

#10,00

ICONOS 10

Revista de FLACSO-Ecuador  
No 10. Abril, 2001

Los artículos que se publican  
en la revista son de exclusiva  
responsabilidad de sus autores,  
no reflejan necesariamente el  
pensamiento de **ICONOS**

**Consejo editorial**

Felipe Burbano de Lara (Editor)  
Edison Hurtado (Co-editor)  
Franklin Ramírez  
Alicia Torres  
Mauro Cerbino  
Eduardo Kingman

**Traducción:**

Bryant Richardson

**Producción:**

FLACSO-Ecuador

**Diseño e ilustraciones:**

Antonio Mena

**Impresión:**

Edimpres S.A.

FLACSO-Ecuador

Dirección: Ulpiano Páez N 19-26 y Av. Patria

Teléfonos: 232-029/ 030 /031

Fax: 566-139

E-mail: fburbano@flacso.org.ec

ICONOS agradece el auspicio del  
Instituto Latinoamericano de Ciencias  
Sociales (ILDIS)

# Índice

5  
Renovación

Coyuntura

---

8  
**Crisis, iniquidad y el espectro predatorio del Estado ecuatoriano**  
Interpretación política de la coyuntura 1998-2000  
César Montúfar

18  
**Un barco que se hunde,  
un archipiélago que se contamina  
o un país encallado**  
Teodoro Bustamante

Dossier

---

28  
**El levantamiento indígena ecuatoriano de 2001: una interpelación**  
Manuel Chiriboga

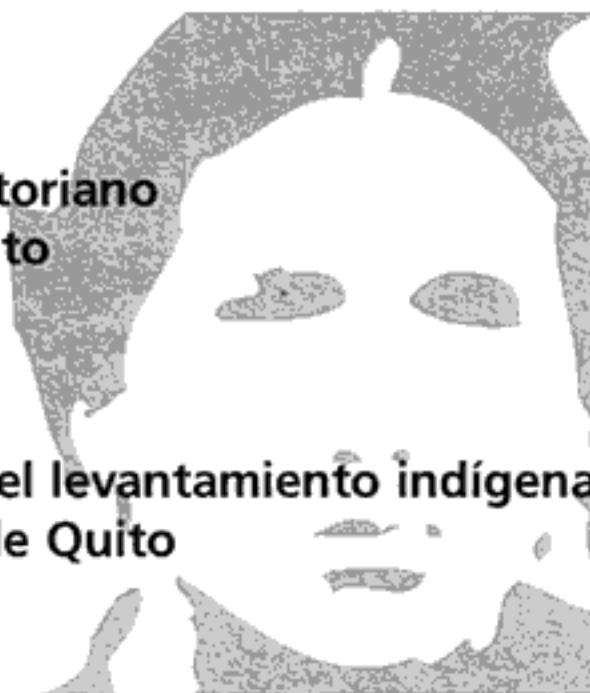
34  
**¿Un levantamiento indígena más?**  
**A propósito de los sucesos de febrero de 2001**  
Fernando García S.

39  
**"Nada sólo para los indios"**  
**A propósito del último levantamiento indígena**  
Augusto Barrera G.

48  
**Conflicto étnico, democracia y Estado**  
Jorge León T.

57  
**El movimiento indígena ecuatoriano  
y la política del reconocimiento**  
Marc Saint-Upéry

68  
**La ciudad como reinención: el levantamiento indígena  
de enero de 2000 y la toma de Quito**  
Eduardo Kingman



Frontera

---

80

**El Plan Colombia: orígenes, desarrollos y proyección regional**

Francisco Leal Buitrago

87

**El tráfico de drogas y la política de los Estados Unidos en Colombia**

Bruce Michael Bagley

Debate

---

100

**Libertad, desarrollo y democracia:  
para re-pensar la democracia realmente existente en Ecuador**

Pablo Andrade A.

Temas

---

112

**Golbalización y fútbol postnacional**

Sergio Villena Fiengo

Diálogo

---

118

**Pensar el multiculturalismo**

Entrevista a Will Kymlicka

132

Reseñas

---

144

Sugerencias bibliográficas

---





# El Plan Colombia: orígenes, desarrollos y proyección regional

Francisco Leal Buitrago\*

Aunque lleva casi tres años trasegando en las noticias, el Plan Colombia surgió como amenaza para la seguridad de la región andina hace menos de un año, cuando se hizo próxima su aprobación por parte del congreso de los Estados Unidos. Ya en 1999 habían comenzado los temores a causa de la creación de un batallón antinarcóticos en el sur de Colombia financiado por los Estados Unidos, el cual, según la opinión pública, está adscrito hoy al Plan Colombia, como sucede con muchas otras acciones nacionales y hemisféricas contra el narcotráfico. Con el fin de apreciar los problemas que ha creado este Plan, este artículo describe el contexto en el que surgió, su corta pero dinámica evolución y algunas de sus implicaciones en Colombia y la región.

