

El Plan Colombia

Algunos mitos y realidades

Hans Blumenthal

El Plan Colombia se ha convertido en un fantasma que despierta los resquemores o las ilusiones de la comunidad internacional –y también de buena parte de los colombianos. Ciertamente posee complejas aristas, derivadas de lo intrincado de la situación colombiana, pero en lo fundamental representa una oportunidad única de cambio hacia la pacificación y de desarrollo social e institucional. En el artículo también se repasan algunos condicionantes internos y externos, poniendo el acento en el compromiso internacional, especialmente latinoamericano, como factor decisivo para la positiva concreción del Plan Colombia.

Un fantasma recorre el norte de Sudamérica y otras regiones del mundo: el Plan Colombia. Muchos consideran que se trata de un plan militarista dirigido contra la guerrilla, que no solo agudizará el conflicto colombiano, sino que también promoverá una nueva escalada armamentista en la región. Otros piensan que es un modo ineficiente de destruir los cultivos de coca colombianos con dispendiosas acciones de fumigación masiva, y no pocos ven en él una nueva forma del imperialismo norteamericano; aunque también se oye la opinión de que no es más que un tigre de papel sin capacidad de incidir en la realidad, ni desde sus componentes militares, ni desde los políticos y sociales.

Lo que parece cierto es que ningún otro plan gubernamental ha suscitado tanta desorientación, tantos equívocos ni sospechas como el Plan Colombia. Su «pecado original» parece radicar en una deficiente política de comunicaciones del gobierno de Andrés Pastrana, en una falta de concertación en la elaboración del Plan, y en el error de haber enmarcado en una única propuesta la ayuda militar bilateral de Estados Unidos, juntándola con la lucha contra el narcotráfico y con los programas sociales o de fortalecimiento institucional. Y ello a pesar de las advertencias expresas hechas por el BID y

HANS BLUMENTHAL: director de Fescol, Fundación Friedrich Ebert en Colombia, Bogotá.

Nota: Las opiniones volcadas en este artículo son personales y no expresan el pensamiento de Fescol.

Palabras clave: conflicto guerrillero, pacificación, Plan Colombia, Colombia.

otros organismos experimentados, que buscaban una mayor transparencia en las acciones colombianas.

¿En qué consiste entonces este fantasma? El Plan fue concebido originalmente por el gobierno colombiano como una especie de Plan Marshall. En octubre de 1998 el presidente Pastrana consiguió convencer al gobierno estadounidense de que los cultivos ilícitos y el conflicto político tienen causas sociales, y que solo con un exitoso proceso de paz, con el consiguiente control del país por parte de un Estado reconstituido, se podría enfrentar eficazmente el problema del narcotráfico. Pero EEUU modificó su posición tras el asesinato de tres norteamericanos por las FARC en marzo de 1999. A finales de dicho año, para Washington el Plan Colombia, en lugar de orientarse primordialmente hacia un proceso de paz, debía proponerse de modo principal la lucha contra los cultivos ilícitos y procesamiento de drogas, con orientación social e institucional.

Sin embargo, el Plan no es de modo exclusivo un plan antidrogas, pues contiene cuatro componentes adicionales: la recuperación económica, el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y la solución política negociada al conflicto armado, los cuales se traducen en 10 estrategias relacionadas con la lucha contra el narcotráfico en cooperación con otros países; la defensa para la reestructuración y modernización de las Fuerzas Armadas y de la policía, y con ellas la del Estado de derecho; el mejoramiento general de la situación económica colombiana, y específicamente el del mercado monetario y financiero; el desarrollo agropecuario, la participación social local como contrapeso a la guerrilla y a los paramilitares; el desarrollo humano en grupos especialmente vulnerables; la negociación de paz con la guerrilla; la justicia y los derechos humanos para el fortalecimiento del Estado de derecho y de la independencia y equidad de la justicia; y, finalmente, la cooperación internacional con base en la responsabilidad compartida y en los procedimientos comunes para solucionar el problema del narcotráfico.

