

CUADERNOS DE CIENCIAS POLITICAS

No. 2

GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS



Departamento de Humanidades
Pregrado en Ciencias Políticas



**UNIVERSIDAD
EAFIT**
Abierta al mundo



CUADERNOS DE CIENCIAS POLÍTICAS

Adolfo Eslava
Coordinador general

GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Leonardo García Jaramillo – María Fernanda Ramírez Brouchoud
Editores académicos

Departamento de Humanidades
Pregrado en Ciencias Políticas



UNIVERSIDAD
EAFIT[®]
Abierta al mundo





Juan Luis Mejía Arango

Rector

Julio Acosta Arango

Vicerrector

Hugo Alberto Castaño Zapata

Secretario General

Jorge Alberto Giraldo Ramírez

Decano Escuela de Ciencias y Humanidades

Liliana María López Lopera

Jefe Departamento de Humanidades

Adolfo Eslava

Jefe Pregrado en Ciencias Políticas

ISBN:

Diseño, diagramación e impresión

Pregón Ltda.

UNIVERSIDAD EAFIT

Misión

La Universidad EAFIT tiene la Misión de contribuir al progreso social, económico, científico y cultural del país, mediante el desarrollo de programas de pregrado y de postgrado -en un ambiente de pluralismo ideológico y de excelencia académica- para la formación de personas competentes internacionalmente; y con la realización de procesos de investigación científica y aplicada, en interacción permanente con los sectores empresarial, gubernamental y académico.

Valores Institucionales

Excelencia:

Calidad en los servicios ofrecidos a la comunidad
Búsqueda de la perfección en todas nuestras realizaciones
Superioridad y preeminencia en el medio en el que nos desenvolvemos

Tolerancia:

Generosidad para escuchar y ponerse en el lugar del otro
Respeto por las opiniones de los demás
Transigencia para buscar la conformidad y la unidad

Responsabilidad:

Competencia e idoneidad en el desarrollo de nuestros compromisos
Sentido del deber en el cumplimiento de las tareas asumidas
Sensatez y madurez en la toma de decisiones y en la ejecución de las mismas

Integridad:

Probidad y entereza en todas las acciones
Honradez o respeto de la propiedad intelectual y de las normas académicas
Rectitud en el desempeño, o un estricto respeto y acatamiento de las normas

Audacia:

Resolución e iniciativa en la formulación y ejecución de proyectos
Creatividad y emprendimiento para generar nuevas ideas
Arrojo en la búsqueda soluciones a las necesidades del entorno

EL PLAN COLOMBIA COMO ESTRATEGIA DE FORMACIÓN DE ESTADO^{1*}

María Teresa Vásquez Melo
Politóloga - Universidad EAFIT

I. INTRODUCCIÓN


El trabajo “El Plan Colombia como estrategia de formación de Estado” surge de dos interrogantes fundamentales sobre la vida política de nuestro país. Por un lado, están las políticas antidrogas y es así como surge la pregunta respecto al Plan Colombia. Por otro lado, está el asunto de la formación del Estado en Colombia. Este país tiene el único conflicto armado del hemisferio occidental, caracterizado por una insurgencia aliada con el narcotráfico. Constituye entonces la formación del Estado en Colombia un tema interesante que, vale aclarar, no se estudia a profundidad en el presente trabajo. Respecto a la idea del Plan Colombia como una estrategia de formación de Estado, a mi juicio resultó interesante indagar de qué maneras este Plan de cooperación bilateral reunió algunos aspectos que permitieron expandir o completar la formación del Estado colombiano.

II. ALGUNOS CONCEPTOS IMPORTANTES SOBRE LA FORMACIÓN DE ESTADO

Para empezar a hablar sobre la formación de Estado se hace necesario recurrir a conceptos como poder, autoridad, soberanía y monopolio de la fuerza, puesto que son fundamentales, especialmente, porque son los que soportan las definiciones clásicas del Estado y las funciones que se le atribuyen.

Es importante tener claro que los procesos de formación de Estado que han tenido lugar a nivel mundial se han dado a partir del modelo europeo de formación de Estado. “La formación del Estado ha convergido en la construcción, más o menos deliberada, de Estados nacionales -no de imperios, ni de ciudades-estado, ni de federaciones, sino

I. * Este texto presenta las principales conclusiones de la investigación titulada de la misma forma y desarrollada como trabajo final del énfasis en Gobierno y Políticas Públicas. Sustentada en Medellín en junio de 2009. Asesores: Leonardo García Jaramillo y Santiago Leyva Botero.



de Estados nacionales-siguiendo los modelos ofrecidos, subvencionados e impuestos por las grandes potencias” (Tilly, 1992: 267). Puede identificarse aquí el primer elemento definitivo para los procesos de formación estatal: los legados institucionales. Con esta expresión se busca hacer referencia a los legados heredados de grandes potencias o de los procesos iniciales de formación estatal, que a su vez influyen en las instituciones que bien intervienen en la formación del Estado o aparecen como consecuencia de estos procesos de construcción.

La definición clásica del Estado generalmente tiene como base el concepto de Weber. Él habla de una autoridad que ostenta el monopolio de la fuerza legítima, dentro de un territorio específico con una población que está bajo una jurisdicción común. El control sobre cierto territorio es una de las características del Estado moderno y el hecho de que exista un reconocimiento territorial mutuo es la base del sistema internacional compuesto por Estados. Es justo aquí que se puede identificar el segundo elemento fundamental para la formación estatal: el monopolio legítimo de la violencia. Un Estado que ostente el monopolio de ésta y que sepa cómo ejercerlo es uno de los rasgos principales para identificar qué tan formado en realidad se encuentra un Estado.

El autor Fernán González en su texto “Los desafíos de los procesos de construcción de los Estados nacionales”, recurre a Charles Tilly, quién ha planteado la dominación directa e indirecta del Estado. La primera se ejerce directamente sobre la población y con un monopolio completo de la fuerza. En oposición a esto, el dominio indirecto se da cuando el Estado tiene que negociar con otros poderes ya existentes.

En este punto la autoridad del Estado es otro tema relevante. Entre otras cosas, porque en el mundo actual, un mundo globalizado y en el cual existen multiplicidad de actores esta autoridad puede verse debilitada por el rol jugado por organizaciones multilaterales, u otros actores.

Cuando se plantea el tema de la fuerza y la autoridad en este contexto, el territorio también se constituye como un elemento de gran importancia. En los procesos de construcción de Estado, cuando el poder ya está concentrado en el interior del territorio y en la expansión ciudadana, se supone entonces que la delimitación territorial hacia afuera está muy bien consolidada. El poder concentrado en una institución y la consecución del monopolio de la violencia exigen y al mismo tiempo producen, una definición de los límites territoriales y de soberanías. Si dentro del territorio hay lugares sin control, entonces el monopolio no puede obtenerse.

El tercer elemento crucial para la formación estatal son las relaciones entre la sociedad y el Estado. Éstas son cruciales pues son las que permiten legitimar el actuar estatal y además, es una relación marcada por la presencia o ausencia del Estado. Aquí también cabe destacar el rol de la autoridad del Estado. Ésta es importante tanto a nivel externo como interno. La autoridad que posee un Estado a nivel externo, se da cuando otros Estados le reconocen su derecho a existir y a representar a la población que se encuentra dentro de su territorio. Mientras que la autoridad estatal interna, deviene de los ciudadanos: éstos creen en las instituciones y creen en la legitimidad del poder ejercido por el Estado. De

esta forma, se empiezan a construir las relaciones sociales que son tan importantes para la formación estatal.

Hay otro elemento que tal vez no se menciona mucho, pero es igualmente importante y constituye el cuarto elemento definitivo para los procesos de formación de Estado: el discurso. Éste es fundamental y también se le debe dar cabida en los procesos de formación de Estado, debido a que la realidad se construye a partir de él. Además, los discursos pueden legitimizar y validar a los gobernantes, lo que también les da un papel central en la vida del Estado.


