

BIBLIOTECA IEPRI 25 AÑOS

Diana Marcela Rojas

## El Plan Colombia

La intervención de Estados Unidos  
en el conflicto armado colombiano  
(1998-2012)



IEPRI

DEBATE



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE COLOMBIA  
SEDE BOGOTÁ

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y  
RELACIONES INTERNACIONALES-IEPRI

# El Plan Colombia

La intervención de Estados Unidos en el  
conflicto armado colombiano (1998-2012)

DIANA MARCELA ROJAS

IEPRI

DEBATE



Rojas, Diana Marcela

El Plan Colombia : la intervención de Estados Unidos en el conflicto armado colombiano (1998-2012) / Diana Marcela Rojas. --

Bogotá : Penguin Random House Grupo Editorial, 2015.

328 páginas ; 14 x 23 cm. -- (Biblioteca IEPRI. 25 años)

Incluye bibliografía.

ISBN 978-958-8806-90-7

1. Plan Colombia - 1998-2012 2. Conflicto armado - Colombia - Cooperación de Estados Unidos - 1998-2012 3. Política antidrogas - Colombia - 1998-2012 4. Colombia - Relaciones internacionales - Estados Unidos - 1998-2012 5. Estados Unidos - Relaciones internacionales - Colombia - 1998-2012 I. Tit. II. Serie.

303.6 cd 21 ed.

A1481954

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

Primera edición: abril de 2015

© 2015, Diana Marcela Rojas

© 2015, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.  
Universidad Nacional de Colombia

© 2015, Penguin Random House Grupo Editorial, S. A. S.  
Cra. 5a. A No. 34-A-09  
Bogotá-Colombia  
PBX (57-1) 7430700

Diseño de carátula: Diego Martínez Celis

Penguin Random House Grupo Editorial apoya la protección del *copyright*.

El *copyright* estimula la creatividad, defiende la diversidad en el ámbito de las ideas y el conocimiento, promueve la libre expresión y favorece una cultura viva. Gracias por comprar una edición autorizada de este libro y por respetar las leyes del *copyright* al no reproducir, escanear ni distribuir ninguna parte de esta obra por ningún medio sin permiso. Al hacerlo está respaldando a los autores y permitiendo que PRHGE continúe publicando libros para todos los lectores.

Printed in Colombia-Impreso en Colombia

ISBN: 978-958-8806-90-7

Impreso en: Nomos Impresores

Penguin  
Random House  
Grupo Editorial

## ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS .....	11
INTRODUCCIÓN .....	13

### CAPÍTULO 1

#### SE NECESITA UN PLAN...

¿QUÉ HACER FRENTE A LA DEBACLE? .....	24
Un "Plan Marshall" para Colombia .....	28
El debate en el congreso estadounidense .....	41
Razones de la intervención .....	47
LA PRIMERA FASE DEL PLAN (1998-2002) .....	52
La intervención "dura" .....	52
La fumigación de los cultivos ilícitos .....	52
El programa de reestructuración de las Fuerzas Militares .....	57
La ofensiva militar se pone en marcha .....	88
La intervención "blanda" .....	93
El apoyo al proceso de paz .....	93
La estrategia a largo plazo de USAID .....	97

### CAPÍTULO 2

#### LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

LA SEGUNDA ETAPA DEL PLAN COLOMBIA (2002-2006) .....	120
La "terrorización" del conflicto armado .....	121

Los fundamentos de la PSD.....	126
La intervención "dura" en la PSD .....	130
La intervención "blanda" bajo la PSD .....	144
LA TERCERA ETAPA O FASE DE "CONSOLIDACIÓN" (2006-2010) ...	174
La "nacionalización" del Plan Colombia .....	174
La Estrategia de Acción Integral .....	177
Otros programas.....	197

### CAPÍTULO 3

#### ¿ÉXITO O FRACASO? BALANCE PRELIMINAR DEL PLAN COLOMBIA

LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS, CONTINUARÁ... ..	209
La erradicación de cultivos .....	211
¿Del Desarrollo Alternativo al Desarrollo Integral?.....	214
La persecución contra los narcotraficantes y la extradición .....	218