La subversión guerrillera colombiana nació a mediados de los años sesenta con el estímulo de la guerra fría y como rezago de la confrontación armada entre liberales y conservadores, iniciada en 1946. Por razones que no viene al caso examinar, la guerrilla logró con altibajos sobrevivir hasta los años ochenta. En esta década cambió la dinámica del problema subversivo, así como el contexto nacional, gracias al reconocimiento del carácter político de las guerrillas por parte de los gobiernos, la iniciación de los llamados procesos de paz y la expansión del fenómeno del narcotráfico. En ese tiempo, los grupos guerrilleros de mayor notoriedad eran las Fuerzas Armadas Revolucionarias

de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL) y el Movimiento 19 de Abril (M-19). Las FARC, la guerrilla más numerosa, tenía en 1984 1.600 efectivos armados, mientras la población nacional era de un poco más de 31 millones de habitantes.<sup>1</sup>

En los años ochenta el narcotráfico se constituyó en catalizador de la crisis nacional al potenciar antiguos problemas no resueltos, como la corrupción, la impunidad, la debilidad del Estado y sobre todo la violencia. El momento más crítico de la acción destructora del narcotráfico fue la escalada terrorista entre 1989 y 1991, cuando pretendió doblegar al Estado. Posiblemente, esta forma de intimidación sirvió de modelo para acciones posteriores de las guerrillas.

Dentro de este contexto de intensificación de la crisis, las FARC alcanzaron 3.600 efectivos, a la sombra de la tregua pactada con el gobierno del presidente Belisario Betancur (1982-1986). Sin embargo, el crecimiento de las guerrillas fue contrarrestado en parte por los resultados de los procesos de paz, ya que entre 1989 y 1991 se desmovilizaron 3.600 guerrilleros: los del M-19 y la mayor parte de los del EPL.<sup>2</sup> En esa misma década creció también el paramilitarismo, pues la antigua actividad de las autodefensas -permitida mediante el Estatuto Orgánico para la Defensa Nacional expedido en 1965- se transformó y aumentó alentada por los narcotraficantes, quienes conformaron grupos de defensa privada en las regiones en las que compraron tierras para legitimar sus fortunas adquiridas ilegalmente. Este fue el origen de su estrate-

\* Sociólogo, profesor titular de la Universidad de los Andes en Bogotá, profesor honorario de la Universidad Nacional de Colombia y profesor-investigador de Flacso-Sede Ecuador.

1 Rafael Pardo Rueda, *De primera mano. Colombia 1986-1994: entre conflictos y esperanzas*, Bogotá: Cerec-Grupo Editorial Norma, 1996, pág. 55.

2 *Ibid.*

---

gia de confrontación con el Estado, que tuvo su punto culminante -como se mencionó- entre 1989 y 1991.

Los años noventa marcaron la escalada definitiva del problema subversivo. Una novedosa estrategia de seguridad del gobierno del presidente César Gaviria (1990-1994) fracasó en los años finales de su mandato,<sup>3</sup> debido a las dificultades de construir un proceso de paz y la fuga de Pablo Escobar, jefe del cartel de Medellín, de la cárcel de máxima seguridad. Además, en el siguiente gobierno, el del presidente Ernesto Samper (1994-1998), fue igualmente difícil adelantar un proceso de paz por razón de la crisis surgida de la financiación del narcotráfico a su campaña política. Pero el narcotráfico no sólo financió esa campaña, sino que también apoyó a los paramilitares y las guerrillas, fuerzas que se expandieron en forma inusitada. De esta manera, el narcotráfico se convirtió en la fuente principal de financiamiento tanto de guerrillas como de paramilitares, seguida por el secuestro y la extorsión en el caso de las guerrillas, y el apoyo de terratenientes y empresarios a los paramilitares. Cálculos oficiales indican que las FARC tienen hoy más de 16.000 efectivos en armas, el ELN cerca de 5.000 y los paramilitares más de 8.000, para una población nacional de más de 42 millones de habitantes.<sup>4</sup>

Bajo estas condiciones la subversión adquirió gran autonomía financiera, desplazando a un segundo plano la necesidad de conseguir y mantener el respaldo político de sectores de opinión. Fue el triunfo definitivo de la tendencia de militarización de la política que venía dándose de tiempo atrás. En esta forma, perdió importancia la capacidad guerrillera de abrir espacios políticos mediante acciones cobijadas bajo el modelo de la democracia liberal. Por eso, las acciones de fuerza -no necesariamente militares- se convirtieron rápidamente en el principal medio para ganar nuevos espacios políticos alimentados por el amedrentamiento a la población civil y la incertidumbre que

ello provoca.

