

Plan Colombia: novas fórmulas, velhos problemas

Autor: Licio Caetano do Rego Monteiro (Mestrando em Geografia, UFRJ / Bolsista – CNPq)*

Embora tenha sido declarado como encerrado após cinco anos de ações desenvolvidas, o *Plan Colombia* tornou-se um termo-síntese para expressar a política norte-americana para o combate às drogas e às guerrilhas na Colômbia. Embora o *Plan Colombia* seja apresentado como um sucesso pelos governos da Colômbia e dos EUA, os principais problemas que justificaram sua implementação continuam vigentes. Hoje, com o recente lançamento das propostas para o seu prosseguimento, um breve resgate de suas formulações anteriores pode ajudar a embasar as atuais análises.

1. Antecedentes e primeiras formulações (1998-1999)

O Plan Colombia pode ser definido como uma ação implementada bilateralmente entre os governos dos EUA e da Colômbia para atingir quatro objetivos: a) negociação com os grupos armados; b) luta contra o narcotráfico; c) recuperação econômica e social e d) desenvolvimento institucional¹. A busca desses objetivos tem marcado nas últimas décadas a política e a sociedade colombiana. O Plan Colombia, portanto, foi um marco. Seu desdobramento constitui de certa forma, uma continuidade, na medida em que incorporou vários aspectos dos processos anteriores que deram origem a esses objetivos, e também uma ruptura, naquilo que introduziu de novo na conjuntura política e social da Colômbia no momento de sua implementação.

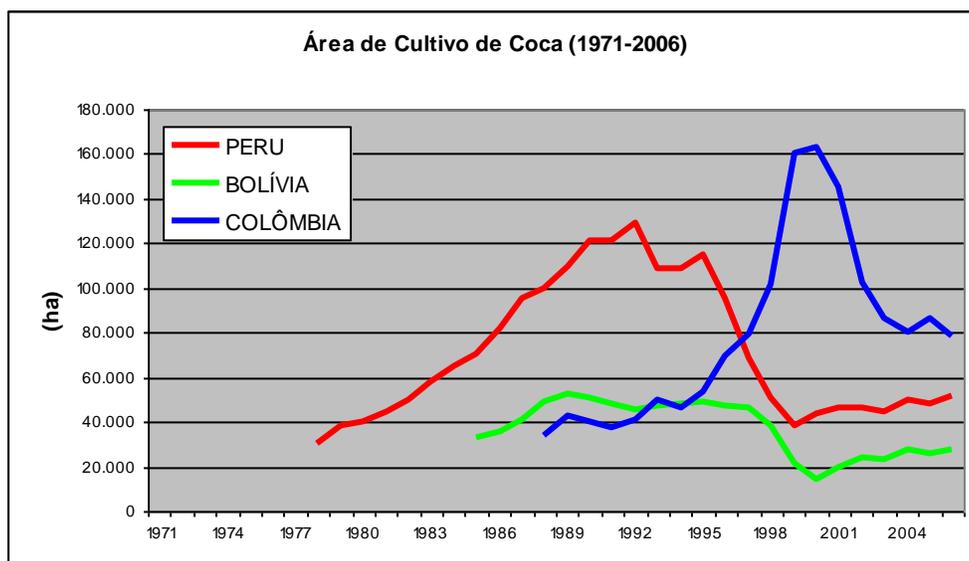
Por último, é preciso compreender que longe de apresentar uma configuração única e imutável desde sua primeira formulação, os objetivos e as prioridades do Plan Colombia foram sendo modificadas durante sua vigência.

As duas questões que inspiraram o Plan Colombia e fundamentaram o acordo com o governo norte-americano foram as drogas ilícitas e a ação guerrilheira. Desde a década de 1980 que a Colômbia tem se destacado como maior produtora e exportadora de cocaína. Em meados da década de 1990, a Colômbia suplantou o Peru e a Bolívia em área de cultivo e em volume de coca produzidos. Por outro lado, o principal grupo guerrilheiro colombiano

* O presente trabalho é um desenvolvimento da monografia de final de curso, que faz parte da linha de pesquisa desenvolvida no Grupo RETIS/ Departamento de Geografia, UFRJ sobre Drogas Ilícitas e Sistema Financeiro Internacional.