Dentro del discurso, al lenguaje se le otorga gran relevancia. Miller y Rose señalan que es en el campo del discurso en el que se pueden delinear los problemas, las formas de visibilidad y se les puede dar un significado. Es precisamente el campo discursivo el que le da al Estado un instrumento para conceptualizar y articular su manera de regir. El análisis del discurso político permite elucidar los sistemas de acción con los que se hace efectivo el gobierno. También el conocimiento juega un importante papel. Conocimiento no sólo refiriéndose al campo de las ideas, sino a las personas, las teorías, los proyectos y las técnicas que son un componente fundamental del gobierno. Vale también decir que los discursos van transformándose en el tiempo, puesto que responden a diferentes coyunturas y a distintos momentos que atraviesa el Estado. Están de igual manera sujetos, estos discursos, a intereses políticos, objetivos nacionales y rasgos característicos de la vida política de un país.

II, I. Sobre los Estados fallidos

Robert Rotberg en su texto *"The new nature of Nation-State failure"* explica que las Naciones-Estado fracasan porque no pueden proporcionar bienes políticos a sus habitantes. El gobierno pierde su legitimidad hasta que el Estado mismo se vuelve ilegítimo. Los Estados fallidos se caracterizan por un ambiente tenso, lleno de conflictos y por facciones que se lo disputan: las autoridades oficiales se enfrentan a dos ó más grupos insurgentes. Las guerras civiles que caracterizan a estos Estados tienen su origen en conflictos de índole étnico, religioso o lingüístico. Una de las maneras de medir hasta qué punto un Estado es un Estado fallido, es saber cuánto territorio controla en realidad el gobierno. Otro rasgo importante de los Estados fallidos son las instituciones débiles. Generalmente, el poder ejecutivo es el único que funciona y las fuerzas militares son la única institución con cierta integridad, pero están bastante politizadas.

Por otro lado, cabe mencionar el concepto de Estado débil. Los Estados débiles se caracterizan porque tienen una ideología organizativa que es muy débil o que está en disputa, que va a la par con una identidad que está insuficientemente articulada.

Masón en "La crisis de seguridad en Colombia: causas y consecuencias internacionales de un Estado en vía de fracaso" describe un Estado fuerte como aquél en el que el control sobre el territorio y la población está consolidado. Las instituciones son eficientes, el poder coercitivo estatal es suficiente para mantener alejadas las amenazas a la autoridad central, la fuerza del Estado es legítima y la sociedad civil cumple un papel importante al



momento de gobernar. En oposición a esto, los Estados débiles no tienen control sobre el territorio ni sobre la población dentro de su territorio jurisdiccional, la capacidad política del gobierno central es limitada y no proporciona seguridad y el poder del Estado no es capaz de resistir amenazas contra la seguridad. A la idea de Estado se oponen grupos subnacionales, la fuerza estatal es ilegítima y la comunidad civil se encuentra marginada. Se recurre a la fuerza militar para que el régimen sea fuerte y para poder mantener el control interno.

A continuación se dará una definición corta y específica de lo que se entiende por formación de Estado, luego de haber revisado todos los asuntos relevantes mencionados anteriormente.

Por formación de Estado en la época actual, entonces, se entiende un proceso complejo y continuo, que varía según las circunstancias espacio-temporales y las coyunturas. Para que un proceso de formación de Estado sea completo debe reunir exitosamente los cuatro elementos principales ya mencionados: el monopolio legítimo de la violencia para, entre otras cosas, ejercer el poder sobre la población. Los legados institucionales para que el Estado empiece a construirse como un aparato que resulta de diversas influencias, procurando en todo momento establecer vínculos y relaciones fuertes con la sociedad a través de su presencia y el bienestar que se da a la población. Valiéndose por último, del discurso, herramienta que permite conocer la agenda política, los temas principales y los objetivos nacionales.

III. UNA BREVE MENCIÓN SOBRE LA FORMACIÓN DE ESTADO EN COLOMBIA

El proceso de formación del Estado en Colombia es un tema de suma importancia, porque Colombia es un país que no ha logrado culminarlo. Esto tiene múltiples causas: la falta de presencia estatal en algunos lugares del territorio nacional, el monopolio parcial de la violencia y un conflicto armado prolongado en el tiempo que ha debilitado las estructuras gubernamentales, ha desgastado a la población civil y hace de Colombia un país con una de las peores crisis humanitarias en el hemisferio occidental y en el resto del mundo.

A continuación se presentará de una manera muy breve y a la luz de los elementos planteados en el segmento anterior, lo que ha sido la formación estatal en Colombia en la época contemporánea. En algunos puntos, estos conceptos estarán ilustrados por hechos históricos ocurridos en Colombia.

III, I. Construyendo una república a partir de una ruptura

Fernán González señala en “Los desafíos de los procesos de construcción de los Estados nacionales”, que Colombia tuvo que formarse a partir de un proceso de independencia, es decir, se tuvo que atravesar una separación para lograr una unificación. El desafío que esto suponía entonces para los próceres, era construir una nación a partir de una unidad administrativa del imperio español, que tenía una dinámica bastante variada y llena de elementos disímiles. “[N]o había una nación previamente existente que se independizaba

de un imperio sino una nación que se construía a partir de esa ruptura” (González, 2006: 17). Sin embargo, este fenómeno no corresponde exclusivamente al caso de Colombia, por el contrario, como lo describe el autor ya mencionado en su texto “Algunas especificidades de la formación del Estado en América Latina y Colombia”, es un fenómeno que se dio en Latinoamérica.

Durante las décadas iniciales del siglo XX, y especialmente a partir de 1930, el Estado colombiano tuvo un incremento en su importancia, lo que sirvió como elemento estructurador de la sociedad colombiana. Este fortalecimiento del Estado coincidió con los cambios socio-económicos que empezaron a darse en el país debido a la Primera Guerra Mundial y las consecuencias que vinieron con este proceso. De esta manera, la sociedad colombiana se transformó para poder adaptarse al sistema capitalista que se daba alrededor del mundo.

Esta nueva importancia del Estado estaba compuesta por características como las siguientes: el Estado como un agente económico, la intervención de las Fuerzas Armadas estatales en la regulación de las relaciones sociales, entre otros elementos. “[E]l Estado se convirtió en la entidad más importante de la sociedad colombiana para estructurar las relaciones entre el capital y el trabajo” (Oquist, 1978: 222).


Esta importancia estatal, sin embargo, se vería profundamente afectada por los conflictos bipartidistas que empezarían a desarrollarse y tendrían fuertes repercusiones para el proceso de formación de Estado en Colombia.

III, II. Los conflictos bipartidistas

“Las élites se articulan por la vía de partido político pero no constituyen un grupo social que se plantee como tarea la formación del Estado nacional o la extensión del dominio estatal” (González, 2004: 256 y 257). Durante la época conocida como la Violencia, ambos partidos se vieron enfrentados y la insuficiencia del Estado y el hecho de no tener el monopolio de la fuerza, se vio reflejado en la incapacidad del Ejército para suprimir la violencia, lo que sólo se pudo lograr parcialmente cuando tomó dimensiones críticas. Las contradicciones al interior del Ejército y de éste con la Policía, también contribuyeron a que el aparato armado del Estado fuera mucho menos eficiente. Obviamente, esta ineficiencia hizo que la capacidad coercitiva del Estado disminuyera cada vez más. “En resumen, las contradicciones partidistas redujeron la capacidad represiva del Estado, factor que a su vez, constituyó un elemento importante en el derrumbe parcial del mismo” (Oquist, 1978: 262).

III, III. La dictadura de Rojas Pinilla y el Frente Nacional

El 13 de junio de 1953 se dio el golpe de Estado dirigido por Gustavo Rojas Pinilla, cuyo objetivo principal era solucionar el conflicto bipartidista. Con este gobierno se eliminaron ciertos aspectos que contribuyeron a que el Estado se derrumbara parcialmente. Sobre estas acciones pueden mencionarse las siguientes: “una amnistía general para todos aquellos involucrados en La Violencia, excepto los desertores militares” (Oquist, 1978: 264).



Esta amnistía fue aprovechada por gran cantidad de personas, lo que en buena medida contribuyó a la reducción de la violencia. Además, el Ejército empezó a ser aceptado a pesar de que el Estado seguía siendo una figura ausente en diversas partes del país. Se llevaron a cabo grandes obras de infraestructura y se estimularon reformas sociales y el fortalecimiento educativo. Todos estos factores contribuyeron a detener el derrumbe del Estado logrando reducir, aunque fuera temporalmente, la violencia y renovando ciertos sectores del país. El discurso también se constituyó como un elemento importante, pues estuvo siempre orientado hacia la pacificación del país.

