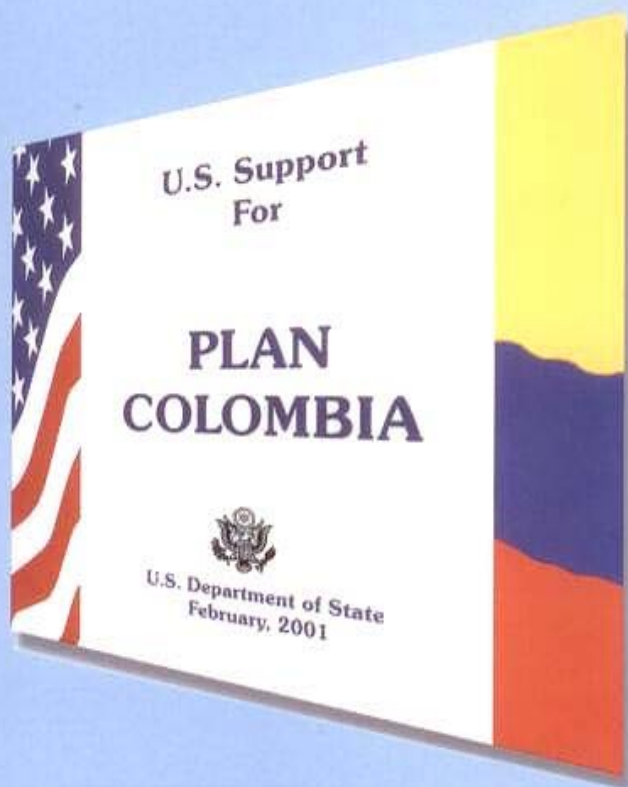


El PLAN COLOMBIA

Y LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL CONFLICTO

Instituto de Estudios Políticos
y Relaciones Internacionales - IEPRI



El Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), de la Universidad Nacional de Colombia, fue creado en 1986 con el propósito de contribuir a fortalecer la democracia en Colombia y a afianzar los lazos internacionales.

El IEPRI desarrolla labores en dos campos: la investigación y la docencia. Cuenta con dos revistas —*Análisis político* y *Síntesis*— y casi un centenar de libros publicados que recogen la producción intelectual de los académicos vinculados a la institución.

Además de las publicaciones, el IEPRI promueve un conjunto de actividades orientadas a intercambiar reflexiones con la comunidad académica nacional e internacional, difundir sus trabajos entre amplios sectores de la sociedad colombiana y proponer alternativas para la gestión de políticas públicas.



El PLAN COLOMBIA Y LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL CONFLICTO

Los estudios que componen este texto buscan iluminar en detalle el tortuoso camino que ha recorrido la presencia internacional —en particular la estadounidense— en los conflictos colombianos y, en concreto, con el famoso Plan Colombia. Se trata de estudios críticos, y lo son en el mejor sentido en que debe serlo el conocimiento científico: no se limitan a reproducir los prejuicios y opiniones que suelen alimentar el sentido común de la gente; indagan con minuciosidad el curso de los acontecimientos, sus actores, intereses y resultados.

El primer estudio, elaborado por Socorro Ramírez, presenta la internacionalización progresiva del conflicto colombiano y su episodio más grave y reciente, el Plan Colombia. La internacionalización del conflicto no nace con éste, venía ya en marcha.

El segundo es una investigación llevada a cabo por Diana Marcela Rojas y Adolfo Atehortúa sobre los diversos ecos del Plan en la prensa estadounidense. Evidencia la pluralidad de opiniones y muestra cómo, frente al conflicto colombiano y el Plan Colombia, no existe una estrategia premeditada ni una conspiración prefabricada.

El tercero de los estudios fue preparado por Andelfo García sobre el proceso de gestación del Plan tanto en Colombia como en Estados Unidos. El autor tuvo la oportunidad de entrevistar a muchos de quienes fueron sus gestores en Bogotá y en Washington, y reconstruye cuidadosamente las distintas posiciones asumidas por senadores y representantes, la intensa labor de cabildeo de distintas entidades en el Congreso, así como los puntos de vista, propuestas y decisiones de la administración Clinton, y las más recientes del gobierno de George W. Bush.

Al final, el compilador, Luis Alberto Restrepo, ofrece un juicio propio, con tesis que no son, quizás, compartidas por muchos. Pero se espera con ello contribuir a un debate necesario en el país y en la comunidad internacional.



La Línea del Horizonte

EL PLAN COLOMBIA Y LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL CONFLICTO

La Línea del Horizonte



Colección: La Línea de Horizonte

© Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales —IEPRI—, Universidad Nacional de Colombia

© Luis Alberto Restrepo

© Socorro Ramírez

© Diana Marcela Rojas

© Adolfo León Atehortúa

© Andelfo García

© Editorial planeta Colombiana S.A., 2001

Bogotá-Colombia

Dirección académica y editorial: Luis Alberto Restrepo

Diseño de la colección: Joan Batallé

Diseño de cubierta: Editorial Planeta Colombiana S.A.

Primera edición: Editorial Planeta Colombiana S.A., Agosto de 2001

Armada electrónica: Editorial Planeta Colombiana S.A.

Impresión y encuadernación: Quebecor World Bogotá S.A.

Impreso en Colombia

Versión digital:

Edwin Hernández Hernández

Profesional Universitario IEPRI

Noviembre 2009

ISBN: 958-42-0180-8

Este libro no podrá ser reproducido, ni total ni parcialmente, sine el previo permiso escrito del editor.
Todos los derechos reservados

ÍNDICE

<i>PRESENTACIÓN</i>	7
 <i>LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL CONFLICTO Y DE LA PAZ EN COLOMBIA</i>	
<i>Por Socorro Ramírez</i>	9
Internacionalización progresiva del conflicto colombiano.....	10
Solicitudes de intervención internacional y presencia externa.....	25
El Plan Colombia, internacionalización del conflicto y dificultades para la paz.....	48
 <i>ECOS DEL PROCESO DE PAZ Y EL PLAN COLOMBIA EN LA PRENSA NORTEAMERICANA</i>	
<i>Por Diana Marcela Rojas Rivera y Adolfo León Atehortúa Cruz</i>	77
Los primeros pasos: la preocupación norteamericana.....	78
La promesa de un candidato.....	80
Arranca el proceso.....	84
Las crisis.....	86
El accionar militar y las nuevas circunstancias.....	89
El Plan en marcha.....	91
El debate.....	94
El Plan Colombia en el Congreso norteamericano.....	104
El broche de oro: la visita del presidente Clinton.	
Colombia: de un “país paria” a “país en emergencia”.....	111
El poder de los símbolos.....	113
El balance.....	114
El inicio de la era Bush.....	115
Visita de Pastrana a Washington.....	117
La Iniciativa Regional Andina: la segunda etapa del plan Colombia.....	118
Críticas al actual enfoque.....	119
Notas finales.....	127
 <i>PLAN COLOMBIA Y AYUDA ESTADOUNIDENSE. UNA FUSIÓN TRAUMÁTICA</i>	
<i>Por Andelfo García</i>	129
Génesis del Plan y proceso burocrático en Colombia.....	132
La incidencia del conflicto y las drogas en el Plan y en la ayuda.....	140
Proceso burocrático en la formulación del paquete de ayuda.....	147
El Congreso debate el paquete de ayuda.....	161
Los diversos cabildeos.....	175
Los grupos de opinión (medios y <i>think tanks</i>).....	183
La relación bilateral bajo la administración Bush.....	199

EL PLAN COLOMBIA: UNA ESTRATEGIA FATAL PARA UNA AYUDA NECESARIA

<i>Por Luis Alberto Restrepo.....</i>	206
Tesis para el debate.....	208
Una ayuda externa necesaria.....	208
El indispensable fortalecimiento militar del Estado.....	209
Argumentos en contra de la ayuda militar externa.....	211
El conflicto es producto de la pobreza, la desigualdad y la exclusión.....	212
La negociación política sola debe resolver el conflicto.....	213
El Plan lanza una escalada armamentista y agudiza la guerra.....	215
El Plan sirve a las pretensiones geopolíticas de Estados Unidos.....	216
Estados Unidos, el socio obligado.....	218
Una mezcla contraproducente de estrategias.....	220
Una mala presentación del Plan Colombia.....	222
Es necesario reformular el Plan Colombia.....	224
¿No es hora de legalizar las drogas?.....	225

PRESENTACIÓN

La creciente participación de la comunidad internacional, en especial, de Estados Unidos en los conflictos internos de Colombia es objeto de preocupación y debate tanto en Colombia como en los países vecinos y, sobre todo, en Estados Unidos. El Plan Colombia, en particular, ha levantado y continúa suscitando arduas polémicas. Es el blanco de implacables críticas y vigorosas defensas. Muchos ven en el Plan los primeros pasos de un segundo Vietnam. Para otros es poco menos que la salvación de Colombia. Hasta los países de la misma Unión Europea han caído víctimas de una cierta polarización en torno a él. Infortunadamente, la mayor parte de las discusiones que se adelantan, tanto en el país como en el exterior, se desarrollan sobre la base de un desconocimiento casi completo del contexto interno e internacional en el que surgió el Plan, de los diferentes proyectos que lo antecedieron, de los debates que acompañaron su gestación y aprobación en Estados Unidos, así como de su real contenido final. Este libro pretende contribuir a remediar esa situación.

Los estudios que componen el texto buscan iluminar en detalle el tortuoso camino que ha recorrido la presencia internacional y estadounidense en los conflictos colombianos y, en concreto, el famoso Plan Colombia. Se trata de estudios críticos, y lo son en el mejor sentido en que debe serlo el conocimiento científico: no se limitan a reproducir los prejuicios y opiniones que suelen alimentar el sentido común de la gente, indagan con minuciosidad el curso de los acontecimientos, sus actores, intereses y resultados. Por esta vía, apuntan a ofrecerle al lector elementos de juicio sobre el asunto en cuestión. Ocasionalmente, sin embargo, formulan también apreciaciones negativas sobre ciertos procesos y resultados, en razón de circunstancias y consideraciones concretas. Desde ese punto de vista, la publicación constituye un instrumento indispensable para el necesario debate sobre la presencia internacional y en particular estadounidense en los conflictos internos de Colombia, sobre el controvertido Plan Colombia, y ahora, en el gobierno de Bush, sobre la Iniciativa Regional Andina.

Ofrecemos aquí tres estudios y un ensayo. El primer estudio, elaborado por Socorro Ramírez, presenta la internacionalización progresiva del conflicto colombiano y su episodio más grave y reciente, el Plan Colombia. La internacionalización del conflicto no nace con el Plan. Venía ya en marcha, particularmente desde mediados de los años noventa, y surgió tanto de la ansiedad interna de muchos sectores colombianos que clamaban por la presencia internacional, como del interés y la preocupación crecientes que el deterioro de la situación colombiana fue despertando en los países vecinos, en Europa y, sobre todo, en Estados Unidos.

El segundo es una investigación llevada a cabo por Diana Marcela Rojas y Adolfo Atehortúa sobre los diversos ecos del Plan Colombia en la prensa estadounidense. El estudio evidencia la pluralidad y gran diversidad de opiniones que cruzan la sociedad y la democracia de Estados Unidos, y muestra cómo, frente al conflicto colombiano y el Plan Colombia, no existe un plan premeditado ni una conspiración prefabricada. Hay un vivo debate en curso que sigue su marcha y espera la participación colombiana.

El tercero y último de los estudios fue preparado por Andelfo García sobre el proceso de gestación del Plan tanto en Colombia como en Estados Unidos, sobre todo. El autor tuvo la oportunidad de entrevistar a muchos de quienes fueron gestores del Plan en Bogotá y en Washington, y reconstruye cuidadosamente las distintas posiciones asumidas por senadores y representantes, la intensa labor de cabildeo de distintas entidades en el Congreso, así como los puntos de vista, propuestas y decisiones de la administración Clinton y las más recientes del gobierno de George W. Bush.

Una cierta austeridad valorativa de los tres estudios anteriores no es la virtud del ensayo que ofrezco al final. Todo lo contrario. Tras haber leído y en ocasiones discutido con sus autores los escritos que ofrecemos al lector, presentamos al final nuestros propios juicios de valor sobre el Plan Colombia. Las tesis que allí defendemos no son, quizás, compartidas por muchos. Pero esperamos con ello contribuir a un debate necesario en el país y en la comunidad internacional.

Esta publicación hace parte del Programa sobre Estados Unidos iniciado por el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) hace ya seis años. Como lo señalamos en su momento, el programa busca propiciar en Colombia un mejor conocimiento de Estados Unidos y de sus relaciones con nuestro país, con el fin de que los colombianos podamos superar los tradicionales estereotipos existentes sobre la sociedad y el Estado norteamericanos, y estemos así en capacidad de mantener unas relaciones más maduras —y menos dependientes— con esa nación. Las primeras investigaciones se realizaron con el auspicio del Departamento Nacional de Planeación. Como primer resultado de ese esfuerzo publicamos, en 1998, el libro *Estados Unidos, potencia y prepotencia*, en el que reunimos varios estudios sobre diversas dimensiones de la vida estadounidense: la elaboración en Washington de la política hacia Colombia, el proceso de de s certificación de Colombia en la lucha antidrogas en 1997, el tema de los derechos humanos en la política exterior estadounidense y su evolución en el tratamiento de Colombia, el desarrollo de la economía en el sector estratégico de las telecomunicaciones, el estado de los debates sobre la mujer y las migraciones de colombianos hacia Estados Unidos. Realizamos, asimismo, otros tantos foros con los sectores interesados. El IEPRI ha querido realizar este nuevo esfuerzo para presentar a la opinión colombiana e internacional estos juiciosos estudios sobre el Plan Colombia que, según lo creemos, estaban haciendo falta. Esperamos el debate.

LUIS ALBERTO RESTREPO
Coordinador del Programa sobre Estados Unidos

La internacionalización del conflicto y de la paz en Colombia¹

Socorro Ramírez

Profesora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales,
(IEPRI), Universidad Nacional de Colombia

Hasta mediados de los años ochenta, el conflicto interno colombiano era prácticamente ignorado tanto en el exterior como en Colombia misma. En el país se miraba el conflicto como un problema lejano, confinado en las selváticas zonas de colonización, muy distante de los centros urbanos y de los ejes del poder, y, por su carácter crónico, había llegado a ser, desde los años sesenta, parte casi normal del paisaje nacional. Solo en la relación bilateral con Estados Unidos figuraba marginalmente el tema, enmarcado siempre en la estrategia hemisférica anticomunista estadounidense y en la lucha contrainsurgente. Más tarde, a fines de los años setenta y comienzos de los ochenta, con la irrupción urbana del M-19, la agudización de los conflictos en Centroamérica y los diálogos de paz emprendidos por el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), el país empezó a descubrir la presencia y la realidad del enfrentamiento armado. Pero, aun entonces, las incursiones guerrilleras en la ciudad tenían un carácter de “propaganda armada” más que de guerra propiamente dicha, y, a pesar de su dramática espectacularidad, ni en el país ni en el exterior se les atribuía una particular capacidad para poner en grave peligro las instituciones. La consideración del contexto regional o la realización de los diálogos entre gobierno y guerrillas en otros países a finales de los años ochenta y comienzos de los noventa, no implicaron tampoco un particular interés del gobierno colombiano por vincular a la comunidad internacional en la búsqueda de la paz, ni una especial preocupación de esta por el conflicto interno del país.

Sin embargo, desde fines de los años ochenta, la presencia e influencia de la producción y el tráfico de drogas en el país comenzaron a cambiar drásticamente la naturaleza del conflicto y la actitud de la comunidad internacional ante éste. Internamente, los dineros de la droga penetraban cada vez más en distintos sectores económicos, sociales, políticos e incluso estatales, así se debilitaba profundamente la ya precaria legitimidad de las instituciones; al mismo tiempo, fortalecían financiera y militarmente a los opositores armados del ordenamiento vigente, tanto guerrilleros como paramilitares, propiciando su crecimiento acelerado, impulsando su rápida expansión geográfica y fortaleciendo su capacidad de fuego. Los ataques y enfrentamientos comenzaron a traspasar ocasionalmente las fronteras nacionales hacia los países vecinos. La intensificación de las arremetidas y combates, el crecimiento exponencial de sus efectos deletéreos en la población civil y de las violaciones de los derechos humanos, sus desbordamientos hacia países vecinos, comenzaron, desde mediados de los años noventa, a darle al conflicto una notoriedad interna e internacional que hasta entonces no había revestido. La implicación de las organizaciones armadas ilegales con los dineros de la droga se convertiría, además, en el factor decisivo para la agudización interna y la resonancia internacional del conflicto.

¹ Este trabajo es, en parte, resultado de la investigación sobre *Presencia internacional en conflictos intraestatales: Lecciones para el caso colombiano*, que realicé con el apoyo de Colciencias, durante 1999 y 2000.

Muy ligada al problema de la droga, la crisis y polarización durante el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) contribuyeron también decisivamente a la internacionalización de la crítica situación colombiana. El descrédito interno y externo del gobierno —al que contribuyeron la oposición colombiana y la presión estadounidense—; la concentración de Samper en su propia defensa, en desmedro de la urgente atención que demandaban los problemas nacionales; el desconcierto, desaliento y dispersión de los sectores dirigentes ante la situación, fueron persuadiendo a muchos de que no existía ya en Colombia la capacidad para enfrentar y resolver los problemas nacionales, la crisis del gobierno y, en particular, el conflicto. De allí que, desde entonces, diversos sectores colombianos multiplicaron sus demandas de ayuda e intervención a la comunidad internacional, que fue respondiendo a ellas, a veces de manera tan contradictoria como los mismos clamores de ayuda.

Al complejo desarrollo y agravamiento que experimentaba la situación colombiana, había que sumar el profundo cambio sufrido por el entorno internacional para comprender los nuevos ecos del conflicto armado fuera del país. El fin de la guerra fría había modificado desde comienzos de la década de los noventa la perspectiva de la comunidad internacional sobre el mundo y sus problemas. A la lucha contra el comunismo habían sucedido nuevas preocupaciones. Para Estados Unidos, en particular, el asunto de las guerrillas en Colombia, como todos los demás problemas nacionales, no se enmarcaba ya en la estrategia global de lucha contra el comunismo, sino en el cuadro de nuevas prioridades de la agenda estadounidense e internacional, como la lucha antidrogas, la defensa de los derechos humanos y la promoción de la democracia. Mirada bajo esta nueva luz, Colombia pasó a los ojos de Washington, inicialmente, de ser un “país amigo” en la lucha contra el comunismo a un “país problema” en el asunto de las drogas ilegales, y desde mediados de los años noventa, a la condición de “amenaza a la seguridad regional y hemisférica”. De este modo, tanto la evolución interna como los cambios experimentados por el contexto internacional indujeron una internacionalización acelerada del conflicto y de la situación general de Colombia.

En la primera parte de este estudio mostraremos la progresiva internacionalización del conflicto armado colombiano, derivada de su relación con temas centrales de la agenda global, del incremento de la presencia de Estados Unidos y del impacto e interacción con la situación de los vecinos. En la segunda parte presentaremos las numerosas y muy disímiles solicitudes de intervención internacional formuladas por distintos sectores de la sociedad colombiana, así como la creciente presencia de diversos actores de otros países en el conflicto nacional. En la tercera y última parte de este trabajo, analizaremos en ese contexto de creciente internacionalización del conflicto y de la búsqueda de la paz, el Plan Colombia y su carácter ambiguo, ya que apunta a satisfacer los intereses dispares de Estados Unidos en la lucha antinarcóticos y del gobierno de Colombia ante el conflicto.

INTERNACIONALIZACIÓN PROGRESIVA DEL CONFLICTO COLOMBIANO

Diferenciar los asuntos propiamente internos de un país y las dinámicas que provienen de afuera es cada vez más difícil en un mundo en vía de globalización. Con todo, para comprender la internacionalización del conflicto colombiano no basta con señalar, una vez

más, el carácter difuso y casi inexistente de esa línea divisoria entre los asuntos internos y los externos. Es necesario analizar, en primer lugar, la creciente intervención estadounidense en los problemas de Colombia, específicamente en torno a temas centrales de la agenda global, como son las drogas ilegales y los derechos humanos. Igualmente, debemos referirnos al progresivo desbordamiento del conflicto colombiano a través de las fronteras hacia países vecinos y a su interacción con otros problemas internos de esos mismos países.

Colombia: de “país problema” a “amenaza regional”

El conflicto interno de Colombia entró en la escena internacional de la mano del narcotráfico. Los antecedentes inmediatos e indispensables para comprender la agudización e internacionalización del conflicto armado colombiano han sido el tráfico de drogas y la política para combatirlo impuesta de manera unilateral por Estados Unidos.

Ya desde fines de los años sesenta, los gobiernos estadounidenses le dieron a la política contra las drogas ilegales un carácter fuertemente represivo y dirigieron sus esfuerzos, principalmente, contra la oferta. En esa perspectiva comenzaron a presionar por muy distintos medios a los países productores para que adoptaran su estrategia y la pusieran en práctica. La lucha contra la oferta de drogas en los países andinos se vio así, desde entonces, internacionalizada o, más exactamente, “norteamericanizada”.

Por su parte, Colombia también ha venido abogando por la internacionalización del manejo del problema, aunque entendida ésta de forma diferente. Desde el gobierno de Virgilio Barco (1988-1992) el país ha solicitado insistentemente una respuesta multilateral y concertada a la expansión de las drogas, de tal manera que sea asumida por todos los países que intervienen en el negocio, y así el problema pueda ser atacado desde todos los flancos en sus distintas dimensiones. La internacionalización de la lucha contra las drogas no se entendería entonces en el sentido de intervención unilateral y arbitraria en otros países, al modo impuesto por Washington, sino en la perspectiva de una responsabilidad compartida que propicie una amplia participación en el análisis del problema y en la adopción de políticas comunes por parte de todos los implicados. Sin embargo, hasta ahora, Colombia solo ha logrado esporádicos y retóricos pronunciamientos regionales o mundiales al respecto, la concesión de algunas preferencias arancelarias europeas o estadounidenses a condición de que continúe en la misma lucha, y el “apoyo” para la intensificación del combate en su propio suelo. La internacionalización del problema de las drogas sigue siendo, en lo esencial, la imposición de una política represiva contra la oferta, por parte de Estados Unidos.

En estas condiciones, Colombia se ha visto forzada a asumir la parte más dura de la lucha ideada e impuesta desde Washington. Ningún país ha combatido más intensamente contra las drogas que Colombia. Como lo muestran los estudios del tema, año tras año los gobiernos han alcanzado récords en muchas de las dimensiones que Estados Unidos les impone en esta cruzada contra las drogas: en extradiciones de traficantes y decomisos de droga; en erradicación, fumigación o destrucción de cultivos; en el combate a traficantes grandes y pequeños; en la persecución militar a los cultivadores con batallones

élite o antinarcóticos². Sin embargo, estos enormes esfuerzos y sacrificios realizados han sido inútiles y hasta contraproducentes.

A despecho de todos los esfuerzos represivos, los cultivos se han multiplicado y extendido vertiginosamente, y la elaboración y exportación de las drogas ha conservado sus niveles ya tradicionales. Entre tanto, la lucha ha producido en Colombia innumerables víctimas humanas y estragos materiales, ha aumentado la corrupción y debilitado hasta el extremo a la sociedad y al Estado, y el país se ha visto obligado a dilapidar los escasos recursos que dispone y que requiere con urgencia para enfrentar otros problemas —entre ellos el conflicto armado—.

En cambio, la política de Estados Unidos frente a las drogas no parece especialmente confiable. Como lo han demostrado los estudiosos del tema, Washington ha desestimado siempre importantes eslabones de la compleja cadena planetaria del narcotráfico, como el consumo, la venta de precursores químicos, el aprovechamiento de los dineros ilegales por el circuito financiero y las redes de contrabando de armas, para poner un interés unilateral en la lucha contra la oferta. Episodios nunca bien aclarados muestran una actitud acomodaticia ante el problema. En los años ochenta, aunque el embajador Tambs descalificó los esfuerzos de paz de Belisario Betancur (1982-1986) designando a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) como “narcoguerrilla”, poco después no tuvo dificultad en recurrir a reconocidos narcotraficantes para brindar apoyo a los “contras” de Nicaragua, todo ello con la aprobación de altas instancias oficiales. Como se comprobó en el *contragate*, esa conducta no fue individual. Altos funcionarios de la administración Reagan aparecieron implicados en ese tipo de arreglos. En los noventa, Washington desertificó la lucha de Colombia contra las drogas mientras aprobó los esfuerzos de México, su vecino y nuevo aliado comercial, tan implicado como Colombia en el tráfico ilegal y envuelto en escándalos gubernamentales si se quiere aún más graves y notorios que los del gobierno de Samper. La política prohibicionista y represiva adoptada por Estados Unidos se ve apoyada, además en ese mismo país, por una amplia gama de instituciones burocráticas que viven del aumento de presupuesto para el adelanto de la cruzada antidrogas y que presionan por su escalamiento, a pesar —y en contra— de todos sus resultados negativos. Por otra parte, la lucha contra el tráfico de drogas y su incorporación en la agenda global le ha brindado a Estados Unidos la posibilidad de intervenir progresivamente en la política interna de los países andinos y, de manera especial, en la vida política colombiana³.

En ese contexto de procedimientos inconsecuentes e intenciones ambiguas, el ingreso masivo de dineros del narcotráfico en la campaña electoral de Ernesto Samper y en

² Entre otros están los trabajos de Tokatlián, Juan, *En el límite: La (torpe) norteamericanización de la guerra contra las drogas*, Bogotá, Norma-CEREC, 1997; “Política pública internacional contra las drogas de la administración Gaviria y las relaciones entre Colombia y Estados Unidos”, en Thoumi, Francisco y otros, *Drogas ilegales en Colombia: Su impacto económico, político y social*, Bogotá, Ministerio de Justicia, Dirección Nacional de Estupefacientes-PNUD, 1997; “Política antidrogas de Estados Unidos y cultivos ilegales en Colombia”, en *Análisis Político*, N° 35, IEPR1-Universidad Nacional, septiembre-diciembre de 1998. El trabajo de Tatiana Matthiesen muestra un panorama de las relaciones entre Colombia y Estados Unidos sobre el tema de las drogas en los gobiernos de Barco y Gaviria. Asimismo, está el estudio de Melo, Jorge Orlando y Bermúdez, Jaime, “La lucha contra el narcotráfico: éxitos y limitaciones”, en Deas, Malcom y Ossa, Carlos, *El gobierno Barco: política, economía y desarrollo social en Colombia*, s. d.

³ Tokatlián, Juan Gabriel, “¿E.U. contra Colombia?”, en *El Tiempo*, 19 de mayo de 2001.

distintas instancias del Estado, le ofreció a Washington el mejor pretexto para entrar de lleno en la vida interna de Colombia. A pesar de la gravedad del hecho y del daño que le hizo al país, el ingreso de dineros del narcotráfico en la campaña presidencial colombiana no era un caso excepcional. Denuncias similares se habían formulado a otros políticos y dirigentes colombianos; iguales o peores sindicaciones habían recaído sobre otros dirigentes regionales, como lo hemos señalado ya en el caso de México o se han denunciado luego en Perú. Los dineros del narcotráfico no parecen haber estado ausentes ni siquiera de la misma Casa Blanca. Pero Colombia estaba, ya desde los años ochenta, en la mira de Washington y “en el ojo del huracán”.

El escándalo de Samper le permitió a Bill Clinton —quien más adelante sería objeto de una acusación similar— aislar al gobierno colombiano y estigmatizar al país. De nación amiga, estable, democrática y apegada al derecho internacional, Colombia pasó a ser calificada como la fuente de “la mayor amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos”⁴. Clinton impuso durante dos años consecutivos (1996-1997) la descertificación del país en la lucha contra las drogas, mientras autoridades y medios estadounidenses le endilgaban a Colombia el mote de “narcodemocracia”. Aunque estas descalificaciones no llevaron a la aplicación directa de sanciones, sí tuvieron graves efectos sobre el país. Las condenas no solo afectaron al gobierno, sino también al Congreso, al Ejército y a la sociedad entera, ahuyentaron inversionistas, contribuyeron a desmoralizar al país y tuvieron repercusiones negativas sobre la economía, y en general, sobre la estabilidad de las instituciones colombianas.

Tres factores contribuyeron principalmente a ello. En primer lugar, el empecinamiento de Samper de permanecer en el gobierno debilitó a la nación tanto internamente como ante la comunidad internacional. Exacerbó la polarización, división y fragmentación de la sociedad colombiana. Contribuyó a debilitar la economía comprando apoyo político y agravando así el ya delicado déficit fiscal. Asimismo, el gobierno se vio obligado a aplicar el paquete antinarcóticos de Estados Unidos sin reticencias y sin consideración de sus consecuencias, como en el caso del equivocado tratamiento militar dado a los recolectores de la hoja de coca o “raspachines”. En segundo término, la oposición a Samper —y el mismo candidato perdedor, Andrés Pastrana— no vacilaron en recurrir a Washington para obtener la renuncia del presidente. No faltaron incluso políticos y empresarios que pidieran la descertificación e intervención estadounidense. Por último, la fuerte presión de Estados Unidos para obtener la renuncia de Samper. Luego de quitarle la visa el 11 de julio de 1996, comenzó el práctico desconocimiento de su gobierno y de las Fuerzas Militares, la relación exclusiva entablada por Washington con el director de la Policía colombiana, general Rosso José Serrano, la frecuente y descarada intervención del embajador Myles Frechette en asuntos que no eran de su incumbencia. Todo ello

⁴ Merece recordar cómo, pocos días después de que Colombia asumiera la presidencia de los NOAL y sin importar que fuera el vocero de 113 países, Clinton señaló al país como fuente de amenaza a la seguridad, la política exterior y la economía de Estados Unidos, en la no despreciable tribuna del acto de celebración del cincuentenario de Naciones Unidas. Para hacerle frente a esa amenaza, Clinton declaró desde allí la emergencia nacional y propuso una guerra internacional contra lo que consideró los tres mayores peligros actuales: el narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo. Anunció, igualmente, la expedición de una orden ejecutiva que incluía la congelación de bienes y el bloqueo al comercio con personas y empresas sindicadas de pertenecer o tener vínculos con el cartel de Cali, amenazó con sancionar a países o personas tolerantes con el lavado de dinero y se reservó la interpretación del tipo de acciones que cada país debía tomar al respecto; citado en Ramírez, Socorro, *Los No Alineados ¿Voceros del Sur?*, Bogotá, IEPRI, Universidad Nacional-Colciencias-Tercer Mundo, 2000.

debilitó profundamente al Estado colombiano, proyectó la crisis nacional más allá de las fronteras, afectó gravemente las instituciones, agudizó el conflicto armado y favoreció su internacionalización.

En efecto, el aislamiento interno e internacional al que fue sometido el gobierno de Samper contribuyó al desbordamiento de las múltiples dimensiones de la crisis. Las instituciones políticas perdían la escasa credibilidad que aún disponían, mientras las guerrillas y los paramilitares aprovechaban la falta de legitimidad del gobierno y el debilitamiento del Estado para expandirse y fortalecerse aceleradamente. Así, desde 1995, las guerrillas intensificaron sus ataques a la economía, propinaron duros golpes al Ejército y a la Policía, aumentaron su asedio a la población civil y capitalizaron el trato militar dado por el gobierno de Samper a las protestas de los “raspachines” para ampliar su base social en el sur del país. Simultáneamente, los numerosos grupos de autodefensa, de distintas procedencias, firmaron una coordinación nacional a partir de 1996 bajo el nombre de Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), extendieron su radio de acción, multiplicaron las masacres de población desarmada y forzaron masivos desplazamientos.

Entre tanto, drogas y conflicto armado se fortalecían recíprocamente. Mientras los cultivos ilegales y los laboratorios de procesamiento de coca se expandían al impulso y bajo la protección de las organizaciones armadas ilegales, éstas se fortalecían financiera y militarmente gracias a los vínculos con esas empresas del narcotráfico. Al mismo tiempo, la lucha entre guerrillas y paramilitares por el control de territorios, fuentes de financiación y población se hacía más intensa. De este modo, la agudización del conflicto, la cada día más evidente participación de las organizaciones armadas al margen de la ley en los circuitos de la droga —en calidad de recolectores de “impuestos”, intermediarios entre cultivadores, recolectores y traficantes, aparatos armados de protección de los cultivos o de sus propietarios, promotores o participantes en la producción y distribución de las sustancias ilegales— y la disputa feroz por territorios y recursos acabaron por llamar la atención y preocupación de la comunidad internacional. Al aparecer ligado a varios de los problemas más sentidos en el mundo contemporáneo, y sobre todo a la droga, el conflicto colombiano se internacionalizó aceleradamente.

Ahora bien, ya desde fines de 1997, algunos sectores de Washington comenzaron a mirar a Colombia con otros ojos, lo que, entre otras cosas, llevó a otorgarle la certificación “por interés nacional estadounidense” en 1998, a pesar de la permanencia de Samper. Además, a la preocupación por el narcotráfico se sumó el problema de la seguridad y estabilidad interna del país. Colombia dejó entonces de ser considerado como “país problema” en el tema de las drogas para convertirse, en ciertos ámbitos estadounidenses, en “amenaza a la seguridad y la estabilidad de la región” y en “el mayor reto de seguridad en el hemisferio occidental”.

A la par con las drogas, otra dimensión del conflicto colombiano contribuyó también a darle una triste notoriedad ya despertar el interés de la comunidad internacional: la continua y brutal violación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario (DIH) por parte de los aparatos armados. En la lucha por territorios y recursos, paramilitares y guerrillas han convertido en su blanco preferido a la población desarmada. Secuestros extorsivos, asesinatos, masacres y desplazamientos masivos, más que combates militares propiamente dichos, constituyen la forma de acción más

frecuente de las organizaciones armadas ilegales. De esas violaciones de los derechos humanos también han hecho parte sectores vinculados a los organismos de seguridad del Estado, unas veces tolerando la impunidad en sus filas y otras participando directamente junto con los paramilitares. Siendo el respeto y la defensa de los derechos humanos otra de las nuevas prioridades de la agenda internacional, Colombia aparece hoy como uno de los casos más problemáticos a escala internacional.

Al igual que con el problema de la droga, Washington suele hacer uso ambiguo y politizado de la bandera de los derechos humanos, muy en consonancia con sus propias conveniencias. Así lo hizo durante la guerra fría, cuando toleró su violación bajo dictaduras militares y gobiernos autoritarios y corruptos, siempre que fueran aliados en la lucha anticomunista. Todavía hoy condena a Cuba mientras se muestra flexible y tolerante con la China de la plaza Tiananmen.

En relación con el conflicto colombiano, las ambigüedades tampoco han faltado. A pesar del acelerado deterioro de los derechos humanos en Colombia desde comienzos de los años noventa —baste recordar tres ejemplos: la “guerra sucia” en el combate contra la guerrilla o contra quienes se creían sus auxiliares, el asesinato masivo de miembros de la Unión Patriótica (UP) ante la tolerancia o indiferencia de las autoridades, y el entrenamiento de los paramilitares por mercenarios israelíes y británicos—, los informes del Departamento de Estado de los Estados Unidos sobre el tema se limitaban a hacer en su introducción una rápida mención al caso colombiano. No obstante las continuas presiones de organizaciones no gubernamentales (ONG) de derechos humanos, colombianas o estadounidenses, para que Washington atendiera las denuncias contra los militares colombianos, los informes del Departamento de Estado hacían caso omiso de tales reclamos.

Solo como parte de la presión política en contra de Samper, el informe estadounidense sobre derechos humanos se tornó particularmente duro contra Colombia. En efecto, a finales de 1997, las cosas cambiaron. Los derechos humanos se convirtieron en un problema central y en una herramienta más de presión dentro de la relación bilateral, Washington le advirtió al presidente colombiano que suspendería toda ayuda militar si las Fuerzas Armadas no firmaban un acuerdo bilateral que garantizara la protección de los derechos fundamentales. Tras varios meses de forcejeo entre el embajador Frechette y los sucesivos ministros de Defensa, se llegó finalmente a un acuerdo sobre el punto. Con todo, el convenio fue utilizado como un flexible mecanismo de presión. El 10 de enero de 1998, el acuerdo fue suspendido porque Colombia no había dado cuenta de la conducta en derechos humanos de sus militares; 18 días después, el Ejército se vio obligado a entregar el informe acerca de cuarenta casos; el 30 de enero, el Departamento de Estado reiteró las acusaciones contra el Ejército, y la administración estadounidense le exigió a Samper que investigara el asesinato de activistas políticos y defensores de los derechos humanos; Washington canceló, el 15 de mayo, la visa de un general, inspector del Ejército y ex comandante de la Brigada XX, acusado de violar gravemente los derechos humanos. Después vendría una gran presión diplomática, con visitas como las de Barry McCaffrey, zar Antidrogas, quien afirmó que la política de su país contra el narcotráfico en Colombia estaba vinculada al fortalecimiento de la democracia y al respeto por los derechos humanos, y recomendó combatir a los paramilitares; o de Charles Wilhelm, jefe del Comando Sur, quien rechazó la ola de asesinatos y amenazas contra los activistas por la

paz y los derechos humanos⁵. Más recientemente, la doble faz de Washington ante el tema se extiende hasta el Plan Colombia. Hace hincapié en los vínculos de las guerrillas con las drogas y su violación de los derechos humanos y en buena medida deja de lado a los paramilitares, cuyos lazos con la droga y con la violación de los derechos humanos son comparables. Además, los condicionamientos impuestos por el Senado para el paquete antidrogas del Plan Colombia, por concepto de derechos humanos, fueron neutralizados por el *waiver* aprobado por la Cámara. Gracias a esa medida, el presidente estadounidense puede dejar constancia de la existencia de circunstancias extraordinarias que impiden cumplir dichas condiciones y continuar entregando la “ayuda”, como en efecto se ha venido haciendo.

Con todo, hay que tener en cuenta que la presión de Washington a Samper en materia de derechos humanos se fortaleció en virtud de la enmienda Leahy, aprobada en septiembre de 1996, que le prohibía al Ejecutivo proveer, de 1998 en adelante, ayuda a gobiernos comprometidos en actos de violación a los derechos humanos (ejecuciones y encarcelamientos extrajudiciales o arbitrarios, desapariciones, torturas, entorpecimiento o no investigación de violaciones) salvo que se estén tomando medidas para procesar a las personas o unidades militares acusadas. Asimismo, se vio reforzada en virtud del aumento de la “ayuda” antinarcóticos de Washington a Bogotá, que le permite al gobierno estadounidense presionar a su homólogo colombiano, y a las ONO, denunciar la situación del país al respecto⁶. Podría decirse que desde entonces se nota una creciente articulación del asunto de las drogas y los derechos humanos en la agenda colombo-estadounidense. Esa articulación se verá reforzada, muy probablemente, por la sorpresiva mayoría alcanzada por los demócratas en la Cámara y la disminución del peso republicano en el Senado estadounidense. También se verá incrementada por la inclusión de las AUC en el informe sobre terrorismo presentado por el secretario de Estado —como se había hecho en 1997 con las guerrillas—, aunque no ataquen a ciudadanos estadounidenses ni destruyan oleoductos o empresas de Estados Unidos en Colombia⁷. Igualmente, puede profundizarse con la iniciativa presentada por el representante Bill Delahunt al Congreso de Estados Unidos para negar la visa de ingreso a Estados Unidos a cualquier persona que apoye o esté del lado de los grupos de autodefensa o guerrilleros⁸. Es de esperar que todas estas iniciativas inclinen la presión de Estados Unidos más claramente hacia una real situación de este problema.

En la creciente atención de Washington a los derechos humanos parece incidir también la importancia cada vez mayor que al tema le vienen otorgando otras instancias internacionales. Se diría que la capital estadounidense, de alguna manera, le sigue el paso al interés que el asunto despierta en diversos gobiernos y entidades no gubernamentales de varios países europeos y de organismos regionales e internacionales. Este interés viene suscitando pronunciamientos cada vez más frecuentes, condicionamientos de las relaciones con Colombia a la solución de la grave situación de los derechos humanos y a

⁵ Ramírez, Socorro, “Las drogas atraviesan la guerra y la paz”, en Restrepo Moreno, Luis Alberto (dir.), *Síntesis '99, Anuario Social, Político y Económico de Colombia*, Bogotá, IEPRI-Fundación Social, 1998, pp. 145-152.

⁶ Malagón, María Margarita, “Los derechos humanos en las relaciones Estados Unidos-Colombia”, en Restrepo Moreno, Luis Alberto (edit.), *Estados Unidos: potencia y prepotencia*, Bogotá, IEPRI-Tercer Mundo, 1988, p. 88.

⁷ “Paramilitares son terroristas”, en *El Espectador*, 28 de abril de 2001.

⁸ Héndez, Javier E., “No queremos a Carlos Castaño en Disneylandia”, en *El Tiempo*, 5 de mayo de 2001.

la exigencia de resultados concretos al respecto. Probablemente, en la preocupación estadounidense también venga influyendo el consenso mínimo mundial alcanzado sobre el tema en la conferencia de Naciones Unidas realizada en Viena, en 1993, que se ha fortalecido con la creciente globalización de la justicia mediante el montaje de tribunales especiales, como los de Ruanda y Yugoslavia, la creación de la Corte Penal Internacional y el llamado a “juicio a dictadores”, como en el caso de Pinochet, por jueces distintos de los de su propio país. Por todas estas presiones, el gobierno colombiano ha decidido tomar muchas más medidas en defensa de los derechos humanos.

Por otra parte, en las preocupaciones mundiales se ha venido estrechando el nexo entre los derechos humanos y la democracia, no reducida ésta a la elección de los gobernantes, sino ampliada al cumplimiento de ciertas condiciones específicas, como la protección de tales derechos. De ahí que la situación interna de Colombia comenzó a ser percibida, además, como amenaza a la democracia.

Dos temas de preocupación global, como el de las drogas y el de los derechos humanos, han venido abriendo espacio a un mayor involucramiento de Washington y a la internacionalización del conflicto colombiano. Estados Unidos se ha ido reservando la interpretación jurídica y política de lo que se hace o se deja de hacer en Colombia en materia de drogas y derechos humanos, y más recientemente en cuanto a la guerra y la paz, mirado todo ello a través del prisma de sus prioridades en la lucha antinarcóicos. Como lo señala un analista, Colombia ya no tiene relaciones exteriores con Estados Unidos, sino que la agenda de ese país atraviesa y divide de parte a parte a Colombia⁹.

En el marco de estos antecedentes internacionales inició Andrés Pastrana su gobierno (1998-2002). Aunque el acceso del antagonista de Samper a la Casa de Nariño generó un positivo cambio de actitud de Washington, ese giro no significó una disminución de la decisiva presencia/presión estadounidense sobre Colombia ni trajo consigo la desnarcotización de las relaciones. Por el contrario, tan pronto arrancó su gobierno se fue multiplicando la presencia estadounidense, ya no solo en relación con la lucha antidrogas, sino también en asuntos de derechos humanos y de paz, vinculados a la lucha antinarcóicos, que profundizaron la internacionalización del conflicto armado colombiano. La versión del Plan Colombia aprobada por el Congreso estadounidense como paquete de lucha antinarcóicos, como lo veremos en la tercera parte de este trabajo, consume ese proceso. Simultáneamente, funcionarios estadounidenses adelantaron conversaciones sobre el conflicto colombiano con distintos gobiernos de Suramérica, y lo señalaron como amenaza a la seguridad regional, lo que también estimuló la internacionalización del conflicto.

Incidencia recíproca entre el conflicto colombiano y los países vecinos

Además de la relación de la problemática colombiana con asuntos centrales de la agenda global y bilateral del país con Estados Unidos, la internacionalización del conflicto colombiano se ha venido incrementando por su desbordamiento hacia las fronteras y su compleja interacción con la situación de los países vecinos. Con este propósito hay que

⁹ Gómez Buendía, Hernando, “¿Cuál es la nueva agenda?”, en *El Espectador*, 3 de noviembre de 1998, p. 5A.

hacer referencia, ante todo, a los nefastos efectos que tiene o puede llegar a tener el conflicto colombiano sobre los países limítrofes¹⁰. Pero no se trata solo de ello, como suele afirmarse; la situación es mucho más compleja. El siglo XXI encontró al mundo andino sumido en una profunda crisis que, además de reflejar las consecuencias en la región de los cambios internacionales en curso, encadena diversas vicisitudes nacionales que producen repercusiones recíprocas entre países vecinos. Por eso es necesario analizar también cómo cada uno de los países colindantes incide en la evolución colombiana y cómo su reacción meramente defensiva —sumada a la opción del gobierno colombiano— ha dejado la vía libre a la sola iniciativa estadounidense, tanto frente al conflicto colombiano como en relación con la crisis andina¹¹.

Distintos gobiernos de países limítrofes con Colombia han denunciado en estrados internacionales la repercusión de la acción de grupos armados colombianos dentro de sus linderos. La presencia de éstos genera en cada nación efectos diversos según sea la magnitud de su impacto y el carácter de la frontera en la que ocurren, pero también de acuerdo con la situación particular del respectivo país. Sin duda, los problemas que la presencia de los grupos armados produce son numerosos y diversos. Entre ellos están, ante todo, el riesgo para la seguridad, derivado del uso de territorios por parte de los actores en armas, bien sea como refugio o como espacio de operación o de repliegue defensivo; la amenaza a la integridad de sus habitantes mediante asesinatos, secuestros y extorsiones; la apropiación de tierras fronterizas; el peligro de contagio y difusión de la guerra; el enfoque de diversos temas nacionales, regionales o de integración solo desde el lente de la geopolítica y de seguridad, y el temor al incremento de una carrera armamentista, dado que las incidencias del conflicto elevan los presupuestos para defensa. Estos problemas obligan al despliegue de tropas y sirven a los militares de cada país como argumento para presionar por más y mejor armamento o por un mayor espacio político. Hay que tener en cuenta, además, el problema ambiental derivado de la destrucción de ecosistemas compartidos, y en particular de bosques que son deforestados para ampliar los cultivos ilegales, así como de la contaminación de aguas por la fumigación. Se debe considerar, también, el problema financiero, ya que los gobiernos se ven obligados a desviar recursos para enfrentar problemas humanitarios, como el desplazamiento de personas afectadas por el conflicto.

Igualmente, diversos problemas sociales de Colombia en zonas fronterizas, agravados por el conflicto interno y por la crisis económica del país y de sus vecinos, han tenido repercusiones negativas más allá de las fronteras. Las movilizaciones y protestas han empezado en Cúcuta, han continuado en Chocó, han seguido en San Andrés y se han concentrado en Putumayo. Algunas de ellas han venido acompañadas de amenazas de separatismo, de cambio de nacionalidad o de apelación de los manifestantes a países vecinos para que les resuelvan sus problemas. Cada vez más, la guerra interna y la debilidad del Estado colombiano cuestionan la capacidad estatal para ejercer soberanía territorial, lo que también impulsa la internacionalización del conflicto y agrava sus efectos en las naciones colindantes.

¹⁰ Pardo, Rodrigo, “La política del mal vecino” en *El Espectador*, 7 de febrero de 1999, p. 7A.

¹¹ Ramírez, Socorro, “Colombia, la crisis andina y la unidad sudamericana”, en Restrepo Moreno, Luis Alberto (dir.), *Síntesis '2001, Anuario Social, Político y Económico de Colombia*, Bogotá, IEPRI-Fundación Social, 2001, pp. 117-126.

Frente al impacto del conflicto colombiano en sus fronteras, las respuestas de los países vecinos han sido diversas. Pero, en general, en el comportamiento de los gobiernos han predominado las reacciones individuales, defensivas y unilaterales.

En lo que toca a Venezuela, durante los años noventa sus distintos gobiernos habían tratado de controlar los efectos del conflicto colombiano a través, por ejemplo, de acercamientos directos y secretos con las guerrillas o de acuerdos con los gobiernos de Colombia para incrementar la vigilancia conjunta. A finales de los noventa, Caracas había insistido en la necesidad de implantar la “persecución en caliente” para contener las acciones de la delincuencia sobre la frontera, así como los secuestros y operativos armados de la guerrilla colombiana, considerada entonces como “enemigo común”. El presidente Hugo Chávez ha roto con esta última concepción y —aunque se ha mostrado partidario de las negociaciones de paz en Colombia, y ha ofrecido al gobierno colombiano su colaboración personal y el territorio venezolano para el acercamiento con la insurgencia— al mismo tiempo ha desarrollado una estrategia propia y ambigua ante la guerrilla. Esto último, unido a la incertidumbre y el temor que en Bogotá suscita la actual evolución de ese país, ha conducido a no pocas tensiones entre ambos gobiernos y paralizó durante los dos primeros años de la presidencia de Chávez los canales binacionales de diálogo. Durante esos años, Chávez insistió en que su gobierno era neutral ante el conflicto, que las guerrillas eran, de hecho, una fuerza beligerante y que el gobierno venezolano negociaría con ellas al margen del gobierno colombiano. Por otra parte, en diversos actos regionales, funcionarios y militares venezolanos han denunciado los problemas que se presentan en la región fronteriza y han señalado a Colombia como amenaza a la seguridad¹².

Aunque han mantenido una actitud distinta, los sucesivos gobiernos ecuatorianos han manifestado su apoyo a las gestiones de paz de Pastrana, pero al mismo tiempo han venido incrementando sus denuncias de los efectos del conflicto colombiano ante distintos estrados internacionales y lo han señalado como amenaza a su territorio, a la seguridad nacional y regional¹³. En el Colegio de Guerra de Estados Unidos, el gobierno ecuatoriano de turno denunció incursiones guerrilleras, secuestros, tráfico de armas y drogas, así como el estímulo a una incipiente guerrilla ecuatoriana. El gobierno de Jamil Mahuad aceptó el “Acuerdo de cooperación” que permite el acceso y el uso de la base aérea de Manta por parte de las Fuerzas Armadas estadounidenses, y el canciller Heinz Moeller pidió a Estados Unidos un Plan Ecuador o de contingencia fronteriza¹⁴.

El Perú de Alberto Fujimori fue más radical. Así, por ejemplo, ante el Colegio Interamericano de Defensa, Fujimori descalificó, en los inicios de 1999, los esfuerzos de

¹² Así ocurrió, por ejemplo, en un seminario organizado a comienzos de 1999 por el Colegio de Guerra Estadounidense; “Dardos al Plan Colombia desde Estados Unidos”, en *El Espectador*, 15 de noviembre de 1999; “Una mezcla explosiva: Coca, ‘paras’ y guerrilla”, en *El Espectador*, 25 de agosto de 1999.

¹³ Baste recordar cómo el gobierno ecuatoriano militarizó desde comienzos de 1999 sus instalaciones petroleras en la frontera con Colombia, y en septiembre de ese año, el comandante de Policía de la provincia ecuatoriana de Sucumbíos denunció que siete canadienses, un estadounidense, un belga y tres españoles habían sido secuestrados por un grupo armado colombiano, que, además, habían retenido a nueve trabajadores de la empresa *United* y asesinado a un soldado ecuatoriano; “Miedo al contagio narcoguerrillero y a los desplazados”, en *El Tiempo*, 23 de agosto de 2000.

¹⁴ “Base estadounidense en Manta y Plan Colombia”, comunicado de APDH del Ecuador-Grupo Civil de Monitoreo de los impactos del Plan Colombia, 31 de julio de 2000.

Pastrana por la paz y sindicó a Colombia como responsable exclusivo del problema del narcotráfico. Luego, convocó una sesión extraordinaria del Consejo de Defensa peruano para establecer un plan de despliegue militar a lo largo de los 1.800 kilómetros de frontera con Colombia como medida preventiva para garantizar la soberanía y la integridad de la nación, impedir el ingreso de la guerrilla y capturar a los terroristas. Fujimori alertó, además, a los peruanos frente a una inminente invasión de las guerrillas colombianas, lo que fue denunciado como una maniobra destinada a atizar el nacionalismo con fines electorales¹⁵.

Panamá también ha tenido que enfrentar operaciones guerrilleras, paramilitares y del narcotráfico en el área del Darién, así como el desplazamiento de poblaciones a su suelo en huida de las persecuciones de distintos actores armados. Eso ha ido generando la percepción en el gobierno y en la población panameña de estar frente a un vecino problemático al que denuncian en actos internacionales como el problema de seguridad regional¹⁶. Generó también la presión para que Estados Unidos no saliera del Canal justo en momentos en que se consumaba su retiro de territorio panameño. La presidenta Mireya Moscoso, quien había asegurado durante su campaña que de ninguna manera permitiría la conversión de las bases militares en bases antinarcóticos ni la presencia de las tropas estadounidenses, llegó a estar dispuesta a reconsiderar su posición ante el recrudecimiento del conflicto y las incursiones de paramilitares y guerrilleros en su país. Diversos sectores en Panamá han hablado de un acuerdo secreto de permanencia de la inteligencia militar estadounidense para enfrentar el conflicto. Acciones como éstas se encuentran amparadas por la enmienda De Concini, de 1978, incorporada al artículo IV del Tratado de Neutralidad. En virtud de esta enmienda, Estados Unidos se concede la responsabilidad de asegurar que el Canal permanezca abierto y seguro para naves de todas las naciones, y de actuar ante cualquier amenaza de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales¹⁷. Con anterioridad a la X Cumbre Iberoamericana, el ministro del Interior de Panamá intentó convocar una reunión de vecinos de Colombia sin la participación de Colombia con el fin de analizar la situación¹⁸; finalmente, la reunión tuvo que ser aplazada. Al mismo tiempo, el gobierno panameño anunció el reforzamiento de la presencia policial en la frontera y solicitó ayuda a Estados Unidos para equipos de vigilancia y una enorme pista de aterrizaje en el Darién.

Con Brasil las cosas tampoco han sido diferentes, aunque, como sucede con todos los países, no ha tenido una sola política. Hay sectores económicos y policiales más abiertos a las iniciativas de Estados Unidos, y otros, como los militares y el gobierno, más críticos. La tradicional diplomacia brasileña aspira a un papel activo en la región o en el ámbito internacional, y los militares quieren que Suramérica reconozca y se adapte a sus pretensiones. Existe, además, el interés del gobierno de Fernando Enrique Cardozo de liderar un acuerdo suramericano que mejore sus condiciones de negociación con Estados

¹⁵ “La agenda secreta para Colombia”, en *El Espectador*, 4 de junio de 1999, p. 4A.

¹⁶ El general panameño Rubén Darío Paredes, quien fuera comandante de las desaparecidas fuerzas de defensa, señaló que en Colombia “el país institucional, incluyendo las Fuerzas Armadas, está claudicando y va a ser derrotado por el país subversivo e irregular el cual encabezan las FARC”, y agregó que este grupo considera a Panamá como un “botín rico”, apetecible tras la retirada de Estados Unidos y la ausencia de fuerzas militares nacionales.

¹⁷ “Miedo al contagio narco-guerrillero y a los desplazados”, *op. cit.*

¹⁸ “Se inicia X Cumbre en Panamá”, en *El Espectador*, 17 de noviembre de 2000.

Unidos para la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Ahora bien, aunque no ha habido un marcado interés por el mundo andino, en Brasil ha surgido el temor de estar asistiendo a la incubación de graves problemas en esos vecinos desconocidos. Por estos y otros motivos, Brasilia ha mantenido una prudente distancia frente a cualquier iniciativa de intervención militar estadounidense o multilateral en la situación colombiana, se ha limitado a declarar a favor de la paz y a rechazar eventuales efectos del conflicto en su suelo; además, no ha demostrado ningún interés en liderar una acción regional o multilateral concreta al respecto. Así lo muestran varios ejemplos: rechazó las incursiones de la guerrilla y del Ejército colombiano en territorio brasileño durante el enfrentamiento en Mitú¹⁹; reforzó la presencia militar en la frontera con Colombia y puso en marcha el sistema de vigilancia de la Amazonia con aviones y radares; ha negado cualquier posibilidad de reconocimiento de beligerancia a las guerrillas y no ha permitido la instalación de una oficina de representación de las FARC en su territorio²⁰.

En suma, los gobiernos de la región, lejos de buscar una respuesta conjunta y solidaria ante el conflicto colombiano, se han limitado a preservarse de sus impactos más negativos y han convertido incluso a Colombia en objeto de sus denuncias ante foros e instancias extra-regionales.

Más grave aún. Algunos sectores sociales, incluso los gobiernos de países vecinos, se han servido del conflicto para impulsar sus propósitos políticos a costa de Colombia o para adelantar grandes negocios ilegales que, además, alimentan la guerra. Por la frontera con Panamá circula sin control un amplio contrabando de armas provenientes de Centroamérica. Por el Ecuador ingresan dinamita y armas para las guerrillas. Un poderoso narcotraficante brasileño, detenido en Colombia y extraditado a su país, intercambiaba grandes cantidades de drogas por armas con las FARC. Los medios han venido mostrando “la conexión Surinam” luego de la destrucción de seis avionetas dedicadas al contrabando de armas provenientes del mercado negro de Estados Unidos y de Rusia con destino a las FARC. Según la revista *Cambio* las armas llegaban por vía aérea y marítima a Surinam, luego eran trasladadas a través de la Amazonia brasileña hasta llegar a la región colombiana del Vaupés²¹.

Pero los incidentes más notorios y graves se han producido con Venezuela y Perú. Enumeremos algunos. En poder de la guerrilla colombiana el Ejército de Colombia ha encontrado en repetidas ocasiones armas de uso exclusivo de las Fuerzas Militares venezolanas. Tres ciudadanos de ese país fueron detenidos en Colombia y fueron acusados de estar adelantando negocios de armas con las FARC²². José María Ballestas,

¹⁹ «Violación de soberanía», en *El Tiempo*, 4 de noviembre de 1998.

²⁰ Las diferencias sobre la aproximación a la situación colombiana se evidenciaron con la detención de Oliveiro Medina —un sacerdote cuyo verdadero nombre es Francisco Antonio Cadena y que ha cumplido labores de coordinación de prensa en San Vicente del Caguán— y quien desde comienzos de 1996 era conocido como el “embajador” de las FARC en Brasil. Miembros de la comisión de asuntos políticos de la Cámara le pidieron al ministro de Justicia, José Gregori, que reconsidera la decisión de deportarlo, pues traería efectos negativos en la frontera brasileña con Colombia; “La samba de las FARC”, en *Cambio*, 2 de octubre de 2000, pp. 34-35.

²¹ *Ídem*.

²² “En libertad venezolanos”, en *El Tiempo*, 15 de enero de 2000; “Relaciones en peligro”, en *El Tiempo*, 8 de febrero de 2000.

guerrillero del Ejército de Liberación Nacional (ELN) —con orden de captura internacional por estar acusado del secuestro el 12 de abril de 1999 de un avión de Avianca con todos sus pasajeros—, fue detenido el 13 de febrero de 2000 en Caracas por agentes de la Interpol, basándose en una orden proferida por la Fiscalía colombiana. Según medios periodísticos, fue entregado el 15 de febrero en el aeropuerto Maiquetía a dos agentes enviados desde Bogotá, pero una orden del gobierno de ese país suspendió la deportación por razones de seguridad y negó el hecho hasta cuando apareció la grabación visual del episodio; desde entonces ha permanecido detenido por carencia de documentos, y hasta mediados de 2001 no había sido extraditado a Colombia²³. Según fuentes periodísticas, altos oficiales del Ejército venezolano penetraron en el año 2000 a Colombia para hablar clandestinamente con el secretariado de las FARC, al parecer, según sus afirmaciones, para negociar la liberación de secuestrados de su país²⁴.

Lo que se conoce de Perú es aún más grave, Vladimiro Montesinos, quien fue asesor del fugitivo ex presidente Fujimori, acompañado por altos oficiales del Ejército, realizó un gigantesco negocio de contrabando internacional de armas con destino a las FARC en una confusa operación con la Agencia Central de Inteligencia (CIA) y que al parecer estaba dirigida a provocar una intervención militar en Colombia²⁵. De modo más general, no hay que olvidar que la incursión de los grupos armados en territorios vecinos y su uso como santuario o como corredor para el tráfico de armas no es solo producto del desbordamiento y la internacionalización del conflicto colombiano; obedece también, en algunos casos, a la corrupción existente del otro lado de la frontera. Así pues, si bien el conflicto colombiano afecta negativamente a toda la Región Andina, no se suele tener en consideración cómo importantes sectores de los países vecinos, con frecuencia ligados al Estado, han venido alimentando el conflicto y aprovechándolo para sus propósitos políticos o su provecho personal.

A toda esta compleja problemática en sus fronteras, el gobierno colombiano ha respondido, sobre todo, a través de las comisiones de vecindad. Aunque estas comisiones pueden ser un espacio para el análisis de la situación y de posibles soluciones conjuntas, no han sido suficientes para revertir las tensiones ni para frenar la internacionalización del conflicto. Así lo evidencian varios ejemplos. En 1999, la Comisión de Vecindad de Colombia con Perú discutió la idea de conformar batallones conjuntos de seguridad en la frontera y trabajó en la definición de proyectos de generación de empleo para los habitantes de la zona común, pero hasta ahora poco se ha avanzado al respecto; la Comisión con Ecuador se limitó a la puesta en servicio del puente San Miguel, y la de Panamá, a analizar los temas de seguridad. Es de esperar que la reactivación en 2001 de la Comisión Presidencial de Integración y Asuntos Fronterizos (Copiaf) colombo-venezolanos, luego de más de dos años de suspensión, y de la comisión militar binacional conocida como la Conbifron, redunde en mayor diálogo y entendimiento binacional.

Así, pues, dados los efectos negativos del conflicto en los vecinos y las opciones políticas de sus gobernantes, sus actuaciones frente al conflicto colombiano han estado dominadas por actitudes defensivas y aisladas. No ha surgido ninguna iniciativa para acercarse de

²³ “Polémica por caso de secuestrador del Foker de Avianca”, en *El Espectador*, 6 de marzo de 2001.

²⁴ “La mano de Chávez”, en *Cambio*, 20 de noviembre de 2000.

²⁵ “Una jugada a varias bandas”, en *El Espectador*, 13 de mayo de 2001.

manera concertada a la situación, a pesar de las decisiones sobre una política exterior y de seguridad común nominalmente adoptadas por las instancias de la integración andina. A esto se agrega el papel francamente negativo desempeñado por algunos gobiernos latinoamericanos, como el de Menem, en Argentina, favorables a un mayor involucramiento estadounidense en el conflicto armado colombiano²⁶. A diferencia de lo ocurrido en la crisis centroamericana de los años ochenta, donde Colombia —junto con México, Venezuela y Panamá— cumplió un papel muy activo, no se ha podido abrir paso algo similar al Grupo Contadora que permita a los vecinos un acercamiento de comprensión y acompañamiento a Colombia, y que ayude a que el proceso de paz pueda ser conducido según las necesidades de los colombianos.

Es cierto que la región ha hecho repetidos pronunciamientos a favor del proceso de paz colombiano, pero éstos no han sido suficientes para revertir las actitudes antes descritas. En efecto, en septiembre de 2000, los presidentes suramericanos declararon su apoyo a los esfuerzos emprendidos por el gobierno de Pastrana para buscar la paz²⁷, como lo habían hecho antes en reuniones del Grupo de Río y en otros actos multilaterales, pero esos pronunciamientos no tuvieron mayores repercusiones. En otros encuentros regionales, en cambio, ha predominado la sola preocupación por la situación colombiana, como aconteció en la IV reunión de 27 ministros de Defensa de las Américas, realizada en octubre de 2000 en Manaus para analizar la seguridad hemisférica²⁸. Más recientemente, el México de Vicente Fox ha manifestado algún interés en desarrollar una función más activa al respecto. El gobierno mexicano, además de expresar su apoyo a la política de Pastrana, ha dicho que buscaría promover un acompañamiento regional al proceso de paz. Su gobierno puso, además, en alerta a la representación de las FARC —que desde México ha ejercido una activa diplomacia— en el sentido de que si no avanzan las negociaciones, se acaba el permiso de permanencia y gestión de su causa en ese país²⁹.

En suma, en la actuación de los países y gobiernos vecinos frente al conflicto colombiano hay reacciones comprensibles y legítimas ante sus efectos negativos. También existe, en algunos casos, el aprovechamiento de la situación colombiana para aliviar las propias tensiones internas y mejorar las relaciones con Washington, o incluso para provecho del respectivo gobierno o de ciertos sectores y personajes. Pero ni la diplomacia colombiana para la paz, ni las comisiones de vecindad, ni los mecanismos de la integración andina han logrado articular una estrategia que contrarreste el aislamiento al que se quiere someter a Colombia, tampoco se ha logrado demostrar que, aunque este conflicto tiene efectos perturbadores e indeseables sobre los vecinos, no constituye, por sí solo, una amenaza a la seguridad regional, y que la verdadera amenaza radica en el conjunto de

²⁶ Según el matutino argentino *La Nación*, diplomáticos estadounidenses habrían pedido el respaldo al presidente Carlos Menem y a la Alianza Opositora para una iniciativa latinoamericana destinada a enfrentar la difícil situación política de Colombia. El propio presidente conosureño manifestó interés en apoyar cualquier tipo de iniciativa estadounidense de intervención en Colombia para así ampliar su margen de acción regional, en especial frente a Brasil, y con el fin de lograr la admisión de su país como miembro extra Atlántico de la OTAN; “En el ojo del huracán”, en *El Espectador*, 23 de julio de 1999.

²⁷ “Cumbre de Brasilia se colombianiza”, en *El Tiempo*, 10 de septiembre de 2000, p. 1.

²⁸ “Conflicto colombiano encabeza agenda continental y se discute en varios frentes”, en *El Espectador*, 17 de octubre de 2000, p. 3A.

²⁹ “México reevalúa el principio de la no intervención”, en *El Tiempo*, 6 de enero de 2001.

fragilidades propias de toda la región. Pero una actitud distinta de los gobernantes o los nacionales de los países vecinos de Colombia es muy poco probable, porque también ellos están enfrentados a problemas mayores que rompen cualquier solidaridad. El riesgo regional se deriva, igualmente, de la inestabilidad económica, la incertidumbre política y la turbulencia social de todos los países del área, no solo de Colombia. De ahí la fragmentación de sus sociedades y la debilidad de sus Estados y gobiernos, fenómenos que —a comienzos del siglo XXI— están afectando por igual a cada uno de los países andinos y están reduciendo aún más sus ya estrechos márgenes de acción externa. En estas circunstancias, los problemas de cualquiera de los países andinos pueden encontrar resonancias inesperadas en los vecinos.

La crisis de la región y la reducción de sus posibilidades tienen que ver, en buena medida, con los costos de su difícil y precaria inserción internacional. La globalización no ha generado muchas complementariedades entre los países andinos, sino, por el contrario, una mayor competencia entre ellos. Ante esa circunstancia, cada país trata de trasladarle algunos de sus costos a sus más cercanos socios. Y, a veces, más que interesarse por ayudar a los vecinos u oponerse a las sanciones que los pueden afectar, las dificultades de los otros son percibidas favorablemente como una vulnerabilidad del competidor y como una oportunidad que debe ser aprovechada. Por otro lado, tampoco existen fuertes ni suficientes interdependencias entre todos los miembros de la comunidad andina, que aunque no suponen necesariamente coincidencias, sí pueden presionarlos hacia la búsqueda de soluciones conjuntas. Además, en asuntos compartidos —como el de la droga— cada uno está implicado de manera diferente y tiene intereses o perspectivas distintas. Y, por encima de todo, Estados Unidos sigue siendo el socio prioritario de todos los países andinos. Todo este conjunto de circunstancias fortalece, además, los exitosos esfuerzos de Washington por imponer una política exclusivamente bilateral en materia de drogas, de acceso al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) o de construcción del ALCA, procesos que generan competencia entre vecinos³⁰.

Por todo ello, los gobiernos de la región se han limitado a mostrar los efectos negativos del conflicto armado colombiano sobre sus países o, peor aún, han sido complacientes y hasta se han sumado a las afirmaciones de diversos funcionarios estadounidenses que señalan a Colombia como “la amenaza de la seguridad regional” y procuran crear una especie de cordón de seguridad entorno al país. Los señalamientos han aumentado con el Plan Colombia y se han visto acompañados, además, por el interés de cada gobierno andino de buscar recursos estadounidenses que le permitan a su país neutralizar los efectos del conflicto. Todos estos factores impiden una sólida concertación regional.

No obstante esos factores adversos, y justamente por su existencia y por el peso que tienen en la dinámica andina, se podría pensar que la región y Colombia, en particular, requieren una mayor integración andina, de políticas concertadas y esfuerzos compartidos. No hay que olvidar que en Centroamérica la búsqueda de la paz en cada uno de los países afectados por conflictos armados y la superación de sus repercusiones mutuas estuvieron ligadas a una salida regional concertada. De ahí que es posible pensar que la salida política durable al conflicto colombiano podría depender, también en alguna

³⁰ Ramírez, Socorro, “Los dilemas de la integración latinoamericana en los noventa”, en Fazio, Hugo y Ramírez, William, (edits.), *10 años después del muro: Visiones desde Europa y América Latina*, s. d., pp. 158-174.

medida, de la solución a la crisis andina en una perspectiva que profundice la integración regional. Sin embargo, hoy más que nunca, las diferencias étnicas, culturales, de nivel de desarrollo y de tipo de participación en problemas comunes, sumadas a las crisis ya existentes en cada uno de los países andinos, hacen más difícil la superación de las barreras nacionales y la construcción de fuertes vínculos supranacionales. Además, hay que tener en cuenta que en temas económicos o de seguridad no suele haber lealtades, y los esfuerzos de integración andina tampoco han generado nuevos lazos sociales, culturales o políticos capaces de mirar a un mediano y largo plazo y de presionar por nuevas perspectivas que permitan asumir de mejor manera esos problemas. En general, los acuerdos subregionales de integración o los regionales de concertación política no han logrado hasta ahora construir una visión, unas metas y una agenda comunes, y menos aún concertar una forma de actuación más acorde con las urgencias de la región.

De ahí que la incidencia del conflicto colombiano sobre los vecinos, su interacción con las crisis de los países andinos, la respuesta defensiva de éstos y la prioridad concedida por el gobierno de Andrés Pastrana a la búsqueda del apoyo de Washington hayan permitido que toda la iniciativa quede, de manera unilateral, en manos de Estados Unidos. La punta de lanza de la presencia estadounidense son el Plan Colombia, aprobado bajo la administración Clinton, y el Plan Andino, anunciado por George W. Bush. Ambos profundizan aún más la internacionalización del conflicto colombiano y la misma crisis andina.

SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN INTERNACIONAL Y PRESENCIA EXTERNA

La dramática escalada de los conflictos violentos que desangran a Colombia, sus consecuencias en pérdidas de vidas, desplazamiento de poblaciones y daños materiales, todo sumado a la aguda crisis y polarización interna en que se encuentra el país, han venido generando dos tipos de reacciones simultáneas. Por un lado, la proliferación de solicitudes provenientes de distintos sectores colombianos a favor de la intervención internacional y, por el otro, el pronunciamiento o la llegada al país de diversos organismos internacionales, así como de abundantes delegados de entidades gubernamentales o no gubernamentales de varios países. Tales demandas y ayudas no son, casi nunca, el resultado de un conocimiento previo y adecuado del sentido y alcance de la participación internacional en los conflictos internos de las naciones, de sus notables riesgos o de las condiciones que deben reunir para su éxito, tampoco de un acuerdo entre las partes en conflicto. Se han dado más por el agravamiento del conflicto, que como parte de un esfuerzo coordinado con el fin de interesar a la comunidad internacional en la búsqueda de la paz.

Demandas internas de presencia internacional

Durante el gobierno de Ernesto Samper, y ante el agravamiento de la situación nacional, se fue creando un clima social de ansiedad y desconcierto colectivo, que suscitó las más disímiles peticiones de intervención internacional por parte de diversos sectores: funcionarios gubernamentales, partidos y personal político, académicos, organizaciones sociales y de los mismos actores armados.

Funcionarios gubernamentales

Entre 1995 y 1998, el mismo gobierno de Samper, aprovechando la participación del país en diversos ámbitos internacionales, adelantó reuniones bilaterales con distintos gobiernos que pudieran estar en disposición de colaborar en un eventual proceso de paz en Colombia, y quisieran ejercer algún tipo de presión sobre la guerrilla en este sentido³¹. Varios de los invitados fueron claros en manifestar que estarían dispuestos a colaborar en un eventual proceso de paz, pero solo en calidad de facilitadores, y únicamente en la medida en que la guerrilla respondiera afirmativamente a la propuesta del gobierno de sentarse a dialogar. Samper aclaró, a su vez, que aceptaba la ayuda de los países amigos en la etapa de facilitación, pero no en la fase de negociación³², y su consejero José Noé Ríos señaló que la solicitud de participación internacional solo se concretaría en cuanto las dos partes en conflicto, el Estado y la guerrilla, la requirieran de común acuerdo, previa selección compartida de los respectivos países. Los funcionarios colombianos pidieron también a la comunidad internacional exigirle a la guerrilla el respeto debido a los comicios electorales del 26 de octubre de 1997 y anunciaron, además, la visita de funcionarios colombianos a países que tuvieran experiencia en solución de conflictos³³. Entre otros, el Parlamento y la Unión Europea se pronunciaron contra los métodos violentos y la amenaza de sabotaje de la guerrilla a las elecciones³⁴. No obstante las aclaraciones del gobierno, al año siguiente (1998) la canciller María Emma Mejía aprovechó la cumbre del Grupo de Río para dialogar con representantes de los países seleccionados por el gobierno colombiano como grupo de amigos del eventual proceso de paz: México, Venezuela, Costa Rica y España³⁵. La iniciativa fue señalada como inadecuada por ser prematura y unilateral, y por haber desgastado un posible instrumento que habría desempeñado un papel cuando hubieran empezado las negociaciones y fuera fruto del acuerdo entre las partes.

