



## Plan Colombia: debates, tendencias recientes, perspectivas<sup>[\*]</sup>

Jairo Estrada Álvarez <sup>[\*\*]</sup>

Desde la aprobación formal por parte del congreso estadounidense del proyecto de la ley *Alianza Act* que se constituiría en el eje del Plan Colombia y de su correspondiente sanción presidencial, el 13 de julio de 2000, por el entonces presidente Bill Clinton, han transcurrido más de dos años. Entre tanto existen mayores elementos de análisis para una más precisa caracterización del Plan. Tales elementos contribuyen de paso a resolver parte de la discusiones que ha suscitado el Plan desde su aparición.

### Tendencias generales de discusión en torno al Plan Colombia

El Plan Colombia ha merecido un rico e intenso debate tanto en Colombia como en el exterior, especialmente en Estados Unidos y en los países del área andina. El examen inicial del Plan Colombia contó en sus inicios con importantes contribuciones de organizaciones sociales y políticas, de organismos no gubernamentales y de intelectuales independientes. El debate académico es posterior y ha sido recogido parcialmente en Colombia con la publicación por parte de la Universidad Nacional, primero del libro "Plan Colombia. Ensayos críticos" (abril de 2001), elaborado en la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, y luego del libro "El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto" (agosto de 2001), preparado por el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales - IEPRI. Estas últimas publicaciones, como otras aparecidas en diferentes revistas especializadas y de divulgación, son representativas de las diversas y en ocasiones encontradas posiciones políticas, ideológicas y académicas que en nuestro medio se han gestado y desarrollado en torno a una política que por sus características, alcances e implicaciones tocan la médula del devenir actual y futuro de la sociedad colombiana.

Y no puede ser de otra manera, pues el Plan Colombia y sus programas, además de constituirse en un espléndido campo para juiciosos exámenes académicos, sintetiza de manera ejemplar las cuestiones fundamentales de un ejercicio y una conceptualización de la política y del análisis político hoy. El examen del Plan

Colombia coloca en evidencia los límites de perspectivas de trabajo de mucha aceptación en nuestro país, como las influidas por la teoría de la decisión. Si bien es cierto que para el análisis político resulta de gran interés el estudio de tendencias y de comportamientos de actores políticos, o de y entre bancadas en el congreso, o de medios masivos de comunicación, o de agencias e instituciones del Estado, o incluso de la llamada democracia de opinión, tal perspectiva de análisis puede resultar superficial y en exceso descriptiva si no contempla factores del orden estructural, de las configuraciones específicas del poder y la dominación hoy. El estudio sobre el origen, los contenidos y los desarrollos del Plan Colombia demanda una perspectiva de análisis que de cuenta de la nueva espacialidad de la fase actual del capital a nivel mundial, que permita comprender configuraciones específicas regionales y locales en un contexto de reestructuraciones, recomposiciones y transformaciones globales, que contribuya a interpretar variadas expresiones de la resistencia social y política y a desentrañar posibilidades de alternativa.

En esta perspectiva de análisis, más que a una aproximación limitada a una descripción y a un análisis crítico interno de los programas que han constituido el Plan, lo cual también resulta valioso, de lo que se trata es de avanzar y profundizar, de una parte, en la caracterización y demostración de lo que ya en los estudios iniciales aparecía como las llamadas "intenciones ocultas" del Plan Colombia. De la otra, en razón de la misma dinámica de implantación del Plan, de ahondar en el análisis y en la comprobación de lo que hasta ahora son sus primeros impactos notorios sobre el medio ambiente, la vida humana, animal y vegetal y sobre la situación de derechos humanos <sup>[1]</sup>.

Si los debates iniciales en torno al Plan Colombia pudieron estar mediados por una percepción de la política, con predominio de algunos paradigmas interpretativos y de análisis, a partir de trayectorias y experiencias históricas, o de estudios de tendencia, o de exámenes comparados, o incluso, con los perfiles ideológicos propios del discernimiento en una sociedad a la cual le es intrínseco el conflicto social y de clases, lo que se ha vendido expresando, especialmente a partir de 2001, es una creciente connotación científica del debate, que atraviesa el campo tanto de las ciencias sociales como de otras disciplinas científicas y saberes. El Plan Colombia se constituyó en un lugar de encuentro entre la ciencia política, la economía, el derecho, la sociología, la antropología, la sicología, la medicina, la biología, la ingeniería en diversas disciplinas, la agronomía, entre otros. El Plan Colombia en suma devino en objeto de estudio inter- y transdisciplinario, lo cual resulta de la mayor trascendencia en la perspectiva de la construcción del conocimiento. Y de paso, reabre -en otros niveles y dimensiones- discusiones sobre la relación entre conocimiento, política e ideología, y si se quiere, sobre el lugar y papel de la intelectualidad en los procesos sociales y en la construcción de un proyecto social de identidad nacional y regional.

Las políticas y los programas contenidos en el Plan Colombia, sus primeras aplicaciones e impactos han desplegado igualmente algo inusual, al menos en nuestro medio durante la última década: la articulación de diversas expresiones del

movimiento social y político, de los campesinos, de las comunidades negras e indígenas, de algunos mandatarios locales y departamentales, con los esfuerzos de académicos e intelectuales. Éstos por su parte, también han comprendido, de manera diferenciada, que su quehacer, además de cumplir una función social y política no necesariamente declarada o evidenciada, encuentra en las trayectorias de esas expresiones nuevas perspectivas de estudio y análisis, que no siempre pueden ser abordadas desde sus centros de investigación.