#### "SE ACERCA EL FIN DEL FIN": RESULTADOS DE LA

ESTRATEGIA CONTRAINSURGENTE .....	223
Recuperación del control territorial .....	225
¿Están derrotadas las FARC?.....	227
¿Es el fin del paramilitarismo? .....	230
La emergencia de las Bacrim .....	237
El reforzamiento de la cooperación militar .....	242

#### RESULTADOS DEL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL ..... 245 |

La modernización del sistema judicial .....	246
La situación de los Derechos Humanos.....	249

EL IMPACTO SOBRE EL DESARROLLO ECONÓMICO.....257

EPÍLOGO: DE LA ESTRATEGIA DE PACIFICACIÓN

AL POSCONFLICTO.....263

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS .....286

## INTRODUCCIÓN

A finales de los años noventa Colombia era un país devastado por la guerra; millones de personas habían sido desplazadas de sus hogares y se sumaban a los cinturones de miseria de las grandes ciudades huyendo de la violencia desatada por la disputa territorial entre los grupos paramilitares, los narcotraficantes y las guerrillas. Los indicadores de seguridad se deterioraban de forma alarmante y la economía estaba en franco declive. El país parecía ir a la deriva ante la mirada atónita de sus dirigentes y la preocupación de la comunidad internacional frente a la eventualidad de un colapso del Estado colombiano.

En cuestión de una década, el conflicto armado interno se había intensificado y extendido hasta alcanzar niveles sin precedentes; las guerrillas multiplicaron exponencialmente el número de frentes, mejorando su capacidad de acción militar y poniendo en jaque a unas Fuerzas Militares debilitadas y desprestigiadas. Otro tanto había sucedido con los paramilitares, que dejaron de ser pequeños ejércitos privados dispersos a lo largo de la geografía nacional al servicio del mejor postor y se convirtieron en actores centrales de la confrontación. En una inesperada metamorfosis y bajo el liderazgo de los hermanos Castaño, los grupos paramilitares se organizaron en un proyecto político denominado "Autodefensas Unidas de Co-

## INTRODUCCIÓN

lombia” cuyo propósito era emprender la guerra contrainsurgente que el Estado no tenía ni la capacidad ni la voluntad de llevar a cabo.

Estas transformaciones se produjeron teniendo como telón de fondo cambios sustanciales en el modelo económico producidos a partir de las recetas neoliberales; la llamada “apertura económica” de los años noventa cambió la vocación agrícola y de mediana industria del país por una tendencia hacia la reprimarización de la economía y una preponderancia del petróleo y del carbón como principales productos de exportación. Un cambio fundamental ocurrió también en cuanto a la economía ilegal. Colombia pasó de ser un país procesador y comercializador de cocaína a convertirse en un productor directo, con lo cual no sólo se amplió el negocio ilícito, convirtiendo al país en el primer exportador mundial de dicha droga; además de generar ganancias extraordinarias, esta transformación hizo del control territorial un elemento central en la lucha armada debido a que se propagaron los cultivos ilícitos y a la necesidad de obtener el dominio de las rutas para los insumos y la comercialización. Sin duda, el dinero de la cocaína fue el combustible que potencializó la expansión de los grupos armados y la consecuente intensificación de la guerra; sin embargo, no sería el único factor.

A los efectos negativos de la apertura económica sobre la mayoría de la población, el desmonte del ya de por sí precario estado de bienestar, el aumento del desempleo y el creciente malestar social, se sumó la crisis política del gobierno Samper (1994-1998), la cual acabó por resquebrajar la institucionalidad y sobre todo la legitimidad del gobierno colombiano. La financiación de una parte de la campaña presidencial con dineros provenientes de la droga mostró hasta qué punto había llegado la connivencia entre la clase política y el narcotráfico. El presidente Samper se mantuvo en el poder durante los cuatro años de su mandato pese a las presiones nacionales e internacionales con un alto costo para el país en términos de gobernabilidad, institucionalidad y democracia.