Así las cosas, la última campaña para la Presidencia de la República se hizo en función de la urgencia de emprender un nuevo proceso de paz. El apretado triunfo del presidente Andrés Pastrana (1998-2002) fue apoyado por la acogida de las FARC a su eventual política de pacificación. De esta manera, una abstracta bandera de paz fue desde el comienzo el norte del nuevo gobierno, siendo su principal componente un ambiguo Plan Colombia. Pero, desafortunadamente, el proceso no ha tenido consistencia alguna y el rumbo que ha tomado ha estado condicionado en forma creciente por un cambio drástico en las relaciones internacionales de Colombia: se pasó del ostracismo en que fue sumido el gobierno de Samper a una apertura abrupta que cayó rápidamente bajo la tutela oficial de los Estados Unidos. Su diplomacia coercitiva había logrado ya que la política antidrogas del gobierno de Samper se hiciera bajo los dictámenes norteamericanos.

El entusiasmo con que el nuevo gobierno inició su proceso de paz estuvo acompañado por la ligereza con que tomó sus decisiones. Si bien es cierto que acogió la solicitud de las FARC de desmilitarizar un territorio de 42.000 kilómetros cuadrados como área de distensión para iniciar conversaciones con esta guerrilla, lo más grave no fue eso, sino la carencia de una estrategia global de paz y de reglas de juego claras para encauzar la conducta guerrillera y orientar los diálogos. El área de distensión, ubicada en una zona de baja densidad poblacional en los límites de la Amazonia, llevaba mucho tiempo bajo el control de las FARC. Sin embargo, este grupo guerrillero ahora tiene mucha mayor libertad para usar la zona como refugio de secuestrados y de tropas, como espacio de planeación y entrenamientos militares, y para imponer su autori-

---

El proceso no ha tenido consistencia alguna y el rumbo que ha tomado ha estado condicionado en forma creciente y de manera contradictoria por un cambio drástico en las relaciones internacionales de Colombia: una apertura abrupta que cayó rápidamente bajo la tutela oficial de los Estados Unidos



---

3 Parte de esta estrategia fue el nombramiento de un ministro de Defensa civil, luego de 38 años de ministros militares; la creación de la Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad; la creación de la Unidad de Justicia y Seguridad en el Departamento Nacional de Planeación; y el reconocimiento de la responsabilidad directa de la política militar por parte de las autoridades civiles.

4 Ministerio de Defensa Nacional, *Informe anual derechos humanos y DIH 2000*, Bogotá, Informe Especial Revista Defensa Nacional, enero de 2001, págs. 16 y 17.

El Plan Colombia hace parte de la concepción de seguridad nacional estadounidense para el hemisferio americano, en la que terminada la guerra fría, el narcotráfico es la amenaza principal. Las urgencias y necesidades de los Estados Unidos se han impuesto y se impondrán, dada su enorme capacidad para sacar adelante sus propias prioridades



dad por medio de la intimidación y la fuerza. A esta situación con las FARC se le sumó un problema con el ELN. Este grupo, que había mostrado disponibilidad desde el mandato de Samper para avanzar en un proceso de paz, fue ignorado por el gobierno de Pastrana, estimulando graves y dolorosas consecuencias, como los secuestros colectivos, el sabotaje a la infraestructura nacional y el frecuente bloqueo de vías.

La rápida apertura internacional del país fue aprovechada por el Presidente para hacer los más variados viajes que mandatario colombiano alguno haya hecho en corto tiempo a los centros de poder internacionales. No obstante, el tema del Plan Colombia, quizás el objetivo principal de esas visitas, no fue claro, pues no se propusieron metas ni responsabilidades concretas. Por eso el respaldo que Pastrana recibió a sus objetivos de paz fue tan general como intangible. El amorfo Plan inicial estaba orientado, como

dijo en un discurso en noviembre de 1998 el Alto Comisionado para la Paz,<sup>5</sup> a “recomponer nuestro aparato generador de riqueza.” Explicaba él que Colombia iba a ganar la guerra contra el narcotráfico mediante la erradicación y sustitución de cultivos ilícitos, un plan para modernizar las fuerzas armadas, la construcción de confianza y diálogo en la zona de distensión, el fortalecimiento de regiones y municipios, la construcción de macroproyectos institucionales y la reforma política. Concluía mencionando que la propuesta de paz del presidente Pastrana tenía tres elementos: el diálogo y la negociación, el Plan Colombia al estilo

Plan Marshall y la reforma política.<sup>6</sup>

La primera concreción del Plan Colombia se vio cuando fue incorporado en el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno.<sup>7</sup> Un aparte de la sección sobre desarrollo y paz señala que el Plan Colombia es una estrategia presidencial con los objetivos de recuperar las responsabilidades del Estado en relación con la promoción de la democracia, el monopolio en la aplicación de la fuerza pública y la justicia, el respeto por los derechos humanos, y la preservación del orden público, entre otros. Para su logro se mencionan cuatro estrategias: recuperación económica y social, seguridad y justicia, plan de democratización y desarrollo social, y proceso de paz.