De otra parte, debe considerarse el interés regional que ha suscitado el Plan Colombia en Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela, por no decir que en América Latina. También en esos países el debate en torno al Plan Colombia es expresivo de las posiciones encontradas que se aprecian en Colombia. Quienes consideran que el debate en la región andina ha sido magro [2], probablemente no han tenido los suficientes acercamientos a la intensa producción que desde allí se ha venido elaborando, o simplemente -en razón de sus perspectivas de análisis- no han podido valorar las importantes contribuciones realizadas para una comprensión más integral del Plan Colombia. Creo conveniente destacar, primero, los aportes para análisis más juiciosos de la política antidrogas de Estados Unidos, alimentados por experiencias vividas en algunos de esos países durante la década de los noventa. Y sobre todo, las contribuciones a una interpretación de las dimensiones espaciales del Plan Colombia en un contexto de reconfiguraciones de la acumulación, la dominación y del movimiento social y político.

Aunque no se podría aseverar que la "cuestión colombiana" ocupa un lugar central en el contexto mundial o despierta una gran atención de la opinión pública internacional, es evidente que el Plan Colombia ha abierto un campo de debate tanto en Estados Unidos como en Europa. Allí los énfasis son distintos. Además de las discusiones en torno a los procesos de diseño y aplicación de la política, se aprecian posturas diferenciadas en torno al tratamiento de problemas que hoy son considerados globales: el tráfico de narcóticos, los derechos humanos y la resolución de conflictos internos armados. Con algunas significativas excepciones, con mucho peso en la discusión, de sectores de la intelectualidad o de importantes organismos no gubernamentales o de algunos centros de investigación, que han contribuido a una comprensión del Plan Colombia en la perspectiva de las nuevas configuraciones del orden mundial, de los conflictos que éste encarna, de la naturaleza compleja de la cuestión del narcotráfico y del conflicto armado colombiano, se aprecian tendencias de discusión impregnadas por la llamada "realpolitik" o el pragmatismo político. También allí se está en presencia de posiciones encontradas en torno al asunto Plan Colombia. Los hechos ocurridos el 11 de septiembre de 2001 favorecieron en todo caso la consolidación de visiones neoconservadoras sobre el lugar del Plan Colombia en un contexto de redefinición de las "políticas de seguridad" y de "lucha contra el terrorismo".

A partir de estas tendencias generales de la discusión en torno al Plan Colombia, que tienen simplemente el propósito de suministrar algunos elementos de contexto, en el presente trabajo se examinarán en primer lugar las configuraciones específicas

del plan según lo aseverado por la administración Pastrana. En segundo lugar, los principales rasgos de la "ayuda militar" estadounidense, considerando tanto la Iniciativa Regional Andina como lo proyectado para el 2003. Y en tercer lugar, las tendencias más recientes, luego de la posesión del nuevo presidente de Colombia, Álvaro Uribe Vélez.

## **El Plan Colombia en la visión gubernamental <sup>[3]</sup>**

El Plan Colombia fue presentado inicialmente, por el gobierno de Andrés Pastrana, como un "plan antidrogas", con dos componentes esenciales: Uno militar y otro social. Así mismo, como un propósito de consenso internacional, que contaría con la financiación de Estados Unidos, la Unión Europea, algunos países europeos individualmente considerados, Japón y algunas agencias multilaterales <sup>[4]</sup>. De esa visión inicial al día de hoy, el Plan Colombia ha sufrido importantes transformaciones.

### ***El Plan Colombia como plan de desarrollo***

Al promediar el gobierno de Pastrana, el plan se había constituido prácticamente en el plan nacional de desarrollo. Son varias las razones que explican semejante metamorfosis. Las fuertes críticas desatadas contra el Plan Colombia a nivel nacional e internacional, dado el previsible escalamiento de la guerra interna y la perspectiva de una crisis humanitaria sin precedentes, obligaron al gobierno de Pastrana a desplegar una estrategia mediática y de propaganda, con el propósito de minimizar tales efectos y enfatizar en el mal llamado componente social del plan. Se trataba de mostrar un Plan Colombia en el que el fuerte despliegue militar y el notorio alistamiento logístico (sobre todo tecnológico, de inteligencia y guerra aérea) para una extensión e intensificación de la guerra, aparecían relegados a un segundo plano y subsidiarios, por tanto, de la "estrategia social".

A través del llamado componente social, el país asistió a la proliferación de programas de diversa índole, que buscaban el doble propósito de desvirtuar justamente la tesis de que se estaba en presencia de un plan que alimentaba la guerra interna, de una parte, y de construir una base social favorable a las políticas del gobierno, especialmente en sectores sociales con elevados niveles de pobreza y en una multiplicidad de organizaciones no gubernamentales atraídas por los recursos de la contratación, de la otra. Los programas fueron presentado como parte de una estrategia de desarrollo social. El Plan Colombia aparecía como el eje de una gran movilización nacional que favorecía a desempleados, jóvenes, mujeres, entre otros <sup>[5]</sup>. Un plan diseñado para la guerra aparecía de repente convertido en un plan de lucha contra la pobreza. También la recortada inversión pública se

tramitó a través de programas del Plan Colombia. Tal fue el caso, por ejemplo, de “Vías en acción”.