– as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) – está ativo há quase cinquenta anos, mas o Estado colombiano não conseguiu controlar os exércitos insurgentes de esquerda, exceto em alguns poucos momentos de trégua e tentativas de desarmamento mal sucedidas. Nos anos 1990, consolidaram-se as organizações paramilitares, que surgiram do enfrentamento contra as guerrilhas de esquerda e cresceram à sombra das forças oficiais colombianas.

Tabela 1²



Entre a década de 1980 e a década de 1990, as ações do Estado colombiano para o combate às drogas e às guerrilhas mudaram seu foco, a reboque das mudanças no sistema produtivo da coca-cocaína. Enquanto no período de domínio dos “cartéis” de cocaína (anos 1980 e início dos anos 1990) a repressão e a violência se concentravam nos grandes centros urbanos, nos últimos anos o combate às drogas nas áreas rurais passa a ganhar maior importância em sincronia com a expansão geográfica das áreas de cultivo em direção a Amazônia colombiana. No caso da guerrilha, a associação tática entre os atores armados e o tráfico de drogas é um processo já visível na década de 1980, mas que na última década se fortaleceu a ponto do Estado justificar a necessidade de uma ação mais enérgica em relação à ambos.

A implementação do Plan Colombia em finais dos anos 1990 está relacionada ao combate a essas duas ameaças ao 'estado de direito' – drogas ilícitas e guerrilha – e à redefinição dos focos e estratégias do Estado colombiano.

O governo de Andrés Pastrana na Colômbia teve início em 1998 e suas primeiras declarações em relação aos conflitos colombianos indicavam uma nítida distinção entre o problema do tráfico de drogas e o dos movimentos insurgentes. Com esse enfoque, Pastrana propôs soluções diferenciadas começando por um programa de erradicação consensual que envolvesse a guerrilha, a comunidade internacional e o Estado colombiano³. Também iniciou negociações de paz entre os movimentos insurgentes de esquerda – FARC e ELN – e o governo colombiano. É nesse contexto que uma primeira versão do “Plan Colombia” é apresentada pela Presidência da Colômbia e aprovada pelo Congresso colombiano em 1998, tendo como estratégia principal o desenvolvimento alternativo e uma atenção especial para as zonas de conflito e para a população deslocada⁴.

As tentativas de financiamento internacional da primeira versão do Plan Colombia não atingiram o êxito esperado. Nesse momento, o governo dos EUA se apresentou como principal parceiro e formulou um plano de ação bilateral financiado pelos dois países que assumiria preeminência sobre todas as outras ações de combate às drogas empreendidas na Colômbia e financiadas internacionalmente. É essa nova versão que vai ser implementada e conhecida como Plan Colombia ao longo dos cinco anos de sua implementação.

2. Primeiro período do Plan Colombia: ação bilateral entre Colômbia e EUA (1999-2001)

O então Presidente dos EUA, Bill Clinton justificou para o Congresso norte-americano a ação norte-americana na Colômbia nos seguintes termos: a) a Colômbia era o maior produtor e fornecedor de cocaína para os EUA, além de crescente produtora e fornecedora de heroína; b) a guerrilha se associava ao tráfico de drogas para o financiamento de suas ações; c) as Forças Armadas da Colômbia eram débeis para o enfrentamento desses dois problemas; d) os departamentos de Putumayo e Caquetá, na Amazônia colombiana estavam isolados geograficamente e dominados pelas FARC; e) havia mais refugiados na Colômbia do que em Kosovo; f) a Colômbia passava por uma recessão econômica acentuada com crescentes níveis de desemprego e g) o então Presidente

da Colômbia, Andrés Pastrana, estava empenhando grandes esforços para negociação da paz, atenção aos direitos humanos e melhoria das ações das Forças Armadas⁵.

A contribuição dos EUA para o Plan Colombia foi orientada por cinco objetivos: a) ofensiva nas áreas de cultivo de coca no sul da Colômbia; b) interdição mais agressiva na região andina para combate ao tráfico de drogas; c) aumento da capacidade de ação da Polícia Nacional de Colômbia; d) desenvolvimento alternativo; e) aumento da capacidade gerencial do governo colombiano.