A mediados de 1999, la visita a Colombia del subsecretario de Estado para asuntos políticos de los Estados Unidos, Thomas Pickering, coincidió con el afán de la Presidencia de la República de redactar la primera versión del Plan, con la asesoría de funcionarios estadounidenses civiles y militares y del Ministerio de Defensa. Esta versión, titulada “Plan para la paz, prosperidad y fortalecimiento del Estado”, fue dada a conocer en forma simultánea en inglés y español. El Plan tiene cinco políticas esenciales, desarrolladas de manera amplia: la economía, la estrategia antidrogas, la reforma del sector justicia, el plan para la democratización y el desarrollo social, y el proceso de paz.<sup>8</sup>

Sobre esta base, la competencia política entre demócratas y republicanos por la atención prestada al problema de las drogas en la región andina condujo a que un grupo de senadores republicanos presentara al Congreso de los Estados Unidos, en octubre de 1999, un proyecto de ley sobre ayuda a Colombia por valor de 1.300 millones de dólares para tres años. Pese a los llamados del presidente Pastrana al presidente Clinton y de las visitas de funcionarios colombianos a ese país, el proyecto naufragó en medio de la puja política entre el gobierno norteamericano y la mayoría re-

5 Cargo establecido por el gobierno anterior, que fue inoperante por motivo de su crisis política.

6 Víctor G. Ricardo, “Discurso de inauguración del ‘Foro sobre propuestas de paz’” (grabación), Bogotá, Universidad de los Andes, 5 de noviembre de 1998.

7 Departamento Nacional de Planeación, *Cambio para construir la paz. Plan Nacional de desarrollo 1998-2002*, Bogotá, DNP, 1999.

8 *Plan Colombia. Plan for Peace, Prosperity, and the Strengthening of the State*, sin lugar ni fecha de edición.

9 “Apoyo de E.U. llegará en el 2000”, en *El Tiempo*, Bogotá, 21 de octubre de 1999, pág. 7A; “Se embolató la ayuda de E.U.”, en *El Tiempo*, Bogotá, 7 de noviembre de 1999, pág. 6A.

publicana del Congreso.<sup>9</sup>

Al inicio de 2000, la administración Clinton presentó al Congreso una solicitud de ayuda a Colombia cercana a los 1.600 millones de dólares, sustentada en su apoyo al Plan Colombia. Los debates legislativos, las críticas de los organismos no gubernamentales estadounidenses e internacionales y los numerosos artículos en los principales medios periodísticos norteamericanos contrastaron con el sigilo con que el gobierno nacional manejó el asunto en el país frente a una opinión pública desprevenida, además de la despreocupación del Congreso Nacional y otros organismos oficiales.<sup>10</sup> Finalmente, el proyecto fue aprobado en junio de 2000, sobre todo porque la mayoría de legisladores estaba de antemano interesada en darle una solución al problema colombiano. No obstante, cabe mencionar que el cabildeo oficial de Colombia fue permanente desde que se presentó la primera propuesta, incluidas la contratación de una firma norteamericana especializada, viajes frecuentes de funcionarios a los Estados Unidos y dos visitas oficiales del presidente Pastrana a ese país.<sup>11</sup>

Las partidas finalmente aprobadas por el Congreso de los Estados Unidos fueron las siguientes. De 1.319.1 millones de dólares en total, 860.3 (65.2%) corresponden a asistencia para Colombia, 110 (8.3%) para Bolivia, 32 (2.4%) para Perú y 20 (1.5%) para Ecuador. De los fondos destinados a Colombia, 519.2 millones (60.4%) son para asistencia militar, 123.1 (14.3%) para asistencia a la Policía Nacional, 68.5 (8.0%) para desarrollo alternativo, 58.0 (6.7%) para reforma judicial e iniciativas sobre estado de derecho, 51 (5.9%) para derechos humanos, 45 (5.2%) para fortalecimiento institucional, 37.5 (4.4%) para desplazados, 13 (1.5%) para reforma judicial, y 3 (0.3%) para la búsqueda de la paz. La ejecución de esta ayuda quedó supeditada a varios condicionamientos al gobierno colombiano, como la no violación de los derechos humanos por parte de la Fuerza Pública, el juzgamiento de paramilitares, el desarrollo de una estra-

tegia para eliminar toda la producción de coca y amapola para el año 2005 y las certificaciones periódicas respectivas. Sin embargo, la figura de *waiver* permite que el Presidente de los Estados Unidos pueda obviar estos condicionamientos.<sup>12</sup>