El interés gubernamental por otorgarle al Plan Colombia un connotación de plan de desarrollo se vio en cierta medida favorecido adicionalmente por la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas que dieron vida al plan nacional de desarrollo:

Inicialmente de la Ley 508 de 1999 y luego del Decreto 955 de 2000 <sup>[6]</sup>. Ante la ausencia de un “plan legal”, estaba abonado el terreno para el “plan real”, que en la forma de Plan Colombia ya se encontraba en pleno proceso de aplicación. Hacia el segundo semestre de 2000, las políticas más visibles del gobierno de Pastrana, daban cuenta de una perfecta conjunción entre el Plan Colombia y el programa de ajuste económico pactado por el gobierno colombiano con el Fondo Monetario internacional, en 1999. La relación de complementariedad entre uno y otro – formulada en los documentos iniciales del plan- adquirió de esa forma un dimensión real, que trascendía los simples enunciados. De paso se sentaron las bases, para la fundamentación de un discurso sobre la relación seguridad-economía, que hoy es parte esencial de la política de Uribe Vélez.

Sólo en los balances del gobierno de Pastrana cabe la interpretación de que sus políticas sentaron las bases para un mejor bienestar de los colombianos en los años venideros. La demagogia oficial entorno a los resultados de la llamada *empresa Colombia* y del Plan Colombia como plan de desarrollo ha quedado sepultada por hechos incontrovertibles: Las condiciones del crecimiento económico se han deteriorado. Después del amago de reactivación económica del año 2000, el año 2001 trajo consigo una fuerte caída de la actividad económica y lo que se espera el finalizar el año 2002 apenas bordea un crecimiento del PIB de 1 por ciento. Los problemas de desempleo se acentuaron durante este último cuatrienio. Cerca del 18% de la población económicamente activa (PEA) está desempleada; el subempleo bordea el 35% de la PEA. La pobreza alcanzó niveles que afectan al 64% de la población total. Según datos del Departamento Nacional de Planeación <sup>[7]</sup>, 24 millones de colombianos viven con menos de dos dólares al día y 9 millones lo hacen con menos de un dólar diario. El endeudamiento público continuó su vertiginoso ascenso; como proporción del PIB se acercó al 50%; el servicio de la deuda compromete casi el 40% del presupuesto de gastos; la situación fiscal, pese a las dramáticas políticas de ajuste, no registra mejoría significativa. El déficit fiscal alcanza el 3.6% del PIB. Si bien los indicadores aquí reseñados dan cuenta de problemas estructurales del capitalismo colombiano, lo que se quiere resaltar es que las políticas del Plan Colombia, en especial las del mal llamado componente social, no arrojan resultados que indiquen alguna mejoría. La tendencia predominante ha ido más bien en sentido contrario.

### ***El Plan Colombia como plan antidrogas***

Gracias al enfoque de plan de desarrollo que se logró imponer al Plan Colombia por

parte del gobierno de Pastrana y a mal llamada autocensura (más bien complacencia) de los medios de comunicación, la opinión pública pudo ser distraída de la escalada militar en curso y, sobre todo, de los efectos económicos, sociales y ambientales de las fumigaciones mediante la aspersión aérea de glifosato. El proyecto inicial del plan, de adelantarse por etapas, empezando por el sur del país, en el departamento de Putumayo, evolucionó de manera rápida durante el año 2001 hacia la fumigación generalizada en las zonas cocaleras de los departamentos de Nariño, Cauca, Guaviare, Caquetá, Bolívar (en el sur), Norte de Santander (en la región del Catatumbo). De plan regional de fumigaciones, el Plan Colombia transitó a un plan nacional de fumigaciones.

La propaganda gubernamental, orquestada con conceptos científicos de agencias estadounidenses, se concentró en minimizar los efectos de las fumigaciones sobre la vida humana, animal y vegetal y, en general, sobre la naturaleza y los ecosistemas. Así mismo, en mostrar que los desplazamientos forzados de población respondían de manera exclusiva a las luchas por el control territorial entre la insurgencia armada y los grupos paramilitares. El Estado se hacía aparecer, junto a la población, como otra víctima en la disputa por los recursos que genera el control territorial en las zonas de cultivos de coca. La tesis del Plan Colombia como plan para la desfinanciación de la guerrilla y los paramilitares logró consolidarse en sectores de la opinión. La tesis sobre la evolución de la guerrilla hacia una industria criminal, que abdicaba sus propósitos políticos altruistas por intereses exclusivamente económicos, se fue abriendo paso, aún durante el fracasado proceso de diálogo y negociación, para una vez clausurado éste, a principios de 2002, reaparecer en la conceptualización de "narcoterrorismo". Dicha conceptualización se reforzada ahora con los "nuevos" discursos que irrumpieron en la escena de la política después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001.