Com o título de *Plan for Peace, Prosperity, and the Strengthening of the State*⁶, o Plan Colombia propriamente dito foi empreendido com o aporte inicial de US\$ 1,5 bilhão do Congresso dos EUA e teve como foco estratégico as fumigações aéreas das áreas de cultivo ilícito e o combate à insurgência. Nos dois primeiros anos de sua vigência, os recursos destinados à militarização e à fumigação somaram mais de três quartos do total dos recursos provenientes dos EUA.

No âmbito geral das ações, o Plan Colombia estabeleceu cinco eixos de ação – Recuperação Econômica, Desenvolvimento Social, Segurança e Justiça, Narcotráfico, Processo de Paz. O custo total do Plan Colombia foi de US\$ 7,4 bilhões, dos quais US\$ 3,0 bilhões eram recursos do próprio Estado colombiano já previstos no orçamento plurianual. A soma restante foi oriunda de apoio e empréstimos internacionais, sendo que US\$ 1,5 bilhão se refere aos recursos provenientes dos EUA, já especificados. O que o Plan Colombia apresentou de novo para o cenário de combate ao tráfico de drogas e aos grupos insurgentes foi a substituição da estratégia anteriormente adotada pelo governo Pastrana.

Se antes a relação com os grupos insurgentes se encaminhava para a negociação da paz, com o Plan Colombia a solução militar do conflito passou a ser novamente preconizada. Na questão da erradicação dos cultivos ilícitos, o Plan Colombia vai representar algumas mudanças de prioridade em relação a períodos anteriores: não discriminação entre áreas de cultivo grandes e pequenas; mais aspersões aéreas e menos erradicação manual; desenvolvimento alternativo para servir à mitigação dos efeitos da erradicação forçada e não como um próprio meio de erradicação⁷.

A avaliação de dois anos de implementação do Plan Colombia feita pelos governos dos EUA e da Colômbia identificou alguns avanços, já em agosto de 2001, como a

fumigação de 53 mil hectares, equivalentes a um terço do total de áreas de cultivo, a aprovação da reforma judiciária e a melhoria da infra-estrutura do Estado colombiano⁸.

3. Segundo período do Plan Colombia: mudanças a partir da eleição de G. W. Bush e dos atentados de 11 de setembro (2001-2005)

Após o biênio inicial e como marco das mudanças advindas com a subida de George W. Bush à Presidência dos EUA, foi lançada a Iniciativa Regional Andina, em maio de 2001. As mudanças efetuadas levaram em conta as perspectivas de regionalização e transbordamento do conflito colombiano para os países vizinhos, e a percepção de que o combate ao tráfico de drogas deveria envolver os demais países da região e englobar outras questões, como a democracia e o desenvolvimento regional – pelo menos retoricamente.

Assim, dos US\$ 626 milhões propostos inicialmente para a Iniciativa Regional Andina, pouco mais de 50% se referiam a ações na Colômbia, enquanto o restante se destinava para a Bolívia e o Peru e, secundariamente, para o Equador e a Venezuela.

Enquanto a Iniciativa Regional Andina era um meio de marcar uma diferença entre o momento inicial e o momento seguinte do Plan Colombia, é a ocorrência dos atentados de 11 de setembro e a linha de ação assumida posteriormente pelo governo Bush que vão definir os novos marcos da ação norte-americana. Como afirma Ricardo Soberón, embora o conceito de “narcoterrorismo” tenha surgido em 1983 e tenha sido utilizado em várias ocasiões posteriores, “nunca había encontrado un momento tan propicio para generar consenso regional y mundial acerca de la confluencia de intereses entre terrorismo y drogas, que aquel surgido después del 11 de septiembre y de la segunda Guerra del Golfo”⁹.

O primeiro aspecto a ser destacado é a ampliação da ajuda norte-americana na Colômbia. O combate restrito às drogas incorporou o combate contra os grupos insurgentes. Embora esses dois aspectos estivessem relacionados desde o início, após 2001 as duas guerras mesclam-se num único discurso, e as estratégias de combate passaram a ser a mesma¹⁰.

O segundo aspecto, relacionado ao primeiro, é a qualificação dos grupos insurgentes colombianos como terroristas. Embora antes essa qualificação já fosse dada informalmente, a revalorização do conceito de terrorismo advinda da 'doutrina Bush' vai incorporar um

forte viés simbólico através da propaganda ativa do governo colombiano para reforçar o estigma e ilegitimidade dos atores armados em meio a população civil. O efeito mais claro desse processo é o rompimento das negociações de paz com as FARC em 2002, depois de quatro anos de diálogos.