La versión aprobada modificó varias de las cifras solicitadas por la administración de Clinton. Por ejemplo, aunque se triplicó la partida aprobada para la protección de los derechos humanos pedida inicialmente, su monto es solamente de 51 millones de dólares. Así mismo, la suma destinada al desarrollo alternativo es inferior en casi 40 millones a los 106.5 millones solicitados por el gobierno norteamericano. De esta manera, la mayor parte de la ayuda se orientó a fines militares y policivos, con bajos rubros para otros menesteres. Aparte de las altas cifras para el equipo aéreo, son importantes las destinadas a la capacitación y el entrenamiento.<sup>13</sup>

Por esta razón, los cinco componentes del texto aprobado definen su importancia por el monto asignado a cada uno de ellos y no por la jerarquía que tienen en la presentación. Estos componentes son: mejoramiento de la capacidad de acción del gobierno y el respeto por los derechos humanos, expansión de las operaciones antinarcóticos en el sur de Colombia, desarrollo económico alternativo, aumento de la restricción del tráfico aéreo en Colombia y en toda la región, y asistencia para la Policía Nacional.<sup>14</sup> De la misma manera, la referencia a la región y no solamente a Colombia, y las partidas asignadas a otros países andinos, suponen que el Plan Colombia tiene proyección regional y que su consideración nacional inicial fue cambiada.

Aparte de los 860 millones de la parte del Plan Colombia financiada para el país por los Estados Unidos según sus criterios políticos, no hay claridad sobre la composición real de este plan, puesto que las cifras y los rubros han variado al ritmo de las reacciones de

10 Quizás la excepción a la desprevenida opinión pública nacional frente al Plan Colombia fueron las oenegés. Véase "Creció poder de las ONG", en *El Tiempo*, Bogotá, 8 de julio de 2000, pág. 1-3.

11 "Bill Clinton se la juega toda por Colombia", en *El Tiempo*, Bogotá, 28 de enero de 2000, pág. 6A; "Arenas movilizadas", en *Time Magazine*, Bogotá, 28 de enero de 2000; "Colombia y E.U., una nueva era", en *El Tiempo*, Bogotá, 2 de julio de 2000, pág. 1-15.

12 <http://www.gao.gov>, United States General Accounting Office, "Drug Control in Colombia", Washington D.C., October 2000, pág. 7.

13 Salvo Corea del Sur, Colombia fue el país del mundo que más entrenamiento militar recibió de Estados Unidos en el año 2000, con 5.086 militares entrenados. Así mismo, siguió siendo el tercer país del mundo, detrás de Egipto e Israel, en ayuda militar, con 709 millones de dólares frente a casi 306 que recibió en 1999. "Colombia, más práctica militar", en *El Tiempo*, Bogotá, 18 de enero de 2001, pág. 1-11.

14 "El Plan Colombia", Documentos de *Semana* sobre el Plan Colombia, Bogotá, 31 de julio de 2000.

---

la comunidad internacional. Al final del año 2000, el Gobierno indicaba que el presupuesto total del Plan era de 7.545 millones de dólares, de los cuales 4.000 eran recursos nuevos. Señalaba además que para la lucha contra el narcotráfico se destinaban 1.336 millones, para la recuperación económica y social 1.069 millones y para el fortalecimiento institucional 1.895 millones, o sea, un total de 4.300 millones de dólares.<sup>15</sup> La manera más fácil de que el gobierno nacional siga barajando las cifras es adscribiéndolas a los recursos ordinarios del presupuesto nacional mediante cambios nominales de programas existentes, incorporando programas futuros, asignándole al Plan créditos del Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Corporación Andina de Fomento, así como también los recaudos de los bonos de paz.

Descontando la ayuda aprobada por los Estados Unidos, la esperanza de contribución internacional parece diluida debido a la identificación que hacen distintas fuentes entre los planes de lucha antidroga de los Estados Unidos y el Plan Colombia. Las críticas en medios europeos han sido numerosas, argumentando que el 70 por ciento de la ayuda norteamericana es militar, la mayor parte de la cual regresará a las empresas de armamentos, a los laboratorios productores de químicos y a los órganos de formación de personal de seguridad de los Estados Unidos. En estas condiciones, agregan, el riesgo de una escalada militar es grande. De esta manera, mientras el gobierno colombiano esperaba recaudar mil millones de dólares de los europeos en la mesa de donantes organizada en España a mediados del año 2000, obtuvo solamente 100 millones de España y 20 de Noruega. En la segunda sesión de la llamada mesa de donantes, celebrada a fines de octubre de 2000 en Bogotá, la Unión Europea, Japón y otros países prometieron de manera abstracta dar 280 millones.<sup>16</sup> Excepto el aporte de Noruega, las cantidades ofrecidas son ambiguas o hacen parte de programas de ayuda internacional estableci-

dos con anterioridad por los países aportantes.