## INTRODUCCIÓN

El desprestigio del gobierno atizó aún más el conflicto y la situación de inseguridad se extendió a las zonas urbanas, antes relativamente alejadas de la guerra. Los índices de seguridad se deterioraron a un punto antes desconocido, tal como aparece reflejado en las estadísticas de la época: secuestros, masacres, “pescas milagrosas”, extorsiones, homicidios, toma de poblaciones, ataque a las bases militares, categorías todas en las que se alcanzaron cifras récord. Colombia parecía estar al borde del abismo, un Estado en riesgo de colapsar que amenazaba con desestabilizar la región y poner en aprietos el proyecto estadounidense de un hemisferio pacificado, integrado bajo la égida de un modelo de globalización regido por democracia y libre mercado.

Así pues, los últimos años del siglo XX se caracterizaron por un agudo debilitamiento del Estado colombiano, que se evidenciaba en múltiples frentes: la incapacidad de las Fuerzas Armadas para enfrentar a los grupos armados ilegales; las altas tasas de impunidad de un sistema judicial ineficiente; la dificultad para mantener y garantizar el control de la totalidad del territorio nacional y brindar seguridad a sus ciudadanos; la crisis de credibilidad en la clase dirigente; los altos niveles de corrupción; así como el socavamiento de valores fundamentales para la sociedad colombiana.

Ante este escenario catastrófico, las élites colombianas buscaron el respaldo de la comunidad internacional, y sobre todo de Estados Unidos, para implementar un gran plan de reconstrucción del Estado y de recuperación de la legitimidad que permitiera superar su condición de fragilidad y ponerle fin a la guerra; de allí surgió lo que con el tiempo terminó por denominarse “Plan Colombia”.

El Plan Colombia ha sido la estrategia más ambiciosa, costosa y prolongada de intervención estadounidense en el país para hacerles frente a los desafíos que la debilidad del Estado colombiano planteaba tanto a nivel regional como a la propia seguridad nacional estadounidense. Con más de nueve mil millones de dólares entre-

## INTRODUCCIÓN

gados para financiar la estrategia entre 2000 y 2014, Colombia se convirtió en el principal receptor de ayuda estadounidense en América Latina y uno de los primeros en el mundo. Como lo muestra el gráfico 1, el Plan Colombia constituye un hito en la historia de las relaciones bilaterales, precedido solamente por el período correspondiente a la Alianza para el Progreso durante los años sesenta.

Gráfico 1. Ayuda de Estados Unidos a Colombia (1946-2010)



Fuente: *U.S. Overseas Loans and Grants, Obligations and Loan Authorizations* - commonly known as the *Greenbook*. <http://gbk.eads.usaidallnet.gov/query/do>.

Aunque desde Washington se denominó como “Plan Colombia” a la estrategia basada en los recursos aprobados por el congreso estadounidense entre 2000 y 2006, en el marco de este trabajo el significado y el alcance del término se ha ampliado para referirse al conjunto de la intervención estadounidense entre 1998 y 2010, cuyo objetivo principal fue restaurar la capacidad del Estado colombiano para afrontar las amenazas a la seguridad nacional.

Bajo el plan, el Estado colombiano intensificó la lucha antinarcóticos y combatió a los grupos guerrilleros haciendo de la recuperación de la seguridad el objetivo principal del proyecto político nacional. A

## INTRODUCCIÓN

su vez, el país incrementó exponencialmente su gasto militar, pasando del 3 al 6,5 del PIB en el lapso de una década; esta cifra lo ubicó en el primer lugar de América Latina en términos relativos. Asimismo, al estrechar su alineamiento con los Estados Unidos, Colombia se volvió objeto de desconfianzas y controversias en la región, en un momento en el que varios países latinoamericanos contestaban abiertamente la hegemonía estadounidense, construían escenarios regionales alternativos y forjaban alianzas extra continentales.

No obstante, el Plan Colombia no sólo fue una estrategia de carácter militar para hacer frente al conflicto armado interno y el narcotráfico; también aspiró a constituirse en un vasto programa de (re)construcción institucional, recuperación de la legitimidad, mejoramiento de los niveles de vida de la población y establecimiento de condiciones para el ejercicio de la democracia. ¿Se alcanzaron los propósitos trazados en la estrategia? ¿Cuáles han sido los resultados de las políticas implementadas? ¿Qué efectos ha tenido sobre las dinámicas del conflicto armado? ¿Cuáles han sido los costos económicos, políticos y sociales de dicha estrategia?