Puede apreciarse que durante el mandato de Rojas Pinilla se dio la reunión de algunos de los elementos cruciales para la creación del Estado: se recobró parcialmente el monopolio de la violencia, lo que se logró, en parte, con la amnistía. Se da una mayor presencia estatal, lo que contribuye a que las relaciones entre la sociedad civil y el Estado se vieran fortalecidas. Esto se logró a través de la estimulación de las reformas sociales y educativas. También se dieron los avances en materia de la participación política de la mujer, lo que significó la intervención de un importante sector de la sociedad colombiana. El discurso también se constituyó como un elemento importante, pues estuvo siempre orientado hacia la pacificación del país, ya que precisamente este golpe de Estado respondía a la extrema violencia de la cuál era víctima la nación.

Rojas Pinilla dejó el poder en 1957 y luego de esto, la solución ideada por la clase dirigente para terminar La Violencia fue compartir el poder. Así surgió el Frente Nacional. Esta mecánica pudo haber logrado pacificar al país en cuanto a las luchas entre liberales y conservadores, pero abrió las puertas a otro tipo de conflictos, debido a que se dio la exclusión absoluta de terceros partidos.

III, IV. Narcotráfico, conflicto armado y crisis del Estado

A partir de los años setenta y especialmente durante la década de los ochenta, empezó el auge del narcotráfico. En el ámbito político, el narcotráfico estableció nuevas formas de dominación, haciendo uso tanto de la violencia como de la corrupción. La influencia del narcotráfico siguió extendiéndose al interior del país y se vio claramente en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Fue tal la magnitud que la nueva Constitución prohibió la extradición de colombianos. Este fenómeno logró filtrarse otra vez de forma muy obvia a la política colombiana, cuando presuntamente el Cartel de Cali financió con sus dineros la campaña de Ernesto Samper a la Presidencia de la República. Esto tuvo fuertes consecuencias, entre ellas, la presión internacional, especialmente proveniente de Estados Unidos. El gobierno de ese país tomó enérgicas represalias frente a la administración colombiana: al Presidente Samper se le revocó la visa y se descertificó a Colombia. Se atravesaba un periodo en el que los narcotraficantes se constituyeron como uno de los actores sociales más significativos del panorama colombiano. Todo esto se reflejaba en una profunda crisis estatal.

Este deterioro de las instituciones colombianas fue también una de las consecuencias del narcotráfico. Una de las instituciones más claramente afectadas fueron aquéllas

pertenecientes al sistema judicial. Los instrumentos legales del país empezaron a debilitarse y claramente, no estaban preparados para el asalto por parte de las mafias de las drogas. Esto está estrechamente ligado con que los colombianos se han acostumbrado a resolver sus asuntos de maneras privadas que frecuentemente favorecen a las partes que están bien conectadas y pueden escapar de la justicia. De igual manera, el dinero proveniente del narcotráfico empezó a reflejarse en numerosos sectores de la economía y la vida nacional.

Por otro lado, el tema del narcotráfico tomaba dimensiones aún más serias, cuando empezó a fusionarse con el conflicto armado. Los grupos armados ilegales han tenido en el tráfico de drogas ilícitas una fuente importante de financiación. También cabe destacar que el conflicto colombiano, que es un conflicto que se ha prolongado en el tiempo, con sus múltiples matices y las distintas conflictividades que lo componen es parte de los legados institucionales que han influido históricamente en el proceso de formación del Estado colombiano.


III, V. Colombia: un Estado débil y ¿a punto de ser un Estado fallido?

Con el fin de empezar a presentar aquéllos momentos históricos que han sido relevantes para Colombia en cuanto a la debilidad estatal se puede retomar el tema de la violencia bipartidista. Para Paul Oquist, 1949 fue el año en que se dio la ruptura definitiva entre liberales y conservadores, lo que a su vez llevó a que se rompiera la estructura institucional que hasta el momento existía. “Los sucesos de 1948-1949 representan una contracción tan severa del poder, que se podría hablar de un derrumbe parcial del Estado” (Oquist, 1978: 241).

Este derrumbe parcial del Estado se manifestó concretamente en la quiebra de las instituciones parlamentarias, las policiales, judiciales y electorales; además, el Estado perdió su legitimidad: se necesitaban altos niveles de represión para lograr que la población obedeciera. Otro aspecto que cabe mencionar es que el derrumbe del Estado proporcionó condiciones pre-revolucionarias en ciertas partes de Colombia, propiciadas también por la ausencia estatal.

Si bien la dictadura de Rojas Pinilla y la posterior consolidación del Frente Nacional lograron traer cierta estabilidad política al país, también es cierto que ambos regímenes dejaron consecuencias nocivas para la vida política del país, especialmente el Frente Nacional, pues éste supuso la exclusión de partidos políticos diferentes a los partidos tradicionales. La insurgencia y la lucha guerrillera entonces, empiezan a adquirir una gran importancia en el contexto colombiano y empiezan a ser definitivas para las agendas gubernamentales y representan un reto más, para la formación del Estado colombiano.

A finales de los años ochenta el Estado colombiano sucumbió parcialmente, debido a que tenía que enfrentarse a las guerrillas y al narcotráfico. Para esta época la creencia era que se tenía que refundar el Estado. Fue en parte este supuesto el que contribuyó al surgimiento del nuevo orden constitucional. Sin embargo, no pueden omitirse la fragilidad y la falta de legitimidad y legalidad del proceso constituyente. No había bases legales



para convocar la Asamblea Constituyente. “El problema de fondo sigue siendo el mismo desde la fundación de la República: la distancia entre los sueños del constitucionalismo y las prácticas sociales” (Palacios & Safford, 2002: 615).

La década de los noventa fue otra época difícil para el proceso de formación del Estado colombiano. A mediados de los noventa, con el escándalo de los narco-dineros en la campaña de Ernesto Samper, Colombia claramente estaba fallando como Estado, según lo plantea Phillip McLean en su trabajo *“Colombia: Failed, Failing, or Just Weak?”*. En Colombia las instituciones gozaban de poca legitimidad, había altos índices de violencia y una muy deteriorada imagen en el exterior (especialmente por la descertificación a Samper por parte de la administración Clinton).

Pero, McLean resalta que Colombia no se acomoda al perfil que comúnmente se tiene de un Estado fallido. Esto se sustenta en los siguientes aspectos: la vida en las ciudades de la mayoría de las personas es normal, la economía tiene altibajos pero se ha recuperado de numerosas crisis del pasado. Además, Colombia vive un conflicto armado, pero no atraviesa una guerra civil. También cuenta con una democracia electoral, que ofrece cierta participación política.

Al llegar al poder, Álvaro Uribe Vélez fue enfático en prevenir el escenario del Estado fallido, por medio de la movilización de la nación y el fortalecimiento de la capacidad estatal para proteger a sus ciudadanos. Su tesis plantea que para tener un Estado fuerte se necesita garantizar la democracia, por lo que la Seguridad Democrática tiene como primer objetivo la consolidación del control estatal a lo largo del territorio colombiano. El elemento discursivo fue muy importante desde el principio de su mandato, pues siempre estuvo enfocado hacia la reconstrucción del Estado y la recuperación del monopolio de la violencia, lo que eventualmente llevaría a la consecución de la paz y la reactivación económica y social del país por medio de la inversión extranjera, entre otras cosas.

Todo este discurso en contra del terrorismo se tradujo en el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas y hacerlas presentes en distintas zonas del país de las cuáles habían estado ausentes. En el asunto de la seguridad, también es importante mencionar que la ayuda estadounidense ha contribuido a los planes de Uribe para la construcción del Estado en el ámbito de la seguridad.

Estas estrategias de Uribe para la construcción estatal, sin embargo, no han sido bienvenidas por todos los sectores. Una de las mayores preocupaciones de sus críticos es que el mejoramiento de la seguridad ha estado acompañado de medidas que no son del todo democráticas, como la legislación antiterrorista y arrestos masivos de personas. Otro punto importante que enfatizan los críticos del Presidente Uribe, es que se han debilitado estamentos judiciales que se encargan de monitorear y asegurar el Estado de Derecho.