Asimismo, otros funcionarios gubernamentales presentaron, en ese período, su propia visión de las posibilidades de un proceso de paz y su particular solicitud de presencia internacional en el país. El director de la Policía, general Serrano, en su calidad de único interlocutor aceptado por Estados Unidos, pidió el incremento del apoyo estadounidense a la Policía colombiana y mostró la alianza narcoguerrillera como el obstáculo a una negociación de paz³⁶. Mientras tanto, el entonces comandante de las Fuerzas Militares, general Manuel José Bonnet, hizo un llamado desde Caracas al Estado venezolano para dar apoyo político a las gestiones de paz³⁷. La conferencia de gobernadores solicitó a la Organización de Estados Americanos (OEA) el envío de una comisión observadora para

³¹ Para ello, en la Asamblea General de la ONU, en 1997, la canciller María Emma Mejía y el delegado presidencial Daniel García Peña se reunieron con representantes de naciones o entidades de las que el gobierno tenía especial interés en obtener algún apoyo: Alemania, Holanda, Noruega, Suiza, España, Costa Rica, México y Venezuela, así como la Fundación Carter.

³² “Diplomacia por la paz”, en *El Tiempo*, 21 de septiembre de 1997, p. 12A.

³³ “Ofensiva de paz del gobierno en la ONU”, en *El Espectador*, 22 de septiembre de 1997, p. 10A.

³⁴ Soto Guerrero, Eduardo, “La paz es una prioridad”, en *El Tiempo*, 16 de octubre de 1997, p. 7A.

³⁵ “Gestión de paz de la canciller”, en *El Espectador*, 12 de febrero de 1998.

³⁶ “Narcoguerrilla afectaría el proceso de paz”, en *El Espectador*, 25 de marzo de 1998.

³⁷ Cristancho, María Victoria, “Bonnet pide apoyo venezolano para la paz”, en *El Tiempo*, 15 de noviembre de 1997, p. 7A.

las elecciones³⁸, y el entonces gobernador de Antioquia, Álvaro Uribe Vélez, pidió la presencia de Cascos Azules en Urabá, lo que fue considerado como un asunto inviable desde el punto de vista político y operativo. Posteriormente, Uribe propuso el envío de una fuerza multinacional de protección de los defensores de derechos humanos y de la población civil en distintas regiones del país³⁹. Por su parte, la Comisión Nacional de Conciliación sugirió que la Comisión Internacional de Encuesta⁴⁰ verificara la aplicación del derecho internacional humanitario. Y los departamentos más afectados comenzaron a tener su propia diplomacia de paz⁴¹. Estas múltiples y a veces contradictorias gestiones realizadas durante el gobierno de Samper con el fin de interesar a la comunidad internacional en la búsqueda de la paz, se vieron limitadas, sin embargo, por el relativo aislamiento al que se vio sometida su administración.

Personal político

Partidos, movimientos y personalidades políticas colombianas también han expresado solicitudes a favor de la presencia e intervención internacional en el conflicto colombiano. Sin embargo, estos llamados no han estado acompañados de un verdadero debate al respecto; han sido ocasionales las referencias a seis asuntos clave al respecto: el sentido de la presencia externa, el eventual reconocimiento internacional de la beligerancia de las organizaciones insurgentes, las consideraciones acerca de cuál es el mejor mediador, el papel que debería desempeñar una comisión de verificación, el Plan Colombia y más recientemente la ratificación de la adhesión a la Corte Penal Internacional. Veamos algunos ejemplos al respecto.

A los dos primeros temas se ha referido, en distintos momentos, el ex presidente liberal Alfonso López. En 1997, señaló que es necesario definir cuál es la contribución que se requiere de los organismos internacionales y de los Estados interesados en ayudar al país, con el propósito de poner fin al caótico tránsito de todo tipo de intermediarios de la paz y hasta de mercenarios y oportunistas interesados en negociar secuestros⁴². En 1999, propuso el reconocimiento del *status* de beligerancia de la guerrilla, para lograr la liberación de uniformados secuestrados, pues, según sus palabras:

Con el transcurso del tiempo, los tratados que se han ido suscribiendo sobre el tratamiento que se les debe dar a los conflictos internacionales y a los conflictos internos, la beligerancia ya no tiene el alcance del reconocimiento de los gobiernos

³⁸ “Colombia pide misión de la OEA para observar elecciones”, en *El Espectador*, 14 de septiembre de 1997, p. 11A; “OEA vigilará comicios en Antioquia”, en *El Espectador*, 26 de septiembre de 1997, p. 11A.

³⁹ “¿Cascos azules en Colombia?”, en *El Tiempo*, 8 de mayo de 1998.

⁴⁰ Organismo consagrado por el Protocolo I adicional a los convenios de Ginebra de 1948; “Comisión de Conciliación dará a conocer en breve sus propuestas: militares, mediación internacional y narcotráfico a la mesa de negociación”, en *El Tiempo*, 16 de abril de 1997, p. 2A.

⁴¹ A comienzos de 1998, el guatemalteco Manuel Conde Orellana, presidente del Instituto Centroamericano para la Paz y la Reconciliación, fue nombrado por el gobernador Builes Ortega, como asesor de paz para Antioquia, lo que le permitió al mismo Conde establecer contactos con líderes de las FARC, el ELN y las autodefensas; “Manifiesto por la paz”, en *El Espectador*; 1º de febrero de 1998.

⁴² “Comisión de Conciliación dará a conocer en breve sus propuestas: militares, mediación internacional y narcotráfico a la mesa de negociación”, *op. cit.*, p. 2A.

sino de la aplicación de los protocolos: humanización de la guerra por parte de quienes tienen *status* de beligerancia y, desde luego, de quienes son Estados.

Sin embargo, el reconocimiento de la beligerancia de las guerrillas ha sido uno de los asuntos más debatidos por sus posibles implicaciones. Para López, esto permitiría adoptar un conjunto de reglas para buscar la paz con el apoyo de Naciones Unidas y los países firmantes de los acuerdos de Ginebra. La propuesta fue acogida, entre otros, por el representante Luis Fernando Velasco, quien indicó que el reconocimiento de beligerancia le daría a la guerrilla una entidad jurídica y que la haría susceptible de control y sanción por parte de la comunidad internacional en caso de no cumplir con el Derecho Internacional Humanitario (DIH). En cambio, Claudia Blum, presidenta de la Comisión Primera del Senado, sostuvo que la beligerancia “podría debilitar el poder de nuestro gobierno y de la sociedad civil que lo respalda”. Por su parte, el ex canciller Augusto Ramírez señaló que en ninguno de los casos centroamericanos se reconoció la beligerancia de los grupos alzados en armas y que muchos países pueden tener relaciones con grupos irregulares sin necesidad de reconocer esa condición. En esa misma perspectiva se pronunció el asesor gubernamental en derechos humanos Ernesto Borda, quien aseguró que no entendía de dónde establecía López la relación entre beligerancia y canje, cuando este último no existe, como acto humanitario, en norma alguna del derecho humanitario⁴³. Sobre estos dos asuntos sigue pendiente un profundo debate.

Otro tema al que se ha hecho alguna referencia en medios políticos ha sido el de la mediación internacional en el conflicto interno. En febrero de 1999, Antonio Navarro Wolf le pidió al presidente Pastrana aceptar la mediación de su homólogo venezolano, Hugo Chávez, para destrabar el proceso con el ELN⁴⁴. A esta petición reaccionó el ex canciller Rodrigo Pardo, quien indicó que conviene buscar la participación de grandes figuras más que la representación de Estados o gobiernos. Los primeros pueden aportar confianza, establecer vínculos y tener plena credibilidad tanto en el gobierno como en la guerrilla, mientras que involucrar países implica mezclar la guerra nacional —que de por sí es muy compleja— con relaciones bilaterales que pueden tener peligrosas fuentes de perturbación. Esto es más complicado en el caso de Estados Unidos y Venezuela, que son los más importantes socios de Colombia⁴⁵.

El tema de la verificación internacional ha generado poco debate, a pesar del forcejeo entre el gobierno y la guerrilla al respecto. Augusto Ramírez acampo es de los pocos que, además de recalcar su necesidad, han mostrado que debe tener una total neutralidad frente a las partes y poseer una amplia capacidad logística que le permita estar presente en cualquier lugar del área de despeje. Para Ernesto Borda, el papel de una comisión de verificación debe realizarse a medida que avance el proceso y se consolide la confianza mutua⁴⁶.

⁴³ Se aviva debate por propuesta del ex presidente López», en *El Espectador*, 12 de octubre de 1999.

⁴⁴ “La mediación para la paz”, en *El Espectador*, 24 de febrero de 1999, p. 7A.

⁴⁵ Pardo, Rodrigo, “Mandela, una figura clave para la paz colombiana”, en *El Espectador*, 6 de junio de 1999, p. 4A.

⁴⁶ Cárdenas, Manuel José, “Corte Penal Internacional”, en *El Espectador*, 8 de junio de 2001, p. 11A; “Plazo para Corte Penal”, en *El Tiempo*, 11 de junio de 2001, p. 3A; “Avanza Corte Penal Internacional”, en *El Espectador*, 12 de junio de 2001, p. 4A.

Un tema que ha sido objeto de reciente debate en el Congreso colombiano es el de la ratificación del tratado suscrito de conformación de la Corte Penal Internacional y su relación con el proceso de paz. El debate se ha suscitado a partir del proyecto de ley presentado por un parlamentario, no por el gobierno nacional⁴⁷.

En suma, los medios políticos —que en la crisis del gobierno de Samper habían empezado a buscar apoyo externo a sus denuncias, especialmente en Estados Unidos— y una toma de partido por uno de los polos enfrentados en el país, ante la progresiva internacionalización del conflicto, parecen acercarse tímidamente al necesario debate nacional sobre el espinoso asunto de la presencia externa en una aguda contienda nacional.

Sectores sociales

Otras peticiones de presencia internacional a favor de la paz han provenido de distintos sectores sociales. Durante el gobierno Samper, un grupo de intelectuales se dirigió al Consejo de Seguridad para pedir intervención internacional, y propuso una comisión de observación electoral y la conformación del grupo de países amigos de la paz en Colombia. Después, y apenas iniciado el gobierno de Pastrana, en carta al secretario general de la ONU, otro grupo pidió el nombramiento de un representante especial para que fuera preparando una mayor implicación de la Organización mundial en la búsqueda de la paz en Colombia. También los 69 obispos católicos colombianos, reunidos en la Conferencia Episcopal en marzo de 1998, reclamaron la mediación internacional como indispensable para el logro de la paz⁴⁸. Representantes de una presunta sociedad civil colombiana fueron escogidos por la pareja de alemanes que desempeñó un papel central en la reunión del ELN en Maguncia (Alemania). De esa representación hicieron parte algunos empresarios, quienes se han referido en ocasiones a la verificación internacional⁴⁹.

Las ONG de derechos humanos han establecido directamente relaciones con distintos sectores de la comunidad internacional, y han recibido su protección cuando se ha incrementado la persecución en su contra⁵⁰. Otros sectores de la llamada sociedad civil han realizado contactos con gobiernos extranjeros, en particular con el noruego y el español, con organismos internacionales —la ONU y el Comité de la Cruz Roja Internacional—, así como con expertos en negociaciones de paz para estimular la conformación de una comisión de mediación o facilitación, de carácter mixto, integrada por colombianos y extranjeros, que ayude a superar las dificultades del proceso de negociación con las FARC y el ELN⁵¹.

En mayo de 1999, y siguiendo el ejemplo de los U'wa que han llevado a los estrados internacionales el conflicto sobre la exploración petrolera cerca de su territorio, la Organización Indígena de Antioquia (OIA) denunció internacionalmente que, pese a que

⁴⁷ “Verificación necesita dientes”, en *El Tiempo*, 14 de julio de 1999.

⁴⁸ “Paz con mediación internacional”, en *El Tiempo*, 17 de marzo de 1998.

⁴⁹ “Empresarios y FARC rompen el hielo”, en *El Espectador*, 18 marzo de 2000.

⁵⁰ “Atentado a miembro de ONG”, en *El Tiempo*, 15 de mayo de 1998.

⁵¹ “La mediación para la paz”, en *El Espectador*, 24 de febrero de 1999, p. 7A.

las comunidades indígenas del país se han declarado neutrales en el conflicto armado, más de cincuenta indígenas han sido asesinados o han desaparecido. Después, la OIA recurrió incluso al juez español Baltasar Garzón (quien solicitó la extradición de Pinochet a España para juzgarlo) con el fin de que se ponga al frente de sus reclamos. En rueda de prensa organizada por la Fundación de Artistas e Intelectuales Indígenas de Iberoamérica, Garzón declaró: “Es necesario tener todos los elementos para determinar los autores de los delitos de genocidio que pueden estar ocurriendo en Colombia para denunciarlos ante tribunales internacionales”⁵².

Además de los contactos y denuncias internacionales, la llamada sociedad civil ha intervenido también en los pocos debates que sobre la presencia internacional se han suscitado en Colombia. Así, por ejemplo, en julio de 1999, cuando se entrabó el proceso de paz con las FARC, diversos sectores de opinión lanzaron, con el respaldo del procurador, una propuesta de conformar una comisión “criolla” que, de manera transitoria, verificara el proceso mientras las partes acordaban su reemplazo por una comisión internacional que velara por el cumplimiento de los acuerdos y de otras reglas de la negociación⁵³.

La actividad internacional de los distintos grupos de la sociedad civil se ha ampliado a tal punto que, ante cada coyuntura crítica del proceso de paz, o frente al Plan Colombia, éstos han buscado apoyo externo para el desarrollo de sus iniciativas. Así, diversas organizaciones sociales lideradas por Convergencia Paz Colombia —que promovieron una campaña para defender la negociación entre el gobierno y las FARC y para pedir su reanudación en momentos en que fueron suspendidas o cuando debía definirse si continuaba la zona de distensión—, apelaron a diversas entidades internacionales en apoyo a su propuesta⁵⁴. Incluso sugirieron que el propio secretario general de la ONU encabezara una misión internacional de buena voluntad en el país para desempantanar las negociaciones⁵⁵.

Es claro, pues, que la extensión del conflicto y los intentos gubernamentales de paz han estimulado la participación de diversos sectores de la así llamada sociedad civil, quienes han venido multiplicando sus contactos internacionales para la denuncia de los abusos de los distintos actores armados y la búsqueda de apoyo a sus iniciativas de paz. Igualmente, diversas organizaciones han empezado a participar en el debate nacional sobre la presencia internacional en el conflicto interno. Con todo, hay que señalar que esta participación es fragmentaria y dispersa, y que no se puede hablar aún de una sociedad colombiana movilizada en defensa de la paz.

Organizaciones armadas ilegales

Al tiempo que con sus acciones sobre las fronteras han contribuido a la internacionalización del conflicto, guerrillas y paramilitares han mantenido una actitud ambigua sobre la participación internacional en la búsqueda de la paz.

⁵² “Juez Garzón intercede por los emberas” en *El Espectador*, 18 de mayo de 1999.

⁵³ “Que los alcaldes verifiquen despeje”, en *El Espectador*, 28 de julio de 1999.

⁵⁴ “Plan para detener la guerra”, en *El Espectador*, 9 de enero de 2001.

⁵⁵ “Vendrá misión de la ONU”, en *El Tiempo*, 8 de enero de 2001.

Al comienzo de la zona de distensión, todo parecía indicar que las FARC tenían interés en la participación internacional. De hecho, mientras Pastrana se reunía en la cumbre de No Alineados con Arafat, las FARC hacían saber, por medio de Jaime Salem, representante del Estado palestino secuestrado por los frentes 53 y 54, que la participación del líder palestino en la negociación del conflicto colombiano sería vista con buenos ojos⁵⁶. Después, miembros de la organización insurgente mantuvieron conversaciones secretas en Costa Rica con funcionarios del gobierno estadounidense en las que, según Raúl Reyes, se trató el tema de la erradicación de los cultivos ilícitos y se inició una aproximación a la agenda de los diálogos en la zona del despeje⁵⁷. Luego, la misma organización pidió la presencia de la Cruz Roja Internacional y del cuerpo diplomático para la entrega de los soldados en las Delicias. Para esa ocasión, las FARC elaboraron una larga lista de invitados internacionales cuyo traslado al Caguán acordaron con el gobierno⁵⁸. Posteriormente, el vocero de las FARC en Venezuela dijo que habían invitado al presidente Chávez a la instalación de la mesa de negociaciones el 7 de julio de 1999⁵⁹. Más tarde, en la agenda de doce puntos para la negociación, las FARC aceptaron añadir al final dos puntos que toman en consideración la cuestión internacional; el noveno punto se refiere a acuerdos sobre DIH, y el undécimo, a las relaciones internacionales⁶⁰.

El interés crucial de las FARC en su relación con la comunidad internacional es el de obtener su reconocimiento como fuerza beligerante. Esta pretensión fue planteada desde el día de la instalación de las negociaciones. En ese sentido, en carta abierta a Pastrana, Marulanda le dedicó un largo párrafo de más de una página al canje de prisioneros y al establecimiento de un mecanismo permanente para su intercambio⁶¹. Luego, las FARC dijeron que condicionaban la aceptación de ciertas intervenciones de organismos internacionales dado que se conciben a sí mismas como un gobierno dentro del gobierno⁶². Más tarde, Raúl Reyes se declaró muy optimista con la posición de López Michelsen sobre la beligerancia restringida:

Pues es que de hecho las FARC tienen reconocimiento de fuerza beligerante. Cuando se firmaron los acuerdos con el gobierno de Belisario, en el año 84 [...]. Ese es el primer reconocimiento. Ese reconocimiento se ha venido fortaleciendo con muchas cosas recientes: la toma de la base de las Delicias, que no consistió solamente en copar la unidad, sino coger prisioneros a todos los efectivos, y posteriormente entregarlos a los organismos internacionales cumpliendo con las normas del DIH. Lo mismo ha sucedido con las acciones de El Billar, Miraflores, Gutiérrez, Pastacoy y otras más, que nos han dejado cerca de 400 prisioneros de guerra [...]. Eso lo puede hacer solo una fuerza que tenga capacidad política y militar [...] si hablamos del DIH nosotros cumplimos muchas de sus normas. Como, por ejemplo, que las armas hay que cargarlas visibles, que hay que usar uniformes, y que

⁵⁶ “Gira de Pastrana a Suráfrica”, en *El Espectador*, 31 de agosto de 1998.

⁵⁷ “Reunión de las FARC con Estados Unidos”, en *El Tiempo*, 23 de diciembre de 1998.

⁵⁸ “Invitados al Caguán”, en *El Espectador*, 7 de enero de 1999.

⁵⁹ “Invitación a Chávez”, en *El Tiempo*, 26 de junio de 1999, p. 8A.

⁶⁰ “Agenda común gobierno-FARC”, en *El Espectador*, 7 de mayo de 1999.

⁶¹ “A qué juega”, en *Cambio*, 7-14 de febrero de 2000, pp. 17-21.

⁶² “Habla Tirofijo”, en *El Espectador*, 18 de enero de 1999.

se deben dar declaraciones sin el rostro cubierto [...]. La beligerancia, aunque sea restringida, nos interesa⁶³.

Tal vez así se expliquen también muchas de las gestiones realizadas por las FARC en diversos países y de las múltiples visitas que, con ese fin, han recibido en el Caguán. Estas visitas, si bien los ponen en contacto con el mundo y le ayudan al gobierno en la difícil tarea de explicar la estrategia de paz, también le deja a las FARC amplios frutos⁶⁴. Actos como la audiencia internacional de cultivos ilícitos han sido vistos por las FARC como una oportunidad de reconocimiento.

Así lo señaló Jorge Briceño, el “Mono Jojoy”: “Esa delegación [de 21 países invitados] va a venir, la vamos a recibir, se va a discutir y eso tiene un enorme significado político, porque es reconocimiento en la práctica del *status* de beligerancia, como ya nos lo dio Pastrana cuando despejó los cinco municipios y está hablando con nosotros”⁶⁵. Quisieron también aprovechar en ese mismo sentido el acuerdo humanitario con presencia de la Cruz Roja Internacional y de gobiernos extranjeros que permitió la liberación del coronel de la Policía que se encontraba enfermo y de varios soldados y policías que tenían en su poder, así como de algunos de los guerrilleros presos. Además, las FARC, al poner a guerrilleros cuestionados —como el “Negro Acacio” o el hermano del “Mono Jojoy”, reclamado por Estados Unidos, y a este mismo al frente de la operación humanitaria— quisieron limpiar su imagen y mostrar que imponen sus normas en la zona de despeje.

Frente a otros asuntos, en cambio, las FARC han estado en contra de la presencia internacional. Uno de ellos ha sido el de la verificación. Inicialmente, Raúl Reyes abrió la posibilidad de conformar una comisión de verificación internacional, cuando dijo que había dos criterios para su conformación: uno, establecer con claridad de qué se va a ocupar, pues “no pueden meter las narices en todo”; y el otro, que esté integrada por “personas respetuosas”⁶⁶; y había agregado que su función debería ser comprobar el cumplimiento de los acuerdos que se hayan pactado y no presionar o imponer soluciones a las partes⁶⁷. Y, de hecho, al comenzar la zona de despeje se creó una comisión de acompañamiento al proceso que después de intervenir en el retiro de los militares que permanecían en el batallón Cazadores entró en receso⁶⁸. En abril de 1999, en vísperas de la reanudación de las conversaciones con las FARC, el gobierno trató de revivirla. Pidió el cumplimiento del punto siete del acuerdo de Caquetania, que establecía —aunque de manera ambigua— la existencia de una comisión de acompañamiento para la verificación. Señaló también que su conformación era indispensable antes de iniciar la fase de negociaciones, y que debería encargarse de regular el comportamiento de las FARC en la zona de distensión, investigar las denuncias a ese respecto y tomar decisiones a las que las partes debían

⁶³ Molano, Alfredo, “Nos interesa la beligerancia”, en *El Espectador*, 18 de octubre de 1999.

⁶⁴ “Internacionalización ¿virtud o defecto?”, en *El Espectador*, 4 de julio de 1999.

⁶⁵ “Acuerdo sobre audiencia internacional”, en *El Espectador*, 10 de junio de 2000.

⁶⁶ “Verificación pero con condiciones”, en *El Espectador*, 22 de julio de 1999.

⁶⁷ “Lenguajes en la verificación internacional”, en *El Tiempo*, 27 de julio de 1999.

⁶⁸ Estuvo conformada por Juan Manuel Santos, Juan Gabriel Uribe y el canciller de Costa Rica, Roberto Rojas; “Lista Comisión de Acompañamiento”, en *El Tiempo*, 19 de noviembre de 1998.

someterse⁶⁹. El gobierno llegó incluso a decir que Venezuela, España, Noruega, Alemania, México, Cuba, Guatemala y Costa Rica eran, en principio, candidatos para integrar dicha comisión de acompañamiento internacional⁷⁰. Por su lado, el jefe de las FARC, en carta a Pastrana, señalaba que nunca hubo un acuerdo con el gobierno sobre este tema y aseguró estar “dispuesto a hablar sin condicionamientos”⁷¹. Ante su rotunda negativa, el Alto Comisionado para la Paz y el propio Pastrana declararon que nunca había existido pacto sobre la existencia de una comisión de verificación, sino sobre una de acompañamiento, y así quisieron poner fin al asunto⁷². Como las FARC continuaron negándose, propusieron entonces que no fuera una comisión internacional, sino una subcomisión de la mesa de negociación la que recibiera las quejas en la zona de distensión. Finalmente, para salir de los sucesivos aplazamientos en el inicio de las negociaciones por falta de acuerdo al respecto, el gobierno tuvo que reanudar el despeje sin poder concretar la participación internacional ni poner condiciones para la zona del despeje⁷³.

La participación de delegados de las FARC en el viaje de los negociadores de ambas partes a Europa —Suecia, Noruega, Italia, Suiza, Francia⁷⁴ y España— en febrero de 2000, para conocer las instituciones económicas, políticas y sociales de esos Estados, fue vista como un principio de acuerdo con la organización insurgente sobre la relación con la comunidad internacional. Primero, los negociadores del gobierno y de las FARC pidieron al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en Ginebra que los asesorara en materia de derechos humanos y DIH, y que les ayudara a explicar en Colombia las diferencias entre esos dos conceptos; en esa ocasión, Raúl Reyes agregó: “En la mesa de diálogo y negociación escogeremos el mejor momento para pedirle su aporte al CICR”⁷⁵. El “eurotour”, como fue llamado el viaje, fue visto por los negociadores como uno de los pasos más importantes realizados desde el inicio del proceso de paz el 7 de enero de 1999. Así lo mostró el entonces alto comisionado para la paz Víctor G. Ricardo:

...con este viaje invitamos de manera clara, transparente y en sus propios terrenos a la comunidad internacional a participar en el proceso de paz, porque reconocemos su importancia y el papel que puede jugar para que los colombianos encontremos el camino de la paz. Esta es la mayor garantía de que la mesa ha dado otro paso importante: abrirse al exterior rompiendo esquemas y tabúes para ver a Colombia desde una visión más amplia, menos provinciana y más globalizada [...] En otros procesos los países amigos han sido, entre otros, anfitriones, mediadores, facilitadores y también aportantes. Hoy la mesa tiene la tarea de decidir cómo estará presente la comunidad internacional en el proceso y cuál de los esquemas usados con éxito podría ser adoptado en Colombia⁷⁶.

⁶⁹ “Lenguajes en la verificación internacional”, en *El Tiempo*, 27 de julio 1999.

⁷⁰ “Veeduría, ocho países postulados”, en *El Espectador*, 4 de mayo de 1999.

⁷¹ “No hay acuerdo de verificación”, en *El Espectador*, 28 de agosto de 1999.

⁷² “Otro no de las FARC”, en *El Tiempo*, 20 de septiembre de 1999.

⁷³ “Gobierno y FARC acuerdan subcomisión”, en *El Tiempo*, 29 de septiembre de 1999.

⁷⁴ “Gira por Francia”, en *El Espectador*, 23 de febrero de 2000.

⁷⁵ “Cruz Roja asegurará negociación”, en *El Tiempo*, 19 de febrero de 2000.

⁷⁶ Ricardo, Víctor G., “La paz y la comunidad internacional”, en *El Espectador*, 29 de febrero de 2000.

A mediados de 2000, se realizó un segundo viaje conjunto del gobierno y las FARC a España para participar en una conferencia internacional sobre el proceso de paz en Colombia, promovido por la Organización de Solidaridad con los Pueblos de Asia, África y América Latina (Ospaal), con el patrocinio del Ayuntamiento y de la Universidad de Alcalá de Henares, así como para realizar reuniones con altos funcionarios del Ejecutivo español⁷⁷.

A finales de junio de 2000, la mesa nacional de diálogo y negociación afirmó que continuaría analizando alternativas para que la comunidad internacional se vinculara de manera activa y decisiva en el proceso de paz colombiano. Así lo dice el *Comunicado 18*, que la mesa expidió una vez concluida la audiencia pública internacional sobre cultivos ilícitos y medio ambiente⁷⁸. A comienzos de 2001, según indica el alto comisionado para la paz en carta de respuesta a Manuel Marulanda, el jefe guerrillero abrió de nuevo una puerta a la presencia de la comunidad internacional:

Celebro el gran interés mostrado en su carta por vincular muy activamente a la comunidad internacional y en particular a la Unión Europea. Esto beneficiará no solo al proceso sino que podrá ser de gran utilidad para el país. Coincido con usted en eso y creo que podemos lograr grandes avances en este campo. Tal como usted lo menciona en su comunicación, es fundamental mantener informada a la comunidad internacional sobre los avances, los éxitos y las dificultades del proceso de paz⁷⁹.

Solo después del acuerdo de Los Pozos, en 2001, en uno de los trece puntos de la declaración se acepta el acompañamiento de un grupo de diez países amigos, que bimensualmente se reúnen con la mesa de negociación y cada seis meses realizarán sesiones de trabajo con otros delegados gubernamentales.

El ELN ha sido más partidario de la presencia internacional que las FARC, tal vez, entre otras cosas, porque, como lo señaló *El Espectador*, su reactivación hacia fines de los años ochenta se debió al tipo de relación establecida para presionar por recursos a las empresas petroleras. Desde entonces, les solicitó diferentes apoyos a estas, a otras multinacionales y a los gobiernos de sus países de origen. Así aconteció con la Mannesmann, empresa constructora del oleoducto Caño Limón-Coveñas. La relación con Alemania también ha sido directa. En 1995 el ELN pidió en una carta entregada al entonces ministro alemán Schmidbauer, la conformación de una comisión internacional permanente para garantizar el cumplimiento de los pactos de derechos humanos por parte del gobierno y la solución del conflicto interno. Werner Mauss y su esposa, el director del Servicio de Socorro de la Cruz de Malta en Alemania y periodistas de *Der Spiegel* fueron invitados por el ELN en diversas ocasiones a sus campamentos. Mauss admitió que tanto la Mannesmann como la Techint aportaron, en algunas ocasiones, el dinero necesario para adquirir medicamentos, instrumentos quirúrgicos y otros elementos para operar a heridos en combate, elementos que el gobierno alemán había aceptado enviarle al ELN bajo la denominación de ayuda humanitaria. Tal vez por esa relación, en mayo de 1996, Samper le solicitó al canciller alemán Helmut Kohl su mediación frente al ELN. Poco después, el 16 de noviembre de 1996, Mauss y su esposa fueron capturados

⁷⁷ “Delegación de gobierno y FARC visita España”, en *El Espectador*, 9 de junio de 2000.

⁷⁸ “Gobierno y FARC analizan apoyo internacional”, en *El Espectador*, 1º de julio de 2000.

⁷⁹ “Carta del Alto Comisionado para la Paz a Manuel Marulanda”, en *El Espectador*, 23 de enero de 2001.

en Itagüí, y el ELN abogó en su favor⁸⁰. Después, el encuentro de Mainz (Maguncia), realizado entre el 12 y el 15 de julio de 1998, contó con el apoyo, además de los Mauss, de la Conferencia Episcopal alemana y en particular del obispo Emilio Stehle, delegado residente en Ecuador⁸¹.

Pero la relación del ELN con la comunidad internacional no se ha limitado a Alemania. En agosto de 1997, en un mensaje enviado a la reunión conmemorativa del décimo aniversario de los acuerdos de paz de Esquipulas, esa organización insurgente llamó a la comunidad internacional a colaborar activamente para lograr un acuerdo de paz en Colombia⁸². Luego, el 9 de febrero de 1998, el ELN suscribió un preacuerdo en el palacio de Viana, en Madrid, gracias a los oficios del gobierno español. En esa ocasión, el frente internacional del ELN se comprometió ante la Comisión de Conciliación y dos testigos españoles —el secretario de Estado de Cooperación Internacional y el director de Política Exterior para Iberoamérica— a convocar una convención nacional de paz en junio de 1998⁸³. De nuevo, en febrero de 1999, en entrevista del segundo al mando del ELN con Nohemí Sanín, realizada en Maracaibo (Venezuela), Antonio García declaró estar de acuerdo con la mediación internacional para retomar sus acercamientos con el gobierno colombiano⁸⁴. Después, en junio del mismo año, el ELN desplegó una ofensiva diplomática ante varios gobiernos de Europa, incluido el Vaticano, para pedirles que sirvieran de mediadores ante el gobierno colombiano y fueran garantes de lo que se acordara entre las partes⁸⁵.

En julio de 2000, se informó que Francia, España, Suiza, Noruega y Cuba serían los países amigos del proceso de paz con el ELN. Entre las funciones del grupo estarían las de acompañar, conciliar, verificar, apoyar humanitariamente el proceso y aportar recursos para inversión social, además de brindar una mayor seguridad y firmeza a los compromisos adquiridos por las partes, en su calidad de testigos de honor de los acuerdos a los que se llegue dentro del proceso de negociaciones. La comisión también podrá actuar como mediadora cuando las dificultades propias de la negociación lo hagan necesario, y promover el avance de las negociaciones de paz recibiendo propuestas de las partes y ayudándolas a negociar acuerdos mutuos. El gobierno de Suiza aceptó la realización en Ginebra de una reunión preparatoria de la convención de paz⁸⁶. Dentro de los principales puntos del preacuerdo entre el gobierno y el ELN, anunciado a comienzos de 2001 como producto de las conversaciones en La Habana (Cuba), está la comisión de presencia internacional y verificación, que podría conformarse por 150 nacionales y extranjeros que permanecerían en la zona de despejes⁸⁷.

⁸⁰ “Paz entre espías y guerrilleros”, en *El Espectador*, 17 de julio de 1998.

⁸¹ “Lista comisión preparatoria de la convención nacional de paz”, en *El Espectador*, 18 de julio de 1998.

⁸² “Propuesta del ELN al continente”, en *El Espectador*, 8 de agosto de 1997, p.12A.

⁸³ “Preacuerdo de paz” en *El Espectador*, 25 de marzo de 1998.

⁸⁴ “La mediación para la paz”, en *El Espectador*, 24 de febrero de 1999, p. 7A.

⁸⁵ “ELN toca las puertas del Vaticano”, en *El Espectador*, 8 de junio de 1999, p. 9A.

⁸⁶ “Definido los cinco países que acompañarán proceso de paz con el ELN”, en *El Tiempo*, 5 de julio de 2000.

⁸⁷ “ELN plantea cese al fuego”, en *El Espectador*, 3 de enero de 2001.

Por su parte, tanto los paramilitares como las guerrillas han venido contribuyendo a la internacionalización del conflicto y a la creciente preocupación internacional por los efectos sobre la población. Aunque en declaración expedida en Córdoba, en julio de 1998, las AUC aceptaron acatar el derecho internacional humanitario y la posibilidad de una agenda de negociación con el gobierno y la sociedad, han continuado con el enfrentamiento armado mediante masacres y secuestros⁸⁸. Luego, cuando el CICR señaló que sus informes sobre el conflicto armado son estrictamente confidenciales y que solo tiene el registro de aquellas violaciones de las que delegados del organismo hayan sido testigos directos o que hayan recibido información por parte de las víctimas, el jefe paramilitar, Carlos Castaño, propuso que cada organización armada reivindique sus hechos y se los informe a la ONU y que este organismo compare ese documento con los registros del CICR⁸⁹. Igualmente, al responder a entidades internacionales que han recordado que la Corte Penal Internacional, de reciente formación, podría juzgar a paramilitares como criminales de guerra, Castaño afirmó que se presentaría ante tal Corte siempre y cuando también se juzgara a los líderes guerrilleros.

Varias acciones paramilitares han sido denunciadas en las fronteras con Panamá y Venezuela. En marzo de 1999, el canciller venezolano advirtió a los paramilitares colombianos que cualquier incursión en su territorio sería rechazada con todo el poder del Estado. La reacción se produjo luego de conocer las afirmaciones de Carlos Castaño, quien dijo que, si los jefes de la guerrilla se refugiaron en Caracas, hasta allá llegarían las autodefensas⁹⁰. Según *El Espectador*, las AUC enviaron luego una carta al gobierno venezolano en la que reconocían las acciones del presidente Chávez a favor de la paz en Colombia⁹¹. Después, Castaño señaló su complacencia por el viaje de los negociadores de las partes a Europa⁹².

En síntesis, aunque las organizaciones armadas —en especial las FARC y las AUC— han internacionalizado el conflicto, no están claramente dispuestas a internacionalizar la búsqueda de la paz. Este ha significado un desfase central con la política del gobierno de Pastrana, quien desde el inicio de su gobierno se ha propuesto exactamente lo contrario y ha tratado de comprometer a la comunidad internacional en la búsqueda de la paz. Y aunque la precaria sociedad civil nacional se ha vinculado paulatinamente con contrapartes de diversos países para amplificar sus denuncias y llamados, aún no cumple un papel central en el asunto de la presencia y participación de la comunidad internacional. El debate público al respecto es muy pobre, en los medios políticos se encuentran algunas esporádicas referencias a dimensiones del asunto, mientras funcionarios municipales, departamentales y nacionales toman iniciativas contradictorias y el gobierno central no logra precisar qué espera de la comunidad internacional, fuera de su respaldo económico a la búsqueda de la paz. Tal vez el único tema que ha generado una preocupación más constante es el Plan Colombia.

⁸⁸ “Acuerdo con paramilitares”, en *El Espectador*, 28 de julio de 1998.

⁸⁹ “La Cruz Roja y la paz”, en *El Tiempo*, 3 de febrero de 1999.

⁹⁰ “Venezuela advierte a paras”, en *El Tiempo*, 16 de marzo de 1999, p. 6A.

⁹¹ “Venezuela habla sobre los paras”, en *El Espectador*, 24 de marzo de 1999, p. 6A.

⁹² “Ave buscarán amnistía”, en *El Tiempo*, 2 de marzo de 2000.

Presencia internacional de Colombia

De muy diversa naturaleza es la presencia de la comunidad internacional en el conflicto colombiano y en la búsqueda de salidas. Además de la creciente intervención de Estados Unidos, que analizamos al comienzo de este capítulo y retomaremos en la última parte, están ya presentes casi todas las dependencias de Naciones Unidas, delegados de diversos países, especialmente de la Unión Europea, así como una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil internacional. En esa triple presencia se aprecia no solo el incremento del número, la frecuencia y contundencia de sus pronunciamientos, sino la multiplicación de sus iniciativas sobre el terreno. La mayor parte de sus acciones ha contribuido a paliar efectos del conflicto armado sobre la población civil no combatiente. Hay que anotar, sin embargo, que sus declaraciones y acciones no siempre están exentas de contradicciones y tensiones recíprocas, derivadas de las diferencias en la comprensión de los problemas de Colombia, de la búsqueda de protagonismo por parte de cada país o entidad y del monto y la destinación de los recursos que ofrecen. A esta presencia se suma la presión de importantes medios de comunicación que hablan de la vietnamización o balcanización del país, de “Yugolombia” o “Kosombia”, para indicar que la magnitud del drama humanitario nacional ameritaría una mayor presencia e intervención Internacional⁹³.

Presencia de Naciones Unidas

Durante el gobierno de Ernesto Samper, diversas ONG de fuera y dentro de Colombia solicitaron a la ONU el nombramiento de un relator especial de derechos humanos, a lo cual se opuso la Cancillería colombiana a señalar que, más que una ayuda, se trataría de una especie de sanción a un país sumido en una situación compleja, en buena medida derivada del conflicto armado. A cambio, propuso que el alto comisionado para los Derechos Humanos instalara una oficina especial en Bogotá para un acompañamiento más permanente de la situación. Con la llegada, en abril de 1997, de la embajadora española Almudena Mazarrasa se abrió la oficina —inicialmente por un lapso de 17 meses que podrían ser prorrogados, como en efecto lo han venido acordando hasta ahora el gobierno colombiano y el alto comisionado—⁹⁴. También el número de funcionarios fue ampliado. Un año después, la embajadora Mazarrasa fue reemplazada por el diplomático sueco Anders Kompass⁹⁵.

Desde su llegada, la embajadora Mazarrasa condenó todo crimen, ataque o amenaza que colocara en peligro el derecho de los candidatos y ciudadanos a participar en el proceso electoral que por entonces estaba en curso. Esta demanda fue reforzada por la 52ª Asamblea de la ONU, el presidente del Consejo de Seguridad y el embajador de Estados Unidos ante la ONU, que, en respectivos comunicados, repudiaron las acciones de la

⁹³ Santos Calderón, Enrique, “Yugolombia”, en *El Tiempo*, 17 de enero de 1999, p. 4A; Uriarte, Claudio, “Colobo y Kosombia”, en *El Nuevo Herald*, 3 de agosto de 1999, p. 10A.

⁹⁴ “Permanencia de los derechos humanos”, en *El Espectador*; 14 de febrero de 1998.

⁹⁵ “Reemplazo de Mazarrasa”, en *El Tiempo*, 10 de febrero de 1999.

guerrilla contra las elecciones y manifestaron su preocupación por la situación de derechos humanos en Colombia⁹⁶.

Una de las gestiones más importantes de la oficina conducida por Mazarrasa fue la realización de una veeduría del plan de rehabilitación de Trujillo (Valle), al que se había comprometido Samper luego de aceptar la responsabilidad estatal en la masacre acaecida en este municipio, y en respuesta a la condena proferida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). La CIDH había pedido, además, investigar y enjuiciar a los responsables de la matanza, proveer de indemnizaciones morales y materiales a la población, ejecutar un amplio programa de gasto e inversión social, efectuar un reconocimiento público y simbólico a las víctimas, diseñar un programa de retorno o reubicación de los desplazados, crear programas de empleo y estudio gratuito para los hijos de las víctimas y mantener abierto el caso (N° 11.007) hasta reparar los daños causados⁹⁷.

La Oficina del Alto Comisionado, entre otras cosas, presenta cada año un informe a la Comisión de Derechos Humanos en Ginebra y al mismo gobierno colombiano. En esos informes, la Oficina, ya bajo la dirección de Kompass, ha insistido en que desconocer el derecho a la vida, al debido proceso y a las libertades de opinión y asociación produce violaciones de los derechos humanos por fuera del conflicto armado interno; a la vez, ha denunciado el aumento de los crímenes cometidos especialmente por paramilitares y ha manifestado su inquietud por los posibles vínculos de sectores de las Fuerzas Militares con dichos grupos. El informe sobre lo ocurrido en 1999 advierte que, aunque en Colombia el DIH se aplica al Estado, la guerrilla y los paramilitares, persiste su inobservancia, con el riesgo de que el enfrentamiento aumente y con él, el escalamiento de los combates directos y las víctimas. Le dedica a cada uno de los bandos enfrentados una parte del texto, muestra su responsabilidad en la degradación de un conflicto que afecta principalmente a la población civil, y denuncia cómo el desplazamiento forzado se ha convertido en una clara estrategia de guerra para obtener control territorial. Sobre los paramilitares afirma que a los crímenes con móviles políticos, de limpieza social o por intimidación, se sumó el incremento de las masacres, caracterizadas por una crueldad extrema contra las víctimas. Frente a las guerrillas, afirma que violan el derecho a la vida, y pone como ejemplo el asesinato de 19 personas en la zona de distensión, el homicidio de tres líderes indigenistas de Estados Unidos en Arauca, la ejecución de soldados a quemarropa, el secuestro, los actos de terrorismo, la activación de cargas explosivas en centros urbanos con alta densidad poblacional. Sobre los militares señala que seis masacres les fueron atribuidas directamente y que algunos de sus miembros han sido reconocidos como parte de contingentes paramilitares; censura también acusaciones y señalamientos de los militares contra entidades humanitarias, organizaciones populares, instituciones judiciales o grupos de derechos humanos de supuesta simpatía con los insurgentes⁹⁸. Al gobierno le señala la poca eficacia ante las crecientes amenazas a sectores vulnerables, la falta de una política para combatir el paramilitarismo, las ambigüedades en su agenda legislativa sobre derechos humanos y la negligencia frente a

⁹⁶ “ONU apoya iniciativas de paz”, en *El Tiempo*, 26 de septiembre de 1997, p. 6A.

⁹⁷ “La ONU visitó Trujillo”, en *Cambio*, 2 febrero de 1998.

⁹⁸ Sánchez, Marcela, “Desenfrenada degradación humanitaria”, en *El Espectador*, 2 de marzo de 2000.

las advertencias sobre masacres⁹⁹. El informe de 2000 retoma las denuncias anteriores y muestra otras violaciones al DIH cometidas por guerrilleros y paramilitares, así como veinte recomendaciones para el gobierno, entre ellas, que brinde mayor atención a los desplazados y combata el paramilitarismo con mayor vehemencia¹⁰⁰. En el 2001, la oficina expresó, entre otras cosas, su profunda preocupación por el incremento alarmante de matanzas en el país y señaló que en los primeros 18 días del año se cometieron 26 masacres que dejaron más de 170 muertos¹⁰¹.

El gobierno se ha distanciado de los informes, y ha tratado de mostrar que las violaciones son producto del conflicto armado. Al finalizar el año 2000, indicó que 41 militares fueron condenados por violaciones a los derechos humanos, que las Fuerzas Militares y la Policía se vienen capacitando al respecto, que había fortalecido el programa de protección a personas amenazadas y creado otro para periodistas, y que había diseñado un sistema de alertas tempranas sobre masacres y desplazamientos forzados. Y en cuanto a la lucha contra los paramilitares, señaló que en septiembre de 2000 habían sido capturados 210 miembros de estos grupos y 70 habían sido dados de baja por parte de la Fuerza Pública¹⁰². El gobierno aceptó, además, la propuesta de la alta comisionada de crear un organismo independiente que evalúe los resultados del programa de protección a defensores de derechos humanos¹⁰³.

Anders Kompass ha hecho, además, enérgicas intervenciones como aquella que realizó junto con los embajadores de Alemania, Austria, Francia, Gran Bretaña, Israel, Países Bajos, Portugal, Suecia, Suiza, Costa Rica y México para rechazar el secuestro y ultraje del que fue víctima una periodista de *El Espectador* y las amenazas contra otros tres editores de ese periódico; entonces agregó: “Que lo entiendan fuerte y claro: el mundo no permanecerá inmóvil y apático frente al avance de la barbarie en Colombia y ante la pretensión de sumergir en el silencio la tragedia cotidiana de este pueblo”¹⁰⁴.

La alta comisionada para los derechos humanos y ex presidenta de Irlanda, Mary Robinson, ha visitado el país en varias ocasiones y con mucha frecuencia formula denuncias y hace llamados a las partes en conflicto en Colombia, con exigencias muy concretas. Así, por ejemplo, dejó en claro que si el gobierno no puede proteger a la población habría que hacer un llamado aún más decidido a la cooperación internacional al respecto¹⁰⁵. Luego —en momentos en que el Congreso estudiaba una reforma que daría facultades al presidente para ejercer el indulto—, aseguró que los delitos de lesa humanidad, como genocidios y crímenes de guerra no pueden ser objeto de amnistías, canjes o indultos y que los procesos de paz deben ser compatibles con los tratados internacionales sobre derecho humanitario, e instó al presidente Pastrana a impulsar una pronta reforma del fuero militar, la penalización del delito de desaparición forzada y

⁹⁹ “Informe de derechos humanos de ONU abre el debate en Europa”, en *El Tiempo*, 15 de abril de 2000.

¹⁰⁰ “Bell dice que conflicto no puede dejarse de lado al evaluar el país”, en *El Espectador*, 29 de septiembre de 2000, p. 3A.

¹⁰¹ “ONU alarmada masacres en primeros días 2001”, en *El Espectador*, 19 de enero de 2001.

¹⁰² “Alta comisionada en Colombia”, en *El Espectador*, 5 de diciembre de 2000, p. 2A.

¹⁰³ “Robinson habla sobre los civiles en la guerra”, en *El Tiempo*, 5 de diciembre de 2000.

¹⁰⁴ “El mundo no permanecerá inmóvil”, en *El Espectador*, 9 de junio de 2000.

¹⁰⁵ “¿Casos azules en Colombia?”, *op. cit.*

genocidio, la abolición de la justicia sin rostro, la prevención del desplazamiento forzado y la suscripción del acuerdo que crea la Corte Penal Internacional¹⁰⁶. Después, la alta comisionada, junto con la Oficina en Bogotá, ha pedido respeto a la vida de los defensores de derechos humanos y han venido insistiendo en la urgencia de un pacto humanitario. En concreto, le han propuesto al gobierno, a las FARC y al ELN firmar un acuerdo global sobre derechos humanos que permita salvar los procesos de paz y proteger a la población civil del conflicto armado. En abril de 2000, Kompass consideró que un acuerdo humanitario integral, aunque no es sinónimo de un cese al fuego, debe ser la prioridad de los negociadores, especialmente cuando se habla de dialogar en medio del conflicto; indicó que éste sería un avance concreto, sujeto a verificación de manera precisa, mientras que la comprobación de otros acuerdos sería poco práctica y altamente controversial; según su testimonio, en otros países, solo fue posible negociar la paz tras haber logrado un acuerdo humanitario¹⁰⁷. Kompass ha insistido, además, en que si no se llega a tal acuerdo, la credibilidad internacional alcanzada por el proceso podría dilapidarse y en cualquier momento la comunidad internacional podría retirar su apoyo y acompañamiento a Colombia¹⁰⁸.

La gestión de la oficina de Naciones Unidas no ha estado exenta de conflictos. Las declaraciones de Mazarrasa en el sentido de que la principal fuente de violaciones de los derechos humanos es la guerra, suscitaron la crítica de algunas ONG, que la acusaban de desestimar lo que se pudiera hacer por los derechos humanos antes de resolver el conflicto armado, olvidando que su mandato se limitaba al conocimiento de violaciones de los derechos y no del conflicto armado. También fue acusada de mantener estrechos contactos con los militares, lo cual limitaba su neutralidad¹⁰⁹. Luego, el gobierno cuestionó las posiciones de la oficina sobre la justicia regional¹¹⁰. Más tarde, en diciembre de 2000, el gobierno consideró como una intromisión indebida la opinión de Kompass en el sentido de que el Consejo de Seguridad calificaba el paro armado en el Putumayo contra la fumigación de cultivos ilícitos como un problema humanitario, pues un acuerdo humanitario no debe reducirse a un canje de soldados por guerrilleros,

Después de la Oficina de Derechos Humanos del Alto Comisionado, el organismo de más actividad es el CICR, con el que el gobierno de Pastrana se enfrascó inicialmente en un difícil forcejeo sobre su papel en el conflicto interno, lo que apresuró la salida de su anterior coordinador. Su reemplazo, Georges Comninou, director del Comité CICR, es un abogado suizo que fue jefe de delegación en Perú, Etiopía y Uganda. Según Comninou, en Colombia urge la activación de mecanismos de protección para la población civil, y por eso está dispuesto a apoyar acuerdos humanitarios que puedan surgir de los diálogos de paz. Reconoce que el CICR tiene una presencia bastante amplia en el país, con un promedio de cincuenta delegados y más de 300 colaboradores colombianos. Por medio

¹⁰⁶ “No al indulto”, en *El Tiempo*, 23 de octubre de 1998.

¹⁰⁷ “Acuerdo humanitario no es cese al fuego”, en *El Tiempo*, 9 de abril de 2000.

¹⁰⁸ “ONU insiste en acuerdo global sobre derechos humanos”, en *El Espectador*, 26 de octubre de 2000; “Foro sobre acuerdo global de derechos humanos”, en *El Espectador*, 9 de diciembre de 2000; “Acuerdo de derechos humanos es vital”, en *El Tiempo*, 12 de diciembre de 2000.

¹⁰⁹ Borda, Ernesto, “La miopía de algunas ONG”, en *El Espectador*, 17 de marzo de 1998.

¹¹⁰ “Reemplazo de Mazarrasa”, *op. cit.*

de esta red se busca acercar a la población y entablar un diálogo permanente con los actores del conflicto, para subrayarles que están obligados a respetar a quienes no toman parte en las hostilidades¹¹¹. El CICR ha desempeñado un papel central en la entrega en el Caguán de los soldados que las FARC habían hecho prisioneros, de los secuestrados del ELN en las cercanías de Cali y del acuerdo humanitario que permitió la entrega de policías y soldados retenidos por las FARC y la excarcelación de algunos guerrilleros.

Según los protocolos de Ginebra, y particularmente el artículo 3° común, a los combatientes los asiste el deber de colaborar con los organismos humanitarios, como la Cruz Roja Internacional y las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja, en la atención a los no combatientes y a las personas que resulten heridas en los combates. Pero por falta de garantías por parte de los actores armados, en octubre de 2000 el CICR suspendió los traslados médicos de los combatientes fuera de la zona de enfrentamiento, aunque anunció que mantendría las demás operaciones de carácter humanitario. Esto debido a que, según la delegación colombiana del CICR, un combatiente herido de las AUC fue asesinado a sangre fría por integrantes de las FARC cuando el organismo humanitario lo trasladaba por razones médicas en el sur del Putumayo; también porque diez días atrás había sucedido algo semejante: las AUC ajusticiaron a una guerrillera herida de las FARC que era conducida al municipio de Apartadó (Antioquia). El vicepresidente de la República, Gustavo Bell Lemus, en una declaración pública, le pidió al organismo humanitario no suspender las operaciones de traslado de heridos de las zonas de combate¹¹². Luego de varias gestiones al respecto, el CICR anunció que todos los grupos armados, tanto guerrilla como autodefensas habían reiterado su respaldo a la acción humanitaria, y que por lo tanto proseguían la atención y traslado de combatientes heridos¹¹³.

En 1998, la ONU creó, además, una unidad especialmente dedicada a Colombia en el departamento político de la Secretaría. Desde noviembre de ese año, se empezó a hablar del nombramiento de un asesor para la asistencia humanitaria y se mencionó al noruego Jan Egeland, quien fue vicescanciller de su país durante siete años, participó en los acuerdos de Oslo entre israelíes y palestinos, en la búsqueda de solución a los conflictos de Chechenia, Irlanda y Yugoslavia y, además, fue asesor del BID. También se mencionó al periodista estadounidense James Lemoine, quien trabajó en *The New York Times* como experto en el cubrimiento de conflictos y para Naciones Unidas como asesor en Guatemala¹¹⁴. En conclusión, a fines de 1999, y a petición del gobierno de Pastrana, el secretario general, Kofi Annan, nombró a Egeland como enviado especial para las negociaciones de paz, y en particular para el proceso adelantado con las FARC. El representante del secretario de la ONU ha adelantado una labor discreta, dirigida a buscar apoyo en la comunidad internacional para el proceso de paz, así como a alentar al gobierno y a las guerrillas al diálogo y la negociación. Comenzando el año 2001 dijo al respecto:

La ONU, junto con la UE, los países latinoamericanos y Estados Unidos, urgimos a las partes a que vuelvan a la mesa y que se progrese rápido hacia un acuerdo global sobre derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Tendré una reunión

¹¹¹ “El CICR apoya acuerdo humanitario”, en *El Espectador*, 30 de diciembre de 2000.

¹¹² “CICR suspende evacuación de los combatientes”, en *El Espectador*, 4 de octubre de 2000, p. 3A.

¹¹³ “El CICR apoya acuerdo humanitario”, *op. cit.*

¹¹⁴ “Los asesores internacionales”, en *El Espectador*, 22 de noviembre de 1998.

con el Secretario General de la ONU y vaya transmitir la profunda preocupación que todos compartimos por la creciente violencia en Colombia, los asesinatos de la familia Turbay, por las masacres contra los campesinos y por la debilidad del proceso¹¹⁵.

Egeland también se ha entrevistado con Manuel Marulanda y Raúl Reyes en la zona de distensión, así como con el encargado de la política exterior de la Unión Europea, Javier Solana, para coordinar el apoyo al proceso de paz colombiano¹¹⁶.

A medida que han aumentado los desplazamientos de población, tanto internos como hacia las fronteras, la preocupación por estos hechos ha ido ganando espacio en la agenda nacional e internacional, a tal punto que son muchas las voces que claman por políticas claras al respecto y solicitan que se incorpore el tema en el proceso de paz. En mayo de 1998, la ONU envió una misión sobre refugiados y desplazamiento interno y, luego, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) se estableció en Barrancabermeja, Apartadó y Puerto Asís, y anunció que estas sedes se ampliarían si los actores del conflicto garantizaban la seguridad de los representantes de la ONU que allí participan. El Programa Mundial de Alimentos (PMA) alertó a la comunidad internacional por la insuficiencia de ayuda alimentaria para los desplazados de Colombia¹¹⁷, mientras la Unesco gestionó recursos para la educación de niños y niñas desplazados en Medellín, Bogotá, Soacha, Cartagena, Cali, Bucaramanga, Barrancabermeja, Valledupar y Montería, principales centros urbanos receptores de desplazados¹¹⁸. Leila Lima, encargada del asunto de refugiados y desplazados, quien lleva 16 años trabajando en la resolución de conflictos en distintos países, afirma que en toda su experiencia no había conocido un caso tan particular y complejo como el de Colombia por la existencia de varios actores: guerrillas, paramilitares y narcotraficantes, y agrega:

Aquí cada cual pide lo suyo, empezando por la guerrilla, que no es una sino varias, y eso de por sí hace que el proceso sea difícil [...] los paramilitares tienen toda la capacidad bélica, además de la interlocución e incluso el manejo político [...] el narcotráfico hace que el conflicto armado sea aún más difícil y no comparable con la situación de Centroamérica [...] los grupos armados en Colombia tienen una gran capacidad económica y hay una autarquía de parte de paramilitares, guerrillas y narcotráfico, por lo que no hay posibilidad de presiones internacionales, como sí las hubo en El Salvador¹¹⁹.

Otras dependencias de Naciones Unidas también incluyen a Colombia en sus informes y comienzan a hacer presencia en el país. Así lo hizo, por ejemplo, el grupo de trabajo de la ONU que investiga desapariciones forzadas. Luego, Olara Otunnu, representante de la ONU para la protección de los niños en el conflicto armado, se reunió con las FARC y el gobierno, y les planteó la urgencia de sacarlos de la guerra e incluir su protección en la

¹¹⁵ “Vendrá misión de la ONU”, en *El Tiempo*, 8 de enero de 2001.

¹¹⁶ “Enviado de ONU se declara optimista de continuidad del proceso de paz”, en *El Tiempo*, 22 de enero de 2001.

¹¹⁷ “La ONU advierte”, en *El Tiempo*, 14 de diciembre de 2000.

¹¹⁸ “Gobierno y Unesco diseñan plan de alfabetización de desplazados”, en *El Espectador*, 16 de enero de 2001.

¹¹⁹ “Relator de la ONU para los refugiados”, en *El Espectador*, 1 de mayo de 1999.

agenda de la paz¹²⁰. En junio de 1999, visitaron a las FARC en el Caguán el director regional de la Unicef, Carel de Rooy, el director del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y dos asesores de la ONU en Colombia¹²¹. Luego lo hizo la directora de Unicef, entidad encargada de la infancia, para revisar la situación de los menores de edad en el conflicto armado¹²². Igualmente, la Oficina de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas ha intervenido en el asunto de la erradicación y sustitución de cultivos ilícitos. Y la visita de su director ejecutivo a la zona de despeje, que estaba programada para marzo de 2000 con el fin de que escuchara la propuesta de las FARC de sustitución de cultivos, fue aplazada hasta cuando se esclareciera el asesinato de tres ciudadanos estadounidenses. En Juradó (Chocó) una misión humanitaria de la ONU y la Defensoría del Pueblo verificaron la situación de los indígenas embera¹²³. Asimismo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) durante los últimos tres años le ha llamado la atención al gobierno colombiano por su falta de protección a la vida y los derechos de los sindicalistas. En el 2001 estuvo a punto de pedirle a la Comisión de Encuesta iniciar una acción al respecto, que hubiera implicado mayores sanciones¹²⁴.

Además de los organismos internacionales, especialmente de Naciones Unidas, intervienen cada vez con mayor frecuencia y dureza organismos intergubernamentales hemisféricos de muy diversa especie, como la CIDH y la OEA. La primera ha proferido varias condenas contra el país, como la que ya comentamos sobre la masacre de Trujillo; la segunda nombró una misión de observación y vigilancia para las elecciones del 26 de octubre de 1997 en las principales regiones afectadas por la violencia¹²⁵. César Gaviria, en calidad de secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA), ratificó la voluntad de la organización de participar en el proceso de pacificación si el gobierno de Colombia lo solicitaba¹²⁶.

Son, pues, muchas las entidades del sistema de Naciones Unidas que tienen que ver con la situación colombiana, y que han prestado un servicio invaluable. Hay entre ellas, sin embargo, diverso tipo de tensiones, desde las que se generan en torno a la interpretación de la problemática y acerca de la estrategia más adecuada para enfrentarla, hasta las que surgen por disputas burocráticas y personales, por figuración, espacio y recursos propios. Estas tensiones afectan su eficacia en la medida en que las partes en conflicto, o al menos el gobierno colombiano, no tengan sobre el papel una estrategia consistente acerca de la presencia internacional en la búsqueda de salidas negociadas al conflicto armado.

¹²⁰ “ONU pide respeto a los niños en la guerra”, en *El Espectador*, 2 de junio de 1999, p. 9A.

¹²¹ Castrillón, Gloria, “Delegación de los Estados Unidos en el Caguán”, en *El Espectador*, 4 de junio de 1999, p. 4A.

¹²² “Unicef en Colombia”, en *El Espectador*, 20 de diciembre de 2000.

¹²³ “Misión humanitaria a Juradó”, en *El Tiempo*, 4 de enero de 2001.

¹²⁴ “Nueva sanción de OIT”, en *El Tiempo*, 23 de junio de 2001, pp. 2 y 12.

¹²⁵ “OEA ultima detalles de misión veedora”, en *El Espectador*, 10 de octubre de 1997, p. 12A; “OEA y España envían observadores a Colombia”, en *El Espectador*, 17 de octubre de 1997, p. 10A.

¹²⁶ “Colaboración sí, pero posconflicto”, en *El Tiempo*, 20 de abril de 1999, p. 7A.

Presencia de diversos países

Aun antes de terminar el gobierno de Samper, las embajadas de los países de la Unión Europea visitaron en varias ocasiones diversas regiones colombianas para identificar fórmulas de apoyo a un eventual proceso de paz. Igualmente, desde entonces, distintos gobiernos han ofrecido sus buenos oficios. Así, por ejemplo, el de Costa Rica en reiteradas ocasiones mostró su disposición por facilitar las negociaciones, ser garante o testigo de éstas y permitir que en su territorio se realicen diversas gestiones y hasta las negociaciones¹²⁷. El de Venezuela ofreció mediar si se lo pedía el presidente de Colombia, y el entonces ministro de Frontera, Pompeyo Márquez, dijo estar dispuesto a participar en las negociaciones como miembro del Movimiento Amplio al Socialismo (MAS), aunque recordó que Samper no había concretado la solicitud de las FARC en el sentido de que Venezuela fuera mediadora en la entrega de los soldados, demanda que había sido aceptada por el presidente Caldera. El gobierno de Alemania realizó variadas gestiones para ayudar a que el ELN se dispusiera a negociar, aunque éstas se mezclaron con la confusa participación de la pareja Mauss. Parlamentarios de ese país afirmaron, sin embargo, que Colombia no estaba preparada para iniciar una negociación ni para recibir una mediación internacional, en buena parte debido a la crisis de los partidos que impide negociar en forma sólida¹²⁸. El presidente español, José María Aznar, manifestó su disposición para apoyar un eventual proceso de paz¹²⁹, y el entonces canciller ruso y luego primer ministro fugaz, Evgueni Primakov, ofreció la ayuda de su país para mediar en el diálogo¹³⁰. En la liberación de los setenta militares secuestrados por las FARC participaron embajadores de diversos países¹³¹.

Asimismo, desde la época de Samper, diversas entidades intergubernamentales manifestaron su interés por colaborar en el proceso de paz, pero también plantearon exigencias al respecto. El comité de ayuda humanitaria de la Comisión Europea destinó siete millones de dólares para que fueran invertidos por las ONG en Colombia en programas para los desplazados, mientras el Parlamento Europeo solicitó a la guerrilla y al gobierno colombiano iniciar el diálogo para conseguir una paz duradera y estable¹³², y pidió a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU el nombramiento de un relator especial para Colombia¹³³.

Aunque fue el agravamiento del conflicto durante el gobierno de Samper la alarma que atrajo la atención de la comunidad internacional sobre Colombia y que desató en el país ansiosas solicitudes de presencia internacional, la participación de otros países y de organismos internacionales ha sido mucho mayor en el gobierno de Pastrana que en el Samper, el cual se vio afectado por su escasa credibilidad externa. De hecho, desde antes de su posesión, Pastrana recibió diversos mensajes, entre otros, de los gobernantes de

¹²⁷ “Narcoguerrilla afectaría el proceso de paz”, en *El Espectador*, 25 de marzo de 1998.

¹²⁸ “Mediación alemana”, en *El Tiempo*, 25 de enero de 1998.

¹²⁹ “Madrid sede de las negociaciones”, en *El Tiempo*, 8 de febrero de 1998.

¹³⁰ “Rusia apoya la paz”, en *El Tiempo*, 10 de marzo de 1998.

¹³¹ “Ofensiva de paz del gobierno en la ONU”, en *El Espectador*, 22 de septiembre de 1997, p. 10A.

¹³² “Diplomacia por la paz”, en *El Tiempo*, 21 de septiembre de 1997, p. 12A.

¹³³ “La ONU visitó Trujillo”, en *Cambio 16*, 2 febrero de 1998.

Estados Unidos, España, Gran Bretaña y Francia, en los que manifestaban su disposición a colaborar en la solución negociada de los conflictos internos¹³⁴. Posteriormente, recibió de diversos gobiernos el ofrecimiento de sus países como eventual sede de las negociaciones. Citemos algunos casos concretos: el presidente de Costa Rica, Miguel Ángel Rodríguez, puso a disposición la Universidad de la Paz para un posible diálogo entre la guerrilla y el gobierno colombiano¹³⁵. Igual hicieron los gobiernos de España, Alemania, Suecia, Noruega, Venezuela y Puerto Rico, que ofrecieron su territorio para que se llevara a cabo la convención de paz con el ELN¹³⁶. La ministra de Relaciones Exteriores de Suecia, Anna Lindh, visitó el país con el fin de expresar el apoyo de su gobierno a las negociaciones que venía adelantando la administración Pastrana¹³⁷. Lo mismo hizo un grupo de legisladores de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Brasil¹³⁸. Italia y el Vaticano ofrecieron su ayuda al recibir la visita del alto comisionado para la paz y del presidente del Senado colombiano¹³⁹. Una comisión internacional de la Iglesia Católica, procedente del Vaticano, analizó el problema de los desplazados y expresó su apoyo a una salida negociada al conflicto colombiano¹⁴⁰.

Sin entrar aún en lo referente a la Mesa de Donantes de Europa para el Plan Colombia, señalemos que en esa abundante participación internacional han predominado las manifestaciones de buena voluntad por sobre las acciones concretas. De esa presencia externa no han estado tampoco ausentes los casos problemáticos. Tal vez los más significativos son los de Alemania y Venezuela. El primero, por la confusa participación de los Mauss, que llevaron al gobierno de Alemania a decidir que solo asumiría una función de mediación si su homólogo colombiano se lo solicitara¹⁴¹, y a los diputados Hempel y Kortmann, miembros del Partido Social Demócrata y supuestos comisionados en las negociaciones con el ELN, a decir en un enérgico comunicado que “el ELN otra vez trata de vender su política de paz con el precio de las vidas humanas y no escatima esfuerzos para enredar al recién elegido gobierno”¹⁴². En el caso venezolano, tanto el presidente Chávez como su canciller han insistido en una posición de neutralidad ante el conflicto, que los lleva a considerar que pueden tener comunicación directa con la guerrilla sin el aval del gobierno. Con todo, el ex canciller José Vicente Rangel aseguró que Venezuela estaba comprometida con los proyectos de ayuda para la paz en Colombia siempre que estos no tengan un sesgo militar, y encabezó la misión venezolana que debía participar como observadora en la reunión de la Mesa de Donantes¹⁴³.

¹³⁴ “Estados Unidos y Pastrana”, en *El Tiempo*, 26 de junio del 1998; “Medio mundo tiene interés en alcanzar la paz en Colombia”, en *El Espectador*, 28 de junio de 1998.

¹³⁵ “Costa Rica se ofrece como territorio de paz”, en *El Tiempo*, 5 de enero de 1999.

¹³⁶ “Sedes para la convención”, en *El Espectador*, 17 de febrero de 1999; “Muestras del apoyo internacional”, en *El Tiempo*, 6 de febrero de 2000.

¹³⁷ “Suecia le apuesta a la paz”, en *El Espectador*, 2 de julio de 1999.

¹³⁸ “Delegación carioca para la paz”, en *El Tiempo*, 7 de julio de 1999.

¹³⁹ “Vaticano e Italia apuntan a la paz”, en *El Espectador*, 2 de julio de 1999.

¹⁴⁰ “Llegó comisión internacional de la Iglesia”, en *El Tiempo*, 11 de marzo de 1998.

¹⁴¹ “Un país clave para la paz”, en *El Espectador*, 29 de junio de 1999.

¹⁴² “Parlamentarios alemanes no acuden a cita con el ELN”, en *El Tiempo*, 14 de junio de 1999, p. 6A.

¹⁴³ “Venezuela apoya ayuda a Colombia pero no en el plano militar”, en *El Espectador*, 4 de julio de 2000.

Intervención de sectores de la sociedad civil internacional

Además de Naciones Unidas, de varios gobiernos y de la Unión Europea en la búsqueda de salidas al conflicto, participan diversas organizaciones sociales de una amplia gama de países. Asimismo, numerosas ONG de distintos lugares del mundo están presentes en las zonas de mayor conflicto, con el fin de adelantar allí labores humanitarias. Todas ellas presionan tanto a los gobiernos de sus países y de Colombia como a los organismos regionales o internacionales para que tomen cartas en el asunto.

La presencia de distintas organizaciones sociales a través de manifestaciones, declaraciones y otras iniciativas se empezó a incrementar al mismo ritmo del escalamiento del conflicto en la segunda parte del gobierno de Samper. Así, la Coalición pro Derechos Humanos en Colombia, con sede en Canadá, protestó por la política del gobierno colombiano en esta materia, aprovechando la presencia del entonces presidente Samper en Montreal. El 29 de septiembre de 1997, en Berna (Suiza), se realizó la denominada “Marcha por la vida en Colombia”, con el propósito de llamar la atención de Europa en torno a la situación de derechos humanos del país¹⁴⁴. Otras protestas se suscitaron frente a la Embajada de Colombia en Bruselas para repudiar el asesinato de defensores de los derechos humanos. Amnistía Internacional, por su parte, en varias ocasiones ha pedido observar con lupa los problemas colombianos y ha denunciado que la solución a la violación de los derechos humanos —que no son negociables— se está aplazando al sujetarla al avance de las conversaciones de paz. En una ocasión afirmó: “Ahora que el gobierno colombiano viene a Europa a solicitar dinero para el Plan Colombia, prácticamente no hemos escuchado ningún programa para frenar de una vez por todas la escalada de la muerte allí”¹⁴⁵. Igualmente, *Human Rights Watch* ha denunciado las amenazas y asesinatos de defensores de derechos humanos, así como el incremento de la impunidad, y ha exigido el recorte de la asistencia militar estadounidense debido a los vínculos entre militares y paramilitares. A su vez, el Premio Nobel de Paz, José Ramos Horta, pidió a la comunidad internacional vincularse a la solución del conflicto armado colombiano¹⁴⁶. Por el país pasan una y otra vez delegaciones de distintas naciones preocupadas por la situación colombiana. Así, por ejemplo, para exigir que cesen los ataques contra los defensores de los derechos humanos y brindarles solidaridad, han visitado el país el Partido Verde Flamenco, el Tribunal Superior de Cataluña, la Comisión Internacional de Juristas, la Federación Internacional de Derechos Humanos, Fedefam, Iichrla (Canadá), Izquierda Unida, la Confederación Internacional de Sindicatos Libres, Comisiones Obreras de España, la ORIT y el Comité Chileno de Defensa de los Derechos Humanos y la ONG “Mujeres creadoras de paz”. También participaron en una misión internacional de paz una jurista inglesa, un profesor de la Universidad de Harvard, un sindicalista de Grecia y un japonés de una universidad de Estados Unidos¹⁴⁷.

¹⁴⁴ “Rechazo mundial a sabotaje electoral de la guerrilla”, en *El Espectador*, 26 de septiembre de 1997, pp. 1A y 11A.

¹⁴⁵ Gayón, Olga, “Eurotour es excluyente: ONG españolas”, en *El Espectador*, 23 de febrero de 2000.

¹⁴⁶ “Estados Unidos y Pastrana”, *op. cit.*

¹⁴⁷ Ramírez, Socorro, “Política exterior colombiana: diplomacia para la paz y para la economía”, en Restrepo, Luis Alberto (dir.), *Síntesis '2000*, Anuario Social, Político y Económico de Colombia, Bogotá, Fundación Social-IEPRI-Tercer Mundo, pp. 153-159.