La actitud crítica asumida por sectores de intelectuales y profesionales respecto de los efectos de la aspersión aérea de glifosato permitió controvertir las tesis gubernamentales sobre las bondades del herbicida y sensibilizar temporalmente, sobre todo durante el año 2001, a sectores de la opinión pública nacional e internacional. De otra parte, la presión política y social de las masas campesinas afectadas y de algunos mandatarios regionales y locales logró forzar la negociación de "pactos" para la erradicación manual de cultivos a cambio de recursos para emprender "programas de desarrollo alternativo" [8] .

El balance del Plan Colombia como plan antidrogas arroja lo que se esperaba desde el principio: un estruendoso fracaso. Desde hace más de una década, los especialistas en el estudio de las políticas contra el tráfico de drogas han venido insistiendo en dos planteamientos principalmente: El cultivo de coca representa apenas el eslabón más débil y menos rentable de todo el negocio. La rentabilidad mayor se encuentra en la comercialización, especialmente en los mercados del capitalismo central. Es en esos países donde circula y se reinvierten las jugosas ganancias que arroja el negocio. Son muchas las industrias y actividades económicas, sobre todo en el sector financiero internacional que se lucran del tráfico

de drogas. Enfrentar el problema del tráfico de drogas demanda por tanto una acción de carácter global, que comprometa por igual a países productores y a países consumidores. Los ataques a la oferta –en este caso de uno de los principales insumos, la hoja de coca- generan simplemente el desplazamiento de cultivos hacia nuevas regiones., como lo demuestra la evolución de los cultivos de coca en el área andina durante la década de los noventa <sup>[9]</sup>. A esta tesis, se le adiciona otra, sostenida por Ibán de Rementería, quién aprecia que la masificación del cultivo de coca se explicaría esencialmente por la estructura de la producción y del comercio agrícola en el mundo. Los subsidios aplicados a los productos agrícolas en los países del capitalismo central habrían llevado a los precios de estos productos a quedar por debajo de los precios reales de producción. Como consecuencia se presentaría “un reventón de la economía agraria del Tercer Mundo, que no puede subsidiar o no puede llegar a los niveles de subsidio de los países desarrollados”, con consecuencias en términos de destecnificación e ineficiencia de la agricultura y de la ganadería, que se vuelve depredadora del medio ambiente. La racionalidad económica llevaría al reconocimiento de que hay producto en el mercado que sí es pagado con arreglo a sus costos de producción: la droga. Introducirse en la actividad ilícita se traduce en lograr propósitos de rentabilidad y “una agricultura de alta recuperación económica, que sin usar alta tecnología es muy poco depredadora del medio ambiente. Necesita poco territorio <sup>[10]</sup>. Por ello, las políticas de erradicación de cultivos mediante la fumigación con herbicidas resulta ridículas. En la perspectiva de de Rementería enfrentar el problema empezaría por “plantear un nuevo pacto internacional a nivel de la OMC”, para que los países del Tercer Mundo, particularmente los de la franja tropical, “podamos lograr validar nuestras ventajas en el comercio internacional” <sup>[11]</sup>.

El caso colombiano es por demás ilustrativo. Mientras el gobierno, en el marco de las políticas del Plan Colombia ofrecía 2 millones de pesos por hectárea erradicada, el negocio les dejaba a los cultivadores de coca cerca de 6 millones. Pese a que durante los últimos tres años se fumigaron 267.419 hectáreas, el área sembrada continuó su crecimiento. Mientras que en 1995 había 50.900 hectáreas, en 2002 la cifra ya superaba 269.00 hectáreas <sup>[12]</sup>. Para la estadística queda la política del espectáculo: “Entre 1998 y julio de 2002 fueron capturados 35.194 ‘narcos’, inmovilizadas 206 aeronaves, incautados 169.582 kilos de cocaína, 260.000 de marihuana y 2.086 de heroína. También fueron extraditados 50 colombianos. Pero los resultados se opacaron con el escándalo de la Policía Antinarcóticos” <sup>[13]</sup>.

### ***Cuestiones en torno a la financiación del Plan Colombia***

El Plan Colombia fue presentado al inicio como el resultado de una operación financiera internacional de gran envergadura. A la opinión pública nacional se le informó que de los 7.5 billones de pesos que se estimaba costaba el plan, algo más de 3.5 billones tendrían financiación externa. Es particular se insistió en que además

de la “ayuda estadounidense”, estaba garantizada una fuerte financiación proveniente de los países de la Unión Europea. Durante el año 2000, buena parte de la actividad diplomática del gobierno colombiano estuvo centrada en la búsqueda de recursos para el cubrimiento de las demandas del plan. Al final de ese año, las “ayudas internacionales” con destinación específica para el Plan Colombia, distintas al aporte de Estados Unidos, apenas alcanzaron 100 millones de dólares provenientes de España. En la conferencia de Madrid de julio 7 de 2000, se obtuvieron 151 millones de dólares (131 millones de la ONU y 20 millones de Noruega) que podrían ser destinados o no para programas del Plan Colombia. En Bogotá, en octubre de ese mismo año, los países de la Unión Europea comprometieron aportes (entre 180 y 221 millones de dólares), que en sentido estricto fueron considerados como aportes que no son específicamente para el Plan Colombia <sup>[14]</sup> y más bien para “apoyo al proceso de paz”.

