

EUROPA Y EL PLAN COLOMBIA

Crónica de un Compromiso con un Plan Incómodo

La principal disidencia de Europa con el Plan Colombia ha sido desde el principio su dimensión militarista que arriesga inducir un escalamiento del conflicto. Para los europeos, el gran error del gobierno colombiano con el Plan fue haberlo concebido en estricta y exclusiva relación con los Estados Unidos. El Plan no fue el resultado de una consulta social con los sectores concernidos, ni fue debatido en el Congreso colombiano previamente a su elaboración. De hecho el Plan apareció primero en inglés, y su versión en castellano solamente cuatro meses más tarde, en febrero del 2000.

No obstante, a pedido del gobierno colombiano y con los auspicios del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del gobierno español, a comienzos del 2000, los países europeos se comprometieron a conformar y coordinar una Mesa de Donantes (mecanismo para canalizar la ayuda extranjera al Plan Colombia) cuyo objetivo era reunir unos mil millones de dólares entre los países europeos e instituciones crediticias. Lo único que estaba claro en esos momentos era que los recursos que se obtuvieran en esta Mesa serían destinados a programas de sustitución de cultivos y desarrollo social en diversas regiones de Colombia. La primera reunión de la Mesa de Donantes quedó fijada para el 7 de julio del 2000, en Madrid.

Los meses precedentes al encuentro de Madrid, los funcionarios europeos debatieron sus posiciones en una serie de intensivos y confusos encuentros, mientras que varias delegaciones colombianas se dedicaban a recorrer Europa. El Comité para América Latina (COLAT) del Consejo de Ministros de la Unión Europea dedicó dos sesiones, en abril y en mayo, a intentar ponerse de acuerdo en un enfoque europeo común sobre el Plan Colombia. Bélgica, los Países Bajos, Alemania y Francia expresaron sus objeciones. En tanto que España e Inglaterra parecieron rivalizar respecto al protagonismo en el apoyo, y los otros miembros se mostraron por lo general indecisos, exigiendo mayor claridad. Inglaterra se comprometió a realizar en Londres, el 19 de junio, una conferencia preparatoria del encuentro de Madrid. De otra parte, varias organizaciones europeas de desarrollo y de derechos humanos hicieron un llamado a los encuentros de COLAT y de Londres con declaraciones críticas, subrayando la falta de participación social en la elaboración del Plan

Colombia y el amplio rechazo a éste de parte de diversos sectores de la sociedad civil colombiana y europea. Como gesto de buena voluntad, el gobierno colombiano acordó realizar una conferencia en Ginebra a comienzos de junio con el fin de tener un diálogo abierto con las ONG europeas y colombianas respecto a las verdaderas intenciones del Plan. Pero fue un gesto tardío. En el encuentro de Londres quedó claro que la mayoría de los países europeos no apoyarían el Plan tal como era, aunque seguían debatiendo sobre qué hacer a partir de ese momento. Se acordó entonces aprovechar la reunión de Madrid para construir un nuevo 'Plan europeo basado en los mejores elementos del Plan Colombia', e involucrar a la sociedad civil en una tentativa de construir consenso. La reunión de Madrid ya no sería una 'conferencia de donantes al Plan Colombia' sino un 'encuentro del grupo de apoyo al proceso de paz en Colombia'.

Hasta el momento, Europa no había hecho un rechazo público al Plan Colombia pero le preocupaba que su aporte fuera percibido como la parte correspondiente a la 'zanahoria' en contraste con el 'garrote' que significaba el paquete militar estadounidense.

Por esas mismas fechas, estuvo en Colombia el representante de la política exterior de la UE, Javier Solana, quien en reunión con el presidente Pastrana expresó su respaldo al Plan Colombia, prometiendo "*una ayuda generosa de Europa*". Las declaraciones de Solana a favor del Plan se convirtieron en el soporte que necesitaba el gobierno colombiano, previo a la reunión de Madrid. Del mismo modo, en el marco de las iniciativas antinarcóticas, el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización de Drogas, UNDCP, aplaudió la estrategia integral regional y se presentó como ejecutor de dos de los proyectos del paquete propuesto por el UNDCP. En esos momentos, todavía se estaba considerando la posibilidad de introducir el hongo *Fusarium oxysporum* para combatir la coca.

La Mesa de Madrid fue polémica. Estuvo precedida por una Mesa Alternativa conformada por ONG colombianas y europeas reunidas para expresar su rechazo a un Plan que "*no fue consultado democráticamente*", puesto que el gobierno "*no escuchó a los grupos de la sociedad que se verán afectados por el Plan*". Las fumigaciones a los cultivos ilícitos, previstas en el marco del Plan,

1
**EUROPA Y EL
PLAN
COLOMBIA**

2
EDITORIAL

5
**LA PRENDA AZUL
DEL PLAN
COLOMBIA**

7
**PACTOS DE
ERRADICACIÓN:
CONFIANZA O
CHANTAJE**

EDITORIAL

DROGAS Y
CONFLICTODOCUMENTOS DE
DEBATE
NO 1 – ABRIL 2001

EDITORES:

Amira Armenta
Martin Jelsma
Ricardo Vargas M.

CONTACTO:

Transnational Institute
Martin Jelsma
mjelsma@tni.org
Paulus Potterstraat 20
1071 DA Amsterdam
Países Bajos
Tel: -31-20-6626608
Fax: -31-20-6757176

www.tni.org/drogas

APOYO

EDITORIAL:

Virginia Montañés

DISEÑO:

Elisabeth Hoogland

IMPRENTA:

Primavera

CONTRIBUCIONES

FINANCIERAS:

Novib-Oxfam (Países
Bajos)
AICE (Bélgica)



Con esta nueva serie *Drogas y Conflicto*, el TNI se propone estimular el debate de la relación entre drogas y conflicto. La economía ilegal de las drogas, así como las actuales políticas globales antidrogas, se han vuelto un factor importante en el aumento de las tensiones sociales: han estimulado los conflictos armados, contribuyendo al agravamiento de problemas colaterales como las violaciones a los derechos humanos; han propiciado desplazamientos de población y la degradación del medio ambiente, obstaculizando la búsqueda de soluciones pacíficas. Esta serie espera contribuir a desarrollar y fomentar el apoyo a políticas alternativas para las drogas, basadas en principios coherentes con los propósitos de reducción del daño, desarrollo sostenido, democracia, derechos humanos y prevención de conflictos.