Uma terceira questão, surgida um pouco mais tarde, em 2003, é a inclusão dos seqüestros ocorridos na Colômbia como mais uma preocupação norte-americana e a conseqüente liberação de autorização e de verbas para seu combate. Isso se deveu à conclusão de que a Colômbia era o único país latino-americano onde os cidadãos e investimentos norte-americanos corriam riscos em sua segurança, como no caso do seqüestro de três agentes da CIA (fevereiro de 2003) e atentados contra oleodutos operados por empresas norte-americanas¹¹.

Com a redefinição das estratégias, flexibilizou-se a aplicação dos recursos, agora já não mais restritos ao combate às drogas. Por exemplo, no caso dos atentados a oleodutos, uma das soluções postas em prática foi o financiamento para se constituir um batalhão próprio para ações de proteção e prevenção de atentados¹².

Todas essas medidas foram acompanhadas de uma elevação da Colômbia à condição de um dos principais aliados na guerra global dos EUA contra o terrorismo, inclusive o apoio do governo colombiano à guerra do Iraque e às medidas de exceção tomadas pelos EUA no resto do mundo. Dois exemplos são indicativos desse alinhamento: a homogeneização dos tratamentos jurídicos aplicados ao terrorismo, que vai repercutir na possibilidade de extraditar guerrilheiros¹³ e a adesão ao Estatuto de Roma, para não julgar soldados norte-americanos em ação no exterior¹⁴.

As ações norte-americanas baseadas na Doutrina Bush serviram como um enquadramento das forças em ação na Colômbia, mas também como uma liberação para os atores estatais colombianos interessados no aumento da repressão com a aplicação de medidas de controle mais rígidas e autoritárias. É nesse contexto que subiu ao governo, em 2002, o presidente Álvaro Uribe com um programa de intensificação do combate às drogas e ao terrorismo. Logo de início foi instituído o “estado de conmoción interior”, eufemismo jurídico para o estado de exceção que logo em 2003 seria declarado inconstitucional pela Corte Suprema do país. Além de um imposto para financiar medidas de segurança, o governo Uribe implementou outras políticas como o recrutamento de soldados camponeses

para reforçarem suas áreas de origem, a criação de uma rede de informantes para auxiliar na inteligência do Estado, o estímulo à deserção das guerrilhas e a criação de zonas de reabilitação¹⁵.

Em fevereiro de 2003, uma série de atentados terroristas em áreas urbanas e a detenção pelas FARC de agentes norte-americanas em operação nas selvas colombianas alimentaram uma ofensiva para enquadrar internacionalmente as FARC como terroristas. Na esteira dessa campanha, o governo de Uribe aprovou a Lei Anti-terrorista, que ampliou as funções das forças militares para assumir faculdades de polícia jurídica e restringiu uma série de direitos civis¹⁶.

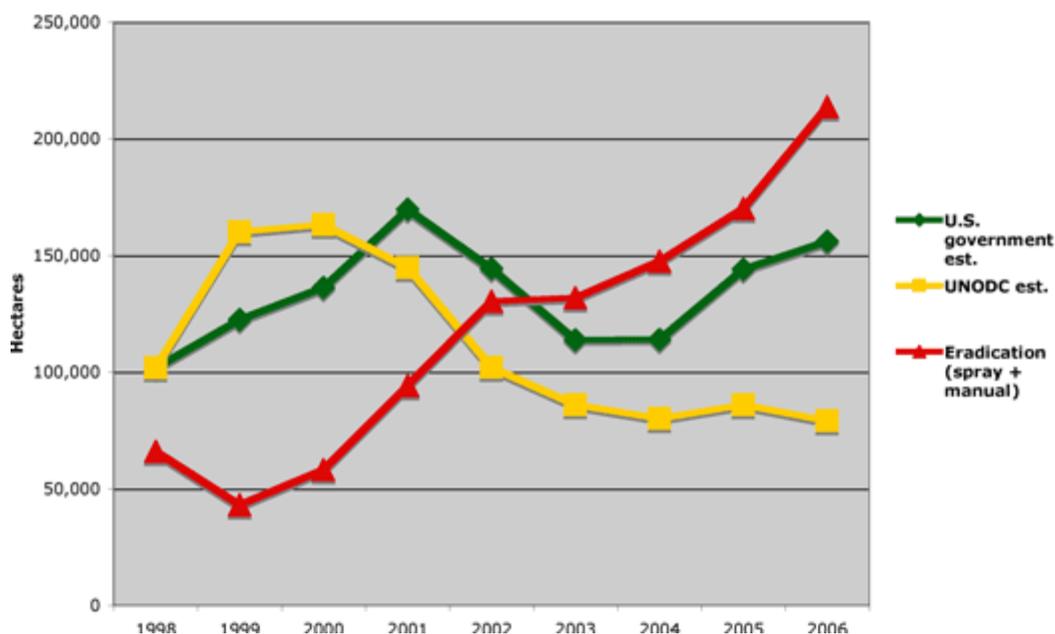
Após uma série de medidas e documentos lançados, em 2003, se configurou definitivamente a Política de Defesa e Seguridade Democrática (PDS). O que se apresentou de novo na proposta formulada, além dos temas já característicos em todas as propostas governamentais das últimas décadas, foi a definição da ameaça que “se ubica por encima de las demás”: o terrorismo¹⁷. O PDS se constituiu com o objetivo principal de proteção da população pelo Estado, mas com o envolvimento da população nas estratégias de controle e combate do Estado, ou seja, se atribui à população a proteção e a co-responsabilidade nas tarefas do Estado, sendo esse o eixo que caracteriza a segurança como democrática.