De lo anterior se infiere, que la financiación internacional del plan resultó ser un fiasco. La llamada ayuda internacional ha correspondido casi exclusivamente a los aportes de Estados Unidos, que como es sabido son principalmente en material y equipos bélicos provistos por multinacionales estadounidenses. Además de esta fuente, el grueso de la financiación ha recaído sobre los recursos propios (del presupuesto) y sobre todo ha provenido de la contratación de recursos de crédito como ha sido señalado de manera reiterada por la Contraloría General en sus informes sobre el estado de la ejecución del Plan Colombia <sup>[15]</sup>.

Como se ha podido apreciar, si el estudio del Plan Colombia se limitara a considerar sus llamados componentes sociales o al análisis de la política antinarcóticos, o a las cuestiones de la financiación, los resultados hasta ahora mostrados llevarían a pensar que se está en presencia de una estrategia fracasada. No obstante, si el plan se lee en la perspectiva de las transformaciones capitalistas globales y como parte de una estrategia de dominación imperial en marcha, se podría aseverar que nos encontramos al inicio de un propósito de más largo aliento cuyas configuraciones específicas reales apenas se empiezan a develar y han venido adquiriendo cuerpo con la política de “seguridad democrática” de la administración Uribe Vélez. Dos son los aspectos que destaco en ese sentido: las llamadas “intenciones ocultas” y la política militar del Plan Colombia. Ambas se entrecruzan para mostrar que desde sus inicios el Plan Colombia ha pretendido la consolidación de la hegemonía estadounidense en la región sobre la base de la superación del principal obstáculo: la insurgencia armada, en particular la guerrilla de la FARC-EP. En desarrollo del plan se tiene la pretensión de producir un cambio en el actual balance militar, que posibilite la creación de condiciones para asestar duros golpes de debilitamiento de esa fuerza guerrillera <sup>[16]</sup> y, sobre ese supuesto, genere un nuevo escenario de negociación frente a una insurgencia debilitada política, económica y militarmente.

## **Itinerario de la “ayuda estadounidense”: Del “plan antidrogas” al**

## “plan contra el narcoterrorismo”.

A partir de la segunda mitad de los noventa, se acentuó la “ayuda militar” estadounidense hacia Colombia. Aunque en 1999, tal ayuda se había incrementado en casi tres veces, respecto de 1998, al alcanzar 308.81 millones de dólares, el mayor nivel histórico se obtuvo en el año 2000, cuando los recursos dispuestos ascendieron a 785.56 millones dólares. Si se contempla que los recursos para programas económicos y sociales se encuentran inmersos dentro de un concepto militar de orden estratégico, tendría que afirmarse que la “ayuda estadounidense” se disparó de 317.56 millones en 1999 a 997.56 millones dólares de en 2000. Tal aumento se explica justamente por la disposición de los recursos del Plan Colombia, que contó con un fuerte impulso inicial. Aunque en 2001 se aprecia un descenso en la “ayuda” respecto de 2000, lo previsto para el 2002, que ya involucra los recursos de la Iniciativa Regional Andina, representa nuevo crecimiento significativo que debe continuar acelerándose en 2003 (ver tabla 1).

**Tabla 1: “Ayuda” de Estados Unidos a Colombia**

(Millones dólares)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total
<b>Militar y de policía</b>	88.56	112.44	308.81	785.56	220.15	374.17	508.49	2.400.00
<b>Programas económicos y sociales*</b>	0.00	0.32	8.75	212.00	5.65	127.50	154.80	509.00

Fuente: [www.ciponline.org/colombia/aid.03.htm](http://www.ciponline.org/colombia/aid.03.htm)

\*Programas relacionados con la políticas de control de antinarcóticos. Recursos INC

El análisis de tendencia muestra que de 1997 a 2003, Colombia habrá recibido de “ayuda estadounidense” un total de 2.909 millones de dólares (cerca de 8 billones de pesos, a una tasa de cambio de 2.700 pesos) y que tal “ayuda” se incrementó en más de 30 veces durante el mismo período. Del total de esa “ayuda”, más del 82% corresponde a los últimos cuatro años (incluido el 2003), lo cual equivale a un promedio anual aproximado de 1.4 billones de pesos.

Con semejante guarismos, Colombia se convirtió desde hace rato en el principal receptor de la “ayuda estadounidense” de todo el hemisferio occidental . A Colombia le correspondió en 2000, el 80% del total de la “asistencia militar y policial”, distribuida entre 32 países de América Latina y el Caribe, que recibieron cerca de 944 millones de dólares <sup>[17]</sup> . A nivel, Colombia está el tercer lugar, después de Israel y Egipto.

En ese contexto, la pregunta que surge se refiere a las motivaciones y los propósitos de tal "ayuda": ¿Se trata simplemente del interés por combatir el fenómeno del narcotráfico?, ¿se destina la ayuda a la llamada guerra contra las drogas?. La respuesta a tal inquietud obliga a varias consideraciones. Después del derrumbe de los proyectos de socialismo de Estado de Europa Oriental y de la Unión Soviética, el discurso del enemigo comunista se trasladó, entre otros, hacia el tráfico de narcóticos y hacia los focos de "terrorismo internacional", que comprendían una gama amplia que se iniciaba en "Estados terroristas" y proseguía con "movimientos u organizaciones terroristas". El sostenimiento del complejo militar industrial estadounidense y de la maquinaria de guerra, con la que Estados Unidos garantizaba de sus pretensiones hegemónicas y se erigía en un verdadero gendarme mundial, demandaba la demostración de la existencia de un enemigo que afectara la "seguridad nacional" de la principal potencia imperialista.

