

# EL PLAN COLOMBIA: ¿POLÍTICA COLOMBIANA O POLÍTICA ESTADOUNIDENSE? - ANÁLISIS DE LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA “VÍAS PARA LA PAZ”

Daniel Hernández Díaz <sup>1</sup>  
Felipe Serna Abusaid <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Estudiante del Gimnasio Campestre 2025  
[daniel.hernandez@campestre.edu.co](mailto:daniel.hernandez@campestre.edu.co)

<sup>2</sup> Tutor de la Investigación - Investigador del Gimnasio Campestre  
[fserna@campestre.edu.co](mailto:fserna@campestre.edu.co)

Recibido: 28 de marzo de 2025. Aceptado: xx de Junio de 2025  
*Received: March 28, 2025. Accepted: June xx, 2025*

## RESUMEN

El presente estudio pretende analizar el impacto de la política exterior de los Estados Unidos en el desarrollo de las políticas internas de Colombia. El análisis se hará enfocado en la política de paz del Gobierno Pastrana (1998 – 2002), desarrollado en alianza con los Estados Unidos, llamado el “Plan Colombia”, específicamente en el proyecto “Infraestructura para la Paz” y “Vías para la Paz”, desarrolladas entre 1998 y 2001. Este análisis va a ser realizado a través del Marco de las Coaliciones Promotoras propuesta por los profesores Paul A. Sabatier y Christopher M. Weible, donde se estudiarán las coaliciones generadas, los factores estables y variables, para el desarrollo de la presentación y presentación de la política pública del país, buscando la influencia de los Estados Unidos en ella.

**PALABRAS CLAVE:** Plan Colombia, Política Pública, Intervención, Soberanía, Marco de las Coaliciones Promotoras.

## ABSTRACT

*The present study aims to analyze the impact of US Foreign Policy in the development of Colombian internal affairs. This analysis will be focused on the peace policies of the Pastrana administration (1998 – 2002), specially the “Plan Colombia” project, focused on the “Infrastructure for Peace” and “Roads for peace” initiatives developed from 1998 to 2001. This analysis will be conducted through the Advocacy Coalition Framework, developed by professors Paul A. Sabatier and Christopher M. Weible, examining the coalitions formed, the stable and variable factors, and their role in the development and presentation of public policy in the country, aiming to find US influences in the project.*

**KEYWORDS:** *Plan Colombia, Public Policy, Interventions, Sovereignty, Advocacy Coalition Framework.*

## INTRODUCCIÓN

El conflicto armado en Colombia nunca ha culminado. Se han desarrollado propuestas y acuerdos de Paz entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC, pero sigue existiendo el conflicto, y la pérdida de vidas humanas a la violencia. Este fenómeno siguió creciendo desde el auge del narcotráfico, en donde los grupos al margen de la ley desarrollaron estrategias para la comercialización de cultivos ilícitos para su enriquecimiento. Para darle un fin a las FARC y a su red de narcotráfico, el Gobierno Nacional en la Administración de Andrés Pastrana (1998 – 2002),

desarrolló el Plan Colombia, una macro política pública que apuntaba a una paz duradera en el país. Esta política tenía diferentes enfoques militares y socioeconómicos para traer la paz al país, y muchos de estos proyectos fueron manipulados por los Estados Unidos, ya sea para una intervención económica, promocionar o eliminar partes del proyecto. Por eso surge esta investigación, para poder analizar la influencia de los Estados Unidos de América en políticas públicas colombianas, enfocadas en la formulación paz del Plan Colombia en la administración Pastrana. Para ello, se requiere comprender la relación entre los Estados Unidos y Colombia en el siglo XX, y analizar el Plan Colombia y su formulación a través del Marco de las Coaliciones Promotoras, para entender la formulación del Plan y el grado de relación de EE.UU. en el proyecto.

**Pregunta de Investigación:** ¿Cómo influyó los Estados Unidos en el desarrollo de las políticas públicas para la paz del Gobierno Nacional en la administración Pastrana (1998 – 2002), específicamente, en el programa “Vías para la Paz” del Plan Colombia, visto en el CONPES 3075 del 2001?

**Hipótesis:** Los Estados Unidos tuvieron una influencia significativa en el desarrollo de la macro política pública, el Plan Colombia, a través de sus intervenciones. Los Estados Unidos lograron desarrollar proyectos de participación política y social en Colombia, donde se generaron beneficios, tanto para el gobierno nacional, cómo para el gobierno norteamericano. Estos beneficios van desde el manejo de la situación de los cultivos ilícitos en el país, a la seguridad bajo el contexto del Conflicto Armado.

## 1. MARCO TEORICO, CONCEPTUAL O DE REFERENCIA

### Colombia

Al final de la Guerra de los Mil Días, Colombia sale fracturada y vencida, no solo por la gran pérdida de vidas humanas y de la Guerra Civil que se desató, sino también por la pérdida del Istmo de Panamá, quien con la ayuda de los Estados Unidos proclamaba su independencia de la República de Colombia. Si bien los intereses de los Estados Unidos en Panamá eran conocidos, Colombia no se fue sin una pelea, llevando al gigante norteamericano a la corte internacional en La Haya, para resolver la disputa del territorio panameño. Para Colombia, la pérdida de Panamá trajo grandes consecuencias socioeconómicas, mientras que, para los Estados Unidos, trajo una gran victoria comercial, al ser ellos quienes controlaban el gran Canal de Panamá, y el tráfico marítimo comercial. Después de un gran debate interno en el congreso federal, los Estados Unidos decidieron pedirle al estado colombiano un “borrón y cuenta nueva”, accediendo a pagar unas reparaciones por la pérdida de Panamá, en cambio a la amistad colombiana. Este fue el tratado “Urrutia - Thomson”, el cual llegó por parte de los Estados Unidos a Colombia en 1914, pero por diferencias políticas se firmó en 1921, no sin antes haber tenido grandes modificaciones. Es aquí donde empieza la alianza estratégica de la República de Colombia, con los Estados Unidos de América.

### “*Respice Polum*”

Gracias al tratado “Urrutia - Thompson”, Estados Unidos indemnizó a Colombia con 25 millones de dólares, donde Colombia se abrió al mercado norteamericano. Es aquí donde bajo la presidencia del conservador Marco Fidel Suarez (1918 - 1921) se instaura la doctrina “*Respice Polum*”, también llamada “Mirar hacia el norte”, o “la doctrina de la Estrella Polar”, donde toda política colombiana se asemejaría a los Estados Unidos y su filosofía. “El norte de nuestra política exterior debe estar allá, en esa poderosa nación, que más que ninguna otra ejerce decisiva atracción respecto de los pueblos de América” (Bermúdez C., 2010, Pg. 140) [1]. La doctrina se impulsó, cuando grandes actores de la economía norteamericana iniciaron a trabajar al mercado colombiano, y Colombia experimentó un gran boom económico, llamada “La Danza de los Millones”. En la casa de Nariño, los presidentes

Nel Ospina (1922 - 1926) y Abadía Méndez (1926 - 1930), continuaron la doctrina del presidente Suárez, impulsando la economía y acercándola a un estado de similitud con los Estados Unidos. Colombia también recibió ayuda desde Washington D.C., para el establecimiento de entidades financieras, cómo el Banco de la República, bajo la “Misión Kemmerer”. Según el investigador Drekonja Kornat (1983), la doctrina de mirar hacia el norte ha sido de las políticas más influyentes en la política colombiana del siglo XX, y ha llevado a la formación de Colombia como una nación, en semejanza a los Estados Unidos y a su voluntad. Desde la “doctrina Polar”, Colombia se volvió un aliado clave para los Estados Unidos, donde el gigante del norte confiaba en el país para mantener la región americana en orden.