Sobre los logros alcanzados por la administración Uribe, también preocupa si éstos pueden sostenerse y extenderse exitosamente en el tiempo, o si son sólo un fenómeno pasajero. Es importante que la tendencia de la seguridad y la presencia estatal continúen a lo largo del tiempo, lo que implica voluntad política y recursos financieros. Pero

fortalecer a las instituciones encargadas de la seguridad, aunque es fundamental, no es suficiente para que Colombia logre tener una sociedad justa y democrática. Reformas en los demás ámbitos son necesarias para enfrentar los problemas estructurales del país. Éste es otro de los puntos que se le reprocha a Uribe: el descuido a la agenda social. Las reformas sociales deben ir a la par de las reformas en el sector de la seguridad: “es claro que al largo plazo Colombia enfrenta retos formidables en la construcción estatal y la renovación” (Shifter & Jawahar, 2004: 151 traducción propia).

IV. EL PLAN COLOMBIA DESDE UNA PERSPECTIVA DE FORMACIÓN DE ESTADO


El narcotráfico ha supuesto diversas políticas por parte de los gobiernos colombianos, que han buscado soluciones para el problema, y el Plan Colombia es una de las estrategias más importantes, ambiciosas y polémicas. Las políticas antidrogas han sido entonces, parte importante de la transformación del Estado colombiano, pues éstas se han ligado a otros temas como el del conflicto armado. El proceso de formación de Estado, por lo tanto, no ha sido ajeno a todos estos temas y es desde esta perspectiva que se quiere mostrar el Plan Colombia, que es una de las tácticas ideadas para combatir el narcotráfico y otras problemáticas relacionadas con éste.

IV, I. El surgimiento del Plan Colombia

El Plan Colombia surgió en un momento en el que el conflicto interno empezaba a internacionalizarse. El Plan se concibió como en su momento se pensó el Plan Marshall: una estrategia para reconstruir a Colombia con el apoyo de la comunidad internacional. Por intentar responder a intereses disímiles, el Plan tiene un carácter ambiguo. Como señala Socorro Ramírez en “El Plan Colombia, internacionalización del conflicto y dificultades para la paz”, esta disparidad corresponde a dos factores: por un lado, buscaba dar salida a la situación interna colombiana. Por otro, se querían satisfacer los intereses nacionales y geopolíticos de Estados Unidos.

Ernesto Samper terminó su periodo presidencial en 1998: al concluir su gobierno, el Estado y la sociedad estaban bastante débiles frente a los actores ilegales que aumentaban su escalada y ésta repercutía gravemente en la escena social y económica del país. Frente a todo esto, el gobierno Pastrana asumió dos estrategias: iniciar un proceso de paz y buscar recursos en el extranjero con el objetivo de fortalecer al Estado colombiano. El aliado obvio era Estados Unidos, pero su interés en Colombia hacía referencia a la lucha antinarcóticos.

Una de las innovaciones que propuso el Plan Colombia era hacer una variación en las políticas antidrogas tradicionales. Se diferenciarían las acciones a tomar frente a cultivos ilícitos de carácter “empresarial” (se erradicarían sin compensación) y cultivos que tenían como objetivo el sostenimiento de familias pobres, las cuáles serían objeto del Plan Colombia.



Ligado al surgimiento del Plan Colombia, estaba el proceso de paz entre la guerrilla de las FARC y el gobierno Pastrana. La administración Clinton en Estados Unidos y el Congreso, apoyaron en un principio este proceso: dejaron claro que un lugar central de las negociaciones lo debía ocupar la erradicación de cultivos ilícitos.

Vale la pena también mencionar el papel de los medios de comunicación estadounidenses. Éstos tuvieron un lugar muy importante en torno a este debate, ya que Colombia estuvo y sigue estando en la agenda de ellos, pues la problemática interna del país es un asunto significativo de la política exterior estadounidense. Cabe decir que los debates que se plantean en las agendas de los medios de este país repercuten en las decisiones gubernamentales que allí se toman y pueden también influir en las decisiones que se implementan en Colombia.

IV, II. Objeciones al Plan Colombia

Por razones de peso, tanto humanitarias como políticas, algunos sectores estadounidenses eran reacios a darle apoyo a un ejército que en numerosas ocasiones había sido violador de los derechos humanos y había tenido nexos con grupos paramilitares. La parte ambiental también representaba un obstáculo, ya que se oponían a las fumigaciones aéreas para combatir los cultivos ilegales. De igual manera, les preocupaba el hecho de que más ayuda militar intensificara el conflicto interno. A pesar de que estas opiniones emanaban de ciertos sectores, el Plan Colombia era bien visto entre numerosos republicanos. Ellos siempre se inclinaron a fortalecer la guerra antidroga y era poca la distinción que hacían entre narcotraficantes, guerrilleros y campesinos cultivadores. Aunque también reconocían que el ejército tenía responsabilidad en casos de violaciones a derechos humanos.

La zona de despeje, sin embargo, fue asunto aparte. Se trataba de 42.319 kilómetros cuadrados de territorio colombiano desmilitarizado. Los militares vieron esto como un primer paso hacia la consolidación de un narco-Estado. El disgusto por esta zona de distensión se fue alimentando con el pasar del tiempo y las acciones guerrilleras, la crisis económica y la baja popularidad del gobierno colombiano.

A lo largo del primer año de mandato de Pastrana, Estados Unidos usó dos políticas: respaldó las negociaciones con la guerrilla y la erradicación de los cultivos ilícitos y al mismo tiempo, aumentó el envío de equipo bélico y asesores militares.

IV, III. Las versiones del Plan Colombia

El Plan tuvo cierta continuidad durante el primer año de Pastrana, pero en el segundo año, se dio un cambio importante. En el Plan de Desarrollo para el periodo 1998-2002, se le llama Plan Colombia a un Plan Marshall que serviría para reconstruir económica, social y ambientalmente las zonas que más habían sido afectadas por el conflicto armado. El Plan actuaría en tres frentes: sustitución de cultivos ilícitos, atención a población desplazada y erradicación de cultivos ilícitos. Cuatro se planteaban como objetivos fundamentales: fortalecimiento estatal, reforma de instituciones (las Fuerzas Armadas), la lucha antinarcóticos y la recuperación económica. Sobre las negociaciones de paz, éstas

se presentan como la esencia de la estrategia para fortalecer el Estado y lograr la construcción de la sociedad.

En una segunda versión del Plan hay una formulación más compleja. Se basa en una política de paz con tres aspectos principales: negociación, reforma política y la estrategia de desarrollo para la paz. Es en esta última que está incluido el Plan Colombia. Los campos de acción incluían los procesos productivos, la atención humanitaria, protección del capital humano, desarrollo institucional, infraestructura para la paz, promoción de la sostenibilidad ambiental.


Hasta junio de 1999 las dos versiones iniciales del Plan Colombia se caracterizaban por ser el eje de las estrategias sociales, económicas y políticas relacionadas con la reforma del ámbito político del país. No obstante, alrededor de esta época, la situación colombiana empezaba a cambiar la percepción que se tenía de Colombia en Estados Unidos, por lo tanto, los debates antidrogas que allá se daban empezaron a influir en la formulación del Plan.

En septiembre de 1999 se dio a conocer la tercera versión del Plan Colombia, que se obtuvo del trabajo hecho por técnicos colombianos y estadounidenses. Esta nueva versión concentra el Plan en la lucha antinarcóticos. En esta versión, los objetivos del Plan son: fortalecer el Estado para la negociación de paz, la reforma institucional, lucha antinarcóticos y la recuperación económica. Ya el énfasis se pone en desarmar los vínculos narcotráfico-grupos armados ilegales, lo que lleva a que la idea original con la cuál fue concebido el Plan, se transformara según las prioridades en la agenda de Washington respecto a las políticas antidrogas.

Una versión número cuatro del Plan Colombia apareció a principios del año 2000, para ser presentada en Europa y Japón. Ésta es parecida a la anterior, pero se cambia el orden de las prioridades. De las ya mencionadas cuatro versiones, la única que se puso a consideración de la opinión pública colombiana fue la primera. Además, por ser parte del Plan de Desarrollo, se debatió en el Congreso y fue aprobada; pero el Plan de Desarrollo (incluyendo la primera versión del Plan Colombia) fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, como lo señala Consuelo Ahumada en "Cuatro años a bordo de sí mismo. La herencia económica, social y política del gobierno de Andrés Pastrana". Las versiones que siguieron no se presentaron al Congreso. El hecho de que hubiera cuatro versiones del Plan Colombia generó confusión y reacciones negativas.

