

PLAN COLOMBIA Un Plan, dos Visiones

“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” (Plan Colombia, Introducción).

¿Cuándo?

Tal vez uno de los puntos de inflexión más importantes en la historia del país, y sin duda la mayor apuesta del Gobierno Pastrana, es el Plan Colombia (PC), una estrategia que busca, muy al estilo del Plan Marshall, establecer las bases para el desarrollo del país dentro de un entorno pacífico y libre de narcotráfico. Jaime Ruiz, ex Director del Departamento de Planeación Nacional (1998-1999) y uno de los artífices de la iniciativa, sintetizó el Plan en el Foro “Plan Colombia: Balance y Perspectivas”¹ de la siguiente manera:

El Plan fue diseñado como un proyecto integral en el que lo social tenía tres componentes clave que sumados pesaban bastante más que el componente militar: la sustitución de cultivos ilícitos, la red de apoyo social y el otorgamiento de preferencias arancelarias. De estos tres, solamente la sustitución de cultivos quedó sin el financiamiento necesario por cuenta de la negativa de la Unión Europea a participar en el Plan como se le había pedido. Los

resultados de los otros dos componentes sociales han sido también muy positivos, como lo expuso también en este foro el actual director del Plan Colombia y asesor presidencial, Luis Alfonso Hoyos. El que, cuando se presentó el Plan, no se hayan medido las preferencias arancelarias en su aporte equivalente no significa que ellas no tengan un valor muy importante. Para dar solamente un ejemplo, a partir del Atpdea, el valor de las exportaciones de Colombia en el sector textil-confecciones se ha triplicado y las exportaciones de flores se han solidificado. Hay que reconocer que ambas actividades son grandes generadoras de empleo.

El Plan Colombia no es entonces una imposición de Estados Unidos. Bajo la tesis de la responsabilidad compartida y de la necesidad de asumir en forma más equitativa las consecuencias de la política de prohibición propuesta por Washington y Europa, el énfasis del Plan estaba centrado en cuatro puntos:

1. Desde el punto de vista del delito del narcotráfico, el que además de la extradición, la interdicción y la erradicación – en los que se había concentrado históricamente la ayuda –, pusieramos un nuevo énfasis en el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas, la Policía y la Justicia, para enfrentar las secuelas de la violencia y la inestabilidad generada por ese flujo exagerado de dineros ilícitos hacia Colombia.
2. Desde el punto de vista de la erradicación, el que se acompañase la fumigación con la inversión de recursos en desarrollo alternativo e infraestructura,

¹ Realizado por el Instituto de Ciencia Política, la Revista Semana y la Universidad Militar Nueva Granada, en Agosto de 2004.

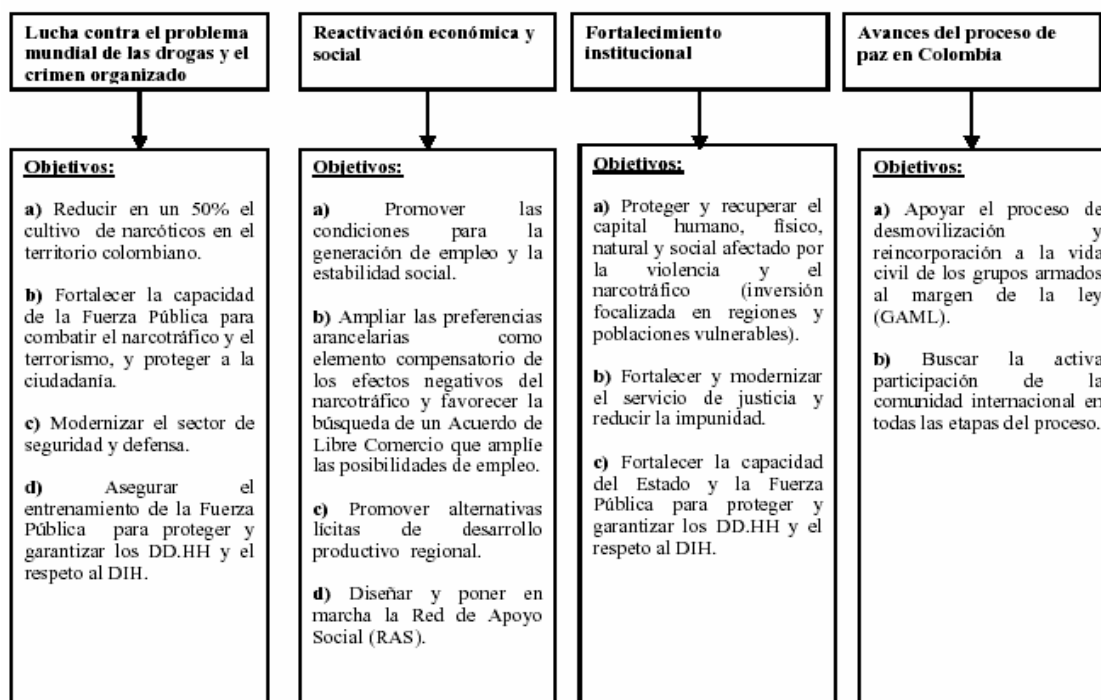
directamente en las zonas afectadas por los cultivos ilícitos.