### **La inversión externa**

La historia continua con los recursos naturales disponibles en Colombia, para su explotación. Por su naturaleza geográfica, Colombia tiene grandes fuentes de potencial energético, y fue así cómo lo vieron empresarios colombianos y norteamericanos. Desde la apertura económica de Colombia al mercado del norte en la década de 1910, diversas compañías comprendieron el valor que Colombia posee para ellos, y para el mundo de la energía por el petróleo. La primera gran expedición petrolera desde Estados Unidos inicia en 1916 con el empresario Michael Benedum en la “zona de Infantas” (hoy Barrancabermeja), y es marcada con la frase “La tierra olía a petróleo”. Fueron tantas las posibilidades que Benedum vio que, junto a dos socios, decidió establecer la “Tropical Oil Company” (Troco), que buscaba generar inversiones petroleras en Colombia, para su exportación a los Estados Unidos. En búsqueda de inversiones petroleras, participaron empresarios colombianos, quienes, por presión norteamericana, utilizaron su influencia en la esfera sociopolítica para convencer al Estado de permitir el desarrollo para la extracción petrolera.

En 1905, el presidente de la República otorga “la concesión De Mares” a Roberto De Mares, para la creación de una compañía de exploración y explotación de petróleo en el área de Santander. Esta concesión se logra ampliar con la ayuda de los Estados Unidos, donde se decreta que De Mares tiene 30 años, a partir de 1921, para usufructuar el petróleo, y luego será el Estado quien lo usufructuará. Durante estos 30 años, la inversión norteamericana ayudó en la exploración y explotación del petróleo, al igual que en infraestructura clave en la producción de petróleo en Colombia, tanto que llevó a la formalización de las exportaciones de hidrocarburos en 1926. Fueron todas estas empresas y su inversión privada en Colombia, al igual que el establecimiento de la Troco en Barrancabermeja, las que impulsaron la creación y el desarrollo de la industria petrolera en Colombia como se conoce hoy en día. Por tensiones socioeconómicas a finales de la década de 1920, los estadounidenses abandonan el proyecto, y deja a los líderes conservadores la tarea de nacionalizar la Troco, a través de la Ley 165 de 1948, que estableció la Empresa Colombiana de Petróleos, “Ecopetrol”. A lo largo de los años, Ecopetrol creció a ser una de las empresas más grandes del país, siendo el Estado el mayor accionista, generando empleos e innovación tecnológica para el país, progreso que no se habría logrado sin la influencia de los Estados Unidos para su propio desarrollo económico a inicios del siglo XX.

### **Alianza para el Progreso**

La Segunda Guerra Mundial, concluye con la victoria de los Estados Unidos y los Aliados, pero es aquí donde se genera otro conflicto; un conflicto de ideología, donde los Estados Unidos y su sistema capitalista, luchan contra la Unión Soviética y su sistema socialista, por el control del Mundo. Para ello, los Estados Unidos decide desarrollar diversos planes de ayuda económica al mundo, tal como “La Alianza para el Progreso” (ALPRO o APP) en América Latina. La APP fue establecida por el

presidente Kennedy en la década de los 60, y seguía la teoría de la modernización estatal (Rojas D.M., 2010) <sup>[2]</sup>. Esta teoría de la modernización fue desarrollada por las grandes academias del pensamiento estadounidense, donde se definían los beneficios para Estados Unidos, en impulsar el desarrollo socioeconómico de demás países en el mundo. El presidente Kennedy justificó en 1961 la APP diciendo lo siguiente: “El nivel de vida de cada familia americana irá en aumento, la educación básica estará disponible para todos, el hambre será una experiencia olvidada, ya habrá pasado la necesidad de una ayuda externa masiva, y la mayoría de las naciones habrán entrado en un período de crecimiento autónomo y, aunque todavía habrá mucho por hacer, cada República americana dirigirá su propia revolución de esperanza y progreso.” (Kennedy J.F., 1961) <sup>[3]</sup>. Fue así como la APP se enfocó en ayudas para el desarrollo de América Latina, siendo Colombia el segundo estado en recibir ayudas económicas de la APP, sumando más de 885 millones de dólares en la década de 1960 (Rojas D.M., 2010) <sup>[2]</sup>. Fue esta asistencia económica la que ayudó a Colombia a establecer su economía, y a generar proyectos de reformas sociales al país, desde la inversión capitalista mundial. Tal cómo la reforma agraria, donde se estableció el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), donde en la primera década de trabajo, se adquirieron 2.3 millones de hectáreas, listas para ser redistribuidas para generar trabajo en el campo.

Gracias a esta inversión y el desarrollo de las reformas colombianas, Kennedy y el gobierno de los Estados Unidos nombró a Colombia como la “Vitrina del Éxito” de la APP, y mantuvo a la nación como un aliado clave para los Estados Unidos. Sin embargo, a lo largo del desarrollo de la APP, existieron retrasos en los avances de las reformas, tanto que el gobierno de los Estados Unidos llegó a condicionar la ayuda económica a Colombia. Los Estados Unidos condicionó su ayuda económica, solo si existían avances en las reformas que ellos querían ver, tal como las reformas fiscales y monetarias, generando cambios en las políticas del gobierno nacional y sus planes de desarrollo. “En diciembre de 1962 Estados Unidos y Colombia firmaron un nuevo programa de préstamo de por US\$60 millones para apoyar la balanza de pagos, pero condicionando el préstamo a las reformas fiscales y monetarias colombianas e insistiendo en el uso de la contraparte en pesos para los proyectos de desarrollo en vez de ayuda presupuestal.” (Rojas D.M., 2010) <sup>[2]</sup>.

El gobierno colombiano, siguió trabajando junto al gobierno estadounidense, recibiendo ayudas económicas para poder generar cambios tangibles en la sociedad; tal cómo la diversificación de la economía, para eliminar la dependencia al café, el impulso de la actividad industrial y el control de la inflación, pero, todos estos avances venían condicionados a la ayuda de los Estados Unidos.