El primero número ha sido dedicado a la intensa controversia suscitada por el Plan Colombia, con el interés de estimular la discusión, en momentos en que se realiza la tercera ronda de conferencias internacionales de donantes en apoyo al proceso de paz en Colombia. Después de los encuentros de Madrid y Bogotá, en julio y octubre del año pasado respectivamente, los países y entidades donantes van a presentar en Bruselas, el 30 de abril, lo que piensan sobre cómo deben ser usados sus fondos, con el fin de promover de manera más efectiva, una solución pacífica al conflicto armado en Colombia. Puesto que el gobierno estadounidense optó el año pasado por un paquete de ayuda predominantemente militar para intensificar las operaciones antidrogas, los ojos del mundo se han puesto ahora en Europa. Las discusiones y el trabajo diplomático al interior de la Unión Europea para definir una posición han sido intensos. Este proceso, a menudo confuso, es reconstruido en el primero de los tres textos que componen este número de *Drogas y Conflicto*. Lo que ha quedado claro es que Europa se muestra renuente a proporcionar la 'zanahoria' del desarrollo para acompañar el 'garrote' financiado por los EEUU. Muchos miembros de la UE reconocieron públicamente que éstas son, de hecho, estrategias incompatibles. La cuestión central es si Europa va a ser capaz de desarrollar su propia estrategia, de manera concertada con la sociedad civil colombiana y las autoridades locales que han rechazado unánimemente el Plan Colombia como estrategia antidroga que socava el proceso de paz en curso. El segundo artículo ofrece un análisis conciso sobre el Plan Colombia y su falta de legitimidad.

Un rol más prominente y activo por parte de Europa, que haga contrapeso a un mayor escalamiento del conflicto, sería muy bien recibido por muchos en Latinoamérica. En la víspera de la Cumbre de las Américas, en Quebec, de abril 19 a 22, más de 100 importantes líderes latinoamericanos le hicieron un llamado al presidente Bush para que "... en favor del proceso de paz, detenga y reformule los términos en los que su gobierno apoya la implementación del Plan Colombia". En carta abierta, los firmantes, entre los cuales ex jefes de Estado, ministros y funcionarios de gobierno, renombrados autores, intelectuales y líderes cívicos, dicen: "Respalamos el llamado hecho por la Unión Europea en favor de un proceso consultivo y verdaderamente participativo que cree propuestas realistas, dirigidas a acabar con las causas de la violencia". Y expresan su esperanza de que la Cumbre ofrezca una oportunidad de buscar "medios, eficaces y pacíficos, que acaben con el problema de las drogas".

Paz Colombia, una amplia plataforma social conformada en respuesta al Plan Colombia, insta entre otras cosas, a que se suspenda la política de las fumigaciones aéreas y pide el apoyo de Europa para que una comisión internacional haga una evaluación independiente de dos décadas de Guerra a las Drogas en su país y recomiende políticas alternativas. A esta petición se han unido varios gobernadores de provincias colombianas que recorrieron en abril Europa con este fin. Una propuesta relacionada con la anterior, actualmente en consideración, es el apoyo europeo a un monitoreo independiente del impacto de las fumigaciones sobre la salud y el medio ambiente. Las incompatibilidades entre el Plan Colombia y las estrategias europeas para apoyar los esfuerzos de paz quedan ejemplificadas en la destrucción de proyectos de desarrollo alternativo financiados por Europa, causada por las fumigaciones de químicos que se hacen con el respaldo de los EEUU. Los 'Pactos Sociales' de erradicación manual recientemente establecidos, negociados bajo la amenaza de inminentes fumigaciones, les son presentados a los pequeños cultivadores como una alternativa. El tercer texto de este número, examina de manera crítica las fallas fundamentales de los actuales esquemas de 'erradicación voluntaria' y hace un llamado a favor de un auténtico proceso de diálogo con las comunidades involucradas, y de una búsqueda de opciones de esquemas de erradicación manual, que se efectúe gradualmente y que sea verdaderamente voluntaria.

Europa no ha tomado todavía una determinación, y algunos países aún se debaten entre dos opciones. Hay una fuerte inclinación a evitar tensiones con los EEUU, a opacar las contradicciones y a echar mano de algunos proyectos 'seguros' del componente social del Plan Colombia. La otra vía requiere de más coraje político, aunque muchos funcionarios parecen dispuestos a asumir el riesgo. Esto se expresó en la resolución del parlamento Europeo sobre el plan Colombia, aprobada de manera casi unánime el pasado mes de febrero. Esta línea debería poder ofrecer una respuesta seria a los desesperados llamamientos de la sociedad civil colombiana, autoridades locales, prominentes latinoamericanos y muchas ONG europeas, y representar un avance hacia un mayor compromiso político en el complicado proceso de paz en Colombia. A la luz de los principios de los derechos humanos y de una política de drogas menos rígida, Europa podría apoyar iniciativas a través de las cuales hacer una diferencia, y ayudar a evitar una mayor intensificación del conflicto en toda la región.

(viene de pag. 1)

“perjudicarán a los campesinos obligándolos a abandonar sus tierras y a expandir sus cultivos hacia el Amazonas, recrudesciendo el conflicto armado y los problemas ecológicos”. La declaración final de las ONG dirigida a la Mesa de Donantes del día siguiente, le lanzaba a Europa el interrogante sobre la compatibilidad del componente militar del Plan con el componente social con el que se comprometería la UE. Al final proponían “no apoyar el Plan Colombia... e impulsar un nuevo programa debidamente concertado con la sociedad civil Colombiana”.