3. Desde el punto de vista de la compensación económica, la solicitud de preferencias arancelarias.

4. Desde el punto de vista del proceso de paz, el acompañamiento de las conversaciones por la comunidad internacional.

Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación en el “Balance Plan Colombia” (DNP, Balance Plan Colombia 1999 – 2005, Septiembre de 2006), resumió los componentes del Plan en el siguiente cuadro (*ver* Cuadro 1).

Cuadro 1. Objetivos del PC por componente



Fuente: DNP

Durante los últimos seis años, la inversión total del PC ha sido de US \$10.732 millones, de los cuales US \$6.950 millones (64.8%) corresponden al gobierno colombiano y US \$ 3.782 (35.2%) al de los Estados Unidos. Del total, el 26.57% corresponde a fortalecimiento institucional, el 15.98% a reactivación económica y social y el 57.45% a lucha contra las drogas ilícitas

y crimen organizado. En cada uno de los agregados del Plan, Colombia aporta entre el 55% y el 84% del total de recursos. (DNP. PG. 5).

Desde la perspectiva del país, el Plan Colombia es, por mucho, más amplio y complejo que desde el punto de vista de los Estados Unidos. Las cifras hablan por si solas, mientras Colombia distribuye su

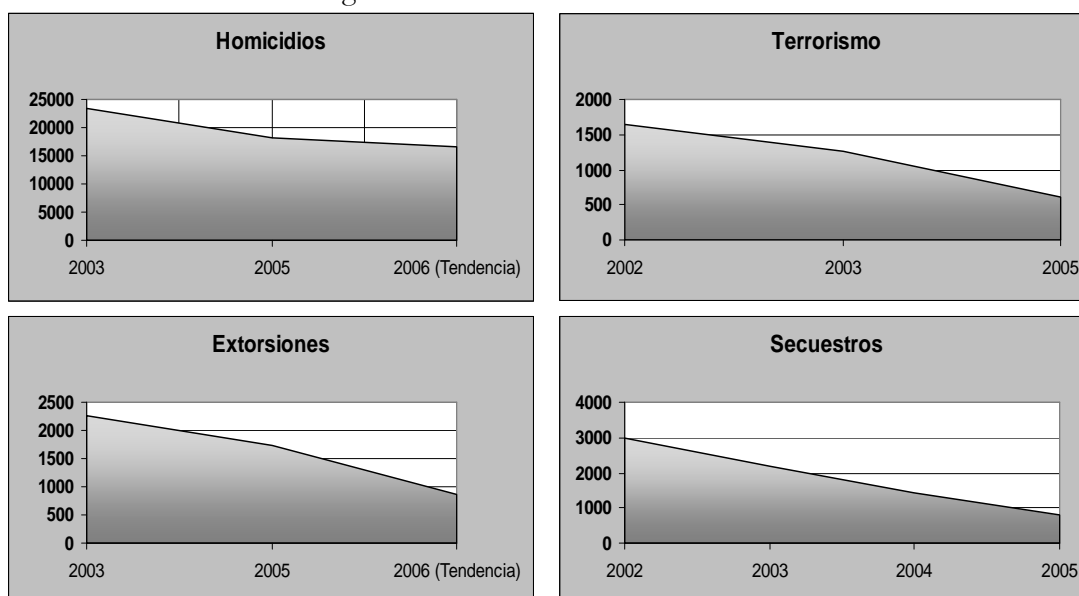
dinero en aspectos sociales, económicos y militares, Estados Unidos se concentra primordialmente en la lucha contra las drogas ilícitas y el crimen organizado, eso no significa que no haya cooperación en otras áreas, pero el aporte es menor, de hecho la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos, en su reporte sobre el Plan Colombia (Library of Congress, Congressional Research Service, Plan Colombia: A Progress Report, Mayo 9 de 2005), menciona lo siguiente:

El objetivo primario de los Estados Unidos es el de prevenir el flujo de drogas ilegales hacia los EE.UU., así como ayudar a Colombia a promover la paz y el desarrollo económico, porque ello contribuye con la seguridad regional de los Andes. Los objetivos primarios de Colombia son promover la paz, el desarrollo económico, incrementar la seguridad y terminar con el

tráfico de drogas. Tanto los objetivos colombianos como los estadounidenses han evolucionado de un enfoque estrictamente anti-narcóticos a uno interrelacionado con actividades anti-terroristas. (Library of Congress - Traducción libre)

Lo anterior nos lleva a evaluar el Plan Colombia y su futuro desde dos perspectivas, la colombiana y la estadounidense. Desde el punto de vista colombiano, el PC puede ser considerado como exitoso, pues está cumpliendo con la mayoría de los objetivos iniciales fijados, a excepción de la paz (en los términos establecidos por el Gobierno Pastrana); sin embargo, es importante anotar que el hecho que se muestren mejoras no significa que éstas se deban del todo al Plan Colombia. El Cuadro 2 muestra la evolución del Plan en materia de seguridad.

Cuadro 2. Indicadores de Seguridad.



Fuente: “100 Buenas Noticias”, *Revista Cambio*, Octubre 19 de 2006

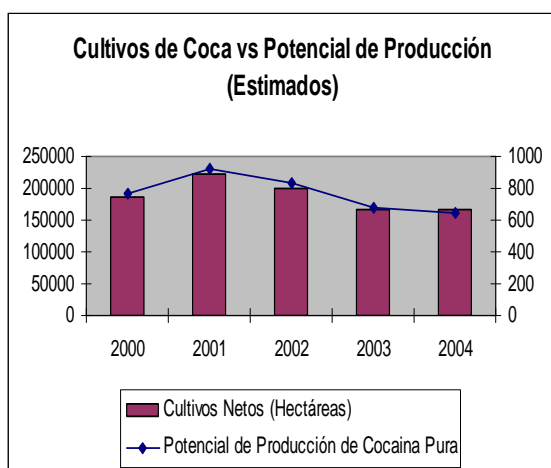
Por su parte, los indicadores tanto sociales como económicos son también alentadores.

- El crecimiento promedio del periodo 2003-2006 alcanza el 5%, quintuplica lo observado durante el periodo 1996-2001 (Carolina Rentería, Directora de Planeación Nacional, discurso lanzamiento Misión Contra la Pobreza, Octubre 17 de 2006, PG 4)
- Entre 2002 y 2005 la pobreza se redujo del 58% al 49%, y la pobreza absoluta se redujo del 21% al 14.7% en el mismo lapso. (*ibid*)
- La tasa de desempleo ha registrado una caída de 3.9 puntos en los últimos tres años, al pasar de 15.7% en 2002 a 11.8% en 2005. Hoy, según las cifras del Dane, esa disminución significa que 1.9 millones de colombianos han entrado al mercado laboral (“100 Buenas Noticias”, *Revista Cambio*, Octubre 19 de 2006).
- Familias en Acción, uno de los principales programas de lucha contra la pobreza pasó de tener 250.000 familias cubiertas en 2002 a 650.000 en 2006 (Rentería, PG 7)
- Colombia se ha convertido en destino atractivo para la inversión extranjera. El año pasado, las inversiones aumentaron más del 230% al pasar de 3.052 millones de