Así, Colombia generó un vínculo de dependencia hacia Estados Unidos, bajo la teoría de la dependencia (Subgerencia del Banco de la República, 2015). También se desarrolló una paradoja entre los avances de corto y largo plazo, donde se ve este condicionamiento cómo una herramienta de control económico y político de parte de los Estados Unidos, más que una herramienta de desarrollo integral a largo plazo. Los Estados Unidos condicionaron su ayuda para manipular al Gobierno Nacional para su propio beneficio en la reducción de una posible insurgencia y gobierno socialista en América Latina, sin realmente importarles el desarrollo económico del país. “No obstante, el balance de los resultados de la APP en Colombia da cuenta de la permanente tensión y en ocasiones, abierta contradicción, entre los fines de corto y largo plazo... En su mayoría, el programa de préstamos bajo APP se orientó o bien a apoyar al gobierno en un período electoral o bien a respaldar un programa de estabilización económica.” (Rojas D.M., 2010) <sup>[2]</sup>

#### **Plan Colombia:**

Para establecer una nueva política para la lucha contra las drogas y la formulación de una paz duradera, el nuevo presidente de la República, Andrés Pastrana Arango desarrolló el Plan Colombia. El Plan Colombia, enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Pastrana (1998 - 2002), se desarrolló cómo un plan integral para el beneficio de la sociedad colombiana para combatir el narcotráfico y las drogas. “En primera instancia, y como eje central de la política de paz (Gráfico 4.1 [Figura 2.1 en este texto]), el gobierno ha estructurado el Plan Colombia el cual, a través de combinar adecuadamente las acciones de atención humanitaria con las de desarrollo, dejando atrás el tradicional esquema asistencialista, adelantará su acción en tres frentes: sustitución de cultivos ilícitos por medio de programas de desarrollo alternativo, atención a la población desplazada y acciones priorizadas y focalizadas hacia regiones donde la violencia ha asumido un carácter crítico.” (Pastrana A., 1998, Pg. 305) <sup>[4]</sup>. Este Plan se planteó para su desarrollo en todo el territorio nacional, usándose principalmente en las zonas directamente afectadas por el enfrentamiento armado, así como las zonas afectadas por las actividades del narcotráfico y su “violencia ordinaria”. (Pastrana A., 1998, Pg. 306). <sup>[4]</sup>

El Plan Colombia tenía tres (3) puntos específicos, enmarcados bajo la “Política de Paz” del Gobierno Pastrana. Los tres grandes puntos son: la atención para las poblaciones desplazadas, el plan para las zonas de conflicto, y un programa de desarrollo alternativo. Todo el Plan Colombia está financiado bajo el marco del “Fondo de Inversión para la Paz”, que incluye financiamiento tanto del Estado Colombiano, cómo de actores externos, como Los Estados Unidos de América, y la Cooperación Andina de Fomento (CAF). Es aquí, donde se puede ver que el Gobierno decide Internacionalizar la política pública, donde se entiende que Colombia no puede combatir sola el conflicto contra las drogas y necesita asistencia de diversas naciones y organismos regionales e internacionales.

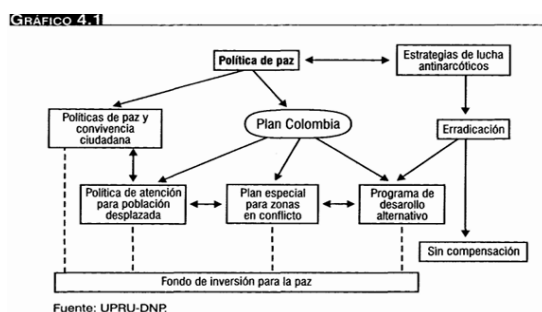


Figura 2.1: Organigrama del Plan Colombia

Para el desarrollo del Plan Colombia, se decidió que se iban a invertir alrededor de 7.500 millones de dólares, en un periodo de 5 años (se ve un Plan Colombia Integral que va más allá que una política de un Gobierno Particular, y es una estrategia del país), para reactivar la economía colombiana, promover el desarrollo social, erradicar cultivos ilícitos y relanzar conversaciones de paz (que estaban estancadas) con las FARC. De esta cantidad, 4.000 millones de dólares vendrían del Estado Colombiano, mientras que 1.500 millones vendría de los Estados Unidos, y el resto a organismos internacionales, tal como la CAF.

Dentro del Programa de Desarrollo Alternativo, existe un punto llamado “Infraestructura para la Paz”, que tiene como objetivo el mejoramiento de las vías de comunicación terrestre y fluvial del país, para modernizar la conectividad del territorio nacional y mejorar la calidad de vida de los colombianos. Para el análisis del desarrollo de la política pública, se eligió este programa, ya que habla de un paso esencial para el combatir y reducir el narcotráfico en Colombia, al igual que para dismantelar a las

guerrillas y grupos al margen de la ley, del que no se sabe la suficiente información. Del Plan Colombia, siempre se habla del desarrollo de las políticas antidrogas de las fuerzas militares, y del apoyo directo de los Estados Unidos (con armamentos e infraestructura militar), pero no se habla de los proyectos que surgieron de la mano al Plan Colombia, cómo “Infraestructura para la Paz”, que fueron la columna que impulso las estrategias de defensa y ataque militar.

Tal cómo se explica en el Plan Nacional de Desarrollo 98-02: “El tercer elemento de la política de paz está constituido por las inversiones y acciones para la paz. En este campo, que en primer término incluyen inversiones sectoriales orientadas a mejorar las condiciones que favorecen la convivencia pacífica y a desestimular los factores que promueven la violencia en sectores tales como el agropecuario, infraestructura, justicia, medio ambiente, y defensa y seguridad, serán complementadas con medidas especiales para combatir la corrupción.” (Pastrana A., 1998, Pg. 305) [4]

Para el programa de “Vías para la Paz”, el gobierno Pastrana desarrolló el siguiente plan de vías, entre corredores importantes, para su mejoramiento, donde no solo se van a generar nuevas carreteras, sino se van a generar más de 30,000 empleos para la mano de obra no calificada de Colombia, tal como lo dijo el presidente Pastrana en su alocución en el 2001. En el Plan Nacional de Desarrollo 1998 - 2002 (PND 98-02, desde ahora), el Gobierno Nacional propuso estos cuatro corredores, cómo los corredores principales para el trabajo de “Vías para la Paz”.



Figura 2.2: Mapa de las Vías principales en búsqueda de desarrollo en “Vías para la Paz”

El Gobierno Nacional decide desarrollar e invertir en el desarrollo de las vías en el país, no solo para mejorar la calidad de las vías; sino para mejorar la calidad de vida de los habitantes de todas las regiones del país, para mejorar la interconectividad en el país, permitiendo la conexión entre las grandes ciudades y el campo, así invirtiendo en la economía del país y del campo. “En consecuencia, como parte del Plan Colombia se promoverá y apoyará el desarrollo de proyectos de infraestructura que permitan comunicar y viabilizar económica y socialmente las actividades productivas, además de mejorar la calidad de vida de la población.” (Pastrana A., 1998, Pg. 320) [4]

En el desarrollo del análisis de la investigación, se utilizará un documento CONPES. Para esta investigación, se entenderá un documento CONPES de la misma manera que el Concejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). “Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos [CONPES] sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) ... es la entidad encargada de coordinar y presentar todos los documentos para discutir en sesión.” (Departamento de Planeación Nacional, s.f.)<sup>[5]</sup>

### **Estados Unidos y el Plan Colombia:**

Los Estados Unidos estuvieron muy involucrados en el desarrollo de la fase inicial del Plan Colombia, ya que el mayor enfoque del Plan contaba con un alto desarrollo militar. Para esto, el entonces Senador de los Estados Unidos Joseph Biden visitó a Colombia, para hablar con el Gobierno Pastrana, y generar un reporte para el Comité de Relaciones Exteriores del Senado de los Estados Unidos, frente al apoyo necesitado.