Diversas entidades y personalidades de distintos países han ido escalando sus declaraciones y presiones. Algunas de ellas, por ejemplo, han empezado incluso a formular llamados para que los criminales de guerra sean juzgados por fuera de Colombia. Como decíamos antes, el juez español Baltasar Garzón afirmó que liderará la causa de los indígenas embera katíos colombianos que recurrieron a él para defender su neutralidad ante el conflicto armado. Garzón participó en el Encuentro Continental por la Vida y la Paz en Colombia, realizado en Quito, y en junio de 2001 estuvo en Bogotá y visitó las comunidades indígenas del Cauca. En el mismo sentido, varias organizaciones de derechos humanos de Europa y la Asociación para la Defensa de los Pueblos Amenazados instaron al gobierno colombiano a emprender acciones de protección de las comunidades indígenas¹⁴⁸. Pese a la oposición del gobierno colombiano, en mayo de 1999, con motivo del primer aniversario de la masacre de Barrancabermeja, sesionó en esa ciudad el tribunal internacional de opinión y luego lo hicieron los tribunales de opinión canadienses¹⁴⁹. En la conferencia organizada por la ONG española Ospaal, que realiza encuentros sobre los diversos conflictos que hay en el mundo, escogieron en el año 2000 el proceso de paz colombiano y para ello invitaron a los negociadores del gobierno y las FARC, Fabio Valencia y Raúl Reyes, y al líder del ELN, Antonio García¹⁵⁰. Otra ONG española, Paz y Tercer Mundo, señaló que vigilará el proceso que se sigue por las muertes del cooperante español Íñigo Eguiluz y del sacerdote Jorge Luis Mazo, ocurridas el 18 de noviembre de 1999 en el río Atrato. Dijo, además, que podría convertirse en el primer caso de juzgamiento de las acciones del paramilitarismo más allá de la justicia colombiana, para lo cual declaró que quería constituirse en parte civil del proceso que instruye la Fiscalía colombiana¹⁵¹.

Como en tiempos de Samper, intelectuales de diferentes países se han pronunciado sobre el conflicto colombiano durante la administración Pastrana. Unos han señalado: “Colombia constituye hoy un grave peligro para la región americana e incluso para el sistema internacional. Es uno de los grandes centros mundiales de conflicto, es uno de los más graves conflictos poscomunistas”¹⁵². Otros llegan a calificar el conflicto colombiano como más grave que el de Kosovo por sus repercusiones internacionales. Igualmente, 37 intelectuales se reunieron en París para analizar la situación colombiana y proponer recomendaciones. Entre estas se encuentra la de crear una estructura permanente de apoyo al proceso de paz que funcionaría desde París y haría el seguimiento del proceso, la discusión profunda de los temas y el estímulo de una política europea¹⁵³.

A manera de conclusión, podemos decir que están, pues, en marcha, muchas formas de participación externa sobre distintas dimensiones del conflicto armado colombiano, que acogen peticiones nacionales de mayor intervención o se suman a ellas. Muchas entidades estatales, intergubernamentales y no gubernamentales de varios países están presentes en programas con los desplazados, en acercamientos con las guerrillas, en negociaciones sobre secuestrados o en la búsqueda de fórmulas para la negociación.

¹⁴⁸ “Súplica internacional por los embera katíos”, en *El Espectador*, 15 de junio de 1999, p. 6A.

¹⁴⁹ “Barranca: Estado responsable por acción y omisión”, en *El Espectador*, 17 de mayo de 1999.

¹⁵⁰ “Debate al conflicto colombiano”, en *El Espectador*, 10 de junio de 2000.

¹⁵¹ “El País Vasco pide justicia”, en *El Espectador*, 14 de marzo de 2000.

¹⁵² “Colombia bajo la lupa”, en *El Espectador*, 13 de julio de 1999.

¹⁵³ “Política como escape a la violencia”, en *El Espectador*, 17 de diciembre de 2000.

La muy diversa y reiterada apelación nacional u ofrecimiento externo de participación internacional para buscar salidas al conflicto interno, manifiesta, ante todo, la incapacidad nacional para enfrentar y frenar las múltiples violencias que se cruzan y retroalimentan mutuamente. Pero también manifiesta cómo muy diversos sectores de la llamada comunidad internacional han venido haciendo presencia. La presión sobre los derechos humanos y contra los paramilitares ha sido muy positiva, a pesar de su ambigüedad, así como la exigencia a todos los actores armados de respetar el DIH y en particular, de sacar a la población del conflicto.

El gobierno de Pastrana ha demostrado iniciativa, imaginación y diligencia en el desarrollo de su diplomacia para la paz. El problema es que, en ausencia de una estrategia coherente ante el conflicto interno y sus salidas, no ha podido determinar con precisión cómo, cuándo y de qué manera espera la participación de las distintas instancias internacionales a las que el mismo gobierno o distintos sectores colombianos han convocado. Tampoco ha suscitado la discusión sobre el papel que deberían cumplir países, personalidades o entidades multilaterales que ya están presentes sobre el terreno o han tomado cartas en la situación colombiana.

El conflicto colombiano, su análisis y la búsqueda de posibles salidas ya no son de competencia exclusivamente nacional. Como lo hemos dicho, su vinculación con temas centrales de la agenda internacional, las diversas repercusiones externas que viene generando y el hecho de que en el mundo de hoy no es posible pensar ni asumir ningún asunto interno —y menos el de la paz— sin una perspectiva internacional, son poderosas razones para considerar la pertinencia de un aporte externo. Pero cualquier exaltación absoluta del valor de la intervención internacional o su búsqueda anárquica y espontánea puede traer nefastas consecuencias y agregarle explosivos ingredientes a una situación ya de por sí bien difícil. Por lo demás, la mediación internacional es un asunto complejo que no puede ser tomado a la ligera ni puede reemplazar los esfuerzos internos.

Parece entonces necesaria una redefinición de la diplomacia para la paz. La internacionalización del conflicto interno de Colombia es un hecho irreversible. Lo que preocupa es qué caminos pueda tomar ese proceso y qué tipo de intervención internacional sea conveniente en la resolución del conflicto colombiano. Si las negociaciones se estancan y el conflicto se desborda, no se puede descartar que surja una presión internacional para buscar desde afuera una salida. Por eso conviene a la diplomacia para la paz no desestimar la alarma por una posible intervención militar o humanitaria externa, sino realizar un análisis serio de cuándo podría desencadenarse, las formas que podría tomar y cómo podría evitarse. Más aún cuando la mayor presencia es la estadounidense, que arrastra consigo una propia perspectiva antinarcóticos y geopolítica y múltiples intereses de sectores ligados a la defensa y a la lucha contra las drogas.

EL PLAN COLOMBIA, INTERNACIONALIZACIÓN DEL CONFLICTO Y DIFICULTADES PARA LA PAZ

En un contexto de creciente internacionalización del conflicto, de demandas cada vez más numerosas de diversos sectores colombianos a favor de algún tipo de intervención externa y de incremento constante de la presencia internacional en la búsqueda de la paz, se convino el Plan Colombia.

Por tratar de responder a intereses dispares, el Plan tiene un carácter ambiguo. Por un lado, intenta atender a las urgencias que la situación interna le viene planteando a Colombia y, por el otro, responde a los intereses nacionales y geopolíticos regionales de Estados Unidos. Así lo mostraremos en esta última parte, que tiene dos ejes. El primero se refiere a las iniciativas del gobierno de Pastrana para frenar la internacionalización del conflicto a través de la diplomacia para la paz. El segundo se relaciona con las razones internas y geopolíticas estadounidenses, que llevan a Washington a buscar que su paquete de recursos para la lucha contra las drogas en Colombia se articule con la propuesta inicial formulada por el gobierno de Pastrana para el Plan Colombia, y lo desvíe en una perspectiva que, en contra de las expectativas del gobierno colombiano, internacionaliza aún más el conflicto.

Internacionalizar la paz para frenar la internacionalización del conflicto

Como lo vimos en la primera parte, al concluir el gobierno de Samper (1998) el Estado y la sociedad colombiana se encontraban en una situación de extrema debilidad táctica frente a los actores armados ilegales que incrementaban su accionar con graves efectos sociales y económicos. Tal debilidad se expresaba en agotamiento de la legitimidad del sistema político, aislamiento internacional, recesión económica y debilidad militar. El gobierno de Pastrana asumió entonces dos estrategias complementarias: por una parte, lanzar un audaz proceso de paz, y por otra, buscar recursos en el exterior para fortalecer el Estado paliando la crisis fiscal. La fuente que aparecía como más obvia y que le podía permitir al gobierno de Pastrana enfrentar la situación era Estados Unidos. Pero el centro del interés de Washington en Colombia era y sigue siendo la lucha contra el narcotráfico. Así lo había dejado en claro el Departamento de Estado, desde antes de la posesión de Pastrana, mediante la lista que le había enviado al presidente recién elegido con los siete requisitos que debía cumplir en la lucha antinarcóticos. En realidad, además de tratar de satisfacer a Washington, el nuevo presidente debía atender el real y creciente cruce del conflicto colombiano con el problema de las drogas. Tal vez por esas razones, Pastrana presentó desde el comienzo el proceso de paz como “la mejor manera de luchar contra el narcotráfico”. Veamos desde el comienzo y paso a paso lo que ocurrió al respecto.

La diplomacia por la paz

La internacionalización de la paz fue un lema de Pastrana desde su campaña electoral. Y desde muy pronto anunció su interés en que Estados Unidos participara de manera especial en ese proyecto. Como candidato, Pastrana había convertido el tema de la paz en eje fundamental de su campaña, especialmente en la segunda vuelta electoral y, en esa perspectiva, había recalcado la importancia de lograr un acuerdo entre las partes en conflicto sobre la participación de la comunidad internacional en la totalidad de las etapas del proceso, con el fin de que esta pudiera facilitar la prenegociación, proponer fórmulas de entendimiento, ser testigo de los compromisos adquiridos y servir de instancia de verificación de su cumplimiento¹⁵⁴. Una vez elegido presidente, anunció su propósito de

¹⁵⁴ “Pastrana y la paz”, en *El Espectador*, 24 de marzo de 1998; Discurso pronunciado el 8 de junio de 1998, “Una política de paz para el cambio”, en *Discursos sobre la paz*, s. d.

internacionalizar la paz para terminar la guerra e insistió en que la cooperación internacional sería un eje del proceso de paz. En su discurso de posesión, Pastrana retomó estas mismas ideas al referirse a la creación de un fondo para la paz que se constituiría con aportes del gobierno, de la sociedad civil y “de la Comunidad Internacional, que ha mostrado su interés en colaborar económicamente para aclimatar la paz en Colombia”. Y añadió:

Estados Unidos, en su condición de potencia hemisférica y por ser la economía más grande y avanzada del mundo, es un país fundamental para las relaciones internacionales de Colombia. Comenzaremos también con ellos una nueva era de entendimiento y de confianza que nos ha de permitir la diversificación de la agenda de nuestras relaciones, para avanzar por la senda de una verdadera cooperación, más de hermanos que de buenos vecinos¹⁵⁵.

Poco después de su posesión, Pastrana reclamó de los países industrializados el apoyo a un Plan Marshall, descrito como “la suma de recursos educativos, científicos, técnicos, culturales, sociales, económicos y políticos, para potenciar las energías con que cuenta esta nación”¹⁵⁶. En las bases del Plan de Desarrollo conocidas en noviembre de 1998 —en la parte referida a la agenda internacional—, el nuevo gobierno definió como prioridades temáticas los asuntos de la paz y la lucha antidrogas. Estableció también la diplomacia para la paz como el eje de su política exterior, la cual estaría dirigida a internacionalizar la paz para desinternacionalizar el conflicto¹⁵⁷. Con el paso de los días, irían tomando forma tres vías para el despliegue de la diplomacia por la paz: las visitas a gobernantes de naciones industrializadas, especialmente de Estados Unidos, para concertar su colaboración; la búsqueda de apoyo en los organismos internacionales, y la solicitud de corresponsabilidad tanto en las distintas fases del problema mundial de las drogas como en sus consecuencias en el conflicto armado colombiano.

Así, pues, desde su inicio, el nuevo gobierno fue perfilando —aunque no siempre con entera consistencia— dos estrategias complementarias de su mandato: por una parte, el lanzamiento de un audaz proceso de paz, que incluiría visitas al líder de las FARC y concesión de una zona de despeje; y, por otra, búsqueda de recursos en el exterior para fortalecer el Estado. Al mismo tiempo, para interesar a Washington, Pastrana articuló el tema de la paz a la lucha antidrogas al proponer que las FARC, una vez reintegradas a la vida civil, colaboraran en la erradicación y sustitución de cultivos. Teniendo en cuenta esa perspectiva, tanto la administración Clinton como el Congreso de Estados Unidos le dieron al proceso de paz un aval inicial, y esto mismo permite entender, entre otras cosas, la reunión de funcionarios estadounidenses con representantes de las FARC en Costa Rica, en diciembre de 1998; así como las visitas al Caguán a mediados de junio de 1999 de una delegación del Congreso de Estados Unidos, de la que hicieron parte el representante demócrata William Deleahunt —miembro del Comité de Relaciones

¹⁵⁵ República de Colombia Ministerio de Relaciones Exteriores, “La política exterior de Colombia: 7 de agosto a 31 de diciembre de 1998”, Bogotá, 1999, pp. 23-27.

¹⁵⁶ “Pastrana acoge pacto Puertas del Cielo”, en *El Tiempo*, 17 de julio de 1998; discurso del 11 de agosto de 1998, “De la retórica de la paz a los hechos de paz”, en *Discursos sobre la paz*, s. d.

¹⁵⁷ Punto 5 del capítulo I del Plan, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, *Plan Nacional de Desarrollo. Bases 1998-2002*, Bogotá, noviembre de 1998 citado en Ramírez, Socorro, “Los planes en política exterior”, Restrepo Moreno, *Síntesis* '99, 1999, pp. 153-158.

Exteriores y del Subcomité de Derechos Humanos de la Cámara—, siete suplentes de otros parlamentarios demócratas y republicanos y Robert White, presidente del Centro de Política Internacional¹⁵⁸; o a finales de junio de ese mismo año la visita de Richard Grasso, presidente de Wall Street, la Bolsa de Nueva York, quien habló con Raúl Reyes sobre las inversiones que podrían venir a Colombia si hubiera paz y sobre la democratización del mercado de capitales en Estados Unidos¹⁵⁹.

Si, dentro de su estrategia integral de gobierno, Pastrana buscaba la aproximación a Washington, la administración Clinton tenía también todo el interés en multiplicar sus gestos de simpatía hacia el nuevo presidente para resaltar la euforia de Washington por el fin del mandato de Samper. Seguramente por ello, Clinton multiplicó sus encuentros con Pastrana. Se entrevistó con el nuevo presidente colombiano aún antes de su posesión y, posteriormente, lo recibió en seis ocasiones más durante los dos primeros años del gobierno de Pastrana. Asimismo, comenzaron a incrementarse las visitas de altos funcionarios de Washington a Bogotá y se concretaron los primeros acuerdos. En diciembre de 1998, los ministros de Defensa de Estados Unidos y Colombia establecieron un programa de cooperación militar que implicaba la conformación de un batallón antinarcóticos. Esta sería la principal actividad de los numerosos asesores militares estadounidenses —entre doscientos y trescientos—, que desde el inicio de la administración Pastrana se encontraban en Colombia. De esta manera, además, Washington lograba involucrar por fin al Ejército colombiano en la lucha antinarcóticos.

Fiel a sus propósitos de internacionalizar la paz, tan pronto se posesionó, Pastrana emprendió intensas giras destinadas a presentar la diplomacia por la paz en los distintos espacios multilaterales. En 1998, ante la Asamblea de Naciones Unidas, el nuevo mandatario centró su intervención en la búsqueda de la paz y la solicitud de cooperación internacional, así se convirtió en el primer presidente colombiano en presentar el conflicto interno del país ante ese ámbito intergubernamental de carácter mundial. Aprovechó, además, la oportunidad para reunirse con la alta comisionada para los Derechos Humanos y solicitarle el envío de delegados de esa entidad para que actuaran como garantes en los cinco municipios asignados como zona de despeje para las conversaciones con las FARC¹⁶⁰; en aquella ocasión Pastrana aclaró, sin embargo, que eso no significaba una solicitud de intervención de la ONU en ninguna de las fases del proceso de paz en Colombia¹⁶¹.

La diplomacia por la paz se ha desplegado, igualmente, en actos multilaterales de carácter regional y a través de múltiples visitas presidenciales a distintos países¹⁶². Todos

¹⁵⁸ Castrillón, Gloria, “Delegación de los Estados Unidos en el Caguán”, en *El Espectador*, 4 de junio de 1999, p. 4A.

¹⁵⁹ “Muestras del apoyo internacional”, en *El Tiempo*, 6 de febrero de 2000.

¹⁶⁰ “Pastrana dice sí”, en *El Espectador*, 23 de septiembre de 1998.

¹⁶¹ *El Tiempo*, 23 de septiembre de 1998.

¹⁶² En enero de 1999, en Cuba, Pastrana suscribió un “acta de compromiso” con Fidel Castro y Hugo Chávez sobre el proceso de paz colombiano. En marzo, viajó a España, Marruecos y el Vaticano con igual propósito. En mayo, visitó el Japón y la China en busca de créditos, inversiones y apoyo para la política de paz. “Pastrana parte al Oriente”, en *El Espectador*, 8 de mayo de 1999. En septiembre, viajó Estados Unidos y en octubre pidió ante al Parlamento Europeo una inversión en la paz de Colombia. En abril de 2000, Pastrana fue a Washington y Londres a realizar gestiones en torno al Plan Colombia. En octubre viajó a Chile y Argentina para buscar respaldos a su estrategia de lucha contra las drogas y a favor de la paz; “Fox apoya Plan del presidente Pastrana”, en *El Espectador*, 9 de octubre de 2000, p. 1A. El presidente

esos viajes han sido aprovechados por el presidente para hacer anuncios con respecto a los diálogos con la guerrilla, para buscar pronunciamientos a favor de la estrategia gubernamental y para realizar reuniones bilaterales sobre el tema¹⁶³. Con todo, conviene señalar que sus gestiones solo han buscado obtener declaraciones y recursos para la paz, pero no parece que hayan sido aprovechadas para ofrecer claras indicaciones sobre lo que el gobierno espera de la presencia internacional en el conflicto y en la búsqueda de la paz. Al menos, no es posible documentarlo.

Según el balance presentado por el propio presidente en su discurso del 20 de julio de 1999, en la instalación del Congreso, su administración había logrado, durante el primer año de gobierno, el restablecimiento de los vínculos del país con la comunidad internacional y, además, obtuvo algunos recursos económicos y apoyos políticos para la paz¹⁶⁴. Y según el balance de las gestiones internacionales a favor de la paz hasta el año 2000, elaborado por el ministro de Relaciones Exteriores, Guillermo Fernández de Soto, el logro más significativo de la política exterior del gobierno fue

...el avance de la diplomacia por la paz, que reemplazó a la diplomacia guerrillera [...] representantes de gobiernos que en el pasado eran cercanos, tolerantes o aceptaban la verdad guerrillera, exigieron a los voceros de las FARC que terminen con la práctica del secuestro, suscriban acuerdos humanitarios y dejen de beneficiarse con las actividades del narcotráfico¹⁶⁵.

Las percepciones de Washington sobre el problema colombiano fueron cambiando durante el primer año del gobierno de Pastrana, a raíz de situaciones tanto estadounidenses —de las que nos ocuparemos más adelante— como de la dinámica misma del conflicto armado colombiano. En Colombia y fuera de ella aumentaba la desconfianza sobre el camino adoptado por el gobierno: negociar en medio de un conflicto cuya agudización continuaba elevando las tasas de asesinatos, secuestros (la mitad de los que se producen en el mundo) y actos de terrorismo (tercero a escala mundial). Aumentaba también el desplazamiento de campesinos y gentes de escasos recursos, el

De la Rúa declaró que apoyaba los esfuerzos de Bogotá en el combate contra el narcotráfico, pero su apoyo al Plan Colombia no fue contundente; “Pastrana llegó a Argentina a hablar de la paz y el comercio”, en *El Tiempo*, 12 de octubre de 2000, pp. 1 y 5.

¹⁶³ Así lo hizo en la XII cumbre de los No Alineados en Sudáfrica —durante la cual Pastrana se reunió con Nelson Mandela, Yasser Arafat y Fidel Castro—; “Diplomacia por la paz en la XII Cumbre NOAL”, en *El Espectador*, 2 de septiembre de 1998. También aprovechó las reuniones del Grupo de Río realizadas en Panamá, México y Cartagena, así como las cumbres iberoamericanas celebradas en Portugal, Cuba y Panamá para buscar declaraciones de respaldo al proceso de paz; “Cumbre Iberoamericana”, en *El Tiempo*, 18 de octubre de 1998. Desde República Dominicana, donde participaba en la segunda cumbre de la Asociación de Estados del Caribe, Pastrana indicó que prolongaría la vigencia de la zona de despeje si ésta era utilizada para negociar, y se reunió con Fidel Castro —quien anunció que participaría discretamente en el proceso— y Hugo Chávez —quien declaró que actuaría como mediador en los diálogos con las FARC si ambas partes así se lo solicitaban—; “Prórroga si hay negociación”, en *El Espectador*, 19 de abril de 1999, p. 4A. El encuentro de América Latina y el Caribe con la Unión Europea realizado, en Río de Janeiro, fue aprovechado para dialogar con el canciller Gerhard Schroeder sobre una mediación alemana en el diálogo político con el ELN; “Un país clave para la paz”, en *El Espectador*, 29 de junio de 1999. El 85° aniversario de la construcción del Canal de Panamá también le permitió al gobierno realizar algunas reuniones con los presidentes de países vecinos. “Internacionalización ¿virtud o defecto?”, en *El Espectador*, 4 de julio de 1999.

¹⁶⁴ Ramírez, “Política exterior colombiana: diplomacia para la paz y para la economía”, *op. cit.*, pp. 139-147

¹⁶⁵ “Reemplazamos la diplomacia guerrillera”, en *El Espectador*, 3 de enero de 2001.

exilio de numerosos defensores de los derechos humanos, la huida de incontables colombianos de clase media que han abandonan el país para dirigirse a otras naciones, especialmente hacia Estados Unidos, y la salida de inversionistas que, con sus recursos de capital, buscan un lugar seguro. En Washington influyeron, asimismo, las crecientes críticas internas en Colombia y fuera del país a las presuntas concesiones excesivas del gobierno a las FARC, ya la actuación de éstas en la zona de despeje y en los diálogos de paz. Las críticas se incrementaron a partir del compás de espera de tres meses, convenido en febrero de 1999, para definir la prolongación de la zona de despeje. Los reparos se extendían a la improvisación del gobierno colombiano sobre la orientación estratégica de las negociaciones y a la falta de real voluntad de paz de las FARC. Para consolidar un cambio de posición de importantes sectores estadounidenses frente al proceso de paz en Colombia, vinieron a sumarse dos acontecimientos decisivos: en primer lugar, el asesinato, en marzo de 1999, de tres indigenistas estadounidenses por parte de las FARC, hecho que suscitó la inmediata exigencia de extradición de los responsables; y, posteriormente, la caída del avión “fantasma” de inteligencia estadounidense RC-7B al sur de Colombia, en julio de ese mismo año. Estos hechos y la evolución de las percepciones de Estados Unidos frente al proceso se verían reflejados luego en la concepción final del Plan Colombia¹⁶⁶. Ya no se trataría en adelante de negociar con las FARC a cambio de su colaboración en el desmonte de los cultivos ilícitos, sino de presionarlas militarmente mediante el ataque a los cultivos ilegales y a sus defensores. Los nuevos hechos y las cambiantes percepciones a las que daban lugar, se fueron traduciendo en diversas versiones del Plan Colombia.

Diversas versiones, distintos propósitos

Es enteramente normal que en la elaboración de cualquier plan surjan distintas versiones. Pero en el caso del Plan Colombia se produjeron algo más que meros ajustes sobre un mismo eje. A diferencia de lo que indican funcionarios que participaron en su elaboración o que tienen que ver con su realización, las distintas versiones del Plan no constituyen tan solo diversos documentos de apoyo que habrían ido surgiendo en el proceso de su construcción, ni son únicamente variadas formas de presentación que hacían explícita una u otra información según la entidad a la que el Plan estuviera dirigido o según los planes de acción concretos que se quisieran formular. Las primeras referencias al Plan tuvieron una cierta continuidad entre agosto de 1998 y de agosto de 1999, primer año del gobierno de Pastrana, pero en septiembre del segundo año su contenido cambió sustancialmente. Examinemos y comparemos, pues, las diversas referencias al Plan y las sucesivas versiones que se fueron formulando.

La primera formulación de los planes del gobierno en relación con la paz se encuentra en el plan de desarrollo, “Cambio para construir la paz: 1998-2002”, donde se denomina como “Plan Colombia” el presunto Plan Marshall al que se había referido Pastrana en su campaña. Allí se habla de

¹⁶⁶ “La actualización de la inteligencia global: Colombia pierde su arma secreta contra las FARO”, en *El Tiempo*, 29 de julio de 1999.

...la puesta en marcha de un plan especial para la reconstrucción económica, social y ambiental de las zonas más afectadas por el conflicto: el Plan Colombia [que] adelantará su acción en tres frentes: sustitución de cultivos ilícitos por medio de programas de desarrollo alternativo, atención a la población desplazada y acciones priorizadas y localizadas hacia donde la violencia ha asumido un carácter crítico, y erradicación de cultivos ilícitos empresariales con participación militar y policial¹⁶⁷.

El propio presidente lo presentaría en diciembre de 1998 como: “Un conjunto de proyectos de desarrollo alternativo que canalizarán los esfuerzos compartidos de los gobiernos y de los organismos multilaterales con la sociedad colombiana”¹⁶⁸.

En su primera formulación, el Plan aparece como el eje articulador de la política de paz. El objetivo central de la estrategia es, en ese momento, crear condiciones económicas, sociales y ambientales que propicien una paz integral y que estimulen la participación y concertación social. El texto reconoce la existencia de causas objetivas y subjetivas de la violencia, entre las que se encuentran la pobreza, la desigualdad social y económica y la falta de participación política; igualmente, hace alusión a la relación del conflicto con el problema de las drogas ilegales. El Plan prevé que, a través del fondo de inversiones para la paz, el gobierno concentraría su acción en cinco campos, como lo muestra el Cuadro 1: desarrollo económico y social, atención humanitaria, fortalecimiento institucional, mejoramiento de infraestructura y protección ambiental. Aunque, en una primera etapa, la acción se concentraría en el sur el país, el Plan se aplicaría en todas las zonas de conflicto y de presencia de cultivos ilícitos. Con relación a estos últimos plantea una perspectiva no militar, que trataría de “pasar del modelo tradicional de la seguridad, basado en la represión policía-justicia-prisión, al desarrollo de intervenciones con un mayor contenido preventivo y pedagógico como estrategias para la disminución de la violencia, sin olvidar las acciones de control”¹⁶⁹.

Una segunda versión del Plan se presenta al grupo consultivo de apoyo al proceso de paz, el 5 de junio de 1999 y durante el encuentro de mandatarios de Europa y América Latina y el Caribe, realizado en Río de Janeiro. Esta versión contiene una formulación más completa. Parte de la presentación de una política de paz integral y de sus tres aspectos centrales: la negociación, la reforma política y la estrategia de desarrollo para la paz. Esta última incluye el Plan Colombia, junto con una política de prevención y atención de desplazados y un plan de desarrollo alternativo para la sustitución de cultivos ilícitos¹⁷⁰. El Plan Colombia contiene, a su vez, seis campos de acción que, como lo muestra el Cuadro 1, son prácticamente los mismos de la primera versión, aunque desagregados en lo que se refiere a la promoción y protección del capital humano y la atención humanitaria.

¹⁶⁷ República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Plan de Desarrollo, Capítulo cuarto, apartado I, Estrategias dirigidas a zonas afectadas por el conflicto.

¹⁶⁸ República de Colombia, Ministerio de Relaciones Internacionales, “El Plan Colombia: una gran alianza con el mundo contra el delito internacional, por los derechos humanos, los derechos sociales y por la ecología”, en “La política exterior de Colombia: 7 de agosto a 31 de diciembre de 1998”, *op. cit.*, p. 137.

¹⁶⁹ Presidencia de la República, Oficina del alto comisionado para la paz. DNP, Plan Colombia, diciembre de 1998, p. 11.

¹⁷⁰ Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Planeación Regional y Urbana, reunión del grupo consultivo de apoyo al proceso de paz en Colombia, documento borrador, 5 de junio de 1999.

El gobierno colombiano esperaba conseguir en esa reunión socios europeos que financiaran, en particular, lo relacionado con la sustitución de cultivos ilícitos. Pero no lo consiguió¹⁷¹.

CUADRO 1
CAMPOS DE ACCIÓN DE LAS DOS PRIMERAS VERSIONES DEL PLAN COLOMBIA

<i>Diciembre 1998</i>	<i>Junio de 1999</i>
1) Desarrollo económico	1) Procesos productivos sostenibles
2) Asistencia humanitaria y al capital social	2) Atención humanitaria
3) Fortalecimiento institucional	3) Protección del capital humano
4) Mejoramiento de la infraestructura	4) Desarrollo institucional y de capital social
5) Protección ambiental	5) Infraestructura para la paz
-	6) Promoción de la sostenibilidad ambiental

Cuadro construido a partir de Presidencia de la República-Oficina del Alto Comisionado para la Paz-DNP, Plan Colombia, diciembre de 1998; Unidad de Planeación Regional y Urbana del DNP, documento preparado para la reunión del grupo consultivo de apoyo al proceso de paz en Colombia, 5 de junio de 1999.

Hasta mediados de junio de 1999, las dos primeras versiones del Plan Colombia conservaban, pues, su carácter de eje articulador de las estrategias sociales, económicas y políticas vinculadas a la negociación y a la reforma política. Pero, en este mismo período, se venían consolidando los cambios de percepción de importantes sectores estadounidenses sobre la situación colombiana, a los que ya hemos hecho referencia, y el debate antidrogas que se desarrollaba en ámbitos estadounidenses influía en la formulación del Plan. De ahí que el punto de mayor inflexión entre las diversas versiones del Plan Colombia puede encontrarse a partir de la visita a Bogotá del subsecretario de Estado Thomas Pickering, realizada a mediados de 1999.

En reuniones con el gobierno colombiano y con el propio presidente Pastrana, Pickering examinaba las posibilidades de cooperación de Washington con Bogotá. Una frase del alto funcionario sintetiza el cambio que comenzaba a insinuarse: “el proceso de paz debe apoyar y no interferir con la cooperación antinarcóticos”. A su regreso a Washington, el subsecretario pidió a las autoridades colombianas la presentación de un plan concreto que permitiera diligenciar la ayuda solicitada por Colombia. Al mismo tiempo, y después de la ofensiva guerrillera de mediados de 1999, el ministro de Defensa colombiano solicitaba, en visita a Washington, 500 millones de dólares en ayuda militar, adicionales a los 289 millones de dólares que habían sido aprobados para 1999¹⁷².

¹⁷¹ Ramírez León, José Luis, “Cumbre en Río: ¿qué le dejó a Colombia?”, en *El Espectador*, 4 de julio 1999, p. 4A.

¹⁷² *The New York Times*, “Plan to Strengthen Colombia Nudges U.S. for \$3.5 Billion” 18 de septiembre de 1999, p. 6A.

De aquí nace la tercera versión del Plan Colombia, conocida en septiembre de 1999, como resultado del trabajo conjunto de técnicos colombianos y estadounidenses. Esta nueva formulación contiene ya modificaciones sustanciales. Si comparamos los cuadros 1 y 2, encontramos que —a diferencia de las dos primeras versiones en las cuales el Plan era la parte central de la estrategia de paz, no incluía un campo de acción antidrogas y la erradicación constituía junto a la política de prevención y atención de desplazados las otras dos dimensiones del desarrollo hacia la paz— esta tercera versión centra el Plan en la lucha antinarcóticos. En sus objetivos no aparece el quinto tema que, luego, como se puede ver en los cuadros 2 y 3, se explicita en los componentes: el desarrollo social y la democratización, que constituían el eje de la primera versión. Ya el texto no hace hincapié en la participación social para una paz integral que ahora aparece solo como parte de la presión contra los actores armados, sino en la lucha antinarcóticos, que es la parte más desarrollada de esta tercera versión. Incluso todas las medidas destinadas a superar la crisis económica y fiscal, aparecen más orientadas a evitar que nuevos colombianos se vinculen a la producción y exportación de las drogas, más que a crear las condiciones sociales y económicas para propiciar la paz, como señalaban las primeras versiones¹⁷³. El interés no recae ya en la erradicación de los cultivos ilícitos con participación de la guerrilla, sino en desmontar “los vínculos estrechos de los traficantes con los grupos armados al margen de la ley [que] han obligado a las Fuerzas Armadas a enfocarse en un aporte firme y decisivo a una lucha integral y coherente contra esta amenaza”¹⁷⁴. De este modo, se abandonan los ejes iniciales del Plan y se asume completamente la política antidrogas estadounidense.

CUADRO 2
TERCERA VERSIÓN DEL PLAN COLOMBIA

Objetivos
1) Fortalecimiento del Estado y de la sociedad para negociación de paz
2) Reforma institucional
3) Lucha antinarcóticos
4) Recuperación económica
Estrategias generales
1) Reactivación económica que genere empleo, fortalezca la capacidad del Estado para recaudar impuestos y ofrezca una fuerza económica viable para contrarrestar el narcotráfico; expansión del comercio con mejor acceso a los mercados y acuerdos que atraigan inversión extranjera.
2) Ajuste fiscal y financiero para fomentar la actividad económica y recuperar prestigio en mercados internacionales.
3) Paz a través de negociación con la guerrilla basada en integridad territorial, democracia, derechos humanos, Estado de derecho y lucha contra el narcotráfico.

¹⁷³ Hace un análisis del modelo económico y social que contiene esta versión del Plan Colombia y que dificulta la búsqueda de alternativas a los cultivos, así como de su relación con el proceso de negociación de paz, los derechos humanos y el fortalecimiento institucional. González, Fernán “Para leer el Plan Colombia”, en *Cien días*, Bogotá, Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), vol. 10, núm. 47, noviembre de 2000, pp. 10-15.

¹⁷⁴ Plan Colombia, Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado, septiembre de 1999, pp. 30-31.

CUADRO 2
TERCERA VERSIÓN DEL PLAN COLOMBIA
(Continuación)

Estrategias generales
4) Defensa nacional para reestructurar y modernizar las Fuerzas Armadas y de Policía, recuperar el Estado de derecho y la seguridad en todo el territorio, combatir el delito organizado y los grupos armados, proteger los derechos humanos y el DIH.
5) Fortalecimiento de la justicia y los derechos humanos para reafirmar el Estado de derecho, asegurar una justicia igualitaria e imparcial, promover las reformas en las Fuerzas Militares y la Policía para garantizar que éstas cumplan con su papel en la defensa y el respeto de los derechos y la dignidad de todos.
6) Lucha antinarcoóticos. Una estrategia antinarcoóticos, en asocio con los demás países involucrados en algunos o todos los eslabones de la cadena: la producción, distribución, comercialización, consumo, lavado de activos, de precursores y de otros insumos y el tráfico de armas, para combatir todos los componentes del ciclo de las drogas ilícitas, y para impedir el flujo de los productos de dicho tráfico que alimenta la violencia hacia la guerrilla y otras organizaciones armadas.
7) Desarrollo alternativo que fomente actividades agropecuarias y económicas rentables para los campesinos, proteja el ambiente, conserve áreas selváticas y ponga fin a la expansión de cultivos ilícitos en la Amazonia y los parques naturales.
8) Participación social con el fin de lograr responsabilidad en gobiernos locales, compromiso comunitario, esfuerzo anticorrupción, presión constante sobre la guerrilla y demás grupos armados —para eliminar los secuestros, la violencia y los desplazamientos— y colaboración con empresarios locales y grupos laborales —para promover modelos innovadores y productivos frente a economía globalizada, fortalecer las comunidades agropecuarias y reducir la violencia rural—.
9) Desarrollo humano. Una estrategia de desarrollo humano que garantice servicios de salud y educación adecuados para todos los grupos vulnerables de nuestra sociedad durante los próximos años, incluidos no solo los desplazados o afectados por la violencia, sino también los sectores sumergidos en condiciones de pobreza absoluta.
10) Corresponsabilidad internacional en la acción integrada, equilibrada y simultánea contra todos los eslabones del tráfico de droga; distribución de costos según la capacidad económica individual.

Cuadro construido a partir de *Desde abajo*, suplemento especial, noviembre de 1999; “Para leer con lupa: el Plan Colombia”, en *Magazín de El Espectador*, N° 868, 2 de enero de 2000.

El gobierno colombiano presentó formalmente esta tercera versión a la Secretaría de Estado el 16 de septiembre de 1999, un día antes de que Pastrana hablara de su contenido en una intervención televisada en Bogotá, antes de salir para Estados Unidos, donde debía intervenir en la ONU y entrevistarse con Clinton¹⁷⁵. Mientras se elaboraba esta tercera versión del Plan, se conocieron en Colombia las visitas del zar Antidrogas a diversos países latinoamericanos, sus declaraciones que señalaban al país como “la amenaza regional”, así como los rumores de la prensa regional sobre una posible

¹⁷⁵ “Plan Colombia a Estados Unidos”, en *El Tiempo*, 19 de septiembre de 1999, p. 3A.

intervención militar de una fuerza multilateral en Colombia. Para responder a estos rumores, Pastrana negó en su discurso, pronunciado en Naciones Unidas, en 1999, cualquier posibilidad de intervención militar extranjera en Colombia y agregó:

El Plan es la síntesis de nuestra concepción económica, política y social para defender a Colombia de la amenazadora arremetida del narcotráfico, fortalecer la institucionalidad democrática en todo el territorio nacional, garantizar la seguridad de los ciudadanos y el libre ejercicio de sus derechos y libertades.

Igualmente, pidió la comprensión de la comunidad internacional y solicitó recursos para enfrentar las dificultades que agobian al país¹⁷⁶.

La tercera versión del Plan sirvió de base para las dos propuestas estadounidenses de lucha antinarcóticos en Colombia, tanto para la que fue presentada por los republicanos en el Congreso, en octubre de ese año, como para la que expondría la administración Clinton ante el mismo Congreso a comienzos del año siguiente. Mientras tanto, la Cancillería colombiana, la Embajada en Washington y el Ministerio de Defensa hacían cabildeo en el Congreso y el gobierno de Estados Unidos para que se aprobara ese paquete antidrogas, confundido a estas alturas con el Plan Colombia¹⁷⁷. A fines de 1999, Pastrana visitó de nuevo Washington para sensibilizar a quienes tendrían una participación directa en la toma de decisiones relacionadas con los 1.500 millones de dólares solicitados para el Plan Colombia.

Por esos mismos días entraba en funcionamiento, en el sur de Colombia, el primer batallón antinarcóticos. El general Fernando Tapias, comandante de las Fuerzas Armadas, lo presentó con palabras que revelan bien el nuevo interés del Plan Colombia: “Como están las cosas, con los grupos armados protegiendo al narcotráfico, las zonas de narcocultivos se han convertido en un terreno vedado. Cada día el área cultivada aumenta y cada hectárea nueva son tres a cinco kilos de coca que entran a Estados Unidos”¹⁷⁸. El batallón estaría conformado “por una fuerza de 950 hombres financiados por Estados Unidos y entrenados por los Boinas Verdes de ese país” y su misión sería la de “debilitar la custodia que ejerce la guerrilla sobre más de cincuenta mil hectáreas de coca que existen en los departamentos de Putumayo y Caquetá”¹⁷⁹. Por su parte, el director de operaciones del Comando Sur dijo en la ocasión: “Esto es una guerra, un conflicto que debemos ganar colectivamente”. Y un miembro del centro para políticas internacionales en Estados Unidos señaló: “La misión de este batallón claramente es pelear con las FARC, para que sea seguro fumigar en Putumayo. Es la primera vez que la asistencia de Estados Unidos se da al Ejército para luchar contra la insurgencia y eso ha sido un paso tremendo”¹⁸⁰.

¹⁷⁶ “Pastrana pide comprensión”, en *El Espectador*, 21 de septiembre de 1999.

¹⁷⁷ *El Espectador*, 8 de octubre de 1999.

¹⁷⁸ “Mañana comienza operaciones nuevo batallón antinarcóticos: Termina entrenamiento en EU”, en *El Tiempo*, 20 de diciembre de 1999, p. 3A.

¹⁷⁹ “Arranca el batallón antinarcóticos del ejército: Entrenado por los Boinas Verdes”, en *El Tiempo*, 20 de diciembre de 1999, p. 1A.

¹⁸⁰ Isacson, Adam, “En realidad, la misión es combatir a las FARC”, en *El Tiempo*, 20 de diciembre de 1999, p. 3A.

La cuarta elaboración del Plan Colombia se presentó a comienzos del 2000, esta vez con destino a las audiencias europea y japonesa¹⁸¹. Como se muestra en el Cuadro 3, la tercera y la cuarta versión se refieren más o menos a los mismos asuntos, aunque con un orden de prioridades y un acento diferente. El tercer tema, el antinarcóticos, no aparece tan desarrollado como en la tercera versión. Se limita a describir el aumento de los cultivos ilícitos y su incidencia en el conflicto armado, aunque no se centra allí. Como lo muestra el Cuadro 4, esta versión plantea apenas la mitad de las áreas de acción consideradas al respecto en la tercera, justamente aquellas que estaban consideradas en las dos versiones originales del Plan, en las que se afirma que la erradicación es indispensable para enfrentar los cultivos comerciales, pero que no es suficiente, ni resuelve la situación de los pequeños cultivadores.

CUADRO 3
COMPONENTES DE LA TERCERA Y LA CUARTA VERSIÓN DEL PLAN COLOMBIA

<i>Septiembre 1999</i>	<i>Enero 2000</i>
1) Impulsar el proceso de paz.	1) Recuperación económica y social.
2) Reencauzar la economía.	2) Negociación de paz.
3) Luchar contra los narcóticos y dismantelar las organizaciones de narcotraficantes por parte de las Fuerzas Armadas.	3) Estrategia antinarcóticos.
4) Reforma judicial, derechos humanos.	4) Fortalecimiento institucional y desarrollo social.
5) Democratización y desarrollo.	5) Derechos humanos, atención humanitaria y desarrollo alternativo con participación social.

Cuadro construido a partir de *Desde abajo*, suplemento especial, noviembre de 1999; “Para leer con lupa: el Plan Colombia”, en *Magazín de El Espectador*, 2 enero de 2000; y del “Plan Colombia: fortalecimiento institucional y desarrollo social 2000-2002”, Informe al grupo de apoyo del proceso de paz.

De estas cuatro versiones conocidas del Plan Colombia, la única que fue sometida a la consideración de la opinión pública colombiana fue la primera, que se presentó en Puerto Wilches, y que, como parte del Plan de Desarrollo, fue debatida en el Congreso colombiano. Aunque esta versión fue aprobada por el Congreso, luego, a la par con todo el Plan de Desarrollo, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional. Las tres versiones siguientes no fueron sometidas a consultas y ni siquiera presentadas al parlamento ni a las autoridades locales, municipales o departamentales donde sería aplicado el Plan; menos aún fueron expuestas a los sectores directamente afectados, ni se sometieron al diálogo con las guerrillas.

La existencia de estas cuatro versiones y sobre todo las diferencias entre las tres últimas han causado enorme confusión y una reacción ampliamente negativa. Por eso, cuando se hacen referencias al Plan es preciso indicar a cuál versión se está aludiendo. El gobierno colombiano llama “Plan Colombia” al paquete global de los 7.500 millones de dólares que

¹⁸¹ “Plan Colombia: fortalecimiento institucional y desarrollo social 2000- 2002”, Informe al grupo de apoyo del proceso de paz.

incorpora los presupuestos de diversos ministerios nacionales, los créditos internacionales de muy diversa naturaleza, los programas de asistencia y los recursos llamados de cooperación, sean estadounidenses, europeos, asiáticos o multilaterales. Para evitar confusiones, en adelante, cuando mencionemos el Plan Colombia en este trabajo, estaremos refiriéndonos al *US Aid Package* aprobado por el congreso estadounidense en el 2000, a partir de la propuesta elaborada por los gobiernos de Clinton y Pastrana, que veremos a continuación.

CUADRO 4
ESTRATEGIA ANTIDROGAS DE LA TERCERA Y CUARTA VERSIÓN DEL PLAN COLOMBIA

Septiembre 1999	Enero 2000
1) Luchar contra el narcotráfico, dismantelar organizaciones por parte de Fuerzas Militares, combatir y erradicar cultivos ilícitos en el sur por parte del Ejército y la Policía, restablecer el control gubernamental sobre las áreas clave de producción de drogas.	1) Interdicción con cooperación y corresponsabilidad internacional.
2) Fortalecer el sistema judicial (Fiscalía, cortes, defensorías y sus unidades de derechos humanos, capacitar los cuerpos técnicos de investigación, proponer procesos verbales en casos penales y elaborar el reglamento para los procedimientos penales actuales realizados en audiencia pública), combatir la corrupción (apoyar los grupos de investigación de funcionarios públicos), reformar el sistema carcelario y aplicar la extradición.	2) Fortalecimiento de los aparatos de justicia, defensa y policía.
3) Neutralizar el sistema financiero de los narcotraficantes y decomisar sus recursos a través de esfuerzos anticontrabando, decomiso de activos, congelación de cuentas bancarias y activos en Colombia y en el exterior.	-
4) Neutralizar y combatir a los agentes de la violencia aliados con los narcotraficantes a través de la seguridad contra el secuestro, la extorsión, el terrorismo, y su abastecimiento de armas mediante esfuerzos coordinados internacionalmente.	-
5) Integrar iniciativas nacionales regionales e internacionales, compartir información e inteligencia.	-
6) Impulsar el desarrollo alternativo en áreas afectadas por el narcotráfico, ofrecer oportunidad de empleo y servicios sociales, y promover campañas de información sobre los peligros de las drogas ilícitas.	3) Promoción del desarrollo alternativo y sustitución de cultivos.

Cuadro construido a partir de “Plan Colombia: fortalecimiento institucional y desarrollo social 2000-2002”, Informe al grupo de apoyo del proceso de paz; y “Los cinco apartes centrales del Plan Colombia”, en *Arcanos*, noviembre-diciembre de 2000, pp. 8-20.

Simultáneamente con la tercera versión del Plan Colombia, el gobierno colombiano preparó una propuesta de distribución de los 7.500 millones de dólares de los costos que, según sus cálculos, tendría el Plan, y de las fuentes a las que recurriría para conseguirlos¹⁸², como lo muestra el cuadro 5.

CUADRO 5
DISTRIBUCIÓN DE LOS COSTOS DEL PLAN COLOMBIA PREVISTOS POR EL GOBIERNO

<i>Millones de dólares</i>	<i>Contribuyente</i>	<i>Origen</i>	<i>Destino</i>
4.000	Colombia	Presupuesto ordinario y bonos de paz	Orden público, proceso de paz, fortalecimiento institucional y erradicación
1.000	Organismos multilaterales e internacionales	Programas especiales, créditos y bonos	Ajuste fiscal, recuperación económica, desarrollo social
1.581	Estados Unidos	Recursos nuevos	Antinarcóticos, fortalecimiento institucional y desarrollo social
1.000	Europa, otros países	Acuerdos bilaterales	Desarrollo social, cultivos alternativos
Total: 7.581 millones de dólares			

Cuadro construido a partir de datos del DNP, 2000.

CUADRO 6
COSTOS POR PROGRAMAS Y FUENTES DEL PLAN COLOMBIA
(en millones de dólares)

Programas	Colombia / %	Crédito - %	Ayuda internacional (%)	Total - %
Política económica	225,9/6,2%	8,13 /2,2%	822,70/23,3%	1.056,75 / 14%
Democratización y desarrollo social	690,66/18,8%	72,16/19,5%	874,49/24,8 %	1637,31/1,7%
Proceso de paz	6,00/0,2%	0,00/0,0%	48,04/1,4%	54,04/0,7%
Defensa nacional seguridad y justicia	2.741,01/74,8%	289,0/78,3%	1780,01/50,5%	4.810,00/63,6%
Participación	3.663,60/98,5%	369,28 /14,9%	3.522,2/46,6%	7.558,1/100%

Fuente: Arcanos, noviembre-diciembre de 2000.

En estos cálculos, como lo muestra el Cuadro 6, Colombia aportaría la mayor parte de los recursos (53,4%) derivándolos de partidas asignadas a diferentes ministerios y entidades públicas para su funcionamiento e inversión, del presupuesto destinado al fortalecimiento de las Fuerzas Armadas, la sustitución de cultivos y la modernización del sistema judicial,

¹⁸² “La letra menuda del Plan Colombia: Los bolsillos de la estrategia”, en *El Tiempo*, 10 de febrero de 2000, p. 3A.

y de aportes especiales denominados *bonos de paz*, que deben pagar los contribuyentes (48,5%), así como de endeudamiento con préstamos conseguidos en el exterior (4,9%). Dada la crisis fiscal del Estado y los recortes de presupuestos ya de por sí deficitarios, el cálculo inicial tenía graves limitaciones. La mayor parte de los recursos habría que salir a conseguirlos en el campo internacional, como lo muestra el Cuadro 7. El monto siguiente al que pondría Colombia al servicio del Plan sería el que se le solicitaría a Estados Unidos que, como lo muestra el Cuadro 8; estaría centrado, fundamentalmente, en la lucha antinarcóticos y destinaría un porcentaje mucho menor para fortalecimiento institucional y desarrollo social. En cambio, a Europa y a otros países se tenía previsto solicitarles ayuda para fortalecimiento institucional y desarrollo social, y un pequeño porcentaje para el proceso de paz.

CUADRO 7
FUENTES DE FINANCIACIÓN PARA EL PLAN COLOMBIA PREVISTAS POR EL GOBIERNO COLOMBIANO

<i>Fuentes de financiación</i>	<i>Recursos (millones de dólares)</i>		
	<i>Ya aportados</i>	<i>Por aportar</i>	<i>Total</i>
Recursos nuevos (total)	3.504	906	4.410
Estados Unidos	1.158	442	1.600
Resto del mundo	800	246	1.046
Recursos nuevos internacionales	1.958	688	2.646
Bonos	600	-	600
RAS	682	218	900
Esfuerzo adicional del gobierno (1)	264	-	264
Recursos nuevos nacionales	1.546	218	1.764
Recursos ya existentes (2) (3)	1.030	2.060	3.090
Total recursos Plan Colombia	4.534	2.966	7.500

(1) Incluye recursos apropiados en los ministerios de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, Plante, DRI, Vicepresidencia, Red de Solidaridad y Fondo Nacional de Regalías.

(2) Recursos ordinarios existentes apropiados en el INPEC, PIC, sector justicia, Fiscalía, Policía y ministerios del Interior (orden público) y de Defensa para funcionamiento e inversión.

(3) Los recursos ya aportados corresponden a la vigencia del año 2000. Fuente: Restrepo Moreno, Luis Alberto (dir.), *Síntesis '2001*, Universidad Nacional de Colombia-IEPRI, Tercer Mundo, Bogotá, 2001, p. 202. Cuadro elaborado a partir de información del DNP.

La ambigüedad que se generó al solicitar a diferentes donantes recursos para atender intereses dispares marcó el rumbo seguido por el Plan Colombia. No se consideró que las urgencias de Colombia, de fortalecer el Estado y construir un complejo proceso de paz, no se enmarcaban en los cálculos de Estados Unidos, orientados más a atender sus particulares intereses, su propia estrategia antidrogas y sus aspiraciones geopolíticas regionales.

El involucramiento de Estados Unidos en el conflicto colombiano venía ya aumentando desde mediados de los años noventa mediante la entrega de equipos y de información de inteligencia, a través de la instrucción militar y de la presencia de consejeros. Como lo muestra el Cuadro 9, en 1997 —justo cuando Washington empieza a darse cuenta de los efectos de la crisis política del período de Samper, así como de su presión extrema al gobierno colombiano articulada con la oposición interna— se dobla el monto de recursos destinados para Colombia, canalizándolos hacia la Policía. El incremento de recursos se

volvió a doblar en los primeros años del gobierno de Pastrana. De esta forma, Colombia se había convertido ya, desde antes de la aprobación del Plan Colombia, en el tercer receptor de “ayuda” estadounidense, después de Egipto e Israel, y en el primero por fuera del Medio Oriente.

CUADRO 8
DESTINO DE LOS RECURSOS DEL PLAN COLOMBIA PREVISTO POR EL GOBIERNO COLOMBIANO
(millones de dólares)

<i>Destino</i>	<i>Total</i>	<i>Nacionales</i>	<i>Internacionales conseguidos</i>		<i>Internacionales por conseguir</i>	
			<i>E. U.</i>	<i>Resto del mundo</i>	<i>E. U.</i>	<i>Resto del mundo</i>
Recursos nuevos	4.410	1764	1.158	800	442	245
Recuperación económica y social	964	900	-	-	-	64
Fortalecimiento institucional y desarrollo social	2.157	858	224	780	142	153
Proceso de paz	54	6	-	20	-	28
Lucha contra el narcotráfico	1.234	-	934	-	300	-
Recursos ordinarios existentes (1)	3.090	3090	-	-	-	-
Total Plan Colombia	7.500	-				

(1) Recursos ordinarios existentes apropiados en el INPEC, FIC, sector justicia, Fiscalía, Policía y ministerios del Interior (orden público) y de Defensa para funcionamiento e inversión.

Fuente: Restrepo Moreno, Luis Alberto, (dic.), *Síntesis '2001*, Universidad Nacional de Colombia-IEPRI, Tercer Mundo, Bogotá, 2001, p 202. Cuadro elaborado a partir de información del DNP.

CUADRO 9
RECURSOS ESTADOUNIDENSES PARA COLOMBIA 1996-2000

<i>Año</i>	<i>Monto en millones de dólares</i>
1996	40.000
1997	83.561
1998	110.232
1999	294.464
2000	488.257

Cuadro construido a partir de *International Policy Report, USA Security Assistance*, Washington, 1999; Arcanos, noviembre-diciembre de 2000.

Si se analiza el Cuadro 10 se puede observar que, con relación a sus vecinos, en el 2000, antes de la aprobación del Plan Colombia, Estados Unidos ya triplicaba sus recursos antinarcóticos para Colombia con relación al Perú, segundo receptor, y casi cuadruplicaba los destinados a México, tercer destinatario de la “ayuda” estadounidense.

Las preocupaciones por la situación colombiana desde finales del gobierno de Samper fueron incrementando una injerencia estadounidense guiada por sus propias perspectivas e intereses. El tema del desembolso de los recursos para la lucha antidrogas fue

cobrando importancia al mismo tiempo que los derechos humanos ganaban terreno en la agenda colombo-estadounidense. En consecuencia, el plan Colombia no fue la primera forma de presencia estadounidense. Solo la profundizó, enmarcándola en los intereses privados y geopolíticos estadounidenses.

CUADRO 10
RECURSOS DE ESTADOS UNIDOS PARA PAÍSES LATINOAMERICANOS

<i>País</i>	<i>Monto en dólares</i>
Colombia	488'257.000
Perú	160'785.000
México	131'023.000
Bolivia	91'222.000
Ecuador	16'422.250
Brasil	11'753.000

Fuente: Arcanos, noviembre-diciembre de 2000.

Intereses estadounidenses

Mientras en Bogotá se formulaban las primeras versiones del Plan Colombia, comenzaban en el Congreso, la administración y la opinión estadounidense los debates sobre el conflicto colombiano, la violación de derechos humanos, el crecimiento de cultivos ilícitos en zonas controladas por los actores armados, y las negociaciones con las FARC. Así lo muestran Diana Rojas y Adolfo Atehortúa en este libro. Un grupo de congresistas republicanos, diversas agencias antidrogas y la línea dura de los militares (Pentágono, Comando Sur, zar Antidrogas) se oponían a la zona de despeje, mostraban inviable la paz si no se comprometía al Ejército colombiano en la lucha contra el narcotráfico, pues temían que las negociaciones con las guerrillas debilitaran el combate antidrogas. Cuestionaban también la improvisación del gobierno colombiano en las negociaciones y sus concesiones unilaterales, que, según ellos, no se veían correspondidas por una real voluntad de negociación por parte de las FARC. Y aunque terminaron por apoyar las iniciativas de paz que adoptaba Pastrana al comienzo de su gobierno sobre la base de sus compromisos de modernizar al Ejército e involucrarlo en la lucha antinarcóticos, comenzaron a diseñar sus propios planes. Al mismo tiempo, acusaban a la administración Clinton de retardar injustificadamente el envío de ayuda militar a Colombia para la lucha antidrogas, y le pedían —haciendo eco a las peticiones de las Fuerzas Armadas colombianas— incrementarla para combatir la “narcoguerrilla”. Los republicanos querían aprovechar electoralmente esas críticas para mostrar a los demócratas como negligentes frente a los crecientes problemas en Colombia al respecto.

Clinton había tenido inicialmente una posición distinta sobre la lucha antidrogas. En su primer gobierno, la mayor parte del dinero que su administración había gastado en ese rubro se había destinado a reducir el consumo interno más que a la interdicción. Tampoco compartía la iniciativa republicana de enviar a Colombia como prioridad de emergencia equipos militares por 1.300 millones de dólares. Además, el presidente estadounidense quería mantenerse al margen del conflicto colombiano, dado que los demócratas y la misma Casa Blanca manifestaban dudas sobre la capacidad de las instituciones colombianas para enfrentar la situación.

Ahora bien, desde fines del período de Samper comenzó a darse un notable cambio de posición por parte de la administración Clinton: de la presión extrema y la ruptura de lazos con Bogotá, se pasó a aumentar aceleradamente los recursos para la guerra contra las drogas en Colombia y a involucrarse en el conflicto armado interno. De hecho, en 1998, para mostrar la nueva percepción sobre la situación colombiana, Washington expidió la certificación por interés nacional e incrementó los recursos destinados al combate antidrogas en Colombia, como lo acabamos de ver en los cuadros 9 y 10. En el cambio de la administración incidieron tanto los hechos acaecidos en Colombia que venimos de analizar, como el debate burocrático interno en Estados Unidos y el juego político en el Congreso, alentados por la acción de los cabildeos de los negocios y los derechos humanos, y en menor medida por los grupos de opinión, tanto medios de comunicación como *think tanks*. Así lo demuestra ampliamente Andelfo García en esta publicación.

De ahí que, desde antes de la posesión del nuevo gobierno colombiano¹⁸³, y luego en la carta que le envió con motivo de su posesión, Clinton ofreció trabajar por la paz y contra el narcotráfico y, en 1999, le otorgó al país la certificación plena en la lucha antidrogas. Durante el primer año de gobierno de Pastrana, Washington conjugó dos políticas. Por un lado, le daba su respaldo a las negociaciones con la guerrilla y a la conexión de la paz con la erradicación de cultivos ilícitos. Al mismo tiempo, por otra parte, incrementaba el envío de equipo bélico y asesores militares, estimulaba la modernización militar para comprometer a las Fuerzas Armadas en la lucha antinarcóticos y ejercía una cierta presión para que el Ejército colombiano ganara legitimidad, evitando las violaciones a los derechos humanos y cortando sus vínculos con paramilitares.

Más adelante, a mediados de 1999, aprovechando la solicitud de ayuda militar presentada por el ministro de Defensa colombiano, y tras la visita del subsecretario Pickering, la Casa Blanca puso como condición para su apoyo que el gobierno colombiano elaborara un plan integral de solución a los problemas del país. De allí surgió, con la asesoría estadounidense, la tercera versión del Plan Colombia centrada en la lucha antinarcóticos, formulada en septiembre de 1999, y que sirvió de base al proyecto presentado, un mes después, por los republicanos al Congreso estadounidense¹⁸⁴, como lo muestra el Cuadro 11.

Aun cuando la “ayuda” tenía carácter de emergencia, los múltiples compromisos de la agenda exterior estadounidense y el hecho de que ni la administración ni los republicanos querían asumir el costo político de sobrepasar los topes presupuestales, permitieron su aprobación en esa legislatura. La Casa Blanca vetó el proyecto de ley sobre ayuda exterior porque, según afirmó, no correspondía a sus prioridades. Pastrana protestó diciendo que “Colombia no puede quedar como el jamón en el sándwich en las discusiones entre demócratas y republicanos”¹⁸⁵, y agregó que el aplazamiento de la

¹⁸³ “E.U. le tiende la mano a Pastrana”, en *El Espectador*, 23 de junio de 1998, p. 2A.

¹⁸⁴ “Plan For Peace Prosperity, and the Strengthening of the State” presentado como proyecto de ley S 1758 por los senadores Dewine, Grassley y Coverdell, el 20 de octubre de 1999, en la sesión 106 del comité de relaciones exteriores del Congreso de Estados Unidos. Con dicho proyecto que recibió la denominación de Alianza Act el gobierno colombiano solicitó una ayuda adicional de 1.500 millones de dólares.

¹⁸⁵ “Ayuda de Estados Unidos en la cuerda floja”, en *El Tiempo*, 6 de noviembre de 1999.

“ayuda” era inaceptable, pues “al fin y al cabo esta es una guerra conjunta”¹⁸⁶. Aunque Clinton señaló que “a Colombia se le ha dado bastante ayuda”¹⁸⁷, se comprometió a preparar una propuesta de cooperación¹⁸⁸. Así lo hizo la Casa Blanca, la cual, a comienzos del año 2000, llevó al congreso un proyecto basado en los mismos cinco ejes que tenía la tercera versión del Plan Colombia¹⁸⁹, como lo muestra el Cuadro 11.

CUADRO 11
TERCERA VERSIÓN DEL PLAN COLOMBIA
Y PRESENTACIÓN EN EL CONGRESO DE ESTADOS UNIDOS

<i>Tercera versión. septiembre de 1999</i>	<i>Propuesta de los republicanos, octubre de 1999</i>	<i>Proyecto de la Casa Blanca, enero de 2000</i>
1) Impulsar el proceso de paz	1) Lucha antinarcóticos, interdicción, erradicación de cultivos ilícitos, tres batallones antinarcóticos del Ejército y aeronaves para la Policía, gastos de las agencias estadounidenses en la lucha contra los narcóticos	1) Lucha contra el narcotráfico
2) Reencauzar la economía	2) Impulsar el proceso de paz	2) Fomento a la paz
3) Luchar contra el narcotráfico y dismantelar sus organizaciones por parte de las Fuerzas Armadas	3) Fortalecimiento de la democracia	3) Fortalecimiento del Estado de derecho
4) Reforma judicial, derechos humanos	4) Imperio de la ley y los derechos humanos	4) Promoción de los derechos humanos y fortalecimiento de la justicia
5) Democratización y desarrollo	5) Desarrollo alternativo en Colombia	5) Desarrollo económico

Cuadro construido a partir de “Plan Colombia: fortalecimiento institucional y desarrollo social 2000-2002”, Informe al grupo de apoyo del proceso de paz; “Plan For Peace Prosperity, and the Strengthening of the State”, Proyecto de Ley S1758, 20 de octubre de 1999; The White House, Colombia Assistance Package, 11 de enero de 2000.

Para defender la propuesta oficial, la secretaria de Estado, Madeleine Albright, visitó Cartagena a mediados de enero de 2000, y así lo hizo por esos mismos días el propio Clinton; en su discurso ante el Congreso sobre el “estado de la nación” dijo:

Quiero agradecer a los líderes de ambos partidos (demócrata y republicano) por escucharme a mí y al presidente de Colombia. Esto tenemos que aprobarlo. Quiero

¹⁸⁶ “Se embolató la ayuda de Estados Unidos”, en *El Tiempo*, 7 de noviembre de 1999.

¹⁸⁷ “Colombia recibe bastante ayuda: Clinton”, en *El Tiempo*, 10 de noviembre de 1999.

¹⁸⁸ “Aplazada ayuda de Estados Unidos hasta el próximo siglo”, en *El Tiempo*, 11 de noviembre de 1999.

¹⁸⁹ “Inician debate a Plan Colombia”, en *El Espectador*, 11 de enero de 2000.

pedirles su ayuda porque hay mucho en juego y es muy importante para la estabilidad a largo plazo de nuestro país y para lo que pase en América Latina¹⁹⁰.

Pocos días después, durante el Foro Económico Mundial en Davos (Suiza), Clinton volvió a expresar su apoyo a la estrategia de Pastrana.

El estudio de Andelfo García en este libro documenta de manera precisa todo el proceso de discusión y aprobación final del Plan Colombia. Baste recordar que la propuesta de Clinton recibió el visto bueno de la Cámara el 30 de marzo de 2000¹⁹¹, pero se estancó en el Senado en abril, porque mientras los republicanos consideraban que la propuesta carecía de un adecuado enfoque regional, los cabildeos de los productores de armas y empresas de defensa intensificaron su gestión a favor de la aprobación, pues de allí derivaban importantes negocios¹⁹². La conciliación de las diferencias realizada entre los comités de apropiaciones de la Cámara y el Senado modificó los montos para cada rubro, el tipo de equipos y los condicionamientos acordados en ambos proyectos sobre derechos humanos, medio ambiente y número de tropas estadounidenses en Colombia¹⁹³. Estos tres condicionamientos fueron relativizados: por interés nacional de Estados Unidos el presidente de ese país puede obviar las exigencias en derechos humanos a través de un *waiver*, las condiciones ambientales sobre herbicidas que habían sido introducidas por el Senado se eliminaron, y el tope de personal estadounidense en Colombia también puede obviarse en caso de emergencia, de evacuaciones o de operaciones de rescate¹⁹⁴. Finalmente, y aunque con transformaciones de fondo¹⁹⁵, el Comité de Apropiaciones del Senado aprobó la propuesta el 9 de mayo, y el Senado en pleno aprobó la versión final del paquete de ayuda el 22 de junio de 2000¹⁹⁶.

Vale la pena resaltar dos tipos de oposición que resultan hoy especialmente significativas. La del senador demócrata Patrick Leahy, quien había logrado la ley que prohíbe al gobierno de Estados Unidos ayudar a unidades militares de cualquier parte del mundo que violen los derechos humanos; propuso, en la Comisión de Apropiaciones, condicionar en esa misma perspectiva el paquete de “ayuda” para Colombia, y advirtió en el debate que “al incrementar los recursos militares solo se intensificará la guerra y nos veremos involucrados en un compromiso abierto y multimillonario: En Centroamérica cometimos el

¹⁹⁰ “Espalдарazo de Clinton a Colombia”, en *El Tiempo*, 28 de enero de 2000, p. 1A.

¹⁹¹ Proyecto de la Cámara HR3908, del suplemento de emergencia de la ley de apropiaciones de 2000. De los 435 representantes, 263 votaron “sí”, 146 “no” y 26 se abstuvieron; www.ciponline.org/colombia/aid.

¹⁹² “Senado de EU estudia no dar plata para Black Hawks”, en *El Tiempo*, 20 de marzo de 2000; Gómez Masseri, Sergio, “A qué juega Trent Lott”, en *El Tiempo*, 23 de abril de 2000, p. 6A; Gómez Masseri, Sergio, “Senado de E.U. recortará ayuda”, en *El Tiempo*, 6 de mayo de 2000, pp. 1-11.

¹⁹³ El documento CONPES 3075 del 15 de marzo de 2000 contiene el Plan Colombia; La Ley 4425/2000 define la política antinarcóticos de Estados Unidos y considera distintos elementos del Plan Colombia aprobado por el congreso de ese país.

¹⁹⁴ Información detallada en <http://www.ciponline.org/colombia/aid>.

¹⁹⁵ En la comisión de apropiaciones del Senado, el proyecto fue adoptado por 23 votos a favor y 3 en contra, “Volando bajo”, *Cambio*, Bogotá, 15 de mayo de 2000, pp. 26-27.

¹⁹⁶ Con 95 a favor y 4 en contra del proyecto S2522 que incluye más del 90% de los componentes del paquete de ayuda. El resto, referente a entrenamiento militar y mejoramiento de la capacidad aérea quedó incluido en la Ley S2521 de apropiaciones de construcciones militares, aprobada por el senado el 18 de mayo de 2000.

mismo error”¹⁹⁷. Otro opositor del Plan, el representante David Obey, expresó: “No estoy convencido de que Colombia esté preparada para hacer lo que se necesita. ¿Qué tanto está dispuesta a ceder la élite en este país? ¿Qué clase de compromiso muestra este grupo cuando está huyendo hacia Miami?”¹⁹⁸.

No nos vamos a detener en este artículo en el contenido mismo del *US Aid Package*. Las cifras bastan para indicar la adopción de una clara perspectiva antinarcoóticos en la profundización e internacionalización del conflicto colombiano. Y, si hicieran falta más explicaciones, están a la mano las declaraciones del general McCaffrey, que muestran el paquete como una cruzada represiva contra los cultivos ilícitos, que desestiman las causas económicas y sociales de su expansión acelerada, y describen el conflicto armado colombiano solo como un problema de inseguridad derivado de los dineros de las drogas:

las ganancias de los grupos armados que controlan las áreas de producción de drogas es la razón por la que la asistencia estadounidense tiene un fuerte componente militar [...] Este enfoque tuvo éxito en Perú y Bolivia cuando esos países pudieron proporcionar la seguridad básica para los programas civiles y hubo una amenaza de erradicación sin compensación para las organizaciones que no cumplieran sus promesas de eliminar los cultivos ilícitos.

A renglón seguido el general responsabiliza a Colombia de la crisis andina: “El dinero sucio que alimenta el conflicto interno en Colombia está causando inestabilidad en toda la Región Andina”¹⁹⁹.

Por diversas razones es casi imposible saber con precisión la magnitud de los recursos destinados por Estados Unidos a la lucha antidrogas y la seguridad en Colombia y la Región Andina. Muchos presupuestos no son públicos, la asistencia o el entrenamiento están fragmentados en diversos planes, los programas militares en el exterior se formulan por muy disímiles vías, su aprobación se otorga por diferentes leyes, su aplicación la hacen múltiples entidades, su seguimiento es realizado por distintas dependencias del Congreso o la administración. Además, un paquete de asistencia reúne cifras ya aprobadas con recursos adicionales, como sucedió en el caso del Plan Colombia. Por esta razón, no es extraño que en cada escrito al respecto se encuentren cifras diferentes. De todos modos, el *US Aid Package* constituye una “ayuda” adicional a los recursos anteriormente aprobados por Estados Unidos para la lucha antidrogas en Colombia, y debe ser ejecutado en los años 2001 y 2002.

Como lo muestra el Cuadro 12, en la parte de los recursos del *US Aid Package* destinados a Colombia, sobresale el porcentaje dedicado a la lucha antinarcoóticos, que se aproxima al 75% si sumamos la asistencia para los militares y policías. Y si a estos montos se les agrega la asistencia aprobada antes con este mismo fin, la cifra llega a 80%²⁰⁰. En cambio, para el apoyo a los diálogos de paz solamente se asigna un 0,3%, y está destinado a financiar programas estadounidenses de formación sobre resolución de

¹⁹⁷ “Senado de Estado Unidos debate la ayuda”, en *El Tiempo*, 21 de marzo de 2000.

¹⁹⁸ “En Estados Unidos arrecian críticas al Plan Colombia”, en *El Tiempo*, 10 de marzo de 2000.

¹⁹⁹ McCaffrey, Barry, “Urge guerra total contra las drogas”, en *Tiempos del mundo*, 30 de noviembre de 2000, p. 6A.

²⁰⁰ La Ley 4425/2000 que define la política antinarcoóticos distintos elementos del Plan Colombia.

conflictos enfocados a los negociadores del gobierno colombiano con las guerrillas. El 25% restante debe distribuirse en varios procesos que requieren programas de largo plazo y altos costos; por tanto, alcanza fundamentalmente para que reciban algunos recursos las entidades públicas o privadas estadounidenses o colombianas interesadas en hacer algún proyecto puntual sobre fortalecimiento institucional o judicial, desarrollo alternativo, derechos humanos o desplazados, como lo muestra el Cuadro 13.

CUADRO 12
RECURSOS DEL US AID PACKAGE DESTINADOS A COLOMBIA

<i>Destino</i>	<i>Monto en miles de dólares</i>	<i>Porcentaje</i>
Asistencia militar	519.200	60,35%
Asistencia a la Policía Nacional	123.100	14,3%
Desarrollo alternativo	68.500	7,96%
Promoción de derechos humanos	51.000	5,92%
Fortalecimiento de las instituciones	45.000	5,23%
Ayuda a desplazados	37.005	4,35%
Reforma judicial	13.000	1,53%
Búsqueda de la paz	3.000	0,34%
<i>Monto total para Colombia</i>	860.300	100%

Cuadro construido a partir de datos de “<http://www.ciponline.org/colombia/aid>”, <http://www.ciponline.org/colombia/aid>

En mayo de 2001, con la presencia de la cúpula militar colombiana y el jefe del Comando Sur, general Peter Pace, fue inaugurado en la base militar de Larandia, en Caquetá, el Batallón III Antinarcóticos, montado con recursos del Plan Colombia. La unidad, entrenada en el sur del país por los Boinas Verdes de Estados Unidos, cuenta con 1.700 soldados voluntarios²⁰¹. De este modo se refuerza la estrategia militar antinarcóticos de Washington. Pese a las presiones colombianas e internacionales, el gobierno de Bush ha dicho que no cambiará el enfoque del Plan Colombia, como lo indicó el portavoz Richard Boucher, quien aseguró: “Estamos apoyando un plan del gobierno colombiano para encarar sus propios problemas”²⁰².