Tal enemigo, si bien podía considerarse deslocalizado, en el caso del narcotráfico, dada la naturaleza global del negocio, poseía en todo caso unas configuraciones específicas, entre otros, en los países de la región andina, particularmente en Colombia. Allí coexistía con una insurgencia armada, con décadas de existencia, arraigos regionales y locales importantes y orígenes en las condiciones socioeconómicas y políticas de exclusión que han caracterizado la sociedad colombiana a lo largo de su historia. Se trata, además, de una insurgencia que superó en cierta medida el impacto de la "crisis del socialismo", entró en un proceso de expansión a lo largo de la década de los noventa, y posee -en sus definiciones programáticas- una marcada influencia marxista.

Durante parte de los noventa, la política estadounidense demarcó un línea difusa, en todo caso, entre narcotráfico e insurgencia armada. De hecho, hacia mediados de los años ochenta, algunos funcionarios del Departamento de Estado habían empezado a desarrollar la tesis de la "narcoguerrilla" a fin de justificar un mayor involucramiento de Estados Unidos en el conflicto colombiano. Según consideraciones más bien coyunturales y de acuerdo a propósitos específicos de la política estadounidense, la línea marcaba distancia o desaparecía de manera transitoria. Otro tanto ocurría con la caracterización de "terrorista", la cual también era oscilante, Según circunstancias se otorgaba a las organizaciones insurgentes la condición de organización política o de empresa delincencial con fines terroristas.

Un claro ejemplo de ello, se expresa en las tipificaciones de que fue objeto la guerrilla colombiana durante la administración Pastrana. En los inicios del proceso de diálogos, que al parecer en su etapa inicial contó con el beneplácito de Estados Unidos, se le caracterizó como organización política y se consideró una clara diferenciación respecto del tráfico de drogas. Evidenciados los límites de un proceso que al parecer tenía en mira unos escenarios de negociación similares a los de fines de los ochenta y principios de los noventa, se produce un "endurecimiento", que borra de un tajo los límites entre insurgencia, narcotráfico y terrorismo. Entre tanto habían ocurrido los episodios del 11 de septiembre y se había emprendido la

“cruzada contra el terrorismo” en sus diversas manifestaciones. Este nuevo escenario permitía construir un discurso en el que ya son necesarias las sutilezas, ni mucho menos las juiciosas consideraciones académicas. La lucha antidrogas deviene en lucha antiterrotista.

La cuestión de la “ayuda” y sus metamorfosis no es sólo un asunto discursivo y de cambios en los acentos. En el trasfondo se encuentra lo que no es dado reconocer: Lo que está en juego son los intereses de Estados Unidos –y del capitalismo en general- sobre un región que resulta a todas luces estratégica, si bien hoy no se expresa como tal. La cuestión es del mantenimiento de unas ciertas relaciones de poder y de dominación; de consolidación de una condición hegemónica y de control. Así mismo de protuberantes intereses económicos de empresas multinacionales. Y desde luego, de la liquidación de las resistencias, sociales y políticas, independientemente de las formas que estas puedan asumir.

Por ello, cualquier lectura que se haga del Plan Colombia y de la “ayuda militar” estadounidense impone la superación de visiones de corto plazo. Quienes pudieron considerar el Plan Colombia como un plan cortoplacista y de lucha contra las drogas, hoy deben admitir que lo que está en juego son *intereses estratégicos*, entendidos éstos como valores políticos y económicos.

Una perspectiva de esas características permite entender por qué el Plan Colombia deviene en 2001 en Iniciativa Regional Andina <sup>[18]</sup>, con lo que de paso se coloca en evidencia que intereses estratégicos no se juegan exclusivamente en espacios nacional-estatales y asumen en la actualidad configuraciones regionales (ver tabla 2).

**Tabla 2: Distribución de los recursos de la Iniciativa Regional Andina**

(Millones de dólares)

Colombia	439
Perú	135
Bolivia	91
Ecuador	37
Brasil	12
Venezuela	8
Panamá	9

<b>Total</b>	<b>731</b>
--------------	------------

Fuente: <http://ciponline.org/>

De otra parte, la noción de *intereses estratégicos* permite entender el proceso de liberación de recursos de la “lucha antidrogas” hacia la “lucha contra el terrorismo”, tal y como ocurrió en Colombia. Todavía en septiembre 8 de 2001, Colin Powell aseveraba que el gobierno de Estados Unidos “no esta dando apoyo en contrainsurgencia al Gobierno de Colombia” [19]. Hacia finales de octubre de 2001, la embajadora de Estados Unidos en Colombia, Anne Patterson, expresó que “el componente militar del Plan Colombia, sin mayores ajustes, pero con mayor asesoría y vigilancia de resultados, se convertirá en punta de lanza de la ofensiva antiterrorista en Colombia” [20]. La revista Semana registró igualmente: “la embajadora norteamericana borró de un tajo la diferencia existente hasta ahora entre la lucha antinarcóticos y la insurgente [21]. Lo que siguió a esas declaraciones fue el trámite en Estados Unidos para levantar las restricciones en la aplicación de los recursos del Plan Colombia, empezando por los pronunciamientos favorables del Departamento de Estado en febrero de 2002, siguiendo con la petición formal del Presidente Bush presentada formalmente al Congreso de Estado Unidos [22], hasta la su aprobación definitiva en este órgano legislativo en el mes de junio de 2002.