En el reporte, Biden habla de la importancia de utilizar recursos estadounidenses, para así poder ayudar al gobierno y a las fuerzas militares colombianas a erradicar los cultivos de coca. Al eliminar estos cultivos, los Estados Unidos estaría cortando de raíz la cadena de producción de drogas en el mercado estadounidense, así ayudando a reducir las drogas y el tráfico de drogas hacia los Estados Unidos desde Colombia. Para Biden, era crucial esta ayuda hacia Colombia, para así, no sólo eliminar grupos al margen de la ley en Colombia, sino para también reducir los problemas de droga, narcotráfico y violencia en Estados Unidos.

Fue así como los Estados Unidos decidió apoyar a Colombia bajo el Plan Colombia en la presidencia de Bill Clinton. Según la Comisión de la Verdad, en el 2001, el gobierno estadounidense firmó con el Gobierno Nacional diversos acuerdos donde se sumaron más de 1.300 millones de dólares, para ayuda militar (80%), económica y social (20%), enfocadas en el desarrollo de unas políticas antidrogas tangibles, necesarias para mejorar la seguridad en Colombia, y reducir el tráfico de estupefacientes en los Estados Unidos.

### **El Mito de la Ausencia del Estado**

Colombia está dividida en dos partes, unidas por el “Estado”. Según la antropóloga de la Universidad de los Andes Margarita Serje: “El Estado lejos de estar conformado por un conjunto totalizador de instituciones abstractas, está constituido por las visiones, las prácticas y los intereses de grupos particulares”, c El Estado está conformado por diferentes instituciones, que requieren una fuerza militar y una presencia económica, para asegurar el desarrollo de sus ciudadanos. Las dos partes de Colombia se pueden categorizar cómo “el Centro” y “la Periferia”. El centro del país es la región andina, donde se ve todo el desarrollo económico y social. El centro es donde están presentes las élites del país, las élites de las esferas públicas, también conocida como las “élites andino-céntricas”. Según Serje, “cuando en el sentido común se habla de capital se tiende a pensar en los centros financieros y tecnológicos o en los distritos de consumo” (Serje M., 2012)<sup>[6]</sup>.

Mientras tanto, “la Periferia” o “la Otra Colombia”, es el país de las fronteras, de la periferia, donde lo único que está presente son las máquinas de extracción. “Los conceptos mismos de ‘frontera’ y de ‘periferia’, como los entendemos hoy, adquieren este sentido en la historia del mundo capitalista moderno: como sinónimos de espacios ‘otros’, vacíos y disponibles para ser tomados” (Serje M., 2017)<sup>[6]</sup>. Estos territorios son olvidados por las élites androcéntricas, y solo están conectados

estratégicamente bajo la lógica extractiva y de control económico. El Centro utiliza a la Periferia para seguir progresando, dejando a la periferia sola y olvidada.

En las fronteras, el “Estado Ausente” es parte de la geografía de la imaginación, ya que, si existe la institucionalidad del Estado en las fronteras, más no existe el desarrollo necesario, para que todo el territorio nacional esté a la par. Esta falta de desarrollo no es un accidente, sino hace parte de unas estrategias de control a través de un sistema capitalista, donde se utilizan las zonas periféricas para la extracción de recursos, no para el desarrollo humano. Generando desigualdades dentro del territorio nacional, donde “la Otra Colombia” se encuentra en una desventaja en comparación a “Colombia”, con el “Estado Fantasma”. Gracias a la presencia del “Estado Fantasma”, existen vacíos de poder, donde grupos paraestatales, cómo lo han sido las guerrillas en Colombia, buscan controlar territorios. Para esto, utilizan sus propias instituciones, cómo las fuerzas armadas y un gobierno, para conseguir el control de la región, en lo que se conoce como un “Para Estado”.

### Marco de las Coaliciones Promotoras

Para el desarrollo de esta investigación, se utilizará “El Marco de las Coaliciones Promotoras”, también conocido como el *Advocacy Coalition Framework* (en inglés), (Marco ACF o ACF de ahora en adelante). El ACF es un marco para la comprensión y el análisis de cómo se generó una política pública, basada en el entendimiento de las coaliciones que se formaron para poder desarrollarla. El ACF es un marco que analiza el comportamiento de dos coaliciones (un grupo grande formado por varios subgrupos) que comparten ideas similares para conseguir objetivos específicos. Para ello, los autores del Marco, Paul A. Sabatier y Christopher M. Weible en 1998, definen que cualquier política pública, se va a generar gracias a estas interacciones entre los subsistemas necesarios para resolver un problema específico. Se utilizará el Marco ACF, para generar el análisis de la formación de “Vías para la Paz”, ya que se quiere entender cómo se creó esta política pública, con todas sus partes. Este es el marco teórico que recolecta todos los factores previos que de una u otra manera influenciaron el desarrollo de la formulación de la política.

Por el Marco ACF se va a entender lo siguiente, que se puede explicar con el Anexo 1. (Sabatier P., et Al., 1999. Pg. 202). [7]

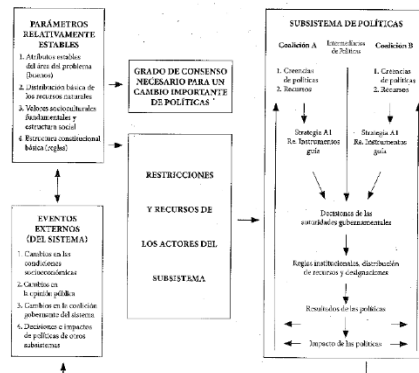


Figura 2.3: Marco ACF



Partimos de los “Eventos Externos (del Sistema)”, factores que van a cambiar en el sistema (sociedad). Estos factores externos son variables, y llevan al establecimiento de un problema en el sistema que requiere una solución. Luego, están los “Parámetros Relativamente Estables” (Parámetros RE), factores que no van a presentar ningún cambio significativo al sistema, ni un cambio debido a los eventos externos del sistema. Un factor relativamente estable puede ser la cultura y los valores de una población demográfica. De estos Parámetros RE, se toma como prerrequisito que se necesita un consenso entre ellos, para generar una solución al problema. Al tener este consenso, se requieren recursos de todo tipo, para generar una política pública sostenible.

Es aquí donde juegan las interacciones e intereses de los subgrupos interesados en la política pública. A partir de estos intereses, se formulan las coaliciones o subsistemas de las políticas públicas, que generalmente, quieren o no, que se establezca una Política Pública. Tomemos de ejemplo a la Coalición A, como la coalición que quiere que se establezca la Política X, y a la Coalición B, como la que no quiere que se establezca. Cada coalición está conformada por diversos subgrupos con intereses particulares, y con sus propios recursos. Ambas coaliciones aplicarán sus estrategias para generar el resultado que esperan. Al aplicar sus estrategias, se generarán compromisos entre coaliciones y las autoridades gubernamentales para generar la política pública. Es aquí donde se van a aplicar las reglas gubernamentales e institucionales a la política, para que se pueda aplicar. De esta aplicación, se verán resultados y se podrán hacer nuevas correcciones, volviendo a seguir el Marco ACF.