El debate sobre la naturaleza del *US Aid Package* para Colombia y sobre el grado de involucramiento de Estados Unidos en el conflicto armado colombiano se ha desarrollado más rápida y profundamente en Estados Unidos que en Colombia. Como lo han planteado muchos sectores, las ambigüedades ante el paquete no han provenido solo del gobierno colombiano. Ni Bogotá ni Washington han sido claros en señalar qué desean conseguir con el Plan, en qué momento, a qué costo y con qué riesgos. En relación con el gran interrogante sobre el grado de participación militar de Estados Unidos en el conflicto colombiano, si bien en el papel se afirma que las tropas colombianas serían la única fuerza que entraría en la lucha contra cultivadores, recolectores y guerrillas —aunque se

²⁰¹ “Reforzado componente militar de Plan Colombia”, en *El Espectador*, 25 de mayo de 2001, p. 3A.

²⁰² “Estados Unidos no cambiará Plan Colombia”, en *El Tiempo*, 9 de junio de 2001, p. 3A.

denuncia a los paramilitares, las acciones contra ellos no son claramente consideradas en el *US Aid Package*—, otras muchas preguntas no han sido aún respondidas: ¿Estados Unidos va a enviar solo equipo y personal encargado de entrenamiento e inteligencia, consejeros y funcionarios de apoyo? ¿Quién financia y realiza el mantenimiento de los equipos? ¿Estados Unidos reemplazará los helicópteros que se estrellen o que sean derribados? y todo esto ¿no abre el camino para que Estados Unidos se involucre cada vez más en el conflicto colombiano? ¿No es similar el *US Aid Package* a las primeras etapas de la implicación de Estados Unidos en Vietnam? ¿Cómo separar la lucha antidrogas de la lucha antisubversiva y qué pasará si el flujo de drogas no se reduce?²⁰³. Lo que sí parece claro es que Washington antepone decididamente la lucha antidrogas a la solución del conflicto colombiano, y la inscribe en su propia perspectiva estratégica para la Región Andina.

CUADRO 13
DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DEL US AID PACKAGE PARA COLOMBIA

<i>Actividad</i>	<i>Inversión y acciones</i>
Acciones militares en el sur de Colombia	16 Black Hawks y 30 Hueys para el Ejército, Inteligencia y Comunicaciones, batallones antinarcóticos; desarrollo alternativo y apoyo a desplazados.
Interdicción	Sistema de vigilancia, aviones OV10 de la Fuerza Aérea, pistas de aterrizaje, programa Riverine.
Policía	2 Black Hawks, 12 Hueys, aviones de fumigación, construcción de bases, protección de fuerzas.
Desarrollo alternativo y programas económicos	Asistencia a desplazados, gobiernos locales, programas voluntarios de erradicación, desarrollo alternativo comunitario.
Pentágono	Apoyo a batallones antinarcóticos e inteligencia, radares.
Derechos humanos y justicia	Protección a defensores de derechos humanos y ayuda para sus instituciones, creación de unidad para su defensa en la Fiscalía y la Policía, entrenamiento de jueces y fiscales. Reforma del sistema judicial, del Código Penal y de la Defensoría del Pueblo. Programas antisequestro, protección de testigos y rehabilitación de niños soldados.

Fuente: Arcanos, noviembre-diciembre de 2000.

²⁰³ “Politics Talk with Gregory Vistica: The Other Drug War”, Newsweek.com, 30 de marzo de 2000; Larry Rohter, “Cocaine War: A Special Report”, The New York Times on the Web, 21 de abril de 2000, <http://www.nytimes.com/libray/world/americas/042100colombia-drugs>; Jim Hoagland, “Colombian Quagmire” en The Washington Post Online, 19 de marzo 2000, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/world/columns/hoagiandjim/A38120>.

Perspectiva geopolítica estadounidense

El *US Aid Package* aprobado por el Congreso estadounidense para la lucha antidrogas en Colombia terminó por adquirir una dimensión andina, no solo por los efectos del conflicto colombiano sobre sus vecinos, sino también por la propia estrategia de Washington.

En efecto, desde que comenzó la discusión, los republicanos venían insistiendo en que el paquete de ayuda a Colombia debía articularse con una estrategia regional. Así lo hicieron en las discusiones adelantadas en septiembre y octubre de 1999, cuando presentaron su propuesta; lo reiteraron luego en el 2000 ante la propuesta de la administración Clinton, y lo han ratificado tras la elección de George W. Bush.

Desde los tiempos de la administración Clinton, la dimensión andina de esta nueva cruzada antidrogas empezó a tomar forma como herramienta política e instrumento de presión para el desarrollo de otros asuntos de interés de Estados Unidos en la región. Ante todo, era considerada como puente para un mayor involucramiento de Washington en los asuntos internos de cada una de estas naciones que viven coyunturas críticas, para ajustarlas a su política antidrogas o para frenar al presidente Chávez en Venezuela, país que ha sido tradicionalmente su seguro abastecedor de petróleo. Pero también se miraba como un instrumento útil para obstaculizar una posible unidad andina y suramericana, bajo el liderazgo de Brasil, con miras a las negociaciones del ALCA. No sin razón la visita de Clinton a Colombia para defender el Plan Colombia se llevó a cabo la víspera de la cumbre de presidentes suramericanos convocada por Brasil. Como señalaba en ese momento Juan Tokatlián,

En términos geopolíticos, la visita simboliza el cruce de una delgada línea: Estados Unidos pretende asegurar su esfera de influencia más allá de la Cuenca del Caribe. Washington domina lo que llama su *mare nostrum* y busca un control efectivo en los Andes, esa *terra nostrum* de Sudamérica. Por eso, no obstante la voluntad pacífica de Bogotá, la conflictividad crecerá. La intrincada pugna por espacios de poder lleva cada vez más a que Washington y Brasilia se topen y no de manera amistosa. Así, la definición de alianzas y balances es clave. Estados Unidos fuerza un cordón sanitario alrededor de Colombia con el concurso resignado de Panamá y Ecuador y el apoyo ambiguo de Perú, mientras Brasil y Venezuela arman sus fronteras con Colombia aunque con objetivos diferentes a los de Washington²⁰⁴.

Sin embargo, Washington debería reconocer que, aunque a corto plazo las divisiones andinas pueden interesarle, a la larga solo provocan inestabilidad, lo cual tiene implicaciones para su política antidrogas, para el control de la inmigración, para la misma expansión del comercio, etc. Por eso debería ser también de su interés fomentar la concertación intra-andina. No hay que olvidar tampoco que la política estadounidense no obedece a una línea única, sino que es resultado de la presión y negociación entre diferentes opciones e intereses que dejan márgenes para que con una fuerte concertación regional se pueda incidir²⁰⁵.

²⁰⁴ Tokatlián, Juan Gabriel, “Un vi(r)aje estratégico”, en *El Tiempo*, 30 de agosto de 2000.

²⁰⁵ Ramírez, Socorro, “Colombia y la crisis andina”, en Restrepo Moreno, Luis Alberto (dir.), *Síntesis '2001. Anuario Social, Político y Económico de Colombia*, Bogotá, IEPRI-Universidad Nacional de Colombia-Tercer Mundo, 2001,

Por otra parte, es la misma política estadounidense antidrogas la que provoca la expansión regional del problema. No carecen de razón los países vecinos de Colombia cuando temen el aumento de la producción, en sus países como consecuencia de la lucha antidrogas en Colombia. Un desplazamiento similar ya había ocurrido, en el que Colombia resultó siendo la víctima. Los éxitos relativos y aparentes de la lucha antidrogas en Perú, adelantada a través del derribamiento de avionetas, y en Bolivia, mediante la sustitución de cultivos, empujaron buena parte de la producción y procesamiento de la hoja de coca hacia Colombia. A esto se suma el que en Colombia podría suceder lo mismo que en Bolivia, donde la erradicación y fumigación han ido acompañadas por ofrecimientos de sustitución de cultivos pero no por soluciones estructurales al campesinado, lo que ha suscitado su protesta y desvinculación de los programas; o puede acontecer lo mismo que en Perú, donde la caída de los cultivos se ha debido más a la crisis de la demanda que a la fumigación. Y como tampoco allí se ofrecen soluciones de fondo a los campesinos, los precios de la coca vuelven a subir y los cultivos se reimplantan²⁰⁶.

CUADRO 14
US AID PACKAGE APROBADO PARA EL PLAN COLOMBIA

Destino	Montó (en millones de dólares)
Colombia	860.300
Bolivia	110.000
Ecuador ²⁰⁷	20.000
Brasil y Panamá	18.200
Perú	32.000
Subtotal vecinos	180.000
Agencias estadounidenses antinarcóticos	278.000
Montó total aprobado	1,319.100

Cuadro elaborado a partir de datos de <http://www.ciponline.org/colombia/aid>

Para dar alguna respuesta a los temores expresados por algunos países vecinos de Colombia sobre el posible desplazamiento de cultivos y laboratorios de procesamiento de droga, así como de campesinos hacia sus fronteras²⁰⁸, Estados Unidos incluyó en el US

pp. 117-126.

²⁰⁶ Ricardo Vargas, *Cultivos ilícitos y procesos de paz en Colombia*, Bogotá, Acción Andina, 2000.

²⁰⁷ Ecuador tenía asignados inicialmente veinte millones de dólares para su lucha contra el narcotráfico y su apoyo al Plan Colombia. No obstante, se le asignó una nueva suma, que incluye una asistencia a los desplazados de la guerra en la frontera norte por quince millones de dólares y un apoyo a la base aérea en Manta, que requiere sesenta millones de dólares. Este aumento fue sustentado así por la entonces secretaria de Estado Madeleine Albright: “Comprendemos los problemas que tiene Ecuador por ser vecino y estar tan cerca de Colombia y por eso hemos ofrecido ayuda económica para asistencia a los desplazados de la guerra en la frontera norte por un total de 15 millones de dólares”. Y para responder las críticas de sectores políticos ecuatorianos sobre la construcción de una base aérea en Manta, Albright agregó: “Hay que comprender que esa base implicará una inversión de 60 millones de dólares, crecerá el turismo, se mejorará la pista de aterrizaje y se generarán puestos de trabajo para los ecuatorianos”. Por esta razón, en algunas cifras sobre los recursos asignados del Plan Colombia para la región, Ecuador aparece con un monto superior a los ochenta millones de dólares. Por ejemplo se coloca a Ecuador con 81,3 millones de dólares y por lo tanto los recursos del Plan Colombia para la Región Andina ascienden a 223,3 millones de dólares.

²⁰⁸ En el 2000, al menos 12.071 colombianos se vieron forzados a desplazarse a Ecuador, Venezuela y Panamá como resultado de las fumigaciones de cultivos ilícitos y la confrontación armada, “Alarma en las fronteras por el Plan Colombia”, en *Boletín Codhes informa*, núm. 34, Bogotá, 7 de diciembre de 2000.

Aid Package para el Plan Colombia la entrega de US\$180 millones para todos los vecinos, como lo muestra el Cuadro 14, exceptuando a Venezuela, que había rechazado los sobrevuelos de aviones estadounidenses antinarcóticos.

No obstante esas cifras (mínimas para Brasil), las agencias estadounidenses antinarcóticos reciben una cantidad mayor. Esto es una constante en el *US Aid Package*, del que las agencias antidrogas así como todo el sistema público y privado de defensa estadounidense —que presionó fuertemente por su aprobación—, reciben una buena tajada de recursos que les permiten mantener sus presupuestos y obtener jugosas ganancias. Esta es tal vez una parte importante de la explicación de por qué Estados Unidos se involucra en el conflicto colombiano y persigue metas inalcanzables con herramientas inapropiadas, y de por qué, pese a los resultados no solo precarios sino contraproducentes, persiste en su fallida estrategia antinarcóticos. La desafortunada consecuencia para Colombia y sus vecinos es que esta política dificulta la salida negociada al conflicto armado colombiano, y agrava la crisis de cada país y de la Región Andina en general.

Una vez instalado en el poder, además de ratificar su apoyo al Plan Colombia y de fortalecer la perspectiva antinarcóticos de su antecesor, George W. Bush ha ampliado su enfoque regional. De hecho, aunque su secretario de Estado, Colin Powell, ha dicho que no cree que en Colombia “haya una solución militar al problema insurgente”²⁰⁹, y ha insistido en que “la nueva administración apoyará el Plan Colombia que busca ayudar a los colombianos a enfrentar esta emergencia”²¹⁰, lo cierto es que la línea dura del nuevo equipo gubernamental no es propiamente un indicador de interés en la negociación política de la violencia en Colombia. Al mismo tiempo que otorgaba la certificación a Colombia por tercera vez consecutiva en materia de lucha antinarcóticos, la nueva administración Bush proponía al Congreso de su país, en 2001, la Iniciativa Regional Andina para desarrollo durante dos años la lucha contra las drogas. La Iniciativa aumenta los recursos ya aprobados en el *US Aid Package*, como lo muestra el Cuadro 15, en primer lugar para Colombia y luego para todos sus vecinos, incluidos los que han estado contra el Plan Colombia y la política antidrogas estadounidense.

Como lo ha señalado Juan Tokatlián, la Iniciativa Regional Andina refuerza el Plan Colombia y refleja una continuidad entre el gobierno de Bush y el de Clinton en cuanto a la implicación indirecta, creciente y contundente de Estados Unidos en la crisis colombiana.

Son tres los principales propósitos del Plan Andino: consolidar la dimensión bélico-ofensiva del Plan Colombia, “norteamericanizar” la guerra contra las drogas en el norte de Suramérica y fijar un cordón sanitario, diplomático-militar, en torno a Colombia. En suma, agrega Tokatlián, esta iniciativa intenta asegurar a los aliados de Washington (Panamá, Ecuador, Bolivia), persuadir a los dudosos (Perú) y presionar a los opositores del Plan Colombia (Brasil, Venezuela) con el fin de profundizar alrededor de Colombia una política punitiva común contra los narcóticos basada en un prohibicionismo más militante, que

²⁰⁹ “Powell, Mexican Set Stage for Bush Visit: Neighbors Agree on Colombia, Not Cuba”, en *The Washington Post*, 31 de enero de 2001, p. 16A; “Canciller mexicano y secretario de Estado coinciden: solo negociación logrará la paz”, en *El Tiempo*, 31 de enero de 2001.

²¹⁰ “Colombia será una prioridad para Bush anuncia nuevo secretario de estado”, en *El Tiempo*, 18 de enero de 2001.

incluya mayor criminalización, militarización, fumigación, interdicción y extradición. Afianza así una visión que concentra la represión del lucrativo negocio de las drogas en el cultivo, procesamiento y tráfico, y fortalece un cerco en torno a Colombia ante la eventualidad de una descontrolada implosión²¹¹.

CUADRO 15
RECURSOS DE LA INICIATIVA REGIONAL ANDINA

<i>Destino</i>	<i>Millones de dólares</i>	<i>Porcentaje</i>
1) Colombia	399.000	46,2%
2) Perú	206.100	23,3%
3) Bolivia	143.480	16,3%
4) Ecuador	76.480	8,6%
5) Brasil	26.018	3,2%
6) Panamá	20.500	2,2%
7) Venezuela	10.500	1,2%
Total	882.300	100%

Cuadro elaborado a partir de datos de <http://www.ciponline.org/colombia/aid>. House Appropriations Comité, http://www.house.gov/international_relations/wh/whhear.htm.

La distribución de los fondos de la Iniciativa Regional Andina, como lo muestran los Cuadros 16 y 17, encontramos que considera dos tipos de programas: 1) económicos y sociales, que cuentan con el 49,8% de los recursos y 2) de seguridad y antinarcóticos, con el 50,2% de recursos. El 63,3% de los recursos asignados a Colombia es, como en el *US Aid Package*, para el segundo tipo de programas de seguridad y lucha antinarcóticos. Pero aun en el primer tipo de programas, para Colombia no hay recursos destinados a proyectos económicos, de asistencia al desarrollo o de prevención y rehabilitación. De hecho, el 36,7% de lo asignado para el primer tipo de programas se concentra en el control nacional antinarcóticos.

CUADRO 16
DISTRIBUCIÓN DEL MONTO QUE RECIBIRÁ COLOMBIA DE LA INICIATIVA REGIONAL ANDINA

<i>Destino</i>	<i>Millones de dólares</i>	<i>Porcentaje</i>
Asistencia económica y social	146.500	36,7%
Ayuda antinarcóticos y de seguridad	252.500	63,3%
Total	399.000	100%

Cuadro elaborado a partir de House Appropriations Comité, http://www.house.gov/international_relations/wh/whhear.htm

²¹¹ Tokatlián, Juan Gabriel, "Zanahoria y garrote. El Plan Andino", en *El Espectador*, 2 de junio de 2001, pp. 1-12 y 13.

CUADRO 17
DESTINO DE LOS FONDOS DE LA INICIATIVA REGIONAL ANDINA
(millones de dólares)

Programas económicos y sociales 439.79 (49.8%)					Total 882.29 (100%)		
	Económicos	Asistencia al desarrollo	Prevención y rehabilitación	Control nacional antinarcóticos	Control internacional aminarcóticos	Financiamiento militar	
<i>Colombia</i>	0	0	0	146.5	252.5	0	399.00 (45.2%)
<i>Bolivia</i>	10.0	25.08	6.4	47	54	1	143.48 (16.3%)
<i>Brasil</i>	0	3.38	7.8	0	15	0	26.18 (3.2%)
<i>Ecuador</i>	30	6.48	0	20	19	1	76.48 (8.6%)
<i>Panamá</i>	4	4.5	0	0	11	1	20.50 (2.2%)
<i>Perú</i>	10	28.65	10.5	79	77	1	206.15 (23.3%)
<i>Venezuela</i>	0.5	0	0	0	10	0	10.50 (1.2%)
Total	54.5	68.09	24.7	292.5	438.5	4	882.29 (100%)

Cuadro elaborado a partir de House Appropriations Comité, http://www.house.gov/international_relations/wh/whhear.htm

CUADRO 18
COMPROMISO DE RECURSOS PARA COLOMBIA HASTA JUNIO DE 2001

Entidad o país	En millones de dólares
Estados Unidos	830
Red de emergencia social, crédito blando BID, BM y CAF	900
BID, BM y CAF, créditos ordinarios	300
Naciones Unidas	131
España	100
Japón - crédito blando	70
Noruega	20
Unión Europea	280*

* Se entregarán en acuerdos bilaterales, por fuera del Plan Colombia, en una acción que la prensa europea denominó "Plan Europa para la paz de Colombia", *Arcanos*, noviembre-diciembre de 2000.

A pesar de las críticas que se han formulado al Plan en Colombia, en América Latina y el Caribe, así como en Europa y en Estados Unidos, la más reciente iniciativa de Bush privilegia su perspectiva antidrogas sobre el interés por una solución al conflicto armado colombiano. Esto se debe, entre otras cosas, a la falta de contrapesos reales a tal política en ámbitos multilaterales, así como a la ausencia de apoyos concretos para un Plan Colombia que no se confunda con la lucha antinarcóticos. Fuera de reacciones unilaterales de los vecinos, de pronunciamientos generales de los participantes en la mesa de donantes y de declaraciones críticas, especialmente europeas, los únicos recursos conseguidos por Colombia, como lo muestra el cuadro 18, han sido, en su mayor parte, los del *US Aid Package*. Tal vez por eso, la diplomacia por la paz y los viajes de Pastrana en el año 2001 han estado centrados en tratar de conquistar el apoyo europeo.

Es de esperar que tanto la conformación de una mayoría demócrata en el Senado como la disminución de la mayoría republicana en la Cámara de Representantes de Estados Unidos creen espacios para reconsiderar esa estrategia contraproducente para la paz en Colombia y para la estabilidad de la Región Andina. Es de esperar también que el gobierno colombiano sepa aprovechar esos márgenes. La visita del residente Pastrana a Washington, a finales de febrero de 2001, buscó comprometer a la administración Bush en otros asuntos importantes, pero postergados de la agenda binacional por su completa narcotización: la extensión de la ley de preferencias comerciales andinas y el estatuto de protección temporal para los miles de migrantes colombianos que huyen del conflicto interno.

En suma, la internacionalización del conflicto colombiano no nace con el Plan Colombia. Ha sido un proceso que venía en marcha desde mediados de los años noventa. Surgió, ante todo, del desbordamiento del conflicto sobre las fronteras de los países vecinos y de su relación con temas clave, como el problema de las drogas y el de la violación de los derechos humanos, asuntos que en la posguerra fría se fueron convirtiendo en prioridades de la agenda mundial y a los cuales Estados Unidos les fue imponiendo su propia perspectiva y tratamiento. Esa internacionalización se vio reforzada tanto por la angustia de muchos sectores colombianos que no veían ya capacidad alguna en el país para enfrentar el caos nacional, como por el interés y la preocupación crecientes que el deterioro de la situación fue despertando en los países vecinos, en Europa y, sobre todo, en Estados Unidos. Su episodio final es el Plan Colombia, que profundiza el involucramiento estadounidense y supedita la búsqueda de salidas al conflicto colombiano a la lucha antinarcóticos. Así, la ambigüedad del gobierno colombiano terminó por contribuir a internacionalizar aún más el conflicto, en contradicción con sus propósitos originarios de internacionalizar la paz para restarle dimensión internacional al conflicto. Infortunadamente, ni en Colombia, ni en Estados Unidos y menos aún en Europa se ha logrado crear un contrapeso para frenar la perspectiva de Washington y la ambigüedad del Plan Colombia, que amenazan con hacer todavía más insoluble el conflicto colombiano y agudizar la crisis andina.

Ecós del proceso de paz y el Plan Colombia en la prensa norteamericana

Diana Marcela Rojas Rivera
IEPRI, Universidad Nacional de Colombia

Adolfo León Atehortúa Cruz
Departamento de Historia, Universidad del Valle y Maestría en Estudios Políticos,
Pontificia Universidad Javeriana de Cali.

Entre 1997 y 2001, Colombia ha obtenido una visibilidad y un lugar central en la política norteamericana hacia América Latina. Nunca antes, a excepción tal vez de las tragedias de Armero y del Eje Cafetero o de la muerte de Pablo Escobar, el país había ocupado las páginas centrales de la prensa ni generado tanta atención por parte de la Casa Blanca y del Departamento de Estado, o audiencias del Congreso en Washington. Las visitas de funcionarios de alto nivel y personalidades del mundo político y económico de Estados Unidos se han vuelto casi cotidianas en un país que, hasta hace poco, no despertaba interés más allá del tema de las drogas ilícitas en los círculos de poder en Estados Unidos.

En adelante, además del narcotráfico, los problemas de seguridad regional, derechos humanos y estabilidad democrática, ligados a la agudización del conflicto armado interno, entrarán a formar parte de las preocupaciones de los Estados Unidos frente al país. Como lo advirtió un artículo publicado por la revista *Cambio*, ello produciría una transformación fundamental en la mirada hacia nosotros:

La Colombia que hoy ve el público estadounidense ya no es solo el gran proveedor de cocaína y heroína para los adictos americanos. Es también un país en guerra, con graves problemas económicos, sitiado por una guerrilla dedicada al narcotráfico, la extorsión, el secuestro y la violencia indiscriminada, cada vez más vacía de ideología y razones políticas¹.

El presente ensayo pretende dar cuenta de ese cambio en la percepción que en Estados Unidos se posee con respecto a la problemática colombiana. A partir de un contexto basado en las informaciones corrientes en Colombia, se abordará el análisis de una fuente poco observada en nuestro medio: la prensa norteamericana². En ella se exploran y estudian las diversas vertientes que, en el gobierno, el Congreso, la prensa y la opinión, afloraron en Estados Unidos con motivo del conflicto político armado en nuestro país, las negociaciones con la guerrilla y el Plan Colombia. El examen de la prensa norteamericana a partir de 1999, nos permite establecer cómo se fue gestando la estrategia llamada “Plan Colombia”, al ritmo tanto de los acontecimientos en nuestro país como de los debates y posiciones en Estados Unidos. Esta aproximación, además de narrar el transcurso de la problemática colombiana vista desde la prensa norteamericana, nos conduce a evidenciar la complejidad de los procesos en la formulación e implementación de la política exterior

¹ “...Y el chocolate espeso”, en *Cambio*, Bogotá, 23 de agosto de 1999.

² Para abordar la lectura, dos aclaraciones parecen pertinentes. En primer lugar, se utilizan los términos “norteamericano (a)” o “americano (a)” en la muy corriente alusión a Estados Unidos. Por otra parte, todas las traducciones del inglés al español han sido hechas conservando la fidelidad del contenido y el espíritu de los textos, aunque en la mayoría de ellas se haya evitado su traducción literal.

norteamericana, particularmente hacia Colombia, y establecer el peso crucial que tienen, en estos procesos, la percepción de la opinión y el debate públicos.

LOS PRIMEROS PASOS: LA PREOCUPACIÓN NORTEAMERICANA

Durante el gobierno de Ernesto Samper las relaciones con Estados Unidos fueron muy tensas; los dos últimos años del mandato, dichas relaciones se plantearon en torno al tema de erradicación de cultivos ilícitos y en una relación casi personal con el general Rosso José Serrano, director general de la Policía. Los funcionarios norteamericanos eran los directamente encargados de ese tema y generalmente se entrevistaban solo con Serrano y los miembros de la Policía Antinarcóticos. Durante ese período el tema colombiano en Estados Unidos era manejado por el subsecretario para Asuntos Interamericanos, el subsecretario para Asuntos de Narcóticos y el zar Antidrogas. El presidente Clinton no estaba muy cerca del asunto, ni tampoco la secretaria de Estado. Hacia finales de 1997, la situación empezó a modificarse. En los círculos políticos y de negocios en Estados Unidos comenzó a presentarse una creciente preocupación acerca de la estabilidad democrática en Colombia³. Como lo declaró el embajador Myles Frechette en una entrevista al dejar su cargo, “Estados Unidos está consciente de que se avecina un proceso de paz y que debe jugar un papel frente a él”⁴.

Son varios los hechos que muestran esta intención de Estados Unidos por aclimatar un proceso de paz en Colombia. Desde marzo de 1998, cuando el gobierno Clinton certificó a Colombia por seguridad nacional, tuvieron lugar varias visitas de altos funcionarios norteamericanos al país: del zar antidrogas, Barry McCaffrey, pasando por el jefe del Comando Sur, general Charles Wilhelm y el director de la Drug Enforcement Administration (DEA), Louis Freeh.

En esta dirección se realizó también la visita a Colombia del asesor de Clinton para América Latina, Thomas McLarthy, el 30 de abril de 1998. Dos semanas antes, durante la Cumbre de las Américas en Santiago de Chile, los presidentes de Venezuela, Brasil, Perú, Ecuador y Panamá se entrevistaron con el primer mandatario norteamericano y uno de los temas discutidos fue la problemática colombiana. El asesor llegó al país con la disposición de observar nuevas posibilidades frente a los problemas del narcotráfico y con respecto al movimiento guerrillero. Fue enviado directamente por el presidente Clinton con el fin de establecer la veracidad del memorial de agravios que le habían presentado los presidentes latinoamericanos. Por supuesto, se reunió con los generales Serrano, Manuel José Bonnet y Hugo Galán, con importantes empresarios y con representantes de las organizaciones no gubernamentales (ONG). Finalmente, McLarthy se entrevistó de manera privada con cada uno de los candidatos presidenciales con el fin de evaluar y conocer de cerca la opinión de los aspirantes sobre los problemas relativos a la presencia guerrillera y paramilitar, los derechos humanos y la corrupción.

En ese mismo mes, miembros del Congreso norteamericano vinieron al país. Uno de ellos, Benjamín Gilman, presidente del Comité de Relaciones Internacionales del

³ “Colombia-Estados Unidos: ¿Distensión?”, en *El Tiempo*, 10 de diciembre de 1997.

⁴ “Entrevista con Frechette”, en *Semana*, Bogotá, 10-17 de noviembre de 1997.

Congreso, fue invitado por el director de la Policía, general Serrano. Igualmente, Denis Hastert, a la cabeza de una comisión del Comité de relaciones exteriores de la Cámara de Representantes, realizó una visita de cuatro días, que aprovechó para entrevistarse con altos oficiales del Ejército y de la Policía, y para asegurar el interés del Congreso norteamericano en propiciar una salida al conflicto armado colombiano. De este modo, el tema del proceso de paz empezó a ambientarse ante la cercana culminación del mandato de Samper.

En su visita, el jefe del Comando Sur se entrevistó con el ministro de defensa, Gilberto Echeverri y con la cúpula del Ejército. El general Wilhelm hizo una descarnada radiografía de los problemas que afrontaba el Ejército colombiano y expresó la preocupación de su país por la debilidad palpada en las Fuerzas Militares, el avance de la guerrilla y la situación de derechos humanos. Un punto clave fue el relacionado con la colaboración de Estados Unidos al Ejército colombiano. Se habló de asesoría en materia de inteligencia militar para el manejo de equipos electrónicos. A cambio de ello los militares debían comprometerse en una revisión a fondo de la forma como operaba la controvertida Brigada XX, así como en la superación de la reiterada violación a los derechos humanos.

La reorientación de la política de Estados Unidos hacia Colombia tuvo que ver con el reconocimiento, por parte de sectores del gobierno y del Congreso norteamericanos, de la necesidad de una nueva estrategia con respecto a nuestro país. Basada exclusivamente en la lucha contra las drogas, en amplios sectores estadounidenses se manifestó la convicción de que era necesario “desnarcotizar” las relaciones entre los dos países. Aclimatar, mediar o liderar un proceso de paz significaba el comienzo de un cambio de posición en la agenda y una modificación de la estrategia.

Estados Unidos comenzó a desarrollar, entonces, nuevos lineamientos frente al problema que representaba Colombia en la región. Se llevó a cabo un encuentro entre el 1º y 8 de febrero de 1998 en Houston, Texas, auspiciado por el Departamento de Estado. En éste intervinieron distintos actores y expertos en procesos de negociación y conciliación de España, Chile, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Argentina y Costa Rica, sobre temas tan diversos como las guerras de liberación nacional, la insurgencia armada y el terrorismo.

Esta reunión estuvo motivada por el interés del gobierno Clinton en crear un clima propicio para que Colombia comenzara a pensar en serio la solución de su conflicto interno. La reunión de Houston fue apenas el comienzo de un gran cambio en la estrategia estadounidense frente a Colombia y su conflicto armado interno. Esta estrategia se conoce como “Proyecto Houston”. Las reflexiones de los expertos convocados por el Departamento de Estado fueron enviadas a la Embajada norteamericana en Bogotá, que además recibió la orden de desarrollar los planteamientos que allí se hicieron. Con motivo del proyecto, la revista *Semana* advirtió que el creciente interés de Estados Unidos por la paz de Colombia no era gratuito: “...desde hace cerca de un año la administración Clinton ha reconocido que, además del narcotráfico, la intensificación del conflicto armado y el deterioro de la situación de derechos humanos amenazan con una grave desestabilización de las instituciones”⁵.

⁵ “El Proyecto Houston”, en *Semana*, Bogotá, 18-25 de mayo de 1998.

La Embajada norteamericana organizó, a su vez, una reunión en Cartagena para la cual invitó a un grupo importante de colombianos —violentólogos, politólogos, sindicalistas, periodistas, representantes de las ONG y miembros de las Fuerzas Armadas—, junto con doce invitados de Guatemala y El Salvador, en mayo de 1998. La reunión tenía como objetivo discutir no solamente las posibles lecciones derivadas de los acuerdos de paz en Centroamérica, sino las diferencias de esos procesos con respecto a la situación de Colombia en ese momento.

Hasta entonces, la paz en Colombia había sido fundamentalmente un asunto interno y solo interesaba con seriedad a Costa Rica, España, Alemania y Holanda. Con las medidas y actos anteriormente reseñados, Estados Unidos mostró su interés en el tema de la paz, al considerar que Colombia se estaba convirtiendo en un grave factor de desestabilización para el hemisferio.

LA PROMESA DE UN CANDIDATO

Entre tanto, el 16 de junio de 1998, una fotografía sorprendió al país entero. Después de muchos años sin certeza de su existencia, el pueblo colombiano volvió a ver al legendario guerrillero Manuel Marulanda Vélez. Vestía camisa blanca y lucía un reloj diseñado especialmente para los activistas de la Gran Alianza para el Cambio. A su lado, sonriente, aparecía Víctor G. Ricardo, un antiguo secretario de Belisario Betancur, con la revista oficial del movimiento pastranista en sus manos. Se preparó perfectamente que el rostro del entonces candidato Andrés Pastrana, portada de la revista, ocupara el centro de la mesa. Al otro extremo, Jorge Briceño, más conocido como “el Mono Jojoy”, completaba el trío.

Hasta entonces, Horacio Serpa, candidato liberal a la Presidencia de la República y vencedor en la primera vuelta, había reclamado para sí la bandera de la paz. Pero, en adelante, la foto y la reunión le dijeron al país que Marulanda y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), reconocían a Pastrana como interlocutor ideal para iniciar conversaciones de paz. De hecho, en caso de resultar electo, el candidato prometía reunirse de inmediato con los guerrilleros para abordar el tema. Para el análisis político, la foto arriba mencionada definió el triunfo electoral de Pastrana. Para la historia, la foto dejó constancia del inicio de un proceso que desembocaría en el llamado Plan Colombia.

El 9 de julio de 1998, otra fotografía mostró al presidente electo, Andrés Pastrana con el líder guerrillero, Manuel Marulanda. Pastrana vestía una camisa amarilla. Marulanda, en cambio, se presentó en traje de campaña. Nada, absolutamente nada, sobre la mesa. Pastrana cumplió su promesa y entregó al país la confianza en unas negociaciones que, como jefe del Estado, asumiría en forma personal.

Con las dos fotografías y la credencial de presidente electo, Pastrana viajó a Washington. Allí fue recibido de manera informal por Bill Clinton, en un encuentro trascendente. En realidad, las preocupaciones compartidas por diversos miembros del Congreso norteamericano ligaban las negociaciones de paz al asunto de la droga: si la guerrilla se encontraba involucrada en el tráfico de estupefacientes, Estados Unidos prefería apoyar los esfuerzos de la Policía para combatir también a las fuerzas guerrilleras. Por consiguiente, el apoyo de Clinton a las conversaciones del gobierno colombiano con el movimiento guerrillero era

decisivo. Pastrana entregó al presidente norteamericano una agenda de diez puntos publicada por las FARC como “plataforma para un gobierno de reconstrucción y reconciliación nacional”. En el último punto, las FARC planteaban la

...solución del fenómeno de producción, comercialización y consumo de narcóticos, entendido como un problema social que no puede tratarse por la vía militar, que requiere acuerdos con participación de la comunidad nacional e internacional y compromisos de las grandes potencias, como principales fuentes de la demanda mundial de los estupefacientes⁶.

Pastrana habló, entonces, de una especie de “Plan Marshall” para las zonas cocaleras. La propuesta parecía contundente ante el dramático aumento de los cultivos en el país. Ya en 1995, el gobierno colombiano, en cabeza de Samper, procedió a la erradicación masiva de cultivos de coca. De 3.741 hectáreas erradicadas en 1994, se pasó a 23.402 en 1995. No obstante, la producción subió de 44.700 hectáreas, a 50.900 en el mismo año. En los años siguientes (1996 y 1997) las hectáreas erradicadas fueron 66.660, pero la producción se disparó a 146.700 hectáreas⁷. En concepto de Enrique Santos, Andrés Pastrana tenía que explicarle a Estados Unidos “que su estrategia de bombardear los cultivos de hoja de coca en territorios enguerrillados [era] una pésima forma de combatir el narcotráfico en la Colombia de aquí y ahora”⁸. En concreto, no solo crecían las hectáreas cultivadas, también crecían la guerrilla y el número de soldados secuestrados.

El asunto no era fácil. Pastrana sostuvo en Washington una importante reunión con el equipo de Benjamin Gilman, presidente del Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara de Estados Unidos e interlocutor decisivo para cualquier asunto en relación con Colombia. Pastrana planteó su propósito de establecer una amplia zona de despeje para iniciar conversaciones con el movimiento guerrillero. Los congresistas norteamericanos no lo encontraron claro. Preocupaba el término “siempre prorrogable” y el hecho de que la zona por desmilitarizar fuera una de las más grandes productoras de coca. Gilman apoyó a Pastrana, pero advirtió que una prórroga indefinida, sumada a la suspensión de operaciones antinarcóticos en la zona de despeje, podría “derivar en una descertificación para Colombia y en el recorte de la ayuda financiera”⁹. Pastrana habló, entonces, de una ayuda de cien mil dólares para sustitución de cultivos. De esta forma, en las reuniones con Clinton y con Gilman, el aún no posesionado presidente de los colombianos puso en marcha un plan que tampoco tenía un nombre definido.

Para entonces, las posiciones reflejadas en Estados Unidos acerca del proyecto de Pastrana se expresaron en dos grandes líneas. Por un lado, el Departamento de Estado brindaba un voto de confianza al presidente colombiano para iniciar conversaciones con la guerrilla y buscar un acuerdo que llegara a compromisos en materia de erradicación. En concreto, el 28 de octubre de 1998, Clinton dio su espaldarazo: “El presidente

⁶ “La agenda de las FARC”, en *Semana*, Bogotá, 14-21 de septiembre de 1998.

⁷ Dirección Nacional de Estupefacientes. Estadísticas publicadas en: “Cultivos ilícitos, narcotráfico y agenda de paz”. Bogotá, *Agenda ciudadana*, 2000.

⁸ “Contraescape”, en *El Tiempo*, 6 de septiembre de 1998.

⁹ Cfr. “El despeje nos preocupa”, en *Semana*, Bogotá, 12-19 de octubre de 1998. “Los enredos de la paz”, en *Cambio*, Bogotá, 21 de septiembre de 1998.

Pastrana tiene la voluntad, el coraje y el apoyo del pueblo para construir la paz. Le doy la bienvenida a sus esfuerzos de abrir las puertas del diálogo con los grupos insurgentes. Estamos listos para brindarle nuestro apoyo”¹⁰.

Pero, por otro lado, la mayoría republicana en el Congreso, liderada por Benjamin Gilman y Dennis Hastert, mostraba su recelo ante la zona de despeje y exigía al propio Clinton una observación especial para la certificación antidrogas que debía expedirse en 1999: si el área cultivada aumentaba en dicha zona, toda ayuda hacia Colombia sería paralizada. Precisamente, en septiembre de 1998, en el Congreso de Estados Unidos se empezó a abrir paso una propuesta para suspender la ayuda militar a Colombia si el gobierno desmilitarizaba los cinco municipios que exigía la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) para negociar la paz. La iniciativa fue del senador republicano Benjamin Gilman, quien consideraba que el despeje aumentaría la producción y el tráfico de cocaína. Los republicanos desconfiaban, además, de la eficacia del Ejército y de su desempeño en materia de derechos humanos, pero mostraban admiración y respeto por el general Rosso José Serrano. En su criterio, por lo tanto, cualquier ayuda tendría como destino a la Policía y no a las Fuerzas Militares.

La decisión de nombrar al general Fernando Tapias como comandante de las Fuerzas Militares debió pasar por estas consideraciones. La capacidad de cabildeo demostrada por el general Serrano durante el gobierno de Samper, residía en el seguimiento al pie de la letra de la estrategia antinarcóticos norteamericana, particularmente en la fumigación de cultivos y la persecución de narcotraficantes. El propósito de Pastrana, sin abandonar la fumigación en otras áreas, atravesaba ahora por la negociación con el movimiento guerrillero, hecho que no agradaba a los amigos republicanos de Serrano. El general Tapias, por su parte, contaba con el aprecio de Barry McCaffrey, el zar antidrogas de Estados Unidos, y con el apoyo de Charles Wilhelm, jefe del Comando Sur del Ejército norteamericano. Para este último, solo Tapias Stahelin podría colocar en marcha un vigoroso proceso de transformación en el Ejército.

Varios factores explican el cambio de la ayuda de Estados Unidos hacia el Ejército cuando en el pasado solo la Policía recibía ayuda de Washington: por una parte, la proliferación de cultivos ilícitos en Putumayo, Caquetá, Norte de Santander, Sur de Bolívar, Arauca y otras regiones que poseen una protección muy fuerte por parte de los grupos armados. Eso reduce la eficacia de la labor realizada por la Policía. Es decir, la guerrilla entró a formar parte del problema del narcotráfico. Por otro lado, los esfuerzos del gobierno y del Ejército Nacional por mostrar una voluntad de reforma y solución al problema de la violación de los derechos humanos, agradaba y comprometía a Washington. Finalmente, para el nuevo gobierno de Colombia era importante terminar el protagonismo del general Serrano, quien se había convertido en figura central en la diplomacia frente a Estados Unidos y en el tema de la lucha antinarcóticos, incluso llegó a actuar de manera casi independiente del gobierno nacional.

Ante la opinión pública colombiana no fueron claras las razones por las cuales el general Serrano no acompañó al presidente Pastrana en su visita de Estado al presidente Clinton

¹⁰ “Entrevista con Benjamin Gilman”, en *El Tiempo*, Bogotá, 29 de octubre de 1998.

en octubre de 1998. Por el contrario, asistieron Rodrigo Lloreda, ministro de Defensa, y el general Tapias. Este último se convirtió en el primer alto oficial colombiano en reunirse a puerta cerrada con el hombre más destacado del Pentágono, general Henry H. Shelton. Los hechos posteriores señalaron el nuevo camino: el secretario de Defensa William Cohen firmó un acuerdo con el gobierno de Colombia para incrementar el entrenamiento y ayuda dirigida al Ejército, y este, por su parte, creó una “fuerza de tarea especial para dar apoyo a la Policía en las fumigaciones”.

Un hecho crucial favoreció las perspectivas de Pastrana. A pesar del proceso de destitución que se había lanzado en el Congreso contra Clinton por sus relaciones con Mónica Lewinsky, los demócratas ganaron las elecciones de “mitaca”, ocuparon cinco nuevas sillas en la Cámara de Representantes y conservaron intactas las del Senado, suceso sin precedentes en la historia electoral de la posguerra en Estados Unidos. La favorabilidad del presidente, superior al sesenta por ciento, debilitó la dirección republicana en manos de Newt Gingrich y Henry Hyde, impulsores del veto contra Clinton. Los hermanos George y Ellis Bush, quienes ganaron las elecciones en Texas y La Florida, respectivamente, acercaron a los republicanos a su ala moderada.

Antes de iniciarse oficialmente las conversaciones con las FARC, varios hechos mostraron el nuevo estado de las relaciones entre Colombia y Estados Unidos. En primer lugar, un acuerdo de cooperación militar entre los dos países estableció un grupo de trabajo bilateral, se aprobó la construcción de un centro de investigaciones e interceptación de comunicaciones apoyado por la Agencia Central de Inteligencia (CIA) en la Amazonia, y se creó el primero de tres batallones antinarcóticos: 950 hombres entrenados con asesoría norteamericana, pagados con un apoyo anual de dos millones de dólares por el gobierno estadounidense, y movilizados por 18 helicópteros UH-1H entregados bajo la figura de un préstamo sin costo por el Departamento de Estado. Al mismo tiempo, Estados Unidos empezó a aprobar licitaciones para venta de armas especiales a Colombia: aparatos de visión térmica para helicópteros y aviones de combate, miras telescópicas para armas de largo alcance y una nueva provisión de visores individuales. En síntesis, equipos para guerra nocturna que mostraron resultados en el rescate de Mitú.

No obstante, el Departamento de Estado insistió, también, en el compromiso con los derechos humanos. En su informe de 1998, mostró en concreto su recelo por la designación de los generales Rito Alejo del Río y Fernando Millán en posiciones de alto liderazgo en las Fuerzas Militares. A finales de ese año, y por petición personal de Pastrana a Clinton, Philip Chicola, representante del Departamento de Estado para la sección de Asuntos Andinos, se reunió en secreto con Raúl Reyes en Costa Rica. Ello, con miras a establecer una especie de mediación de Estados Unidos entre el gobierno colombiano y las FARC en el proceso de paz. El enfoque de una salida negociada al conflicto no resultaba ajeno al hecho de que varios importantes funcionarios norteamericanos tenían una experiencia directa en las negociaciones con la guerrilla salvadoreña. Tomas Pickering y Peter Romero, personajes importantes del Departamento de Estado, por ejemplo, fueron embajadores en El Salvador durante los años ochenta, donde Chicola fue consejero político.

Precisamente, a raíz del encuentro entre Chicola y Reyes, efectuado en la casa de Álvaro Leyva en Costa Rica, pueden observarse las diferentes concepciones que afloran en la

prensa norteamericana con respecto al proyecto de negociaciones con las FARC. La noticia de la reunión se originó en Colombia el 3 de enero de 1999. El cable de *Associated Press* sostiene que diplomáticos norteamericanos se reunieron en secreto con una guerrilla colombiana considerada por Washington como “organización terrorista”. Más adelante agrega que los insurgentes iniciarán negociaciones con el gobierno en nuestro país, y que los funcionarios norteamericanos ven dichas conversaciones de paz como una oportunidad para frenar la producción de cocaína, su prioridad en Colombia. Las FARC, puntualiza, “han indicado que podrían ayudar a atacar el tráfico de drogas como parte de una paz establecida”.

Si bien el cable plantea un hecho y sugiere explicaciones, son los titulares ofrecidos por la prensa los que marcan diferencia. *The Washington Times*, por ejemplo, destaca: “Terroristas se reúnen con diplomáticos americanos y colombianos”. *The Washington Post* les atribuye, por el contrario, un carácter de “rebeldes”, asumido en igual forma por periódicos como *The Denver Post* y *The Kansas City Star*. *The Arizona Republic*, aunque acoge el calificativo de “rebeldes” en el título, resalta el carácter “secreto” de la reunión y ofrece en el subtítulo, entre comillas, el apelativo de “terroristas” empleado con respecto a las FARC. *The Washington Post* advierte, en cambio, que las conversaciones secretas, sin precedentes, “se dirigieron a salvar los esfuerzos de paz”. *The Miami Herald*, por su parte, prefiere citar, al día siguiente, la defensa que el Departamento de Estado hizo de su reunión con los “rebeldes” colombianos¹¹.

ARRANCA EL PROCESO

La ceremonia con la cual se dio inicio oficial a las conversaciones entre las FARC y el gobierno de Colombia en el Caguán es plasmada en una fotografía desoladora. El presidente Pastrana aparece solo, con la mirada perdida en el horizonte. Manuel Marulanda Vélez no se ha hecho presente, su silla está vacía.

El día anterior a la cita, la prensa escrita norteamericana refleja de nuevo sus concepciones diversas acerca de las conversaciones que se inician. *The Miami Herald* señala, por ejemplo, que “los enemigos en Colombia están listos para la guerra si el diálogo falla”. *The New York Times* subraya, en cambio, el problema de la droga. En alusión a Pastrana, el periódico titula: “Bogotá ve la guerra de las drogas como sendero hacia la paz”. Varias afirmaciones del presidente, citadas por el diario, confluyen en la importancia de que las FARC asuman un compromiso real con el proceso y ayuden a destruir los cultivos de coca: “el primer enemigo de la paz es el narcotráfico, y si las FARC toman la decisión de erradicar los cultivos, lo harán, porque ellos definitivamente tienen la influencia para llevarlo a cabo”. Aunque *The Orange County Register* reproduce el mismo escrito, el encabezado es diferente: “El presidente colombiano se reunirá con los rebeldes”. Otros titulares son simplemente informativos: “Colombia abre conversaciones

¹¹ “Terrorists meet U.S. Colombia diplomats”, en *The Washington Times*, 4 de enero de 1999. “U.S. envoys met with Colombia rebels», en *The Denver Post*, 4 de enero de 1999. “U.S. in talks with Colombian rebels”, en *The Kansas City Star*, 4 de enero de 1999. “U.S. officials meet Colombian rebels secretly: Diplomats, ‘terrorists’ talk about peace plan”, en *The Arizona Republic*, 5 de enero de 1999. “U.S. officials, Colombian rebels meet. Unprecedented secret talks last month were aimed at salvaging peace effort”, en *The Washington Post*, 5 de enero de 1999. “State department defends meetings with Colombian rebels”, en *The Miami Herald*, 5 de enero de 1999.

con los rebeldes”, o incluso incrédulos: “Rebeldes y Ejército, escépticos sobre las negociaciones de paz”, “Histórica reunión con expectativas de fracasos”¹².

La negativa de Manuel Marulanda Vélez para asistir a la cita inaugural de las conversaciones recibió, de igual manera, diferentes calificativos. *The Orlando Sentinel* calificó el hecho como un “desaire” en contra de las conversaciones de paz. *The Wall Street Journal* lo consideró igualmente un “desaire”, pero contra el presidente Pastrana. *The Cincinnati Enquirer* tituló con simpleza que “el famoso líder rebelde es un no show”. *The Boston Globe* lamentó el hecho por cuanto “la mayor atracción para centenares de dignatarios y la audiencia nacional de la televisión era la presencia de Marulanda, quien no ha sido visto en público por décadas”. *Union-Tribune*, periódico de San Diego, advirtió que, a pesar de la ausencia del jefe rebelde, “las conversaciones irán hacia adelante para poner fin a 34 años de guerra civil”. El único periódico que hizo referencia a la Carta de Marulanda, leída por Joaquín Gómez, fue el *Houston Chronicle*, mientras que *The New York Times* explicó la ausencia de Marulanda como producto de “amenazas” hechas en su contra¹³. De esta manera, poco a poco se perfilaban las posiciones políticas de diferentes diarios norteamericanos con respecto a Colombia. *The New York Times*, por ejemplo, más favorable al proceso de paz y muy consciente de que el problema de la droga es multilateral. *The Miami Herald*, por el contrario, inicialmente cauto, será posteriormente un opositor consistente de la negociación y un representante del ala republicana ligada históricamente a la lucha contra la droga en los países productores. Más adelante tendremos oportunidad de observar y clasificar las diferentes percepciones de la opinión pública y de la prensa de los Estados Unidos.

¹² “Foes in Colombia ready for war if talks fail”, en *The Miami Herald*, 6 de enero de 1999. “Bogotá sees drug war as path to peace”, en *The New York Times*, 6 de enero de 1999. “Colombian president will meet with rebels”, en *The Orange County Register*, 6 de enero de 1999. “Colombia to open talks with rebels», en *The Times Picayune*, 6 de enero de 1999. “Rebels, army skeptical on peace deal”, en *The Columbus Dispatch*, 7 de enero de 1999. “A historic meeting... with failure expected”, en *The Orange County Register*; 7 de enero de 1999. Sin duda, la prensa maneja concepciones que brotan como parte de su papel o posición política. En este aspecto, a manera de ilustración, podemos observar la percepción diametralmente diferente del periódico francés *Le Monde*. En página entera, tres artículos se ocupan del suceso. El primero titula “Colombia bajo la ley de los narco-guerrilleros”. Presenta la zona del Caguán como “Estado dentro del Estado”, donde los guerrilleros “dictan sus condiciones” sin que el Ejército nacional pueda oponerse; destaca la protección de los cultivos y laboratorios de coca y heroína como poderosa industria de finanzas, y presenta a las FARC como “beneficiarias de un apoyo cierto en una población olvidada por gobiernos sucesivos”. “Colombia es un país rico”, concluye. Sin embargo, “el treinta por ciento de la población vive en una pobreza extrema. Minimizado por una élite que rehusa abrir los ojos, el apoyo popular a la guerrilla es una realidad”. El segundo artículo señala a “Tirofijo, hombre del año 98”, de acuerdo con la selección realizada por la revista *Semana*. Refiere la trayectoria del líder guerrillero en cortos párrafos, y atribuye la elección de Pastrana como presidente, a la aceptación de Tirofijo para sentarse con él en una mesa de negociaciones. El tercer artículo hace referencia a «la ayuda militar norteamericana». Cita al ministro Lloreda y sostiene que “los fondos provenientes de Estados Unidos serán destinados exclusivamente a la lucha contra el tráfico de drogas”, pero señala que ello “no es más que un juego de palabras”; “reforzar la Policía antidrogas equivale a reforzar la lucha contra la guerrilla”, en *Le Monde*, 6 de enero de 1999, p. 4C.

¹³ “Fabled rebelleader snubs peace talks in Colombia”, en *The Orlando Centinel*, 8 de enero de 1999. “Colombia’s president was snubbed”, en *The Wall Street Journal*, 8 de enero de 1999. “Colombia’s famed rebel leader is no-show”, en *The Cincinnati Enquirer*, 8 de enero de 1999. “Peace talks open in Colombia without rebelleader”, en *The Boston Globe*, 8 de enero de 1999. “Colombia rebel chief misses peace meeting: Talks go forward”, en *Union-Tribune*, 8 de enero de 1999. “Rebel leader absent, but show goes on in Colombia”, en *Houston Chronicle*, 8 de enero de 1999. “Colombian rebel chief says threats made him miss talks”, en *The New York Times*, 9 de enero de 1999.

LAS CRISIS

Las acciones de grupos paramilitares acaecidas a partir del 8 de enero de 1999 en el Sur de Bolívar y en Putumayo, fueron informadas por la prensa norteamericana con gran despliegue. El cable, originado en la *Agencia Reuters*, cita organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales que señalan el “tácito respaldo” que los “grupos paramilitares de ultraderecha reciben de los militares”, y alude la impunidad existente por más de una década “en los asesinatos de izquierdistas y sospechosos de colaborar con los rebeldes”. La mayor parte de los titulares refiere, ante todo, el número de víctimas¹⁴. Solo el *Houston Chronicle* emite un calificativo con respecto al accionar paramilitar: “rampage”, que podría traducirse como “comportamiento de locos”, unido a *The Seattle Times*, quien cataloga los hechos como “borrachera de asesinatos”.

No obstante, la prensa norteamericana no concedió un similar despliegue a la posición de las FARC de congelar las negociaciones hasta tanto el gobierno ofreciera resultados concretos en la lucha contra el paramilitarismo. Primera crisis que inmediatamente recibió el hecho que motivó la segunda: el asesinato de tres indigenistas estadounidenses por parte de la guerrilla.

Como es de suponer, la nueva circunstancia causó indignación y estupor en importantes sectores norteamericanos. La noticia se siguió al detalle: el hallazgo de los cuerpos de los indigenistas, la incriminación de las FARC como autoras de la masacre, su silencio inicial, las declaraciones de los líderes U'wa en las que señala a la guerrilla, las conversaciones de los hermanos Briceño reproducidas por el Buró Federal de Investigación (FBI) la promesa de investigar el suceso y, finalmente, la aceptación de su responsabilidad en los hechos por parte de las FARC, ocupó por varios días las páginas internacionales. El epílogo pudo observarse en la posición de diarios importantes como *The Miami Herald* que, prudente en la noticia con respecto a la entrevista entre Chicola y Reyes, pidió ahora “No legitimar a los grupos terroristas”, y formó eco a la posición de Dan Burton y Benjamin Gilman en el Capitolio. En el texto del artículo, *The Miami Herald* recordó que el Departamento de Estado, no solo pasaba por alto su propia consideración con respecto a las FARC como grupo terrorista, al enviar a un diplomático a la reunión en Costa Rica, sino que fue, igualmente, el “único país” que envió a su propio embajador para que ocupara una de las primeras sillas en la inauguración de las conversaciones. No existe coherencia, sostiene el diario, reunirse con un grupo “cuyas finanzas proceden del narcotráfico”, y que “no ofreció explicaciones” acerca de la suerte seguida por tres estadounidenses “secuestrados en enero de 1993”. “La administración Clinton debería terminar la confusión creada y restablecer una clara e inequívoca política de rechazo al diálogo con grupos terroristas, especialmente con aquellos que solo buscan matar americanos fuera de casa”¹⁵.

La siguiente crisis, considerada una de las más fuertes del proceso, tuvo un desarrollo

¹⁴ “Rightist guerrillas kill 60 in Colombia”, en *The New York Times*, 10 de enero de 1999. “Colombia death squad toll tops 130”, en *Union-Tribune*, 11 de enero de 1999. “Police say extremists kill 100 in Colombia” en *Detroit Free Press*, 11 de enero de 1999. “Colombia Death-squad toll passes 100”, en *The Washington Post*, 11 de enero de 1999. “Right-wing units continue rampage across Colombia”, en *Houston Chronicle*, 11 de enero de 1999. “Colombian rightist paramilitaries unleash a killing spree; 135 dead”, en *The Seattle Times*, 11 de enero de 1999.

¹⁵ “Don’t legitimize terrorist groups”, en *The Miami Herald*, 23 de marzo de 1999, p. 13A.

paulatino. Sus raíces pueden remontarse a la salida del Batallón Cazadores de la zona de despeje. Sin embargo, una manifestación más clara de ella ocurrió en abril de 1999, tras el retiro de los generales Rito Alejo del Río y Fernando Millán de las filas del Ejército Nacional. Ambos fueron acusados por el Departamento de Estado y Human Rights Watch de sostener vínculos con grupos paramilitares. En un hecho sin precedentes, Harold Koh, subsecretario del Departamento de Estado en materia de derechos humanos, señaló públicamente al Ejército de sostener vínculos con grupos paramilitares y lo sindicó de haber cometido “asesinatos extrajudiciales, desplazamientos internos masivos y desapariciones, supuestamente para combatir a los paramilitares y a la guerrilla”. El ministro de Defensa, Rodrigo Lloreda, replicó que era “muy fácil para un funcionario extranjero venir aquí a dictarnos cátedra cuando todavía no conoce adecuadamente las circunstancias del país”. Agregó que deberían alcanzar “suficiente conocimiento de la realidad, antes de lanzarse a emitir conceptos que muchas veces son aventurados”¹⁶.

Aunque, en el mismo mes de abril, el secuestro de un avión de Avianca por parte del Ejército de Liberación Nacional (ELN) seguido de una ofensiva terrorista para exigir un tratamiento similar al concedido por el gobierno a las FARC, empeoró las circunstancias, la presencia inesperada de Pastrana en el Caguán, para entrevistarse con “Tirofijo” a principios de mayo de 1999, debió molestar aún más a los militares. La destitución de los generales Del Río y Millán se asociaba a una lista entregada por las FARC al gobierno. Se trataba de oficiales del Ejército acusados de acciones o vínculos paramilitares y se asumía el retiro de los generales como una condición para el reinicio de las conversaciones. El hecho fue reproducido sin mayor despliegue por la prensa norteamericana. *The Miami Herald* ofreció, probablemente, el cubrimiento más destacado. Allí calificó el hecho como “una oportunidad” para la paz en Colombia, y reprodujo la foto de la entrevista entre Pastrana y Marulanda¹⁷.

Sin embargo, el mayor detonante de la crisis se presentó un poco después, a mediados de mayo de 1999. El comisionado para la paz, Víctor G. Ricardo, aceptó incluir en la agenda de negociaciones con la guerrilla el tema de la reforma a las Fuerzas Armadas y, sin tener en cuenta las protestas del ministro de Defensa, Rodrigo Lloreda, aceptó un despeje indefinido en la zona del Caguán. La renuncia de Lloreda no se hizo esperar y fue respaldada por 18 generales de la cúpula militar, quienes ofrecieron su renuncia en solidaridad. En reunión con el presidente Andrés Pastrana, los militares presentaron un memorial de puntos por tratar. Manifestaron su desconfianza frente al comisionado de paz y su incredulidad con respecto a las FARC, solicitaron la creación de una comisión verificadora para la zona de despeje, descartaron el canje de soldados en poder de las FARC por guerrilleros en prisión, expresaron su disposición para participar en la mesa de negociaciones cuando se encontrara en su fase final, y se quejaron por lo que consideraban una “persecución constante” por parte de la Fiscalía y la Procuraduría. Otro punto, no menos importante, fue el de la retroactividad de las cesantías para los miembros de las Fuerzas Militares, amenazada por un proyecto del Ministerio de Hacienda¹⁸.

¹⁶ “Dura polémica por regaño de Estados Unidos”. en *El Tiempo*, 12 de abril de 1999, p. 1-A.

¹⁷ “Peace gets a chance in Colombia”, en *The Miami Herald*, 4 de mayo de 1999.

¹⁸ La renuncia de Lloreda y la tensión entre militares y gobierno fueron reseñadas en forma amplia por la prensa norteamericana; tanto o más que la propia inauguración de las conversaciones FARC-gobierno, a principios de año. Con gran despliegue, algunos diarios titularon: “Colombian army in turmoil after high-level resignation” en *The Kansas City Star*. “Colombia’s Defense Minister quits over concession to rebels” en *The New York Times*. “Mass resignations put

Pastrana se comprometió a resolver sus dudas y prometió que en el futuro las relaciones del gobierno con la cúpula militar serían más fluidas. Advirtió que el despeje no era indefinido y que trabajaba en la creación de la comisión verificadora. Dejó ver que la libertad de los guerrilleros en prisión solo se produciría cuando todos los secuestrados fueran liberados y agradeció la disposición de participar en las negociaciones. Finalmente, se comprometió a revisar el tema de las cesantías sin afectar los ingresos salariales de los militares¹⁹.

La crisis se conjuró. El mismo día en que los militares protestaron por el anuncio del comisionado para la paz, Clinton elogió al presidente Pastrana “por su fuerte compromiso personal con la paz y su gran coraje por alcanzarla”. Al romper el silencio que la Casa Blanca guardaba a raíz del asesinato de los indigenistas y las múltiples críticas acerca de la reunión entre Chicola y Reyes en Costa Rica, el Departamento de Estado aclaró que el encuentro en San José no había sido una negociación y que la asistencia de su funcionario tuvo como origen una solicitud hecha por el propio gobierno colombiano. Al mismo tiempo, como franco espaldarazo a la política negociadora de Pastrana, la Casa Blanca consideró las negociaciones de paz como la mejor manera de lograr metas conjuntas: “mejoras económicas para todos los colombianos, mayor seguridad regional, respeto por los derechos humanos y la justicia, y un freno efectivo al narcotráfico”²⁰. Sin embargo, se advirtió que, al apoyar los esfuerzos de paz, no se renunciaba a “llevar a la justicia” a los responsables de la muerte de norteamericanos. Madeleine Albright, secretaria del Departamento de Estado, citada en el Senado, mencionó el “duro trabajo” de Pastrana para “restablecer el Estado de derecho, restaurar la responsabilidad civil y asegurar la paz”²¹.

Sin duda, la posición de la Casa Blanca abrió una agenda internacional para El Caguán. En junio, la zona fue visitada por el subsecretario de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para la Infancia y la Mujer, Olara Otunnu; el director del Fondo Internacional de las Naciones Unidas para la Ayuda a la Infancia (Unicef) Karel de Rooy, y Andrés Salazar, representante del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Estuvo también una delegación de ocho congresistas de Estados Unidos, encabezada por William Deleahunt, representante a la Cámara por el Partido Demócrata y declarado amigo del proceso de paz de Colombia. Finalmente, el presidente de la Bolsa de Nueva York, Richard Grasso, viajó con el objetivo de entregar, según sus propias palabras, un mensaje de interés y cooperación de los círculos financieros de Estados Unidos al proceso de paz colombiano²².

Colombia in disarray” en *The Tampa Tribune*. “Colombian military fuming over land deal with rebels” en *San Francisco Chronicle*. “Colombia’s military force faces crisis”, en *The Orlando Centinel*.

¹⁹ Cfr. “Jaque al rey”, en *Semana*, 31 de mayo al 7 de junio de 1999.

²⁰ “Clinton praises ceding of region to Colombian rebels”. “President views it as part of courageous effort to end war with Marxists”, en *The Sun*, 22 de mayo de 1999.

²¹ Comunicado emitido por la Casa Blanca el 21 de mayo de 1999, reproducido por *El Espectador*.

²² Las visitas fueron cubiertas con amplitud por la prensa norteamericana; en especial, por diarios como *The Hartford Courant*, *San Francisco Chronicle* y *The Wall Street Journal*. *The Washington Times*, *The Sacramento Bee* y *The New York Post* destacaron la visita de Grasso. Citando palabras del empresario neoyorquino, su visita ayudaba a marcar un punto de inicio para “nuevas relaciones entre las FARC y Estados Unidos”. “NYSE chief meets with rebel leader”, en *The Washington Times*, 28 de junio 1999.

EL ACCIONAR MILITAR Y LAS NUEVAS CIRCUNSTANCIAS

Durante el primer semestre de 1999, el enfrentamiento militar entre el movimiento guerrillero y la Fuerza Pública no tuvo tregua. Sin embargo, las acciones realizadas años atrás por las FARC en Las Delicias, El Billar y Miraflores no se repitieron. En las filas del Ejército fue visible un cambio de estrategia: se privilegiaron el combate y el seguimiento nocturnos, se modificó el sistema de reacción y se tecnificó el apoyo aéreo. Aplicada con éxito en Mitú, la nueva estrategia produjo resultados con la “Operación Eclipse Negro” que, según fuentes militares, dejó un centenar de guerrilleros muertos en Arauca. La respuesta de las FARC propició bajas numerosas al Ejército también Arauca y en el Nudo de Paramillo, estas últimas por errores en el desplazamiento militar.

Las fuerzas se midieron con especial ardor durante los primeros días de julio. Poco antes de reanudar conversaciones, las FARC lanzaron una ofensiva de carácter nacional, pero esta vez el Ejército fue contundente. En Puerto Lleras, aviones y helicópteros cortaron la retirada guerrillera con una cifra indiscutible: las Fuerzas Militares mostraron 48 cadáveres en un solo día y 30 más al día siguiente. En Hato Corozal, la Fuerza Aérea destruyó camiones y tanquetas artesanales en las que se movilizaban guerrilleros, con sus correspondientes bajas. El desplazamiento en masa por parte de la guerrilla, utilizando vehículos pesados o lanchas rápidas, ya no podía hacerse en horas de la noche. La Fuerza Aérea utilizó dispositivos con sensores de calor infrarrojos que ubican cualquier objetivo en forma computarizada, dirigen el bombardeo y orientan el ataque subsiguiente de helicópteros artillados como apoyo a cuerpos de infantería y paracaidistas. Sin duda, a partir de julio, el enfrentamiento inició una nueva etapa.

Estados Unidos no era ajeno a la situación. En Colombia, los periodistas invitados al reconocimiento de los cadáveres de guerrilleros observaron dos aviones con bandera estadounidense en la base de Apiay. Aunque el general Édgar Lesmes, director de operaciones de la Fuerza Aérea, explicó que las naves formaban parte de un “apoyo logístico y administrativo”, quedó claro que dicho apoyo consistía en “reconocimiento de área, localización de campamentos, transporte de material de intendencia, armas y hasta bombas y misiles”²³.

En realidad, por un documento reservado del gobierno norteamericano se conocía la aprobación, por parte del Pentágono, de “nuevos lineamientos” para compartir información de inteligencia con el Ejército colombiano a partir del mes de marzo de 1999. Hasta ese momento, según parece, informaciones básicas sobre la ubicación y los movimientos de los grupos guerrilleros fueron negadas al Ejército con el argumento de distinguir la lucha antinarcóticos de la lucha contrainsurgente. Pero, de allí en adelante, para la Embajada de Estados Unidos “tal distinción se hizo imposible”²⁴.

El documento reservado fue elaborado por la División de Seguridad Nacional y Asuntos Internacionales de la Contraloría norteamericana, a solicitud de los congresistas republicanos Charles Grassley y John Mica. El informe se quejaba de la suspensión de

²³ “U.S. Army ya está en Colombia”, en *El Espectador*, 18 de julio de 1999.

²⁴ “De dientes para adentro”, en *Cambio*, 5-12 de julio de 1999.

los programas de fumigación en el sur del país, no solo en razón de los acuerdos establecidos con las FARC, sino porque el gobierno temía que el apoyo a la guerrilla creciera por cuenta de los campesinos afectados por la erradicación. Sin embargo, tampoco el Ejército tenía forma de hacer cumplir cualquier programa de fumigaciones: carecía de “una estrategia a largo plazo”, se encontraba “desmoralizado” y “no tenía equipos y logística adecuados”. La conclusión favorecía, entonces, la decisión de fortalecer al Ejército y convertirlo en principal sujeto de ayuda, por encima de la Policía. La urgencia tenía como fundamento el hecho de que en Colombia se estuviera sembrando una nueva variedad de hoja de coca que incrementaría la producción neta de cocaína en un cincuenta por ciento. Finalmente, citando a funcionarios de la administración Clinton, el informe revelaba “preocupaciones” frente al proceso de paz y su “eventual impacto sobre las operaciones antinarcóticos”. Según la fuente, la administración consideraba que “el gobierno de Colombia carecía de una estrategia de negociación claramente definida”²⁵. Quizás por ello, una resolución propuesta por seis congresistas demócratas y uno republicano para felicitar a Andrés Pastrana y motivarlo en el nuevo intento de diálogo con las FARC que se iniciaba en julio, fue hundida por el rechazo de la comisión de relaciones internacionales, encabezada por Benjamín Gilman.

Diversos diarios norteamericanos que, o bien habían guardado silencio ante la zona de despeje, o habían brindado un apoyo cauteloso, o se habían mostrado incluso complacidos con visitas como las de Richard Grasso a la zona de despeje, empezaron a publicar, a partir de julio, fuertes críticas contra el manejo otorgado al diálogo con la guerrilla. En esto influyó un hecho adicional: con las negociaciones reiniciadas en julio, el gobierno esperaba decidir reglas especiales para la zona de despeje e instaurar la verificación o monitoreo de una comisión internacional. La guerrilla lo rechazó y pidió una nueva prórroga en las negociaciones. En respuesta, el gobierno de Estados Unidos acusó a los líderes de las FARC de ser los “directamente responsables” en la lentitud de las conversaciones y de “manipular en forma cínica el proceso”. El vocero de la Casa Blanca criticó los “ataques sangrientos” de las FARC y las llamó a demostrar sus “repetidos compromisos retóricos con la paz, comprometiéndose inmediatamente con el gobierno en negociaciones sustantivas para una reconciliación nacional y una paz duradera”²⁶. Sin duda, la Casa Blanca comenzaba a exponer en público su desconfianza frente al proceso.

Para *The Miami Herald*, la ofensiva guerrillera constituía un “atroz insulto” contra Pastrana. Asimismo, el *status quo* era algo “inaceptable para Colombia, para sus vecinos y para Estados Unidos”. Y agregaba: “tampoco es aceptable para Miami, adonde cada día llegan más colombianos que balseros cubanos”. Según el diario, Colombia se acercaba al “colapso” y si ello ocurría, Estados Unidos “sería víctima”. De hecho, solo quedaba “una carta por jugar: la participación de Estados Unidos en operaciones antirrebeldes, pues el miedo a una paulatina intervención norteamericana, podría persuadir a las FARC de que la negociación es digna de atención”²⁷.

²⁵ “En alerta roja”, en *Semana*, 12-19 de julio de 1999.

²⁶ “Las FARC son cínicas: E.U.”, en *El Espectador*, 20 de julio de 1999.

²⁷ “Colombia on the brink. Peace talks collapse: Clinton administration must strengthen Pastrana’s hand against rebels”, en *The Miami Herald*, 20 de julio de 1999, p. 6A. El *Rocky Mountain News*, de Denver, coincidía con sus apreciaciones. Según los cálculos del columnista Roger Hernández, unas 1.200 familias colombianas habrían llegado entre abril y julio a

La discusión e indecisión de Estados Unidos frente al proceso se plasmó en varios hechos y documentos. El 22 de julio, Clinton envía una carta a Pastrana para señalar que “la vía militar no es posible” y que “todos ganarán con un acuerdo negociado”. No obstante, en una rueda de prensa realizada el mismo día, Clinton aboga por la resolución del conflicto con la certeza de que “solo así” sería “más fácil contener las actividades de los narcotraficantes”; agrega que el conflicto colombiano era asunto de “interés de seguridad nacional” para Estados Unidos y que, por lo tanto, se haría “todo lo posible” para “ayudar a terminar el conflicto civil”, incluso, claro está, el estudio de una ayuda económica y militar.

Al mismo tiempo, la plenaria de la Cámara de Representantes aprobó por unanimidad una enmienda en favor del proceso de paz colombiano. Propuesta por el líder demócrata del Comité de Relaciones Internacionales, Sam Gejdenson, la iniciativa inquirió un mayor respaldo de Estados Unidos en favor de una solución al conflicto armado colombiano. Inicialmente opuesto, el republicano Benjamin Gilman incluyó en la versión final de la enmienda una solicitud de incremento de la ayuda externa militar a Colombia. Según sus palabras, no se podía alabar “un proceso con rumbo al basurero de la historia”²⁸.

EL PLAN EN MARCHA

El 26 de julio de 1999, la prensa norteamericana emitió otra preocupante noticia: un avión RC-7 Dehavilland, con una tripulación compuesta por cinco militares norteamericanos y dos colombianos, se había accidentado en territorio cercano a la zona de despeje, mientras cumplía “operaciones de reconocimientos”²⁹. La conmoción por el hecho coincidió con la visita anunciada por Barry McCaffrey, el zar Antidrogas de la Casa Blanca, a Bogotá.

El discurso de McCaffrey tuvo un nuevo tono. Declaró a Colombia “país en grave y creciente emergencia”, y criticó a Estados Unidos por “no haberle prestado una atención suficiente y adecuada”³⁰. Confirmó su petición al Departamento de Estado para “triplicar la ayuda militar americana hasta alcanzar los mil millones de dólares en el próximo año fiscal”³¹, y advirtió que solo así podría detenerse el “flujo de dinero, corrupción y violencia que impone la droga”: “hasta que el gobierno colombiano no asegure una presencia en las áreas donde se cultiva la coca, los cultivos de esta seguirán creciendo y el movimiento guerrillero se continuará fortaleciendo”³².

la Florida, y era probable que otros centenares más hubieran llegado a Nueva York. Si Estados Unidos no actuaba pronto, Colombia podría colapsarse. 23 de julio de 1999, p. 56A.