Dejando de lado otras consideraciones económicas de importancia, como la falta de financiación para los costos sociales y económicos en que incurrirá Colombia y el acentuamiento de las distorsiones macroeconómicas producidas por los gastos en seguridad,<sup>17</sup> es necesario mirar otros aspectos del entorno en el que se desarrolla la parte visible del Plan Colombia. Al respecto, quizás lo más importante es la militarización de la confrontación contra el narcotráfico. Se ha reemplazado la mayor parte de la función que cumplía la Policía Nacional, mediante una estrategia que no necesariamente corresponde a la lucha que debe o puede librar el país de acuerdo con sus problemas, recursos y prioridades. La estrategia adoptada por el Plan Colombia hace parte de la concepción de seguridad nacional estadounidense para el hemisferio americano, en la que el narcotráfico es considerado la amenaza principal desde que se terminó la guerra fría. De esta manera, las urgencias y necesidades de los Estados Unidos se han impuesto y se seguirán imponiendo, dada su enorme capacidad para sacar adelante sus propias prioridades. Ello se refuerza con el desinterés mostrado por la Unión Europea que podría ser un contrapeso importante.<sup>18</sup>

El eje de la estrategia del aporte estadounidense al Plan Colombia es la erradicación química de los cultivos de coca y amapola, medio que ha fracasado repetidamente. El glifosato se aplicó contra la marihuana en el gobierno de Betancur y contra la coca y la amapola durante el gobierno de Gaviria. Así mismo, el gobierno de Samper usó el imazapyr y el tebuthiuron, y además de estos químicos se pensó usar un devastador hongo.<sup>19</sup> En los últimos seis años se han fumigado 120 mil hectáreas de cultivos ilícitos y los resultados son

---

15 Presidencia de la República, *Plan Colombia. Cambio para construir la paz*, sin lugar ni fecha de edición.

16 "Firma de E.U. entrena al Ejército", en *El Tiempo*, Bogotá, 9 de diciembre de 2000, pág. 1-20; "La senda de la paz no se construye con el Plan Colombia", declaración de ONG de la Unión Europea, julio de 2000; "El malestar europeo", en *Semana*, N° 958, Bogotá, septiembre 11-18 de 2000; "Unión europea dice sí y no" y "Los números del Plan Colombia", en *El Tiempo*, Bogotá, 29 de octubre de 2000, pág. 1-25; "El Plan Europa", en *Cambio*, N° 384, Bogotá, octubre 30-noviembre 6 de 2000.

17 Véase, por ejemplo, Luis Jorge Garay, "El Plan Colombia", en *Revista de El Espectador*, Bogotá, 30 de julio de 2000; Luis Jorge Garay, "El aporte es insuficiente", en *El Tiempo*, Bogotá, 3 de septiembre de 2000, pág. 1-16.

18 Pese a que el debate sobre el Plan Colombia ha sido escaso y tardío, en parte debido al sigilo con que el gobierno manejó el asunto, hay numerosas opiniones escritas sobre el tema. Véase, por ejemplo, Garay, *Ibid*; Horacio Godoy, "Riesgos del Plan Colombia", en *La Nota*, N° 22, Bogotá, julio de 2000; *Cambio*, N° 376, Bogotá, 4-11 de septiembre 2000; *Semana*, N° 958, Bogotá, septiembre 11-18 de 2000.

19 Véase Juan Gabriel Tokatlian, "Química y poder", en *El Tiempo*, Bogotá, 23 de septiembre de 2000, págs. 1-14 y 1-15.



---

desalentadores, aparte de los enormes daños causados a los ecosistemas y a la población campesina. Según datos oficiales, en 1981 había 25 mil hectáreas de cultivos ilícitos, en 1995 casi 50 mil y en 1999 más de 120 mil. Es decir, que en menos de 20 años se quintuplicaron los cultivos. La disminución de cultivos en Perú y Bolivia a costa de su traslado a Colombia,<sup>20</sup> indica que es posible que los cultivos se muevan a otros países si las condiciones lo permiten y si continua la demanda, principalmente de los Estados Unidos.