## **2. MATERIALES Y METODO**

Este texto de investigación será llevado a través de una metodología de recolección de datos mixta, donde se utilizarán diversas fuentes de información para el análisis de la formulación de “Vías para la Paz”, en el CONPES 3075. Aquí, se utilizará un enfoque cualitativo, donde se utilizará la metodología del Marco ACF. Estos datos vienen de la revisión de literatura legislativa colombiana y estadounidense, documentos oficiales, noticias, y la comparación de datos estadísticos, para generar un análisis integral de la formulación de la política pública. La investigación tendrá una parte fundamental; el análisis del surgimiento del CONPES 3075, bajo el Plan Colombia en el marco de la relación de Los Estados Unidos y la República de Colombia.

Para el análisis del surgimiento del Plan Colombia, se va a usar la teoría de los sociólogos americanos Paul A. Sabatier y Christopher M. Weible desarrollada en la década de 1990 en el capítulo siete, del libro “Theories of the Policy Process” (*Teorías del Proceso de las Políticas*), llamada “The Advocacy Coalition Framework”, (*El Marco de las Coaliciones Promotoras*).

A través del uso del Marco ACF se va a analizar el surgimiento del Plan Colombia a través del análisis de la sociedad colombiana en la década de 1990, al igual que la relación Colombia - Estados Unidos. Se necesita entender el panorama de la sociedad colombiana en la década de los 90, para poder entender los subsistemas principales que fomentaron la implementación del Plan Colombia. Asimismo, se necesita analizar el cambio de los parámetros que llevaron al planteamiento de la política pública. Desde el cambio de los parámetros relativamente estables (la seguridad en Colombia desde el surgimiento de los grupos al margen de la ley), a los parámetros externos (tal como lo son las exportaciones de sustancias psicoactivas a mercados internacionales, y la relación de Colombia con los Estados Unidos de América), (Sabatier P., et Al., 1999. Pg. 202)<sup>[7]</sup>. Finalmente, se necesitan entender los recursos que tenían las coaliciones para poder presentar una política sostenible, duradera y exitosa. Se entenderán los “recursos” de la coalición como lo siguiente: la opinión pública, recursos económicos y liderazgo asertivo (Sabatier P., et Al., 1999. Pg. 203)<sup>[7]</sup>.

Para el análisis del desarrollo de la Política Pública de Infraestructura para la Paz, se va a utilizar el **CONPES 3075 del 2000**, donde se delimita todo el desarrollo del proyecto. El CONPES 3075, llamado **“PLAN COLOMBIA - Red de Apoyo Social: Programa Manos a la Obra Componentes: Proyectos Comunitarios y Vías Para la Paz”**, fue desarrollado por el Ministerio de Transporte y el Departamento de Planeación Nacional bajo el Gobierno Pastrana.

El análisis tendrá un enfoque en la segunda parte, “Vías para la Paz”, (páginas 10 a 15). Para el análisis, se va a emplear el Marco ACF, donde se describe la situación que llevó al desarrollo del documento y de la política pública. Se toma en cuenta el CONPES y no el PND 98-02, ya que el CONPES es la delimitación de la implementación de la Política Pública desde el Ministerio de Transporte y sus dependencias, mientras que el PND 98-02, describe las intenciones de un gobierno recién elegido.

### 3. RESULTADOS

A continuación, se presenta el diagrama del Marco ACF, basado en el CONPES 3075 y la política “Vías para la Paz”:

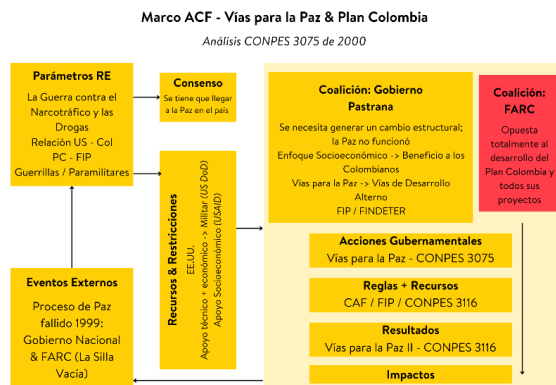


Diagrama 4.1: Marco ACF de Vías para la Paz (Producción Personal)

**Parámetros Relativamente Estables:** Los parámetros RE que permitieron el desarrollo del PC y del CONPES 3075, incluyen: los grupos al margen de la ley (cómo la Guerrilla de las FARC), el incremento de cultivos ilícitos, el incremento del narcotráfico bajo los Carteles de Medellín y Cali, y la relación entre Colombia y Estados Unidos. Se entienden estos parámetros como RE, ya que son parámetros que han permanecido a lo largo de finales del siglo XX, generando una cultura de aceptación de la violencia en el país. Asimismo, la relación entre EE.UU., y Colombia sigue creciendo, y entre el presidente Clinton (USA), y el presidente Pastrana (COL), se llega a diferentes acuerdos para que Estados Unidos siga manteniendo su apoyo a Colombia en la lucha contra los narcóticos.

**Eventos Externos:** Los eventos externos al sistema que llevaron al desarrollo del Plan Colombia, y por ende, a “Vías para la Paz”, incluyeron la elección de Andrés Pastrana Arango como el presidente

de la República para el periodo 1998 - 2002, generando un cambio en la coalición gobernante, y un enfoque diferente a traer la paz al país. Dentro de este nuevo enfoque, Pastrana tomó una aproximación política, estableciendo mesas de diálogo con las FARC y su líder Manuel Marulanda. En 1999, luego de grandes conversaciones con los cabecillas de las FARC, se desarrolló una mesa de negociaciones en El Caguán, donde se tenía presupuestado la asistencia de ambos líderes. Pero, el cabecilla de las FARC nunca llegó a la mesa en El Caguán, dejando una silla vacía al lado del presidente Pastrana. Esta falta de voluntad de las FARC de cooperar políticamente, con sus acciones de violencia, llevaron a las FARC a ser categorizadas, cómo un grupo terrorista y no un grupo social. (Pastrana A., 2001).

**Recursos y Restricciones:** Los Estados Unidos de América presentó su ayuda a la República de Colombia, en la forma de diálogos y acuerdos entre los presidentes Clinton y Pastrana. Estados Unidos desarrolló una parte de la estrategia del Plan Colombia de Pastrana, generar una actualización de las fuerzas militares del país, a través de la tecnología y entrenamiento norteamericano.

Esto lo vemos en la declaración de Brian Sheridan, secretario Adjunto, Operaciones especiales y Conflicto de Baja Intensidad del Departamento de Estado, en un reporte al comité de relaciones exteriores de la cámara de representantes del Congreso 106 de los Estados Unidos. El Ejército de Colombia no cuenta con la infraestructura necesaria para respaldar la cantidad y variedad de helicópteros que serán proporcionados por el Departamento de Estado mediante fondos suplementarios de emergencia. El Departamento de Defensa financiará una variedad de necesidades críticas de infraestructura de aviación para apoyar los helicópteros UH-1N, UH-1H Huey II y UH-60, que son necesarios para proporcionar movilidad a los batallones antinarcóticos. (Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, 2000, Pg. 28).