4. Perspectivas atuais para o Plan Colombia

Depois de cinco anos de vigência, o Plan Colombia chegou oficialmente ao seu término. Embora os representantes do governo dos EUA apontem o programa como bem-sucedido devido à diminuição das áreas de cultivo ilegal, uma aferição mais realista dos dados não confirma tais conclusões. Como analisa Ricardo Vargas¹⁸, baseando-se nos dados do Departamento de Estado dos EUA, as áreas de cultivo ilegal de fato diminuíram nos anos de 2002 e 2003, mas devido às maiores facilidades de fumigação em Putumayo, onde os cultivos se encontravam mais concentrados. O efeito não esperado do “sucesso” das primeiras operações foi a dispersão dos cultivos para mais 11 departamentos colombianos, além dos 12 que já possuíam plantações de coca. A dispersão dos cultivos, o desgaste das aeronaves, o desenvolvimento de espécies mais resistentes, as estratégias de burlar a detecção de cultivos ilegais e o aumento a produtividade por hectare tornaram

ineficaz o incremento das fumigações nos anos de 2004 e 2005. Além disso, os cultivos de coca no Peru e na Bolívia, em declínio desde meados da década de 1990, voltaram a crescer¹⁹.

Tabela 2: Cultivos de coca e erradicação na Colômbia, 1998-2006²⁰



Em fins de 2004 foi aprovada pelo Congresso norte-americano a duplicação do efetivo militar norte-americano na Colômbia – de 400 para 800 militares –, além do fornecimento de equipamentos e da ampliação dos limites de ação dos militares norte-americanos – que agora podem entrar em ação quando ameaçados ou em missões de resgate de cidadãos norte-americanos²¹. *Declaradamente, o combate às drogas tem perdido espaço para a estratégia de combate à guerrilha, que emerge como principal.* Em 2006, as FARC foram consideradas pelo governo norte-americano como um grande “cartel” do narcotráfico, responsável por 60 por cento das exportações de cocaína. Daí o enquadramento de 50 líderes das FARC como narcotraficantes passíveis de serem extraditados para os EUA – embora na ocasião da declaração só 3 dos acusados estivessem presos.

Apesar das diversas críticas feitas ao Plan Colombia, a dificuldade maior encontrada para o seu prosseguimento está nos debates internos no Congresso norte-americano, cuja mudança de perfil após a vitória parlamentar dos democratas tem resultado em críticas à eficácia do programa e ao envolvimento de membros do governo colombiano com paramilitares e desrespeito aos direitos humanos. Em abril de 2007, o Senado dos EUA suspendeu uma ajuda de US\$ 50 milhões para equipar as Forças Armadas da Colômbia, após uma seqüência de escândalos, que comprometiam chefes militares colombianos em acusações de vinculação com narco-paramilitares²².