Tantas versiones hacen necesario aclarar a cuál de ellas se hace referencia al hablar de Plan Colombia. Como indica Socorro Ramírez en "El Plan Colombia, internacionalización del conflicto y dificultades para la paz", el gobierno colombiano usaba este término para referirse al paquete de 7.500 millones de dólares que reúne dineros de Ministerios nacionales, créditos internacionales, de cooperación, así su proveniencia sea norteamericana, europea, asiática o venga de organizaciones multilaterales.

También en mayo del 2001 se dio otro hecho importante: se lanzó la Iniciativa Regional Andina, a manera de extensión del Plan Colombia. Su objetivo es contrarrestar los efectos



potenciales del Plan Colombia sobre los países vecinos. Se trata de mantener la asistencia militar a Colombia y extenderla a los otros países de la región. Surgió debido a las consecuencias que tuvo la estrategia del gobierno de Clinton, concentrada en la ayuda militar a Colombia. En contraposición a esto, la Iniciativa hace énfasis en más sustitución de cultivos, más ayuda económica y menos concentración en la asistencia de tipo militar. Para esta fase, indican los autores Diana Marcela Rojas y Adolfo León Atehortúa, la ayuda estadounidense consistiría en 882 millones de dólares para repartir entre Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador, Brasil, Venezuela y Panamá. Colombia sería receptor de más del 40 por ciento de esta cifra. En septiembre de 2005, el Presidente Uribe le propuso al gobierno estadounidense prorrogar el Plan Colombia.

IV, IV. Algunos logros y desaciertos del Plan Colombia

Respecto a las críticas al Plan Colombia, hay quienes afirman que los únicos resultados tangibles son los batallones antinarcóticos y la gran campaña de fumigación en el sur colombiano. Ante estos resultados, incluso en Estados Unidos surgen críticos al Plan, e insisten cada vez más en la necesidad de controlar la demanda de narcóticos en el propio Estados Unidos. Asimismo, se critica que el parámetro bajo el cual se guía el Plan no está claro. ¿Se trata de reducir el flujo de drogas a Estados Unidos, o de derrotar a las guerrillas?

Se reconoce que el Plan Colombia es una ayuda necesaria, pero es ampliamente criticado que se manifiesta a través de una estrategia ambigua que combate el narcotráfico y la insurgencia a la vez. Estos problemas requieren una distinción cuidadosa. Actualmente se debería “trabajar por su nueva orientación hacia dos estrategias bien diferenciadas: una, a la búsqueda de la paz negociada con la insurgencia armada, y otra, a la búsqueda de una verdadera solución al problema de las drogas” (Restrepo, 2001: 311). Si se sigue combinando la lucha represiva de los cultivos ilícitos y la estrategia contrainsurgente, la confusión continuará y los resultados del Plan no serán los esperados, ni se cumplirán las metas por él propuestas. Es importante considerar la posibilidad de que con el aumento de la represión, los precios de las drogas se incrementen y esto estimule más el negocio de los narcóticos. De esta forma, todos los actores partícipes de esto saldrán fortalecidos.

Luego de una década de fumigaciones, de desplazamientos de familias campesinas y daños ambientales, hay pocas pruebas de que la producción de coca haya disminuido; o en su defecto, que el flujo de cocaína hacia Estados Unidos haya sido eliminado, explica Lesley Gill. En realidad, los cultivos de coca han aumentado. Hasta el segundo gobierno de Uribe Vélez, ni se ha derrotado el narcotráfico ni a los grupos guerrilleros.

No obstante, la idea no es renunciar a la ayuda proveniente de Estados Unidos. Como lo explica Luis Alberto Restrepo, lo que se necesita es reformular el Plan Colombia para que se establezcan dos estrategias diferentes y complementarias para enfrentar el problema del narcotráfico y de la insurgencia, que aunque están estrechamente relacionados, constituyen problemáticas diferentes.

Por otro lado, los logros del Plan, aunque sean considerados mínimos por algunos, no pueden ignorarse. Según el Balance del Plan Colombia (1999-2005) del Departamento

Nacional de Planeación, a partir de 1999 (año en que empezó a ejecutarse el Plan) hasta el 2005, Colombia experimentó mejorías. Entre éstas, se destacan la disminución de la violencia, la recuperación de la seguridad, incremento en el control territorial, reducción de los cultivos de coca, crecimiento económico casi del 5% anual y promoción de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

Respecto a los logros en materia de seguridad nacional, se plantea que son éstos los que precisamente permiten la reactivación económica y en materia social. Entre el 2003 y el 2005, Colombia alcanzó una tasa de crecimiento por encima del 5%, que constituye la más alta de los últimos ocho años.

Sobre los componentes sociales del Plan, vale la pena destacar que se implementó una Red de Apoyo Social, que se basa en tres programas: Familias en Acción, Empleo en Acción y Jóvenes en Acción.

V. ALGUNOS ELEMENTOS DE FORMACIÓN DE ESTADO APLICADOS POR EL PLAN COLOMBIA

Este punto revisa los cuatro elementos fundamentales de los procesos de formación de Estado, vistos con anterioridad, desde la perspectiva del Plan Colombia. Se analizará si cada elemento fue aplicado por el Plan Colombia y si lo hizo, de qué manera fue y si se puede afirmar que estas acciones contribuyeron a la formación del Estado en Colombia. Es importante aclarar que no se mirarán todas las acciones del Plan Colombia en todas estas áreas, sino que se hará énfasis en las estrategias principales y sus logros.

V, I. Monopolio legítimo de la violencia

Según el orden de importancia de los elementos de formación de Estado, el monopolio legítimo de la violencia se constituye a mi juicio, como el factor más importante para la formación de un Estado. Asumo esta postura debido a que es una vez que un Estado tiene el monopolio exclusivo de la violencia que puede realmente ejercer su poder, pues ya no tiene que competir por éste con actores que tienen un poder de hecho que atemoriza a la población civil y no le permite un desarrollo normal.

En el caso específico de Colombia, este monopolio adquiere aún más importancia, pues se trata de un país con un conflicto armado que se ha prolongado en el tiempo, por lo que si el Estado lograra recuperar el uso exclusivo de la violencia, significaría la entrada a una etapa de post-conflicto. Ahora, es importante aclarar varios asuntos: para empezar, en ciertas zonas de Colombia (como ya se ha planteado) se trataría de conseguir este monopolio, pues no es que se haya perdido, sino que en realidad no se ha conseguido por primera vez. Segundo, debido a la naturaleza del conflicto colombiano, no puede esperarse que una estrategia como el Plan Colombia o que es en el corto plazo que se logrará conseguir este monopolio, pues es una tarea de una gran magnitud, que puede requerir distintas estrategias, como una negociación de paz, cierta continuidad en la parte bélica, e incluso reformas en el ámbito económico, social y político. Por lo tanto,

si el Plan Colombia logró algo en esta área –como se examinará a continuación- debe aclararse desde ya, que fueron logros parciales, no absolutos.

En el “Balance Plan Colombia (1999-2005)”², del Departamento Nacional de Planeación, dentro del componente de fortalecimiento institucional uno de los objetivos es el siguiente: “Fortalecer la capacidad del Estado y la Fuerza Pública para proteger y garantizar los DD.HH. y el respeto al DIH” (DNP, 2006: 5).

Este fortalecimiento, según lo que muestra este Balance ya citado se dio de varias maneras: (se enumeran a continuación las principales)

- Sobre los efectivos de la Fuerza Pública: pasaron de 249.833 en 1998, a 380.069 en el año 2005.
- Aumento de la presencia de Fuerza Pública a lo largo de todo el territorio nacional.
- Respecto a los indicadores de la violencia, se afirma que los homicidios se redujeron en un 33, 3%, los secuestros en un 86% y las masacres se redujeron el 71%. Todo esto para el periodo 1999-2005, como se aclaró anteriormente.
- En 1999 se dieron 107 desmovilizaciones individuales, mientras que en el 2004 la cifra fue de 2.967 personas.
- Más equipos para las Fuerzas Armadas, mayores y mejores entrenamientos y una modernización de las tácticas usadas.
- Sobre el respeto por los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, se realizaron cursos y talleres sobre estos temas enfocados especialmente al personal de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

Otro de los puntos esenciales del Plan, que buscaba el fortalecimiento institucional, era la negociación de la paz. Con ésta se quería a través del diálogo con la insurgencia, buscar una salida pacífica al conflicto interno.