El Plan tiene un costo total de 7.500 millones de dólares, de los cuales Colombia debe aportar 4.900 millones, que incluyen 3.150 millones previstos en el presupuesto cuatrienal del Gobierno, 850 millones más que serán apropiados dentro del país mediante los llamados Bonos de Paz –en realidad un impuesto específico adicional–, y 900 millones que deben conseguirse por medio de créditos de las organizaciones financieras multilaterales. Colombia espera entonces de la comunidad internacional 2.600 millones de dólares. Contrario a lo que comúnmente se manifiesta, el Plan no es un plan estadounidense, más bien tiene el problema de que fue diseñado por el país receptor y no por los países donantes, tal como fue el clásico ejemplo del Plan Marshall. Esta es una de las causas de muchas de las equivocadas interpretaciones que suscita, por ejemplo, en los países europeos potencialmente donantes, acrecentadas por el hecho de que EEUU fue el primero en apoyarlo.

Estados Unidos no se comprometió a aportar para Colombia –como generalmente se dice– 1.319 millones de dólares, sino poco más de 860 millones, es

decir, únicamente 11,5% de todos los dineros previstos en el Plan Colombia y 33 % de la suma que se espera recaudar de la comunidad internacional. Cerca de 75% de este aporte –642,3 millones de dólares, o sea 8,6% de todo el costo del Plan– se contempla como ayuda militar para la lucha contra y la interdicción de los cultivos ilícitos. La mayor parte de esa suma permanecerá en EEUU, puesto que con ella se comprarán 58 helicópteros (16 modernos helicópteros Black Hawk –14 para el ejército y 2 para la policía– y 42 Super Huey II –30 para el ejército y 12 para la policía). Por lo tanto, presentar el Plan como exclusivamente militar sería una burda simplificación y tergiversación de su realidad y de sus intenciones.

Uno de los argumentos más poderosos de los críticos del Plan es la afirmación de que la ayuda militar norteamericana produce una escalada armamentista doble, al interior y en los países vecinos de Colombia. Si se considera el primer argumento con algo de realismo, ningún experto, cualquiera que sea su línea política, podrá poner en duda que en Colombia las partes situadas en los «extremos» del conflicto interno armado, los paramilitares y las FARC, desde hace años, pero especialmente desde el comienzo del proceso de paz, han venido reclutando de manera masiva nuevos soldados (mercenarios), y se han venido armando de manera intensiva.

El éxito de los paramilitares, aunque también –pero en menor grado– de la guerrilla, proviene ante todo de la falta de presencia del Estado colombiano, de la carencia de su función de brindar protección y seguridad, y de no garantizar la justicia en muchas regiones del país. Casi una quinta parte de todos los municipios colombianos sobreviven sin presencia alguna de la policía. A pesar de ello, ni los paramilitares ni las FARC parecen estar cerca del «punto culminante de la victoria» (Clausewitz), más allá del cual la ampliación de cada uno llevaría a su debilitamiento. Las FARC y los paramilitares parecen esperar todavía mucho más en el terreno militar y territorial, pues no dependen del apoyo financiero internacional ni del apoyo moral doméstico. No es por tanto fácil suponer que cualquiera de los dos suspenderán su beligerancia activa por motivos diferentes a los militares o de poder, y menos todavía por su debilidad política y programática, antes del acuerdo de paz.

Desde esta perspectiva la opción de la profesionalización de las Fuerzas Armadas, así como el fortalecimiento de la justicia con miras a la protección de la población civil, parece una reacción necesaria para una culminación lo más pronta posible del conflicto. La profesionalización del ejército colombiano y el fortalecimiento de su respeto a los derechos humanos condicionado a la ayuda norteamericana, pueden contribuir mucho a que las Fuerzas Armadas corten sus conexiones regionales y locales con los paramilitares, al mismo tiempo que pueden estimular y apoyar una actitud –necesaria por cierto– más radical frente a ellos.

El segundo argumento implica la amenaza de que la ayuda militar estadounidense contenida en el Plan Colombia –que por otra parte solo representa

un incremento de menos de 30% de la ayuda militar norteamericana que Colombia recibe en el momento— podría producir una escalada armamentista en las naciones vecinas; ello podría efectivamente ocurrir —debido a factores diferentes, propios más bien de lo que sucede en cada uno de esos países— aunque no es una consecuencia necesaria.