En igual sentido, la consideración de recursos abiertamente destinados a la protección de los negocios de empresas multinacionales petroleras. Precisamente de aquellas, que en su momento invirtieron en cabildeo en el Congreso estadounidense, para lograr la aprobación de los primeros recursos del Plan Colombia. Así por ejemplo, de la “ayuda” prevista para el año 2003, 98 millones de dólares serán para fortalecer la brigada XVIII del ejército colombiano, que se encargará de proteger la infraestructura del oleoducto Caño-Limón Coveñas (por donde sale el petróleo de la Occidental) [23]. De esa forma, de manera abierta, se anunció la disposición de recursos para la lucha contra guerrillera.

Lo que debe preverse es una escalonamiento de la intervención estadounidense con el propósito de incidir sobre el curso de la guerra en Colombia. De esa forma, se da continuidad a una práctica que en la historia reciente del país se remonta al Plan Laso, emprendido hacia mediados de los años sesenta del siglo pasado contra las entonces nacientes Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC. Hasta el momento, la modalidades de intervención se refieren a la disposición de “personal técnico”, a la inteligencia tecnológica y sobre todo a la creciente disposición de recursos, a través de esquemas de financiación que han sido caracterizados como de privatización de la guerra, en tanto incorporan modalidades de subcontratación. ¿Adónde conducirá el mayor involucramiento estadounidense en la guerra colombiana?, es una pregunta cuyos alcances se definirán en función de los desenvolvimientos de la confrontación militar que se cierne sobre el país. Cambios en el balance militar en favor de las fuerzas del Estado, reproducirán un esquema

de intervención basado en la asesoría técnica y en la disposición de recursos. Tendencias en contrario, esto es, cambios en el balance militar en favor de la insurgencia armada podrían conducir adicionalmente a formas más directas de la intervención militar.

La decisión política de Estados Unidos de cofinanciar una guerra en un país con una crítica situación fiscal debe leerse en la perspectiva de contribuir a generar unas condiciones de relativa estabilidad política que hagan viable la estrategia económica en curso. En ese sentido, es evidente que el Plan Colombia se junta con la política de ajuste "acordada" con el Fondo Monetario Internacional. Sin los recursos del Plan Colombia, las medidas del ajuste de la ortodoxia neoliberal tendrían que ser mucho más drásticas, lo cual haría insostenible políticamente la intensificación de la guerra y generaría probablemente explosiones sociales incalculables en cuanto a sus dimensiones y efectos. Con los recursos del Plan Colombia, se sostiene la agenda de la guerra y además se propician condiciones para proseguir con las reformas estructurales que demandan las políticas neoliberales. El Plan Colombia aparece perfectamente articulado a la agenda del Consenso de Washington, la cual se ha constituido en preparatoria del proyecto político de Estados Unidos para América Latina: El Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, ALCA. Ahora bien, ¿hasta qué punto es sostenible la guerra cofinanciada con el ajuste económico?. Eso resulta impredecible. La dinámica de la confrontación y los resultados militares lo dirán.

## **El Plan Colombia y el proyecto de "seguridad democrática"**

El triunfo electoral de Uribe Vélez representó la inclinación de importantes sectores de la opinión pública por un proyecto político se corte autoritario y es expresión de un consenso político de las elites dominantes por buscar una salida militar al conflicto social y político armado que atraviesa la sociedad colombiana desde década atrás. Para esa decisión, los acontecimientos del 11 de septiembre desempeñaron un papel de la mayor trascendencia, pues generaron unas condiciones nuevas de contexto, que permiten ahora hacer aparecer al Estado colombiano como víctima de una guerra propiciada por grupos terroristas que se lucran del negocio del narcotráfico. Y, en esa perspectiva, la posibilidad a futuro de un mayor involucramiento estadounidense e incluso de otros países en la resolución definitiva de la guerra en Colombia. El débil apoyo internacional a una salida militar de la cuestión colombiana parecería superarse en razón de la cruzada mundial contra el terrorismo.

El consenso para la guerra se fundamentó además en la disposición para su cofinanciación –al parecer prolongada– por parte de Estados Unidos, como ya lo ha venido haciendo con los recursos del Plan Colombia. En esta ocasión hubo, no obstante, el requerimiento expreso por parte de funcionarios norteamericanos para que los aportes colombianos alcanzaran mayores niveles de los históricos. De ahí nace precisamente el impuesto a la seguridad democrática, que afecta los patrimonios superiores a 162 millones de pesos. Con él se esperan recaudar cerca de 2 billones de pesos, 70% de los cuales serán aportados por los principales

grupos económicos. Estos recursos, con destinación específica, se adicionan al ya desbordado crecimiento del gasto público en seguridad y defensa.