²⁸ “Clinton reitera su apoyo a Pastrana”, en *El Espectador*, 22 de julio de 1999.

²⁹ El avión poseía, en realidad, un sofisticado equipo para interceptar el espectro radioeléctrico con el cual, se presume, todas las comunicaciones de las FARC eran espiadas. Según algunas fuentes, el avión se especializaba, además, en detectar calor humano y animal.

³⁰ “U.S. anti-drug official leads call for more funds to fight rebels”, en *The Washington Times*, 27 de julio de 1999, p. 15A. “More military aid sought in drug fight”, en *The Kansas City Star*; 27 de julio de 1999, p. 8A.

³¹ “Wreck may be missing plane”, en *Detroit Free Press*, 29 de julio de 1999, p. 7A. Cfr., igualmente, “U.S. drug czar asks for another \$1 billion to help rebel-besieged Colombia”, en *Houston Chronicle*, 17 de julio de 1999, 21A.

³² “U.S. defends aid to wage drug war in embattled Colombia”, en *Chicago Tribune*, 27 de julio de 1999.

En un extenso artículo, *The Dallas Morning News* se unió al debate que muchos medios de prensa norteamericanos empezaron a plantear a raíz de la visita:

Por años, el gobierno de Estados Unidos ha restringido el uso de la ayuda americana y las actividades de su personal militar a acciones puramente antinarcóticos. Esa política fue ampliada en este último año por la administración Clinton cuando se hizo aparente que un creciente número de guerrillas colombianas estaban comprometidas en la protección de laboratorios de droga, cultivos ilícitos y pistas de aterrizaje usadas por los traficantes. La revisión de dicha política, dirigida ahora a la definición de algunos insurgentes como “narcoguerrilleros”, amplía esa ayuda militar y la habilita para ser usada en una vasta gama de actividades contrainsurgentes, como soporte a las Fuerzas Armadas y Policía colombianas³³.

En alusión a una fuente que rehusó ser identificaba, el diario concluía que, si McCaffrey utilizaba ahora el término *narcoterroristas*, ello advertía una “nueva aparente expansión de los límites a la utilización de la ayuda militar”. La nueva definición, continuaba el diario, “incluye personal militar desplegado en la persecución de guerrillas y otros grupos que no solo desarrollan actividades relacionadas con el tráfico de droga, sino también acciones terroristas como el secuestro o asesinato de americanos”

Aunque el general Barry McCaffrey señaló que Estados Unidos no intervendría con tropas en Colombia y que se tenía “gran respeto y deferencia por el proceso de paz”³⁴, también expresó que “la línea entre las operaciones antinarcóticos y las contrainsurgentes se borraba a menudo por el papel que la guerrilla desempeñaba en el tráfico de drogas”³⁵. Pastrana, por su parte, aseguró que no permitiría intervención militar extranjera en Colombia y que “la solución a los problemas de nuestro país era política y no militar”³⁶. Sin embargo, más adelante advertiría que “el peor enemigo del proceso de paz es el tráfico de drogas” y que “si nosotros derrotamos al narcotráfico, también estaremos derrotando a las guerrillas”³⁷.

En realidad, la problemática colombiana preocupaba a los norteamericanos. Para el *Houston Chronicle*, la utilización de la ayuda, “en términos prácticos”, fue expresada “en forma clara” por el general Tapias cuando aseguró su empleo “contra los traficantes de droga y cualquier grupo que los apoyes”³⁸. El mismo diario advirtió después que “Estados Unidos debería empezar a pensar en forma rápida y fuerte acerca de las graves consecuencias que podría ocasionar una intervención militar en la guerra civil colombiana”³⁹. Según el *San Francisco Examiner*, la percepción de una “posible intervención”, se veía clara, por parte de “muchos colombianos”, en los “frecuentes viajes

³³ “\$1 billion sought for drug war”, en *The Dallas Morning News*, 27 de julio de 1999, p. 1A.

³⁴ *Ibíd.*

³⁵ “U.S. defends aid to wage drug in embattled Colombia”, *Op. cit.*

³⁶ “No foreign intervention, Colombia told”, en *The Miami Herald*, 29 de julio de 1999, p. 8A.

³⁷ “Capitol Hill divided over Colombian aid appeal”, en *Chicago Tribune*; septiembre 23 de 1999, p. 1P4.

³⁸ “U.S. drug czar asks for another \$1 billion to help rebel-beveged Colombia”, *Op. cit.*

³⁹ “Not smart for U.S. to get involved in Colombia’s war”, en *Houston Chronicle*, 30 de julio de 1999, p. 37A.

de altos funcionarios norteamericanos y en el creciente apoyo que Estados Unidos ofrecía a los militares colombianos en su lucha contra las guerrillas”⁴⁰.

No obstante, en concepto de Thomas Pickering, subsecretario de Estado, quien estuvo en Bogotá con el propósito de evaluar la estrategia de paz del gobierno y definir en concreto la ayuda militar, Colombia no tenía un plan que “explicara en forma clara las perspectivas del proceso de paz”. Y en ese sentido, Washington no podía tomar la iniciativa: era necesario construirlo si Colombia quería apoyo financiero.

El asunto, desde luego, pasaba por precisar el tipo de apoyo requerido, aspecto sobre el cual el Departamento de Estado poseía ya lineamientos. Según Rand Beers, subsecretario para el Control Internacional de Narcóticos, “la paz a cualquier precio no era una política aceptable”, “el proceso de paz no tiene por qué interferir con la cooperación antinarcóticos”. Para Brian Sheridan, subsecretario de Defensa dedicado a operaciones especiales, el plan debía ser un proyecto “compreensivo e integrado para tratar los problemas colombianos”, “fortalecer la economía y la democracia, y al mismo tiempo luchar contra el narcotráfico”⁴¹.

El Plan se hizo. De las versiones iniciales, plasmadas en el Plan de Desarrollo propuesto por el presidente Pastrana al inicio de su gobierno, se saltó a la solicitud de ayuda militar basada en un presupuesto elaborado y sustentado con la participación de asesores norteamericanos destacados por Madeleine Albright y un grupo de funcionarios colombianos encabezados por Jaime Ruiz, jefe de Planeación Nacional. De hecho, tal fue la razón por la cual el Plan Colombia nació con dos versiones: la formulación inicial, propuesta en el Plan de Desarrollo 1998-2002 y basada en la idea de crear condiciones económicas, sociales y ambientales favorables a una política de paz integral. Insistía, al mismo tiempo, en la necesidad de otorgar un papel activo a la sociedad para atacar las raíces de la violencia: la exclusión política y económica, y el contraste de formas democráticas de gobierno con la pobreza y la desigualdad⁴². La versión que se presentó en octubre de 1999, al gobierno norteamericano, fue diferente, redactada en inglés con los asesores norteamericanos y centrada en la lucha militar contra el narcotráfico como condición para la paz, el fortalecimiento del Estado y el desarrollo económico. Más adelante, Colombia conoció dos versiones más: la oficial, redactada ante peticiones de sectores de oposición liberal en el parlamento colombiano, y una cuarta variante, elaborada entre mayo y julio de 2000 y dirigida a posibles donantes en Europa, Canadá y Japón, con hincapié en el desarrollo alternativo, la recuperación económica, la negociación del conflicto, la defensa de los derechos humanos, el fortalecimiento institucional y la participación comunitaria.

⁴⁰ “Wreckage in Colombia may be U.S. Army plane”, en *San Francisco Examiner*; 26 de julio de 1999, p. 10A.

⁴¹ “Danger: U.S. could go to war on the wrong side”, en *The Miami Herald*, agosto 27 de 1999, p. 29A. “Drug Policy labeled ‘disaster’: McCaffrey to urge regional approach in Latin America”, en *The Washington Times*, 23 de septiembre de 1999, p.15A. “Moment of peril in Colombia: It is imperative that the United States step up its efforts to help Colombia fight drugs...”, en *The Orlando Sentinel*, 2 de septiembre de 1999, p. 18A.

⁴² Cfr. González Fernán, “Para leer el Plan Colombia”, en *Cien días*, Bogotá, Cinep, septiembre-noviembre, 2000.

EL DEBATE

En general, la prensa norteamericana se ocupó de Colombia como nunca antes. Al examinar el registro de artículos publicados acerca de nuestro país en Estados Unidos durante 1999, y que adelanta la agencia Burrelle's News Express por encargo de la Embajada de Colombia en Washington, la relación de notas acerca del conflicto, las negociaciones con el movimiento guerrillero y el Plan Colombia, arrojó los resultados plasmados en el siguiente cuadro:

CUADRO 1
NÚMERO DE NOTAS PUBLICADAS EN LOS DIARIOS NORTEAMERICANOS ACERCA DEL CONFLICTO ARMADO,
LAS NEGOCIACIONES CON EL MOVIMIENTO GUERRILLERO Y EL PLAN COLOMBIA 1999

<i>Diario</i>	<i>Ejemplares en circulación</i>	<i>Notas publicadas</i>
<i>The Miami Herald</i>	419.187	75
<i>The New York Times</i>	1'149.700	48
<i>The Houston Chronicle</i>	549.856	30
<i>The Washington Post</i>	834.641	30
<i>The Washington Times</i>	100.928	26
<i>The Kansas City Star</i>	272.258	23
<i>Sun Sentinel</i>	272.258	23
<i>The Orlando Sentinel</i>	281.104	17
<i>The Financial Times</i>	254.236	16
<i>The Seattle Times</i>	226.287	15
<i>San Francisco Chronicle</i>	708.682	14
<i>The Arizona Republic</i>	396.979	12
<i>The Dallas Morning News</i>	521.162	12
<i>The Philadelphia Inquirer</i>	457.932	12
<i>The Wall Street Journal</i>	1'841.188	12
<i>Chicago Tribune</i>	605.940	11
<i>The Christian Science Monitor</i>	87.257	11
<i>Los Angeles Times</i>	1'068.812	11
<i>The Orange County Register</i>	358.010	10
<i>Union Tribune</i>	379.705	10
<i>The Boston Globe</i>	466.000	9
<i>The Columbus Dispatch</i>	248.787	9
<i>San Francisco Examiner</i>	104.372	9
<i>Sto Petersburg Times</i>	443.624	9
<i>The Sun</i>	320.986	9
<i>San Jose Mercury News</i>	290.115	8
<i>Fort Worth Star-Telegram</i>	263.470	6
<i>The Plain Dealer</i>	534.722	6

(Continuación)

<i>Diario</i>	<i>Ejemplares en circulación</i>	<i>Notas publicadas</i>
<i>The Record</i>	172.000	6
<i>The Sacramento Bee</i>	353.000	6
<i>Austin American-Statesman</i>	175.000	5
<i>Deseret News</i>	69.000	5
<i>Milwaukee Journal Sentinel</i>	348.000	5
<i>The Star Ledger</i>	473.003	5
<i>Detroit Free Press</i>	638.083	4
<i>Rocky Mountain News</i>	293.449	4
<i>The Tampa Tribune</i>	268.876	4
<i>The Cincinnati Enquirer</i>	204.388	3
<i>The Denver Post</i>	353.783	3
<i>The New York Post</i>	418.255	3
<i>The News Tribune</i>	126.000	3
<i>The Salt Lake Tribune</i>	129.502	3
<i>USA Today</i>	2' 169.859	3
<i>Dayly News Los Angeles</i>	210.000	2
<i>Seattle Post-Intelligencer</i>	200.000	2
<i>Buffalo News</i>	267.014	1
<i>The Charlotte Observer</i>	305.858	1
<i>Chicago Sun Times</i>	494.146	1
<i>The Hartford Courant</i>	303.670	1
<i>The Journal of Commerce</i>	19.000	1
<i>San Antonio Express News</i>	235.002	1
<i>Star Tribune</i>	387.300	1
<i>The Times Picayune</i>	265.820	1
<i>The Tribune</i>	87.590	1
Total		558

Así, el total de notas publicadas en 1999 asciende a 558. Sin embargo, debe recalcar que tal cifra solo contiene una importante selección de aquellas referidas al conflicto armado, las negociaciones con la guerrilla y el Plan Colombia. Por supuesto, sucesos económicos, deportivos, artísticos de farándula y científicos, entre otros, ocuparon igualmente a los periodistas de Estados Unidos, como también lo hizo en gran escala el terremoto ocurrido en Armenia⁴³.

⁴³ Es preciso reconocer y destacar la colaboración ofrecida por la embajada colombiana en Washington para fotocopiar sus archivos de prensa. La voluntad y apertura de sus funcionarios fueron fundamentales en la construcción de nuestra base general de datos para 1999.

Para el año 2000 las referencias se incrementaron. No solo en cantidad, los artículos fueron también más extensos e incluso analíticos, no simplemente informativos. Las discusiones adelantadas en el Congreso tuvieron un despliegue considerable; se intentó plasmar la diversidad e involucrar al ciudadano estadounidense en un debate que tocaba sus intereses y su bolsillo. Colombia se convirtió, aparentemente, en tema de interés nacional⁴⁴.

Aunque el trámite del paquete de ayuda dirigido a Colombia y presentado por el presidente Clinton al Congreso norteamericano, fracasó en la segunda mitad de 1999, Clinton lo avaló de nuevo el 11 de enero de 2000 como “asunto de emergencia” y de “fundamental interés nacional”. De inmediato, Dennis Hastert, presidente de la Cámara de Representantes, se congratuló con Clinton por el hecho, pero advirtió su recelo: “Aunque he sido crítico por los esfuerzos y políticas de la administración hacia Colombia, en el pasado, creo que el presidente está comenzando a responder con buena fe a nuestras preocupaciones”. Compartida por los republicanos Paul Coverdell y Michael DeWine, senadores por Georgia y Ohio, respectivamente⁴⁵, quienes habían impulsado sin éxito una propuesta de ayuda en el otoño de 1999, la frase fue, probablemente, la primera expresión de un profundo debate que colocó al gobierno, al Congreso y a la opinión pública de Estados Unidos en cuatro posiciones distintas:

1. Brindar ayuda militar a Colombia para erradicar el narcotráfico y presionar la negociación política con los grupos guerrilleros

La propuesta de ayuda norteamericana fue presentada por la Casa Blanca como parte de un plan que buscaba solución integral a los problemas de Colombia: no solo contenía una estrategia antidrogas, fortalecía el proceso de paz e insistía en la defensa de los derechos humanos, también estimulaba el desarrollo económico y social, e impulsaba reformas al sistema de justicia.

En palabras del presidente Clinton, se trataba de “ayudar a Colombia en los vitales esfuerzos antidrogas”: “Tenemos un interés nacional apremiante en la reducción de la corriente de cocaína y heroína hacia nuestras costas, y en la promoción de la paz, la democracia y el crecimiento económico en Colombia y la región”. Como resultado, “a largo plazo” podría esperarse “una erradicación de drogas más efectiva y una interceptación incrementada de los envíos de drogas ilícitas”⁴⁶.

Para Barry McCaffrey, ante todo, esta era “una de las iniciativas más importantes contra las drogas, jamás propuesta por nuestro gobierno”. Según su criterio, “la producción de cocaína y heroína que se expande rápidamente en Colombia constituye una amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos y el bienestar de nuestros ciudadanos”. Por

⁴⁴ Con respecto a dicho año, la amabilidad de Adam Isaacson y del Center for International Policy, en Washington, nos permitió disponer de más de setecientos archivos digitales sobre los cables de las agencias de noticias internacionales y las publicaciones realizadas por los más importantes diarios norteamericanos en relación con Colombia. Asimismo, gracias a su colaboración se obtuvo una importante base con los comunicados de prensa emitidos por la Casa Blanca y el Congreso estadounidenses.

⁴⁵ Davies, Frank, “U.S. gives Colombia \$1.3 billion”, en *Inquirer Washington Bureau*, enero de 2000.

⁴⁶ Clinton, Bill, *Declaración del presidente Clinton sobre ayuda a Colombia*, Grand Canyon, Arizona, 11 de enero de 2000. (Casa Blanca, Oficina del Secretario de Prensa, archivo digital Center for International Policy).

consiguiente, era “imperativo [...] aportar una cuota justa para combatir la producción y el tráfico de drogas en Colombia” y, al mismo tiempo, “apoyar las alternativas de desarrollo económico, el imperio de la ley, los derechos humanos, el buen gobierno y el reasentamiento de las personas desplazadas en el interior”⁴⁷.

Aunque para el presidente Clinton y el zar Antidrogas, el eje de la ayuda parecía dirigido a la lucha contra el narcotráfico, Madeleine Albright matizaba en detalle cinco prioridades:

Nuestro aporte se usará, primero, para ayudar a entrenar y equipar a las fuerzas de seguridad colombianas para que una parte mayor del país sea puesta bajo el control de la democracia y el imperio de la ley. Segundo, apoyaremos activamente el esfuerzo del presidente Pastrana dirigido a negociar arreglos pacíficos con los grupos armados ilegales. Tercero, aumentaremos drásticamente el apoyo al desarrollo alternativo, al fortalecimiento de los gobiernos locales y a reasentar a las personas desplazadas por el conflicto. Cuarto, ampliaremos nuestro apoyo a los esfuerzos para interceptar las drogas. Finalmente, y muy importante, ayudaremos a fortalecer los mecanismos de protección de los derechos humanos y a promover la reforma judicial⁴⁸.

Para salirle al paso a la censura de las Fuerzas Armadas colombianas por su compromiso en la violación de derechos humanos, Albright aseguró que la ayuda no iría “a unidades militares implicadas en atropellos”. Sin embargo, era difícil sostener este punto de vista por completo. Las cifras, por ejemplo, ofrecían otra imagen. Un poco más del 80% de la propuesta de ayuda estaba concentrada en el fortalecimiento de la Fuerza Pública (55% para las Fuerzas Militares y 27% para la Policía). Por el contrario, los recursos para la paz, los derechos humanos y la justicia, tan solo reunían el 4%, mientras que la ayuda para los desplazados alcanzaba el 3%. Un 9% final se destinaba al desarrollo alternativo.

Además, una inquietud surgía: ¿la ayuda militar podría usarse contra unidades guerrilleras? La respuesta inicial de Albright fue negativa; la ayuda solo incluía la lucha antinarcóticos. “Si las guerrillas no están involucradas en el tráfico de drogas, no deben temer a Estados Unidos”, aclaró Pickering⁴⁹. Pero, de todas maneras, no debía olvidarse que el propio embajador de Estados Unidos en Colombia, Kurtis Kamman, había considerado la necesidad de “proveer más potencia bélica y suficiente personal a las Fuerzas Militares para que éstas puedan acompañar a la Policía en sus esfuerzos contra el narcotráfico”. Si se trataba de fumigar cultivos de coca en zonas guerrilleras, la fortaleza militar era necesaria. Y en eso había claridad suficiente. Bastaría con recordar, igualmente, las declaraciones de McCaffrey y Pastrana con respecto a la imposible demarcación o diferencia entre las operaciones antinarcóticos y las contrainsurgentes, o con respecto a la derrota del narcotráfico como premisa para derrotar a las guerrillas.

Fue el mismo Clinton quien, quince días después de lanzar su propuesta de ayuda y de reunirse con Pastrana, aclaró el contenido:

⁴⁷ *Declaración del director de la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas, Barry R. McCaffrey*, 11 de enero de 2000 (Archivo digital Center for International Policy).

⁴⁸ *Declaración de la Secretaria de Estado Madeleine K. Albright*, Departamento de Estado, Oficina del portavoz, 11 de enero de 2000 (Archivo digital Center for International Policy).

⁴⁹ Kotler, Jared, “U.S. Delegation visits Colombia” en *Associated Press Writer*, 15 de febrero de 2000 (Archivo digital Center for International Policy).

La amenaza del siglo XXI se encuentra en la asociación de grupos criminales: narcotraficantes, rebeldes políticos, terroristas y traficantes de armas. Colombia, con la intersección de narcotraficantes y rebeldes políticos, se convertirá en la prueba del esfuerzo contra ese enemigo común que no respeta fronteras⁵⁰.

En el fondo, entonces, la propuesta de la administración Clinton pretendía golpear al narcotráfico pero, al mismo tiempo y en forma consecuente, a la guerrilla; mecanismo indispensable para presionar y conducir a esta hacia la solución política. En este sentido, las declaraciones del general Charles Wilhelm, jefe del Comando Sur fueron más claras y directas:

Aunque comparto la opinión de que la solución a los problemas internos colombianos se encuentra en la negociación, estoy plenamente convencido de que la victoria en el terreno de guerra sentaría un precedente, lo cual es precondition para llegar a una negociación significativa y productiva [...] El Ejército de Colombia ha estado esencialmente en una defensa táctica; pero en algún momento tomará la ofensiva, saldrá de los cuarteles y llevará la guerra al territorio enemigo⁵¹.

Favorables a esta concepción se manifestaron los editoriales de los diarios *Dallas Morning News* y *The Washington Post*. Para el primero, apoyar a las Fuerzas Armadas colombianas “fortalecería la posición del presidente Pastrana en las negociaciones, ya que la guerrilla se daría cuenta de que no puede ganar y de que sus ganancias pueden ser interrumpidas⁵². Para el segundo, “la mejor razón para la ayuda” era su contribución al «encuentro de una solución negociada para la guerra⁵³.

2. Brindar ayuda militar condicional y con reservas a Colombia

La propuesta de la administración Clinton, apoyada por considerables sectores del Congreso, obtuvo, sin embargo, importantes réplicas. Las dudas afloraron, inicialmente, en las filas demócratas. De acuerdo con su pensamiento, no se podía ofrecer ayuda militar a Colombia sin exigir, como requisito, pleno respeto a los derechos humanos por parte de las Fuerzas Armadas. En una carta pública dirigida a Madeleine Albright, los senadores Patrick Leahy y Edward Kennedy cuestionaron la sensatez de continuar con una política antidrogas cuyo fracaso estaba demostrado, e hicieron un llamado para que las condiciones a la ayuda fueran reales y drásticas. Ellas deberían supeditarse al compromiso auténtico de las Fuerzas Armadas colombianas en la lucha contra los grupos paramilitares, al juzgamiento en cortes civiles de los militares acusados de violar los derechos humanos, ya la negativa de ayuda para las unidades o guarniciones vinculadas con paramilitares y atropellos en contra de la población⁵⁴.

⁵⁰ Galvin, Kevin, “Clinton sees Colombia aid support”, en *Associated Press Writer*; febrero de 2000 (Archivo digital Center for International Policy).

⁵¹ “El Ejército colombiano gana la guerra”, en *El Nuevo Herald*, 7 de enero de 2000.

⁵² “Editorial”, en *The Dallas Morning News*, 18 de febrero de 2000.

⁵³ “Editorial”, en *The Washington Post*, 10 de febrero de 2000.

⁵⁴ “US Senators ask State Department to condition its military aid to Colombia on respect for human rights”, en *Nizkor English Service, Human Rights Team*, 15 de enero de 2000 (Archivo digital Center for International Policy). La crítica de los senadores frente a la estrategia antidrogas se condensa en los siguientes renglones: “Es claro que nuestra política

En el primer debate realizado en el Congreso a principios de febrero del año 2000, en torno a la responsabilidad de Estados Unidos en la crisis colombiana y acerca del tipo de ayuda que debía brindarse a nuestro país, el senador demócrata Cristopher Dodd fijó la posición que caracterizaría a la mayoría de su bancada: “Para Estados Unidos el riesgo de terminar involucrado en el conflicto armado colombiano es grande”. Mapa en mano, como nunca había ocurrido en el Congreso, mostró a sus colegas la ubicación de los departamentos de Putumayo, Caquetá y Guaviare. “Basta con mirar cómo el centro de mayor cultivo de droga se encuentra próximo a la zona de distensión”, dijo. Igualmente previno sobre la posibilidad de que, al concentrar recursos y esfuerzos militares en esta región colombiana, los narcotraficantes se desplacen a países vecinos, con graves consecuencias. En criterio de Dodd, “muchas dificultades preocupan, si las cosas no salen como se espera. Pero, a pesar de todo, el Plan Colombia es un esfuerzo que vale la pena y que se debe apoyar”. Ese mismo día, Clinton reconoció el peligro, pero recalcó su acuerdo en que “se trata de un riesgo que vale la pena tomar”⁵⁵.

La mayoría republicana, por su parte, presentó ante la propuesta de Clinton la oposición esperada. En primer lugar, el tratamiento al problema del narcotráfico en Colombia era una bandera tradicional republicana que Clinton arrebató. En segundo lugar, se colocaba sobre la mesa una gran ayuda financiera en un año electoral. Y tercero, creaba la ocasión para examinar y criticar la política antinarcóticos del presidente.

En esta dirección, y ya desde 1999, los republicanos fueron radicales frente al tema de la ayuda a Colombia. En un fuerte debate suscitado en el Congreso a principios de agosto de ese año, no pocas intervenciones desataron el rechazo a las políticas de Clinton y Pastrana. En forma directa, el senador Dan Burton alertó sobre el peligro de que Colombia fuera “otro Vietnam”. Según sus frases, “el avance de la narcoguerrilla, basado en el dinero de la droga, puede conducir a una debacle tipo Vietnam para Estados Unidos, por culpa de las débiles políticas de la administración Clinton”. Agregó que ya tenía “la visión de los americanos abandonando la Embajada americana, como ocurrió en Saigón [hoy Ciudad Ho Chi Minh] en 1975”. “La utópica solución que el presidente Pastrana y el Departamento de Estado buscan, no existe”⁵⁶. Mark Souder señaló aspectos similares resaltando la pérdida de vidas norteamericanas. Por su parte, John Mica advirtió que “nuestro hemisferio y los Estados Unidos están frente a uno de los más grandes cambios en la seguridad nacional y regional, si la situación con Colombia continúa deteriorándose”. En síntesis: “no habrá dinero mientras nuestro gobierno esté negociando con rebeldes que apoyan a traficantes de narcóticos”⁵⁷. O, en la voz de Gilman: “No habrá incremento en la ayuda militar mientras el gobierno no recupere el control sobre la zona cedida a los

corriente, gracias a la cual se han comprometido millones de dólares en asistencia a las fuerzas de seguridad colombianas, no ha logrado reducir los cultivos de coca ni el ingreso de cocaína y heroína en Estados Unidos. Nosotros creemos que los Estados Unidos y otros países amigos de Colombia deben proveer un gran apoyo diplomático para fortalecer los esfuerzos del proceso de paz y de tal modo crear las condiciones necesarias para una estrategia antinarcóticos más efectiva, que debería contemplar, incluso, programas de desarrollo alternativo”.

⁵⁵ Galvin, Kevin, *Op. cit.*

⁵⁶ “Colombia asks U.S. to give \$1.5 billion for drug war”, en *Houston Chronicle*, 23 de septiembre de 1999, p. 20A.

⁵⁷ “Capitol Hill divides over Colombian aid appeal”, *Op. cit.*, p. 1P4.

narcoterroristas”⁵⁸. Más claro aún: “La idea de que un narcoestado se esté consolidando a solo tres horas en avión desde Miami, nos deja en claro que los intereses de seguridad nacional de nuestro país están en juego”⁵⁹.

En los debates del Congreso, en febrero de 2000, la crítica republicana adicionó un nuevo matiz: “A despecho de toda la asistencia contra las drogas a Colombia, de todas las audiencias e intensos esfuerzos del Congreso en años pasados, los recursos aprobados no ofrecen resultados”, protestó John Mica, republicano de Florida. Agregó en tono de denuncia que “tres helicópteros están inactivos por falta de un blindaje adecuado”. No se explicaba cómo la administración Clinton entregaba lentamente equipo militar a Colombia sin exigir resultados. Y no se explica tampoco cómo, añadió Dan Burton, se espera entregar ayuda militar “a quienes poseen un dudoso historial en derechos humanos”⁶⁰.

En conclusión, los líderes republicanos desconfiaban de los resultados de la ayuda hacia Colombia por diversos motivos. Primero, en cuanto oposición, observaban y denunciaban el escaso éxito de las políticas agenciadas por la administración Clinton. Segundo, en su cosmovisión tradicional y muy conservadora, rechazaban la negociación política con el movimiento guerrillero y preferían el enfrentamiento directo con estos, en cuanto “narcoterroristas”. Y tercero, algunos continuaban desconfiando del Ejército y preferían a la Policía.

Al final, a pesar de todas las críticas, el apoyo a Colombia era una necesidad. Según el propio Dan Burton, “la guerra en Colombia es tanto nuestra guerra, como lo es de los colombianos”. Y en consenso de Paul Coverdell, Mike DeWine y Charles Grassley, republicanos de Iowa, “la propuesta es una buena noticia para Colombia y una buena noticia para nuestra habilidad nacional de hacer frente al flujo de drogas ilegales por nuestras fronteras”⁶¹.

Desde tiempo atrás, la posición de apoyo militar para enfrentar el tráfico de drogas y el avance de las guerrillas, por encima de toda duda y discrepancia, fue avalada por algunos periódicos como *Los Angeles Times*, para el cual “lo que Colombia necesita es una acción decisiva e inmediata. El Congreso debería apresurarse en aprobar la entrega de armas, equipos y otros elementos para suprimir el estado de caos en el campo”⁶². Este diario que coincidía con el *Houston Chronicle*, que señalaba que “sin esta ayuda” se propagaría “la plaga de la cocaína” y se daría paso al “potencial colapso” de Colombia⁶³.

⁵⁸ *News International Relations Committee*, 22 de septiembre de 1999.

⁵⁹ República de Colombia, Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes. *Boletín*, 29 de marzo de 2000.

⁶⁰ Donnelly, John, “Lawmakers attack White House’s proposed \$1.6b antidrug Colombia package”, en *Globe staff*, 15 de febrero de 2000 (Archivo digital Center for International Policy). “Colombia needs anti-drug help: McCaffrey says”, en *The Miami Herald*, 16 de febrero de 2000.

⁶¹ Gedda, George, “U.S., Colombia to meet on drug war”, en *Associated Press Writer*, 14 de enero de 2000 (Archivo digital Center for International Policy).

⁶² “Editorial”, en *Los Angeles Times*, 27 de marzo de 2000.

⁶³ *Ibid.* En sentido similar, *Cfr.* “Editorial”, en *Houston Chronicle*, 31 de enero de 2000.

3. Negar la ayuda militar y concentrar esfuerzos en la lucha contra la demanda

Una tercera posición fue defendida por representantes demócratas que expresaron dudas con respecto a los esfuerzos de interdicción realizados en Estados Unidos. En su criterio, “los recursos deberían dirigirse a la educación y la expansión de los centros de tratamiento”. Si la ayuda norteamericana contra las drogas en Colombia no ha logrado reducir su producción, “¿por qué debemos creer que más inversión en ese plan podría alcanzar diferentes resultados?”, preguntó Janice Schakowsky, demócrata de Illinois. Formuló, igualmente dos preguntas incisivas: “En nombre de la lucha contra las drogas, ¿debemos invertir en una guerra militar que ha de escalar un conflicto regional, o debemos atacar el mercado de las drogas invirtiendo en prevención y tratamiento en casa? ¿Por qué los esfuerzos parecen dirigidos solamente contra las guerrillas y no contra los grupos paramilitares, acusados de numerosos abusos en contra de los derechos humanos, y quienes controlan también parte del comercio de las drogas?”⁶⁴.

A su lado, Edolphus Townes, republicano de Nueva York, en contra de la mayoría de su partido, consideró que “un creciente involucramiento de Estados Unidos en Colombia podría agravar los problemas”. En su opinión, “los recursos deberían destinarse a programas de prevención en casa”⁶⁵. La política antinarcóticos, por consiguiente, debería orientarse contra la demanda interna mediante programas contra la adicción y planes educativos de carácter preventivo, dirigidos en forma masiva a la población norteamericana.

En el mismo tenor se manifestaron organizaciones como el Libertarian Cato Institute y el John Walsh of Drug Strategies. “La guerra contra las drogas ha sido inútil. Por tanto, necesitamos mirar otras alternativas, incluso su legalización”. Si, en veinte años de interdicción y erradicación, con más de 26.000 millones de dólares invertidos, los resultados no se presentan, “¿no será preferible mirar hacia el tratamiento de los drogadictos”⁶⁶.

Representantes demócratas y militares retirados encontraron argumentos en las cifras de colombianos que abandonan el país. “Cuando los que tienen el poder y el dinero se van del país, defender la ayuda que se estudia en el Congreso es más difícil”. “Los ricos no pagan impuestos, no prestan servicio militar y esperan a que los pobres sean los que mueran”, dijo Gabriel Marccela, de la Escuela de Guerra de Estados Unidos. Algo similar opinó el general Fred Woerner, ex jefe del Comando Sur: si los norteamericanos ven que el capital colombiano sale del país en lugar de invertirse en él, “¿por qué deben aportar dinero de sus impuestos cuando el de los colombianos está escapando?”. David Obey, demócrata de Wisconsin, fue cortante: “No veo a la sociedad colombiana comprometida en esto; entonces, no veo cómo el dinero de nuestros impuestos va a ayudar, si ustedes

⁶⁴ Donnelly, John, “Colombia aid package defended: Military needs help to retake control of coca fields, House panel told”, en *The Dallas Mornings News*, 16 de febrero de 2000.

⁶⁵ “Republicans say Colombia could be another Vietnam”, en *The Columbus Dispatch*, 7 de agosto de 1999, p. 7A. “Colombia could be Vietnam-like calamity, Republicans say”, *Fort Worth Star Telegram*, 7 de agosto de 1999, p. 24A.

⁶⁶ Gedda, George, *Op cit.*

no se quieren ayudar”. Situación explicada por Nancy Pelosi en otros términos: “Tal parece que los oligarcas y las élites de ese país no han llegado a la decisión de que ellos también tienen que poner su cuota para resolver sus problemas”⁶⁷.

De acuerdo con este grupo de opinión se había manifestado el *Chicago Tribune*: “Antes de involucrarse en el caos de Colombia, Washington debería analizar con detenimiento lo que en realidad abastece este conflicto: la insaciable demanda de drogas ilícitas y un sistema que las criminaliza haciendo que su producción y distribución sea inmensamente rentable”⁶⁸.

4. Negar la ayuda militar y apoyar la negociación política con la guerrilla

Una cuarta posición temía el involucramiento norteamericano como primer paso hacia un compromiso mayor tan doloroso como el asumido por Estados Unidos con motivo de Vietnam. En tal sentido, *The Sacramento Bee*, observó con preocupación la manera paulatina como Estados Unidos se involucraba en la “guerra doble” de Colombia: “El Pentágono insiste que las tropas de combate de Estados Unidos no serán usadas en Colombia. Sin embargo, el pueblo americano recuerda haber escuchado eso mismo acerca de Vietnam”⁶⁹.

La posición fue avalada por *The New York Times*. Para este importante diario, “el plan refleja, por un lado, la falta de una estrategia realista para combatir las drogas, y por el otro, la falta de una estrategia de largo plazo para afirmar la paz y la estabilidad”. Por el contrario, consideraba “se está arriesgando involucrar a Estados Unidos en una costosa guerra de contrainsurgencia”⁷⁰.

The Boston Globe expresó su acuerdo en este punto: “La americanización de la guerra civil y contra las drogas en Colombia es la repetición de la historia, veinticinco años después de que cayó Saigón [...] Estamos usando las mismas políticas estúpidas”⁷¹. A diferencia de los republicanos, quienes usaban el fantasma de Indochina para oponerse a la negociación con los grupos guerrilleros. *The Boston Globe* evocaba a Vietnam como ejemplo que invitaba a evitar todo involucramiento. Participar en la guerra colombiana era, en su concepto, “una estrategia benéfica para la insurgencia”.

Con motivo de los debates en febrero de 2000, el *San José Mercury News* insistió en que la estrategia podía resultar peligrosa para Estados Unidos.

Los funcionarios de la administración Clinton pretenden falsamente que la ayuda norteamericana será destinada a combatir el comercio de narcóticos cuando, en realidad, será usada también para combatir a las guerrillas. Los equipos y

⁶⁷ “Colombia aid package hits roadblock in US Congress”, en *Reuters*, 23 de marzo de 2000 (Archivo digital Center for International Policy). Cfr. al respecto, los artículos de Sergio Gómez Maseri en *El Tiempo*, marzo de 2000.

⁶⁸ “Editorial”, en *Chicago Tribune*, 8 de febrero de 2000.

⁶⁹ “Andean quagmire? U.S. role in Colombia’s double war is growing”, en *The Sacramento Bee*, 31 de julio de 1999, p. 6B.

⁷⁰ “Editorial”, en *The New York Times*, 13 de febrero de 2000.

⁷¹ “Editorial”, en *The Boston Globe*, 7 de julio de 2000.

entrenamiento que se ofrecen —62 helicópteros y dos batallones más de élite— demuestran que esta no es, justamente, una guerra contra las drogas⁷².

Ralph Peters, un militar retirado citado por *The Washington Post*, manifestó con ironía que “aquellos colombianos expatriados que se acuestan perezosos en las playas de Miami o hacen compras en Madrid, seguro están dispuestos a pelear hasta que caiga el último soldado estadounidense”⁷³.

En lo fundamental, la mayoría de las ONG apoyaron esta última posición; es decir, negar la ayuda militar, con el argumento de que ello podría desencadenar una escalada del conflicto, agravar la problemática interna, particularmente la de derechos humanos, y cerrar las posibilidades de una salida negociada. Desde muy temprano, Amnistía Internacional advirtió que “apoyar al Ejército colombiano, aliado con los grupos paramilitares, equivale a apoyar la guerra sucia en Colombia”⁷⁴. En carta suscrita por 33 ONG de Estados Unidos se expresaron las “dudas” acerca de la masiva ayuda militar para Colombia:

Cuestionamos con seriedad su eficacia como política antinarcóticos, la posibilidad de que termine por involucrar a los Estados Unidos en una guerra sin fin, su impacto en la crisis humanitaria de los desplazados, el daño que le puede ocasionar al proceso de paz y su impacto negativo en los derechos humanos. Sería desastroso si las condiciones de derechos humanos pierden su significado desde el principio⁷⁵.

En sentido similar, la Federación Estadounidense del Trabajo consideró que “los Estados Unidos no deberían hacer más fuertes sus lazos con las Fuerzas Militares quienes han sido responsables de la violencia perpetrada hacia los miembros de los sindicatos. Nuestro gobierno debe hacer más para promover negociaciones de paz”⁷⁶.

The Atlanta Journal and Constitution defendió, en este sentido, la necesidad de concentrarse “en mejorar las instituciones no militares en Colombia —la rama judicial, la Policía— y aportar para el desarrollo económico”⁷⁷. Sin embargo, fue *The New York Times* el que lideró siempre esta posición, definida en concreto por un párrafo de sus editoriales:

El presidente Andrés Pastrana es bien intencionado y merece el apoyo americano. Pero su plan es dirigido en forma abrumadora hacia un tratamiento militar de problemas que por años han resistido a soluciones de este tipo. Washington debería dedicar, por el contrario, una gran porción de su ayuda al fortalecimiento de las instituciones civiles y dirigirla, también, a luchar contra las desigualdades económicas

⁷² “U.S. fuels civil war in Colombia”, en *San Jose Mercury News*, enero 14 de 2000.

⁷³ “Pentagon says won’t get sucked into Colombia war”, en *Reuters*, 15 de febrero de 2000 (Archivo digital Center for International Policy). Cfr., al respecto, los artículos de Marcela Sánchez en *El Espectador*; durante marzo de 2000.

⁷⁴ “Declaración de Carlos Salinas, AIUSA”, (Archivo digital Center for International Policy).

⁷⁵ Carta de 33 ONG’s estadounidenses con respecto al Plan Colombia, 31 julio de 2000, (Archivo digital Center for International Policy).

⁷⁶ Declaración de la Federación Americana del Trabajo acerca de la situación en Colombia, diciembre de 1999 (Archivo digital Center for International Policy).

⁷⁷ “Editorial”, en *The Atlanta Journal and Constitution*, 17 de febrero de 2000.

y sociales, que son el verdadero combustible en la guerra y en la economía de las drogas. Ello implicaría, al mismo tiempo, reorganizar y fortalecer la justicia, impulsar estrategias de desarrollo alternativo que permitan al campesino la siembra de cultivos convencionales, parecidos al café y el algodón, y subsidiar la construcción de carreteras y escuelas⁷⁸.

EL PLAN COLOMBIA EN EL CONGRESO NORTEAMERICANO

Las cuatro posiciones detalladas se expresaron con nitidez en los debates del Congreso a partir del 11 de enero de 2000, fecha en la cual el trámite de aprobación de la ayuda, más conocida como “Plan Colombia”, inició su proceso legislativo en el Parlamento de Estados Unidos.

Andrés Pastrana viajó a finales del mismo enero de 2000 para reunirse con los congresistas de los comités de apropiaciones en ambas cámaras y con el presidente Clinton. Aunque pocos días antes Madeleine Albright, cuatro congresistas y el secretario del Ejército estadounidense, Louis Caldera, habían estado en Colombia, la visita del presidente a Washington fue, en la práctica, la primera acción de un cabildeo intenso que el gobierno colombiano adelantaría en Estados Unidos a lo largo del semestre. Los resultados parecían prometedores. Entre aquellos con los cuales se reunió Pastrana, solo dos expresaron reservas: Patrick Leahy, el demócrata de Vermont, quien “mostró su escepticismo frente a los derechos humanos y los militares”, y Ted Stevens, republicano de Alaska, quien evitó comentarios “hasta tanto la administración Clinton provea más detalles”⁷⁹. Clinton, por su parte, prometió “trabajar duro para construir un consenso bipartidista favorable a Colombia”⁸⁰. Por supuesto, Pastrana viajó de Estados Unidos hacia Europa para ventilar desde allá el apoyo a la propuesta. Fue un momento en que incluso el periplo de los guerrilleros de las FARC por el viejo continente ayudó a fortalecer la imagen de Pastrana y la necesidad del Plan Colombia en la opinión norteamericana⁸¹.

Antes de un mes, cuando se abrió el debate en el Comité de apropiaciones de la Cámara de Representantes, viajó el ministro de Defensa, Luis Fernando Ramírez. Lo acompañaron la ministra de Comercio Exterior, Marta Lucía Ramírez, y el director de Planeación Nacional, Mauricio Cárdenas. Visitaron Los Ángeles, San Francisco, Boston, Miami, Atlanta, Houston y Washington para defender en reuniones públicas y privadas el Plan Colombia. La situación era difícil. La reunión del Comité de apropiaciones, el 9 de marzo, se convirtió en presagio de lo que podría suceder en el Congreso en pleno. Un demócrata, David Obey, propuso posponer la discusión hasta el 31 de julio. Con ello buscaba la posibilidad de que, al final, el Congreso tuviera la oportunidad de votar el paquete de ayuda en forma separada. Confiaba en que, de esa manera, la ayuda militar podría bloquearse con argumentos en torno a la defensa de los derechos humanos. Su propuesta fue derrotada

⁷⁸ “Editorial”, en *The New York Times*, 13 de febrero de 2000.

⁷⁹ “Pastrana lobbies for anti-drug dollars”, en *The Miami Herald*, 27 de enero de 2000.

⁸⁰ “Clinton backs aid plan as Colombian president visits”, en *The Dallas Morning News*, 26 de enero de 2000.

⁸¹ “Colombia rebel leaders on tour of Scandinavia: Authorities whisk them away to show virtues of democracy” en *The Chronicle*, 2 de febrero de 2000. “Colombian rebels hit road for a lesson in democracy” en *The Miami Herald*, 8 de febrero de 2000.

por 36 votos a 20. Nancy Pelosi intentó una importante variante: pidió negar la ayuda y destinar toda su cifra a programas de rehabilitación y tratamiento a la drogadicción en Estados Unidos. Su propuesta obtuvo 23 votos, aunque fue negada por 31 en contra.

Sam Farr, demócrata por California, sometió a discusión tres enmiendas más. Uno, prohibir la asistencia militar consignada en el proyecto, hasta tanto la Secretaría de Estado certifique que el gobierno y las Fuerzas Armadas de Colombia han hecho esfuerzos concretos hacia la defensa de los derechos humanos, e implementado mecanismos legales en contra de la complicidad entre militares y paramilitares. Dos, incrementar la ayuda propuesta para los desplazados y el desarrollo alternativo. Tres, implementar un mecanismo que redistribuya los fondos establecidos para ayuda militar hacia programas económicos y de reforma, en caso de que llegara a presentarse un acuerdo entre el gobierno colombiano y el movimiento guerrillero. Las propuestas fueron criticadas por la bancada republicana, y el representante Farr las retiró. Sin embargo, pasó una solicitud al gobierno para declarar a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) como organización internacional terrorista, y obligar al gobierno colombiano a devolver cada helicóptero que fuera utilizado en la violación de derechos humanos.

No obstante, la dificultad mayor no estribaba en las oposiciones que los miembros del partido del propio presidente Clinton esgrimieron en el Comité de Apropiaciones de la Cámara. Lo más difícil de superar era la terquedad de Trent Lott, jefe de la mayoría republicana en el Senado, quien pretendía posponer la discusión de la ayuda hasta la nueva legislatura, pues consideraba que no existía una “emergencia” que justificara su inclusión en un presupuesto extraordinario. Dennis Hastert, contraparte de Lott en la Cámara, parecía ceder para impedir un bloqueo. La competencia electoral por la Presidencia de la República en Estados Unidos tomaba como escenario las discusiones de los congresistas. La comitiva del ministro de Defensa de Colombia se reunió con Tomás Pickering y Barry McCaffrey; también con el subsecretario para Operaciones Especiales y Conflictos de Baja Intensidad del Pentágono, Brian Sheridan, y lo más importante, con Harold Koh, subsecretario para la Democracia y los Derechos Humanos.

La agitación en la Casa Blanca y en la Embajada de Colombia en Washington, según diversos testimonios, era intensa. Apareció, entonces, una especie de campaña en favor de la ayuda para Colombia. Republicanos como Charles Grassley (Iowa) calificaron como “terrible” la posibilidad de “no hacer nada por Colombia”. El líder de la minoría demócrata en el Senado, Tom Daschle, presidió una reunión de emergencia para “resaltar la urgencia que tiene la ayuda para Colombia”. Otros legisladores como Joseph Biden, Bob Graham y Dianne Feinstein, demócratas de Delaware, Florida y California, respectivamente, declararon “irresponsable”, “en contravía del interés nacional” o “un grave error” no ayudar de inmediato a Colombia. Delegaciones oficiales visitaron el país, la DEA ofreció testimonio sobre la imperiosa necesidad de la ayuda para Colombia, el Pentágono testificó igualmente y advirtió que por ningún motivo se involucraría con soldados en la guerra de Colombia⁸².

⁸² Caution, Philip, “Clinton’s drug plan for Colombia draws fire”, en *Chronicle Washington*, 15 de febrero de 2000, Bajak, Frank, “U.S. delegation visits Colombia, where cocaine production on the rise”, en *Associated Press*. “Pentagon says won’t get sucked into Colombia war” y “DEA’s ledwith testifies on narcotics crisis in Colombia”, en *Reuters*, 15 de febrero de 2000 (Archivo digital Center for International Policy).

En la otra orilla, las ONG se emplearon a fondo. Algunas ONG colombianas se trasladaron a Estados Unidos para influir sobre sus pares. La presión fue tan importante que, un año después, no pocas ONG norteamericanas, opuestas a la ayuda militar, expresaban su satisfacción por la campaña y el número de congresistas que habían compartido su opinión con el voto negativo. La Embajada colombiana en Washington hizo lo propio. Según sus funcionarios, el cabildeo para obtener la ayuda fue histórico, maratónico. Como nunca antes, “la Embajada se metió al Congreso, persona a persona, y logró incluso que algunos representantes cambiaran su voto negativo y otorgaran respaldo decisivo al Plan Colombia”⁸³.

Trent Lott añadió a su negativa de someter el proyecto al presupuesto de emergencia, consideraciones sobre su alto costo. Entonces surgió la idea de disminuir el número de los Black Hawks. Dennis Hastert, intentando presionar a Lott, prometió someter el asunto a la plenaria de la Cámara pero tuvo que renunciar a la idea porque no había votos suficientes para aprobarla. Según Tom Delay, líder de la mayoría republicana en la Cámara, era la primera vez, en toda la historia reciente, que existía un desacuerdo tan grande en la dirección de un asunto tan simple⁸⁴.

Las visitas colombianas a los congresistas de Estados Unidos se hicieron comunes. Toda una gama que expresaba, al mismo tiempo, las diversas concepciones que afloraban en Colombia: desde Piedad Córdoba, en oposición abierta, hasta Harold Bedoya, con una posición similar a la de los republicanos. Los directores de los partidos y fracciones de partidos, los precandidatos presidenciales, los llamados independientes, los grandes propietarios y los gremios. El Secretariado de las FARC, que no podía presentarse legalmente en Washington, convocó los congresistas a la zona de distensión⁸⁵. Sin duda, el debate que no ocurría en Colombia se llevaba a cabo en Estados Unidos. Uno tras otro, los altos funcionarios de la administración Clinton aparecieron en el Congreso para sustentar los términos de la ayuda, y varios senadores y representantes fueron invitados por el gobierno colombiano para conocer de cerca la situación e ilustrar su voto.

La plenaria en la Cámara estuvo caldeada. En un intento por evitar la negativa del proyecto, el Comité de Reglas acordó debatir únicamente las enmiendas que buscaran el recorte de fondos en el proyecto de ley. No obstante, el representante David Obey introdujo su enmienda para posponer la ayuda militar. Comenzó a respirarse un fuerte apoyo entre los demócratas. La representante Pelosi propuso, de nuevo, destinar los recursos a la lucha contra la drogadicción y el consumo en Estados Unidos. El respaldo se sintió con 22 representantes que intervinieron censurando la ayuda militar hacia Colombia. El demócrata Gene Taylor, entre ellos, afirmó que los colombianos “esperan que los jóvenes estadounidenses peleen la guerra que ellos no pelearán y que los contribuyentes de nuestro país paguen por una guerra que ellos no pagarán”. Dan Burton,

⁸³ Entrevistas con funcionarios de ONG y de la embajada colombiana en Washington, realizadas por los autores durante julio de 2000.

⁸⁴ “Colombia aid package hits roadblock in US Congress”, en *Reuters*, 23 de marzo de 2000 (Archivo digital Center for International Policy). “Drug war funding faces delay: Hastert agrees with Senate holdup of Colombia, Kosovo aid”, en *The Washington Post*, 25 de marzo de 2000

⁸⁵ Kotler, Jared, “Colombia rebels lobby vs. Aid Bill”, en *Associated press writer*; 31 de marzo de 2000 (Archivo digital Center for International Policy).

republicano de Indiana, replicó: “Al contrario, si no ayudamos a Colombia ahora, después sí podríamos vemos forzados a enviar tropas”⁸⁶.

Mientras transcurría el debate en el Capitolio, Clinton habló inesperadamente desde la Casa Blanca. Pidió el voto a favor lo más rápido posible. “Se trata de fondos para necesidades urgentes. Fondos que servirán para evitar el ingreso de las drogas en nuestro país y para ayudar al gobierno de Colombia en su valerosa lucha contra los narcóticos”. A pesar de todo, lo increíble y difícil de la situación pudo observarse con la cantidad de votos a favor que obtuvo la propuesta de Obey: 186, principalmente demócratas, contra 239.

La discusión se habría empantanado si no hubiera surgido un acuerdo de enmienda entre republicanos y demócratas con relación a la defensa de los derechos humanos. Fue presentada por Benjamin Gilman, republicano de Nueva York; Porter Gross, republicano de Florida; William Delahunt, demócrata de Massachusetts, y Sam Farr, demócrata de California. Según la enmienda, antes de entregar los recursos, el presidente de Estados Unidos deberá certificar ante el Congreso que el gobierno de Colombia ha aceptado y está implementando un plan para eliminar los cultivos de coca y amapola en el año 2005. También deberá certificar que las Fuerzas Militares de Colombia cooperan con las investigaciones por violación de derechos humanos en sus filas y que esos casos se adelantan por cortes civiles. No obstante, el presidente podrá dejar constancia de circunstancias extraordinarias que impidan cumplir tales condiciones para entregar la ayuda. La enmienda determinó, igualmente, la creación de un cuerpo de monitores en las unidades militares en campo de batalla para vigilar el respeto a los derechos humanos y asignó fondos a la Embajada de Estados Unidos en Colombia para investigar denuncias por abusos a los derechos humanos en las Fuerzas Militares y actos criminales de las FARC, el ELN y las autodefensas. A sus auxiliares se les negaría la visa. Se amplió la ayuda para los desplazados y se limitó la presencia militar norteamericana en Colombia a trescientas personas en un mismo momento, excepto para misiones de rescate.

La enmienda obtuvo 380 votos a favor y solo 39 en contra. Pero, curiosamente, fueron los más arduos defensores de derechos humanos quienes votaron negativamente. Según su criterio, la enmienda era inocua e insuficiente. La cláusula que permitía al presidente declarar la existencia de condiciones extraordinarias para entregar los recursos por encima de cualquier violación o abuso sobre los derechos humanos, sepultaba los propósitos.

La mayoría acompañó el resultado final en la plenaria: 263 representantes votaron a favor del paquete de emergencia donde iba incluida la ayuda militar y económica para Colombia y 146 lo hicieron en contra. La enmienda de Nancy Pelosi había sido negada por voto verbal y un último intento de Jim Ramstad, republicano de Minnesota, por eliminar en su totalidad la ayuda antinarcóticos, pereció también con 262 votos en contra frente a 159 a favor. Terminada la votación, Clinton agradeció especialmente a los republicanos que acompañaron su iniciativa y criticó a los demócratas que erróneamente pensaban en el envío futuro de soldados⁸⁷.

⁸⁶ Donnelly, John, “Narcotic bill reopens drug war debate: Colombia measure spurs new look at US policy” en *Globe Staff*, 10 de abril de 2000 (Archivo digital Center for International Policy).

⁸⁷ Con respecto a la Plenaria de la Cámara: “House keeps Colombia aid plan intact”, en *Associated press*, 30 de marzo de 2000. “House approves \$12.7 billion in emergency spending”, en *Washington Post*, 31 de marzo de 2000. “Colombia aid

Tras el resultado positivo en la Cámara, el cabildeo del gobierno colombiano se trasladó con todas sus energías al Senado. Pastrana viajó de nuevo a Washington para entrevistarse con Trent Lott, quien se negaba todavía a iniciar el correspondiente proceso en el Senado. Al final de la reunión, Lott manifestó su acuerdo en ayudar a Colombia, pero no en una cantidad tan alta como la propuesta. Con respecto a las fechas de factible aprobación, advirtió que “en un proceso legislativo no es posible garantizar absolutamente nada”. Sin embargo, tenía la “fuerte sensación” de que ello podría suceder en mayo o junio. Por supuesto, Pastrana se reunió con otros senadores, entre ellos el demócrata Tom Daschle y el republicano de Arizona John McCain⁸⁸.

El debate en el Comité de apropiaciones del Senado comenzó por fin en mayo. Una vez más, Clinton hizo, según algunos diarios, una “ardiente súplica” para que el Senado aprobara su propuesta. “Los colombianos, dijo, al agitar esta campaña, no solo pelean por ellos mismos, también lo hacen por todos nosotros”⁸⁹. Sin embargo, de entrada se plantearon reservas frente a la idea de una “ofensiva al sur de Colombia”, la ayuda dirigida a las Fuerzas Armadas, y la “habilidad” de la administración para utilizar los recursos con eficacia. Era palpable un escepticismo considerable. El senador por Rhode Island, Lincoln Chafee, mostró preocupación ante el uso de la ayuda en un programa que podía terminar involucrando a Estados Unidos en una penosa guerra⁹⁰. El senador Patrick Leahy presentó una enmienda con el propósito de congelar la ayuda militar hasta tanto la Secretaría de Estado certificara que cortes civiles estuvieran juzgando a los miembros de las Fuerzas Armadas de Colombia que hayan participado en crímenes contra los derechos humanos y que, además, se emprendan acciones para eliminar los lazos entre militares y paramilitares. Su petición fue aprobada y se decidió que la administración no solo presentaría al Congreso un informe sobre las políticas norteamericanas para la protección de los derechos humanos en Colombia, sino también sobre la presencia de personal militar y el desarrollo de los procesos de paz en ese país.

El senador Robert Byrd, en un intento por conciliar las contradicciones que se habían presentado con Trent Lott, solicitó condicionar cualquier ayuda futura hacia Colombia al paso por un proceso legal independiente y fijar un límite al personal militar norteamericano (hasta 250 personas) y bajo contrato del Pentágono (hasta 100), en un determinado momento.

Slade Gordon, senador republicano de Washington, presentó una enmienda para reducir la ayuda para Colombia a cien millones de dólares únicamente. La votación, como había sucedido en la Cámara, fue sorprendente. Fue negada por quince votos pero obtuvo once

package gets house approval” y “Colombia is more than a war on drugs”, en *Los Angeles Times*, 31 de marzo de 2000. “Snags put Colombian anti-drug package in doubt: Mistakes on equipment dog mission efforts”, en *Union-Tribune*, 5 de abril de 2000. “Anti-drug folly? U.S. aid plan would raise stakes in Columbian conflagration”, en *Sacramento Bee*, 5 de abril de 2000.

⁸⁸ “U.S. Senate approval of aid Colombia expected in May or June: Lott”. *AFP*, 12 de abril de 2000. Gedda, George, “Colombia leader wants help on drugs”, y Pfleger, Katherine, “Lott denies Pastrana on aid plan”, en *Associated press* (Archivo digital Center for International Policy).

⁸⁹ Mohammed, Arshad, “Clinton urges Congress to pass aid for Colombia”, en *Reuters*, 2 de mayo de 2000 (Archivo digital Center for International Policy).

⁹⁰ “Dubious Colombia aid package”, en *The providence journal*, 22 de mayo de 2000.

en su apoyo. Sin duda, existía un clima favorable al recorte de la ayuda militar, lo cual sucedió finalmente, se aprobó reemplazar los helicópteros Black Hawk por SuperHuey. De esta manera, el aporte militar se reduciría de 692 a 336 millones de dólares. La ayuda propuesta en derechos humanos pasó, en cambio, de 15 a 53,3 millones. Bob Weiner, vocero de la Casa Blanca por la Oficina Antidrogas manifestó que “lo realmente importante es que el Senado ha dado un importante paso hacia adelante en el proceso”⁹¹.

A pesar de los resultados en el Comité de Apropiaciones, Trent Lott congeló su paso a la plenaria del Senado. Clinton reclamó el hecho por cuanto “hería los esfuerzos antinarcóticos de Estados Unidos en Colombia”. El Departamento de Estado advirtió que “los mil hombres del segundo batallón antinarcóticos se encuentran sentados en el piso y sin hacer nada”, a la espera de la ayuda financiera. En un sentido comunicado, publicado por *The Washington Times* y en el que sin embargo confundió el nombre del presidente Andrés Pastrana por el de “Carlos”, Benjamín Gilman pidió “actuar ahora”:

Nosotros no podemos esperar. Tenemos una responsabilidad para detener las drogas en Colombia, para frenar su tránsito hacia nuestras fronteras, para detener su venta en nuestras calles y en nuestras escuelas. Es crucial que nuestra nación actúe rápidamente. El pueblo de Colombia y su gobierno necesitan nuestra ayuda.

Al referir el asalto de las FARC en Vigía del Fuerte, sentenció Gilman:

La victoria de las FARC, la cual es más probable cada día que pasa sin la ayuda americana hacia Colombia, amenazaría directamente nuestros intereses de seguridad nacional y, en la peor de las circunstancias, sería necesario el desplazamiento de Fuerzas Armadas de Estados Unidos en la región, que es justamente lo que no buscamos⁹².

A instancias de Gilman y la mayoría republicana, *The Washington Times* se convirtió en el propulsor del paquete de ayuda con destino a Colombia. El 17 de junio criticó en su editorial la “indefendible apatía” demostrada por los líderes del Senado con respecto a la “espantosa situación en Colombia”. Al mismo tiempo, defendió la utilidad de los Black Hawk: “en solo el mes de marzo, con seis nuevos helicópteros, la Policía erradicó más hectáreas de amapola que en todo 1998. En mayo, la Policía ha destruido un centenar de laboratorios de cocaína utilizando los Black Hawks”. Finalmente, en un mensaje directo a los “legisladores conservadores” que “tradicionalmente han liderado” el combate contra las drogas, pidió dar a esta lucha “los recursos que merece”⁹³.

En la tercera semana de junio la plenaria del Senado empezó por fin la discusión del proyecto. El senador Paul Wellstone propuso eliminar en la ayuda la llamada “ofensiva” o “empuje” al sur de Colombia y destinar tales recursos a la prevención y tratamiento de adictos en Estados Unidos. “No se han tomado en consideración las consecuencias”, manifestó. “Lo que este proyecto de ley nos dice es: haga parte de la guerra ahora y justifique después”. “El efecto práctico es militarizar y escalar el conflicto, no terminarlo”.

⁹¹ “Senate panel OK’s Colombia aid”, en *The Miami Herald*, 10 de mayo de 2000.

⁹² Gilman, Benjamin, “Colombia aid impetus”, en *The Washington Times*, 2 de junio de 2000.

⁹³ “Editorial” en *The Washington Times*, 17 de junio de 2000.

El senador Russell Feingold, demócrata de Wisconsin, apoyó la propuesta planteando que reconocía que Colombia era un país en crisis, “pero nosotros no estamos caminando con los ojos bien abiertos”⁹⁴. La enmienda fue negada por mayoría de 89 votos contra 11.

La senadora Bárbara Boxer, demócrata de California, quien respaldó a Wellstone, propuso igualmente limitar la participación de tropas norteamericanas en Colombia. Su propuesta no fue considerada por cuestiones de procedimiento. El senador Slade Gordon, en un último esfuerzo por frenar la ayuda, y tras criticar la violación de derechos humanos en Colombia, insistió en su recorte a la cifra de 200 millones de dólares únicamente: “Estamos en el límite para involucrarnos en una guerra civil en América Latina sin la menor certeza de que nuestra intervención será exitosa [...] El próximo año seguramente escucharemos que se necesita más dinero y más hombres”⁹⁵. Su enmienda fue derrotada por 79 votos contra 19.

Senadores opuestos a la ayuda cambiaron de posición en la plenaria. Es el caso de Richard Durbin y Jack Reed, demócratas de Illinois y Rhode Island, respectivamente, quienes habían visitado a Colombia recientemente. “Es impresionante: podía ver las plantas en todas las direcciones, 600 millas cuadradas de plantas de coca”, dijo Durbin. Lo es también del senador Chris Dodd demócrata de Connecticut, líder del Senado en el tema de los derechos humanos para América Latina, quien reintrodujo los Black Hawk, producidos en su Estado: “Puede que este paquete no sea perfecto pero cada día que pasa sin responder el llamado de nuestros vecinos, cada día de espera, cada día de tardanza, significa más vidas perdidas, significa más poder para los narcotraficantes”⁹⁶.

Al terminar el debate, el paquete de ayuda pasó con amplia mayoría de 95 votos a 4. El componente militar se recortó a 1.044 millones de dólares, que incluyen 330 millones aprobados con anterioridad. Al salir de la sesión, Trent Lott manifestó su satisfacción por la aprobación de un paquete fundado en un “cerrado interés de seguridad nacional para nuestro país”. “Sin él, los narcoterroristas serían envalentonados y no tendrían incentivos para venir a la mesa de negociaciones”. Algo similar exclamó Jesse Helms: “Si Estados Unidos falla en este acto, Colombia habría sido lanzada con violencia al caos”⁹⁷.

Restaba entonces un trámite en conferencia con representantes de ambas cámaras; mecanismo considerado por la legislación norteamericana para conciliar las diferencias que se presenten entre la plenaria de la Cámara y la del Senado con respecto a cualquier proyecto. El propio Clinton, congratulado por el resultado de la votación en el Senado, pidió limar diferencias con rapidez para “poder enviar un mensaje de compromiso a los colombianos”. Trent Lott expresó su interés para que Colombia tuviera “los mejores helicópteros posibles y disponibles para lo que se necesita hacer”. “Si no ayudamos de la mejor forma, nuestros niños continuarán envenenándose con la cocaína y la heroína que vienen de Colombia”.

⁹⁴ Schmitt, Eric, “Senate approves \$1 billion for the Colombian Military”, (Archivo digital Center for International Policy).

⁹⁵ “Colombia aid nears approval in Senate”, en *The Washington Post*, 22 de junio de 2000.

⁹⁶ Donnelly, John, “Colombia aid package set for OK”, en *Globe Staff*, 22 de junio de 2000.

⁹⁷ “US Senate beats back attempts to cut Colombia aid”, en *Reuters* (Archivo digital Center for International Policy).

En realidad, el trámite en conferencia fue expedito. La ayuda se fijó en 860 millones de dólares, más 330 ya aprobados. Se decidió entregar a las fuerzas militares 16 helicópteros Black Hawk y 30 Huey. Igualmente, ofrecer 2 Black Hawk y 12 Huey para la Policía. Se aprobó una inversión de 51 millones de dólares en el área de derechos humanos. No obstante, las imperiosas condiciones con respecto al desempeño en Derechos Humanos por parte de las Fuerzas Armadas en Colombia fueron transformadas en un *waiver*, un procedimiento que concede al presidente de Estados Unidos la posibilidad de conceder la ayuda por “interés de seguridad nacional”, pese al incumplimiento de las condiciones, conforme se había previsto en la plenaria de la Cámara. Se omitió la enmienda propuesta por el representante Sawyer que destinaba un mayor aporte para asistencia a los desplazados y se eliminó una cláusula que advertía sobre el impacto ambiental y el uso de herbicidas⁹⁸.

Con la firma de Clinton el 13 de julio de 2000, la aprobación definitiva de la ayuda norteamericana para Colombia alcanzó 860,3 millones de dólares. El 75% de esta ayuda está dirigida a las Fuerzas Militares y a la Policía. Las primeras recibirán 519,2 millones de dólares en asistencia, 416,3 millones de los cuales serán destinados a las operaciones del “empuje al sur de Colombia”. La suma restante —102,3 millones de dólares— se empleará en interdicción aérea, marítima y terrestre, y en capacitación militar, incluyendo el área judicial y de derechos humanos. El desarrollo alternativo alcanza el 9%, la reforma judicial y los derechos humanos suman el 13%, equivalente a la cantidad destinada para el apoyo a los desplazados.

Este período concluye con la visita de Estado que realizó Clinton a Colombia en agosto de 2000.

EL BROCHE DE ORO: LA VISITA DEL PRESIDENTE CLINTON. COLOMBIA: DE “PAÍS PARIA” A “PAÍS EN EMERGENCIA”

La imagen del mandatario de la nación más poderosa del mundo bajo el ardiente sol de Cartagena y con la brisa del mar Caribe como telón de fondo, no dejó a nadie indiferente. ¿Muestra de amistad y de solidaridad hacia Colombia? ¿Arribo del emperador a una lejana provincia del imperio que está a punto de colapsar y genera malestar entre sus vecinos? ¿Símbolo de la reiterada voluntad intervencionista de Estados Unidos en la región y de su campaña moralista en contra del narcotráfico? ¿Respuesta a los llamados de auxilio que a la comunidad internacional lanza un Estado que confiesa su extrema debilidad para resolver sus conflictos internos?⁹⁹.

La diversidad de tales percepciones y maneras de interpretar un hecho como la visita de Clinton revela, en primera instancia, la perplejidad y la dificultad para entender la dimensión internacional del conflicto colombiano hoy. Todas muestran una tensión entre

⁹⁸ Cfr. “Military aid to Colombia is a waste of U.S. tax dollars”, en *Newsday*, 26 de junio de 2000. “White House clear hurdle on Colombia involvement”, en *The Washington Post*, 28 de junio de 2000. “House approves Colombia aid”, en *Financial Times*, 30 de junio de 2000. “OK likely on \$1.3b drug war. US sees aid to Colombia lasting at least 5 years”, en *The Boston Globe*, 30 de junio de 2000.

⁹⁹ Se hace alusión, en este apartado, a las diferentes visiones expresadas por la prensa norteamericana y colombiana, así como por diversos analistas con respecto a la visita de Clinton.

elementos de cambio y elementos de continuidad; una confusión proveniente de la mezcla de lógicas basadas en la defensa del interés nacional, el principio de soberanía y el balance de poder entre las potencias, por una parte, y lógicas que subrayan la interdependencia y la transnacionalización como rasgos centrales de las relaciones internacionales contemporáneas, por otra.

En cualquier caso, la visita del presidente Clinton al país constituyó un hito en las relaciones bilaterales y una ratificación de la visibilidad y atención sin precedentes que el conflicto colombiano ha adquirido en el ámbito internacional. En efecto, este acontecimiento puede ser visto como uno de los momentos cruciales en la historia de las relaciones entre los dos países, y clara muestra del giro radical de la política norteamericana hacia Colombia, con respecto al gobierno anterior. El 30 de agosto en Cartagena es la culminación de un proceso de tránsito en el que Colombia deja de ser considerado país “paria”, en el mismo rango con el que se encuentran Libia o Irak, para ser tratado como país “en emergencia”¹⁰⁰, necesitado de cuidados intensivos para sobrevivir. Este giro está basado en un cambio, tanto en la percepción y en el lugar que ocupa el caso colombiano en la agenda de política exterior norteamericana, como en el replanteamiento de la estrategia con la que se busca afrontar el desafío que dicho caso plantea para la seguridad hemisférica en la posguerra fría. De este modo, la visita es reseñada como un “asunto de seguridad” para Estados Unidos “puesto que Colombia es uno de los países más violentos del mundo y el proveedor del 90% de la cocaína que entra al mercado norteamericano”¹⁰¹.

Son varias las razones que explican la visita del mandatario norteamericano. En primer lugar, se trata de un gesto significativo orientado a respaldar el Plan Colombia y al presidente Pastrana, justo en el momento en que se espera que dicha ayuda empiece a llegar al país, y en medio de fuertes críticas a su componente militar, tanto en el congreso norteamericano, como lo vimos anteriormente, como en las voces que empezaban a hacerse escuchar en Colombia¹⁰².

En segundo lugar, además del frente interno, la visita se tradujo en términos de apoyo a Colombia en el contexto regional, como respuesta a los temores y prevenciones que los países vecinos habían esgrimido acerca de una escalada y un desbordamiento del conflicto más allá de las fronteras. Desde luego, ella también formaba parte del objetivo de reforzar la estrategia antinarcóticos en el ámbito regional, circunstancia reafirmada por la precedente gira de Madeleine Albright por Suramérica, donde el tema del conflicto y del Plan Colombia estuvieron a la orden del día. En este mismo sentido puede ser interpretada la mención de respaldo que hizo Clinton acerca de Colombia en su discurso durante la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas.

¹⁰⁰ Tal fue el término utilizado por el zar Antidrogas, Barry McCaffrey, para caracterizar la situación del país y solicitar el apoyo del gobierno y Congreso norteamericanos: “U.S. anti-drug chief proposes \$1 billion for Colombian war”, en *San Francisco Chronicle*, 17 de julio de 1999, p. 10A. “\$1 billion sought for drug war: Colombian democracy at risk, U.S. official says”, en *The Dallas Morning News*, 17 de julio de 1999, p. 1A. “La democracia de Colombia está en riesgo: Yo podría caracterizar la situación como emergencia inmediata”.)

¹⁰¹ “Clinton in Colombia to support anti-drug plan”, en *Chicago Tribune*, 30 de agosto de 2000.

¹⁰² “Clinton arriyes in Colombia to bolster controversial anti-drug plan” y “Colombia not another Vietnam, U.S. says”, en *CNN.com*, 30 de agosto de 2000.

En tercer lugar, se encuentran razones de política interna norteamericana. Clinton buscaba cerrar su período presidencial haciendo hincapié en las acciones y logros de su administración en el tema del tráfico ilícito de drogas. En un momento crucial de la campaña presidencial norteamericana, representaba adicionalmente un espaldarazo al candidato demócrata en un tema sensible para el electorado norteamericano. No menos importante era la necesidad de promover con la visita un compromiso bipartidista para lograr continuidad en la política de la nueva administración hacia Colombia. De allí que la comitiva que visitó Cartagena estuviera conformada por importantes congresistas tanto del Partido Demócrata como del Partido Republicano.

EL PODER DE LOS SÍMBOLOS

El contenido mismo de la visita nos proporciona indicios para entender su significado. A diferencia de visitas anteriores en las que Colombia apareció involucrada en temas de interés para Estados Unidos, bien sea en el conflicto centroamericano o en la estrategia antinarcóticos para la Región Andina, la visita de Clinton se centró en los distintos puntos del tema colombiano y otorgó a ellos todo el interés.

Otro elemento que nos da cuenta del nivel y carácter de la visita, lo constituye la composición de la delegación que acompañó al presidente Clinton. Se trató, en efecto, de funcionarios del más alto rango, representantes de todas las ramas del poder, así como de importantes empresarios norteamericanos¹⁰³. La composición de esta comitiva muestra no solo la importancia que le dio el gobierno de Estados Unidos a la visita, sino, además, la variedad de temas por tratar en las reuniones. Una diferencia abismal con épocas anteriores en las cuales el tema colombiano fue manejado por unos pocos funcionarios: el subsecretario para Asuntos Interamericanos, el subsecretario para Asuntos de Narcóticos, el zar Antidrogas y la DEA.