Como ya se esperaba, la Unión Europea no tomó en esta Mesa una decisión explícita respecto a su contribución financiera, prefiriendo aplazar esta decisión para un próximo encuentro. La reunión concluyó, sin embargo, con la confirmación de aportes de países individualmente (España, Japón y Noruega), una colaboración de las Naciones Unidas, y créditos de los organismos financieros internacionales. En total, el gobierno de Andrés Pastrana habría logrado obtener 871 millones de dólares para el Plan Colombia. Pero lo cierto es que esta cifra era más virtual que real, como se observa al descomponer los diferentes aportes que la constituyen: los 300 millones prometidos por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, iban en calidad de préstamo. El gobierno colombiano debía asumirlos como deuda. Los 70 millones de Japón también serían prestados. Se incluyeron aquí 250 millones de los EEUU que ya habían sido contados en el paquete estadounidense. Los 131 millones de dólares de programas de la ONU en Colombia habrían sido aportados aún de no existir el Plan Colombia. Y con su aporte de 20 millones de dólares, el gobierno noruego no especificó que se tratara de una contribución al Plan Colombia. Era sobre todo una señal política de apoyo a la nueva posición de Jan Egeland como enviado especial de la ONU en Colombia. De este modo, lo único real de los anunciados 871 millones, no eran sino los 100 millones ofrecidos por el gobierno de José M. Aznar.

Otra conclusión de Madrid fue la creación de un Comité de Apoyo y Seguimiento a los desembolsos, con una primera sesión a realizarse en septiembre del 2000, en Bogotá. Una de las tareas del comité era la identificación de proyectos sociales que requiriesen financiación para dirigir allí los aportes. El tono de la reunión de Madrid estuvo marcado por la actitud del gobierno español, con el apoyo de Javier Solana, claramente divergente de la de otros países de Europa. En un determinado momento se llegó a decir que el gobierno español favorecía incluso el ‘componente militar’, pero esto quedó desmentido en el comunicado final de la conferencia en el que se precisa el destino del paquete de ayuda hacia proyectos sociales.

Para muchos funcionarios europeos, la reunión de septiembre en Bogotá iba a ser también demasiado prematura como para poder definir en ella el monto de la contribución de la UE. La contribución no se anunciaría antes del 2001. Según Cándido Rodríguez, embajador de la UE en Colombia, se estaba conversando con los grupos rebeldes “porque no se puede pensar en comenzar proyectos de no estar seguros de que pueden ser implementados”. Los proyectos a realizarse en áreas específicas debían contar con el acuerdo de las FARC, para garantizar que no serían destruidos ni por la insurgencia ni por la implementación de

las políticas contrainsurgentes y antinarcóticas. También, “Para que nos sintamos confortables aportando dinero a los programas sociales y económicos, necesitamos ver más progresos en derechos humanos”, dijo Mo Mowlam, miembro del gabinete ministerial británico durante una visita a Bogotá, expresando con esto una disidencia al interior del gobierno británico con respecto al apoyo al Plan Colombia.

La realidad es que en Bruselas no hay muchos fondos para América Latina en su conjunto. Dedicar una buena parte de estos a Colombia, y a un Plan que no termina de convencer a los quince países de la Unión, no parece muy probable. La reunión de Bogotá quedó fijada finalmente para el 24 de octubre. En ella la UE expondría su interés de ayudar en la modernización del sector civil, en proyectos de educación, sanidad, agricultura y pesca, en reforma judicial e iniciativas a favor de los derechos humanos. Antes de ésta se produjo otro encuentro internacional importante, la reunión de Costa Rica sobre el conflicto colombiano, organizada por *Paz Colombia*, una convergencia de organizaciones de la sociedad civil a favor de la paz. Varios diplomáticos europeos asistentes a este encuentro adelantaron que el paquete de ayuda europeo sería de 250 millones de dólares, que estaría separado del Plan Colombia, y que no sería entregado al gobierno colombiano directamente sino que sería canalizado a través de diversas organizaciones de la sociedad civil.

En la reunión del 24 de octubre en Bogotá, en la cual estuvieron presentes además de la UE, los países nórdicos, Japón, Canadá, EEUU, varios países suramericanos como interesados en el tema, el Banco Mundial, el BID, la Cruz Roja Internacional y la ONU, la Unión Europea se distanció, efectivamente, del Plan Colombia al anunciar formalmente un paquete de ayuda equivalente a la cifra destinada por los EEUU al componente social del Plan Colombia. Este aporte se concentraría en cinco grandes áreas de acción: apoyo al Estado de derecho; defensa de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario; lucha contra las causas de la violencia y ayuda a sus víctimas; protección de la biodiversidad y del medio ambiente; y afianzamiento de la concertación y de la cooperación regional. Renaud Vignal, portavoz europeo en el encuentro, reiteró el apoyo de la UE al proceso de paz en Colombia, e insistió en que en esta reunión no se definirían montos de dinero, pero que la disposición de la UE era dar lo mismo que habían dado los EEUU para el desarrollo social y el fortalecimiento institucional. Dijo también que las donaciones se entregarían de manera bilateral y no como comunidad. La UE aprovechó igualmente para advertir sobre el impacto negativo que podrían traer algunos métodos de erradicación de cultivos ilícitos, e insistir en el apoyo a los campesinos con sus cultivos alternativos. La UE se comprometió a oficializar esta ayuda en la próxima Mesa de Donantes, el 30 de abril del 2001, en Bruselas.

En síntesis, quedaba oficialmente establecido que la UE no apoya el Plan Colombia pero tampoco lo critica, y prefiere abstenerse de opinar sobre éste, argumentando que es un tema que les compete sólo a Colombia y a los Estados Unidos, aunque se cuida de guardar sus distancias frente al Plan. Lo que seguía ahora era que el Parlamento Europeo definiera su postura frente al Plan. En noviembre del 2000, la Comisión de Desarrollo y Cooperación entró a estudiar la propuesta del diputado portugués Joaquim Miranda, cuya

iniciativa señalaba que la UE debía seguir su propia estrategia y que ésta debía comenzar lo antes posible, y en el marco del proceso de paz. La propuesta sería adoptada por la plenaria del Parlamento Europeo unos meses más tarde.