En el mismo reporte, se dice que Estados Unidos aprobó más de US\$1.3 billones de dólares destinados a ayuda en el marco del Plan Colombia. Ese dinero se iba a distribuir entre ayuda militar, desarrollo alternativo, mejorar la infraestructura judicial del país y esfuerzos para la erradicación de cultivos ilícitos. Tal como lo dice el Senador Joseph Biden en su reporte al comité de Relaciones Exteriores del Senado de los Estados Unidos. La parte del plan correspondiente a EE. UU. destina 115 millones de dólares a los esfuerzos de desarrollo alternativo en Colombia. ... persuadir a miles de pequeños agricultores para que abandonen los cultivos ilegales. (Comité de Relaciones Exteriores del Senado de los Estados Unidos, 2000, Pg. 17). Ahora, explícitamente todos estos recursos vendrían mayoritariamente del Departamento de Estado (DoS), Departamento de Defensa (DoD), y de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID). Toda esta ayuda, estará *condicionada* al progreso de los operativos antinarcóticos de la fuerza pública colombiana, al igual que del acatamiento de los derechos humanos en el país, bajo el marco del conflicto paramilitar.

**Coaliciones:** Es importante notar que solo se ve una coalición oficial, para el desarrollo de la Política Pública. Esto significa que la PP se desarrolló de manera lineal, donde se ve la intención del Gobierno Pastrana y del Pueblo Colombiano.

**Coalición Gobierno Pastrana:** El Gobierno Pastrana fue la coalición más grande que impulsó el desarrollo de "Vías para la Paz", como parte del desarrollo del PND 98 - 02. Fue

así que el Gobierno impulsó el desarrollo de este proyecto, hablando de la necesidad de crear un proyecto integral para conseguir la Paz duradera en el país. El presidente Pastrana, no hablaba solo de generar un proceso de paz con las FARC, sino también de fortalecer el país, a través de la modernización de las fuerzas militares y de la policía nacional (junto a la ayuda de los Estados Unidos), al igual que generar un proyecto de beneficios sociales para todos los afectados por el conflicto armado. Fue en el marco de esta estrategia que se desarrolla el brazo “Infraestructura para la Paz” dentro del marco del programa de desarrollo alternativo del Plan Colombia. Pastrana propuso el programa de “Vías para la Paz”, donde trabajaría de la mano del Ministerio de Transporte, INVÍAS y demás organismos de control del transporte en el país, para mejorar la calidad de las vías del país; generando no solo empleos temporales, sino también una interconectividad necesaria en el país.

**Coalición FARC:** Asimismo, se ve la coalición del grupo al margen de la ley, FARC-EP. La guerrilla de las FARC tenía su propia voluntad frente al desarrollo del Plan Colombia, ya que no quería el desarrollo de este. El Plan Colombia significaba, de una u otra manera, la intervención de los Estados Unidos en el país, en búsqueda de la eliminación de los grupos al margen de la ley influyentes en el narcotráfico hacia el norte. Es por eso por lo que las FARC decidió rechazar esta política pública. La gran connotación de esta coalición es que se ve una coalición no oficial. Es una coalición formada por un Para-Estado, que buscaba desmantelar al Estado como tal, por lo que por más acciones violentas que las FARC tomaran, el Gobierno Pastrana y sus aliados siempre seguiría en búsqueda de la aprobación de este Plan, y sus proyectos, para el progreso del país y la lucha contra el narcotráfico.

**Acciones Gubernamentales:** Teniendo en cuenta, tanto el apoyo del Pueblo Colombiano, cómo de los Estados Unidos, el Gobierno Pastrana y el Ministerio de Transporte continuó en “Vías para la paz”, generando el CONPES 3075 del 2000. Este documento, detalla cómo se va a desarrollar el programa de “Vías para la Paz”, por el FIP (Fondo de Inversiones para la Paz), INVÍAS (Instituto Nacional de Vías), FNCV (Fondo Nacional de Caminos Vecinales), y la Dirección General de Transporte Fluvial, bajo el Ministerio de Transporte. Es importante definir qué “Vías para la Paz”, estaría dentro del marco de “La Red de Apoyo Social” (parte fundamental del PC).

El gran objetivo de “Vías para la Paz”, era “desarrollar proyectos de mejoramiento de la infraestructura de transporte en las zonas críticas de conflicto. En particular, el Programa se orientará a la formulación y desarrollo de proyectos carreteros, y la adecuación de canales navegables en aquellas zonas en donde la comunicación por vía terrestre no es posible.” (CONPES 3075, 2000, Pg. 11). Asimismo, tenía como segundo objetivo, “desarrollar un programa de empleo temporal a través de la utilización intensiva de mano de obra local no-calificada en la ejecución de las obras de infraestructura.” (CONPES 3075, 2000, Pg. 11) [8].

El proyecto de “Vías para la Paz”, es un megaproyecto del Gobierno Pastrana, donde se iba a invertir más de US\$206.5 millones, para el desarrollo de vías primarias, secundarias, y terciarias, al igual que proyectos de movilidad fluvial y desarrollo de puentes. Para ello, se definió lo siguiente: “*Red primaria:* construcción y mejoramiento de carreteras, estabilización de la superficie de rodadura y construcción de obras de drenaje, entre otros. *Red secundaria:* construcción, rehabilitación y mejoramiento de vías mediante la ejecución de obras como estabilización de la superficie de rodadura, parcheos y construcción de drenajes, entre otros. *Red terciaria:* mantenimiento rutinario como rocería, limpieza de cunetas y alcantarillas, entre otros. *Proyectos fluviales:* recuperación de

la navegabilidad de los ríos y dotación de infraestructura portuaria básica. *Proyectos de puentes: construcción y rehabilitación de los puentes en vías incluidas dentro del programa.*” (CONPES 3075, 2000, Pg. 12) [8].

Por último, el gobierno definió las zonas iniciales para el desarrollo de los proyectos de “Vías para la Paz”, cómo las zonas más afectadas por el conflicto armado en Colombia. Estas zonas fueron luego explicadas por el presidente Pastrana en una alocución en el 2001, donde se incluyen vías cómo: Granada - San José del Guaviare, Pitalito - Mocoa, Quibdó - Yuto - Sta. Cecilia, Barbacoas - Junín, Hato Corozal - Tame, Gramalote - Lourdes, Transversal de Caldas, y Turbo - Necoclí - Arboletes, entre otras.

**Reglas y Recursos:** Para el desarrollo del proyecto, el Gobierno Nacional no tenía todos los recursos monetarios necesarios, por lo que, a través de autorizaciones con el congreso, se llegó a una operación de crédito. Del costo total del proyecto, el Gobierno solicitó a la CAF (Corporación Andina de Fomento – integrada por países de América Latina, España, Portugal y bancas privadas de dichos países) un crédito por el 78% del costo (US\$162 millones), mientras que el 22% restante (US\$44.5 millones) será aportado por la Nación, departamentos y municipios beneficiados. A continuación, se presenta la financiación presentada por el CONPES para los subproyectos, incluyendo el origen de los recursos.