O ano de 2007 pode ser um novo marco para uma mudança de foco para o prosseguimento das ações bilaterais entre EUA e Colômbia, que agora estariam mais centradas em programas sociais, econômicos e de direitos humanos, apesar da consolidação de uma visão de combate ao tráfico de drogas indissociável ao combate ao terrorismo. É o que veremos com o novo lançamento de Álvaro Uribe para consolidar os “sucessos” do Plan Colombia: a *Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social (2007-1013)*²³.

Plan Colômbia: novas fórmulas, velhos problemas. Revista Eletrônica Boletim do TEMPO, v. 27, Ano 2, 2007

Disponível em www.tempopresente.org

¹ VARGAS, Ricardo. 2003. Drogas, conflicto armado y desarrollo alternativo: una perspectiva desde el Sur de Colombia. Bogotá: Acción Andina Colombia, 2003 - pág. 47

² Org: Lia Machado, 2007 / Departamento de Geografía/UFRJ. Fontes: Thoumi, 1995;1997; UNODC, 2001-2007; Dupuis, 1996; INEI, 1996; INCSR, 2000.

³ CAYCEDO T., Jaime. “Una guerra social de la globalización”. In: ESTRADA, J. A. (Org.) Plan Colombia. Ensayos Críticos. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2001

⁴ OBSERVATÓRIO POR LA PAZ. “Juego de máscaras”. In: Cultivos ilícitos, narcotráfico y agenda de paz. Bogotá: Indepaz, 2000.

⁵ LUCAS, Kintto. *Plan Colombia: la paz armada*. Quito: Editorial Planeta del Ecuador, 2000

⁶ PRESIDENCIA DE COLOMBIA. *Plan Colombia: Plan for Peace, Prosperity, and the Strengthening of the State*. Bogotá: Presidencia de la República, 1999. Disponível em www.colombiaemb.gov (site da Embaixada Colombiana nos EUA).

⁷ VARGAS, Ricardo. Narcotráfico, guerra y política antidrogas: una perspectiva sobre las drogas en el conflicto armado colombiano. Bogotá: Acción Andina Colombia, 2005 (p. 153-171)

⁸ COLOMBIA, 2001

⁹ SOBERÓN G., Ricardo. “Fronteras y conflictos: realidades intereses y perjuicios”. In: AHUMADA, C. e ANGARITA, T. Conflicto y fronteras en la región andina. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2004 (p. 30).

¹⁰ CUBIDES D., A. M. “El impacto del 11 de septiembre en la política exterior de Estados Unidos hacia la región andina”. In: AHUMADA, C. e ANGARITA, T. Las políticas de seguridad y sus implicaciones para la región andina. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2005

-
- ¹¹ CUBIDES, op. cit. (p. 62)
- ¹² AHUMADA, C. e MORENO, A. “Petróleo, conflicto y fronteras en la región andina en el marco del hegemonismo norteamericano”. In: AHUMADA, C. e ANGARITA, T., 2004, op. cit. (p. 62).
- ¹³ MANTILLA, S. e WHITE, F. “La nueva doctrina de seguridad de Bush y sus implicaciones en la región andina”. In: AHUMADA, C. e ANGARITA, T., 2005, op. cit. (p. 28)
- ¹⁴ CUBIDES, op. cit. (p. 60)
- ¹⁵ LEAL, Francisco. “La seguridad en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez”. In: CEPIK, M. e RAMÍREZ, S. (Org.). Agenda de seguridad andino-brasileña: Primeras aproximaciones. Bogotá: UFRGS/ IEPRI/ FESCOL, 2004 (p. 181).
- ¹⁶ LEAL, F. op. cit. (p. 196).
- ¹⁷ MANTILLA, S. e WHITE, F., op. cit. (p. 161)
- ¹⁸ VARGAS, Ricardo. *Drogas en Colombia: la reiteración del círculo vicioso del narcotráfico*. Revista Punto de Encuentro N. 36 Indepaz, 2006.
- ¹⁹ UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). *Coca Cultivation in the Andean Region. A survey of Bolivia, Colombia and Peru*. UNODC, 2005
- ²⁰ Fonte: The Center for International Policy’s (CIPCOL), 2007. Disponível em <http://www.cipcol.org>.
- ²¹ Estado de São Paulo, 15/10/2004
- ²² El Tiempo, 19 de Abril de 2007.
- ²³ Disponível em www.colombiaemb.gov (site da Embaixada Colombiana nos EUA).