Ligado al tema del territorio, está la zona de despeje. Siempre un asunto controversial, debido a que era una zona sin control del Estado, tampoco cumplió con las expectativas que se tenían: “el que las FARC hayan utilizado la zona de despeje para preparar operativos y para esconder secuestrados, son hechos que han mostrado escasa voluntad de paz” (Contraloría General de la República, 2001: 19). Pero hay que recordar que al mismo tiempo se daba el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas y al componente militar del Plan Colombia se le daba cada vez más importancia. Aquí se observa perfectamente esta doble manera de proceder del gobierno.

Si se considera que este proceso de paz hacía parte del planteamiento del Plan Colombia, puede afirmarse que en este sentido el Plan fracasó, pues como ya se dijo, no hubo resultados positivos tangibles que surgieran de esta negociación.

2. Es importante aclarar que las estrategias, logros y demás aspectos analizados en este punto específico, se concentrarán en el periodo 1999- 2005. Se escoge este periodo de tiempo pues fue el comprendido por la parte inicial del Plan Colombia, es decir, corresponde a la fase original de esta estrategia.

Sobre las acciones militares, puede decirse que éstas constituyeron un éxito modesto respecto a la consecución del monopolio de la violencia, elemento crucial de la formación estatal. A mi juicio, se pueden calificar estas acciones como exitosas debido a las siguientes razones: las Fuerzas Armadas experimentaron un proceso de modernización y fortalecimiento de sus capacidades, lo que significó un avance para esta institución. Sin embargo, como ya se dijo, son triunfos modestos. ¿Por qué? Primeramente, porque a pesar de estos logros, para 2005 Colombia seguía sumida en el conflicto armado interno que atravesaba al momento de iniciar el Plan Colombia en el año 1999. Esto indica que el monopolio de la violencia en Colombia por parte del Estado, sigue siendo parcial y no se ha podido consolidar por completo. La vía militar no fue la respuesta esperada para dar fin al conflicto colombiano. Tampoco fue lo suficientemente poderoso este instrumento militar para presionar la negociación de paz.


Como conclusión de esta parte, considero que tanto el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas como la negociación de la paz constituyeron una acción que buscaba contribuir a la formación del Estado colombiano, pues su objetivo era obtener el monopolio legítimo de la violencia. La primera estrategia fue parcialmente exitosa, pues el Estado pudo conseguir o recobrar un monopolio parcial; mientras que la negociación puede calificarse como un fracaso, ya que no se pudo lograr ningún tipo de acuerdo concreto para la disolución de las FARC y para que el Estado pudiera recobrar cierto monopolio de la violencia.

V, II. Legados institucionales

A continuación se revisarán a la luz del Plan Colombia tres legados fundamentales que eran parte del escenario político colombiano cuando surgió este Plan.

- Legado de debilidad institucional: al llegar a la Presidencia en 1998, Andrés Pastrana recibió un país caracterizado por la debilidad institucional. Según el planteamiento teórico de Mason sobre los Estados fuertes y débiles, mostrado con anterioridad, justamente para esta época Colombia presentaba características de un Estado débil: el control sobre el territorio no era absoluto, la capacidad del gobierno central era bastante limitada y el Estado era incapaz de resistir las amenazas en contra de la seguridad nacional. A esto se suma el aislamiento de Colombia dentro de la escena internacional. Es así que este legado de debilidad influye en el surgimiento de una estrategia que buscaba recuperar a Colombia.
- El legado del conflicto armado: “el conflicto armado colombiano se caracteriza por su índole política, duración, intensidad, degradación y elevado financiamiento con recursos provenientes de actividades relacionadas con el narcotráfico, que le ha ido incorporando una lógica delincinencial distorsionadora de su naturaleza original” (Contraloría General de la República, 2003: 18). Frente a esta incapacidad del Estado para resolver estos conflictos, la intervención extranjera parecía una opción recomendable que diversos sectores empezaban a pedir.

Puede verse entonces cómo este legado que hace referencia al conflicto armado colombiano es determinante para la formulación del Plan Colombia, que originalmente se



planteó como una estrategia para la reconstrucción del Estado colombiano. Frente a esta incapacidad del Estado para resolver estos conflictos, Pastrana decidió formular el Plan Colombia y acudir a Estados Unidos para que lo apoyara.

- El legado de la relación histórica con Estados Unidos: Colombia y Estados Unidos han tenido una relación estrecha que hay que decirlo, ha estado marcada por la influencia que el país norteamericano ha tenido sobre nuestro país. Más recientemente, esta relación bilateral ha estado caracterizada por la guerra en contra de las drogas. Pero la presidencia de Samper significó un retroceso para esta relación: la administración Clinton descertificó a Colombia debido a la falta de cooperación del gobierno colombiano frente a la lucha antidroga y se le revocó la visa al Presidente Samper.

En 1998, respecto a las relaciones con Estados Unidos, Pastrana encontró un legado doble: por un lado, estaba el buen precedente de que la relación Colombia- Estados Unidos había sido en general una relación buena y de cooperación; desafortunadamente, ésta atravesaba una grave crisis justo al momento de él posesionarse. Reconociendo la importancia de recuperar esta relación y sabiendo que Estados Unidos era el aliado obvio para lo que tenía en mente, Andrés Pastrana inicia entonces una diplomacia que busca reconstruir esta relación e involucrar a Estados Unidos en la reconstrucción nacional a través del Plan Colombia.

Así que en este punto específico, más que decir que este elemento de la formación estatal como son los legados institucionales, fue aplicado por el Plan Colombia, puede decirse que éste fue, en parte, resultado de estos. Fue la combinación de un Estado colombiano débil con un conflicto armado y la tradición de la relación colombo-estadounidense lo que llevó a ver en el Plan Colombia una posible salida a estas problemáticas. Este Plan a su vez, fue pensado para la reconstrucción del país, y como ya se ha visto, contribuir a la formación del Estado. No fue un elemento aplicado por el Plan Colombia, fue un elemento que contribuyó al surgimiento de éste y por lo tanto, afectó de manera indirecta la formación del Estado en Colombia.

V, III. Relaciones Estado-sociedad

El Plan Colombia se pensó como una estrategia que ayudara también en este frente social, para fortalecer al Estado colombiano y sus relaciones con la sociedad civil. Desde el principio puede verse que este elemento de la formación de Estado sí fue aplicado entonces por este Plan y a continuación, se verán brevemente algunas de las maneras en que se hizo esto.

Uno de los objetivos del Plan Colombia era el siguiente: “Construir una Red de Apoyo Social –RAS- como instrumento para mitigar los efectos de la crisis económica sobre la población más vulnerable y generar un clima social más propicio para la búsqueda de la paz” (DNP, 2003: 9). Esta Red se hizo efectiva a través de tres programas específicos que se mencionan a continuación.

- Familias en Acción: este programa buscaba otorgar subsidios a las familias del nivel uno del Sisbén pertenecientes a municipios con una población menor a 100.000 habi-

tantes. Se desarrolló con apoyo monetario directo destinado a nutrición y educación para menores de 18 años que comprobaran su asistencia escolar. Según el Balance del Plan Colombia 1999-2003, 369.000 familias para el año 2003, habían resultado beneficiadas por este programa.

- Jóvenes en Acción: la meta de este programa era la formación laboral para que jóvenes sin empleo entre los 18 y 25 años (de los niveles uno y dos del Sisbén) pudieran mejorar sus posibilidades de inserción laboral. Según el Balance citado, cerca de 48.000 jóvenes se matricularon.
- Empleo en Acción: se trata de la generación de empleo transitorio, dirigido a los niveles uno y dos del Sisbén. Con este programa 171.000 personas se vieron beneficiadas, indica el Balance previamente mencionado.

También cabe mencionar que el Plan Colombia ayudó a implementar otros programas como Campo en Acción, Seguridad Alimentaria, por mencionar otros. De igual manera se pusieron en marcha programas de atención humanitaria y promoción de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, que hicieron énfasis en la población en condición de desplazamiento.


Acaban de mencionarse algunos de los componentes sociales, a mi juicio, más importantes del Plan Colombia. Estos se implementaron con el claro objetivo de ofrecer mayores oportunidades a la población más pobre y vulnerable del país. A través de estos programas el Estado pudo hacerse más visible y constituirse como un aparato importante para la vida de colombianos que tradicionalmente habían sido víctimas de cierto abandono estatal.