El contenido de los discursos refleja las preocupaciones y temáticas centrales del encuentro. Tanto en el discurso pregrabado que dirigió Clinton al país la noche anterior a su visita, como en los discursos pronunciados en Cartagena, se hizo un fuerte hincapié en la necesidad de dar respuesta a las críticas al componente “militar” del plan Colombia y de acallar los temores frente a una posible “intervención militar norteamericana”. Del lado colombiano, el discurso de Pastrana se centró en afirmar ante los norteamericanos la voluntad de continuar con el proceso de paz, de responder frente a los compromisos de la lucha antinarcóticos y defensa de los derechos humanos; en solicitar preferencias

¹⁰³ La delegación oficial estuvo conformada por cerca de setenta personas. Junto a Clinton estuvieron la secretaria de Estado, Madeleine Albright; la procuradora general, Janet Reno; el consejero nacional de Seguridad, Sandy Berger; el director de la agencia para el desarrollo (USAID), Bernie Anderson; el zar antidrogas, Barry McCaffrey; el enviado especial para América Latina, Kenneth MacKay; el subsecretario para los asuntos políticos del Departamento de Estado, Thomas Pickering; el subsecretario para el hemisferio occidental, Peter Romero; su asesor principal para América Latina, Arturo Valenzuela, y el jefe de la Agencia para el control internacional de los narcóticos, Randy Beers. Nueve miembros del Congreso estadounidense estuvieron presentes. Además del presidente del Congreso y tercer hombre más poderoso del país, Dennis Hastert, se le sumaron los republicanos Porter Goss, Bob Graham, Mike de Wine, Doug Bereuter y los demócratas Bill Delahunt, Jim Moran, Ruben Hinojosa y Joseph Biden, este último el de más alto rango en la Comisión de relaciones internacionales del Senado.

comerciales para los productos colombianos y explorar la posibilidad de ingreso al Tratado de Libre Comercio (TLC)¹⁰⁴.

Otro aspecto para resaltar de la visita fue el empleo del lenguaje mediático y la utilización de símbolos. Símbolos que estuvieron orientados, en primera instancia, a resaltar la voluntad y los resultados del país en la lucha antinarcóticos, y su eficiencia en el manejo de los recursos provenientes de Estados Unidos. Colombia mostró a sus héroes y a sus víctimas; ése es el sentido de la entrevista con las viudas y los niños, del saludo a la perra antinarcóticos, de la inauguración de un centro comunitario de justicia en uno de los barrios más pobres de Cartagena. También tuvo un carácter simbólico la cercanía y camaradería que mostró Pastrana con Clinton y su hija, y el tono de la entrevista que concedió el presidente de Colombia una vez terminada la visita. Algo similar debe señalarse con respecto al impacto de la alocución televisada de Clinton la noche anterior a su visita. Un mensaje dirigido al pueblo colombiano, con referentes y términos que buscaban comunicarlo directamente con ese pueblo y no tanto con el gobierno. Un mensaje de “salvación” y optimismo que muestra la alta carga simbólica y emotiva con la que se manejó la visita a través de los medios de comunicación.

EL BALANCE

Las implicaciones de la visita de Clinton para el país fueron múltiples. Los efectos sobre el nivel de popularidad y de credibilidad del gobierno Pastrana se hicieron sentir de inmediato. Esto le dio al gobierno un importante respiro nacional e internacional, en momentos en que el proceso de paz parecía estancarse y enfrentaba graves peligros de ruptura.

Otra de las consecuencias de la visita se presentó en el ámbito de las relaciones con los países de la región. A pesar de las reticencias y del temor que ha venido suscitando la “mala vecindad” colombiana, tales países no pueden desconocer el apoyo abierto que manifestó el gobierno norteamericano y sus llamados a propiciar escenarios de entendimiento. Ello fue evidente en la declaración de respaldo al Plan Colombia que firmaron los países en la cumbre suramericana realizada en Brasilia los días siguientes a la visita de Clinton.

Por otra parte, la visita comprometió aún más al gobierno nacional en el logro de resultados tanto en el terreno del proceso de paz como en el de la lucha antinarcóticos. Diversos actores norteamericanos, del Congreso, del Departamento de Estado y de las ONG, han estado muy pendientes de los pasos del gobierno y del cumplimiento de las condiciones con las cuales se otorgó el paquete de ayuda¹⁰⁵. Quedó claro que las relaciones no se desnarcotizaron. No obstante, es una evidencia que en Estados Unidos existe una visión más cercana y consciente de la complejidad que reviste el conflicto en Colombia. Como efecto positivo, volvió a ponerse sobre el tapete la discusión en torno a la corresponsabilidad de los países en el negocio de la droga y el compromiso de la comunidad internacional con el problema.

¹⁰⁴ El Tratado de Libre Comercio de América del Norte es conocido en inglés con la sigla NAFTA: North American Free Trade Agreement.

¹⁰⁵ Frustración en Washington por Plan Colombia», en *The Washington Post*, 27 de septiembre de 2000.

EL INICIO DE LA ERA BUSH

La llegada de Georges W. Bush a la presidencia generó una serie de expectativas acerca del lugar que ocuparía Colombia en la estrategia del nuevo 'gobierno norteamericano hacia la región.

Las declaraciones de Bush en su campaña presidencial fueron discretas. Sostuvo que América Latina sería una prioridad en su agenda de política exterior y, frente al tema colombiano, manifestó su preocupación y su interés por el conflicto en el país, limitando sus comentarios a la aprobación general del paquete de ayuda. De hecho, Bush ha expresado su reticencia a intervenir en conflictos en el exterior¹⁰⁶, lo cual fue reforzado con el nombramiento de Collin Powell como secretario de Estado. Powell es conocido por su exigencia de precaución y claridad de objetivos antes de involucrar fuerzas militares norteamericanas en el exterior¹⁰⁷. Sin embargo, se ha señalado igualmente la falta de experiencia, tanto de Bush como de sus consejeros y funcionarios de la administración, en el tema de América Latina o de la política antidrogas.

Aunque en los primeros meses del mandato Bush, los funcionarios norteamericanos han sido cautos en sus declaraciones con respecto a Colombia y se han mantenido dentro del ánimo instaurado por la administración Clinton, lo cierto es que la situación es distinta a la de dos años atrás.

En ese lapso, las expectativas sobre el proceso de paz han amainado y las críticas arrecian tanto internamente como en los Círculos de Washington. A pesar del descongelamiento de los diálogos con las FARC, las esperanzas con respecto al proceso de paz no se recuperan. Se señala que la crisis en Colombia parece empeorarse: “grupos terroristas, tanto insurgentes como paramilitares, han ganado tal poderío que el gobierno está haciendo concesión tras concesión”¹⁰⁸. De este modo, el Plan Colombia se acerca a la “hora de la verdad”. Se afirma que las negociaciones entre el gobierno y la guerrilla “han estado basadas sobre la semi-ficción de que las guerrillas están llevando a cabo una lucha política en la cual el tráfico de drogas está envuelto solo tangencialmente”¹⁰⁹. A ello se agregan las denuncias hechas por autoridades mexicanas y norteamericanas acerca de los vínculos directos entre las FARC y el Cartel de Tijuana¹¹⁰.

El cambio de gobierno da lugar a un debate acerca de un replanteamiento de la política hacia Colombia. Los temas centrales serán drogas y derechos humanos. Se le pronostica a Bush que “su primera crisis de política exterior puede venir de Colombia”¹¹¹. En un

¹⁰⁶ “Bush faces policy nightmare in Colombia”, en *The Miami Herald*, 14 de diciembre de 2000. “Bush backs training Colombians: Doesn’t want U.S. in conflict”, en *The Miami Herald*, 27 de enero de 2001 (Archivo digital Center for International Policy).

¹⁰⁷ “The powell doctrine meets war in Colombia”, en *San Francisco Chronicle*, 21 de diciembre de 2000.

¹⁰⁸ “Colombia crumbles”, en *Washington Times*, 17 de diciembre de 2000.

¹⁰⁹ DeYoung, Karen, “Colombia plan faces ‘crunch time’”, en *Washington Post*, 22 de diciembre de 2000.

¹¹⁰ “Rebels blur the lines in drug war: As Colombia’s FARC guerrillas delve deeper into the cocaine trade, the U.S. finds it increasingly difficult to fight narcotics while staying out of the country’s civil conflict”, en *Los Angeles Times*, 3 de mayo de 2001.

¹¹¹ “Combustible Colombia”, en *The New York Times*, 28 de enero de 2001.

artículo publicado por *Los Angeles Times*, Michael Shifter se pregunta si tiene sentido justificar la política de Estados Unidos hacia Colombia únicamente en términos de lucha contra las drogas; si es Colombia el centro del problema, y de qué manera los decisores en Washington pueden entender mejor las complejas realidades de Colombia¹¹².

Desde el inicio de su mandato, Bush ha actuado con cautela para preservar el frágil consenso político en torno a la ayuda norteamericana hacia Colombia, y ha tratado, igualmente, de mantener una política bipartidista hacia ella. Sin embargo, un sector del Congreso aboga por menos ayuda militar y mayor hincapié en las exigencias frente al respeto de los derechos humanos. Los republicanos conservadores, por su parte, vienen diciendo desde comienzos de año que promoverán el incremento de la ayuda y permitirán más operaciones contra las guerrillas.

El otro asunto que preocupa es que la ayuda no sea usada para combatir al narcotráfico, sino para atacar a las guerrillas: “uno de los puntos más críticos de controversia”. En su momento, uno de los consejeros de Bush en política exterior y actual representante comercial de Estados Unidos, Robert Zoellick, dijo ante el Consejo de Relaciones Exteriores que la prohibición de utilizar fondos estadounidenses para combatir a las guerrillas constituía una falsa distinción entre los esfuerzos de contrainsurgencia y los esfuerzos antinarcóticos; narcotraficantes y guerrillas, prosigue Zoellick configuran “una misma y peligrosa red”¹¹³.

La distinción entre la lucha antinarcóticos y la contrainsurgente vuelve a ser el meollo, al punto de llevar a preguntarse si en Colombia se trata de “una o dos guerras” y evidenciar que el diagnóstico en el que se basa, así como el objetivo de la estrategia del Plan Colombia, no es aún claro¹¹⁴. A este respecto, Benjamin Gilman, presidente del Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara, también anunció que buscaría redireccionar la ayuda hacia la Policía Nacional, a la cual solo le fueron asignados 120 millones de dólares sobre los 1.300 millones aprobados, dado que la Policía tiene la responsabilidad principal en las labores de interdicción de la droga. A ello respondió Barry McCaffrey señalando que mientras en Colombia la Policía Nacional ha tenido éxito en los esfuerzos antinarcóticos, “ha sido menos exitosa que los militares en enfrentar a la guerrilla y a los grupos paramilitares”¹¹⁵.

Una vez llegado a la Casa Blanca, después de una elección controvertida, Bush se demoró en conformar su equipo de trabajo para los temas que conciernen al hemisferio. El perfil de los funcionarios nombrados proporciona algunas pistas de la orientación que Bush piensa darle a su política frente a América Latina, particularmente hacia Colombia. El equipo que va a liderar la guerra contra las drogas estaría conformado por “halcones”, republicanos de línea dura, que harían más hincapié en el garrote que en la zanahoria.

¹¹² Shifter, Michael, “A risky policy unfolds-and no one is paying attention”, en *Los Angeles Times*, 21 de enero de 2001.

¹¹³ Tamayo, Juan O., “Drug aid to Colombia losing key supporters”, en *The Miami Herald*, 18 de diciembre de 2000.

¹¹⁴ Leogrande, William M., y Sharpe, Kenneth, “A plan but no clear objective general Powell to secretary: We need to talk Colombia”, en *The Washington Post*, 10 de abril de 2001.

¹¹⁵ Sánchez, Marcela, “McCaffrey returns Gilman’s fire”, en *Washington Post*, 20 de diciembre de 2000 (Archivo digital Center for International Policy).

En marzo de 2001, Bush nombró a Otto J. Reich, un cubanoamericano como subsecretario de Estado para Asuntos Hemisféricos, en reemplazo de Thomas Pickering. Este diplomático de carrera y antiguo embajador en Venezuela desempeñó un controvertido papel en la política norteamericana hacia Centroamérica en los ochenta. Algunos temen que su nombramiento pueda “romper con el apoyo bipartidista” en el Congreso para las políticas del gobierno hacia el hemisferio, por ejemplo en el tema colombiano¹¹⁶. El 10 de mayo, Bush designó a John P. Walters como nuevo zar Antidrogas, “lo que sugiere una clara preferencia por estrategias militares y represivas”, según un editorial en *The New York Times*. Walters trabajó con el primer zar Antidrogas que nombró Bush padre, William Bennett, en 1989 y luego fue jefe en las políticas de reducción de la oferta. Antes había emprendido desde el Ministerio de Educación programas para prevenir el consumo de drogas en los colegios, siempre bajo una perspectiva moralista de cero tolerancia¹¹⁷. Se trata de un recio opositor a la legalización de las drogas.

Para Colombia, una posición dura dentro del gobierno de Bush en materia antinarcóticos puede significar que se mantendrán los niveles de ayuda comprometidos por Clinton en el Plan Colombia, pero también que serán más exigentes con los resultados que esa ayuda pueda producir. El nuevo fiscal, John Ashcroft, dijo que quiere “escalar la lucha contra las drogas, renovarla, si se quiere”. Por su parte, el probable director de la DEA será el congresista Asa Hutchinson, quien ha enfatizado en la interdicción tanto en las fronteras como en los lugares de producción. Algunos han calificado este grupo de funcionarios como “el equipo antidrogas más agresivo en la historia”. Falta aún la ratificación de estos funcionarios, la que se hace más difícil en un Senado controlado por los demócratas.

Respecto al proceso de paz, las dudas se ahondan, sobre todo cuando en enero se planteó el problema de una prolongación de la zona de despeje. Tanto las FARC como el ELN han utilizado el espectro de una creciente intervención norteamericana para afirmar que el Plan Colombia “está dirigido a erradicarlos a ellos más que a los cultivos de coca y la actividad del tráfico”. Por ello han declarado que lucharán contra él¹¹⁸.

Pero la oposición en Colombia no proviene solo de las guerrillas. Los gobernadores de los departamentos del sur del país, aquellos que ven afectadas sus poblaciones más directamente por la campaña de erradicación de cultivos, han manifestado sus críticas y emprendieron una campaña internacional para mostrar las dificultades que afrontan¹¹⁹.

VISITA DE PASTRANA A WASHINGTON

Para preparar la visita de Pastrana a Washington a finales de febrero, se reunieron en Washington el secretario de Estado, Collin Powell, y el ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, Guillermo Fernández de Soto. Esta reunión ocurrió en el momento en que

¹¹⁶ “Bush nominates Otto Reich as assistant secretary of State”, en *The Miami Herald*, 22 de marzo de 2001.

¹¹⁷ “Un zar duro”, en *Semana*, Bogotá, 14-20 de mayo de 2001.

¹¹⁸ Holmes, Rachel, “A small step to war”, en *Countries Writer*, 10 de enero de 2001 (Archivo digital Center for International Policy).

¹¹⁹ Carrigan, Ana, “A foolish drug war”, en *New York Times*, 10 de febrero de 2001. Forero, Juan, “Poor region’s governors in Colombia unite to oppose drug plan”, en *New York Times*, 6 de mayo de 2001.

Pastrana realizaba ingentes esfuerzos para reactivar las negociaciones con las FARC. Ello es visto como una evolución positiva de la situación; sin embargo, se manifiestan dudas respecto a si las FARC “están ahora listas para unirse a Pastrana en la búsqueda de la paz”¹²⁰. En esta reunión se discute sobre un enfoque regional de las guerras contra las drogas en Colombia, y del “vacilante” proceso de paz. El embajador Moreno resaltó el tema de las preferencias comerciales como una forma de ayudar a Colombia. Se habló, en concreto, de la renovación de los beneficios arancelarios que Estados Unidos concede a los países andinos como una forma de promover sus economías y contribuir a la lucha contra el narcotráfico¹²¹. En sus declaraciones, Bush afirmó que “no se verá directamente involucrado en la guerra civil en Colombia” y, aseguró, limitará la participación norteamericana en las labores de entrenamiento a las Fuerzas Armadas colombianas.

En la visita realizada por el presidente Pastrana a Washington en febrero de 2001, el punto central fue la continuación de la ayuda económica que Estados Unidos ofrece por medio del Plan Colombia. La visita tuvo lugar al mismo tiempo en que se presentó el escándalo por la decisión de Clinton de conmutar la sentencia de un abogado norteamericano convicto por lavado de dinero para los narcotraficantes colombianos¹²². Pastrana propuso al presidente Bush que Estados Unidos hiciera parte del grupo de países que acompañan los diálogos de paz, a lo cual Bush respondió negativamente. Simultáneamente apareció el informe anual del Departamento de Estado sobre la situación de derechos humanos en el mundo, en el cual Colombia ocupó un extenso capítulo.

Para apoyar la solicitud de aplicación de la ayuda a Colombia, se debía empezar a mostrar resultados; para ello el informe de las 29.000 hectáreas erradicadas en el Putumayo, así como el inicio de la fumigación en el Sur de Bolívar, y las medidas en contra de los paramilitares, le servían al gobierno para mostrar en su visita a Washington que el dinero de los norteamericanos está dando frutos, por lo menos en el corto plazo.

La política de Bush hacia Colombia comienza a vislumbrarse en marzo, cuando el Congreso empieza a considerar 500 millones de dólares para continuar con la estrategia antinarcóticos del Plan Colombia. Sin embargo, esta extensión de la ayuda se hace dentro de un marco regional.

LA INICIATIVA REGIONAL ANDINA: LA SEGUNDA ETAPA DEL PLAN COLOMBIA

El 16 de mayo de 2001 se lanza la Iniciativa Regional Andina (IRA) como una extensión del Plan Colombia. Se ha estado negociando en forma discreta con sus beneficiarios, los

¹²⁰ “Peace talks in Colombia”, en *The New York Times*, 14 de febrero 2001.

¹²¹ “Bush to meet Colombian president Pastrana at end of month”, 13 de febrero 2001. Wilson, Scott, “Colombia to ask Bush for additional funds”, en *Washington Post*, 16 de febrero de 2001. “Colombia wants U.S. as peace talks partner”, 27 de febrero de 2001. “Bush declines Colombia's request that U.S. join talks”, 28 de febrero de 2001 (Archivo digital Center for International Policy).

¹²² Selsky, Andrew, “Colombia outraged at Clinton commute”, en *Associated Press Writer*, 26 de febrero de 2001 (Archivo digital Center for International Policy).

gobiernos de Colombia, Ecuador, Venezuela, Perú, Bolivia, Brasil y Panamá. Esta estrategia tiene como objetivo contrarrestar los efectos que puede tener dicho Plan en los países vecinos¹²³. El secretario de Estado, Colin Powell, ha prometido “defender” el proyecto de la IRA ante el Congreso, porque “nos permitirá en años futuros no solo concentrarnos en el narcotráfico en Colombia, sino verlo como un problema regional”.

La iniciativa implica un mantenimiento de la asistencia militar hacia Colombia, así como una extensión hacia los países de la región. Esta estrategia surge de las limitaciones y los efectos que produjo la estrategia del gobierno Clinton, la cual se centró sobre la ayuda militar a Colombia. Las quejas de los países vecinos y las declaraciones altisonantes se hicieron cada vez más frecuentes, así como las críticas al Plan por parte de gobiernos europeos y de ONG. Los europeos ven en el Plan una política militarista que empeora la situación de derechos humanos y va en contravía del proceso de paz. De allí que hagan la cuidadosa distinción entre el “proceso de paz”, que apoyan, y el Plan Colombia, al cual se oponen¹²⁴. La actual iniciativa hace hincapié en un enfoque regional a primera vista más *soft*: menos centrado en la asistencia de tipo militar y más en la sustitución de cultivos y la asistencia económica.

En esta nueva etapa, la ayuda norteamericana sería de 882 millones de dólares distribuidos entre los países de la región andina; Colombia recibiría más del cuarenta por ciento de esta ayuda. En un editorial de *The New York Times* se saluda la propuesta y se insta al Congreso de Estados Unidos a aprobarla. Sin embargo, el editorial resalta las preocupaciones que subsisten frente a la situación colombiana al declarar que “el peligro del Plan Colombia subsiste, ya que podría enmarañar a personal militar norteamericano en el impase de la guerra civil colombiana”. Lo cual implica ligar a Estados Unidos a un “ineficaz y abusivo Ejército colombiano que mantiene amplios vínculos con milicias paramilitares asesinas”¹²⁵.

CRÍTICAS AL ACTUAL ENFOQUE

Mientras tanto, en el Congreso se reviven los debates en torno a un nuevo paquete de ayuda. Los cuestionamientos en torno al proceso de paz se han hecho más álgidos, en un momento en el que las posibilidades de consolidar el proceso de paz con las FARC son cada vez más lejanas. El tema de los paramilitares y de los derechos humanos se ventila con mayor fuerza, como lo revelan la inclusión de los grupos paramilitares en la lista de organizaciones terroristas y el informe anual sobre derechos humanos del Departamento de Estado. Washington ha hecho presión sobre Colombia para que enfrente a los paramilitares y a sus financiadores. La condena al general Jaime Humberto Uscátegui y al coronel Hernán Orozco por negligencia ante la masacre de Mapiripán, perpetrada por los paramilitares en 1997¹²⁶, así como la captura de un grueso grupo paramilitar comprometido

¹²³ “Containing Colombia’s troubles”, en *The New York Times*, 15 de enero de 2001.

¹²⁴ Sánchez, Fabiola, “Colombia urged to revise drug plan”, *Associated Press Writer*, diciembre de 2000. Shifter Sunday, Michael, “This plan isn’t working”, *The Washington Post*, 10 de diciembre de 2000 (Archivo digital Center for International Policy).

¹²⁵ “Looking beyond Plan Colombia”, en *The New York Times*, 18 de mayo de 2001.

¹²⁶ Forero, Juan, “Colombian military officers convicted in ’97 village killings”, 14 de febrero de 2001 (Archivo digital

en la horrenda masacre del Naya, en la costa pacífica vallecaucana, le permite a la administración Pastrana demostrar que está adelantando una política en este sentido.

En el marco de una audiencia en la subcomisión de operaciones extranjeras del Senado, senadores demócratas y republicanos volvieron a plantear grandes dudas sobre la ayuda antinarcóticos hacia Colombia. El tono del debate lo dio el senador Patrick Leahy:

Hay una preocupación bipartidista en el Congreso. Y creo que es hora de que revisemos esta estrategia hacia Colombia: erradicación con químicos a pesar de que el fabricante advierte de los riesgos de su uso sobre animales y seres humanos, aviones que son derribados por error o por estupidez. Me cuesta trabajo ver dónde están los éxitos. La cantidad de drogas que llegan al país va en aumento, no en disminución. De pronto, nos estamos gastando la plata donde no corresponde [...] el gobierno de Colombia parece estar mirando para el otro lado al abordar el tema del paramilitarismo, que se ha duplicado desde que comenzó a aplicarse el Plan Colombia y ahora participa activamente en el negocio del narcotráfico casi en un papel de “semicapos” de la droga [...] Existe la sensación de que Estados Unidos está manejando la guerra contra las drogas como se manejaba la guerra fría, donde apoyábamos a los peores violadores de los derechos humanos si nos decían que eran anticomunistas. En Colombia les estamos dando más plata a los militares que, a su vez, dan más ayuda a los paramilitares y luego éstos cometen atrocidades¹²⁷.

El secretario de Estado, Colin Powell, quien se encontraba testificando en esa misma audiencia, defendió la estrategia que se quiere desarrollar en Colombia, pero advirtió que el país debe demostrar su compromiso en la lucha por la defensa de los derechos humanos: “Nosotros no apoyamos a los paramilitares. Y lo hemos dejado claro a las autoridades de Colombia, pues es la misma democracia la que está en juego”, dijo Powell. Por su parte, el senador Mike DeWine, en el marco de otra audiencia que se realizó en el Senado, preguntó las razones para gastar tanto dinero en detener la producción e interdicción si la demanda seguía creciendo.

En efecto, las preocupaciones en torno al tema de los derechos humanos se han constituido en uno de los campos de debate más fuertes sobre la estrategia hacia Colombia. Cabe recordar que las ONG norteamericanas presentaron un informe en el que le pedían al saliente presidente Clinton bloquear la ayuda hacia Colombia, ya que el país no había cumplido las condiciones que impuso el Congreso para tal efecto¹²⁸. Igualmente, dos senadores demócratas, Paul Wellstone y Tom Harkin, le pidieron a Clinton no utilizar el *waiver* de nuevo. En un último acto de gobierno hacia Colombia, la administración Clinton presentó un informe que dice que, si bien el país no ha cumplido, el gobierno norteamericano “no está en la obligación legal de certificar este compromiso” y que, por tanto, el remanente de la ayuda puede ser entregado¹²⁹.

Center for International Policy).

¹²⁷ “Se cuestiona ayuda a Colombia por los ‘paras’”, en *El Tiempo*, 16 de mayo de 2001.

¹²⁸ Guggenheim, Ken, “Clinton likely to OK Colombian aid”, en *Associated Press Writer*, 12 de enero de 2001 (Archivo digital Center for International Policy). “Wellstone urges Clinton not to waive Colombia rights rules”, en *Minneapolis StarTribune*, 12 de enero de 2001. Wellstone, Sen, “Don’t assist Colombia militarily”, en *The Washington Post*, 14 de enero de 2001.

¹²⁹ Guggenheim, Ken, “Clinton clears way for Colombia aid”, en *Associated Press Writer*, 20 de enero de 2001. Mariner,

A ello se agrega que la preocupación por el tema paramilitar se acrecienta. El senador Wellstone afirmó que el apoyo para la futura ayuda proveniente de los Estados Unidos “se erosionará si los militares colombianos no toman medidas prontas y efectivas para poner fin a las operaciones paramilitares”; en una carta del senador demócrata dirigida al general Martín Orlando Carreña, comandante de la Quinta Brigada Militar, le pide al general que emprenda acciones contra la base de las AUC, en San Rafael de Lebrija¹³⁰.

Otras voces critican esta nueva etapa de la política norteamericana, al considerar que “la iniciativa de Bush puede de hecho contribuir a extender el conflicto colombiano hacia los países vecinos”, ya que podría ser el inicio de “un mayor involucramiento militar en la región, el cual podría prolongarse por varios años”. Igualmente se preguntan si, ante la amenaza de que el conflicto colombiano se extienda a otros países, más ayuda militar norteamericana no sería como “rociarle gasolina al fuego”¹³¹. Se resalta además que nunca antes se habían invocado tanto a Vietnam como en el debate referente a la política norteamericana hacia Colombia.

En todo caso, los únicos resultados palpables hasta hoy son la existencia de los batallones antinarcóticos y la amplia campaña de fumigación en el sur del país. Los 2.398 hombres que conforman los tres batallones de esa brigada fueron entrenados en Colombia en la base de Larandia (Caquetá) y en Estados Unidos en el Fuerte Benning (Georgia), por las fuerzas especiales de ese país. El entrenamiento, que comenzó en octubre del año pasado y culminó el 24 de mayo, tuvo un costo de 16 millones de dólares, financiado por los programas del Departamento de Defensa y con recursos de apoyo al Plan Colombia.

En su aplicación inicial, el Plan Colombia ha destruido unas 30.000 hectáreas de coca con glifosato desde que comenzó su ejecución en diciembre último en el selvático departamento del Putumayo, en la frontera con Ecuador. Es entonces prematuro juzgar su impacto.

Pero aunque prematuro, los resultados hasta ahora no son los más alentadores. Un reporte de la Naciones Unidas del 19 de mayo indica que los cultivos de coca se han incrementado en un 60% en el último año, mucho más de lo que se pensaba originalmente¹³². Colombia podría estar produciendo, actualmente, entre 800 y 900 toneladas de cocaína al año, “mucho más de las 580 toneladas estimadas por la DEA”. Esto significa que “Colombia sola produce más o menos la misma cantidad de cocaína que el anterior cálculo total mundial, en las que se incluye a Perú y Bolivia”¹³³.

Ante ello crece una corriente crítica en Estados Unidos que pone en tela de juicio el actual enfoque de la política antinarcóticos. Son cada vez más aquellos que reclaman

Joanne, “The Clinton administration’s stealth waiver of human rights protections for Colombia”, 8 de febrero de 2001 (Archivo digital Center for International Policy).

¹³⁰ “U.S. senator says future U.S. aid to Colombian military at stake”, en *Associated Press*, 23 de mayo de 2001.

¹³¹ “What after Plan Colombia?”, en *Chicago Tribune*, 18 de mayo de 2001.

¹³² “Satellite study says Colombia coca production leveling” en *Associated Press*, 17 de mayo de 2001 (Archivo digital Center for International Policy).

¹³³ “Hay mucha mayor producción de cocaína a pesar del Plan Colombia”, en *CNN.com*, 15 de mayo de 2001.

frente a los magros resultados de las políticas antinarcóicos para frenar la oferta, la necesidad de hacer más hincapié en los programas que controlen la demanda en el propio Estados Unidos. En este sentido, un creciente número de personalidades norteamericanas, incluido el ex secretario de Estado George Shultz y el Premio Nobel de economía Milton Friedman, han advertido que “la guerra global contra las drogas ha producido más perjuicios que el abuso de drogas en sí mismo”¹³⁴.

En un extenso artículo de opinión, dos analistas de *The Washington Post* colocan el dedo en la llaga y hacen un llamado a Colin Powell, preguntándose cuál es exactamente el objetivo de la política norteamericana en Colombia:

¿Es reducir el flujo de drogas hacia Estados Unidos", hecho frente al cual el anterior zar Antidrogas Barry McCaffrey defendió el incremento de la ayuda militar y de los asesores bajo el Plan Colombia, ¿o es el de ayudar a las Fuerzas Armadas a ganar su larga guerra contra las guerrillas izquierdistas? Como algunos militares norteamericanos creen íntimamente. Quienes formulan la política norteamericana deben clarificar cuál de estos muy diversos objetivos es el parámetro. Al intentar satisfacer ambos objetivos, el Plan Colombia es un llamado a luchar contra las drogas en áreas controladas por las guerrillas, aun pensando que éste no es un enfoque apropiado a ninguno de los dos problemas¹³⁵.

El debate electoral que se inicia en Colombia también tiene eco en la prensa norteamericana. Especial atención ha recibido el candidato Álvaro Uribe Vélez, quien es visto como un posible giro a la derecha ante el estancamiento del proceso de paz¹³⁶.

Aumentan las dudas sobre el papel de las agencias de Estados Unidos en operativos antidrogas en el exterior y aún no se sabe cuál será el papel del Pentágono en esa lucha. El tema de la política antinarcóicos estaría perdiendo peso entre los altos funcionarios de esa institución. En el marco de una amplia evaluación de las misiones y de la estructura del Departamento de Defensa, el secretario de Defensa Donald H. Rumsfeld ha declarado que “la lucha contra las drogas es un problema más de demanda que de oferta”¹³⁷, y relega tal lucha a un trabajo estrictamente policial, por lo que estudia actualmente la posibilidad de sacar a los militares de Estados Unidos de esa función, la cual cumplen desde 1989.

Para Colombia, este hecho puede implicar un cambio en el apoyo militar para el Plan Colombia. Hasta ahora los programas de detección y monitoreo son, por ley, una de las principales responsabilidades del apoyo del Pentágono a operaciones antidrogas. Se está llevando a cabo una evaluación de la responsabilidad y efectividad en dichos programas en el marco de una reestructuración de la Secretaría de Defensa. En la dirección de un menor involucramiento de los militares norteamericanos en la lucha antinarcóicos, va también el posible nombramiento de Michelle van Cleave como nueva secretaria asistente de Defensa para Operaciones Especiales y Conflictos de Baja Intensidad. Van Cleave, ex

¹³⁴ Ratliff, William, “Colombia’s drug war must be won in the U.S.” en *Los Angeles Times*, 11 de febrero de 2001.

¹³⁵ LeoGrande, William M., y Sharpe, Kenneth, *Op. cit.* Los autores son profesores de la American University y del Swarthmore College, respectivamente.

¹³⁶ “Colombia may follow Israel by moving to the right”, en *The Miami Herald*, 8 de febrero de 2001.

¹³⁷ “Plan Colombia at the Pentagon”, en *The Washington Post*, 29 de marzo de 2001.

directora de gabinete y consejera legal del Subcomité Jurídico del Senado para Tecnología, Terrorismo e Información Gubernamental, “aportará al cargo su experiencia en antiterrorismo y otros temas de seguridad internacional. Pero carecerá de la experiencia antinarcóticos de su predecesor, Brian Sheridan, quien llegó a ser considerado el hombre Colombia en el Pentágono”¹³⁸. Senadores demócratas y republicanos expresaron su preocupación por la supuesta intención del Pentágono de desligarse de la lucha contra las drogas. En el mismo sentido, Marshall, el director de la Guardia Costera —almirante James Loy— y el director encargado de la Oficina para el Control de las Drogas —Edward Jurith— coincidieron junto con los senadores, en rechazar la idea de que el Pentágono se retire de las funciones antinarcóticos.

También se plantea el tema de la cantidad de personal norteamericano que participa en el Plan Colombia directamente en el país. Cuando se aprobó la ayuda para Colombia en julio de 2000, se fijaron unos límites para el número de personal militar y de contratistas civiles de Estados Unidos que trabajarían los programas de apoyo al Plan Colombia: quinientos militares estadounidenses, de carácter permanente o temporal, y trescientos contratistas civiles de nacionalidad estadounidense.

A raíz del incidente del derribamiento del avión en Perú en operaciones de interdicción, ocurrido el 20 de abril de 2001, se suscitó un debate acerca de los contratistas privados involucrados en operaciones secretas; al menos cuatro compañías norteamericanas llevan a cabo algún tipo de operaciones que implementan la política exterior de Estados Unidos en la Región Andina, de acuerdo con *The Miami Herald*¹³⁹. Según el mismo diario, la aplicación del Plan Colombia revela una “creciente privatización de los esfuerzos militares estadounidenses en el extranjero”; una práctica del gobierno norteamericano de contratar u otorgar licencias a firmas privadas norteamericanas, que equivale a “valerse de servicios mercenarios”. La extensión de esta tendencia se debe a “la reducción en el tamaño del Ejército norteamericano y a una reticencia a arriesgar las vidas de los efectivos norteamericanos en conflictos fuera de Estados Unidos”¹⁴⁰. Los críticos subrayan los peligros de adelantar la política exterior a través de firmas privadas, ya que tales operaciones quedan por fuera del control del Congreso y de la opinión pública. Para el senador republicano, Jan Shakowsky, “esta es una vía para financiar guerras secretas con dinero de los contribuyentes, que podría llevarnos a un conflicto como el de Vietnam”¹⁴¹.

Ante estas preocupaciones, la Cámara de Representantes aprobó en mayo de 2001 una enmienda al presupuesto del Departamento de Estado para el año fiscal 2002, en la cual le obliga a este a presentar reportes detallados sobre los contratistas que operan en Colombia.

¹³⁸ Sánchez, Marcela, “La guerra contra las drogas en el Pentágono: El espectro de Montesinos”, en *The Washington Post*, 2 de mayo de 2001.

¹³⁹ Tamayo, Juan O., “CIA’s andean spying under attack: Planes monitor more than drugs”, en *The Miami Herald*, 20 de mayo de 2001. Robberson, Tod, “Shedding light on a dark war: en Congress, others tire of anti-drug operations secrecy”, en *The Dallas Morning News*, 3 de mayo de 2001.

¹⁴⁰ “Private firms take on jobs, risks for U.S. military in Andes drug war”, en *The Miami Herald*, 22 de mayo de 2001.

¹⁴¹ *Ibíd.*

Finalmente, vientos de cambio en el Congreso norteamericano afectan también el tema colombiano en la política exterior de Estados Unidos. Con el anuncio del senador republicano de Vermont James Jeffords, de dejar su partido para convertirse en independiente, los demócratas se convierten en mayoría, lo cual les permite controlar la agenda legislativa del Senado. Igualmente, significa que pasan a ocupar las presidencias de las comisiones más importantes.

El cambio más significativo para Colombia se dará en el Subcomité de Operaciones Extranjeras, responsable de elaborar el presupuesto anual de ayuda externa, y que a la larga decide qué se le entregará al país y bajo qué condiciones. Actualmente en cabeza del senador Mitch McConnell, pasará a manos del senador demócrata Patrick Leahy, uno de los más duros críticos del incremento en ayuda militar que impulsó el ex presidente Bill Clinton en 1999¹⁴².

Otro cambio importante para el país se da en la Comisión de relaciones internacionales: Joseph Biden reemplaza al senador Jesse Helms como presidente de esta Comisión. Aunque Biden no ha sido tan radical como Leahy con respecto a la ayuda a Colombia, probablemente ejercerá presiones para que se otorguen más recursos para desarrollo social en detrimento de los incluidos para erradicación e interdicción. El nuevo paquete de ayuda, en consecuencia, puede incluir fuertes cláusulas ambientalistas, monitoreo a los efectos de la fumigación, límites estrictos para el número de militares que Estados Unidos puede enviar a Colombia, duras condiciones en derechos humanos y recalcar lo social.

En torno al debate de los norteamericanos con respecto a Colombia, la prensa de ese país continúa empleando a fondo sus páginas y periodistas. El interés no descende. Colombia no dejará de ser, durante largo tiempo, un país que provoca preocupación y que invita a reflexionar. Los debates en el Congreso de Estados Unidos, las determinaciones de las instancias estatales en ese país y los sucesos de Colombia ocupan las primeras páginas. Al examinar los artículos publicados en los primeros cinco meses de 2001, la cantidad casi iguala, en solo seis meses, el total de todo 1999: 414 en el período enero-mayo de 2001, frente a 558 a lo largo de 1999. Una nueva tabla con el registro de los artículos indica con claridad la presencia de Colombia en la prensa estadounidense.

Por supuesto, Colombia continúa en la mira de la prensa y de la opinión pública norteamericanas. La problemática interna de nuestro país se ha convertido en asunto importante y prácticamente central en la política norteamericana. El análisis y el debate que en Estados Unidos se efectúe repercutirá, como siempre, en las decisiones gubernamentales, tanto en ese país como, lógicamente, en Colombia.

¹⁴² *What a democratic Senate would mean for Colombia policy*, Center for International Policy, 23 de mayo de 2001. "Mayoría demócrata incidirá en agenda bilateral: Senado de E.U., giro que afecta a Colombia", en *El Tiempo*, 26 de mayo de 2001.

CUADRO 2
NÚMERO DE NOTAS, ARTÍCULOS Y EDITORIALES PUBLICADOS EN LOS DIARIOS NORTEAMERICANOS
ACERCA DEL CONFLICTO ARMADO, LAS NEGOCIACIONES CON EL MOVIMIENTO GUERRILLERO
Y EL PLAN COLOMBIA
(enero a mayo de 2001)

<i>Diario</i>	<i>Ejemplares en circulación</i>	<i>Notas publicadas</i>
<i>The Miami Herald</i>	419.187	34
<i>Sun Sentinel</i>	272.258	32
<i>The Orlando Sentinel</i>	281.104	25
<i>The New York Times</i>	1'149.700	22
<i>The Washington Times</i>	100.928	22
<i>San Francisco Chronicle</i>	708.682	16
<i>The Washington Post</i>	834.641	16
<i>Houston Chronicle</i>	549.856	15
<i>Financial Times</i>	254.236	13
<i>The Salt Lake Tribune</i>	129.502	12
<i>The Kansas City Star</i>	272.258	10
<i>The Star Ledger</i>	473.003	9
<i>The Orange County Register</i>	358.010	9
<i>Chicago Tribune</i>	605.940	9
<i>El Nuevo Herald</i>	Sin información	9
<i>Las Angeles Times</i>	1'068.812	8
<i>Union Tribune</i>	379.705	8
<i>Fort Worth Star-Telegram</i>	263.470	8
<i>Rocky Mountain News</i>	293.449	8
<i>The Wall Street Journal</i>	1'841.188	7
<i>Milwaukee Journal Sentinel</i>	348.000	7
<i>The Tribune</i>	87.590	7
<i>Democrat and Chronicle</i>	Sin información	7
<i>The Atlanta Constitution</i>	Sin información	6
<i>St. Petersburg Times</i>	443.624	5
<i>Seattle Post-Intelligencer</i>	200.000	5
<i>Pittsburgh Post</i>	Sin información	5
<i>The Sun</i>	320.986	4
<i>The Hartford Courant</i>	303.670	4
<i>The Plain Dealer</i>	534.722	4
<i>The Columbus Dispatch</i>	248.787	4
<i>The Record</i>	172.000	4
<i>The Daily Oklahoman</i>	Sin información	4
<i>Daily News</i>	Sin información	4

(continuación)

Diario	Ejemplares en circulación	Notas publicadas
<i>The Arizona Republic</i>	396.979	3
<i>The Philadelphia Inquirer</i>	457.932	3
<i>The Sacramento Bee</i>	353.000	3
<i>Deseret News</i>	69.000	3
<i>The News Tribune</i>	126.000	3
<i>Chicago Sun Times</i>	494.146	3
<i>Detroit Free Press</i>	638.083	3
<i>The Herald Tribune</i>	Sin información	3
<i>The Denver Post</i>	353.783	2
<i>The New York Post</i>	418.255	2
<i>Buffalo News</i>	267.014	2
<i>The Charlotte Observer</i>	305.858	2
<i>The Boston Globe</i>	466.000	2
<i>The Sunday Oklahoman</i>	Sin información	2
<i>The Tampa Tribune</i>	Sin información	2
<i>Newday</i>	Sin información	2
<i>Star Tribune</i>	387.300	1
<i>The Times Picayune</i>	265.820	1
<i>USA Today</i>	2'169.859	1
<i>The Christian Science Monitor</i>	87.257	1
<i>San Francisco Examiner</i>	104.372	1
<i>San Jose Mercury News</i>	290.115	1
<i>The Tampa Tribune</i>	268.876	1
<i>The Cincinnati Enquirer</i>	204.388	1
<i>Business Week</i>	Sin información	1
<i>Philadelphia Daily News</i>	Sin información	1
<i>The Oakland Tribune</i>	Sin información	1
<i>Defense Daily</i>	Sin información	1
Total		414

NOTAS FINALES

El seguimiento de partes del debate sobre Colombia en Estados Unidos por medio de la prensa nos permite sacar varias conclusiones respecto a la relación bilateral y a la formulación y despliegue de la estrategia llamada “Plan Colombia”.

En primer lugar, desde 1998 se evidencia una mayor visibilidad y una preocupación creciente acerca del tema colombiano en Estados Unidos. La visión que existe hoy desde allí es más cercana y compleja que los estereotipos que se manejaron por años. Esto mismo ha contribuido a posicionar el tema ante la opinión pública norteamericana, generando un amplio debate sobre la política de Washington hacia Colombia. Un debate que es más “sensible” frente a las coyunturas del país.

Este cambio resulta significativo y contrastante; como lo señalamos, la política hacia Colombia estuvo centrada en el tema de las drogas, era debatida y manejada entre unos cuantos funcionarios del Departamento de Estado y unos pocos congresistas, y tenía poco eco en la opinión pública. Hoy adquiere una dimensión mayor, puesto que, aunque la agenda entre los dos países sigue gravitando en torno al tema del tráfico ilícito de drogas, otros temas de interés interno en Estados Unidos se ligan a aquel, tornando más compleja la agenda bilateral.

El seguimiento de la prensa nos permite ver cómo surgen los temas en el debate y, asimismo, cómo desaparecen. También podemos ver, a través de ella, los ritmos en la construcción de la agenda pública. En Estados Unidos predomina el ritmo que impone la agenda legislativa en la aprobación de los recursos para el Plan Colombia, y el ritmo del Departamento de Estado. Con respecto a Colombia el ritmo está más ligado a los acontecimientos, especialmente a aquellos que tienen cierta connotación de atrocidad y espectacularidad.

El análisis de la prensa revela igualmente que el Plan Colombia no fue una estrategia claramente definida desde el principio. Ésta se fue perfilando paulatinamente al calor de los acontecimientos en Colombia y los debates en Estados Unidos. El Plan se construye en la negociación de intereses y posiciones entre el Departamento de Estado, el Congreso norteamericano, las ONG y el gobierno colombiano. En este debate la prensa unas veces refleja aquellas posiciones y otras veces fija su propio punto de vista. De este modo se puede vislumbrar la multiplicidad de actores, intereses y escenarios que entran en juego a la hora de definir una política. En este caso, entonces, la política hacia Colombia no ha sido el producto de una voluntad deliberada y homogénea.

Esta manera de abordar el tema muestra cómo en la opinión pública colombiana poco trascendió la complejidad del proceso que llevó a la elaboración del Plan Colombia. El debate se dio realmente en Estados Unidos, no en el país. Sin embargo, ello no significa que algunos actores colombianos estuvieran del todo ausentes en ese debate. Los escenarios fueron norteamericanos, pero varios de los temas tuvieron un carácter típicamente interno, en relación con Colombia.

Se evidencia también que la prensa norteamericana es más diversa y abierta al debate, refleja mejor los distintos puntos de vista. En eso ha cumplido un papel más importante que los medios de comunicación colombianos. Una mayor atención sobre estos

escenarios múltiples por parte de la opinión pública colombiana y sus medios de comunicación nos permitiría alejarnos de esas imágenes estereotipadas de la posición y la política norteamericana hacia Colombia. Esta manera de abordar el debate público que hasta ahora ha resultado no solo reduccionista, sino que además nos pone en una franca desventaja frente a los Estados Unidos a la hora de hacer propuestas y negociar con el gobierno norteamericano. Bien dice el refrán: “Solo se teme a aquello que se desconoce”.

Todo lo anterior señala la necesidad de potenciar los aprendizajes de los actores nacionales en Colombia, en relación con la política norteamericana; la utilización y el aprovechamiento de los espacios que allí se generan resulta hoy crucial. El impacto que sobre la opinión pública norteamericana se pueda tener es un factor clave, dada la sensibilidad de las esferas de poder en Washington ante su opinión pública. La capacidad de influir en las decisiones del Congreso y del Departamento de Estado, directa o indirectamente, son elementos que los actores internos, incluido el gobierno nacional, han ido descubriendo y deben aprovechar.

Finalmente, el análisis de la prensa norteamericana mostró el nivel de la discusión acerca del Plan Colombia en el país. Si bien éste se ha convertido en tema obligado de casi todos los sectores, la discusión se polarizó en términos de estar a favor o en contra del plan y, particularmente, del componente “militar”. Sin embargo, en general, el debate ha sido pobre y coyuntural en la medida en que muy pocos saben a ciencia cierta de qué se trata. De hecho, no se ha efectuado en el ámbito de la opinión pública nacional un examen y detallado del contenido y de las implicaciones del Plan, de sus contradicciones internas, del diagnóstico en el que se basa, de los costos en términos sociales, materiales y políticos para el país, de la articulación o desarticulación con el proceso de paz, de las relaciones con los países vecinos, de la eficacia de la actual estrategia antinarcóticos... Más allá de hablar de un escalamiento del conflicto, de la reproducción de un Vietnam latinoamericano, o de los discursos exaltados por la defensa de la soberanía nacional, aún hoy no existen o no se plantean visiones alternativas —serias y viables—, a la estrategia trazada por Estados Unidos y el gobierno colombiano.

Los colombianos estamos en mora de dar un debate serio, informado, objetivo y democrático de lo que representa e implica para el país el Plan Colombia, en su conjunto, tal vez la más ambiciosa, compleja y contradictoria estrategia desarrollada para afrontar uno de los peores conflictos en el escenario internacional de la posguerra fría.

Plan Colombia y ayuda estadounidense: Una fusión traumática

Andelfo García

Profesor de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales,
Universidad Externado de Colombia. Actualmente, Visiting Scholar en la Universidad de Columbia, Nueva York.

El Plan Colombia y el paquete de ayuda antinarcóticos de Estados Unidos fueron producto de procesos paralelos que terminaron por vincularse de manera indisoluble. La idea del Plan Colombia había sido formulada por el presidente Pastrana antes de asumir su cargo en 1998 y la propuesta del paquete de ayuda estadounidense empezaría a esbozarse casi un año más tarde. Los dos procesos habían empezado a interrelacionarse en los meses de mayo y junio de 1999 y se articularon en su implementación en el segundo semestre del año 2000.

La administración estadounidense necesitaba un Plan de amplio espectro que hiciera viable en el Congreso la aprobación de un paquete de ayuda. Colombia tenía uno, pero Estados Unidos necesitaba mayor hincapié en los asuntos que le interesan directamente, particularmente el tema antinarcóticos. Por otra parte, el gobierno colombiano necesitaba recursos para sacar adelante sus iniciativas de paz, pero también crecientemente para hacer frente a dos problemas estrechamente vinculados: el auge de la actividad guerrillera y de los cultivos ilícitos que alimentan en buena medida la guerra.

Hubo cabildeo en las dos direcciones. Los funcionarios estadounidenses querían recalcar más en el problema de las drogas, los funcionarios colombianos incorporaron fondos al paquete de ayuda que hicieron viable su iniciativa de paz: fondos para sustitución de cultivos, desarrollo alternativo y fortalecimiento institucional. El resultado es, por una parte, el Plan Colombia, con un marcado interés en la lucha antinarcóticos, y por otra, la destinación de una porción del paquete de ayuda antinarcóticos estadounidense a fines no militares.

Tanto el proceso de elaboración del Plan Colombia como el del paquete de ayuda resultaron muy sensibles a los desarrollos del conflicto armado y al curso del proceso de paz. En Estados Unidos, el proceso incorpora el debate burocrático interno y el juego político en el Congreso, alentados por la acción de los cabildeo de los negocios y los derechos humanos y, en menor medida, por los grupos de opinión, tanto medios de comunicación como *think tanks*.

Como se verá en el desarrollo del trabajo, al comparar los procesos de formulación de políticas en Washington y en Bogotá, hay contrastes que saltan a la vista. En Colombia, la administración formula el Plan sin participación del Congreso, de otros sectores políticos o de la sociedad civil. En Estados Unidos, el Congreso desempeña un papel destacado en materia de política exterior, tiene poder de veto frente a numerosas iniciativas y un enorme poder en materia presupuestal. Allí se dio un proceso complejo tanto en el interior de la administración como en el Congreso, con una activa participación de los cabildeos, incluyendo el de los negocios y el muy destacado de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos.

En la administración estadounidense se han efectuado cambios en el proceso de toma de decisiones frente a Colombia. El Departamento de Estado continúa desempeñando un papel importante. Sin embargo, en los últimos dos años del gobierno Clinton ganó relevancia el Consejo de Seguridad Nacional (CSN) y mayor visibilidad el “zar Antidrogas”, aun cuando el protagonismo de este último no necesariamente es proporcional a su incidencia real en la toma de decisiones. Otro actor que cobró una nueva dimensión, pero no mayor visibilidad, fue el Pentágono-Comando Sur. La continuidad de esa tendencia depende en gran medida del curso del conflicto armado y del proceso de paz en Colombia.

La discusión del paquete de ayuda en el Congreso de Estados Unidos estuvo animada por los cuestionamientos sobre la eficacia de la actual política antinarcoóticos, los peligros de la militarización de la lucha antidrogas y del creciente involucramiento de Estados Unidos en el conflicto interno colombiano, así como el impacto de la ayuda en la situación de derechos humanos en Colombia. Este debate se ha prolongado en el tiempo y promete ahondarse con el cambio de guardia en el Congreso ocurrido a raíz del retiro de Jim Jeffords de la bancada republicana y el consiguiente establecimiento de una mayoría demócrata en el Senado, con todo lo que esto implica.

Si bien el paquete de ayuda contó con amplio apoyo bipartidista en el Congreso, el entusiasmo de los republicanos en la promoción del paquete fue mayor que el de los demócratas. Un factor que facilitó su aprobación fue que la iniciativa provenía de una administración demócrata y el apoyo mayoritario en el Congreso era republicano. La iniciativa de la administración Clinton minimizó la oposición de sectores liberales-demócratas que, sin embargo, expresaron reparos, principalmente por considerar que la militarización de la lucha antidrogas terminaría por determinar un mayor deterioro de la situación de derechos humanos en Colombia.

No obstante, los republicanos mantenían entonces, tanto como ahora, diferencias de enfoque sobre el diseño de la estrategia antidrogas. Para ellos la ayuda a Colombia debe articularse con una estrategia regional. Así lo han manifestado desde las discusiones en el Congreso llevadas a cabo en septiembre y octubre de 1999, durante la discusión del paquete de ayuda en 2000 y desde el momento en que se produce el triunfo electoral de George W. Bush en noviembre del mismo año, y así quedó reflejado en la Iniciativa Andina, parte de la nueva política antidrogas de la administración Bush.

La ayuda a Colombia se aprobó a mediados de 2000 con un importante componente militar, básicamente de equipo y en menor medida de entrenamiento. Se establecen condicionamientos, fundamentalmente en materia de derechos humanos, un legado de la versión aprobada por el Senado de Estados Unidos. Pero la fuerza de aquellos condicionamientos se neutraliza con la posibilidad de obviarlos por medio del *waiver*, una herencia de la versión aprobada por la Cámara de Representantes.

Estos son algunos de los aspectos en los que profundiza el presente trabajo, en el cual se describe y analiza fundamentalmente el proceso de toma de decisiones, tanto en la elaboración del Plan Colombia como en la formulación y aprobación del paquete de ayuda a Colombia por parte de la administración y del Congreso de Estados Unidos.

El trabajo identifica las agencias, actores, concepciones, intereses y, en general, las variables que tuvieron relevancia en los procesos de elaboración, tanto del Plan Colombia como del paquete de ayuda estadounidense. Se enfoca, asimismo, en establecer cómo se articularon las diversas variables y el impacto de determinados acontecimientos sobre el plan y el paquete, como productos que son de procesos paralelos que terminaron por influirse mutuamente.

En desarrollo de la investigación realizada a lo largo del año 2000, se acudió a las más variadas fuentes tanto colombianas como estadounidenses, documentos gubernamentales, registros de las audiencias celebradas en el Congreso de Estados Unidos, prensa escrita, documentos de las organizaciones no gubernamentales y de los *think tanks* estadounidenses que tienen relevancia para efectos de la situación colombiana.

Se realizaron entrevistas con funcionarios gubernamentales de Colombia, del Departamento de Estado, del CSN y del Congreso de Estados Unidos. Asimismo, se realizaron entrevistas con los expertos de las organizaciones no gubernamentales (ONG) de derechos humanos que están a cargo del tema colombiano, con académicos vinculados a los *think tanks* y periodistas que han tenido bajo su responsabilidad el cubrimiento de las noticias en Washington.

Para el desarrollo de los dos grandes temas de la investigación, el trabajo que se presenta está dividido en siete partes. La primera describe el origen y el proceso de elaboración del Plan Colombia, desde la formulación de la propuesta del presidente Pastrana sobre una especie de Plan Marshall para Colombia, su inserción en el Plan Nacional de Desarrollo y la política de internacionalización de la paz mediante de la Diplomacia por la Paz, hasta la elaboración de las dos principales versiones, incluyendo la que se hizo pública en septiembre de 1999.

La segunda parte hace un seguimiento a la incidencia del conflicto y de las drogas en la elaboración del Plan y en la formulación de la ayuda; se registra la evolución de la percepción estadounidense sobre la situación colombiana, incluyendo su actitud frente a la guerrilla, al proceso de paz y el impacto que sobre dicha percepción tuvo la muerte de los indigenistas y la caída del primer avión “fantasma”.

La tercera parte se ocupa del proceso burocrático en Washington, principalmente en la administración. Se reseñan las principales agencias y actores del gobierno estadounidense que participan en el diseño de la política hacia Colombia, enfatizando algunos antecedentes y desarrollos. Se describen los pasos en el proceso de elaboración del paquete de ayuda. Igualmente se hace referencia a la pugna política partidista por el liderazgo en la política antidrogas y a la escaramuza presupuestal de 1999.

La cuarta parte se refiere al trámite del paquete de ayuda a Colombia en el Congreso de Estados Unidos. Se examina el curso de las deliberaciones en la Cámara y en el Senado, se hace un seguimiento a los principales actores del proceso legislativo, las motivaciones e intereses, las versiones aprobadas en las dos cámaras y la versión definitiva surgida del mecanismo de conferencia o conciliación.

La quinta parte se enfoca hacia los cabildeos. Se resalta principalmente en el de los negocios y de las ONG comprometidas en la defensa de los derechos humanos. Asimismo, se da un vistazo al cabildeo del gobierno colombiano y al llamado cabildeo compartido que buscó sensibilizar a un grupo de legisladores estadounidenses sobre la problemática colombiana.

La parte sexta resume las posiciones asumidas en relación con el paquete de ayuda en Estados Unidos por grupos de opinión; se precisan los rasgos más destacados de la política editorial de los medios de mayor cobertura y las principales tendencias expresadas sobre el tema colombiano por los grupos académicos y *think tanks*.

En la parte final, se presentan comentarios sobre las primeras manifestaciones de la política exterior de la administración Bush hacia Colombia.

GÉNESIS DEL PLAN Y PROCESO BUROCRÁTICO EN COLOMBIA

De cómo evolucionó la idea, su inserción en el Plan Nacional de Desarrollo, la política de internacionalización de la paz por medio de la “Diplomacia por la Paz” hasta la primera versión del Plan con hincapié en la lucha antinarcóticos.

Un Plan Marshall

Inicialmente el Plan Colombia, como en su momento el Plan Marshall, se concibió como una estrategia para la reconstrucción de Colombia con el apoyo de la comunidad internacional. Se trataba de una estrategia tanto para la paz como para la etapa posconflicto, orientada hacia la redención económica de las poblaciones y áreas afectadas por los cultivos ilícitos y la violencia.

Antes de asumir la presidencia, Andrés Pastrana fijó los parámetros de su política de paz en el discurso “Una política de paz para el cambio”, pronunciado el 8 de junio de 1998. Entre los veinte puntos para acercarse a la paz planteó la necesidad de la reforma política, la idea de las zonas de distensión como espacios para la paz, y de internacionalizar la paz para terminar la guerra¹.

La internacionalización de la paz la planteó en los siguientes términos:

Como presidente electo, visitaré a los gobernantes de las naciones industrializadas que han manifestado su interés en ayudarnos, especialmente Estados Unidos, para concertar con ellos la manera como nos colaborarán para iniciar la redención económica y social de las zonas más afectadas por el conflicto, que son precisamente aquellas secularmente abandonadas por la inversión del Estado².

¹ Discurso del presidente Andrés Pastrana el 8 de junio de 1998, “Una política de paz para el cambio”, en *Hechos de paz, discursos sobre la paz*, <http://www.presidencia.gov.co>

² *Ibíd.*

A los cuatro días de haberse posesionado, el presidente Pastrana invitó a los países desarrollados a apoyar sus iniciativas de paz, con un plan al estilo Plan Marshall:

Estoy invitando a la comunidad internacional y a todos los colombianos a que contribuyamos con un plan al estilo Plan Marshall para la paz en Colombia. Este plan no puede entenderse como una simple bolsa de recursos, es algo mucho más profundo. Es la suma de recursos educativos, científicos, técnicos, culturales, sociales, económicos y políticos, para potenciar las energías con que cuenta esta nación, a partir del trabajo honrado de sus hombres y mujeres. De esta manera no quedará un solo colombiano ajeno al proceso de consecución de la paz³.

La idea fue cobrando forma con medidas de adecuación institucional con miras al desarrollo de las iniciativas de paz. Con ocasión del acto de posesión del alto comisionado para la paz, el presidente describió los instrumentos y apoyos institucionales para facilitar su labor, entre ellos la presencia permanente del alto comisionado en el consejo de ministros y en el consejo de política económica y social (Conpes), y el establecimiento de un gabinete especial de paz⁴.

Dentro del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República se estableció una oficina encargada de coordinar y liderar las diversas agencias con responsabilidades en el diseño y posterior ejecución del Plan⁵. En el proceso participaron Presidencia-Plante, Red de Solidaridad, Vicepresidencia, Departamento Nacional de Planeación (DNP) y los ministerios de Defensa, Medio Ambiente, Justicia e Interior. Serían estas mismas entidades las que en junio, julio y agosto de 2000 detallarían su respectivo componente del Plan en un ejercicio llevado a cabo en la cancillería, acompañadas de un grupo de consultores del gobierno de Estados Unidos, expertos en planeación, que incluía al general Soligan del Comando Sur, para aclarar los planes de acción interinstitucionales.

El plan se inserta en el Plan

La idea de una especie de Plan Marshall quedó incluida en el Plan Nacional de Desarrollo bajo la denominación de Plan Colombia. La alusión a éste y al fondo de inversiones para la paz aparece ya en las bases del Plan de Desarrollo en noviembre de 1998.

El Plan de Desarrollo señala que la política de paz está integrada por la reforma política, la negociación con los grupos armados, y las inversiones y acciones para la paz, entre las que se considera “la puesta en marcha de un plan especial para la reconstrucción económica,

³ Intervención del presidente Andrés Pastrana el 11 de agosto de 1998, “De la retórica de la paz a los hechos de paz”, en *Hechos de Paz, discursos sobre la paz, Op. cit.*

⁴ *Ibíd.*

⁵ Con anterioridad a este proceso, el DNP había sido el promotor y auspiciador de las discusiones de técnicos y académicos realizadas a partir de la segunda mitad de 1996 y que se reflejaron inicialmente en la publicación del libro *La paz: El desafío para el desarrollo*, DNP/40 años, Bogotá, Tercer Mundo, 1998. Pero, sin duda, el antecedente más elaborado de estudios para el diseño de una estrategia integral para la paz lo constituyen los trabajos compilados en el libro de Álvaro Camacho Guizado y Francisco Leal Buitrago (comp.), *Armar la paz es desarmar la guerra: Herramientas para lograr la paz*, FESCOLIEPRI-CEREC, Giro, 1999.

social y ambiental de las zonas más afectadas por el conflicto: el Plan Colombia”⁶. En el aparte correspondiente a las estrategias dirigidas a las zonas afectadas por el conflicto se menciona que, en primera instancia y como eje central de la política de paz,

el gobierno ha estructurado el Plan Colombia [el cual] adelantará su acción en tres frentes: sustitución de cultivos ilícitos por medio de programas de desarrollo alternativo, atención a la población desplazada y acciones priorizadas y focalizadas hacia donde la violencia ha asumido un carácter crítico⁷.

Se agrega que las estrategias de lucha antinarcótics experimentarán variaciones importantes en su orientación con respecto al tratamiento que tradicionalmente se le ha dado. Se diferenciarán de manera clara los lineamientos de acción frente a los cultivos ilícitos con carácter eminentemente “empresarial”, los cuales serán erradicados sin compensación, de aquellos con carácter de subsistencia o sostenimiento con los cuales miles de familias pobres derivan su sustento, y serán objeto de acciones del Plan Colombia⁸.

El cambio en la estrategia antinarcótics fue una respuesta operacional ante la coyuntura de inseguridad que se vive en las zonas de cultivos ilícitos, representada por el aumento del poder militar de los grupos que protegen los cultivos y el aumento en extensión de las zonas de cultivo. El cambio implica la inclusión de las Fuerzas Militares en la lucha contra el narcotráfico como principales actores. Anteriormente, las actividades de interdicción de la Armada, Ejército y Fuerza Aérea eran complementarias, mientras que ahora son un paso obligado en la neutralización del narcotráfico.

Diplomacia para internacionalizar la paz

Teniendo en mente la idea de obtener el apoyo económico y político de la comunidad internacional para el proceso de paz, internacionalizar la paz, se diseñó la Diplomacia por la Paz como eje de la política exterior del país.

Internacionalizar la paz implicaba tanto mostrar la corresponsabilidad frente al problema mundial de las drogas, incluyendo la responsabilidad adicional de los países consumidores en el control al lavado de activos, el comercio de precursores químicos y el tráfico ilícito de armas, como promover la humanización de la guerra concitando el rechazo de la comunidad internacional hacia las violaciones al derecho internacional humanitario en el conflicto armado interno.

En el documento “Diplomacia por la Paz”, en el que se formulan los lineamientos de política exterior del nuevo gobierno, se afirma que, en el camino hacia la paz, el concurso de la comunidad internacional será un complemento a sus esfuerzos internos y se agrega:

⁶ República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, *Plan de Desarrollo*, capítulo cuarto, apartado I.

⁷ *Ibíd.*

⁸ *Ibíd.*

A través del ministerio de relaciones exteriores, coordinaremos con el presidente de la república la ejecución de lo que hemos llamado la diplomacia para la paz. Buscaremos en esa dirección, el apoyo y la colaboración de los gobernantes de las naciones industrializadas y de los organismos internacionales, para iniciar la redención económica y social de las regiones más afectadas por el conflicto armado⁹.

En el mismo documento se indica el propósito de buscar la ayuda de los países industrializados para realizar inversiones en el campo social, en el sector agropecuario y en la infraestructura regional, con miras a que los campesinos dedicados a los cultivos ilícitos puedan encontrar alternativas diferentes y erradicarlos. Se prevé la creación del fondo de inversiones para la paz, el cual se nutre con recursos provenientes de fuentes nacionales y de la cooperación internacional.

Frente al tema de las drogas ilícitas, tras reiterar los principios de responsabilidad compartida, integralidad y equilibrio, la política se formuló de la siguiente manera:

Esta nueva etapa de la lucha contra el problema mundial de la droga incluye áreas nuevas tales como el desarrollo alternativo, la prevención integral, el control al desvío de precursores químicos y el tráfico ilícito de armas, al tiempo que fortalecerá el trabajo en campos tales como la erradicación de cultivos ilícitos, el control al lavado de activos, la interdicción y el fortalecimiento de las políticas de justicia¹⁰.

Abrebocas del Plan

En diciembre de 1998, la Presidencia de la República, la oficina del alto comisionado para la paz y el DNP publican un documento titulado *Plan Colombia*. En dicho documento se señala que

el gobierno ha diseñado el Plan Colombia alrededor del cual se articulan los diferentes componentes de la política de paz de acuerdo con el tipo de conflicto y las características propias de las zonas en que se desarrollan, centrándose en cinco campos de acción: productivo, infraestructura, humanitario, institucional y ambiental¹¹.

Se expresa, que el Plan Colombia

se asociará con los programas y políticas de convivencia y seguridad ciudadana, basados en una orientación novedosa, al pasar del modelo tradicional de la seguridad, basado en la represión-Policía-justicia-prisión, al desarrollo de intervenciones con un mayor contenido preventivo y pedagógico como estrategias para la disminución de la violencia, sin olvidar las acciones de control¹².

⁹ República de Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Diplomacia por la paz: Cambio para construir la paz*, s.d., p. 9.

¹⁰ *Ibíd.*, p. 15.

¹¹ Presidencia de la República, Oficina del alto comisionado para la paz, Departamento Nacional de Planeación, *Plan Colombia*, Puerto Wilches, diciembre de 1998, p. 11.

¹² *Ibíd.*

Si bien se prevé que el Plan Colombia se desarrollará en todo el país, en el documento se indica que, en su primera etapa, el Plan se desarrollará principalmente en zonas críticas del conflicto, en el sur del país. Entre otras razones porque se disponía en calidad de préstamo, por dos años, de algunos de los equipos para proteger la zona.

Se consideran como regiones-objetivo del Plan aquellas en las que tienen presencia los cultivos ilícitos,

en la medida en que no solamente estas áreas de país se caracterizan por vivir bajo un ambiente violento en el cual la cohesión y el capital social están ausentes, sino porque la estrategia contra el tráfico de drogas forma parte integral de la política de paz¹³.

Aquí aparece ya, con toda nitidez, su variable antinarcóticos.

En busca de proyectos

A comienzos de 1999, la gerencia del Plan, en presidencia, busca el apoyo técnico de sectores académicos con miras a la elaboración de un primer documento instrumental para una eventual mesa de donantes. Los primeros documentos de referencia son el *Plan Nacional de Desarrollo*, los estudios socioeconómicos existentes y documentos preparados por otros países con fines semejantes, entre ellos uno del Perú, que responde a una estrategia de sustitución de cultivos y desarrollo alternativo, elaborado en su momento por ese país para la mesa de donantes. Desde entonces, se señaló a la Red de Solidaridad, el Ministerio del Medio Ambiente y el Plante como las entidades a cargo de la formulación de los proyectos para el Magdalena Medio, el macizo colombiano y el suroriente del país.

Paralelamente, el DNP contrató algunas consultorías para apoyar la elaboración del Plan en la Unidad de Planeación Regional y Urbana (UPRU). En todo el proceso se dio el apoyo técnico del BID por medio de la misión de expertos (algunos chilenos y varios consultores nacionales), que revisaron los perfiles de proyectos presentados por diversas instituciones, entre ellas la Vicepresidencia de la república, los ministerios de Medio Ambiente, Defensa, Educación, Justicia, Interior, el Plante y la Red de Solidaridad. Como resultado se hicieron algunos ajustes a los proyectos, otros fueron descartados, pero finalmente se tuvo un grupo concreto de iniciativas.

Si bien es cierto que el Ministerio de Defensa de Colombia mantuvo un bajo perfil en el proceso de formulación del Plan Colombia, su participación no fue menos efectiva al quedar incorporada la parte substancial de la estrategia antidrogas promovida por las Fuerzas Militares, que implicaba un cambio importante al colocar un nuevo hincapié en su propia participación en la lucha antinarcóticos. Este cambio estaba determinado por el auge de los cultivos ilícitos en zonas controladas por la guerrilla y otros grupos armados al margen de la ley y las limitaciones que enfrentarían en dichas áreas las fuerzas de Policía responsables de la erradicación.

¹³ *Ibíd.*, p. 14.

Tras la preparación de varios borradores, manejados con entera discreción, el DNP, asesorado por el equipo de expertos contratado para el efecto, produjo la primera versión oficial del Plan, hecha pública en el mes de septiembre de 1999, la cual, como veremos, recalca el componente de la lucha antinarcóticos y refleja las consultas realizadas entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos, a la vez sirve de punto de referencia para la formulación del paquete de ayuda a Colombia que presentaría la administración Clinton ante el Congreso, en febrero de 2000¹⁴.

El DNP produciría una nueva versión o presentación del Plan a comienzos de ese año, de la cual a su vez hubo dos versiones. Por la presentación equilibrada de los temas, y el mayor detalle en lo social, la última responde mejor a las audiencias europea y japonesa con miras al Grupo Consultivo.

La primera versión

La primera versión del Plan se da a conocer, pues, en septiembre de 1999. Como se ha dicho, esta versión refleja las consultas realizadas entre los dos gobiernos y a la vez sirve de referencia para la formulación del paquete de ayuda a Colombia que presentó la administración Clinton ante el Congreso en febrero del 2000¹⁵.

Esta versión del Plan establece cuatro objetivos fundamentales: el fortalecimiento del Estado, la reforma de las instituciones, entre ellas las fuerzas armadas, la lucha antinarcóticos y la recuperación económica, y señala las negociaciones de paz como núcleo de la estrategia de fortalecimiento del Estado y construcción de sociedad. Asimismo, el Plan considera diez estrategias: reactivación económica, ajuste fiscal y financiero, paz por medio de la negociación, reestructuración y modernización de las Fuerzas Militares y de Policía, fortalecimiento de la justicia y promoción de los derechos humanos, lucha antinarcóticos, desarrollo alternativo, participación social, desarrollo humano (salud y educación) y orientación internacional, bajo el principio de corresponsabilidad para enfrentar el problema de las drogas. Las estrategias están agrupadas en cinco grandes temas: paz, economía, política antinarcóticos, reforma judicial y protección de los derechos humanos, así como democratización y desarrollo social. El capítulo III se ocupa de la estrategia antinarcóticos que plantea seis objetivos con miras a reducir en seis años en un 50% el cultivo, procesamiento y distribución de la droga¹⁶.

El primer objetivo es la lucha contra el narcotráfico y el desmantelamiento de las organizaciones de traficantes “mediante esfuerzos integrales dirigidos por las fuerzas armadas”. A renglón seguido se precisa:

¹⁴ Luego de que el Plan Nacional de Desarrollo fuera aprobado por el Congreso colombiano, el director de Planeación, Jaime Ruiz, se trasladaría a la presidencia a liderar el proceso del Plan Colombia como superministro y continuaría allí hasta mediados del 2000 cuando concluirían los trabajos del grupo de planeación interinstitucional. En esa misma época se produciría la visita del subsecretario de Estado para asuntos políticos, Thomas Pickering, para identificar problemas derivados de la implementación de la asistencia del gobierno de Estados Unidos para Colombia. El Departamento de Estado designó al embajador Mack para trabajar con el grupo de planeación interinstitucional.

¹⁵ Se habla de “primera versión” para diferenciarla de la versión-presentación posterior del Plan que tiene algunas características diferentes, en particular un mayor detalle y énfasis en aspectos diferentes al tema antinarcóticos.