Luego de varios años de puesta en marcha el Plan Colombia sigue siendo una especie de caja negra aún por descifrar. Motivo de agudas controversias e interpretaciones muy disímiles, un balance de esta experiencia involucra los temas fundamentales del debate político doméstico, así como de las relaciones con Estados Unidos. Mientras en Colombia el proyecto político nacional para la presente década se debate en torno a la consolidación de la estrategia de reconstrucción estatal y la solución definitiva al conflicto armado, Estados Unidos, por su parte, se muestra en general complacido con los resultados obtenidos con el Plan Colombia, presentándolo como un *show case*, un modelo exitoso que podría ser emulado en situaciones de inestabilidad y debilidad estatal como Afganistán y México. Con aciertos y desaciertos, sin duda el Plan Colombia ha tenido un gran impacto tanto en la dinámica de la guerra como en

## INTRODUCCIÓN

la transformación de la estructura y funcionamiento del sistema político colombiano.

Pese a la trascendencia y al impacto que ha tenido sobre la vida nacional, el Plan Colombia ha sido relativamente desconocido por la opinión pública nacional; desde sus inicios fue rodeado por una especie de secretismo, no se discutió en el legislativo colombiano y sólo salió a la luz pública una vez estuvo listo para ser presentado ante el congreso estadounidense. En torno a su definición, no hubo participación ciudadana ni se tuvieron en cuenta las percepciones, demandas o posiciones de la sociedad civil. Su formulación estuvo a cargo de un puñado de funcionarios colombianos y estadounidenses, quienes se encargaron de diseñarlo de tal modo que las expectativas del gobierno colombiano para conseguir la ayuda requerida pudiesen ser aceptables en el contexto del debate político doméstico estadounidense. La clase política colombiana mostró un consenso generalizado frente al plan y aceptó la condicionalidad de Washington con tal de obtener tanto los recursos como el respaldo político al proyecto de pacificación nacional. No obstante, algunos sectores de izquierda se mostraron reticentes y desconfiados frente a la estrategia. Las críticas al plan vinieron principalmente de organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales, nacionales e internacionales, quienes lo denunciaron como una abierta intervención norteamericana y un “plan guerrillero” que iba en contra de una solución negociada del conflicto armado. Por su parte, si bien en algunos sectores académicos hubo un interés inicial por entender el plan y sus implicaciones, con el paso del tiempo el análisis y la producción académica se concentraron en temas más puntuales que dejaron de lado una visión de conjunto de la estrategia. Más de una década después, el Plan Colombia sigue siendo una experiencia que no se ha comprendido ni explicado en su complejidad suficientemente; tanto el debate político como el análisis experto en torno a su significado y sus implicaciones siguen pendientes.

## INTRODUCCIÓN

¿Cómo entender el Plan Colombia en su conjunto? ¿Qué explica que el país se haya convertido en un laboratorio de esta tentativa estadounidense por “recuperar” Estados débiles, en riesgo de colapsar e incluso fallidos? ¿Por qué el Plan Colombia se erigió como la columna vertebral del proyecto político nacional de pacificación? ¿Cuáles fueron los costos para el país? ¿Cuál es el balance de la estrategia? ¿Hasta qué punto y de qué manera el plan ha redefinido los parámetros de relacionamiento entre el sistema político colombiano y el estadounidense? ¿Hasta dónde la política de Estados Unidos hacia Colombia durante el período analizado da cuenta de la manera como hoy se ejerce la intervención internacional?

Este libro busca la respuesta de tales interrogantes. Para ello es preciso examinar a fondo el Plan Colombia bajo el presupuesto de que no fue una estrategia formulada con claridad y coherencia desde el principio, sino, más bien, un experimento de intervención frente a un Estado en riesgo de colapsar. Se trató de una experiencia que, retomando los elementos de políticas y experiencias anteriores tanto de Colombia misma como de otras partes del mundo, buscó dar respuesta a una situación inédita, difícil en su comprensión así como en su manejo; así, el Plan Colombia fue tomando forma y sentido a punta de ensayo y error, haciendo que, en la práctica, el país se constituyera en un laboratorio de una forma particular de intervención<sup>1</sup> por parte de los Estados Unidos.