La conformación de una brigada antidrogas, consistente en tres batallones militares, la compra de 58 helicópteros (en la prensa venezolana se informó erróneamente de 172 helicópteros), de los cuales 14 son para la policía, y el hecho de que solo los Black Hawk son modernos, mientras que los Super Huey II son de una tecnología más bien tradicional, no deberían ofrecer argumentos serios para la escalada armamentista regional, si se tiene en cuenta el conflicto armado interno colombiano y el hecho de que Colombia es responsable de entre 60% y 80% de la producción mundial de coca.

Menos argumentos habría si se miran los gastos militares colombianos, los cuales, con un promedio en relación con el PIB de 1,4% hasta 1989, y de 1,7% entre 1990 y 1996, son comparativamente bajos. Hoy en día estos gastos alcanzan cerca de 3,8%, lo cual es mucho para un país que tiene tantos problemas sociales, pero poco si se tiene en cuenta la situación de orden público tan precaria de Colombia, la magnitud de los cultivos ilícitos y de la producción de drogas, y el conflicto armado interno que ya se prolonga por más de 30 años. Francia, que no experimenta amenaza alguna de tipo interno ni externo, gasta cerca de 3,8% de su PIB con fines militares. Polonia y otros países de Europa central tendrán que llegar a cifras parecidas, debido a su ingreso a la OTAN. Noruega gasta en este rubro 3%, Chile 2,3 %, Uruguay y Panamá 2,1% cada uno. Por su parte, los países con conflictos internos armados alcanzan porciones significativamente más altas sobre su PIB orientadas a la seguridad: Filipinas 15,8%, Angola e Israel cerca de 13%, y Nicaragua 8,7% (R. Nieto L. en *El Tiempo*, 31/12/00, p. 1-9).

Colombia representa sin lugar a dudas una amenaza para sí misma pero, con 58 helicópteros adicionales, de los cuales los últimos serán entregados apenas a mediados de 2002, está muy lejos de serlo para los países vecinos. Tal argumento parece más bien responder a otro tipo de intereses. Los problemas no parecen radicar en la ayuda militar estadounidense en el marco del Plan Colombia, sino más bien en la poca iniciativa colombiana, que hace que al país se le impongan sus metas estratégicas desde afuera. Es un problema no desconocido en la triste historia de las relaciones entre EEUU y América Latina.

La ayuda militar estadounidense en la lucha contra los cultivos de coca podría ser un ejemplo de ello. Las fumigaciones de grandes extensiones de tierra en el sur de Colombia no disminuyen los cultivos, sino que los desplazan —de acuerdo con el llamado *balloon-effect*— a otras regiones del país, por ejemplo a las zonas del norte que están bajo el control paramilitar, o a los países vecinos de la región andina, o a Brasil. Eso se puede demostrar claramente a

partir de la experiencia de los últimos años. Aquí radica un dilema de la ayuda militar norteamericana: EEUU quiere orientar su ayuda casi exclusivamente contra el cultivo y el procesamiento de drogas, pero las Fuerzas Armadas y la mayoría de los colombianos estarían interesadas en aplicarla en la lucha contra la guerrilla, y posiblemente también contra los paramilitares. Si EEUU quisiera responder a esos intereses, podría involucrarse en una guerra —el ejemplo de Vietnam está a la vista de todos— que quisiera evitar.

En palabras de Juan Gabriel Uribe, uno de los negociadores del Gobierno con la guerrilla, el Plan Colombia es «un plan contra el narcotráfico, a través del desarrollo alternativo e inversión social». Esta descripción es eufemística, puesto que no menciona la lucha contra los cultivos ilícitos, las fumigaciones aéreas y sus graves impactos sociales y ambientales. Tal estrategia puede tener un éxito apenas reducido, como lo demuestran las cifras: desde 1985 han sido erradicadas en Colombia por medio de la fumigación cerca de 180.000 hectáreas de coca y amapola, mientras que la superficie cultivada de coca creció desde cerca de 15.000 hasta entre 110.000 y 150.000 ha.