Mientras tanto Bélgica y los Países Bajos oficializaron su rechazo al Plan Colombia con declaraciones gubernamentales en que se oponían públicamente y sin fisuras al Plan. En los Países Bajos, sin embargo, surgió una nueva controversia sobre la firma de un convenio con los EEUU sobre el establecimiento de un Centro Operativo de Avanzada (FOL en inglés) en las islas caribeñas de Curaçao y Aruba. Estos FOL – hay otros en Ecuador y El Salvador— reemplazan la anterior base militar del Comando Sur de las Fuerzas Armadas de los EEUU en Panamá, y tienen como función la recolección de inteligencia aérea para operaciones antidrogas en la región. Los FOL juegan un papel de apoyo logístico a la implementación del Plan Colombia e involucran por lo tanto a los Países Bajos en operaciones de las cuales se han distanciado políticamente. El parlamento holandés está todavía pendiente de ratificar el tratado, y se encuentra actualmente discutiendo esta contradicción interna de su política.

Que Colombia necesite la ayuda de la comunidad internacional es una realidad que no tiene nada que ver con el nombre que se le dé a esta ayuda, fue lo que expresó el enviado especial de la ONU en Colombia, Jan Egeland, durante su visita a Bruselas, en enero de este año, al entrevistarse con altos funcionario de la UE, entre ellos el comisario europeo de Relaciones Exteriores, Chris Patten. Lo importante es la asistencia que el país necesita, manifestó al constatar una *“armonía total de posiciones entre la UE y la Naciones Unidas”*, como promotoras del proceso de paz. Durante esa misma visita, el eurocanciller Solana le transmitió a Egeland la disposición de la UE a contribuir económicamente tanto con las autoridades colombianas como con las organizaciones no gubernamentales, así como a *“seguir en contacto con la ONU para ver cómo se ejecutan distintas partes del Plan Colombia”*. Esta afirmación de Solana sirvió para recordar el desigual rechazo del Plan por parte de los diferentes gobiernos de la UE.

Efectivamente, el proceso de paz es el principal marco en el que la UE se ha mostrado dispuesta a encajar desde el comienzo su ayuda. Con la perspectiva de una labor facilitadora en los futuros diálogos de paz, una misión de expertos europeos visitó Colombia a fines de enero, con el fin de explorar las posibilidades de una eventual zona de encuentro entre el gobierno colombiano y el ELN. No se trata de un hecho aislado. Altos funcionarios europeos se han reunido con las FARC en diversas oportunidades, para hablar sobre la necesidad de respetar los derechos humanos, abandonando las prácticas violentas y del secuestro, y de acogerse a las normas del DIH. De estos encuentros de la UE con las FARC fue muy significativo el realizado en Los Pozos, en la selva colombiana, en junio del 2000, para hablar sobre erradicación manual y programas de cultivos alternativos. Y en una reunión, en diciembre del 2000, en París, la UE les exigió a las FARC regresar a la mesa de diálogo – en ese momento las conversaciones entre las FARC y el gobierno estaban congeladas – y una vez más, respetar las normas humanitarias. Las negociaciones de paz se reiniciaron durante la Segunda Audiencia internacional

en el Caguán, que tuvo lugar el pasado 8 de marzo con la participación de delegados de la Unión Europea, y en donde se conformó un grupo de acompañamiento constituido por ocho países, entre los cuales cuatro europeos: Suecia, Noruega, Francia y España. Los otros son: Cuba, Canadá, México y Venezuela.

En las actuales condiciones críticas por las que atraviesa Colombia, el acompañamiento internacional de Europa es, sin duda, una carta fundamental del proceso. Europa puede jugar un rol no sólo como facilitador, sino presionando al gobierno colombiano a asumir una actitud más enérgica frente al asunto paramilitar. Así lo expresó el primer ministro sueco, Goeran Persson, durante una visita de Pastrana a Estocolmo, en enero de este año. Otro campo de acción en el que Europa puede jugar un rol importante es el de las estrategias antinarcóticas. El 1 de febrero del 2001, el Parlamento Europeo, con una abrumadora mayoría, aprobó la Resolución B5-0087/2001 que establece que la UE *“debe dar los pasos necesarios para garantizar la suspensión del uso masivo de herbicidas químicos y prevenir la introducción de agentes biológicos como el Fusarium oxysporum, debido a sus riesgos para la salud humana y el medio ambiente”*. Por el momento, el gobierno colombiano ha rechazado el uso del hongo y el UNDCP se ha retirado del proyecto. Sin embargo, hay indicios de que el presidente George W. Bush considera un reinicio del proyecto Fusarium en el 2002, como parte de la continuación del actual paquete de ayuda al Plan Colombia.

La resolución del Parlamento manifiesta también su rechazo definitivo al Plan Colombia, considerándolo como un asunto bilateral entre Colombia y los EEUU en el cual Europa no desea involucrarse, a la vez que *“advierte que el Plan Colombia contiene aspectos que se oponen a los proyectos y estrategias de cooperación con los cuales la Unión Europea ya se ha comprometido, poniendo en peligro sus programas de cooperación”*.

Los cancilleres de la UE han solicitado a sus países y a la Comisión utilizar los fondos para promover el proceso de paz, y condicionar esta ayuda al respeto de los Derechos Humanos, según las conclusiones del Consejo de Ministros de la UE, celebrado el pasado 9 de abril en Luxemburgo. Actualmente la UE está decidiendo a qué proyectos destinará su ayuda a Colombia, lo que anunciará finalmente en la reunión del próximo 30 de abril en Bruselas, que cuenta también con el patrocinio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En esa reunión la UE presentará su programa de apoyo al proceso de paz en Colombia, estructurado en los aspectos centrales de la promoción de la paz, el fortalecimiento de las políticas nacionales de reforma, el fortalecimiento al respeto a los derechos humanos, la reducción del impacto social causado por el conflicto, y la prevención de su extensión a otras zonas. La UE aportaría 280 millones de dólares, de los cuales unos 100 millones procederían de la Comisión Europea y el resto de diferentes países de la UE.