A través del examen detallado de la experiencia que se desarrolló entre 1998 y 2010, el presente trabajo se plantea examinar el contexto que dio lugar al diagnóstico de debilidad del Estado colombiano e hizo necesaria una intervención internacional; entender tanto la génesis como la progresiva transformación de la estrategia, a la luz de las dinámicas políticas domésticas tanto en Colombia

1. Para la conceptualización de la intervención internacional y su pertinencia para el análisis del caso colombiano ver: Rojas, Diana Marcela (2012).

## INTRODUCCIÓN

como en Estados Unidos; analizar los avances y las dificultades que se fueron dando en la implementación de las diferentes políticas y programas a través de los cuales se puso en marcha el plan; y, finalmente, establecer algunos parámetros de evaluación de la experiencia con miras a formular un balance de la estrategia.

El Plan Colombia se estudiará aquí en tres fases. Estas etapas se han establecido a partir de la variación de los medios utilizados y los programas desarrollados durante la intervención. En el análisis se distingue lo que llamaremos la *intervención dura*, que se refiere a la utilización de las capacidades militares principalmente orientadas hacia la lucha contra las drogas y la guerra contrainsurgente, y la *intervención blanda*, en la que la ayuda estadounidense fue orientada a desarrollar programas de asistencia económica, social y de carácter humanitario.<sup>2</sup> Cada una de las etapas presenta una variación en la combinación entre intervención dura e intervención blanda.

En el primer capítulo se analiza la primera fase del plan; allí se da cuenta de la manera como se formuló la estrategia, los actores involucrados, el debate político en Colombia y en Estados Unidos así como las razones por las cuales se da una intervención internacional en el país. Esta etapa, de definición y formulación, abarca el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) y se articula en torno a dos ejes centrales: el proceso de paz entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC, y la reestructuración de las Fuerzas Militares en apoyo a la política antinarcoóticos. El segundo capítulo examina la segunda y tercera fases del plan; en ellas el Plan Colombia se implementó a través de la denominada "Política de Seguridad Democrática"; la segunda fase abarcó el primer mandato de Álvaro Uribe (2002-2006) y sus ejes principales fueron la campaña con-

2. La distinción entre intervención dura e intervención blanda se desarrolla retomando elementos de los conceptos de *hard* y *softpower* desarrollados por Nye, Joseph (1991).

## INTRODUCCIÓN

trainsurgente contra las FARC y el proceso de negociación con las formaciones paramilitares agrupadas en las AUC. La tercera fase se orientó a consolidar el proceso por medio de la formulación de una estrategia integral (2007-2011); esta última etapa abarca el segundo mandato del gobierno Uribe y se prolonga hasta el primer gobierno de Santos.

El tercer capítulo propone un esquema de evaluación de los resultados del Plan Colombia con el fin de avanzar en un balance del conjunto de la experiencia.

Finalmente, se aborda de manera breve la transición entre el Plan Colombia y la construcción de un escenario de postconflicto, a partir de la apertura del proceso de negociación con la FARC por parte de la administración Santos.

## El Plan Colombia

¿Cómo se explica que Colombia se convirtiera en el laboratorio de un experimento estadounidense que buscaba “recuperar” Estados débiles, en riesgo de colapsar e incluso fallidos? ¿Por qué el Plan Colombia se erigió como la columna vertebral del proyecto político nacional de pacificación? ¿Fue un plan formulado con claridad y coherencia desde el principio? ¿Cuáles fueron los costos para el país?

A través del estudio detallado de la experiencia que se desarrolló entre 1998 y 2010, este libro busca responder estos y otros interrogantes más en torno al llamado Plan Colombia. La autora recorre el contexto que dio lugar al diagnóstico de debilidad del Estado colombiano e hizo necesaria una intervención internacional; investiga tanto la génesis como la progresiva transformación de la estrategia, a la luz de las dinámicas políticas domésticas tanto en Colombia como en Estados Unidos; analiza los avances y las dificultades que se fueron dando en la implementación de las diferentes políticas y programas a través de los cuales se puso en marcha el plan y, finalmente, establece algunos parámetros de evaluación de la experiencia con miras a formular un balance de la estrategia.