En diciembre de 2000 comenzó la fumigación aérea en el Putumayo. Con todo, hasta ese momento el gobierno colombiano se había concentrado especialmente en la erradicación manual voluntaria y en la sustitución de cultivos mediante pactos con los pequeños productores cocaleros (de hasta 2 ha. de superficie cultivada), sus organizaciones, las autoridades locales y regionales y organizaciones especializadas. La superficie cultivada por los pequeños campesinos representa sin embargo apenas 30% a 40% del total del área cultivada de coca. Diferentes fuentes estiman que entre 60% y 70% de la superficie destinada a la coca es trabajada de manera industrializada por los mismos narcotraficantes o por sus testaferros. Estas grandes superficies se sitúan en medio de las de los pequeños cultivadores, están con frecuencia intercaladas con otros cultivos y camufladas con caminos, mojones limítrofes y otras medidas, para que puedan aparecer como pequeños cultivos. Estas tierras son fuente de ingentes recursos financieros para los narcotraficantes, como también para las FARC y los paramilitares. Le debe quedar muy difícil al gobierno colombiano convenir pactos de sustitución voluntaria de cultivos en estos casos.

Pero la erradicación en estas áreas es condición indispensable para el éxito permanente de los pactos de sustitución con los pequeños cultivadores de coca. Los grandes cultivadores, que suelen tener nexos con los laboratorios de producción de cocaína, suministran éter, cemento, gasolina, ácido sulfúrico para la elaboración de la base de coca y disponen además de suficiente potencial físico disuasivo para aniquilar cualquier pacto del Gobierno con los pequeños cultivadores. Estas tierras deben ser liberadas cuanto antes de los cultivos de coca, a ser posible mediante erradicación manual, para evitar los daños colaterales ecológicos y sociales de la fumigación aérea masiva, como lo solicitaron en enero de este año seis gobernadores recientemente elegidos. Sin embargo, ese procedimiento no parece tener necesariamente muchas pro-

babilidades de éxito en el caso de los grandes cultivos industrializados, protegidos en parte por las FARC o por paramilitares.

No debe olvidarse que el cultivo, la producción y el mercadeo de drogas ilícitas, aunque no son la causa del conflicto armado colombiano, son sin embargo su catalizador, motor, combustible y posiblemente también su beneficiario principal. Sin él sería impensable el fortalecimiento tan grande que han tenido las FARC, como también el de los paramilitares, al final de la Guerra Fría. Son fuente de caos y corrupción y producen el enorme potencial de dinero y poder, sin los cuales no sería concebible el conflicto colombiano en su forma actual.

El efecto fortalecedor producido en los conflictos anteriores gracias a la lógica de la Guerra Fría, por ejemplo el de El Salvador, ha sido asumido en Colombia por el negocio de las drogas y su ilegalidad. Su legalización controlada, inicialmente en los países consumidores –por más irreal que pueda sonar hoy tal postulado–, correspondería en su función con respecto a Colombia a lo que representó la caída del muro de Berlín para los conflictos anteriores gestados bajo la influencia de la Guerra Fría.

La estrategia prevista de lucha contra las drogas fue por un lado el gancho para la cooperación norteamericana, dio a su gobierno y a las dos cámaras del Congreso –además de los contratos para la industria militar norteamericana (helicópteros)– la posibilidad de legitimar su apoyo. Al mismo tiempo esta parte del Plan Colombia es la continuación de la fracasada y represiva política global antidrogas norteamericana.

Aunque desde hace años diferentes analistas de los orígenes ideológicos más diversos, desde Milton Friedman, pasando por el partido radical de Italia, hasta el nuevo canciller mexicano Jorge Castañeda, han recomendado una legalización controlada o una descriminalización de las drogas, nada han podido conseguir. En lugar de luchar contra los cultivos ilícitos, contra la oferta de drogas en otras naciones, con las secuelas ecológicas y sociales en parte fatales que ello tiene, se debería proceder de manera intensiva contra la demanda y los capitales y los propietarios que llevan a cabo el lavado de dinero y las inversiones en los centros financieros del mundo.