¹⁶ *Plan Colombia, Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado* (versión blanca), pp. 30-31.

Combatir el cultivo ilícito [...] especialmente en la región del Putumayo y en el Sur del país [...] Establecer control militar sobre el Sur del país con propósitos de erradicación [...] Restablecer el control gubernamental sobre las áreas clave de producción de drogas¹⁷.

Los demás objetivos son, en su orden, fortalecer el sistema judicial y combatir la corrupción, neutralizar el sistema financiero de los narcotraficantes, neutralizar y combatir a los agentes de la violencia aliados con los narcotraficantes, integrar las iniciativas nacionales a los esfuerzos regionales e internacionales, y fortalecer y ampliar los planes de desarrollo alternativo en las áreas afectadas por el narcotráfico. En esta primera versión del Plan se desarrollan “los elementos básicos de la estrategia antinarcóticos” y se señala:

los vínculos estrechos de los traficantes con los grupos armados al margen de la ley han obligado a las fuerzas armadas a enfocarse en un aporte firme y decisivo a una lucha integral y coherente contra esta amenaza¹⁸.

Entre las acciones complementarias señaladas en el Plan, se mencionan la protección a los derechos humanos, la consolidación del control del espacio aéreo nacional, el apoyo operacional a la Armada y la Infantería de Marina, el aumento del apoyo operacional de las fuerzas armadas para la Policía antinarcóticos, las operaciones contra laboratorios y centros de acopio y finalmente la erradicación de cultivos. Frente a esto último se señala la necesidad de:

Apoyar las nuevas estrategias del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas en las pruebas de desarrollo de agentes de control biológico ambientalmente seguros y confiables, con el fin de encontrar nuevas tecnologías de erradicación¹⁹.

En fin, en esta primera versión se resalta en la variable «lucha antinarcóticos», y contrasta en este punto con la versión que el mismo DNP publicó más adelante. A esta última nos referiremos a continuación.

La segunda versión

Con miras a su exposición ante la Unión Europea y por requerimiento de ésta, el gobierno colombiano elaboró una presentación del Plan en la que se detallan sus componentes sociales. Esta presentación no sólo responde mejor a la audiencia europea, sino también a la de otros países donantes como el Japón.

Para efecto de una más amplia información se hace una breve reseña de esta segunda presentación del Plan, documento elaborado con miras al Grupo Consultivo, y que se conocería a comienzos del 2000, pocas semanas antes de celebrarse la mesa de donantes con los países europeos²⁰.

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ *Ibíd.*

¹⁹ *Ibíd.*, p. 33.

²⁰ No hay completa claridad sobre la naturaleza de la segunda presentación del Plan. Para algunos funcionarios del gobierno no se justifica utilizar la expresión segunda versión toda vez que esta nueva presentación no era un documento

La segunda presentación del Plan (que a su vez tiene dos versiones) se conoce con el título “Plan Colombia: fortalecimiento institucional y desarrollo social 2000-2002 [...] Reporte al grupo de apoyo al proceso de paz”. Tiene como antecedentes varios borradores de circulación restringida, entre ellos uno preparado por la UPRU del DNP, bajo el título de “Reunión del grupo consultivo de apoyo al proceso de paz en Colombia”, fechado el 5 de junio de 1999²¹.

El documento de junio de 1999 presenta una política de paz integral basada en tres premisas fundamentales: negociación, reforma política y estrategia de desarrollo para la paz. Esta última incluye el Plan Colombia, la política de prevención y atención de desplazados y el plan nacional de desarrollo alternativo para la sustitución de cultivos ilícitos. En cuanto al Plan Colombia, el documento plantea los siguientes campos de acción: procesos productivos, atención humanitaria, promoción y protección del capital humano, desarrollo institucional y fortalecimiento del capital social, infraestructura para la paz y promoción de la sostenibilidad ambiental.

Por su parte, la segunda versión-presentación abarca cuatro componentes: recuperación económica y social, negociación de paz, estrategia antinarcoóticos y fortalecimiento institucional y desarrollo social²². Contiene, además, capítulos dedicados a programas y proyectos en derechos humanos y desarrollo alternativo, que incluye el costo y financiamiento requeridos, mecanismos de administración y ejecución, seguimiento y evaluación, y un último capítulo dedicado al papel de la comunidad internacional.

En esta versión-presentación la estrategia antinarcoóticos aparece mucho más equilibrada frente a los otros tres componentes del Plan. Incluye una breve descripción del aumento de los cultivos ilícitos y su incidencia en el conflicto armado, y plantea la acción en tres áreas: la interdicción con la cooperación de la comunidad internacional, el fortalecimiento de los aparatos de justicia, defensa y Policía, y la promoción del desarrollo alternativo y la sustitución de cultivos. El documento parte de la premisa de que la erradicación es indispensable para enfrentar los cultivos comerciales de los carteles, pero que no es suficiente ni es la respuesta para hacer frente a la situación de los pequeños cultivadores. En cuanto a inversión social, el desarrollo alternativo se incorpora como un factor del fortalecimiento institucional y desarrollo social²³.

de discusión pública, sino un documento de apoyo elaborado con miras a la mesa de donantes con la Unión Europea, en la que se recoge toda la información en relación con el contenido social del Plan. Una fuente del gobierno colombiano consultada sobre el particular señaló: “Con respecto a la inquietud sobre la existencia de varias versiones es importante tener en cuenta que las estrategia del Plan Colombia se agrupan en la forma que se desarrollan los planes de acción concretos y es allí donde aparecen las diferentes versiones. El Plan Colombia es un programa que el gobierno nacional decidió promocionar ante la comunidad internacional, y su promoción estuvo de acuerdo con las expectativas que los aportantes tenían frente a las iniciativas que estaban interesados en apoyar. Es allí donde radica la diferencia. Es importante dejar en claro que dichas versiones no existen, tan sólo son las definiciones del apoyo que cada uno de los actores internacionales ofrece”.

²¹ Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Planeación Regional y Urbana, reunión Grupo Consultivo de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia, documento borrador, 5 de junio de 1999.

²² “Plan Colombia: fortalecimiento institucional y desarrollo social 2000- 2002”, reporte al Grupo de Apoyo al Proceso de Paz (versión amarilla).

²³ *Ibíd.*

Esta versión del Plan prevé que los esfuerzos de Colombia serán en vano si no cuenta con el apoyo de la comunidad internacional, bajo el criterio de la corresponsabilidad en la lucha contra las drogas, la protección de los derechos humanos y el medio ambiente. El documento expresa la confianza en que la comunidad internacional, por medio del grupo de apoyo al proceso de paz, prestará la ayuda necesaria para complementar el financiamiento requerido. Se prevé, además, apoyo en donaciones, créditos blandos, canje de deuda, acuerdos arancelarios y financiamiento en términos concesionales para el desarrollo de este Plan²⁴.

LA INCIDENCIA DEL CONFLICTO Y LAS DROGAS EN EL PLAN Y EN LA AYUDA

El deterioro de la situación colombiana. Desarrollo de la percepción del gobierno estadounidense sobre la situación colombiana; su actitud frente a la guerrilla, al proceso de paz, y el impacto que sobre dicha percepción tuvo la muerte de los indigenistas y la caída del primer avión fantasma. Presentación del Plan.

Como es natural, el Plan Colombia no se formuló en el vacío. La profundización del conflicto armado y el auge de las drogas, que a su vez alimentan el conflicto, influyeron sobre este al menos de dos maneras: el peso otorgado a la lucha antidrogas en la versión del Plan presentada en septiembre de 1999 y la mayor sensibilidad y el cambio de percepción del gobierno, el Congreso y la opinión estadounidenses sobre la situación colombiana.

El deterioro de la situación en Colombia

El proceso de elaboración del Plan Colombia surge en presencia del escalamiento y agudización del conflicto armado y en el marco de la dramática expansión de los cultivos ilícitos en Colombia. Luego de la ofensiva guerrillera que tuvo lugar a mediados de 1999, el ministro de defensa, Luis Fernando Ramírez, visitó Washington en julio de ese año con una solicitud de 500 millones en ayuda militar, adicionales a los 289 millones aprobados para el año fiscal 1999²⁵.

Para mediados de 1999, se incrementaron, asimismo, los contactos gubernamentales al más alto nivel entre los dos países y la actividad de diversas agencias del gobierno de Estados Unidos con responsabilidades en el tema colombiano, incluyendo visitas de funcionarios del Pentágono-Comando Sur, en ejercicio de la llamada “diplomacia de cuatro estrellas”²⁶. Ese flujo de contactos y su nivel no tenía precedentes en la historia de las relaciones entre los dos países.

²⁴ *Ibíd.*

²⁵ “Plan to strengthen Colombia nudges U.S. for \$3.5 billion”, en *The New York Times*, 18 de septiembre de 1999, p. 6A.

²⁶ En círculos de Washington se comenta sobre la creciente participación de los altos mandos militares de Estados Unidos en funciones que van más allá de su papel tradicional, muchas de ellas en la esfera de las relaciones internacionales del país. Un informe especial recientemente publicado por *The Washington Post* acuña la frase “diplomacia de cuatro estrellas” para referirse a esta tendencia, en *The Washington Post*, 28 de septiembre de 1999.

Por esta época, tanto el general McCaffrey, “zar Antidrogas” de la administración Clinton, como el embajador Pickering, subsecretario de Estado para asuntos políticos, lideraron nutridas delegaciones que visitaron Colombia para evaluar la situación que Washington consideraba en franco deterioro. Varios periódicos afirmaban que los funcionarios estadounidenses habrían urgido al presidente Pastrana ser más agresivo para hacer frente a los retos combinados de la guerrilla y el narcotráfico²⁷.

Como se ha dicho, los recursos solicitados inicialmente por Colombia al gobierno estadounidense estaban esencialmente destinados a las Fuerzas Militares, dentro de los marcos tradicionales de cooperación militar entre los dos países. Pero a medida que en desarrollo de las consultas bilaterales fue cobrando forma la idea de un paquete de ayuda integral que fuera viable en el Congreso de Estados Unidos, el Ministerio de Relaciones Exteriores en coordinación con la Embajada en Washington y otras agencias del gobierno colombiano, entre ellas el Ministerio de Defensa, se dedicaron a promocionar el Plan Colombia y a conseguir recursos para todos sus componentes, incluyendo por supuesto los no militares²⁸.

Como se mencionó, hubo cabildeo en las dos direcciones. Los funcionarios estadounidenses solicitaban más atención en el problema de las drogas, mientras los colombianos buscaban incorporar al paquete de ayuda fondos que contribuyeran a hacer viable su iniciativa de paz, para sustitución de cultivos, desarrollo alternativo y fortalecimiento institucional. El resultado fue, por una parte, el Plan Colombia, con un interés marcado en la lucha antinarcóticos, y por otra, la destinación de una porción del paquete de ayuda estadounidense a fines no militares, ésta sea notoriamente inferior a los montos apropiados para fines militares.

Los cambios de percepción en Estados Unidos

Colombia ha venido ganando progresivamente notoriedad como área de preocupación para Estados Unidos. La percepción de deterioro de la situación interna colombiana se venía abriendo paso desde 1997 y se había agudizado a comienzos de 1998, año en el que Colombia fue certificada en relación con la lucha antinarcóticos, aun cuando dicha certificación fue justificada por el gobierno de Estados Unidos por razones de interés nacional.

En los informes anuales del director de la CIA ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado sobre las áreas de preocupación de Estados Unidos en el mundo, Colombia estaba considerándose dentro de un grupo de países afectados por el problema mundial de las drogas. Sin embargo, en el informe del 2000 se hizo una mención destacada y separada del caso colombiano, con los dos ingredientes: drogas y guerrilla²⁹.

²⁷ “Plan to strengthen Colombia nudges U.S. for \$3.5 billion”, *Op. cit.*, p. 6A.

²⁸ Al respecto es procedente llamar la atención sobre las declaraciones que hizo el ministro con ocasión de su entrevista con el secretario de defensa la primera semana de octubre: “Nos gustaría ver un paquete mucho más amplio que el puro tema del narcotráfico y del militar”, en *El Espectador*, 8 de octubre de 1999.

²⁹ Statement by director of Central Intelligence George J. Tenet Before the Senate Foreign Relations Committee on The Worldwide Threat in 2000: Global Realities of Our National Security, 21 de marzo del 2000.

Con la llegada del presidente Pastrana al poder se normalizaron las relaciones entre Colombia y Estados Unidos y se restableció el clima de confianza entre los dos gobiernos. Pero, a pesar de los cambios en la relación, la agenda entre los dos países continuó determinada por el tema de las drogas como eje central. En la nueva relación la parte estadounidense insistía una vez más en reforzar la lucha antidrogas.

Al comenzar 1999 había moderado optimismo en Washington sobre el curso de los acontecimientos en Colombia. La reunión del presidente Pastrana con la cúpula de las FARC en enero y la reunión de Philip T. Chicola³⁰ con miembros de las FARC en Costa Rica, son quizás los hechos que reflejan mejor ese momento. Pero a medida que transcurrían los meses se fueron acumulando motivos de preocupación sobre la situación colombiana.

Aun cuando, en general, diversos medios de Estados Unidos miraron positivamente la iniciativa de paz puesta en marcha por el gobierno colombiano, no se puede afirmar lo mismo de la decisión de establecer la zona de despeje para adelantar allí las negociaciones de paz con las FARC. El establecimiento de una zona sin la presencia de las autoridades, ocupada por las FARC, en la que posiblemente se incrementaría la producción de cultivos ilícitos, se vino a sumar a la preocupación por que dicho grupo había convertido ya en su retaguardia la región del Putumayo, la de mayores extensiones de cultivos de coca. La zona fue considerada en medios militares de Estados Unidos como el primer paso hacia la constitución de un “narcoestado”. Al mismo tiempo, el término “balcanización” apareció con mayor frecuencia en artículos periodísticos y académicos. Además, la resistencia al establecimiento de la zona se fue llenando de razones con el paso de los meses, alimentada por las sucesivas acciones de la guerrilla, los signos preocupantes en la economía y el descenso de la popularidad del gobierno. Las actividades de la guerrilla en la zona de distensión, no pasaron inadvertidas para los congresistas republicanos. El entonces presidente de la comisión de relaciones internacionales de la Cámara, Benjamín Gilman, expresó: “Queremos mejor control de la zona desmilitarizada y de las actividades que ocurren en su interior. Es una condición razonable si vamos a gastar dinero”³¹.

También se evidenciaba un deterioro en el campo regional. Las relaciones de Colombia con Venezuela se venían haciendo más complejas desde la llegada al poder del presidente Chávez. Cada vez con mayor frecuencia sus declaraciones sobre la situación interna de Colombia causaban tensión en la relación bilateral. Una de ellas, de la que se podría inferir el reconocimiento de beligerancia a los insurgentes, llevó a la cancelación de una cumbre de los presidentes de los dos países, prevista para marzo de 1999.

Por su parte, desde el comienzo del mismo año, el entonces presidente del Perú, Alberto Fujimori, venía haciendo declaraciones críticas sobre la conducción del proceso de paz en Colombia, pues dejaba flotar la idea del peligro que representaban las guerrillas colombianas para la seguridad nacional del Perú. De igual manera, se ampliaba la percepción del peligro del desbordamiento del conflicto colombiano hacia Panamá,

³⁰ Encargado de la región andina dentro del buró del hemisferio occidental del Departamento de Estado.

³¹ “Preguntas y dudas en Washington”, en *El Espectador*, 10 de octubre de 1999.

Ecuador y Brasil, alimentada por esporádicas incursiones de guerrilleros y paramilitares en zonas de frontera, y animada por el creciente despliegue del tema en los medios.

Tanto la agudización de la crisis colombiana como de la regional, sumada a la expansión de las áreas de cultivos ilícitos en Colombia, en el contexto de un año electoral en Estados Unidos, contribuyeron a incrementar la sensibilidad sobre el problema colombiano y a crear un ambiente propicio dentro de las diversas instancias del gobierno de Estados Unidos en torno a la necesidad de estructurar una iniciativa de amplio espectro, de ayuda a Colombia.

La muerte de los indigenistas

Uno de los hechos que contribuyó a modificar la percepción y el enfoque de la política de Estados Unidos en relación con la situación colombiana fue indiscutiblemente la muerte a manos de las FARC de tres estadounidenses dedicados a la defensa de los derechos de las comunidades indígenas. No obstante, en los medios colombianos, tan acostumbrados a estas noticias, el hecho no recibió la suficiente atención. Aquí debe tenerse en cuenta que, a lo largo de más de un siglo, muchas acciones, incluso de fuerza, han sido emprendidas por parte de los gobiernos de Estados Unidos desde el argumento de la defensa de la protección de los ciudadanos estadounidenses en el exterior.

El 12 de marzo, Raúl Reyes, vocero de las FARC, reconoció que esa organización era responsable de la muerte de los tres ciudadanos norteamericanos ocurrida el día 5 de ese mismo mes. Este hecho, sumado al aún no resuelto interrogante sobre la suerte de otros tres ciudadanos de la misma nacionalidad, secuestrados desde 1993, puso fin a la aproximación que habían iniciado las autoridades estadounidenses con la organización guerrillera. Ante la aceptación del hecho por parte de las FARC, la respuesta del Departamento de Estado fue inmediata: “No es suficiente [...] aunque es inusual que las FARC admitan su responsabilidad en este tipo de actos, no es significativo ni suficiente, hasta que no acepten una investigación completa y entreguen a todos los responsables”³².

Según James Rubin, entonces portavoz del Departamento de Estado, aceptar la responsabilidad es sólo uno de los pasos que deben tomar, pero insistimos en que la organización debe cooperar completamente con las autoridades y cuando la investigación identifique a todos los responsables, las FARC deben entregarlos a la justicia.

El portavoz fue enfático al descartar cualquier nuevo acercamiento con el grupo guerrillero, y advirtió que, si las FARC algún día quieren quitarse el rótulo de “organización terrorista”, deben comenzar por cumplir con estas exigencias y evitar estos actos de barbarie.

Por su parte, el presidente de la comisión de relaciones internacionales de la Cámara de Representantes, Benjamin Gilman, dijo: “si en realidad las FARC quieren la paz deben actuar en paz y no matar a nuestros ciudadanos e impedir que los responsables sean extraditados para que respondan por sus delitos en Estados Unidos”³³.

³² “No es suficiente el reconocimiento: Estados Unidos”, en *El Tiempo*, 12 de marzo de 1999, p. 9-A.

³³ *Ibíd.*

El congresista Dan Burton se mostró escéptico de que las FARC vayan a enjuiciar a los responsables, “sobretudo porque esa organización no tiene un récord en este sentido. Sería suficiente, así no fueran extraditados, que al menos los responsables fueran entregados a la justicia colombiana. De lo contrario, no habrá justicia”³⁴.

No deben entonces sorprender algunos giros en relación con el tema colombiano tanto en la administración como en el Congreso de Estados Unidos. En efecto, después de marzo, cuando se produjo la certificación plena de la cooperación del gobierno colombiano con las autoridades estadounidenses en la lucha antinarcóticos, la Cámara de Representantes de Estados Unidos aprobó una resolución que llamaba la atención sobre la necesidad de que el proceso de paz no interfiriera con la lucha antinarcóticos.

Caída del primer avión fantasma

Otro hecho que afectó la actitud y las percepciones estadounidenses sobre el tema colombiano y provocó un pronunciamiento más claro y categórico de la administración sobre su compromiso con la ayuda a Colombia fue, sin duda, la caída del primer avión fantasma, ocurrida en julio de 1999.

En efecto, un avión antidrogas de Estados Unidos AC-47 (conocido como “avión fantasma”) se estrelló el 23 de julio de 1999 al sur de Colombia. Ese mismo mes, Estados Unidos hacía entrega de su última base en Panamá, Base Clayton, y sólo permanecían en allí 500 marines para hacer entrega formal del canal antes del 31 de diciembre.

La primera reacción al accidente en los medios de Estados Unidos se reflejó en un editorial de *The New York Times*, e131 de julio. El diario de Nueva York señaló que Estados Unidos no debía combatir a la guerrilla; llamó a la administración a trazar una línea muy clara entre el apoyo en la lucha contra los narcóticos y una brutal guerra insurgente. “Washington debe marcar una clara distinción entre las dos luchas. Ayudar a Colombia a reducir la producción de drogas está dentro de los intereses estadounidenses, involucrarse en una brutal guerra insurgente, no”³⁵.

The New York Times afirmó, además, que el Ejército colombiano había utilizado en el pasado la ayuda antinarcóticos que entregaba Estados Unidos para combatir a la guerrilla, y al respecto comentó:

Es por eso por lo que Washington debe tener mucho cuidado a la hora de entregar apoyo militar y no debe comprar la idea de que una política efectiva frente al narcotráfico debe incluir combatir a las guerrillas. Estados Unidos ya ha ido muy lejos. Esta nueva ayuda sólo extenderá la guerra. Washington debe dar todo su apoyo a los esfuerzos de paz³⁶.

³⁴ *Ibíd.*

³⁵ “America’s role in Colombia”, en *The New York Times*, julio de 1999.

³⁶ *Ibíd.*

Una semana más tarde, la secretaria de Estado de la administración Clinton, Madeleine Albright, escribió un artículo para *The New York Times* en el que salía rápidamente al paso de cualquier acusación en el sentido de que el accidente fuera el primer episodio de un mayor involucramiento de Estados Unidos en el conflicto interno de Colombia. El mencionado artículo empieza por referirse al caso del avión y explica ante el público estadounidense por qué Colombia es relevante para Estados Unidos. Señala que el país es la fuente del 80% de la cocaína que se produce en el mundo y se refiere a la existencia de una situación de crisis en Colombia, con evidentes implicaciones regionales. Hace alusión a la naturaleza global del problema de las drogas, que implica una responsabilidad de todos, lo cual incluye como es natural a los países donde se consumen las drogas ilícitas. La secretaria de Estado también se refiere al asesinato de los tres estadounidenses que trabajaban con grupos indígenas locales y al secuestro de tres misioneros presuntamente a manos de las FARC, desde 1993³⁷.

El nivel e intensidad de las consultas en la elaboración del Plan Colombia por parte de autoridades de los dos gobiernos se refleja ya en el hecho de que, en su artículo, la secretaria de Estado señala que, a la luz de la experiencia en Bolivia y Perú, el éxito de la lucha antidrogas requiere una combinación de estrategias que incluya la erradicación, la interdicción, la sustitución de cultivos, el desarrollo económico y la reforma a la justicia penal. Todos estos elementos van a constituir la espina dorsal de la versión del Plan Colombia que sería anunciado por el gobierno colombiano un mes más tarde y que, en parte, sería luego recogido en el paquete de ayuda aprobado por el Congreso estadounidense³⁸.

Madeleine Albright se adelantó a las críticas que vendrían, relacionadas con la situación de los derechos humanos en Colombia, al hacer un reconocimiento en su artículo de la mejoría dramática del desempeño de las Fuerzas Militares de Colombia en materia de derechos humanos. Concluyó su artículo reiterando la voluntad del gobierno de Estados Unidos de apoyar a Colombia, en momentos en que el pueblo colombiano está enfrascado en una prueba vital para la democracia, prueba que deben superar los propios colombianos, a quienes envía el mensaje: "deben saber que entendemos las dimensiones de naturaleza de largo plazo de los problemas que enfrentan y que haremos todo lo que podamos para ayudar"³⁹.

Ese mismo día, el subsecretario Pickering se reunía en Bogotá con el presidente Pastrana y le reiteraba el apoyo de Estados Unidos a los esfuerzos de Colombia. Viajaría luego a Caracas, también como parte del esfuerzo para asegurar el apoyo regional a las políticas promovidas por el gobierno de Colombia.

El deterioro de la situación colombiana, la percepción cada vez más pesimista de la administración Clinton sobre dicha situación y su cambio de actitud frente a la guerrilla y al proceso de paz son catalizadores de la metamorfosis del Plan desde la idea de un Plan

³⁷ "Colombia's struggles, and how we can help", en *The New York Times*, 10 de agosto de 1999, p. 17A.

³⁸ *Ibíd.*

³⁹ *Ibíd.*

Marshall prevista como un programa de reconstrucción nacional, hasta la última estrategia, que si bien conserva unos importantes componentes de impacto social y de fortalecimiento institucional, le otorga un peso ostensible a la lucha antinarcóticos.

El plan Colombia se presenta “en sociedad”

Al parecer, el gobierno colombiano presentó formalmente el Plan Colombia a la Secretaría de Estado el 16 de septiembre de 1999. Al día siguiente, el presidente Pastrana se dirigió a la nación para hablar sobre el Plan Colombia y el 20 del mismo mes lo hizo ante la Asamblea General de las Naciones Unidas. Al dirigirse a los colombianos, el presidente señaló al narcotráfico como el principal enemigo de la paz y presentó el Plan como una iniciativa que permitiría fortalecer la democracia y contribuiría a derrotar el financiamiento pernicioso de los grupos armados. Por otra parte, el presidente expresó que sólo fortaleciendo la economía legal se podría derrotar a la economía ilegal⁴⁰. El siguiente paso del gobierno colombiano sería desarrollar en detalle su estrategia, para lo cual el presidente Pastrana se entrevistó con el presidente Clinton⁴¹. Desde el punto de vista del gobierno colombiano, la estrategia de la que hacía parte el Plan Colombia debía ir mucho más allá de las drogas y la asistencia militar e incluir preferencias arancelarias, financiamiento externo y apoyo al proceso de paz.

El gobierno de Estados Unidos estaba, desde hacía varias semanas, a la espera de una estrategia integral para fortalecer a las Fuerzas Militares, para las que se había formulado por parte de Colombia un pedido de ayuda del orden de los 300 millones de dólares. El Plan presentado involucró todos los elementos de la crisis colombiana, aun cuando articulados alrededor de la lucha antinarcóticos, tema del mayor interés para Estados Unidos. El documento que presentó el gobierno colombiano tenía cinco puntos: reforma al sector justicia, economía, lucha contra el narcotráfico, proceso de paz y desarrollo social⁴².

El lunes 20 de septiembre, el presidente Pastrana habló ante la Asamblea general de las Naciones Unidas. En su intervención, salió al paso a las críticas por el mayor involucramiento de Estados Unidos en el conflicto colombiano al expresar que ya no eran épocas de intervención, sino de cooperación. Además, en cuanto a los elementos integrantes de la estrategia colombiana, Pastrana indicó a *The New York Times*: “por vez primera no estamos mirando solamente la parte policiva de esto, estamos mirando la parte económica. De esto es lo que teníamos que hacer consciente a la gente en Estados Unidos y en otras partes”⁴³.

Funcionarios de la administración estadounidense expresaron que, en general, se sintieron complacidos con el Plan del presidente Pastrana, que los colombianos le presentaron a la Secretaría de Estado, pero que continuaba la discusión acerca de cómo

⁴⁰ “Plan to strengthen Colombia nudges U.S. for \$3.5 billion”, *Op. cit.* p. 6A.

⁴¹ “Plan Colombia a Estados Unidos”, en *El Tiempo*, 19 de septiembre de 1999, p.3A.

⁴² *Ibíd.*

⁴³ “Colombian leader says U.S. won’t be drawn into war”, en *The New York Times*, 21 de septiembre de 1999, p. 3A.

obtener financiación para el Plan, y evitar que los republicanos recortaran otros programas de ayuda extranjera⁴⁴.

Los medios de comunicación colombianos registraron la presentación del Plan como un paso más en el proceso de cooperación que se venía dando entre los dos gobiernos. El diario *El Tiempo* destacó al respecto: “En principio el gobierno de Estados Unidos ha dado muestras de que esta estrategia era lo que esperaba. No es de extrañar, pues participó activamente en su diseño”. Mientras atribuye a un alto funcionario del Departamento de Estado haber expresado que: “La meta era estructurar una estrategia integral y completa para que los colombianos determinaran los recursos que tenían, y lo han hecho”⁴⁵.

Por su parte, los periódicos en Estados Unidos continuaron ambientando las noticias sobre Colombia. *The New York Times*, en su edición del 19 de septiembre, titulaba “Se amplía guerra rebelde en Colombia, involucrando a los vecinos”⁴⁶. Se refería al secuestro de doce trabajadores de una empresa petrolera y turistas en Ecuador, en la frontera con Colombia. Se decía que, en el pasado, los rebeldes habían utilizado al Ecuador como retaguardia y para el contrabando de armas y drogas a través de la frontera. Pero el secuestro del 11 de septiembre, a escasas doce millas de ésta, sería la operación más grande hasta entonces realizada por los rebeldes dentro del territorio ecuatoriano. Sin embargo, las FARC negaron el 17 de septiembre ser los autores del secuestro.

PROCESO BUROCRÁTICO EN LA FORMULACIÓN DEL PAQUETE DE AYUDA

Principales agencias y actores del gobierno estadounidense que participan en el diseño de la política hacia Colombia. Antecedentes y desarrollos. Pasos en el proceso de elaboración del paquete de ayuda. Pugna política por el liderazgo en la política antidrogas y en la escaramuza presupuestal de 1999.

*Sobre quién, cómo y en qué circunstancias se diseña la política*⁴⁷

En la discusión y definición del paquete de ayuda de Estados Unidos a Colombia, el Congreso estadounidense tuvo un papel más que destacado. Aquí es conveniente precisar que, si bien el ejecutivo estadounidense mantiene un espacio importante de autonomía en la formulación de política exterior, el Congreso ejerce un amplio control sobre dichas actividades, desempeña funciones tan importantes como la autorización presupuestal y aun potestades de diverso orden como la propia confirmación de funcionarios diplomáticos de alto rango⁴⁸.

⁴⁴ “Plan Colombia a Estados Unidos”, *Op. cit.* p. 3A.

⁴⁵ *Ibíd.*

⁴⁶ “Rebel war in Colombia widening, pulling in neighbors”, en *The New York Times*, 19 de septiembre de 1999, p. 16.

⁴⁷ Esta sección fue documentada con entrevistas a funcionarios y personas que se han desempeñado en cargos diplomáticos en Washington.

⁴⁸ Sobre el particular véase C. Hersman, Rebecca K., *Friends and Foes: How Congress and the President Really Make Foreign Policy*, Washington, Brookings Institution Press, 2000.

En la administración estadounidense son múltiples las agencias que intervienen en la formulación de la política exterior. En la última década, las relaciones de Estados Unidos con Colombia, habían sido lideradas por el Departamento de Estado, seguido por el de Justicia, la DEA, el CSN y la Oficina de Política Nacional de Control de Narcóticos (ONDCP). Un menor protagonismo habían tenido otros departamentos como los de Defensa, Comercio y Tesoro. Sin embargo, esa situación ha tenido algunos cambios, especialmente por un mayor activismo del CSN, un mayor protagonismo del “zar Antidrogas”, quien ha asumido creciente mente un papel más político y hasta “diplomático”, y una participación discreta, pero no menos efectiva del Pentágono-Comando Sur.

Hay, si se quiere, una manera “refleja” para determinar el grado de sensibilidad de la administración frente a un país o asunto, y es el nivel jerárquico de los funcionarios que se pronuncian sobre la materia. Por este camino se puede decir que Colombia ha venido en ascenso, cuando en numerosas ocasiones ha sido el propio presidente de Estados Unidos o su secretaria de Estado quienes se han pronunciado sobre la situación colombiana. De hecho, tanto el presidente Clinton como la secretaria Albright visitarían a Colombia en el curso del año 2000.

En el Departamento de Estado, el peso y el protagonismo de ciertos funcionarios en el proceso de toma de decisiones frente a Colombia no solamente ha sido determinado por el área de responsabilidad o por su nivel jerárquico. En ocasiones, la mayor determinación y en no pocas la obstinación de algunos funcionarios ha prevalecido en momentos críticos. Funcionarios como Robert Gelbard tuvieron en el pasado una apreciable influencia en la toma de decisiones, a pesar de ocupar un cargo de tercer nivel en la jerarquía del departamento.

En el manejo de las relaciones con Colombia⁴⁹, Gelbard prevaleció, en su momento, sobre Alexander Watson, Jeffrey Davidow⁵⁰ y sobre la embajada en Bogotá. A Gelbard lo sucedió Randy Beers, quien aún desempeña un papel importante en este campo, pero con un menor protagonismo que su antecesor. La diferencia entre los dos está dada en parte por la coyuntura, la posición adoptada frente al gobierno colombiano y, en alguna medida, por simples razones de temperamento.

En determinadas circunstancias, ciertos funcionarios, pese a ocupar cargos de dirección temática o geográfica, han sido debilitados en su capacidad de influir en razón de coyunturas políticas internas o porque la conducción de la política hacia un país ha sido colocada directamente bajo la responsabilidad de un funcionario de nivel superior. Durante los dos últimos años de la administración Clinton, por ejemplo, es claro que la coordinación de la política hacia Colombia en el Departamento de Estado ha estado en cabeza del subsecretario de asuntos políticos, embajador Thomas Pickering. Otros funcionarios, como Peter Romero o Rand Brees, han quedado subordinados a esta coordinación.

⁴⁹ Mitchell, Christopher, “¿Una espiral descendente? Sobre cómo se elabora la política de Estados Unidos hacia Colombia”, en Restrepo, Luis Alberto, *Estados Unidos: Potencia y prepotencia*, Bogotá, Tercer Mundo IEPRI-DNP, 1998.

⁵⁰ Alexander F. Watson se desempeñó como secretario de Estado asistente para asuntos interamericanos desde el 2 de julio de 1993 hasta el 29 de marzo de 1996, después fue reemplazado por Jeffrey Davidow.

Lo mismo ocurre en otras agencias que participan en el diseño de políticas hacia Colombia. Por ejemplo, en el caso del Departamento de Justicia, Colombia es examinada desde su cúpula. La persona que por mucho tiempo hizo el seguimiento de la relación con Colombia fue la viceprocuradora Mary Lee Warren, quien a la vez había venido trabajado estrechamente con la procuradora Janet Reno.

El papel de las agencias cambia de acuerdo con las circunstancias. La crisis de las relaciones con Estados Unidos durante la administración del presidente Samper tuvo, entre sus múltiples efectos, el de que los canales diplomáticos tradicionales, encabezados por el Departamento de Estado, fueran suplantados por un mecanismo *ad hoc* en el que la relación se desarrolló en gran parte mediante el contacto directo de algunos congresistas, principalmente republicanos, con el director de la Policía Nacional de Colombia, el general Serrano, canal que resultó más expedito y ágil para los estadounidenses, pero que sin duda limitó los espacios de autonomía para la parte colombiana.

En el pasado, la presencia del Pentágono en el diseño de la política hacia Colombia sólo se intensificaba a medida que se acercaba la fecha en que debía producirse la certificación sobre el desempeño del país en la lucha contra las drogas, proceso en que tuvo, hasta no hace mucho tiempo, un papel destacado el cabildeo de la Policía colombiana. Hoy, la intervención del Pentágono en el proceso de toma de decisiones, y particularmente la participación del Comando Sur, se ha incrementado, aun cuando dicha participación se efectúa con la menor visibilidad posible. En este sentido es dable señalar que ese mayor involucramiento de los comandos geográficos de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos en materias relacionadas con la política exterior parece ser una tendencia generalizada. Recientemente, *The Washington Post* publicó un informe especial sobre el particular, con un titular sugestivo: “¿Una política exterior de cuatro estrellas?”⁵¹.

En relación con el aumento de la participación del Pentágono y del Comando Sur es pertinente reseñar, así sea brevemente, el pensamiento de las Fuerzas Militares estadounidenses frente a la situación del conflicto colombiano y el proceso de paz en curso. Dicho pensamiento está reflejado de alguna manera en el testimonio que rindiera el general Charles Wilhelm, anterior jefe del Comando Sur, ante el Congreso en septiembre de 1999:

al tiempo que comparto la opinión ampliamente sostenida que la solución a los problemas internos de Colombia yace en las negociaciones, estoy convencido de que el éxito en el campo de batalla y las ventajas que de él derivan es una condición previa para negociaciones significativas y productivas⁵².

También cambia con las circunstancias el papel desempeñado por ciertos funcionarios. En este sentido se puede reseñar, por ejemplo, el cambio de visibilidad del general McCaffrey en relación con la política hacia Colombia. Desde tiempo atrás, a McCaffrey se le había encomendado, al menos nominalmente, la tarea de armonizar la política interagencias. Sin embargo, el general retirado había desempeñado en el pasado un

⁵¹ “¿A four star foreign policy?”, en *The Washington Post*, 28 de septiembre de 2000, p. 1-A.

⁵² Statement of general Charles E. Wilhelm, United States Marine Corps Commander in Chief, United States Southern Command Before the Senate Caucus on International Narcotic Control, 21 de septiembre de 1999. Colombia: Counter-Insurgency vs. Counter-Narcotics. Hearing Before the Senate Caucus on International Narcotics Control. One Hundred Sixth congress, primera edición, 21 de septiembre de 1999, U.S. Government Printing Office, Washington, 2000.

papel poco visible sobre Colombia, como quiera que inicialmente se había concentrado en el programa nacional contra las drogas, al promover la estrategia de prevención del consumo entre los jóvenes. Era James Dobbins⁵³ quien influía en el manejo del tema en el CSN, en especial en momentos muy concretos y delicados como los previos a la certificación y la evaluación del desempeño de Colombia en la lucha contra las drogas⁵⁴. Esta situación, como hemos dicho, ha variado de manera significativa.

Asimismo, los temas “suben” o “bajan” dentro de las agendas de política exterior, dependiendo de la prioridad a ellos reconocido. El tema de derechos humanos ha venido ganando importancia. En el pasado, no hacía parte de la médula de la política exterior. Sólo en los últimos años, y especialmente en los últimos cinco, se ha ubicado en un lugar destacado en el marco de la promoción de la democracia. En el caso de Colombia, éste ha sido un factor de presión del Departamento de Estado principalmente en relación con el desempeño de las Fuerzas Militares.

Pasos en el diseño de la política hacia Colombia⁵⁵

Es claro, y así lo reconocen diversos funcionarios de la administración entrevistados, que la principal preocupación de Estados Unidos en su relación con Colombia ha sido la lucha contra las drogas y en ese sentido, el aumento de la producción de las drogas ilícitas en Colombia produce respuestas inmediatas en la administración y en el Congreso de Estados Unidos.

A pesar de los esfuerzos que se venían realizando en Colombia en materia de erradicación de cultivos, desde comienzos de 1999 se veía con inquietud el incremento sostenido de las áreas cultivadas con coca y amapola. Se percibía que los progresos alcanzados en Perú y Bolivia en los años recientes, iban a neutralizarse y minimizarse por los incrementos que se advertían en Colombia. Además, se hacía evidente que el incremento se concentraba en áreas controladas por las FARC y que dicha organización guerrillera se financiaba crecientemente de actividades relacionadas con la producción y el tráfico de narcóticos.

La actividad diplomática entre Colombia y Estados Unidos se intensificó de manera ostensible desde la llegada al gobierno del presidente Pastrana, y su normalización se logró de una manera pronta. A comienzos de 1999, se produjo la visita de varios funcionarios estadounidenses a Colombia, entre ellos, dos que desempeñaban funciones en el campo de la lucha contra las drogas ilícitas, Randy Beers y el general McCaffrey. En

⁵³ El embajador James F. Dobbins fue asistente especial del presidente y director de la plana mayor del Consejo de Seguridad Nacional responsable de América Latina. Actualmente se desempeña como secretario asistente de Estado (interino) para asuntos europeos.

⁵⁴ A otro nivel, dentro de la oficina de McCaffrey era Ana María Salazar quien se ocupaba del seguimiento del tema colombiano.

⁵⁵ Parte substancial del contenido de esta sección es resultado de las entrevistas realizadas tanto con funcionarios del Consejo de Seguridad Nacional como del Departamento de Estado. En general, es procedente señalar que a lo largo de las entrevistas sostenidas, hubo una gran insistencia en el problema de las drogas que contrastó con las contadas menciones al proceso de paz. En este sentido los diversos funcionarios se limitaron a expresar: “Sobre el proceso de paz respetamos la realidad y el manejo del gobierno colombiano”.

aquellas visitas a Colombia, los funcionarios estadounidenses expresaron sus opiniones a sus pares colombianos sobre cómo se podría armar un paquete que tuviera posibilidades de aprobación en el Congreso de Estados Unidos.

El desarrollo de una estrategia se convirtió cada vez más en un imperativo para la política estadounidense hacia Colombia, y para ese propósito Colombia contaba ya con un Plan que, a grandes pinceladas, venía siendo concebido desde el comienzo mismo de la administración. Era necesario articular diversos elementos y empezar a trabajar sobre cifras. Asimismo, se hacía evidente la necesidad de empezar a realizar para el efecto una planeación interagencias, tanto en Colombia como en Estados Unidos.

Las preocupaciones en torno a Colombia se intensificaron durante la primera mitad de 1999. Hacia los meses de mayo y junio, la administración conoció informes de las agencias de inteligencia que indicaban que la producción de coca continuaba en aumento exponencial, y el incremento en Colombia neutralizaba ya los logros obtenidos en Bolivia y Perú.

La ayuda a Colombia había sido constante en los últimos años. Se originaba en el Congreso y se canalizaba hacia la Policía Nacional. Siguiendo esta práctica, por iniciativa de los republicanos John Mica y Benjamín Gilman, y sin que mediara veto alguno de la administración, se aprobó en el Congreso ayuda para la Policía de Colombia para 1999 por 173 millones de dólares, de los cuales un monto considerable se destinó a la adquisición de helicópteros. Se preveía, y así lo aseguraban los mismos congresistas, que para el 2000 se propondría ayuda adicional para la Policía colombiana. Esta ayuda no tenía mayores dificultades frente a la Ley Leahy por cuanto la institución gozaba de prestigio y no había cuestionamientos en relación con su comportamiento en materia de derechos humanos. La administración sintió la presión del Congreso e incluso de sus propias agencias a mediados de 1999. Funcionarios de la ONCDP y del Departamento de Estado consideraban que la administración no le había dado suficiente importancia al asunto. Los medios hablaban, sin mayor fundamento, de cifras y montos. Se apreciaba un deterioro de la situación en Colombia.

A lo largo de este proceso uno de los actores más visibles de la administración fue el general McCaffrey. Esa visibilidad, no obstante, parece haberse derivado, en algún grado, del protagonismo del mismo general. En junio, el general McCaffrey hizo una declaración, que al decir de fuentes del CSN, no había sido autorizada⁵⁶, en la que señaló que la situación en Colombia representaba una verdadera emergencia y mencionaba la cifra de mil millones de dólares como el monto aproximado requerido para un eventual paquete de ayuda a Colombia⁵⁷.

Las declaraciones de McCaffrey son criticadas por fuentes del CSN, que las consideran, además de inconsultas, simplemente reactivas frente al desafío planteados desde el capitolio, donde los republicanos acusaban a la administración de haber descuidado la

⁵⁶ Entrevista con funcionarios del Consejo de Seguridad Nacional.

⁵⁷ En medios críticos del paquete de ayuda a Colombia se asegura que en julio de 1999 el general McCaffrey habría hecho llegar un documento interno a otras agencias de la administración, en el que se esbozaba un plan con miras a un aumento drástico en la ayuda militar a Colombia. Allí se habría incluido por vez primera la cifra de mil millones de dólares. Al respecto, véase Vaicius, Ingrid y Isacson, Adam, Plan Colombia: The debate in congress, 2000, <http://www.ciponline.org/colombia/aid/>

situación en Colombia⁵⁸. Además, cuando se produjeron las declaraciones, la administración ya había adquirido compromisos internacionales importantes y éstas implicaban compromisos adicionales. De hecho, ya se preveía una batalla entre el presidente y la mayoría republicana en el Congreso sobre temas como Kosovo, Naciones Unidas y las operaciones para el mantenimiento de la paz.

En ese momento, la Casa Blanca, y en particular el CSN, trató de ponerle orden a la situación y de crear una política más integral hacia Colombia. El CSN consideraba que no se ganaba nada con lanzar recetas y montos, como lo había hecho McCaffrey o como lo haría el Congreso.

Empezó entonces a abrirse paso en la administración, particularmente en el CSN y en el Departamento de Estado, la convicción de que cualquier acción en Colombia debía ir más allá de la lucha contra el narcotráfico, e incorporar aspectos sociales y económicos, que coincidiera al menos parcialmente con la postura asumida por el gobierno colombiano. Asimismo, ante el incremento de las áreas de cultivos ilícitos en lugares controlados por las FARC, y frente a las dificultades para la acción de la Policía, comenzó a gestarse la idea de canalizar la ayuda hacia el Ejército⁵⁹. No obstante, este giro tenía objeciones derivadas del desempeño de los militares colombianos en materia de derechos humanos.

Para el CSN, el problema en Colombia era mucho más que narcotráfico; había una crisis compleja, con raíces históricas profundas. Se requería una respuesta más sofisticada. Por otra parte, se consideraba que cualquier movimiento que se hiciera, debería realizarse por medio del diálogo con el gobierno de Colombia y no de una imposición de Washington. De hecho, en las propias filas gubernamentales había críticas hacia el paquete aprobado el año anterior en el Congreso por iniciativa republicana.

Para el CSN se imponía construir una política de abajo hacia arriba, mediante un ejercicio inductivo. Se consideraba absurdo pensar, de manera simplista, que si el año anterior la ayuda había sido de 300 millones de dólares, este año se requerirían 1.000 millones. Había que trabajar a fondo y coordinadamente para examinar las distintas dimensiones del asunto⁶⁰. En el verano de 1999, la administración, por medio del CSN, le hizo llegar un mensaje al Congreso en el sentido de que no aceptaría cualquier receta. En él se enfatizaba el deseo de responder con prontitud y efectividad a los desafíos propios de la situación colombiana.

El proceso para el diseño específico de una propuesta integral de ayuda a Colombia se puso en marcha con las primeras reuniones entre agencias, en junio del 1999. Se creó entonces un grupo de trabajo interagencias sobre Colombia, en el que participó Arturo

⁵⁸ Entrevista con funcionarios del Consejo de Seguridad Nacional.

⁵⁹ Una de las primeras decisiones que surgió del debate dentro del gobierno estadounidense fue el viraje en la actitud frente al Ejército ya la Policía de Colombia; en entrevista con *El Espectador* publicada el 8 de octubre de 1999, Brian Sheridan señalaba que aunque todavía no era claro el tipo de asistencia que terminaría solicitando la administración al Congreso, una de las pocas certezas que existían era que habría un nuevo énfasis en asistencia militar, distinto al que se venía dando a la Policía Nacional. Ésta era una consideración que se desprendía del tipo de actividades por desarrollar.

⁶⁰ Entrevista con funcionarios del Consejo de Seguridad Nacional.

Valenzuela en el ámbito operativo y Sandy Berger en el del gabinete. Se tomó la decisión de adelantar un esfuerzo de coordinación que presidió Valenzuela y contó con la copresidencia del embajador Pickering. Es el Colombia's Executive Committee. Más adelante se produjo el memo-decisión presidencial que dinamizó todo el proceso.

Se estableció un grupo de trabajo, integrado por expertos de los departamentos de Estado, Defensa (Comando Sur), Justicia, Tesoro, la ONDCP, la CIA, aduanas, USAID y la Oficina de Administración y Presupuesto (OMB). Este grupo adelantó consultas con los equipos de la embajada de Estados Unidos en Bogotá y con funcionarios del gobierno colombiano, incluidas las Fuerzas Militares y la Policía Nacional⁶¹. Luego de participar en un proceso estrecho de consultas con el gobierno colombiano, las diversas agencias del gobierno de Estados Unidos estaban al tanto del curso de preparación del Plan Colombia. Cuando crecía el interés sobre las decisiones que iba a adoptar la administración frente a la situación en Colombia, el general McCaffrey confirmó que el gobierno de Estados Unidos había recibido la estrategia colombiana, expresando: “ahora estamos involucrados en debates intensos y dolorosos dentro de la administración para seleccionar cuánto es suficiente y para asegurar que cuando enviemos el proyecto al Congreso será un claro compromiso de apoyo a la democracia colombiana”⁶².

En su testimonio ante la Subcomisión de Asuntos del Hemisferio Occidental, de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes, el subsecretario Peter Romero calificó el Plan como “ambicioso pero realista” con miras a la recuperación económica, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la promoción de la paz y la eliminación de santuarios para los productores de narcóticos, la destrucción de cultivos ilícitos y la interdicción de los traficantes⁶³. En su testimonio ante la comisión de relaciones exteriores del Senado, el subsecretario Pickering señaló:

El Plan es un paso mayor en la dirección correcta. La estrategia combina políticas existentes del gobierno colombiano con iniciativas nuevas para forjar una aproximación integrada para resolver los retos nacionales más urgentes de Colombia. Hemos consultado estrechamente sobre los componentes del Plan con los líderes y altos funcionarios de Colombia. Pero el Plan fue formulado, redactado y aprobado en Colombia por el presidente Pastrana y su equipo. Sin su origen y estampa colombianos el Plan no contaría con el apoyo y el compromiso de Colombia, necesario para que tenga posibilidades de éxito⁶⁴.

En octubre de 1999, los medios insistieron en sus informaciones sobre el aumento dramático en la producción de drogas en Colombia, a tiempo que anunciaban que la

⁶¹ Statement by general Barry R. McCaffrey, director, Office of National Drug Control Policy. Senate, International Narcotics Control Caucus and Finance Committee, Subcommittee on International Trade, US Counter drug Assistance for Colombia and the Andean Region, 22 de febrero del 2000. Véase también: Rand Beers, Assistant secretary for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. Statement before the Senate Caucus on International Narcotics Control. Washington, DC, 21 de septiembre de 1999.

⁶² “U.S. prepares aid for colombians, target: Fighting rebels, drugs”, en *The Miami Herald*, 7 de octubre de 1999.

⁶³ Ambassador Peter F. Romero, Acting Assistant secretary for Western Hemisphere Affairs. Statement before the Western Hemisphere Subcommittee House International Relations Committee, Washington, DC, 29 de septiembre de 1999.

⁶⁴ Ambassador Thomas R. Pickering Under secretary for Political Affairs, Testimony before the Senate Committee on Foreign Relations, Washington, DC, 6 de octubre de 1999.

administración de Estados Unidos estaba preparando un gran paquete de ayuda para apoyar la lucha antinarcóticos y la lucha contrainsurgente adelantada por el gobierno colombiano⁶⁵.

La pugna por el liderazgo en la lucha contra las drogas

El tema de la lucha antidrogas ocupó un lugar de importancia en el debate político interno entre la administración demócrata y la mayoría republicana en el Congreso. Los dos partidos se disputaban los créditos políticos del liderazgo en esta materia. Por eso era fundamental la manera cómo la administración estructurara su estrategia frente a Colombia, la cual sería sometida al fuego cruzado del escrutinio parlamentario.

El tema de Colombia en el Congreso no tenía una tradición más allá de las discusiones en el marco del proceso de certificación sobre el grado de cooperación en lucha contra las drogas ilícitas. Solo unos pocos congresistas en el Senado y la Cámara estaban familiarizados con la situación colombiana, entre ellos los senadores republicanos DeWine (OH), Grassley (IA), Coverdell (GA) y Graham (FL), y los representantes también republicanos Burton (IN), Gilman (NY) y Mica (FL).

Los republicanos venían criticando a la administración demócrata por haber disminuido en términos porcentuales el volumen de asistencia internacional para la lucha antinarcóticos, la cual, alegaban, había pasado en la última década del 30% al 12%⁶⁶. Ante el aumento de la producción y el tráfico de narcóticos y con el argumento de que la administración había olvidado por completo al hemisferio occidental, los senadores De Wine y Coverdell presentaron al Congreso en octubre de 1998 el Western Hemisphere Drug Elimination Act (WHDEA). Los republicanos habían reiterado la necesidad de contar con una estrategia equilibrada para la lucha contra las drogas. Hacían hincapié en que, muy temprano en el proceso, antes de que la administración presentara propuesta alguna, ellos habían promovido la WHDEA y aprobado la ayuda para la Policía en 1998. En efecto, los senadores De Wine y Coverdell presentaron en 1998 el presupuesto de autorización por 173 millones de dólares, dinero destinado a la adquisición de seis helicópteros Black Hawk para la Policía de Colombia.

Aunque en 1998 la pregunta era si realmente se imponía aumentar la ayuda a Colombia, un año más tarde dicho interrogante fue resuelto por la vía de los hechos y la pregunta era sobre el monto para este efecto. A comienzos de 1999, los representantes Burton y Gilman propusieron por vez primera incrementar la ayuda a Colombia a una cifra superior a mil millones de dólares. Ese mismo año, los líderes de la mayoría republicana en la Cámara y el Senado, Hastert y Lott, llamaron la atención de la administración sobre la situación colombiana. Es evidente que los republicanos, de cara al proceso electoral que se iniciaba, quisieron tomar la iniciativa para hacer ver a la administración carente de decisión y aun negligente frente a los crecientes problemas que exhibía la situación en Colombia.

⁶⁵ “U.S. prepares aid for colombians, target: Fighting rebels, drugs”, *Op. cit.*

⁶⁶ No obstante, dicha asistencia había aumentado considerablemente en términos absolutos al pasar de 4.000 millones de dólares a 19.000 millones.

Los asesores de los congresistas republicanos llegaron a la conclusión que quienes estaban en mejor disposición para diseñar una propuesta pronta y coherente eran ellos. Estaban persuadidos de que la mejor opción para aprobar en el Congreso la ayuda a Colombia era contar con un plan completo y de largo plazo. Sabían que el gobierno colombiano había elaborado un Plan que era, en su concepto, un buen punto de partida, pero no lo consideraban como el Plan estratégico que se requería.

Hicieron sus propios análisis y presupuestos, se basaron en la información acumulada y en las consultas realizadas directamente con funcionarios colombianos y del gobierno de Estados Unidos, incluida la Embajada en Bogotá⁶⁷, a la que le hicieron saber de su intención y sobre la necesidad de contar con un Plan amplio y completo que sirviera de marco a la propuesta. La propuesta republicana llegaría cuatro meses antes que la de la administración.

Según los republicanos, para ese entonces la administración estadounidense, aun cuando tenía algunas ideas, no tenía nada definido. Los entrevistados reconocieron que, en cualquier caso, la administración también venía haciendo un trabajo exploratorio y consultando con las autoridades colombianas.

Los Republicanos mantienen la iniciativa

El 20 de octubre de 1999 se radicó en el Congreso de Estados Unidos un proyecto de ley sobre ayuda a Colombia. El proyecto fue presentado por los senadores Paul Coverdell (GA), Mike DeWine (OH) y Chuck Grassley (IA), y el representante Porter Goss (FL). Aunque consideraban que la ayuda tenía carácter de emergencia, los legisladores reconocieron que ante los múltiples compromisos en la agenda de Estados Unidos, resultaba casi imposible apropiarse los recursos en el período legislativo de 1999⁶⁸.

En materia de recursos, el proyecto proponía un paquete de ayuda a Colombia de 1.300 millones de dólares para el período 2000-2002. De estos, 540 millones estarían destinados a la erradicación de los nuevos cultivos ilícitos. Se tenían en cuenta además, recursos para financiar tres batallones antinarcóticos del Ejército (quince helicópteros, repuestos, entrenamiento en inteligencia y comunicaciones) y más aeronaves para la Policía. Otros cien millones para fortalecimiento de la democracia, el proceso de paz, el imperio de la ley y los derechos humanos. Esta última partida cubriría el envío de observadores internacionales para monitorear cualquier iniciativa de paz, el apoyo para la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía, el entrenamiento de jueces y fiscales y programas de protección de testigos, y el apoyo a las ONG colombianas en materia de derechos humanos. De igual manera, se preveían 200 millones de dólares para el programa de interdicción (radares, avión tanque, construcción de pistas y gasolina) y otros 205 millones para repotenciar los helicópteros Huey de la Policía Nacional y adquirir los

⁶⁷ El senador Coverdell se contactó con funcionarios colombianos y con la embajada de Estados Unidos en Bogotá con miras a elaborar su propuesta.

⁶⁸ Asesores de congresistas republicanos, entre ellos Gina Mary Hateway, sostienen que este paquete fue diseñado como un desarrollo del WHOEA, la segunda parte de la WHOEA. Esta iniciativa de alguna manera contribuyó a que la administración se moviera hacia cifras similares.

repuestos, al igual que para la compra de 16 aviones, 4 helicópteros y botes para la Armada nacional. 410 millones de dólares para los gastos de las agencias estadounidenses comprometidas en la lucha contra los narcóticos (DEA y guardia costera) y 50 millones para el desarrollo alternativo en Colombia⁶⁹.

El proyecto tenía las siguientes condiciones:

- a) Los recursos se entregarían solo si se rompen “los nexos entre las fuerzas de seguridad del Estado y los paramilitares” y bajo los términos de la enmienda Leahy, que impide que unidades del Ejército involucradas en violaciones a los derechos humanos reciban asistencia.
- b) Establecía que la Secretaría de Estado examinaría e informaría sobre los esfuerzos de Colombia para fortalecer y reformar la justicia militar y que se le negaría la visa a todas aquellas personas sobre las que existiera “evidencia creíble” de tener nexos con el narcotráfico.
- c) Incluía una declaración en el sentido que se debía garantizar la extradición de los narcotraficantes.
- d) Proyectaba llevar ante la justicia a los responsables del asesinato de tres ciudadanos estadounidenses en marzo de 1999, y autorizaba la creación de una fuerza de tarea del Departamento del Tesoro para que identificara los bienes de los grupos irregulares en Colombia (guerrilla y paramilitares) e imponer restricciones a sus transacciones.
- e) Exigía a la administración desarrollar “en un período no mayor de sesenta días” una estrategia frente a Colombia, en momentos en que el gobierno Clinton no terminaba la consideración del tema de la ayuda a Colombia y se percibía que eludía tomar decisiones definitivas sobre el particular.
- f) Dejaba claro que la ayuda de Estados Unidos sólo sería útil si las autoridades colombianas tenían acceso sin restricciones a “todas las áreas del territorio nacional”, para realizar operaciones antidrogas, y por lo tanto dependía del cumplimiento de esa condición: la efectividad de la asistencia antidrogas de Estados Unidos a Colombia “depende de la habilidad que tengan las autoridades del país de tener acceso irrestricto a lo largo de todo el territorio nacional con el propósito de poder adelantar operaciones de interdicción y erradicación de cultivos ilícitos”.
- g) Por último, preveía el nombramiento de un “coordinador especial” para la instrumentación de la estrategia regional.

Asesores de congresistas republicanos entrevistados destacaron las ventajas de su propuesta de ayuda, la cual contaba con una perspectiva regional, con la inclusión de una serie de disposiciones encaminadas a la protección de los derechos humanos y con la destinación de recursos para varias agencias del Estado, que incluían a la Guardia Costera y la DEA.

Presentada la propuesta, los republicanos aumentaron la presión sobre la administración. Asesores de congresistas republicanos entrevistados contrastaron el trabajo realizado por ellos, al contar con la participación de apenas un puñado de expertos, mientras que la administración se tomaba todo su tiempo a pesar de tener a su disposición agencias enteras con posibilidad de trabajar aceleradamente en el tema.

⁶⁹ Tanto esta propuesta de los republicanos como la que presentaría cuatro meses más tarde la administración incorporaban algunas acciones que estaban ejecutándose dentro del marco de la ayuda bilateral.

Para numerosos observadores, principalmente republicanos, y algunos medios de comunicación, la administración simplemente ni estaba preparada, ni tenía la voluntad de actuar. Para otros, Colombia no era aún suficientemente prioritaria. Por su parte, la administración sostiene que necesitaba articular su propia propuesta y se tomó su tiempo. Tenía que encarar a una mayoría republicana en el Congreso y el asunto estaba enmarcado en la discusión sobre el presupuesto nacional⁷⁰. El reto era no exceder los topes presupuestales, y ni la administración ni los republicanos querían asumir el costo político de sobrepasar dichos topes.

La escaramuza presupuestal de 1999

Cuando se inició la discusión presupuestal para los departamentos de Justicia, Comercio, Defensa y para Operaciones Extranjeras, en octubre de 1999, tanto la administración como la bancada republicana tenían que poner sobre la mesa sus prioridades y acomodarlas dentro del presupuesto disponible, sin exceder los topes reglamentarios del gasto, para no afectar fondos correspondientes a las pensiones, del presupuesto de seguridad social, tema este de gran sensibilidad en la campaña electoral que se iniciaba.

En medio de la discusión presupuestal entre la administración y la mayoría republicana en el Congreso, el presidente Clinton vetó el proyecto de ley sobre ayuda exterior, el 18 de octubre, porque no incluía fondos para apoyar algunos proyectos prioritarios como la ejecución de los acuerdos de paz en el Oriente Medio. Si bien Colombia había venido ganando notoriedad dentro de la agenda de política exterior de Estados Unidos, cuando la administración se vio abocada a acomodar sus prioridades en el presupuesto disponible, se hizo evidente que Colombia constituía una prioridad menor frente a otras como la ejecución de los acuerdos de paz de Oriente Medio, la de reconstrucción de Kosovo y al alivio a la deuda de los países africanos. La primera semana de noviembre el general McCaffrey declaró que, si bien había temas muy importantes en la mesa para ambos partidos, de no dedicar recursos significativos para combatir el problema de la droga “los estadounidenses tendrían que afrontar serias consecuencias” y “ver amenazada la seguridad nacional”⁷¹.

Ante la inminencia de la terminación de las sesiones del Congreso de Estados Unidos, el presidente Pastrana intentó comunicarse con el presidente Clinton durante la primera semana de noviembre, para obtener su respaldo personal a un último intento de incluir la ayuda en el presupuesto de 2000⁷². El presidente colombiano mostró su inconformidad con el impacto que sobre la ayuda a Colombia tendría la puja partidista al señalar: “Hay problemas en el interior del Congreso de Estados Unidos y Colombia no puede quedar como el jamón en el sándwich en las discusiones entre demócratas y republicanos”⁷³. El presidente Pastrana agregó:

⁷⁰ Entrevista con funcionarios del Departamento de Estado.

⁷¹ “Ayuda de Estados Unidos en la cuerda floja”, en *El Tiempo*, 6 de noviembre de 1999.

⁷² “Se embolató la ayuda de Estados Unidos”, en *El Tiempo*, 7 de noviembre de 1999.

⁷³ *Ibíd.*

Aspiramos y esperamos que podamos tener recursos; sabemos que hay problemas presupuestales al interior del gobierno americano, pero sí confiamos en que podamos tener por lo menos parte de la ayuda este año; [agregando que] todos los colombianos estamos preocupados porque al fin y al cabo esta es una guerra conjunta. Lo que estamos pidiendo nosotros es que ellos aporten⁷⁴.

Por su parte, el embajador de Colombia en Washington, Luis Alberto Moreno, describió las dificultades para una iniciativa de ayuda a Colombia en el interior del Congreso, en el marco de la pugna presupuestal de naturaleza partidista, al señalar que “ninguno quiere dar el paso y eso tiene que ver con los límites de gasto en ayuda extranjera que nadie quiere pasar. El dolor de cabeza le queda a Colombia”⁷⁵.

La preocupación quedó reflejada también en los medios estadounidenses, en particular *The Washington Post*, que en relación con la materia indicó:

Uno de los pocos asuntos de política exterior en los que la administración y los republicanos parecen coincidir —darle más ayuda a Colombia— ha caído víctima de la lucha presupuestal entre la Casa Blanca y el Congreso y el miedo de la administración a volar los topes en ayuda extranjera⁷⁶.

Los republicanos denunciarían la falta de interés de la administración en la lucha contra las drogas. Sin embargo, tampoco estaban dispuestos a exceder los topes reglamentarios ni faltar a la promesa de no tocar los fondos de la seguridad social. Por su parte, la administración se defendería insistiendo en su historial en la lucha contra las drogas y de apoyo a Colombia.

Tanto el entonces líder de la mayoría del Senado, Trent Lott (MS), como el presidente de la Cámara, Dennis Hastert (IL), se dirigieron al presidente Clinton destacando que en Colombia se vivía una verdadera emergencia e indicando la urgencia de desarrollar un plan comprensivo que responda a esta emergencia⁷⁷.

El representante Benjamin Gilman (NY) señaló: “De parte de la administración no hay nuevas iniciativas en el horizonte para Colombia. Nosotros hemos cumplido. La administración no”⁷⁸. Por su parte el representante Dan Burton (IN) acusó a la administración de haberse lavado las manos sobre el tema colombiano: “La administración ‘soltó la bola’ en ayuda exterior. Deberíamos estar ayudándolos —a Colombia—, pero esto no va a pasar hasta que el presidente Clinton haga algo y comience a trabajar con el Congreso”⁷⁹.

La administración tenía que neutralizar las críticas de la bancada republicana y para el efecto apeló al expediente de la ayuda que ya se estaba brindando a Colombia. El

⁷⁴ *Ibíd.*

⁷⁵ “No he hablado con Clinton de ayuda: Lott”, en *El Tiempo*, 9 de noviembre de 1999.

⁷⁶ “Drug aid Plan for Colombia is stalled”, en *The Washington Post*, 10 de noviembre de 1999, p. 32A.

⁷⁷ “Beyond talk: in Colombia”, en *The Washington Post*, 9 de noviembre de 1999, p. 24A.

⁷⁸ “Colombia recibe bastante ayuda: Clinton”, en *El Tiempo*, 10 de noviembre de 1999.

⁷⁹ *Ibíd.*

portavoz de la Casa Blanca, Joe Lockhart, recordó que había ya una buena cantidad de recursos destinados a Colombia —más de 150 millones—, y agregó:

Estamos de acuerdo en que hay que hacer más. El presidente fue enfático en su reunión de gabinete del martes en que hay que trabajar de una manera bipartidista con el Congreso, cuando regresen en enero o febrero, para buscar recursos adicionales. El presidente está comprometido en eso⁸⁰.

El presidente Clinton, al tiempo que destacaba que “hay que ayudar y trabajar con Colombia”, recordó que a Colombia se le ha dado “bastante ayuda”, y que es el tercer receptor de ayuda estadounidense después de Israel y Egipto⁸¹. Las declaraciones de Clinton se produjeron un día antes de concluir las sesiones del Congreso. Un día más tarde, Clinton expresaría su preocupación “porque la combinación del narcotráfico y los actores del conflicto desestabilicen totalmente a Colombia”. Destacó que “el futuro de Colombia es muy importante. Deberíamos trabajar con Colombia y ayudarlos pero no involucrarnos directamente en su conflicto”⁸². Las sesiones del Congreso terminarían sin que la administración presentara una propuesta y sin que se aprobara ayuda a Colombia. Habría que esperar hasta el año 2000.

Finalmente, se propone el paquete de ayuda

La segunda semana de enero de 2000, *The Washington Post* informó que el gobierno del presidente Clinton anunciaría en pocos días un paquete de ayuda masivo para Colombia por una suma superior a los mil millones de dólares para combatir los cultivos de narcóticos y reforzar la democracia colombiana⁸³. Se decía que, no obstante, continuaban las discusiones entre la Oficina de Administración y Presupuesto, el Departamento de Estado, el Pentágono y la ONDCP sobre cómo se distribuiría el dinero. La Casa Blanca informaría a los líderes del Congreso, antes de hacer el anuncio oficial⁸⁴.

Versiones de prensa señalaban que, conforme a una carta enviada el 17 de diciembre por el “zar Antidrogas” a la procuradora Reno, la administración había manejado tres opciones de respaldo a Colombia⁸⁵. La primera, que alcanzaría los 1.600 millones de dólares en dos años, incluía recursos para siete batallones antidrogas, para la compra de quince helicópteros Black Hawk y para financiar las bases antidrogas instaladas alrededor de Colombia en reemplazo de la Base Howard de Panamá. Esta había sido la opción preferida por McCaffrey. La segunda opción preveía recursos por un total de 550 millones de dólares en dos años, lo que McCaffrey habría descartado como “inadecuado para lograr nuestros objetivos de salud pública, seguridad nacional y política exterior”. La tercera opción incluía un total de 1.110 millones de dólares en dos años, pero, según McCaffrey, no habría permitido establecer el tipo de seguridad “crítico para implementar

⁸⁰ “Aplazada ayuda de Estados Unidos hasta el próximo siglo”, en *El Tiempo*, 11 de noviembre de 1999.

⁸¹ “Colombia recibe bastante ayuda: Clinton”, *Op. cit.*

⁸² “Aplazada ayuda de Estados Unidos hasta el próximo siglo”, *Op. cit.*

⁸³ “U.S. to give Colombia \$1 billion to fight drugs”, en *The Washington Post*, 8 de enero de 2000, p. 1.

⁸⁴ *Ibíd.*

⁸⁵ “Inician debate a Plan Colombia”, en *El Espectador*, 11 de enero de 2000.

los otros elementos de la estrategia”. Concretamente incluía recursos para sólo tres batallones antinarcóticos, lo cual no permitiría acabar con la producción de droga en las zonas controladas por la guerrilla y los paramilitares. “Las cifras sobre el incremento de producción de cocaína colombiana se harán públicas a principios del 2000. Se nos hará responsables por las acciones que tomemos en anticipación a esta nueva realidad”, advertía McCaffrey a Reno.

La administración Clinton presentó su solicitud de ayuda a Colombia acompañada de un documento de sustentación en el que anunciaba su respaldo a los cinco puntos centrales del Plan Colombia: lucha contra el narcotráfico, fomento a la paz, fortalecimiento del Estado de derecho, promoción de los derechos humanos y fortalecimiento de la justicia y promoción del desarrollo económico. La propuesta implicaba riesgos políticos para la administración toda vez que los fondos que se buscaba apropiarse para Colombia como suplemento de emergencia, saldrían de las cuentas del superávit. Este también había sido un tema de gran sensibilidad política. En marzo de 2000 el jefe de la Reserva Federal, Alan Greenspan, le pidió de manera expresa a los congresistas no caer en la tentación de gastarse el superávit en algo diferente a la reducción de la deuda nacional. Greenspan declaró: “Ahorrar el superávit es, a mi juicio, la medida fiscal más importante”⁸⁶.

La propuesta de la administración se hizo por un valor cercano a los 1,6 miles de millones de dólares. 300 millones ya hacían parte del presupuesto programado para los años fiscales 2000 y 2001. Se solicitaban 955 millones de dólares como adición presupuestal de emergencia y 318 millones más para el presupuesto del año fiscal 2001⁸⁷. La mayor parte de los recursos (600 millones o 37,5 %) se orientaría a la lucha antinarcóticos (batallones antinarcóticos del Ejército, treinta helicópteros Black Hawk y 33 Huey), 341 millones de dólares para labores de interdicción por cuenta de la Armada y la Fuerza Aérea, y 96 millones para erradicación por parte de la Policía Nacional. Los rubros de fortalecimiento institucional, derechos humanos, administración de justicia y Estado de derecho recibirían un total de 93 millones de dólares para dos años. Para desarrollo alternativo se proyectaron 145 millones de dólares⁸⁸.

Conforme a las cifras presupuestadas por la administración, los rubros de derechos humanos y justicia recibirían cada uno 10,5 millones de dólares para el año fiscal 2000 y 6 millones y 16,5, respectivamente, para el 2001. Esta cifra resultaba inferior a la incluida en el proyecto presentado por los republicanos en octubre de 1999 (Alliance Act de 1999). En cuanto a la ayuda militar y policial, ambos proyectos ofrecían proporciones muy similares. Mientras la legislación presentada en octubre concentraba más del 85% de los recursos al fortalecimiento militar y policial en la lucha antidrogas, diversos borradores de las propuestas de la administración concentraban cerca del 83% en las brigadas antinarcóticos, interdicción y apoyo a la Policía⁸⁹. Los debates sobre el paquete de ayuda a Colombia se iniciaron la primera semana de febrero, cuando se realizaron las primeras audiencias sobre la materia.

⁸⁶ «Llegó la hora de la verdad para la ayuda». en *El Tiempo*, 29 de marzo de 2000.

⁸⁷ Fact Sheet: Colombia Assistance Package. As released by the Office of the Press Spokesman. The White House (Grand Canyon, Arizona), 11 de enero de 2000.

⁸⁸ *Ibíd.*

⁸⁹ “Inician debate a Plan Colombia”, *Op. cit.*

EL CONGRESO DEBATE EL PAQUETE DE AYUDA

Trámite del paquete de ayuda a Colombia en el Congreso. Curso de las deliberaciones en la Cámara y en el Senado. Seguimiento a los principales actores del proceso legislativo, las motivaciones e intereses. Versiones aprobadas en las dos cámaras y versión definitiva surgida del mecanismo de conferencia o conciliación.

Consideraciones generales

En cuanto al debate en el Congreso, es procedente empezar por señalar que, en razón de la naturaleza del paquete de ayuda y del procedimiento propio de la elaboración presupuestal, las comisiones de apropiaciones de Cámara y Senado (*appropriators*) fueron escenario de una parte importante de las deliberaciones, además de las que tuvieron lugar en las comisiones de relaciones exteriores de Cámara y Senado (*authorizers*).

En los debates, la mayor visibilidad de ciertos congresistas se explica en parte por ejercer alguna dignidad dentro de la estructura del Congreso, siempre acompañada de prestigio y muchas veces de poder. Ese es el caso, por ejemplo, de quien ocupa la presidencia de la Cámara o ejerce como líder de la mayoría o la minoría en el Senado o en la Cámara, o quien ejerce la presidencia cualquiera de sus comisiones o subcomisiones, o la condición de miembro de mayor jerarquía de su bancada en una comisión⁹⁰. En no pocas ocasiones el mayor activismo de ciertos congresistas está determinado por su interés constante en ciertos temas o materias, que tienen implicaciones o impacto dentro de su circunscripción electoral.