Pero el fardo del problema radica en el conflicto armado colombiano. Desde el año 2000 las FARC adelantan acciones para enfrentar el Plan, mediante la búsqueda desesperada de más recursos a través de la extorsión y el secuestro, e incrementando el amedrentamiento a la población civil con sus acciones terroristas. Aunque en forma reiterada los voceros oficiales norteamericanos han dicho que su país no proporciona apoyo contra la insurgencia al gobierno colombiano,<sup>21</sup> lo cierto es que el Plan afecta directamente a esa guerrilla, al menos por sus vínculos con la cadena de producción de cocaína. El acoso a la población civil también ha sido arma utilizada por el ELN, aunque por otros motivos. Este grupo ha hecho uso del secuestro, el sabotaje y el terrorismo con el fin de que se le otorgue una zona desmilitarizada para iniciar diálogos con el gobierno, que le permita reducir la presión que recibe de los paramilitares. Estos, por su parte, continúan con los horrores de sus masacres y se desplazaron al sur del país, escenario del Plan Colombia. El fortalecimiento de los paramilitares ha estado alimentado por el narcotráfico, por sectores dirigentes que ven en ellos una alternativa contra las guerrillas frente a las dudas que despierta la eficacia de las Fuerzas Militares, y por la condescendencia de algunos sectores militares.

A fines de septiembre de 2000 se inició formalmente la parte del Plan financiada por los Estados Unidos, con la firma del Canciller colombiano y la Embajadora de ese país de los tres primeros convenios para programas no militares por 175 millones de dólares, en medio del prolongado paro armado adelan-

tado por las FARC en el Departamento del Putumayo -con 40.000 hectáreas sembradas de coca, que representan un tercio de los cultivos nacionales- debido a su confrontación con los paramilitares. Este hecho tuvo como principal víctima a la población civil, que continuó así su tragedia de desplazamientos.<sup>22</sup> A final de ese año, el presidente Pastrana anunció inversiones millonarias para fines sociales, a la vez que los medios resaltaron los acuerdos oficiales con las comunidades para la erradicación manual de cultivos. En esos momentos, sin anuncio en los medios, comenzaba en el sur del país la erradicación masiva de los denominados cultivos industriales mediante la fumigación aérea.<sup>23</sup>

Con el cambio de gobierno en los Estados Unidos hubo declaraciones de voceros oficiales de ese país en el sentido de que era conveniente regionalizar el Plan para hacerlo más efectivo. Por otra parte, la expectativa generada por la entrevista informal del presidente Pastrana con el presidente Bush, en febrero de 2001, en los Estados Unidos -luego del Acuerdo presidencial de Los Pozos con las FARC en el que se reiniciaron los diálogos suspendidos unilateralmente por esa guerrilla el año anterior- no fue más allá de reiterar el apoyo

---

Los países andinos sirvieron de clado de cultivo para que la supuesta amenaza colombiana emergiera, en la medida que sus crisis internas han facilitado la intervención de los Estados Unidos en la región.



---

22 Estadísticas recientes indican que los paramilitares son responsables de la mitad de las masacres, que son la causa principal de los desplazamientos. Las guerrillas cometen el 28 por ciento, la Fuerza Pública el 5 por ciento y el resto son perpetradas por desconocidos. Se calcula que hay más de un millón y medio de desplazados por la violencia en Colombia, tercer país en el mundo luego de Sudán y Angola. Independent Task Force on Colombia, "Final Report", Washington, June 2000.

23 "Damos inicio al Plan Colombia", en *El Tiempo*, Bogotá, 28 de septiembre de 2000, pág. 1-3; "Arranca la otra cara del Plan", en *El Tiempo*, Bogotá, 15 de diciembre de 2000, pág. 1-2; "Y vieron llover glifosato", en *Cambio*, N° 399, Bogotá, 12-19 de febrero / 2001.

24 "Colombia será una prioridad para Bush", en *El Tiempo*, Bogotá, 18 de enero de 2001, pág. 1-9; "Plan Andino",

---

20 En Perú los cultivos se redujeron de 210.000 hectáreas en 1990 a 38.700 en 1999 y en Bolivia de 51.464 a 21.800 en los mismos años. Dirección Nacional de Estupefacientes de Colombia.