**Cuadro 4**  
Financiación del Componente “Vías para la Paz”  
(Aplicación preliminar de los recursos en millones de dólares)

PROYECTO	COSTO TOTAL	FINANCIACIÓN	
		Recursos Crédito Externo	Contrapartida
Proyectos de carreteras	174.2	136.3	37.9
Proyectos fluviales	17.1	13.5	3.6
Proyectos de Puentes	15.1	12.1	3.0
Evaluación del Programa	0.1	0.1	0.0
<b>TOTAL</b>	<b>206.5</b>	<b>162.0</b>	<b>44.5</b>

*Figura 4.2: Financiación de los Componentes de “Vías para la Paz” (CONPES 3075, 2000)*

El mismo mes que el CONPES 3075 fue presentado, la CAF aprobó el crédito a la República de Colombia para poder desarrollar “Vías para la Paz”, tal como lo dice la página web de la CAF: “Con el objetivo de contribuir a impulsar el proceso de paz... la CAF aprobó un préstamo por US\$162 millones a la República de Colombia, destinado a financiar hasta en un 80% el Programa de Transporte Vías para la Paz.” (CAF, 2000) [9].

**Resultados:** El programa “Vías para la Paz” tuvo un éxito en el marco de la Infraestructura para la Paz del Plan Colombia, que el Gobierno Pastrana presentó otro documento CONPES, el 3116 de 2001, donde se desarrolla “Vías para la Paz II”. En este documento vemos cómo se distribuyeron los recursos económicos para la construcción y mantenimiento de las vías en el país.

**Cuadro No. 1. Distribución de los recursos del Programa**  
Vías para la Paz I (por componente)

Zona	Subprograma				Total	Participación
	Carreteras	Allianza	Fluvial	Puentes		
Magdalena Medio	37.5	2.8	2.1	2.8	45.2	21.89%
Suroccidente	47.8	3.2	10.5	3.2	64.7	31.33%
Otras	56.2	3.7	0.5	3.5	63.9	30.94%
<b>Total</b>	<b>168.9</b>	<b>11.7</b>	<b>14.6</b>	<b>11.3</b>	<b>206.5</b>	<b>100.00%</b>
Participación	81.79%	5.67%	7.07%	5.47%	100.00%	

Cifras en millones de dólares.

Figura 4.3: Distribución de recursos del Programa “Vías para la Paz I” (CONPES 3116, 2001)

**Impactos:** La evaluación de la efectividad del CONPES 3075 de 2000, y 3116 de 2001, fue generada por el Gobierno Nacional en diversas ocasiones. La evaluación de la efectividad del Plan Colombia y de sus subproyectos, tales como “Infraestructura para la Paz” y “Vías para la Paz”, no se generarán en este artículo.

#### 4. DISCUSIÓN (O ANÁLISIS DE RESULTADOS)

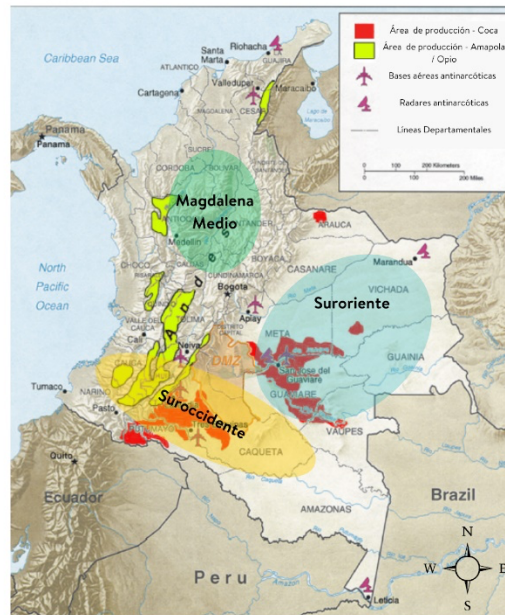
Teniendo en cuenta el Marco AFC desarrollado para el surgimiento de “Vías para la Paz”, dentro del Marco del Plan Colombia, se puede ver que si existe una participación de los Estados Unidos en el país. Puede que no sea una relación directa, donde los Estados Unidos mandan sus fuerzas militares a combatir a las guerrillas en suelo colombiano, pero si fue una relación donde los Estados Unidos financió los proyectos del Plan.

Iniciando con la internacionalización del Plan Colombia. A través del PC, y el marco de la ayuda económica extranjera propuesto en él, incluyendo el apoyo de Estados Unidos y la CAF, se ve una internacionalización de la política pública. Esto significa que la política no solo va a funcionar en lo local, sino que va a integrar recursos nacionales, y extranjeros, tanto de firmas privadas como públicas, para su funcionamiento. Esto lo dice el politólogo de la Universidad de Bristol Mark R. Duffield, en su reporte de abril del 2001, Política y Ayuda Humanitaria: Debates, Dilemas y Disensión; “En muchos aspectos, el manejo de las políticas públicas en las periferias ha sido significativamente internacionalizado y privatizado”. “significativa expansión y profundización en la complejidad de arreglos de subcontratación, técnicas de auditoría, esquemas de trabajo asociado, redes globales con países desarrollados, agencias multilaterales y la empresa privada”. (Duffield M., 2001) [10].

Todo esto se ve en el Plan Colombia, y su desarrollo, viendo cómo el Gobierno Pastrana se abrió al financiamiento por parte de la CAF, FINDETER, el FIP, Estados Unidos y contratistas privados para el desarrollo de las vías (concesiones con INVÍAS). Esta internacionalización de la política es lo que logró llevar la política de Pastrana a otro nivel. Fue la herramienta que permitió que fuese una política eficaz, donde tenía los recursos suficientes, con la posibilidad de aumentar más, sin los retrasos de la corrupción en el proceso. La herramienta fue clave, entendiendo que el desarrollo no puede venir solamente del Gobierno Nacional, sino que debe tener diversos competidores, para generar el mejor resultado posible.

Se continua, con las rutas estratégicas que se eligieron para invertir (ver figura 2.2). A través del desarrollo del programa de “Vías para la Paz”, se puede ver una clara demarcación de las regiones donde cada proyecto toma lugar. La distribución de los proyectos en el territorio nacional se ve en la figura 4.3; “Distribución de recursos del Programa “Vías para la Paz I”, tomada del CONPES 3116 de 2001. De ahí, se ve cómo las 3 regiones más beneficiadas por el programa son; el Magdalena Medio, el Suroriente y el Suroccidente del país.

Colombia: Áreas de cultivo de Coca y Opio & Bases antinarcóticas 2000



Mapa adaptado de "AID TO "PLAN COLOMBIA": THE TIME FOR U.S. ASSISTANCE IS NOW" - US Senate 2000

De estas tres regiones, en las zonas donde se ve la mayor producción de la hoja de coca, que produce la cocaína, y la semilla de amapola, que produce el opio y luego, la heroína, son en el suroriente y el suroccidente del país. Es en estos territorios, donde las guerrillas y los grupos al margen de la ley han podido florecer por la falta de una fuerza estatal presente. En estos territorios, vemos cómo a la población andino-céntrica no se preocupa por el desarrollo ni por la situación social de los campesinos de las zonas rurales del país. A nadie en las grandes ciudades del país, les va a importar el desarrollo socioeconómico de los campesinos en la Amazonía o en los llanos orientales. Por las dinámicas socioeconómicas establecidas por la dejadez de los gobiernos y las élites androcéntricas, que ven a las regiones periféricas como zonas de extracción y no de desarrollo; en el suroriente y suroccidente del país es mucho más rentable cultivar coca o amapola, que bananos, papaya o yuca. Este factor, combinado con la falta de presencia estatal en las periferias del país, es el campo perfecto que lleva al establecimiento de Para-Estados (Estados funcionales donde hay una fuerza ilegítima en control del poder, ya que la fuerza legítima no está presente), y el florecimiento de estos grupos al margen de la ley.