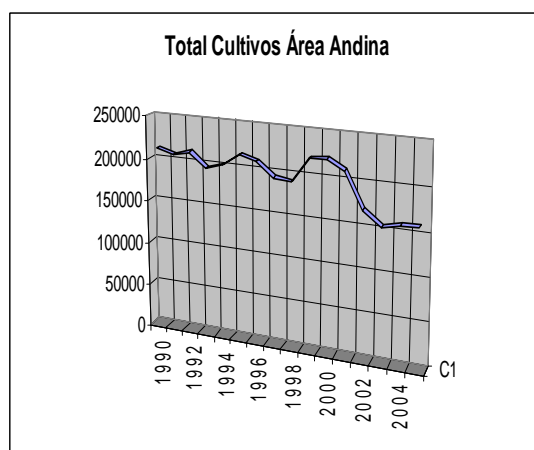
dólares, en 2004, a 10.192. En el primer trimestre de 2006, sumaron 978 millones de dólares, 63 millones más que en el mismo periodo de 2005. (*Revista Cambio*)

Desde la perspectiva de los Estados Unidos el éxito del Plan no es tan claro pues el principal objetivo no ha sido cumplido. El Cuadro 3 muestra que si bien la producción ha bajado en el país, durante los dos últimos años de la medición los niveles se estabilizaron, e inclusive si se mira el agregado de los países andinos involucrados en la Iniciativa Andina contra las Drogas, (Andean Counterdrug Initiative, ACI) la producción ha tendido a recuperarse después de una baja sensible a inicios de la presente década.

Cuadro 3



Fuente: Departamento de Justicia de los EE.UU.



Fuente: Naciones Unidas.

Otro argumento que juega en contra de la efectividad del Plan Colombia es la migración de cultivos entre los países andinos que se ha dado históricamente, el

Cuadro 4 muestra que, en términos porcentuales, cuando la producción disminuye en alguno de los países, aumenta en los otros.

Cuadro 4.

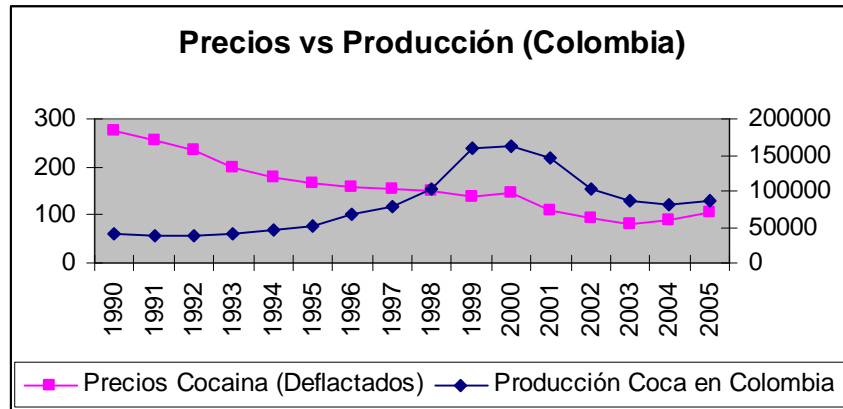


Fuente: Naciones Unidas

Por último, como podemos ver en el Cuadro 5, en el mercado de Estados Unidos no se han visto variaciones significativas en el precio de la cocaína, algunos informes le atribuyen este fenómeno a la pérdida de la pureza (National Drug Threat Assessment 2006, US Department of Justice, National Drug Intelligence Center, 01/06, PG. 6) y a la capacidad de los narcotraficantes para absorber los choques en los precios a través de una reducción en su margen de ganancia (Library of Congress, PG. 7). Frente al argumento sobre la pérdida de la pureza no

hay claridad pues mientras el Departamento de Justicia lo apoya, el informe de la Biblioteca del Congreso, sostiene que desde mediados de la década de los ochenta no se han presentados cambios significativos en la pureza (PG. 7). No hay contradicciones en la pérdida de los márgenes de ganancia, sin embargo este argumento no explica por si solo el fenómeno, pues si bien los precios se han mantenido estables, los costos de oportunidad son cada vez más altos y sin embargo no han logrado desestimular la producción.