El consenso para la guerra se ha construido además sobre el supuesto de que los principales problemas de crecimiento, empleo, distribución del ingreso y pobreza se explicarían esencialmente por la situación de inseguridad y violencia existentes en el país. De suerte que, resuelto el problema de la seguridad, la economía entraría en una especie de círculo virtuoso de mayor inversión, empleo y crecimiento, el cual de paso contribuiría a resolver los problemas de las finanzas del Estado. En este supuesto un escalamiento de la guerra y la mayor destrucción de valor se da casi por descartada, por cuanto se supone que "el país desde hace rato estaba en guerra". Si esa fuera, no obstante, la circunstancia se trataría de un costo transitorio, que como costo de oportunidad resultaría inferior al costo de una prolongación indefinida de la guerra.

El consenso para la guerra se considera además que un recorte de las libertades civiles y políticas

Recorte a las libertades

Involucramiento de la población civil. Guerra contra el Estado, el Estado como todos, corporativo

Uribe a meter a todo el mundo, crear un clima para América Latina. La situación está muy inestable

La identidad de intereses con las elites dominantes es , que se comporta como la prolongación de una presencia,

### **Todavía no se sabe lo que cuenta una guerra**

Economía y crecimiento

Apoyo económico interno

Sin plata no hay guerra

Plan Colombia – Fmi silencio de la medios, no se sabe nada

### **Reafirmaciones necesarias en torno al Plan Colombia**

En los elementos de análisis aquí planteados se ha mostrado:

... [Ver libro Plan Colombia](#)

---

[\*] Versión corregida y ampliada del documento presentado en la instalación del Seminario Internacional: *Plan Colombia. Impactos políticos, económicos, sociales y ambientales*, realizado en la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D.C., del 12 al 14 de septiembre de 2001. El texto se encuentra publicado en el libro de memorias del seminario, que tuvo oportunidad de compilar bajo el título [El Plan Colombia y la intensificación de la guerra. Aspectos globales y locales \(2002\)](#).

[\*\*] Profesor Asociado, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia.

[1] En ambos sentidos contribuyen sin duda los trabajos presentados en el seminario internacional Plan Colombia. Impactos políticos, económicos, sociales y ambientales, realizado por la Universidad Nacional de Colombia en septiembre de 2001 y publicados en este libro.

[2] Luis Alberto Restrepo (2001), el Plan Colombia: Una estrategia fatal para una ayuda necesaria. En: Varios autores: el Plan Colombia y la internacionalización del conflicto, Planeta, Bogotá, D.C., p.307

[3] En este punto se trata de examinar algunos de los aspectos, probablemente de mayor relevancia, de la ejecución del Plan Colombia por parte del gobierno colombiano. Contribuciones a la crítica de los diseños iniciales del plan y de las definiciones formales de contenido se encuentran en mi trabajo *Elementos de economía política*, en el libro Plan Colombia. Ensayos críticos (abril de 2001), de varios autores, editado por Jairo Estrada Álvarez, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D.C., pp. 27-61

[4] Documento del gobierno

[5] "Empleo en acción", "Jóvenes en acción", "Mujeres en acción" . ver pastrana

[6] En ambos casos se trata normas sobre la expedición del Plan Nacional de Desarrollo que, una vez ejercido el control de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, fueron consideradas contrarias al ordenamiento vigente en el país (por razones de forma).

[7] El Tiempo ...

[8] Desde luego que la presión militar y la amenaza de fumigación aérea persistió durante todo el período. Las suspensiones de las fumigaciones terminaron siendo transitorias. El gobierno adujo incumplimiento de los "pactos" por parte de los campesinos. Éstos acusaron al gobierno de violar lo acordado y de destruir sus nuevas economías de subsistencia

[9] Los trabajos de Ricardo Vargas

[10] Ibán de Rementarúa (2001). La guerra de las drogas. Cultivos ilícitos y desarrollo alternativo. Planeta. Véase. Conversación con un "cocólogo". Entrevista de Álvaro Sierra. El Tiempo, 29 de septiembre de 2002, p. 5

[11] Ibid.

[12] El plan no funciona. El Espectador, 14 de julio o de agosto de 2002

¿????????

[13] Ibid.

[14] Jairo Estrada Álvarez, "Elementos...", ob. Cit, p.44

[15] Contraloría General

[16] Por ejemplo, mediante la introducción de nuevas tecnologías para el combate y la inteligencia, sobre todo a través de la guerra aérea, y nuevos batallones de fuerzas elite, entre otros)

[17] Cálculos del autor con base en U.S. Security Assistance to the western Hemisphere: By Country. En: <http://ciponline.org/facts/country.htm>

[18] Con la IRA de Bush es clara la intención de un involucramiento de los países de la región en el conflicto colombiano. Ella puede ser expresiva del interés por avanzar hacia un enfoque multilateral (regional) frente "narcoterrorismo". Por ahora, dada la complejidad de los procesos políticos en la región es poco probable que prosperen propósitos en ese sentido.

[19] El Tiempo, 9 de septiembre de 2001

[20] El Espectador, 28 de octubre de 2001

[21] Revista Semana, 29 de octubre de 2001

[22] El texto de la propuesta decía: "Durante los años fiscales 2002 y 2003 los fondos disponibles para asistir a Colombia deberían quedar disponibles para que se apoye al país en su campaña unificada contra el narcotráfico, las actividades terrorista y otras amenazas contra su seguridad nacional". El Tiempo, 22 de abril de 2002.

[23] El Tiempo, 10 de febrero de 2002