El mismo zar estadounidense antidrogas que dejó su cargo en diciembre de 2000, general Barry McCaffrey, explicó en una entrevista al *The New York Times*, que en la lucha contra las drogas el aspecto preventivo debería tener prioridad, en el futuro, frente al represivo; en el tema de las drogas no debería hablarse más de una «guerra contra», sino más bien de un «tumor canceroso».

Por lo tanto, la crítica y la oposición a esta parte del Plan Colombia, tanto de los representantes del Norte como de los del Sur, se ve justificada. Hay muchos colombianos, sin embargo, que apoyan este tipo de lucha contra las dro-

gas, puesto que de ella esperan una reducción en las finanzas de las FARC y de los paras, y por tanto su debilitamiento y el desplazamiento del problema de los cultivos ilícitos hacia los países vecinos, según el principio del *beggar my neighbour policy*, tal y como sucedió anteriormente, por ejemplo en Perú o Bolivia, cuando a partir de sus «éxitos» en la lucha contra los cultivos se incrementó en los años 80 y 90 la superficie cultivada en Colombia en la cantidad amenazante que hoy tiene.

Sin embargo, como se dijo, el Plan Colombia no es solo un plan represivo de lucha contra las drogas, pues es claro que posee también un carácter de fortalecimiento social e institucional y de ayuda humanitaria, si se toman en consideración la cantidad de sus programas y los medios previstos para ellos.

El problema para Colombia y sus vecinos no radica en el Plan Colombia y la ayuda militar norteamericana, sino en el conflicto colombiano, fatal y anacrónico, y en el desbordamiento de la violencia anómica existente en este país: cerca de la mitad de todos los secuestros que se realizan en el mundo ocurren en Colombia, una cuarta parte de los cuales son consecuencia del conflicto. Se trata de un país que ocupa el primer lugar en las estadísticas mundiales de la violencia, al contar entre 1,5 y 1,8 millones de desplazados internos, más de 5.000 muertes anuales como secuela directa del conflicto, entre 60 y 75 asesinatos por 100.000 habitantes, de los cuales 20% se ha originado por el conflicto armado, el número más alto de periodistas asesinados después de Sierra Leona, así como de maestros y sindicalistas, entre otros.

Igualmente es un problema el que la opinión pública también ha empezado a cambiar en Colombia, a raíz de la intransigencia y la carrera armamentista de las FARC, la falta hasta el momento de acuerdos y de hechos de paz en un conflicto que a su vez se está agudizando. En lugar de más paz, con frecuencia se demanda más guerra, y crecen las simpatías hacia los paramilitares —no solo en el establecimiento colombiano. Las grandes esperanzas en una salida pacífica al proceso de negociación de comienzos del cuatrienio de Pastrana han ido cediendo frente a una frustración profunda, al escepticismo y al llamado a la mano fuerte.

Si el Plan Colombia contribuye de manera preventiva, represiva o al menos mitigante, por ejemplo con sus programas de ayuda a los desplazados, a la reducción y solución del conflicto, es aceptable a pesar de su carencia de una estrategia exitosa para la lucha contra los cultivos ilícitos. La crítica al Plan Colombia como un plan puramente represivo, que agudiza el conflicto colombiano o inclusive que se constituye en una amenaza para los países vecinos, es exagerada. Frente a la tragedia colombiana y su probable escalamiento a mediano plazo, este plan aparece mas bien como subdimensionado, insuficiente, como «un tigre de papel».

Resumido, el Plan Colombia es un comienzo, un primer intento exitoso de la diplomacia colombiana a favor del involucramiento de la comunidad inter-

nacional, según el principio de la responsabilidad compartida, para su ayuda en la solución a las muchas plagas del país. Debe seguir un verdadero plan de paz, elaborado en concertación con la sociedad colombiana y los países vecinos. El compromiso de la comunidad internacional, su apoyo y su veeduría son *una conditio sine qua non* para la solución del conflicto armado en Colombia.

Sea por falta de entendimiento, de interés, de recursos o por su necesaria y tradicional concentración en otros y propios asuntos, o por simpatía con la lucha contra la «rancia oligarquía colombiana», hasta ahora los vecinos latinoamericanos de Colombia carecen de iniciativas importantes de solidaridad con la plagiada población colombiana, p. ej., en forma de una nueva «Contadora». ¿Qué queda como «comunidad internacional» en tal caso? Europa, EEUU o los organismos multilaterales.