Cuadro 5.



Fuente: Naciones Unidas

Si bien es cierto que el Plan ha mostrado resultados positivos tanto desde la perspectiva colombiana como desde la estadounidense, lo cierto es que en el área que más le interesa a los Estados Unidos, la relación costo beneficio, no se ven avances. Si bien los cultivos se han reducido en un 50.8% (Miami Herald, 15/09/2006), ni el precio ni la cantidad de droga disponible en los Estados Unidos han sufrido mayores cambios. La gran pregunta es: ¿Hasta cuando estarán dispuestos a financiar un Plan que no está mostrando beneficios reales a la población estadounidense? Más aún, sabiendo que en el futuro las variables que justifican el Plan Colombia se alejan del área andina.

En su más reciente informe, el Centro Nacional de Inteligencia en Drogas de los

Estados Unidos, menciona dos elementos preocupantes para el Plan Colombia:

- La distribución de cocaína es ahora eminentemente mexicana.
- Las drogas con mayor crecimiento en el país son las sintéticas.

Si a esto le sumamos el hecho que la lucha contra la producción no parece funcionar y que es posible suponer que la estrategia pueda enfocarse a darle mayor peso a la lucha contra la distribución antes que a la producción, el financiamiento del Plan Colombia a futuro podría estar en peligro.

La cuestión no es solo de resultados, es de metas. ¿Cómo es posible saber si el Plan es exitoso o no sin metas con las cuales se puedan contrastar los resultados? Si se

analiza el Plan Colombia como un proyecto con un espacio temporal definido y con unos objetivos claros, es de esperar que haya metas que permitan evaluar los resultados. Sin embargo, este no es el caso y pone de manifiesto una situación preocupante, pues en la medida que el Plan Colombia canaliza gran parte de la inversión del gobierno central, no estamos en capacidad de evaluar la efectividad, no solo del Plan sino de la mayoría de políticas fijadas por el gobierno.

Es indispensable generar algún tipo de indicadores de gestión (con metas incluidas) que permitan evaluar resultados y hacer ajustes, si es del caso. Es importante anotar que el documento Visión Colombia 2019 (Departamento Nacional de Planeación) fija algunas metas, sin embargo estas son muy generales y no se refieren específicamente al Plan. Pero, desde la perspectiva colombiana, ¿ha servido el Plan? Las estadísticas muestran que sí. ¿Cuánto? No lo sabemos y en la medida que no hay metas, seguiremos sin saberlo.

Desde la perspectiva de EE.UU. y mirándolo de cara a los resultados en la sociedad estadounidense, el Plan no ha servido pues los precios y las cantidades siguen prácticamente siendo las mismas

que existían antes del Plan. Sin embargo, lo paradójico es que ni el gobierno ni la sociedad de los Estados Unidos parecen verlo desde esta perspectiva, de otra manera no sería explicable que se hayan aprobado adiciones y se contemple llevar el Plan por una cantidad de años superior a la originalmente proyectada.

Tal vez la razón de esta paradoja y la razón por la cual el Plan puede justificarse por más años, es la idea de que con éste se está luchando contra el terrorismo y en la medida que Colombia sea protagonista y que la región se esté volviendo adversa a los intereses norteamericanos, el Plan Colombia necesita seguir existiendo, la pregunta es ¿hasta cuando y de qué manera?^o

^o El presente documento, es el segundo de un grupo de trabajos, basados en una serie de mesas redondas convocadas por el ICP y el Consejo Gremial en las cuales se analizan las elecciones en los EE.UU. y sus implicaciones para Colombia. Las opiniones acá expresadas no comprometen a los asistentes.