Para el Gobierno Pastrana, se presentó una oportunidad única; utilizar el Plan Colombia y el desarrollo socioeconómico de la región, como excusa para reestablecer la presencia estatal en estas regiones marginales. El Gobierno eligió las vías en las cuales se iba a invertir, y es clave la evidencia entre la relación entre sus rutas, y las zonas donde se ve que hay áreas de cultivo de coca y/o amapola en el país. El Gobierno Nacional, como un intento de legitimidad estatal pudo haber establecido "Vías para la Paz" con la excusa de ser un proyecto de bienestar social, parte de la propuesta de "Desarrollo Alternativo" del Plan Colombia, pero, pudo haber sido establecido como otro mecanismo fallido del Gobierno para controlar a las guerrillas. No es coincidencia que el presidente Pastrana haya desarrollado las vías del país, al mismo tiempo que estaba recibiendo ayuda e implementos militares de los Estados Unidos para combatir el narcotráfico y los cultivos ilícitos en el país. Tanto la administración Pastrana, como la Uribe (que siguió con el desarrollo, e implementación del Plan Colombia), vieron las vías y el desarrollo urbano como la herramienta para

esconder sus intenciones militares más fuertes. Es mucho más fácil venderle a una nación la idea de carreteras para el desarrollo económico del país, antes que carreteras para que las fuerzas armadas lleguen más fácil a los conflictos. Igualmente, haya o no estas vías públicas, las fuerzas armadas tendrían un gran camino antes de llegar a los cultivos ilícitos.

Todo esto lo hicieron por la presión que les presentaba Estados Unidos. El gigante norteamericano nunca iba a *donarle* tantos millones de dólares al gobierno colombiano, y dejaría al destino cómo se usaría el dinero. Para los Estados Unidos, toda donación es una *inversión* en sí mismos, por lo que esperan ver resultados tangibles. Por eso utilizaron la misma estrategia que en la década de 1960 con la APP; condicionar la ayuda para ver resultados que sean favorables para ellos, y cómo Colombia, con su doctrina de complacer a Estados Unidos, no iba a desarrollar las estrategias para cumplirlo. El Desarrollo Alternativo, y “Vías para la Paz” del Plan Colombia fue una excusa que desarrolló el Gobierno Nacional para utilizar la fuerza militar en contra de las guerrillas, y complacer a Estados Unidos, generando una reducción en el flujo de estupefacientes desde Colombia al norte.

Teniendo en cuenta esta relación, se puede aplicar la misma relación centro-periferia entre los Estados Unidos y Colombia. Desde el siglo XX, Colombia ha sido una frontera más, del gran Imperio Capitalista de los Estados Unidos. El gigante del norte ha desarrollado una política exterior enfocada en el uso de las regiones periféricas para el desarrollo de su país, involucrándose en procesos internos de países, solo para mantener acceso a ciertos recursos. Estados Unidos ha visto a Colombia cómo una región del mundo que está lista para ser explotada, donde decide que va a invertir cantidades gigantes de dinero, no para ayudar a la situación socioeconómica del país, sino para que pueda seguir generando un proceso de extracción de recursos naturales.

## 5. CONCLUSION

Después de generar un análisis de la formación de “Vías para la Paz”, cómo un eje fundamental del desarrollo progresivo del Plan Colombia, se pueden dar una respuesta a la pregunta de investigación. Según el Marco ACF, la política pública “Vías para la Paz” se desarrolló cómo una alianza desde el gobierno nacional, en contra de las FARC (la coalición promotora de la eliminación del Plan Colombia). Fue “Vías para la Paz” una estrategia del “Plan Colombia”, que fue una política de internacionalización del conflicto armado en el país. Este Plan se llevó a cabo para que se mejorará la paz, en el marco del conflicto armado del país, pero se tienen razones de fondo para su implementación, así como se ve en los intereses particulares de los actores promotores (cómo Estados Unidos).

“Vías para la Paz” fue un proyecto que se desarrolló desde las élites andino-céntricas bajo la excusa de una inversión en el país. Si bien esto fue cierto, cómo se ve en el movimiento económico de las regiones, existen más razones de estas inversiones. Estas inversiones también fueron desarrolladas desde las étiles para extraer los recursos de “la otra Colombia”. Estos territorios que tienen muchos recursos naturales, tales como el petróleo, que pueden ser extraídos para el desarrollo económico del país, o de la región andina.

Asimismo, se vio cómo el Plan Colombia fue una estrategia de los Estados Unidos para invertir y desarrollar sus políticas internas en Colombia. La gran meta de los Estados Unidos era, y es, eliminar, o en su defecto disminuir, el flujo de narcóticos a su país, a través de las vías de la droga de Centro América (que inician en Colombia con el narcotráfico guerrillero). Para eso, desarrollaron el plan de apoyo financiero para entrenar a las fuerzas públicas y mejorar la infraestructura del país. Este fue el eje que fundamentó el desarrollo de “Vías para la Paz”, lo que se necesita ahora, es generar una evaluación de la política pública para analizar su efectividad. Esta evaluación es



necesaria, ya que, durante todo el paso del siglo XXI, los gobiernos nacionales han desarrollado diversas políticas públicas para la inversión a la infraestructura para la Paz. Esta evaluación llevaría a una mejora de estas políticas públicas para su eficiencia en los nuevos gobiernos.

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

[1] Bermúdez C., (2010). Inserción de Colombia en las relaciones internacionales, en el contexto de la segunda postguerra mundial. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1657-89532010000200011](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-89532010000200011)

[2] Rojas, D. M. (2010). La alianza para el progreso de Colombia. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-47052010000300006](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052010000300006)

[3] Vista de La alianza para el progreso de Colombia | Análisis Político. (2010). <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/45595/46964>

[4] Departamento Nacional de Planeación. (1998). Cambio para Construir la Paz – Plan Nacional de Desarrollo Andrés Pastrana (1998 - 2002). <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/Paginas/cambio-para-contruir-la-paz-1998-2002-andres-pastrana.aspx>

[5] Acerca del CONPES. (2024). <https://www.dnp.gov.co/conpes>

[6] Serje M., (2012). El mito de la ausencia del Estado: la incorporación económica de las “zonas de frontera” en Colombia. <http://cal.revues.org/2679>

[7] Sabatier P., & Weible C., (199). El Marco de las coaliciones promotoras – Innovaciones y aclaraciones.

[8] Departamento Nacional de Planeación. (2000). Política para mejorar la competitividad del sector de software en Colombia (Documento CONPES 3075). Consejo Nacional de Política Económica y Social. <https://www.dnp.gov.co>

[9] CAF. (2019, April 13). Colombia: US\$ 162 millones en transportes para la Paz. CAF. <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/colombia-us-162-millones-en-transportes-para-la-paz/>

[10]