21 Véase, por ejemplo, Thomas Pickering, "Colombia, un problema hemisférico", en *El Universo*, Guayaquil, 29 de septiembre del 2000, Primera Sección, pág. 3.

gubernamental norteamericano a los planes ya trazados.<sup>24</sup>

Dentro de este contexto, el Plan Colombia se convirtió en noticia permanente en la región. En la reunión de jefes de Estado suramericanos celebrada en Brasilia a fines de agosto de 2000, el apoyo pedido por el presidente Pastrana al Plan fue otorgado con discreción, pues entre los vecinos existen reservas. Panamá abriga temores, ya que sufre la frecuente violación de su frontera por parte de guerrillas y paramilitares; el gobierno venezolano, aparte de reforzar sus fronteras, muestra condescendencia con la causa guerrillera colombiana compatible con su proyecto bolivariano; por su parte, Brasil cambió su dispositivo militar en una frontera que de por sí es porosa; Perú fortaleció militarmente la frontera con Colombia, mucho antes del enredo en que se vieron envueltos sus militares por el contrabando de armas rusas a las FARC; y Ecuador, en medio de una frágil recuperación económica y política, es el más condescendiente, debido en parte a su participación en el Plan.

De esta manera, a pesar de la presión oficial estadounidense para que la región apoye el Plan y a las declaraciones norteamericanas destinadas a disminuir las prevenciones, Colombia se convirtió ante los ojos de la comunidad internacional en el mayor peligro para la seguridad regional.<sup>25</sup> Sin embargo, esta amenaza que ven en Colombia los países vecinos ha sido estimulada principalmente por la porción del Plan Colombia que financian los Estados Unidos y por la parte de la crisis de la región que les corresponde a cada uno de ellos.

Desde hace varios años, los países andinos aceptaron el tratamiento tutelado del problema de las drogas, el cual, pese a sus limitaciones y fracasos, no ha recibido aporte alguno de políticas para corregirlo por parte de los gobiernos de esas naciones. Además, los países andinos sirvieron de caldo de cultivo para que

en *Semana*, N° 978, Bogotá, enero 29 a febrero 5 de 2001; "¿El Plan Colombia se regionaliza?", en *El Comercio*, Quito, 18 de febrero de 2001, pág. C3.

25 Véase, entre otros, "Miedo al contagio narco-guerrillero y a desplazados", en *El Tiempo*, Bogotá, 23 de agosto de 2000, pág. 1-3; "Washington regaña a países vecinos", en *El Tiempo*, Bogotá, 26 de agosto de 2000, pág. 1-12; "Estrategia regional frente a la droga", en *El Comercio*, Quito, 3 de septiembre de 2000, pág. C3; "Entre el temor y la fe", en *El Universo*, Guayaquil, 29 de septiembre de 2000, pág. 3; "El Plan Colombia pone en aprietos a los vecinos" en *La Razón*, La Paz, 4 de marzo de 2001, pág. 7A.

la supuesta amenaza colombiana emergiera, en la medida que sus crisis internas -económicas, políticas y sociales- han sido funcionales para facilitar la intervención de los Estados Unidos en la región, con la anuencia de los gobiernos que creen que de esta manera facilitan la solución de sus problemas.<sup>26</sup> Así mismo, por diversas razones, a los gobiernos de la región les conviene magnificar la visión de amenaza de Colombia para su seguridad, sin que hayan promovido políticas nacionales -y menos regionales- para enfrentar una crisis que en su contexto es de índole regional. En ese sentido, no han aprovechado la existencia de problemas compartidos y de instrumentos institucionales derivados de sus propósitos de integración para promover reuniones regionales, hemisféricas y con instancias como la Unión Europea, destinadas a abordar el problema de las drogas como una causa común de interés general.

Con motivo de la visita del presidente Pastrana a los Estados Unidos en febrero de 2001, un grupo de personalidades colombianas, americanas y europeas dirigió una "Carta abierta al presidente de Estados Unidos, George W. Bush, y al presidente de Colombia, Andrés Pastrana", en la que plantean medidas de orden internacional tendientes a encauzar la crisis colombiana y el problema de las drogas.<sup>27</sup> Sobre esta base, sería útil apoyar la solicitud hecha a los dos mandatarios en esa carta, entre cuyos puntos se destacan los siguientes. Proponer al Secretario General de la ONU la conformación de una comisión de estudio que ofrezca luces sobre la naturaleza actual de la crisis que vive Colombia; programación de una cumbre internacional sobre drogas que reoriente la lucha hemisférica contra los narcóticos y el crimen organizado; revisar la estrategia de la fumigación química forzada; responder positivamente a las recientes iniciativas sobre Colombia planteadas por la Unión Europea; propiciar una iniciativa diplomática conjunta de países como Canadá, Brasil, México y Argentina, para que con el concurso efectivo de los Estados Unidos y la Unión Europea aporten propuestas y apoyen una salida negociada al conflicto armado colombiano.

26 En Venezuela ocurrió una variante a partir del gobierno del presidente Chávez, ya que dentro de su concepción bolivariana ha sido condescendiente con las guerrillas colombianas y rechazado la injerencia norteamericana.

27 "Personajes, tras ayuda mundial", en *El Tiempo*, 27 de febrero de 2001, pág. 1-8.