Otro punto para rescatar de estos programas, es que buscaron involucrar a la población pobre de una manera positiva en la vida del país, a través de educación y trabajo, lo que a su vez les permitió sentirse como una parte importante del desarrollo de Colombia. También es rescatable que en esta ocasión el Estado (y la ayuda extranjera que a veces no es bien recibida) se manifestara con programas de tipo social y no con presencia militar, que puede a veces atemorizar a la población civil.

Estas acciones del Plan Colombia constituyeron una forma muy positiva del Estado colombiano relacionarse con su población civil, por las razones ya mencionadas y además porque supuso una relación Estado-sociedad marcada esta vez por aspectos positivos como generación de trabajo, educación y oportunidades. Se logró mayor presencia estatal en más lugares del país y se empezó a ver que el Estado colombiano es también capaz de generar redes con la población. Por lo tanto, puede decirse que el Plan Colombia aplicó este elemento crucial de las relaciones Estado-sociedad, al querer fortalecerlas con estos programas y querer hacer del Estado colombiano un sujeto realmente presente. En este orden de ideas puede afirmarse que el Plan Colombia a través de las acciones concretas ya vistas contribuyó a la formación del Estado colombiano.

V, IV. El discurso

Es un elemento de suma importancia en los procesos de formación estatal pues puede ser una de las manifestaciones más claras y explícitas de los objetivos y planes que tiene



un Estado. Además, el discurso también es crucial porque permite presentar de una manera u otra diversas ideologías y posturas políticas, así que el discurso es un elemento clave para descifrar el rumbo que quiere tomar un país y por esto mismo, es vital para los procesos de formación de Estado. La importancia del discurso también reside en el hecho de que puede ser una fuente de legitimidad para los gobernantes, tanto a nivel nacional como internacional. Por su parte, el análisis del discurso político permite aclarar los sistemas de acción de los gobiernos.

El discurso fue una herramienta de la cual tuvo que valerse el Plan Colombia, pues fue con ésta en parte que se dio a conocer y además, fue a través del elemento discursivo que fue posible apreciar los cambios en el Plan y la política en general del Presidente Pastrana. El discurso estadounidense, siempre más enfático en la parte de la lucha antinarcótica también es un punto importante, pues influyó en el discurso de Pastrana y su evolución.

En esta parte del trabajo se verá cómo se planteó el Plan Colombia inicialmente y qué cambios se le fueron haciendo. Vale aclarar que no se hará un análisis del discurso, simplemente se verán cambios importantes que tuvieron repercusiones en el Plan Colombia y cómo éste influyó en el Estado colombiano. En esta parte entonces, será importante retomar las distintas versiones del Plan que se presentaron anteriormente en el trabajo.

Para empezar, cabe recordar que al principio el gobierno colombiano tenía la idea de que el Plan Colombia emulara el Plan Marshall. Sería entonces una estrategia para Colombia que buscaba reconstruir el país de la mano de la comunidad internacional. El Plan original planteaba como sus frentes de acción el desarrollo económico, la asistencia humanitaria, el fortalecimiento institucional, mejoramiento de infraestructura y protección ambiental.

La segunda versión del Plan es más compleja, pues se basa en una política de paz que incluye tres aspectos y los campos de acción ya incluyen los procesos productivos. Pero, como señala Socorro Ramírez en “El Plan Colombia, internacionalización del conflicto y dificultades para la paz”, ya a mediados de 1999 en Estados Unidos el debate se centraba en la lucha antidroga y además, en Colombia se daba para esta misma época, el aumento de la ofensiva guerrillera.

La tercera versión del Plan Colombia ya tiene modificaciones significativas. Se concentra principalmente en la lucha antinarcóticos. Empieza así a primar el interés estadounidense en poner fin al problema de las drogas sobre la prioridad inicial que dio pie al surgimiento del Plan Colombia.

La cuarta versión apareció a principios del año 2000 y es semejante a la versión anterior. En esta cuarta, el tema de la lucha antinarcóticos no se desarrolla de manera tan extensa. En esto pudo influir que esta versión iba a ser presentada a audiencias europeas y japonesas y cabe aclarar que Europa siempre se ha inclinado más hacia el discurso de los Derechos Humanos y hacia la parte social, que hacia el aspecto bélico que se asocia mucho más con los intereses estadounidenses.

En este punto es también interesante notar cómo el discurso se transforma según el que será su receptor. Es decir, el Plan logra adaptarse tanto a una audiencia norteamericana (ha-

ciendo énfasis en combatir las drogas y la insurgencia) como a una audiencia europea que centra su interés en el respeto a los Derechos Humanos y la importancia del ámbito social.

El Plan surge como respuesta a un país debilitado, surge en busca de una reconstrucción nacional y se transforma hasta llegar a ser un Plan que pone la mayoría de sus esfuerzos en la parte militar y de lucha contra las drogas ilícitas. Aquí cabe mencionar el carácter ambiguo que siempre ha tenido el Plan, pues como se ha mencionado previamente, no se tiene claro si es una estrategia en contra de la insurgencia en Colombia o en contra de las drogas y esta ambigüedad es determinante para las acciones que emprende el Plan y las reacciones que genera.


Todas estas modificaciones afectan cómo es aplicado el Plan Colombia y en qué aspectos se hace más énfasis, por lo tanto, esto repercute en las poblaciones que son objeto de dicho Plan. Esto ilustra perfectamente cómo el discurso va construyendo la realidad. Puede decirse que en este caso particular, el elemento discursivo más que contribuir a la formación del Estado, fue casi que contrario a ésta, debido a los cambios constantes en un Plan que originalmente buscaba la reconstrucción estatal. Estos cambios también afectan la legitimidad del Plan y cómo éste es percibido por la opinión pública.

V. CONCLUSIONES

- Este trabajo se encargó de revisar algunos de los aspectos primordiales respecto a los procesos de formación de Estado contemporáneos, para luego mirar de manera breve cómo se da este fenómeno en Colombia, cuyo proceso no culmina. Paralelo a esto, se presentó de manera general el Plan Colombia y cómo algunas de las acciones emprendidas por este Plan contribuyeron a la formación del Estado colombiano. Al hacer esta revisión, resulta fácil detectar una conexión clara entre ambas temáticas (la formación estatal y el Plan Colombia) pues ambas plantean la cuestión de la (re)construcción de Colombia.
- La negociación es un procedimiento que tiene no sólo cabida, sino también gran importancia dentro de los procesos de construcción estatal, pues supone el uso de la política a través del diálogo y las concesiones para poder llegar a acuerdos, consensos y puntos comunes. La negociación es una de las estrategias legítimas que tiene el Estado ya sea para obtener poder o para recuperarlo y en el caso colombiano esto se vio claramente en las negociaciones de paz entre el gobierno de Pastrana y la guerrilla de las FARC. Aunque estas negociaciones terminaron en un fracaso, fueron un intento que a pesar de todos sus errores vale la pena reconocer, pues fue un ensayo no violento por parte del Estado para recuperar el monopolio legítimo de la violencia.

El Plan Colombia a su vez también trajo consigo la negociación de los intereses entre dos países. En este caso, Colombia tuvo que ceder en ciertos aspectos, pero es igualmente importante este elemento de la negociación para lograr la cooperación bilateral.

- Para los procesos de formación estatal acontecimientos imprevistos pueden tener un gran impacto y cambiar todo el escenario político externo, lo que a su vez repercute en el panorama interno de los países. Por ejemplo, en este trabajo se puede apreciar cómo los hechos del 11 de septiembre de 2001 significaron un vuelco de la atención



internacional, que desde ese momento empezó a dirigirse con más energía que nunca hacia el asunto terrorista. De esta manera, los Estados fallidos empezaron a considerarse como más peligrosos debido a sus posibles vínculos con organizaciones terroristas. Por esto mismo Colombia quiso mantenerse alejado de este escenario, para evitar ser visto como un país en el que el terrorismo era un protagonista habitual.

Este nuevo enfoque antiterrorista también influyó en que el Plan Colombia se dirigiera más hacia la lucha en contra de la insurgencia, pues grupos armados como las FARC son considerados terroristas y éstos deben combatirse en todas sus formas. Por lo tanto, se fortaleció la fusión de la lucha antidroga y la lucha contrainsurgente.