La ayuda europea cuenta más por su carga simbólica que práctica. Europa ha representado tradicionalmente para América Latina una mirada ‘diferente’ de la de Estados Unidos. En materia de drogas, Europa ha propuesto la corresponsabilidad del problema, dentro de un espíritu también ‘diferente’, a favor de los derechos humanos y de

la paz negociada. Su aporte debería tener también un carácter 'diferente'. Es de esperar que la reunión de Bruselas sea capaz de superar las diferencias que aún subsisten entre los diferentes países de la Unión, los que apoyan la participación al componente social del Plan Colombia y los que se han manifestado con una posición más independiente y aún contraria a este Plan. Es decir, que la UE logre concretar una cooperación que guarde coherencia con los criterios de la Resolución del Parlamento Europeo, que se proponga desarrollar la lucha contra el narcotráfico desde la construcción de la paz y el fortalecimiento de la democracia y no desde el incremen-

to de la confrontación armada.

La Comisión Europea y el Consejo de Ministros deberían asumir una posición claramente crítica hacia el aspecto militarista de la estrategia antinarcótica del Plan Colombia, presionando muy específicamente contra las fumigaciones, en tanto que éstas afectan zonas en las que la UE tiene planeados proyectos, y porque estas masivas aspersiones de herbicidas hacen inviables las políticas de sustitución de cultivos y de protección a la biodiversidad. En este sentido, vale la pena resaltar la propuesta de Paz Colombia respecto a hacer de la iniciativa europea un Programa Europa para la paz en Colombia.

LA PRENDA AZUL DEL PLAN COLOMBIA

La expresión Plan Colombia surge estrechamente ligada al discurso político de paz del presidente colombiano Andrés Pastrana en 1998. Su Plan se proyectaba en ese entonces como un proceso simultáneo a la negociación que permitiera ir financiando proyectos sectoriales ligados a los acuerdos logrados. Apuntaba, además, a la rehabilitación e inversión, principalmente en zonas afectadas por la violencia, zonas de cultivos ilícitos o de conflictos ambientales, sobre la base de una articulación de las comunidades y el Estado. Mucho cambió desde entonces ese proyecto, que era básicamente un proyecto de desarrollo, hasta llegar a lo que hoy se conoce como Plan Colombia, un documento de mayor envergadura, que a juzgar por su apariencia, no deja por fuera un solo aspecto relevante de la realidad colombiana.

No obstante, el Plan Colombia ha generado una intensa polémica a nivel nacional e internacional. Sus principales promotores, el gobierno colombiano y la administración estadounidense, han debido enfrentar críticas de sectores tan diversos como congresistas estadounidenses, organizaciones de la sociedad civil dedicadas a trabajar por la paz y los derechos humanos, conocidos medios internacionales de prensa, representantes de los gobiernos de los países vecinos de Colombia, la Iglesia católica, potenciales donantes internacionales como la Unión Europea, y los grupos insurgentes, FARC y ELN. Estas críticas, sin embargo, por lo general no siempre se han dirigido al contenido mismo del Plan. Si se observa cada una de las estrategias propuestas, y cada uno de los campos de acción en los que se enfoca el proyecto – paz, economía, antinarcóticos, reforma judicial, derechos humanos y democracia – en primera instancia no habría mucho que objetarle al Plan. Los defectos del Plan Colombia no son inherentes a sí mismo, sino al análisis previo, deficiente y equivocado, de la realidad colombiana a partir del cual fue elaborado. Es decir, la falla está en sus fundamentos. Y cuando las bases de un edificio son malas, el edificio termina cayéndose, por imponente que sea la fachada.

Aunque el Plan reconoce la necesidad de consolidar un Estado de derecho, tanto la lectura de la situación del país como las estrategias planteadas para este fin, desconocen aspectos fundamentales de la realidad nacional como la ine-

quidad social y la misera rampante, las persistentes violaciones a los derechos humanos y la impunidad que las caracteriza, el deterioro del conflicto y el papel de los paramilitares en la degradación del mismo, los efectos del modelo de lucha antidroga que se ha aplicado hasta el momento, la necesidad de una profunda reforma política y de los poderes públicos, y la construcción de una real y efectiva participación ciudadana. La consolidación del Estado de derecho aparece ligada a un enfoque de seguridad y estabilidad que desconoce la necesidad de una legitimidad democrática (aunque se insista en ella en varias oportunidades) como pilar fundamental del Estado de derecho. Por otra parte, el Plan centra su análisis en el poder desestabilizador del narcotráfico, haciendo a un lado las causas estructurales y coyunturales de la sumatoria de violencia que vive el país: violencia común, violencia económica y social, violencia derivada del conflicto armado, violencia del narcotráfico, violencia resultante del esquema contrainsurgente aplicado, violencia resultante de la lucha antidroga. Hacer caso omiso de esta realidad falsea la propuesta.

CUANDO LAS BASES DE UN EDIFICIO SON MALAS, EL EDIFICIO TERMINA CAYÉNDOSE, POR IMPONENTE QUE SEA LA FACHADA

Pero es en el campo de la estrategia antinarcótica en el que más se percibe la ausencia de una política de Estado. La aplicación indiscriminada de la fuerza en la lucha antidrogas se acepta como recurso de transacción en el marco de la agenda bilateral con Washington. El uso de la fuerza en operaciones militares es el elemento preponderante de la estrategia, sin diferencia alguna entre las etapas de producción, distribución y comercialización. La erradicación forzosa de cultivos ilícitos parte de la premisa de disminuir la oferta y obstaculizar de manera temporal la producción, como vía para reducir el consumo. No obstante, en la práctica, está demostrado que la capacidad de desplazamiento de la producción evita que las erradicaciones realizadas en determinadas áreas incidan en la demanda, causando, por el contrario, un mayor impacto ambiental negativo. La fumigación aérea forzada (política que se está aplicando desde hace 25 años sin éxito) y el desarrollo alternativo son incompatibles. En la actualidad se está fumigando una nueva mezcla herbicida (Roundup Ultra + Cosmoflux) y existe el riesgo de la introducción de un agente biológico para combatir la coca. El hecho de que Washington haya sido categórico en

que su esquema de lucha antinarcótica no es negociable, y por tanto el desarrollo del proceso de paz no debe interferir en la cooperación antinarcótica, condujo a las contradicciones y al enfoque mutuamente excluyente que tiene el Plan Colombia en lo referente a drogas, proceso de paz y desarrollo alternativo.