Claro es: si se quiere una aproximación en un tiempo racional a una solución del drama colombiano, deben comprometerse política y financieramente de manera mucho más intensiva Colombia misma, EEUU, los países europeos, así como también y especialmente sus vecinos latinoamericanos.

Ecología Política

CUADERNOS DE DEBATE INTERNACIONAL

2000

Barcelona

Nº 19

Introducción al número 19, **Joan Martínez Alier**. Entrevista con Werner Raza. ECOSISTEMAS HUMANOS Y BIO-DIVERSIDAD: La recuperación informal de los residuos sólidos en Guadalajara, **W. Alexander Long**. El metabolismo socioeconómico, **Marina Fischer-Kowalski** y **Helmut Haberl**. Calidad de vida: ¿eslogan afortunado o categoría de análisis? Su aplicación al caso de las ciudades latinoamericanas, **Alfredo Falero**. Darwin en las Galápagos, **J. Donald Hughes**. El valor del agua, **Danilo Antón**. Política ambiental global y competencia entre Estados nacionales. Sobre la regulación de la biodiversidad, **Christoph Görg** y **Ulrich Brand**. LA RESISTENCIA. UN CAMINO HACIA LA SUSTENTABILIDAD: **Natalia Arias e Ivonne Yáñez (eds.)**. FUNDAMENTOS DE LA RESISTENCIA: Resistiendo a la globalización, **Ricardo Navarro**. Las plantaciones forestales vistas desde el Norte y desde el Sur, **Ricardo Carrere**. El derecho mayor no prescribe, **Lorenzo Muelas Hurtado**. La deuda ecológica, **Joan Martínez-Alier**. Los estándares: ¿garantizan la sustentabilidad?, **Esperanza Martínez**. La resistencia frente a la energía nuclear, **Heidrun Heidecke**. Las estrategias para la resistencia en el delta del Níger, **Nnimmo Bassey**. TESTIMONIOS DE LOS QUE RESISTEN: La resistencia al oleoducto Chad-Camerún, **Samuel Nguiffo** y **François Kpwang Abessolo**. La resistencia en Europa del Este, **Vojtech Kotecky**. Oposición a los cultivos transgénicos en Francia, **Jean Pierre Leroy**. La lucha del Movimiento de los Sin Tierra, **Elmar Do Nascimento**. Resistencia: hacia el desarrollo sostenible; La experiencia de Sri Lanka, **Hemantha Withanage**. La comunidad de Junín frente a la Bishi Metals, **Cecilia Alvarez**. Conflictos socioambientales de los campesinos de Santa Elena, **Freddy Ramírez**. Campesinos ecuatorianos frente a la revolución verde, **Jorge Looor**. La defensa de los últimos bosques occidentales del Ecuador, **Santiago Zorrilla**. Resistiendo frente a las actividades mineras en Costa Rica, **Marita Jenkins**. El movimiento de justicia ambiental en Escocia, **Kevin Dunion**. CONTRA LA IMPUNIDAD AMBIENTAL: Guatemala: en lucha contra la explotación petrolera, **Luis Solano**. Chile: la resistencia mapuche frente a las plantaciones forestales, **Juan Pichun**. Desde Chile, contra Endesa. Premio Petra Kelly 2000, otorgado a las hermanas Quintreman. Vieques (Puerto Rico) contra la Marina de Guerra de EEUU: lucha anticolonialista y lucha ambiental, **Carlos R. Alicea**. La Texaco en Ecuador: otro caso de impunidad ambiental, **Ivonne Ramos**. Un ojo en la Repsol, **Red de Alerta Petrolera (Bolivia)**.

Ecología Política, Cuadernos de Debate Internacional, Ausiás Marc, 16, 3er. 2a. / 08010 Barcelona, Telfs.: 301 17 23 - 301 17 26; Fax: 317 82 42; e-mail: icariaep@terra.ictnet.es; www.icariaeditorial.com