- El proceso de formación del Estado colombiano es un proceso que no ha logrado culminarse y por tanto continúa en el tiempo. Aunque durante la última década el Estado es más fuerte pues ha logrado aumentar el monopolio de la violencia (éste aún no es completo, sigue siendo parcial) y su presencia a través de distintas manifestaciones se ha extendido por el territorio nacional, aún faltan avances significativos que deben obtenerse a través de estrategias a largo plazo que se enfoquen en lograr una sociedad más equitativa y pacífica.
- La cooperación y la ayuda de la comunidad internacional son un componente clave para la formación del Estado colombiano, pues ya se ha demostrado de diversas maneras que las problemáticas de Colombia pueden llegar a sobrepasar sus capacidades para solucionarlas, debido a la misma debilidad del Estado. Además, porque el asunto del narcotráfico, que vincula a distintas esferas de la sociedad colombiana es un problema transnacional, por lo que las soluciones deben darse de manera coordinada y coherente entre los diversos países. La comunidad internacional, debe ser por lo tanto, un facilitador y un apoyo para los procesos que se den en Colombia, pensando en los intereses colombianos y no en los propios, lo que puede ser una afirmación poco realista pero que respondería mejor a las necesidades colombianas.

A su vez, Colombia debe mostrarse como un país que aunque no es el más fuerte de la región sí influye sobre ésta, por lo que sus intereses deben ser oídos y las políticas deben enfocarse a suplir las necesidades colombianas.

- El Plan Colombia, debe reconocerse, es una ayuda valiosa pues compromete a un país poderoso y fuerte como es Estados Unidos con la cooperación a favor de diferentes aspectos en Colombia. El Plan merece ser reconocido por ser una estrategia que buscaba involucrar a la comunidad internacional en la reconstrucción nacional. Además, en el aspecto de las drogas ilícitas quiso hacer énfasis en la corresponsabilidad. Sin embargo, el Plan ha perdido valor al expresarse de maneras confusas y que están sujetas a las coyunturas estadounidenses y los intereses de este país. A pesar de esto, es una ayuda que no debe rechazarse pues es necesaria para un país como Colombia y para su proceso de formación estatal. El Plan entonces debería ser revisado a la luz de sus éxitos y de sus fracasos, para reorientarlo según las necesidades que van surgiendo en el propio escenario colombiano.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Ahumada, C. (2002). "El Plan Colombia y el proceso de paz", en: C. Ahumada. *Cuatro años a bordo de sí mismo. La herencia económica, social y política del gobierno de Andrés Pastrana*. (pp. 271-314). Bogotá: El Áncora Editores.
- Bolívar, I. J. (1999). "Sociedad y Estado: la configuración del monopolio de la violencia", en: *Revista Controversia* (175) (pp. 12- 39).
- Camacho, A. (2006). "De narcos, paracracias y mafias", en: F. Leal (ed.) *En la encrucijada: Colombia en el siglo XXI* (pp. 387-419). Bogotá: Norma.
- Contraloría General de la República (2001). *Plan Colombia Segundo Informe de Evaluación*. Bogotá, Colombia.
- Contraloría General de la República (2003). *Plan Colombia, Cuarto Informe de Evaluación*. Bogotá, Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación (2003). *Plan Colombia Balance 1999-2003*. Bogotá, Colombia
- Departamento Nacional de Planeación (2006). *Balance Plan Colombia (1999-2005)*. Bogotá, Colombia.
- Gaitán, F. & Deas, M. (1995). "Narcotráfico, guerrilla y justicia: relaciones y opciones", en: F. Gaitán & M. Deas (eds.) *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia* (pp. 361-391). Bogotá: Fonade.
- García, A. (2001). "Génesis del Plan y progreso burocrático en Colombia", en: VV.AA. *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto* (pp. 198-213). Bogotá: Editorial Planeta.
- Gill, L. (2009). *Colombia: What's next?* NACLA Report on the Americas, 42.
- González, F. (2004). *Violencia política en Colombia: de la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá: CINEP.
- _____. (2002). "Clientelismo y presencia diferenciada del Estado en un contexto de conflicto armado. Una mirada de largo plazo sobre la democracia en Colombia", en: *Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, Proyecto "Promoción y fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en el diálogo político y la cooperación entre la Unión Europea y América Latina"*. Bogotá: CINEP.
- _____. (2006). "Los desafíos de los procesos de construcción de los Estados nacionales", en: F. González (ed.) *Partidos, guerras e Iglesia en la construcción del Estado Nación en Colombia (1830-1900)* (pp. 15- 24). Bogotá: La Carreta Histórica.
- González F. & Bolívar, I. "Evolución territorial del conflicto armado y formación del Estado en Colombia". Disponible en: <http://indh.pnud.org.co/files/rec/expnevolucionterritorial.pdf> (12-5-09)
- Mason, A. (2001). "La crisis de seguridad en Colombia: causas y consecuencias internacionales de un Estado en vía de fracaso", en: *Colombia Internacional* (49/50), pp. 82-102.
- Mason, A. (2002). "Exclusividad, autoridad y Estado", en: *Análisis Político* (47), pp. 55-76.
- McLean, P. (2002). "Colombia: Failed, Failing, or Just Weak?", en: *The Washington Quarterly* 25, (3), pp. 123-134.
- Miller, P. & Rose, N. (1991). "Political power beyond the State: Problematics of government", en: *British Journal of Sociology*, 1-48.

- Mondragón, H. (2007). *Democracy and Plan Colombia*. NACLA Report on the Americas, 40, (1) pp. 42-45.
- Oquist, P. (1978). "Derrumbe parcial del Estado", en: P. Oquist. *Violencia, conflicto y política en Colombia* (pp. 46-62). Bogotá: Biblioteca Banco Popular.
- _____. (1978). "El año crítico de 1949 y el derrumbe parcial del Estado", en: P. Oquist. *Violencia, conflicto y política en Colombia* (pp. 236-248). Bogotá: Biblioteca Banco Popular.
- _____. (1978). "Fortalecimiento del Estado", en: P. Oquist. *Violencia, conflicto y política en Colombia* (pp. 219-226). Bogotá: Biblioteca Banco Popular.
- _____. (1978). "Manifestaciones concretas del derrumbe parcial del Estado", en: P. Oquist. *Violencia, conflicto y política en Colombia* (pp. 255- 271). Bogotá: Biblioteca Banco Popular.
- Palacios, M. (2007). "El Plan Colombia y la seguridad de los Estados Unidos", en: M. Palacios. *"Plan Colombia": ¿anti-drogas o contrainsurgencia?* (pp. 13-30). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Palacios, M. & Safford, F. (2002). "El orden neoconservador al interregno", en: M. Palacios & F. Safford. *Colombia: país fragmentado, sociedad dividida* (pp. 583- 626). Bogotá: Norma.
- Pécaut, D. (2001). "Los rasgos del enfrentamiento armado", en: D. Pécaut. *Guerra contra la sociedad* (pp. 285-301). Bogotá: Editorial Planeta.
- Pizarro, E. (2004). "La "erosión progresiva" del Estado, la economía y el tejido social", en: E. Pizarro. *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia* (pp. 205-221). Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Ramírez, S. (2001). "El Plan Colombia, internacionalización del conflicto y dificultades para la paz", en: VV.AA. *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto* (pp. 74-107). Bogotá: Editorial Planeta.
- Restrepo, L. A. (2001a). "El Plan Colombia: una estrategia fatal". En: VV. AA. *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto* (pp. 307-316). Bogotá: Editorial Planeta.
- Rojas, D. M. & Atehortúa, A. L. (2001). "La Iniciativa Regional Andina: la segunda etapa del Plan Colombia", en: VV.AA. *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto* (pp.177-191). Bogotá: Editorial Planeta Colombiana.
- Rotberg, R. (2002). "The new nature of Nation-State failure", en: *The Washington Quarterly*, (25) (3), pp. 85-96.
- Sending, O. & Neumann, I. (2006). "Governance to governmentality: Analyzing NGOs, States and power", en: *International Studies Quarterly*, 1 (22).
- Shifter, M. & Jawahar, V. (2004). "State building in Colombia: getting priorities straight", en: *Journal of International Affairs*, 58 (1), pp. 143-154.
- Tilly, C. (1992). "La creación del mundo inter-Estados". En: C. Tilly. *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990* (pp. 265-269). Madrid: Alianza Universidad.