Pero, como dijera un editorialista de un importante periódico colombiano, el principal problema del Plan Colombia fue que se concibió como una estrategia para solucionarle los problemas a EEUU y no a Colombia. Esto explicaría porqué la mayor parte de las críticas que se le han hecho al Plan Colombia con frecuencia tienden a 'confundir' el Plan con el paquete de ayuda aprobado en julio del 2000 por el Congreso estadounidense, una 'confusión' que no es gratuita si se conoce el monto de este paquete, 1.300 millones de dólares. Es decir, una cifra más que suficiente para causar la desestabilización anunciada. Los EEUU, al dirigir su ayuda de una manera tan desproporcionada hacia lo militar, le pusieron una etiqueta al Plan de la que, desde entonces, no le ha sido posible desprenderse: el Plan Colombia es un plan militarista que va a contribuir a desestabilizar aún más las zonas en conflicto, a degradar aún más la ya muy precaria situación de derechos humanos, y a generar malestar entre los países de la región. El componente militar antidrogas del Plan es, como comentara la embajadora austriaca en Colombia durante las conversaciones sobre el aporte de la

Unión Europea, la prenda azul que se metió a lavar junto con la ropa blanca. Al final todo saldrá manchado de azul.

Y lo cierto es que, mientras no se materialice la

asistencia de los otros aportantes a Colombia — la Unión Europea, las grandes entidades financieras y el resto de la comunidad internacional — la diferencia entre el Plan Colombia y el paquete de ayuda estadounidense seguirá siendo puramente teórica. La única ayuda que ha comenzado a fluir de hecho hacia Colombia es la de los EEUU. Todo lo demás todavía está por verse. Así como está por verse que el gobierno colombiano sea capaz de recaudar 4.000 millones de dólares de sus propios fondos para cumplir con su parte del presupuesto de 7.500 millones de dólares que vale todo el Plan Colombia. Finalmente, a propósito del paquete de ayuda estadounidense, vale la pena preguntarse, ¿qué porcentaje de esa cifra ingresa realmente en el presupuesto nacional colombiano? Aunque la cifra a primera vista impresiona por su monto, en la práctica, las compañías estadounidenses involucradas en los negocios — fabricantes de helicópteros militares, de tecnología satelital, o empresas de asesoría militar — se encargan de que esos dineros se queden en su sistema.

El gobierno del presidente Pastrana intenta venderle el Plan Colombia a la Unión Europea, insistiendo en que ésta dirija sus aportes al 'componente social' del proyecto. Pero los europeos, con algunas excepciones, no se han mostrado muy dispuestos a asumir la 'zanahoria' de un proyecto del que desconfían, debido al carácter militarista de la ingerencia estadounidense en dicho plan.

EL PLAN COLOMBIA.

El Plan Colombia es una enorme estrategia antinarcótica, de paz, y de desarrollo a implementarse en cinco ámbitos prioritarios de la realidad nacional:

I. Proceso de Paz. Parte de una caracterización del conflicto en donde sólo existen tres actores, guerrilla, paramilitares y colombianos en medio del fuego. El objetivo es lograr un acuerdo de paz.

II. Reencauce de la Economía. Parte de la situación de recesión económica actual y del creciente desempleo, aspectos favorables al fortalecimiento de actividades ilegales. Propone una estabilización de la economía y el equilibrio fiscal, para cubrir los presupuestos de seguridad, antinarcóticos y la inversión social.

III. Política Antinarcótica. Prioridad central del gobierno. Su objetivo es reducir en un 50% el mercado de droga en los próximos seis años; dismantelar las organizaciones de narcotraficantes; fortalecer el sistema judicial; la integración de iniciativas nacionales e internacionales; el fortalecimiento de planes de desarrollo alternativo. Para todo lo cual se requiere de: acciones conjuntas del ejército y la policía; respeto a los derechos humanos en el desarrollo de las operaciones; fortalecimiento de los esfuerzos Colombia-Estados Unidos; destrucción de la infraestructura de producción; aumento de la seguridad en las operaciones de fumigación y erradicación.

IV. Reforma del Sistema Judicial y Derechos Humanos. Construir un sistema de justicia equitativo y eficaz que restablezca la confianza en el Estado. Proteger y respetar los derechos humanos mediante el cumplimiento de las obligaciones internacionales. Eliminación de la corrupción.

V. Democratización y Desarrollo Social. Reducir las causas y manifestaciones de la violencia mediante el fortalecimiento de la sociedad civil. Asistencia humanitaria a las víctimas de la violencia y a los desplazados. Alternativas integrales y participativas en el desarrollo alternativo. Reubicar a los trabajadores de las zonas de cultivo en tierras decomisadas a los narcotraficantes, emplearlos en pequeñas empresas en áreas urbanas, o en programas locales de reforestación. Procurar la conservación de ecosistemas frágiles. Se considera fundamental el apoyo de los gobiernos locales, de las ONG, y de las empresas y comunidades.

El Plan en su totalidad redondea un costo de 7.500 millones de dólares, de los cuales Colombia aportaría 4.000 millones, los 3.500 restantes serían recaudados a través de diversos aportes de la Comunidad Internacional. Durante su visita al Consejo, Comisión y Parlamento Europeos, a finales de octubre de 1999, el presidente Pastrana le presentó a la Unión Europea un mensaje de cooperación hacia el Plan Colombia.

EL COMPONENTE MILITAR ES LA PRENDA AZUL QUE SE METIÓ A LAVAR JUNTO CON LA ROPA BLANCA. AL FINAL TODO SALDRÁ MANCHADO DE AZUL.

PACTOS DE ERRADICACIÓN: CONFIANZA O CHANTAJE

Antecedentes

La historia de los cultivos ilícitos en Colombia es rica en movilizaciones sociales, las cuales han expresado una voluntad de cambio ante las dificultades que ofrece una economía basada en la ilegalidad. La visibilidad de los actores sociales comprometidos en este tipo de producción; el alto costo que representa para ellos una política antidroga que se sustenta principalmente en la represión a los cultivos ilícitos; la ausencia de alternativas frente al sentido de pertenencia y la afirmación a su territorio que caracteriza a una gran parte de los sectores sociales que dependen de estas actividades y finalmente, la incidencia de la ilegalidad en el deterioro social y de seguridad, son fenómenos que han estimulado la búsqueda de soluciones a la monodependencia de los cultivos ilícitos.

Esta situación contrasta con los intereses y tipo de respuestas de otros actores que se hacen presentes en las partes subsiguientes de la cadena de las drogas hasta encontrar el consumidor: creación de organizaciones hechas para eludir la acción del Estado; uso del soborno como parte de los requerimientos del negocio ilegal; estructuras de seguridad con un alto uso de la violencia; mecanismos sofisticados de lavado de dineros, en fin, una convivencia y manejo a su favor de la ilegalidad que, comparada con la situación de fragilidad de los productores, se constituye en la principal ventaja de rentabilidad del negocio de drogas.

Por ello en el caso de Colombia, es común encontrar procesos de búsqueda de alternativas basados en la movilización de las comunidades productoras que exigen a cambio una presencia del Estado con políticas y recursos para atender las principales necesidades económicas, sociales y culturales de estas zonas. La primera experiencia de búsqueda de un Pacto con el Estado para erradicar cultivos ilícitos de amapola ocurrió en mayo de 1992, por parte de la comunidad indígena Paez en el departamento del Cauca. La comunidad erradicó manualmente las plantas de amapola como muestra de una voluntad de cambio e instó al Estado a asumir compromisos sociales y económicos. El Estado incumplió durante años las obligaciones firmadas y si bien hacia mediados de los noventa se creó un proyecto específico para las comunidades indígenas, el proceso ha sido improvisado, no integral y de una baja capacidad de cobertura. La pobreza y las dificultades para una sostenibilidad de su economía continúan agobiando hoy a los pueblos indígenas de la zona andina, a pesar de situarse en condiciones geográficamente más ventajosas que los cultivadores de coca de la amazonia colombiana.

Un segundo momento de esta voluntad de cambio fueron las protestas sociales de 1996, que movilizaron más de 200.000 personas contra las fumigaciones y por alternativas de desarrollo. En casi todos los acuerdos de ese año en Putumayo, Caquetá, Macizo Colombiano, Catatumbo, se propusieron al Estado acuerdos de erradicación manual y voluntaria. Fue un momento único en la historia del problema de los cultivos ilícitos que el Estado no supo aprovechar, pues tenía la posibilidad de establecer acuerdos directamente con las comunidades

es decir, se podía garantizar una baja interferencia de las guerrillas y los grupos paramilitares.

Situación actual

Hoy el escenario ha cambiado significativamente al acelerarse a partir de 1997 un proceso de control y manejo mucho más directo de buena parte de la economía del narcotráfico por parte de los grupos armados, tanto guerrillas como paramilitares. En este momento las condiciones de los pactos pasan por el visto bueno de los actores armados y el escenario de los cultivos es hoy objeto de disputas territoriales que limitan la autonomía de las comunidades y del mismo Estado, secularmente incapaz de controlar vastos territorios de colonización y coca. En ese marco y agregado el contexto del Plan Colombia se desenvuelve un tercer momento de la historia de los pactos, en donde se ratifican las fumigaciones aéreas por parte del gobierno colombiano y de las autoridades anti-narcóticos de Washington, a pesar de haberse demostrado plenamente su inconveniencia y sus graves impactos en el medio ambiente, salud y en la vida social y económica de las regiones.

En agosto del 2.000 la comunidad de Santa Ana del municipio de Puerto Asís tomó la iniciativa de proponer pactos de erradicación manual de cultivos ilícitos a cambio de la no fumigación. La amenaza de una aspersión descomunal de Roundup Ultra, con impactos más graves que los ocasionados a lo largo de toda la década de los noventa, presionó a las comunidades hacia esta propuesta.* El gobierno colombiano, carente hasta hoy de autonomía para definir una política clara, consistente y eficaz sobre el problema de las drogas, se encontró con las iniciativas de la comunidad y decidió aceptar este tipo de procesos para las zonas de pequeños y medianos cultivadores. Sin embargo el mismo Estado no sabe con precisión donde se sitúan estos sectores. Carece de mapas de regionalización social de la producción ilegal y sigue observando el problema desde la altura del satélite o de las avionetas que fumigan. Sin embargo las autoridades empiezan a desarrollar así una presentación de la erradicación manual, como si fuera en sí misma una política cuando en realidad es sólo una técnica, cuya ventaja es el bajo impacto ambiental frente a la fumigación mediante la aspersión de químicos.

Al observar el contenido que acompaña a esta propuesta se observan condiciones que limitan las posibilidades de éxito: mientras las comunidades deben erradicar la producción de coca en un año, el gobierno se compromete a entregarles un poco menos de 1.000 dólares por una sola vez, para apoyar un proceso de autosuficiencia alimentaria y simultáneamente se obliga a financiar y apoyar procesos productivos de mediano y largo plazo. La sola producción de un kilo de base de coca representa, en menos de tres meses, 1.200 dólares para el campesino, lo cual le permite subsistir en áreas de una inflación que dobla la existente en cualquier parte del interior de Colombia o pagar jornales que son dos o más veces más caros que los del café. Existen otros factores que limitan los alcances de los pactos promovidos por el gobierno:

- 1 Los pactos no se dan en un contexto de confianza entre productores y Estado sino que se fundamentan en la amenaza letal de las fumigaciones incluyendo un uso perverso de los “errores” que en ellas se cometen: aspersión de químicos en cultivos lícitos, estanques de peces, pastos, semovientes, aves de corral y en las mismas viviendas. En el fondo es un verdadero chantaje del Estado basado en la violación flagrante de la autosuficiencia alimentaria del campesino y de las comunidades indígenas: o erradica la coca o pierde todo, incluyendo su finca.
 - 2 Es una propuesta inmediatista es decir, reproduce ese secular problema de las políticas de drogas gubernamentales que buscan efectos a dos o tres años. Al ponerlos en ese contexto, el objetivo es erradicar un número determinado o la totalidad de hectáreas existentes en una región. La respuesta social es una especie de “zanahoria” que no se inscribe ni en el reconocimiento de la naturaleza del problema, ni en pretensiones de logros realistas de desarrollo de una región.
 - 3 Al inscribir este modelo tan desprestigiado e inútil de “desarrollo alternativo” en ese contexto, la ayuda se convierte en el apoyo a centenares de proyectos dispersos, con un perfil productivista sin tener en cuenta su sostenibilidad de largo plazo ni condiciones de competitividad, sin un modelo regional de desarrollo que reconozca sus especificidades, sin ordenamiento territorial y basados en un voluntarismo del cambio.
 - 4 La promoción caótica de los pactos está generando una situación inmanejable del proceso, agravado por la insuficiencia institucional, que se sustituye por mecanismos centralistas, personalizados y deficientes de manejo en donde el Estado se había comprometido a entregar 18.600.000 dólares estadounidenses el 15 enero del 2.001. A abril del 2.001 el Estado no había entregado un solo dólar a sus contrapartes de los pactos. La angustia de las comunidades cocaleras por una eventual fumigación sigue provocando solicitudes de pactos, creándose un escenario de dispersión, deficiente administración y ausencia de proyección estratégica.
 - 5 A la par de un avance bajo estas circunstancias de los pactos, continúa la fumigación cometiendo atropellos sin que sean atendidos ni investigados por instancias que tienen una responsabilidad constitucional: los Ministerios del Medio Ambiente y Salud, los cuales se limitan a justificar la política repitiendo un viejo discurso incoherente y sesgado sobre la responsabilidad de la situación ambiental en Colombia por la presencia de los cultivos ilícitos.
 - 6 Al cabo de un año el escenario previsible de los pactos, si se mantienen las actuales circunstancias, no es halagador: las fuerzas armadas a través del Batallón Antinarcóticos han anunciado que harán cumplir los plazos estipulados destruyendo todos los cultivos de coca lo cual, por el tipo de acción que se presume ejecutarán, puede producir graves situaciones de derechos humanos y desplazamiento de población. La existencia de listas en los pactos con nombre propio, puede generar sobre los firmantes, amenazas de encarcelamiento y persecución por la aplicación de la Ley 30 de 1986 (Ley Antinarcóticos). A las autoridades locales y regionales se le endosará un problema de responsabilidad política por el fracaso del proceso.
 - 7 A ello se suma la degradación del conflicto armado colombiano, el irrespeto a las normas del DIH, el involucramiento forzoso de la población civil en el conflicto, problemas que interfieren unas condiciones mínimas de paz tan necesarias para el desarrollo de procesos alternativos a los cultivos ilícitos.
 - 8 En resumen mientras no se modifiquen las condiciones que limitan la política gubernamental es muy difícil que se produzcan efectos deseables por los pactos en el problema de los cultivos ilícitos:
 - La fumigación se sigue esgrimiendo como la principal herramienta de la actual política, buscándose el desarrollo de erradicaciones que sobrepasen ampliamente las actuales cifras oficiales de cultivos ilícitos (136.000 has. para la coca). Al carecer de un mapa social del problema, se fumiga arbitrariamente golpeando indiscriminadamente a pequeños, medianos y grandes cultivadores tal y como sucedió en San Miguel y Valle del Guamuez en el Putumayo entre el 22 de diciembre del 2.000 y el 7 de febrero del 2.001, acabando con toda la economía legal y el medio ambiente de la región. De este modo, se continuarán violentando, entre otras, las condiciones mínimas de seguridad, los procedimientos de consulta regional previa establecidos en la Resolución 005 del Consejo Nacional de Estupefacientes, todo lo cual rompe la confianza entre las partes.
 - La ausencia de respuestas claras para este problema por parte de las autoridades de gobierno y de los grupos armados que controlan esos territorios, impone asumir una respuesta autónoma, elaborada desde la sociedad civil organizada, implicada en esta actividad.
 - Se debe asumir la defensa y manejo de la vocación ambiental de las áreas de cultivos y exigir soluciones productivas en zonas aptas o con potencial productivo sostenible en el mediano y largo plazo. Las soluciones deben partir de decisiones de gobierno, como hacer cumplir la extinción del dominio sobre tierras adquiridas por el narcotráfico y aplicar sobre ellas programas piloto de sustitución.
 - La sustitución de cultivos debe ser gradual e inscribirse en las condiciones estructurales y de política para los sectores rural y ambiental. Es imposible reemplazar un sistema económico que lleva décadas funcionando para estas regiones en un plazo de un año.
 - Se deben desarrollar procesos técnicos de Ordenamiento Territorial y Ambiental, entre otras razones como respuesta a la ausencia de una focalización de los recursos en áreas potencialmente productivas.
 - Deben darse garantías en la defensa de la vida e integridad de las comunidades en escenarios de guerra, agravadas hoy por la irracionalidad de las fumigaciones.
- Finalmente, todas estas circunstancias muestran la verdadera naturaleza de una política que aumenta significativamente los daños de la producción y abuso de las drogas ilegales y que debe ser replanteada en su totalidad. De lo contrario, el círculo vicioso de la política incrementará sus efectos perversos con un alto costo para la población.

RICARDO VARGAS MEZA

Sociólogo, Associate Fellow del Transnational Institute TNI de Amsterdam. Representa a la plataforma Acción Andina en Colombia, la cual agrupa investigadores sobre el tema de las drogas y los impactos de las políticas antinarcóticos en la región. Rivarme@colomsat.net.co

* A finales de 1999 en Puerto Guzmán, Putumayo, se experimentó ilegalmente la nueva formulación comercial Round Up Ultra que agregó nuevos surfactantes para garantizar una mayor penetración del ingrediente activo glifosato. La aplicación de esta formulación desconoció todos los procedimientos exigidos para el uso de herbicidas en Colombia