Por otra parte, es dable recordar que en el Congreso se reflejan las más diversas posiciones en torno a los temas que de alguna manera están presentes en la situación colombiana y que se abordaron durante los debates sobre el paquete de ayuda a Colombia. Las discusiones van desde la referente a la mejor manera de hacer frente al problema de las drogas ilícitas, hasta las relacionadas con la protección de los derechos humanos, el grado de involucramiento de Estados Unidos en el conflicto interno colombiano y las de orden puramente fiscal.

Asimismo, tanto en el grupo de congresistas que apoyaban la ayuda a Colombia como entre quienes se oponían, había diferencias de partido, opinión, matices e intereses de orden temático y regional. Unos pocos congresistas tenían posiciones claramente definidas a favor o en contra y una mayoría, posiciones flexibles o moderadas. Fue en función de esa mayoría de “centro” como la administración construyó su estrategia en el Congreso.

Aun cuando, como se ha dicho, el tema de Colombia no tenía un perfil alto en el Congreso, cuando se presentó la propuesta del paquete de ayuda por parte de la administración, a comienzos del año 2000, la iniciativa contaba ya con un apoyo relativamente amplio entre las bancadas de los dos partidos. No hubo una oposición

⁹⁰ Sobre este particular véanse DeGregorio, Christine A., *Networks of Champions: Leadership, Access, and Advocacy in the U.S. House of Representatives*, University of Michigan, First Paperback Edition, 1999.

significativa a la ayuda como tal. Se partía de la convicción de que se aprobaría de todas maneras. La discusión se centraba principalmente sobre los componentes del paquete. Como veremos, los cuestionamientos se hicieron en torno al sentido de la estrategia, a los equipos y la efectividad de los métodos de erradicación y a la necesidad de dotar al paquete de ayuda de un marco apropiado en materia de derechos humanos. Las demoras en la aprobación se derivaron principalmente del proceso presupuestal. No hubo substanciales. Había varias preocupaciones, pero no existía un ánimo de impedir la aprobación.

El trámite en la Cámara

En la Cámara no había muchos promotores de la ayuda a Colombia. Los representantes más activos habían sido tradicionalmente los republicanos Burton (IN), Gilman (NY) y Mica (FL), quienes habían expresado de manera constante y consistente su posición a favor de la ayuda a la Policía de Colombia y contraria al incremento de la asistencia con destino al Ejército. De hecho, la Policía se había convertido en el canal alterno para la relación con Colombia durante la administración del presidente Samper, principalmente por medio del general Serrano.

Definitivamente, el apoyo en la Cámara al paquete fue liderado por la bancada republicana. Entre quienes defendieron en general la posición de incrementar la ayuda, están los republicanos Dennis Hastert (IL), presidente de la Cámara; Benjamin Gilman (NY), presidente de la comisión de Relaciones Exteriores; Dan Burton (IN), de la misma comisión; Tom Delay (TX), de la Comisión de Apropiaciones y líder de la mayoría, Porter Goss (FL); John Mica (FL); Jerry Lewis (CA); Steve Buyer (IN); C.W. Bill Young (FL), y Cass Ballenger (NC).

La condición de presidente de la Cámara del republicano Dennis Hastert (IL) lo convirtió en un apoyo valiosísimo para el proceso de aprobación del paquete de ayuda a Colombia. Adicionalmente, Hastert tiene un registro consistente en materia de la lucha antidrogas, tema al cual ha dedicado su interés desde hace varios años. Hastert intervino personalmente para que la Comisión de Apropiaciones adicionara al presupuesto 500 millones para ampliar la asistencia a Bolivia, Ecuador y Perú, y 282 millones de dólares para el sistema federal de alta tecnología para el monitoreo de comunicaciones⁹¹.

La oposición al paquete estuvo liderada por los representantes demócratas Nancy Pelosi (CA) y David Obey (WI), el demócrata de mayor rango en la Comisión de Apropiaciones. Los dos reflejaban de alguna manera las preocupaciones formuladas por las organizaciones defensoras de los derechos humanos. Obey destacó, además, que los estadounidenses no podían reemplazar a los colombianos en las luchas que éstos tenían que dar y no estaban dando: “No estoy convencido que Colombia esté preparada para hacer lo que se necesita. ¿Qué tanto está dispuesta a ceder la élite en este país? ¿Qué clase de compromiso muestra este grupo cuando está huyendo hacia Miami?”⁹².

Entre quienes cuestionaban el paquete también se pueden mencionar los demócratas Maxine Waters (CA), Carolyn Cheeks Kilpatrick (MI), José Serrano (NY), Cynthia

⁹¹ “House approves additional \$4 billion for defense”, en *The Washington Post*, 30 de marzo de 2000, p. 06-A.

⁹² “En Estados Unidos arrecian críticas al Plan Colombia”, en *El Tiempo*, 1º de marzo de 2000.

McKinney (GA), Tammy Baldwin (WI), Earl Blumenauer (OR) y Bruce Vento (MN). Maxine Waters (CA) llegó a afirmar que “Esta ley apropia dinero para narcotraficantes que matan a otros narcotraficantes y asesinan civiles inocentes”⁹³.

Otros demócratas como Sam Farr (CA) y Joe Moakley (MA), que habían expresado críticas y reparos al paquete de ayuda y que habían votado a favor las enmiendas propuestas por David Obey, terminaron votando favorablemente. Cabría pensar en dos razones principales para intervenir de manera crítica y luego votar a favor del paquete: la primera, animar el debate en la galería, y la segunda, ceder a la presión política desde la Casa Blanca, pues al fin y al cabo se trataba de una iniciativa de la administración demócrata. Es procedente, sin embargo, dejar registrados los reparos que se hacían. Sam Farr (CA) hacía cuestionamientos en materia de derechos humanos, que lo llevaron a formular enmiendas en esa materia. Joe Moakley (MA) señaló que la mayoría de la ayuda iría a manos de los militares colombianos que “tienen uno de los peores desempeños en materia de derechos humanos en el hemisferio”⁹⁴.

Asimismo, al tiempo que cuestionaron el paquete, terminaron votando a favor de él los republicanos Joe Knollemberg (MI) y Sonny Callahan (AL), presidente de la Subcomisión de Operaciones Extranjeras. Knollenberg (MI) se preguntaba qué pasaría si los europeos no contribuían con los 900 millones de dólares que se suponía iban a aportar y si en ese caso Estados Unidos irían a llenar ese vacío. Sonny Callahan (AL) sostuvo que

El gobierno colombiano no nos ha mostrado un plan de acción. ¿De dónde piensan sacar los 4.000 millones de los que hablan si se están haciendo recortes incluso en las fuerzas armadas ante la recesión económica? No hay un plan estructurado, necesitamos definiciones. ¿Cómo se va a usar el dinero? ¿Qué pasa si gasta toda en el primer año?

Callahan fue aún más allá al decir que si el proyecto fuera votado en ese momento no pasaría: “El programa está en problemas en este momento”⁹⁵. La posición de Callahan era especialmente relevante por su condición de presidente de la Subcomisión de Operaciones Extranjeras de la Comisión de Apropiaciones de la Cámara que le permitía liderar el debate temático y manejar los procedimientos en materia de presentación de enmiendas.

Por su parte, los también republicanos Jim Ramstad (MN), Ron Paul (TX) y Greg Ganske (IA), no sólo hicieron reparos al paquete, sino que además votaron en su contra. Jim Ramstad (MN) demandaba mayor asistencia en materia de derechos humanos y menos recursos para fines militares: cuestionaba las prioridades del paquete, demandaba incrementar el gasto para la lucha contra las drogas en el ámbito nacional. Como veremos, Ramstad presentó una enmienda que finalmente fue derrotada.

En la Cámara el proyecto de ayuda a Colombia se identificaba bajo la denominación H.R. 3908, suplemento de emergencia de la ley de apropiaciones del 2000, y fue considerado los días 29 y 30 de marzo de 2000. De los 435 miembros que tiene la Cámara, 263

⁹³ “House approves additional \$4 billion for defense”, *Op. cit.*, p. 06-A.

⁹⁴ “GOP pushes aid bill for Colombia”, en *Los Angeles Times*, 29 de marzo de 2000.

⁹⁵ *Ibíd.*

votaron “sí”, frente a 146 que 10 hicieron por el “no”, y 26 abstenciones⁹⁶. Entre quienes votaron a favor, 143 hacían parte de la mayoría republicana y 119 de la minoría demócrata, más un independiente. De quienes se opusieron, 61 eran republicanos, 84 demócratas y un independiente⁹⁷.

La versión de la Cámara

El proyecto apropiaría 1.701 millones de dólares para actividades antinarcóticos, que incluían 1.007 millones para Colombia (más 305 millones ya aprobados para la vigencia de los años 2000 y 2001, para un total de 1.312 millones de dólares), 4.956 millones para operaciones de mantenimiento de la paz en Kosovo y 2.243 millones para asistencia humanitaria con destino a las víctimas del huracán Floyd.

Para conseguir la mayoría fue necesario introducir enmiendas con condiciones principalmente en materia de derechos humanos, que terminaron por ganar el apoyo demócrata hacia el paquete de ayuda. Los representantes republicanos Porter Goss (FL) y Benjamin Gilman (NY) y los demócratas William Delahunt (M A) y Sam Farr (CA) presentaron una enmienda que establecía como requisito para desembolsar la ayuda, una certificación del gobierno estadounidense que el gobierno de Colombia

está ejecutando un plan para eliminar definitivamente los cultivos de coca y amapola en el 2005 [...] ha otorgado a sus Fuerzas Militares autoridad para desvincular del servicio a personas por graves violaciones a los derechos humanos, y que las Fuerzas Militares de Colombia están cooperando con las autoridades civiles en la investigación y juzgamiento en cortes civiles de personal militar por graves violaciones a los derechos humanos.

La enmienda establecía asimismo un *waiver* por el cual el presidente podría dejar constancia de la existencia de circunstancias extraordinarias que impedían cumplir dichas condiciones, tras de lo cual se podría entregar la ayuda. Esta enmienda se aprobó por 380 votos a favor y 39 en contra.

Además de las condicionalidades adoptadas y el *waiver* a las que ya se ha hecho mención, al aprobarse el proyecto en la Cámara en pleno se asignaron 250 mil dólares para que la Embajada de Estados Unidos en Colombia investigue las denuncias por abusos a los derechos humanos en las Fuerzas Militares y otros 250 mil dólares para que investigue actos criminales de las FARC, ELN y autodefensas.

Igualmente, se adoptó la iniciativa del demócrata Gene Taylor (MS) de limitar a 300 el número de personal militar estadounidense que pudiera estar desplegado en Colombia durante un mismo período. Esta disposición sólo podría ser modificada en el evento que se requiriera “el rescate del personal militar o gubernamental de Estados Unidos” en Colombia. La enmienda se orientó a evitar que Estados Unidos pudiera ser arrastrado al conflicto interno colombiano.

⁹⁶ La votación en la Comisión de Apropiaciones de la Cámara había sido de 33 a favor y 13 en contra.

⁹⁷ Para verificar votaciones véanse <http://c1erkweb.hollse.gov/evs/2000/ROLLOOO.asp> y <http://www.ciponline.org/colombialaid/033014.htm>

El trámite en la Cámara tuvo que sortear todo tipo de escollos, entre ellos uno surgido a raíz de la presentación de “un punto de orden” mediante el cual se prohibía usar el superávit del año 2000 en algo diferente al pago de la deuda de Estados Unidos. De haber prosperado esta moción, el suplemento de emergencia —que sería apropiado precisamente del superávit—, habría naufragado⁹⁸.

Entre las enmiendas que no se aprobaron estaba la presentada por la demócrata Nancy Pelosi (CA), que buscaba transferir los fondos asignados a Colombia a atacar la demanda en Estados Unidos. Esta propuesta abrió un fuerte debate entre quienes creen que se debe atacar la producción en sus fuentes (republicanos) y quienes consideran que esos dineros estarían mejor invertidos en hacer frente a la demanda, a sus consecuencias sociales y en materia de salud (demócratas)⁹⁹.

Tampoco prosperaron las enmiendas del demócrata David Obey (WI) y del republicano Jim Ramstad (MN). La enmienda de Obey habría demorado la mayoría de la ayuda hasta el 31 de julio de 2000, cuando el Congreso tuvo que votar sobre su aprobación por separado; esta fue derrotada al recibir 239 votos en contra (81 demócratas, 157 republicanos), y solo 186 votos a favor (127 demócratas y 58 republicanos). Diez representantes no participaron en la votación¹⁰⁰. La enmienda de Jim Ramstad (MN) habría eliminado toda la sección de Colombia del suplemento, incluyendo la ayuda militar, la económica, la de los países vecinos y los fondos para las agencias estadounidenses. La propuesta fue derrotada al recibir 262 votos en contra (115 demócratas, 146 republicanos, 1 independiente). Solo se registraron 159 votos a favor (90 demócratas, 68 republicanos, 1 independiente). Catorce representantes no participaron en la votación.

El trámite en el Senado

En el Senado se consideró que la propuesta de la administración carecía de un adecuado enfoque regional. Esto llevó a orientar algunas de las audiencias de las subcomisiones de control internacional del narcotráfico y de comercio internacional a la consideración de la manera como el paquete de ayuda podría afectar el desempeño de países como Perú y Bolivia en la lucha contra el narcotráfico.

Hubo también inconformidad por la selección de los helicópteros Black Hawk sugeridos en el paquete, principalmente porque su costo inflaba considerablemente el presupuesto. Se multiplicaron los interrogantes sobre su inclusión en la propuesta, tanto por el número como por la mención específica. Especialmente, porque en el pasado la misma administración había cuestionado la inclusión de los Black Hawk cuando el Congreso propuso su compra para la Policía Nacional.

Se analizaron las cifras, la capacidad de Colombia para realizar el mantenimiento a dichos equipos y se concluyó que el número y los montos destinados para los helicópteros

⁹⁸ “Senado de Estados Unidos estudia no dar plata para Black Hawks”, en *El Tiempo*, 20 de marzo de 2000.

⁹⁹ “Despejado camino a la ayuda condicionada”, en *El Tiempo*, 30 de marzo de 2000.

¹⁰⁰ Véase <http://www.ciponline.org/colombia/aid/032941.htm>

debían disminuirse¹⁰¹. En general, el paquete presentado por la administración se redujo. Si se compara con el resultado final, el paquete aprobado en el Senado se parecería más a la propuesta realizada en octubre de 1999 por los republicanos DeWine (OH), Coverdell (GA) y Grassley (IA)¹⁰².

Se destacaron por sus posiciones favorables a la ayuda los republicanos Mike DeWine (OH); Charles Grassley (IA); Paul Coverdell (GA); Mitch McConnell (KY), para ese entonces presidente de la Subcomisión de Operaciones Extranjeras; Jeff Sessions (AL); Ted Stevens¹⁰³ (AK), presidente de la Comisión de Apropiaciones; Jesse Helms (NC), entonces presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores; John McCain (AZ), y John Warner (VA).

Los senadores DeWine (OH), Grassley (IA) y Coverdell (GA) tenían un historial no solo en materia de la lucha antidrogas, sino un conocimiento particular de la situación colombiana. DeWine participa dentro de la fuerza de tarea para Colombia apoyada por el Inter-American Dialogue y el Council for Foreign Relations. Grassley (IA) ha emprendido numerosas iniciativas en Iowa, para enfrentar el creciente problema de las drogas, también preside el *caucus* del Senado sobre el control internacional de narcóticos. Coverdell (GA)¹⁰⁴, a lo largo de su prolongada actividad parlamentaria, presentó numerosas iniciativas para la lucha contra las drogas, la última de ellas en noviembre de 1999, legislación encaminada a fortalecer la autoridad del presidente de Estados Unidos para combatir el narcotráfico a escala internacional.

La intervención de otros senadores estuvo determinada por la preocupación con que se percibía el deterioro de la situación en Colombia. Por ejemplo, para Jeff Sessions (AL) la intención del paquete debería ser ayudar a Colombia a recuperar el control del territorio que ha caído en manos de la insurgencia, antes que enfocarse en una lucha contra las drogas que difícilmente se puede ganar.

Entre quienes apoyaban el paquete de ayuda, pero cuestionaban el tipo de helicópteros sugerido por la administración estaba el también republicano Phil Gramm (TX) quien se oponía a los Black Hawk y apoyaba la incorporación de los helicópteros Huey producidos por la compañía Bell con sede en Texas. Gramm sostenía su posición basado en el menor costo que implicaba la adquisición de los Huey y en lo inflado que era el presupuesto aprobado por la Cámara.

También a favor del paquete se pronunciaron en numerosas ocasiones los demócratas Dianne Feinstein¹⁰⁵ (CA), de la Comisión de Apropiaciones; Christopher Dodd (CT), de la

¹⁰¹ Según fuentes republicanas del Senado, esta fue la razón para que aprobara los helicópteros Huey; las mismas desestimaron que esta escogencia hubiera estado determinada por el *lobby* adelantado por la firma Bell.

¹⁰² Entrevista con funcionarios del Congreso.

¹⁰³ Aun cuando Ted Stevens impulsó el trámite de la adición presupuestal, él se inclinaba por una versión más reducida en la que podría quedar por fuera alguna parte del componente militar. Stevens creía que los recursos, destinados en parte para la compra de los Black Hawks, podrían ser discutidos en el futuro, “senado de E. U estudia no dar plata para Black Hawks”, en *El Tiempo*, 20 de marzo de 2000.

¹⁰⁴ Recientemente fallecido.

¹⁰⁵ Las preocupaciones de Feinstein fueron los derechos humanos, el efecto del paquete de ayuda sobre la sociedad civil, la eficacia de las estrategias de desarrollo alternativo y la efectividad del programa de interdicción.

Comisión de Relaciones Exteriores; Thomas Daschle (SD), líder de la minoría; Joseph Biden (DE), el demócrata de mayor jerarquía en la Comisión de Relaciones exteriores; Bob Graham (FL); Robert Byrd (WV); Frank Lautenberg (NJ); Richard Durbin (IL)¹⁰⁶, y Carl Levin (MI).

Diversas razones motivaron el activismo de algunos senadores demócratas. En no pocos casos fue la trayectoria en la lucha antidrogas. En este sentido, uno de los mas destacados, por el enorme significado de su apoyo al paquete de ayuda, fue el senador Joseph Biden (DE), un liberal con un desempeño consistente en materia de derechos humanos. La senadora Feinstein (CA) también ha mantenido un permanente interés en la lucha antidrogas porque California, el Estado que representa, se ha visto crecientemente afectado por el auge de las drogas ilícitas. Recientemente, la DEA ha calificado a California como “país de origen” de las metaanfetaminas, “tanto como Colombia para la coca”, por la existencia de cientos de laboratorios para su fabricación. Cuando la ayuda a Colombia estuvo en peligro de naufragar, la senadora Feinstein reaccionó asegurando que era un “gran error” no ayudar “a un país democrático como Colombia, que bien puede terminar derrotado y tomado por los narcoterroristas”¹⁰⁷.

Bob Graham (FL), por representar a la Florida, Estado privilegiado de la relación comercial con Colombia, tenía un interés particular en la situación colombiana. Esto lo ha llevado a participar activamente dentro de la fuerza de tarea para Colombia. En su momento, Graham dijo que la suerte de Colombia es un asunto de interés nacional para Estados Unidos. “El colapso de Colombia resultaría en la desestabilización de una importante región del hemisferio occidental [...] No podemos tolerar una derrota en Colombia”¹⁰⁸. El senador Dodd apoyó firmemente la incorporación de los helicópteros Black Hawk dentro de la ayuda a Colombia. Dichos helicópteros son producidos por la firma Sikorsky con sede en su Estado Connecticut. Cabe de mencionar también aquí el apoyo a la misma iniciativa por parte del senador Lieberman, del mismo Estado, fórmula vicepresidencial del candidato demócrata Al Gore. Por su parte, Tom Daschle, entonces líder de la minoría en el Senado, tenía bajo su responsabilidad sacar adelante la iniciativa presentada por la administración demócrata encabezada por el presidente Clinton. Daschle insistió en varias ocasiones en la necesidad y la urgencia de aprobar el paquete, señalando: “Aquí hay una extraordinaria emergencia. No podemos esperar, no podemos pasar por alto la situación”¹⁰⁹.

Entre los senadores que en general se opusieron al incremento de la ayuda a Colombia están los demócratas Patrick Leahy (VT), miembro de la Comisión de Apropiaciones y de mayor jerarquía de la Comisión de Justicia, Paul Wellstone (MN), de la Comisión de Relaciones Exteriores, Barbara Boxer (CA), y el republicano Slade Gorton (WA), de la Comisión de Apropiaciones. Las razones en las que sustentan su oposición van desde las referentes a la política de la lucha contra las drogas, las relacionadas con la defensa de los derechos humanos y las de índole fiscal.

¹⁰⁶ En un comienzo expresó reservas sobre el paquete, pero luego varió su posición. Se afirma que su viaje a Colombia, entre el 16 y el 19 de junio de 2000, influyó en el cambio.

¹⁰⁷ “Tire y afloje por ayuda en Estados Unidos”, en *El Tiempo*, 22 de marzo de 2000.

¹⁰⁸ *Ibíd.*

¹⁰⁹ “Cámara votó favorablemente”, en *El Tiempo*, 31 de marzo de 2000.

El senador demócrata Patrick Leahy (VT) se ha caracterizado por ser un vehemente defensor de la causa de los derechos humanos y ha llamado la atención sobre el deterioro que, en esta materia, tiene lugar en Colombia. Leahy es el promotor de una enmienda que se ha convertido en ley, en virtud de la cual se prohíbe al gobierno de Estados Unidos proveer ayuda a unidades militares creíblemente comprometidas en actos de violación a los derechos humanos. Durante las deliberaciones, Leahy indicó: “No puedo apoyarlo porque al incrementar los recursos militares solo se intensificará la guerra y nos veremos involucrados en un compromiso abierto y multimillonario. En Centroamérica cometimos el mismo error”. Además fue el promotor de las condiciones en derechos humanos que le fueron añadidas al paquete en su paso por la Comisión de Apropiaciones¹¹⁰. El senador Leahy no sólo cuestionó la propuesta de ayuda por razones relacionadas con la situación de derechos humanos en Colombia; cuestionó también la forma como se diseñó el paquete de ayuda. Criticó de manera constante tanto a la administración como a las autoridades colombianas por no responder a los cuestionamientos en torno a qué se espera concretamente como fruto de la ayuda, los costos detallados, y en qué dirección esperaban que se desarrollara la situación en el largo plazo. Leahy hacía hincapié en la necesidad de buscar un acuerdo político negociado en Colombia y evitar medidas que exacerbaran la guerra con efectos a escala regional. Leahy pedía precisiones sobre el impacto de la estrategia sobre la negociación con las guerrillas para los próximos seis o diez años. Pedía precisiones sobre lo que se esperaba de los europeos en relación con la estrategia del gobierno colombiano y de la administración estadounidense, el impacto del componente militar, la capacidad de Colombia para garantizar el mantenimiento de los helicópteros, el plazo para terminar el involucramiento de Estados Unidos y el ya mencionado tema de los derechos humanos. Leahy sostuvo que varias administraciones han propuesto estrategias antidrogas, sin éxito, que ni siquiera llegaron cerca a los fines proyectados. Sostuvo también que había otras formas de ayudar; no estaba convencido de que la propuesta arrojará resultados que guardaran proporción con sus costos.

Por su parte, el senador Wellstone (MN) se opuso argumentando que la actual estrategia estadounidense contra las drogas en América Latina, de erradicación e interdicción, ha fracasado, y por ser partidario de aumentar los recursos destinados a tratamiento médico y educación a escala nacional. Wellstone se ha caracterizado por la defensa de los derechos humanos y el respaldo a los derechos de los trabajadores. En su momento, Wellstone se propuso formular una enmienda para remover el componente militar del paquete y transferir estos recursos a la reducción de la demanda en Estados Unidos.

La senadora demócrata Barbara Boxer (CA), que representa a California, un Estado afectado sensiblemente por el creciente impacto de las drogas sintéticas, se opuso al paquete de ayuda en razón de su posición frente a la lucha contra las drogas, con hincapié en el frente interno. A esto se sumó su preocupación en materia de derechos humanos. Cabe destacar que en las entrevistas con personas activas dentro de las organizaciones defensoras de los derechos humanos, reconocen en esta congresista un fuerte apoyo a sus cuestionamientos en esta materia¹¹¹.

¹¹⁰ “Senado de Estados Unidos debate la ayuda”, en *El Tiempo*, 21 de marzo de 2000.

¹¹¹ Entrevista con miembros de Amnesty International USA y LAWG.

Los senadores demócratas se dividieron frente al paquete de ayuda de manera más notoria que los republicanos. Dentro de la bancada demócrata se dividieron incluso los denominados liberales. Así, por ejemplo, Biden (DE) apoyó el paquete, afirmando que era irresponsable no votar la ayuda a Colombia. Por el contrario, Wellstone (MN) se opuso¹¹².

El senador republicano Slade Gorton (WA) cuestionó la ayuda principalmente sobre la base de su posición frente a la lucha contra las drogas y por razones fiscales. No se puede desconocer que una de las discusiones en materia de la política interna en Estados Unidos es precisamente el tema del gasto público y el asunto de cómo gastar los recursos provenientes del superávit fiscal, que se ha convertido incluso en bandera de campaña electoral. El senador Gorton solicitaba una mayor asignación de recursos para la lucha interna contra las drogas ilícitas. Gorton representaba a Washington, que es objeto de atención por el creciente impacto de la droga a raíz de la multiplicación en ese Estado de laboratorios clandestinos para la fabricación de metaanfetaminas¹¹³.

La actitud del senador Lott (MS) merece un comentario aparte. Su desempeño fue caracterizado por el juego político previsible en su papel de líder, para ese entonces, de la mayoría republicana en el Senado¹¹⁴. Lott no venía de la tradición de algunos de sus colegas republicanos, sensibles frente a la problemática colombiana, y al igual que a los demás republicanos, le incomodaba que el presidente Clinton y los demócratas se llevaran el crédito en cuanto a la lucha contra las drogas, la cual había sido preocupación de miembros de su bancada desde hacía varios años. El juego político condujo a Lott a cierta acción errática. Suscribió primero la carta conjunta con Hastert (IL) para llamar la atención de la administración sobre el tema colombiano, pero cuando en enero de 2000 se presentó la propuesta de la administración, se comportó como líder de la oposición en la batalla presupuestal. Lott sostuvo primero que la ayuda a Colombia, al igual que los fondos solicitados por la administración para Kosovo, no debían ser considerados como parte de una adición presupuestal de emergencia, sino que debían ser parte del presupuesto ordinario del año fiscal 2001¹¹⁵. Luego, cuando el paquete ya había sido aprobado por la Comisión de Apropiaciones de la Cámara, en el plenario de la Cámara, por un amplio margen, y por la Comisión de Apropiaciones del Senado, interpuso todo tipo de trabas procedimentales para retardar la llegada del tema a la plenaria del Senado.

La versión del Senado

En la Comisión de Apropiaciones del Senado el proyecto fue adoptado el 19 de mayo de 2000 por 23 votos a favor y tres en contra. El proyecto aprobado reducía en más de 300

¹¹² De alguna manera, la visibilidad de Wellstone se disminuyó un tanto por no ser miembro de la Comisión de Apropiaciones y haber figurado apenas más tarde en el proceso de discusión sobre el paquete de ayuda.

¹¹³ Aspiraba a la reelección y fue derrotado por un escaso margen en las elecciones del 7 de noviembre de 2000.

¹¹⁴ Lott, un caracterizado conservador, ha venido manejando su partido en el Senado desde junio de 1996, luego de que el ex candidato presidencial Bob Dale dejara su cargo de jefe de la mayoría republicana en el Senado para iniciar su campaña. Su condición de líder de la mayoría le otorga autonomía para decidir qué llega y qué no a la plenaria del Senado.

¹¹⁵ "House approves additional \$4 billion for defense", *Op. cit.*, p. 06-A.

millones de dólares los fondos previstos en la versión de la Cámara y eliminaba del paquete los helicópteros Black Hawk¹¹⁶.

La comisión aprobó 934 millones de dólares dentro del presupuesto de operaciones extranjeras y 86 millones en el de construcciones militares, para un total de 1.020 millones de dólares distribuidos en los dos próximos años y efectivos tan pronto se lograra un acuerdo con la Cámara de Representantes y el presidente Clinton firmara ambos proyectos. De este dinero, solo alrededor de 750 millones serían para Colombia. A este monto, sin embargo, se sumarían un poco más de 300 millones de dólares que habían sido aprobados para los años 2002 y 2001.

El Senado en pleno aprobó por 95 a 4 su versión del paquete de ayuda el 22 de junio de 2000¹¹⁷, cuando adoptó la Ley de Apropiaciones para Operaciones Extranjeras (S2522), que incluye la mayoría de los componentes del paquete, más del 90% de la ayuda. El resto, referente a entrenamiento militar y mejoramiento de la capacidad aérea (48 millones de dólares aproximadamente) está incluido en la Ley de Apropiaciones de Construcciones Militares (S2521), aprobada por el Senado el 18 de mayo de 2000.

La versión aprobada por el Senado en pleno conservó esencialmente lo adoptado en la Comisión de Apropiaciones. Proporciona menos ayuda militar que la considerada en la propuesta de la administración y en la versión aprobada por la Cámara, e introduce fuertes condicionamientos en materia de derechos humanos. El paquete de ayuda se redujo de 1.300 millones de dólares aproximadamente 1.100 millones, de los cuales 750 millones son para Colombia, más 305 millones ya aprobados para la vigencia de los años 2000 y 2001; le corresponden a Colombia 1.055 millones, contra la propuesta de la administración de 1.273 millones de dólares.

El recorte más significativo se hizo en el componente destinado a la lucha contra los narcóticos en el sur de Colombia. El comité no solo eliminó todos los helicópteros Black Hawk, para reemplazarlos por los Huey, sino que además recortó casi a la mitad los fondos del Pentágono para dotar y entrenar a dos batallones antinarcóticos más del Ejército. En efecto, de los más de 450 millones de dólares que había pedido la administración para la compra de 30 Black Hawk y 33 Huey, el Senado sólo autorizó 118 millones, con los que se comprarían 60 helicópteros Huey repotenciados. Por los lados del Pentágono, de los 130 millones de dólares originalmente solicitados, sólo fueron aprobados 86 millones. El argumento formal fue que los Black Hawk son demasiados costosos y que el cambio de equipos permitiría un ahorro cercano a los 300 millones de dólares dado que cada Black Hawk cuesta 12,8 millones de dólares contra 1,8 millones de cada Huey. Para sectores de la Policía Nacional y para algunos republicanos en la Cámara, la medida fue el resultado del cabildeo por parte de Bell Helicopter Textron, la compañía de Texas que produce los Huey. Este argumento es debatido por otros que aseguran que la United Technologies Corporation, dueña de Sikorsky, la compañía de Connecticut que produce los Black Hawk, también se empleó a fondo en la labor de cabildeo y que las razones que pesaron más fueron las referentes a los costos. La única partida que registró aumentos fue la

¹¹⁶ “Ayuda avanza con recortes”, en *El Tiempo*, 10 de mayo de 2000.

¹¹⁷ Votaron en contra los demócratas Russell Feingold (WI) y Paul Wellstone (MN), y los republicanos Bob Smith (NH) y Craig Thomas (WY). El demócrata Tim Jonson (SD) no votó.

correspondiente a derechos humanos y el fortalecimiento de la democracia, que aumentó de 93 millones de dólares a 143 millones.

Entre las enmiendas aprobadas se pueden mencionar la que fue propuesta por el senador republicano Jeff Sessions (AL) en la que reafirma el apoyo de Estados Unidos al gobierno colombiano en su lucha contra los grupos insurgentes; la presentada por el senador demócrata Robert Byrd (WV) para aumentar el número de personal militar estadounidense autorizado para permanecer en Colombia, y la propuesta por el también senador republicano James Inhofe (OK), sobre los ciudadanos estadounidenses que permanecen secuestrados en Colombia. La enmienda de Inhofe (OK) afirma que los ciudadanos David Mankins, Mark Rich y Rick Tenenoff, secuestrados desde enero 31 de 1993, al parecer en manos de las FARC, —“organización narcoguerrillera”, según la califica la moción— son los estadounidenses que han permanecido por más largo tiempo en condición de rehenes y que tales actos contra trabajadores humanitarios atentan contra la dignidad humana básica y son perpetrados por criminales que, por lo tanto, no merecen ninguna forma de reconocimiento. La misma moción pide que se solicite a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas condenar el secuestro y presionar a las FARC para resolver esta situación¹¹⁸.

Por otra parte, en el proceso surtido en su seno, el Senado rechazó cuatro enmiendas que pueden haber afectado el paquete; de ellas tres fueron formuladas por senadores demócratas. La primera, de Paul Wellstone (MS), que buscaba trasladar fondos de ayuda militar hacia tratamiento interno¹¹⁹. La segunda, de Christopher Dodd (CT), que, con miras a reincorporar los helicópteros Black Hawk al paquete, proponía que el Departamento de Defensa, en coordinación con los militares colombianos, escogiera el tipo de helicóptero más apropiado¹²⁰. La tercera, de Barbara Boxer (CA), que buscaba limitar la participación de tropas estadounidenses en Colombia¹²¹. También fue derrotada abrumadoramente una enmienda del republicano Slade Gorton (WA), que buscaba recortar 200 millones de dólares del paquete de ayuda a Colombia¹²².

La siguiente es una lista de las condiciones incluidas en el proyecto de ley que obligaría a los gobiernos de Estados Unidos y Colombia a proporcionar detallada información sobre diversos aspectos de la situación en Colombia¹²³:

- 1) No más de treinta días después de que el proyecto se convierta en ley, y antes de que cualquier dinero del paquete de ayuda se desembolse, el Departamento de Estado deberá presentar un informe sobre los usos propuestos de los fondos país por país.
- 2) El Departamento de Estado deberá certificar, al comienzo de cada año fiscal de esta ayuda, que el gobierno colombiano está haciendo lo debido para luchar tanto contra las violaciones de

¹¹⁸ Sobre el particular véase <http://www.ciponline.org>

¹¹⁹ La enmienda fue derrotada por 89 a 11. Para mayor información véase <http://www.ciponline.org/colombia/aid/fullsenate.htm>

¹²⁰ La enmienda fue derrotada por escaso margen, 51 a 47. Véase <http://www.ciponline.org>

¹²¹ Esta enmienda fue rechazada a través de un mecanismo procedimental, “punto de orden”.

¹²² Rechazada por 79 a 19 votos, véase <http://www.ciponline.org>

¹²³ Algunos de estos requisitos ya estaban establecidos por ley, pero unidos a otros nuevos reflejan un creciente interés de supervisión legislativa en la política estadounidense hacia Colombia.

derechos humanos por parte de elementos de las Fuerzas Armadas colombianas como contra los grupos de autodefensa.

- 3) No más de sesenta días después de que el proyecto se convierta en ley, el presidente de Estados Unidos deberá presentar un informe sobre la estrategia antidrogas en Colombia y sus países vecinos, incluyendo objetivos, fechas límite, programas, costos aproximados de implementación y sus efectos en Estados Unidos.
- 4) No más de seis meses después de que el proyecto se convierta en ley, y cada seis meses mientras dure la ayuda al Plan Colombia, el Departamento de Estado deberá presentar un informe sobre la situación de extradiciones solicitadas a países que reciben ayuda antinarcóticos de Estados Unidos analizando obstáculos legales a su pronta extradición y los pasos tomados por autoridades de ambos países para superarlos.
- 5) Ninguno de los fondos adicionales a los aprobados por esta ley estará disponible para apoyar el Plan Colombia hasta cuando el presidente de Estados Unidos presente un informe solicitando los recursos y el Congreso pase una resolución conjunta aprobándolos.
- 6) El presidente de Estados Unidos deberá presentar al Congreso informes mensuales sobre el número total de personal militar y civil estadounidense asignado a Colombia para la lucha antidrogas, sus actividades y duración de rotación.

Conferencia o conciliación

Las diferencias entre las versiones de Cámara y Senado fueron sometidas al procedimiento de conciliación por medio de la llamada Conferencia, integrada por representantes de las dos cámaras. La Conferencia se realizó fundamentalmente con miembros de los comités de apropiaciones de la Cámara y el Senado.

Hicieron parte del mecanismo de la conferencia los representantes republicanos C.W. Bill Young (FL), presidente de la Comisión de Apropiaciones de la Cámara; Sonny Callahan (AL), presidente de la Subcomisión de Operaciones Extranjeras; Ralph Regula (OH), Jerry Lewis (CA); Harold Rogers (KY), y Joe Skeen (NM). Asimismo, hicieron parte de ella los representantes demócratas David R. Obey (WI), —el demócrata de mayor jerarquía dentro de la Comisión de Apropiaciones—, John Murtha (PA), Merrey Kaptur (OH) y Nancy Pelosi (CA).

Del mismo mecanismo hicieron parte los senadores republicanos Ted Stevens (AK), entonces presidente de la Comisión de Apropiaciones del Senado; Mitch McConnell (KY), presidente de la Subcomisión de Operaciones Extranjeras; Conrad Burns (MT); Larry Craig (ID); Kay Bailey Hutchinson (TX), y Jon Kyl (AZ). También hicieron parte de ella los senadores demócratas Robert Byrd (WV) —el demócrata de mayor jerarquía en la Comisión de Apropiaciones del Senado—, Daniel Inouye (HI), Patrick Leahy (VT) —el demócrata de mayor jerarquía en la Subcomisión de Operaciones Extranjeras—, Patty Murray (WA) y Harry Reid (NV).

En las negociaciones en la conferencia hubo una serie de modificaciones a los proyectos aprobados respectivamente por la Cámara y por el Senado. Las diferencias estaban en los costos, equipo y condicionamientos. Se conciliaron las versiones aprobadas en Cámara y Senado en relación con los helicópteros: se aprobaron 18 Black Hawk y 42 Huey (12 para la Policía) con un costo de 328 millones de dólares. Se combinaron las condiciones que en materia de derechos humanos aprobaron la Cámara y el Senado,

respectivamente, pero por iniciativa republicana se introdujo un *waiver* por razones de seguridad nacional. En el Senado los condicionamientos en materia de derechos humanos habían sido formulados por los Senadores Leahy, Kennedy y Durbin, los cuales contaban con la complacencia de numerosas organizaciones defensoras de los derechos humanos.

Los fondos asignados a derechos humanos (51 millones de dólares) triplican los solicitados por la administración (15 millones de dólares), superan los presupuestados por la Cámara (17 millones de dólares) y están apenas un poco por debajo de los presupuestados por el Senado (53,5 millones de dólares). Aquí se evidencia la enorme presión que sobre la materia ejercieron los senadores demócratas Leahy (VT) y Wellstone (MN)¹²⁴.

La suma apropiada para desarrollo alternativo, 68,5 millones de dólares, es inferior a la solicitada por la administración (106,5 millones de dólares) y también inferior a las sumas aprobadas en las versiones de Cámara (108 millones de dólares) y Senado (95 millones de dólares). También hubo recortes a la suma presupuestada para la asistencia a los desplazados, de la cual una parte había quedado parcialmente incluida dentro del rubro de desarrollo alternativo. Se eliminaron las condiciones ambientales sobre herbicidas que habían sido introducidas por el Senado y una disposición que aumentaba los fondos para los desplazados aprobada en la Cámara.

Hubo, en todo caso, insatisfacción en sectores defensores de los derechos humanos y también en sectores que tradicionalmente habían defendido la ayuda a Colombia, entre ellos el representante Gilman, amigo de la Policía Nacional, quien hubiera preferido más fondos para la Policía que para los militares colombianos¹²⁵.

El paquete finalmente aprobado

El paquete aprobado por el Congreso fue de 1.319,1 millones de dólares, de los cuales 860,3 millones corresponden a asistencia para Colombia y el resto para los países vecinos (110 millones para Bolivia, 32 millones para Perú y 20 millones para Ecuador) y para las agencias estadounidenses comprometidas en operaciones antinarcóticos en la Región Andina.

De los fondos aprobados para Colombia, 519,2 millones de dólares (60%) corresponden a asistencia militar, 123,1 millones (14%) para asistencia a la Policía Nacional, 68,5 millones (8%) para proyectos de desarrollo alternativo, 51 millones (6%) para promoción y defensa de los derechos humanos, 45 millones (5%) para fortalecimiento de las instituciones, 37,5 millones (4%) para ayuda a los desplazados, 13 millones (2%) para reforma judicial y 3 millones para apoyo en general a la búsqueda de la paz.

Dentro de los 519,2 millones de dólares para asistencia militar se incluyen 328 millones para los helicópteros, 208 millones para los 16 Black Hawk con destino al Ejército y 120

¹²⁴ Véase <http://www.ciponline.org>

¹²⁵ De hecho, con posterioridad a la aprobación del paquete de ayuda a Colombia, el representante Gilman ha reiterado sus críticas al redireccionamiento de la ayuda hacia el Ejército. Véase la información publicada sobre el particular “Key house leader withdraws support for Colombia aid plan”, en *The New York Times*, 17 de noviembre de 2000.

millones para los Huey. En este sentido, es pertinente precisar que en la versión final aprobada se incluyen 18 Black Hawk (16 para el Ejército y 2 para la Policía) y 42 Huey (30 para el Ejército y 12 para la Policía). Dentro de los 115,6 millones de dólares apropiados para la Policía se incluyen 26 millones para dos helicópteros Black Hawk.

Las condiciones

Conforme a la sección 3201 de la Ley de Apropriaciones Suplementarias de Emergencia, la asistencia a Colombia para los años 2000-2001 será entregada a condición de que la Secretaría de Estado certifique ante las correspondientes comisiones del Congreso que:

1) El presidente de Colombia ha instruido por escrito para que el personal de las Fuerzas Armadas de Colombia que sea creíblemente acusado de haber cometido graves violaciones a los derechos humanos, sea llevado ante la justicia ordinaria colombiana de conformidad con la sentencia C-358 de 1997 de la Corte Constitucional de Colombia, en relación con la jurisdicción de la justicia ordinaria en casos de derechos humanos.

2) El comandante general de las Fuerzas Militares ha procedido a suspender del servicio de manera inmediata a cualquier miembro de la institución contra quien existan acusaciones creíbles por graves violaciones a los derechos humanos o por haber ayudado o colaborado con grupos paramilitares. El gobierno colombiano deberá informar al Departamento de Estado acerca de las medidas adoptadas para que el comandante de las Fuerzas Militares pueda adelantar dicha labor.

3) La Fuerza Pública colombiana y sus comandantes están cumpliendo a cabalidad con las dos condiciones anteriores y cooperando plenamente con las autoridades civiles en la investigación, juzgamiento y castigo por parte de la justicia ordinaria de los miembros contra quienes haya acusaciones creíbles por graves violaciones a los derechos humanos. Corresponde al gobierno de Colombia proporcionar la información que se resume a continuación:

- Actividades llevadas a cabo por la Procuraduría y la Fiscalía en las operaciones militares desarrolladas y facultades de dichos organismos sobre el particular.
- Presencia de personal militar -en caso de que la haya- encargado de controlar la legalidad de las actuaciones de las Fuerzas Militares.
- Curso del procedimiento de investigación frente a una violación de derechos humanos, incluyendo la investigación inicial realizada por las Fuerzas Militares, pesquisa adelantada por la fiscalía y remisión a la justicia ordinaria o penal militar según corresponda.
- Estadísticas sobre las investigaciones y sobre mecanismos de cooperación, incluso la remisión de investigaciones realizadas por las Fuerzas Militares y las remitidas a la Fiscalía.
- Estadísticas sobre violaciones a los derechos humanos, investigaciones realizadas, procesos realizados en las diversas instancias judiciales, indicando los casos remitidos directamente a la justicia ordinaria. La información deberá incluir los rangos de los miembros de las Fuerzas Militares investigados, condenados o absueltos.

4) El gobierno colombiano está llevando ante la justicia ordinaria a los líderes e integrantes de los grupos paramilitares y a los miembros de las Fuerzas Militares que presten ayuda o colaboren con dichos grupos. La información del gobierno colombiano incluirá estadísticas de las acciones desarrolladas, combates, bajas, capturas, investigaciones, rangos de los sindicados y condenas de los responsables.

5) El gobierno colombiano acepta y está llevando a cabo una estrategia con miras a eliminar totalmente la producción de coca y amapola para el año 2005, mediante una combinación de programas de desarrollo alternativo, erradicación manual y fumigación aérea con herbicidas ambientalmente seguros.

6) Las Fuerzas Militares de Colombia están desplegando en sus unidades un grupo permanente de juzgamiento militar, para investigar actos de mala conducta cometidos por sus miembros.

Ninguna ayuda puede ser proporcionada hasta tanto se emita esta certificación. Sin embargo, cuando quiera que el interés nacional de Estados Unidos así lo demande, el presidente estadounidense puede obviar las condiciones por medio de un *waiver*.

Con otras disposiciones se establecieron condiciones y limitaciones adicionales. La sección 3204 (b) estableció límites al número de tropas (máximo 500 unidades) y contratistas (máximo 300 contratistas) estadounidenses presentes en Colombia. Aquí también puede obviarse el requisito en caso de emergencia, evacuaciones u operaciones de rescate¹²⁶.

LOS DIVERSOS CABILDEOS

El cabildeo (*lobby*) de los negocios y de las organizaciones no gubernamentales comprometidas en la defensa de los derechos humanos. Cabildeo del gobierno colombiano y el llamado cabildeo compartido que buscó sensibilizar a un grupo de legisladores estadounidenses sobre la problemática colombiana.

En el proceso legislativo estadounidense los cabildeos desempeñan un papel más evidente que en muchas otras latitudes. En la discusión del paquete de ayuda a Colombia hubo diversos tipos, desde el realizado directamente por la administración estadounidense y el gobierno colombiano hasta el de los grupos defensores de los derechos humanos, pasando por diversos grupos de interés, incluido el sector de los negocios.

Al referirnos al cabildeo es procedente empezar por hacer algunas precisiones. En primer lugar hay que señalar la compleja labor que implica documentar algunas de sus formas, porque por su propia naturaleza es una actividad que, si bien es evidente por los resultados, deja pocas huellas. En el caso de grupo sociales de interés es un poco más fácil hacer seguimiento a dicha actividad porque estos grupos, generalmente organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro, expresan de manera abierta sus objetivos y tienen un interés adicional en hacer visible y evidente su actividad. Más complejo es, sin duda, documentar los cabildeos cuando son realizados por actores con intereses

¹²⁶ Información detallada en <http://www.ciponline.org/colombia/aid>

económicos inmediatos, como el de los negocios, o por agentes gubernamentales, cuya labor está generalmente acompañada de la discreción requerida para no causar efectos que entorpezcan o frustren los fines deseados. En estos casos el cabildeo tiende a inferirse del interés objetivo y de los resultados obtenidos.

El lobby de los negocios

Era evidente que si una porción del paquete de ayuda era de naturaleza militar, una parte interesada en ese proceso la constituían las industrias del sector, entre ellas United Technologies, Textron y Lockheed Martin, las cuales, como es natural, adelantaron una actividad febril de cabildeo.

El interés de las empresas fabricantes de helicópteros, Sikorsky y Bell, se hizo más visible una vez se conoció la propuesta formulada por la administración en la que se incluía la compra de 30 helicópteros Black Hawk¹²⁷. Representantes de dichas empresas se aproximaron a congresistas clave en el proceso de toma de decisiones para promover sus intereses, al no hacer cabildeo con algunos opositores al proyecto de ayuda, causaron una reacción más crítica de parte de estos.

Como se ha dicho, uno de los promotores de la ayuda a Colombia ha sido el senador por Connecticut, Christopher Dodd. Dicho Estado es sede de la United Technologies, firma de la que es filial la empresa Sikorsky, productora de los helicópteros artillados Black Hawk.

La empresa Textron, de Texas, también tenía interés en que se concretara la ayuda a Colombia, toda vez que es la productora de los helicópteros Huey, bien conocidos en el medio colombiano. La Textron contó en todo momento con el apoyo de la bancada tejana en el Congreso.

Por su parte, la Lockheed Martin tiene un interés directo en la suerte de la lucha antidrogas, porque se trata de una empresa especializada en suministro de equipos de monitoreo a partir de tecnología satelital, que adelanta ya varios proyectos en América Latina, entre otros, los que implican el uso de los equipos de radar instalados en la región amazónica de Brasil y que hacen parte de la estrategia antinarcóticos de ese país.

Se han publicado numerosas versiones según las cuales la Lockheed Martin había contratado una encuesta sobre el problema de las drogas en Estados Unidos que mostró que el público le daba más crédito a los republicanos que a los demócratas en la lucha antidrogas¹²⁸. En varios medios se ha especulado sobre la contribución de dicha encuesta para mover a la administración estadounidense a decidirse a presentar un ambicioso paquete de ayuda a Colombia y a actuar más rápidamente sobre el tema en un año electoral. Sin embargo, fuentes del Congreso, principalmente republicanas, desestimaron el impacto de dicha encuesta afirmando que no había mostrado nada nuevo¹²⁹.

¹²⁷ En círculos del Congreso se afirma que la propia firma Sikorsky fue sorprendida por el elevado número de helicópteros, ya que la expectativa estaba alrededor de diez o quince y no treinta.

¹²⁸ “El despegue”, en *Cambio*, 1 de octubre de 2000.

¹²⁹ Entrevista con funcionarios del Congreso.

Otro exponente del cabildeo del sector privado a favor de la ayuda a Colombia es el consorcio US Colombia Business Partnership, liderado por las petroleras, empresas especialmente afectadas por el conflicto interno colombiano. Del mismo consorcio hacen parte Occidental Petroleum Company, Texaco y British Petroleum, así como otras empresas con intereses en Colombia, entre ellas Caterpillar, Bechtel y Pfizer¹³⁰.

Pero el cabildeo no sólo lo hacían las empresas; también lo adelantaban las diversas agencias de la administración. La falta de actividad de algunas de ellas en este sentido implicó una menor asignación de recursos. En este sentido se debe destacar el caso de la DEA, agencia que por su inactividad dejó de percibir recursos que le habían sido asignados tanto por los proyectos aprobados en la Cámara como en el Senado, recursos que desaparecieron en la versión final luego del trabajo conjunto de la conferencia entre las dos cámaras.

El lobby del gobierno colombiano

Al trabajo de la administración a través de un importante grupo de legisladores republicanos y algunos demócratas, se sumó el del gobierno colombiano, liderado por el propio presidente, quien realizó gestiones durante las visitas a Estados Unidos en el otoño de 1999 y en la primavera de 2000. Fuentes del Congreso, tanto republicanas como demócratas, al igual que fuentes de la administración y voceros de las organizaciones defensoras de los derechos humanos, coincidieron en reconocer el papel fundamental de la diplomacia presidencial. Asimismo, reconocieron el profesionalismo con que se movieron en la labor de cabildeo, el canciller, el ministro de defensa, el embajador en Washington y sus colaboradores en la sede diplomática colombiana en esa capital.

Por otra parte, el gobierno colombiano contrató para efecto del cabildeo en Washington a la firma Akin, Gump, Hauer & Feld, L.L.P., en cuya junta directiva habría tenido asiento Vernon Jordan, amigo cercano del presidente Clinton.

Por vía de ejemplo, a continuación se registran algunas de las visitas realizadas por funcionarios y personajes colombianos entre septiembre de 1999 y mayo de 2000:

- La primera semana de octubre de 1999, una delegación encabezada por el ministro de Defensa de Colombia, Luis Fernando Ramírez, se consagró a hacer cabildeo a favor de la ayuda en la Casa Blanca, el Pentágono y el Congreso. En el marco del grupo de trabajo bilateral de defensa, el ministro colombiano se reunió con el secretario de Defensa, Bill Cohen, el 8 de octubre.
- El presidente Pastrana viajó el 19 de octubre con el mensaje de que la estabilidad social, política y económica de Colombia dependía también de que otros países reconocieran y asumieran su cuota de responsabilidad en la lucha mundial contra el narcotráfico.
- Con el mismo propósito viajaron a Estados Unidos el ministro del Interior, el director de Planeación de la época, Mauricio Cárdenas, y un grupo de congresistas, quienes visitaron el Congreso y el Departamento de Estado.

¹³⁰ “El despegue”, *Op. cit.*

- También viajaron en función de cabildeo Jaime Ruiz, Nicanor Restrepo y Juan Manuel Santos, quienes se reunieron con 25 congresistas —a instancias del Interamerican Dialogue—, con funcionarios del Consejo Nacional de Seguridad, con Thomas Pickering y otros funcionarios del Departamento de Estado.
- La primera semana de noviembre de 1999, el fiscal Alfonso Gómez Méndez se reunió con la procuradora general, Janet Reno, con quien discutió la importancia de aprobar el paquete de ayuda. Según medios de prensa, Reno se comprometió a mediar en vista de que el presupuesto de su cartera —Justicia— todavía no había sido aprobado y de allí podrían salir algunos de los recursos requeridos por Colombia¹³¹.
- El presidente viajaría nuevamente en la primavera de 2000 para lograr destrabar el proceso, que se encontraba “rehén” de Trend Lott. Aprovecharía su estadía para reforzar el apoyo de importantes soportes del paquete de ayuda, entre otros el presidente de la Cámara, Dennis Hastert; con el líder de los demócratas en el Senado, Tom Daschle, y con miembros de la Comisión de Relaciones Internacionales del Senado.

El lobby compartido

Hubo también lo que se puede denominar un cabildeo compartido entre la administración estadounidense y el gobierno colombiano para contribuir a la información y a la persuasión, y para ganar el apoyo de ciertos congresistas estadounidenses hacia el paquete de ayuda a Colombia. Desde el comienzo de la administración Pastrana y hasta mediados del año 2000, visitaron a Colombia 43 congresistas estadounidenses, 33 representantes a la Cámara y 10 senadores. De los representantes que estuvieron en Colombia en el período indicado 15 fueron demócratas y 18 republicanos; de los senadores, 6 demócratas y 4 republicanos.

Los siguientes representantes demócratas visitaron Colombia: Gary L. Ackerman (NY), Bob Clement (TN), Robert E. Cramer Jr. (AL), Joseph Crowley (NY), Pat Danner (MO), William D. Delahunt (MA), Sam Farr (CA), Carolyn B. Malloney (NY), Patsy T. Mink (HI), John P. Murtha (PA), Salomón P. Ortiz (TX), Nancy Pelosi (CA), Owen B. Piekett (VA), Gene Taylor (MS) y Nydia M. Velásquez (NY).

Los siguientes representantes republicanos visitaron Colombia: Cass Ballenger (NC), Judy Biggert (IL), Steve Buyer (IN), Sonny Callahan (AL), Barbara Cubin (WY), John J. Duncan Jr. (TN), Terry Everett (AL), Tillie K. Fowler (FL), Benjamin A. Gilman (NY), Dennis Hastert (u), Jim Kolbe (AZ), Howard P. McKeon (CA), Jerry Moran (KS), Doug Ose (CA), Marshall Sanford (SC), John B. Shadegg (AZ), Mark E. Souder (IN) y Floyd Spence (SC).

También visitaron Colombia los senadores demócratas Joseph Biden Jr. (DE), Christopher Dodd (CT), Richard Durbin (n.), Bob Graham (FL), Frank Lautenberg (NJ) y Jack Reed (ni), y los republicanos Paul Coverdell (GA), Mike DeWine (OH), Mitch McConnell (KY) y Arlen Specter (PA)¹³².

¹³¹ “No he hablado con Clinton de ayuda: Lott”, *Op. cit.*

¹³² República de Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Memoria al Congreso nacional 1999-2000*, Bogotá, agosto de 2000, pp. 360-362.

De los 43 congresistas que visitaron Colombia, 32 apoyaron el paquete de ayuda, entre ellos, 22 representantes (13 republicanos y 9 demócratas) y los 10 senadores (6 demócratas y 4 republicanos). Entre los visitantes se destaca la oposición al paquete por parte de los representantes demócratas Pelosi (CA), Crowley (NY), Danner (MO), Mink (HI) y Velásquez (NY).

El lobby de los Derechos Humanos

El cabildeo de las organizaciones no gubernamentales defensoras de los derechos humanos merece un comentario separado. Este no solamente se ha intensificado, sino que se ha hecho más eficaz y hasta cierto punto más pragmático. Se están adoptando técnicas de negociación más elaboradas, y esto se puede apreciar en resultados como los obtenidos en la versión del paquete de ayuda aprobada por el Senado y, de alguna manera, en la versión final adoptada por el mecanismo de conferencia del Congreso de Estados Unidos.

Las entrevistas realizadas con miembros de diversas organizaciones defensoras de los derechos humanos permiten descubrir una gran variedad de matices y concepciones, y evidencian que, aun cuando todas aquellas organizaciones coinciden en la noble misión de la promoción y defensa de los derechos humanos, divergen en la lectura de la situación colombiana y también en cuanto al paquete de ayuda debatido en el Congreso de Estados Unidos.

Fuentes de tales organizaciones señalaron su beneplácito con las enmiendas que sobre la materia fueron introducidas en la versión del paquete de ayuda aprobado en el Senado, las cuales, aseguraron, fueron en primer lugar fruto de la concertación realizada por el señor Vivanco, de Human Rights Watch, con el senador Leah¹³³. Por el contrario, criticaron el tratamiento que le dio la versión de la Cámara al tema, particularmente a instancias de los representantes republicanos Dan Burton (IN), Benjamin A. Gilman (NY) y Porter J. Goss (FL), y los demócratas Sam Farr (CA) y William D. Delahunt (MA). Ante la enmienda de los representantes mencionados, se presentó un frente común que llevó la voz de las ONG defensoras de los derechos humanos integrado entre otros por los representantes David R. Obey (WI), Nancy Pelosi (CA) y James P. McGovern (MA).

Las ONG de derechos humanos vieron algunas bajas en su apoyo en el Congreso cuando algunos congresistas con un buen historial en la materia cedieron ante los intereses económicos de empresas de los estados que representan. Este es el caso de los senadores demócratas Christopher Dodd (CT), quien tiene un historial de defensa de los derechos humanos en América Central, y Richard Durbin (IL), quien cambió su posición y pasó a apoyar el paquete de ayuda y la dotación de helicópteros.

A continuación se registra, de una manera sucinta, la posición de las más relevantes ONG defensoras de los derechos humanos frente al paquete de ayuda, lo cual permite apreciar

¹³³ No obstante, al menos un representante de una organización dejó ver su inconformidad por lo que denominó exceso de pragmatismo del señor Vivanco.

las posiciones generales y algunos de los matices y acciones de cara al debate del tema en el Congreso de Estados Unidos.

Amnistía Internacional USA (AI) tiene varios años siguiendo la situación en Colombia. Su campaña internacional sobre Colombia lleva más de seis años, el mismo período en que le ha hecho seguimiento a la ayuda militar con destino a Colombia. AI se opone en general a la ayuda militar o aprovisionamiento de armas, materiales o entrenamiento cuando es probable que esta ayuda fomente violaciones a los derechos humanos, como lo ha hecho recientemente con la venta a Turquía de helicópteros de ataque por valor de 4 mil millones de dólares.

AI considera que el Plan Colombia se basa en un análisis de las raíces del conflicto y la crisis de los derechos humanos enfocado hacia las drogas, desdeñando por completo la propia responsabilidad histórica y actual del Estado. Para AI el Plan propone principalmente una estrategia militar (el componente estadounidense) para hacer frente a los cultivos ilícitos y al narcotráfico por medio de la asistencia militar a las Fuerzas Armadas y de Policía. AI no se opone a la ayuda a Colombia en general; cuestiona el componente de ayuda al Ejército colombiano, al cual señala como responsable de violaciones a los derechos humanos. No tendría iguales cuestionamientos a la ayuda a la Policía Nacional por cuanto no tiene documentado un registro de violación de derechos humanos por parte de ella.

AI se opone al paquete de ayuda porque cree que producirá un escalamiento del conflicto y de la crisis de derechos humanos, y porque considera tener pruebas suficientes de que los grupos paramilitares operan con el apoyo tácito de las Fuerzas Militares de Colombia. AI promovió la modificación del proyecto presentado por la administración con miras a eliminar de él los recursos para las Fuerzas Militares; igualmente promovió y apoyo la comunicación que en este sentido dirigieron en su momento al presidente de la Comisión de Apropiaciones de la Cámara, C.W. Bill Young, los representantes Tammy Baldwin (WI), Tom Campbell (CA), Jan Schakowsky (IL), Jerrold Nadler (NY) y Maxine Waters (CA)¹³⁴.

Cuando se discutía el paquete en la Cámara, AI, junto con otras organizaciones y algunos *think tanks*, se dirigió al entonces líder de la mayoría republicana del Senado, Trent Lott, para evitar que se incorporaran los fondos para Colombia dentro del presupuesto de emergencia. Las organizaciones signatarias de la comunicación expresaron a Lott su satisfacción por declaraciones aparecidas el 21 de marzo en *The Washington Post*, en las que Lott señaló que la oportunidad para la aprobación del suplemento había pasado. La comunicación señalaba que el afán en aprobar el paquete era peligroso, dada la cuantiosa suma solicitada, las ramificaciones para la política de Estados Unidos de un mayor involucramiento en la guerra y la probabilidad de mayores violaciones de los derechos humanos y aun de una catástrofe humanitaria¹³⁵.

¹³⁴ Letter to Honorable C.W. Bill Young, Chairman, House Committee on Appropriations on Foreign Aid to Colombia, 1º de marzo de 2000. <http://www.amnestyusa.org/countries/colombia/houseletter03072000.html>

¹³⁵ La comunicación fechada el 21 de marzo de 2000 estaba suscrita por William F. Schulz, director ejecutivo de Amnesty International USA; el embajador Robert White, presidente del Center for International Policy; Cristina Espinel y Barbara Gerlach, copresidentes del Colombia Human Rights Committee; Edward (Ned) W. Stowe, secretario legislativo de Friends Committee on National Legislation; John Cavanagh, director del Institute for Policy Studies; Kimberly Stanton,

Aun cuando Al reconoce la Ley Leahy como un paso adelante en materia de protección a los derechos humanos¹³⁶, destaca que sólo cubre ayuda oficial, no transacciones comerciales o ayuda encubierta. No está satisfecha todavía con los progresos exhibidos por los militares colombianos porque atribuye la disminución de violaciones a los derechos humanos al hecho que ésta corre ahora por cuenta de los paramilitares, frente a los cuales considera que el Estado no se ha empleado a fondo y que aún existen vínculos entre agentes militares y fuerzas paramilitares. Advierten que la enmienda Leahy puede ser evadida por medio de las violaciones cometidas por agentes no estatales que pueden contar en un momento determinado con ayuda de agentes del Estado. Aseguran que en este sentido la Ley Leahy puede tener incluso un aspecto perverso al estimular la violencia paramilitar. Aseguran que, para evadir los obstáculos que presenta la ley y los condicionamientos planteados a través de mecanismos establecidos de certificación, se han creado nuevas unidades militares y se ha apelado a la rotación más frecuente del personal, de esta manera se dificulta el seguimiento y se propicia la impunidad.

Miembros de la organización sombrilla Latin American Working Group (LAWG), que aglutina importantes ONG en el campo de la defensa de los derechos humanos, han expresado que dicha organización está a favor de la ayuda a Colombia en materia de desarrollo alternativo, derechos humanos, fortalecimiento del sistema judicial y apoyo a organizaciones no gubernamentales, pero se opone al apoyo militar con destino al Ejército por su historial en materia de derechos humanos. Han reconocido, asimismo, que ven con mejores ojos la ayuda a la Policía Nacional cuyo desempeño en materia de derechos humanos no ha sido cuestionado.

A diferencia de otras organizaciones, el LAWG no se limita a hacer cuestionamientos en materia de derechos humanos. Promueve también estudios sobre la asistencia de Estados Unidos a América Latina y el Caribe en asuntos de defensa y seguridad¹³⁷, y realiza también cuestionamientos a los resultados de la política antidrogas adelantada hasta el momento. Destaca que dicha política orientada hacia la producción y la oferta de drogas ilícitas determina que, cuando se disminuye la producción en Perú, se incrementa la de Colombia, y si se reduce allí, se incrementará quizás nuevamente en Perú o Bolivia. Además, formula cuestionamientos por el impacto ambiental producido por las fumigaciones.

Representantes de esta organización destacaron la labor legislativa de algunos congresistas, como los senadores Leahy (VT), Wellstone (MN) y Kennedy (MA), y los representantes Obey (WI) y Ramstad (MN). David Obey (WI) fue quien promovió enmiendas para excluir del paquete de ayuda la asistencia militar. Destacaron que hubo 186 votos a favor de la enmienda, esto es, más de un tercio de los miembros de la

directora del programa de América Latina del Robert F. Kennedy Memorial Center for Human Rights, y George R. Vickers. Véase director ejecutivo de WOLA. <http://www.arnestyusa.org/countries/colombia/letter 03212000.html>

¹³⁶ Antes de la Ley Leahy ya existía la Ley 502 B o Foreign Assistance Act (FAA) orientada a prohibir la ayuda a países con historial de violación de derechos humanos. Sin embargo, dicha ley jamás ha sido invocada.

¹³⁷ Véase Isacson, Adam, y Olson, Joy, *Just the Facts: A civilian's guide to U.S. defense and security assistance to Latin America and the Caribbean*; A project of the Latin America Working Group in Cooperation with the Center for International Policy, 1999

Cámara. Asimismo, mencionaron el alto número de votos (150) recibido por la enmienda propuesta por el representante republicano Jim Ramstad (MN).

Las ONG vieron al Departamento de Estado como la agencia más activa para la aprobación del paquete de ayuda, destacaron la participación de Pickering, Romero y Chicola. Reseñaron la presencia débil de Koh y la participación en el proceso por parte del Departamento de Defensa, y en particular del Comando Sur. Hacia el futuro prevén una presencia activa, principalmente en el proceso de certificación aprobado dentro de las condiciones del paquete. Insisten en que buscan simplemente un proceso de certificación más honesto y transparente.

Human Rights Watch (HRW) ha mantenido una actitud crítica frente al paquete de ayuda por considerar que su componente militar es desproporcionado Y deja de lado el pobre desempeño de las Fuerzas Militares de Colombia en materia de derechos humanos. Sostiene, asimismo, que en la aprobación del paquete por una amplia mayoría influyó el cabildeo de los negocios, particularmente el adelantado por firmas con intereses definidos, como la Occidental Petroleum; la Lockheed Martin, que manufactura los radares de monitoreo aéreo P-3 Orion, la Textron, productora de los helicópteros Huey, y la Sikorsky de los Black Hawk¹³⁸. HRW también sostiene que, aun cuando el paquete fue aprobado con condiciones estrictas en materia de derechos humanos, la ley aprobatoria permite exonerar el cumplimiento de esas condiciones por medio del *waiver*, facultad empleada por el presidente Clinton el 22 de agosto de 2000, lo cual permitió desembolsar la ayuda hacia fuerzas que mantienen lazos con grupos paramilitares.

Washington Office on Latin America (WOLA) declara como su propósito ilustrar a los miembros del Congreso y la administración sobre la crisis que en materia de derechos humanos se vive en Colombia, el naciente proceso de paz y el impacto pernicioso que ejerce la guerra antidrogas sobre ambos. WOLA quisiera que la política de Estados Unidos hacia Colombia estuviera centrada en los derechos humanos y el apoyo al proceso de paz, más que en esfuerzos antinarcóticos militarizados que alimentan el conflicto y no reducen el flujo de drogas hacia Estados Unidos¹³⁹. WOLA llama la atención sobre el desequilibrio en el paquete de ayuda a Colombia. En 1999 recibió más de 200 millones de dólares en ayuda antinarcóticos, predominantemente para el Ejército y la Policía, y menos de 10 millones para desarrollo alternativo y fortalecimiento de la justicia, las instituciones y los derechos humanos.

WOLA adelantó varias iniciativas en favor del proceso de paz por medio del representante republicano James Leach (IA), con el apoyo de otros 38 congresistas. WOLA se opone a la actual concepción de la lucha antinarcóticos, la cual considera ineficaz y, en el caso de Colombia, contraproducente, con un impacto negativo sobre los derechos humanos. Se opone al aumento de ayuda al Ejército por su desempeño en materia de derechos humanos y el peligro de un mayor involucramiento de Estados Unidos en operaciones contrainsurgentes.

¹³⁸ World Report 2001, Americas Overview, *Colombia: The Role of the International Community*, United States, <http://www.hrw.org>

¹³⁹ Véase Ensuring Security in Democratic Societies, Colombia, <http://www.wola.org>

El papel de las ONG hacia el futuro

La importancia de las ONG defensoras de los derechos humanos no solamente se deriva del papel desempeñado a lo largo de las discusiones realizadas en el Congreso previas a la aprobación del paquete de ayuda a Colombia. Su papel es quizás mayor en la labor de monitoreo y seguimiento, lo cual incluye el mencionado en la sección 3201 de la ley que estableció una serie de condiciones en materia de derechos humanos. Según esa ley, el Departamento de Estado debe sostener consultas con ONG en Washington y Bogotá para efecto de certificar o no el cumplimiento de las condiciones estipuladas, por parte del gobierno colombiano.

En la primera consulta, realizada los días 17 y 18 de agosto de 2000, WOLA, HRW y AI sostuvieron que el gobierno colombiano no había cumplido con las condiciones para recibir la ayuda. Las mismas organizaciones expresaron su rechazo cuando el presidente Clinton, el 22 de agosto, invocando la sección 4 de la Ley, exoneró al gobierno colombiano del cumplimiento de las condiciones estipuladas, mediante un *waiver*, en razón de los “intereses de seguridad nacional de Estados Unidos”¹⁴⁰.

LOS GRUPOS DE OPINIÓN (MEDIOS Y *THINK TANKS*)

Posiciones asumidas en relación con el paquete de ayuda en Estados Unidos por grupos de opinión, principalmente medios escritos de comunicación y *think tanks*. Rasgos más destacados de la política editorial de los medios de mayor cobertura. Principales tendencias expresadas por los grupos académicos y *think tanks* sobre el tema colombiano.

Los medios escritos

El debate en los medios es, a la vez, reflejo y nutriente de las corrientes de opinión que se fueron generando en torno a la situación colombiana, al paquete de ayuda presentado por la administración Clinton y al debate que tuvo lugar en el Congreso. Es evidente que la mayor cobertura de medios recibida por Colombia, y especialmente en los editoriales, coincide con el período de discusión del paquete de ayuda, en particular el comprendido entre octubre de 1999 y agosto de 2000. Una mirada a los enfoques contenidos en los principales diarios de Estados Unidos desde mediados de 1999 permite apreciar los principales rasgos del manejo que le dieron al tema tanto desde sus páginas editoriales como en la parte puramente informativa.

The New York Times

Como se mencionó, pocos días después del accidente del avión fantasma, *The New York Times* publicó un editorial sentando su posición contraria a un mayor involucramiento de Estados Unidos en el conflicto colombiano y llamaba a hacer una clara distinción entre la lucha antidrogas y la lucha contrainsurgente¹⁴¹.

¹⁴⁰ http://www.wola.org/colombia_adv_certification_jointstatement.html

¹⁴¹ “America’s role in Colombia”, en *The New York Times*, julio de 1999.

En general, la línea editorial de *The New York Times* ha enfocado la lucha contra las drogas desde una perspectiva favorable a la prevención y al tratamiento del asunto en el plano interno como un problema de salud. Al mismo tiempo, la posición editorial del diario de Nueva York es contraria a un mayor involucramiento de Washington en el conflicto colombiano; permanentemente está llamando la atención sobre la tenue línea que divide la lucha antidrogas de la lucha contrainsurgente.

En momentos en que la administración presentaba el paquete de ayuda a Colombia a la consideración del Congreso, *The New York Times* publicó un editorial en el que se criticaba la propuesta señalando:

Colombia es ya el mayor receptor de ayuda para seguridad después de Israel y Egipto. El Plan no refleja ni una estrategia realista para la lucha antidrogas ni una aproximación efectiva de largo plazo para establecer la paz y la estabilidad. En cambio, arriesga a arrastrar a Estados Unidos en una costosa guerra contrainsurgente¹⁴².

El editorial, además, señaló que “Washington debe haber aprendido hace tiempo que la asociación con los militares abusivos e inefectivos de América Latina raras veces produce resultados positivos y con frecuencia debilita la democracia en la región” y que a pesar de que la administración insiste en que la asistencia apuntaría a la lucha antidrogas y no a la contrainsurgente, en muchas áreas de Colombia no se puede hacer esa distinción. El diario llamó a apoyar al gobierno colombiano en el fortalecimiento de las instituciones civiles y a programas sociales y económicos. La ayuda militar debería darse solamente bajo estrictas condiciones y con hincapié en la reforma de las Fuerzas Militares, más que equipándolas para una guerra en la que las principales víctimas provienen de la población civil¹⁴³.

Guardando una práctica de los principales medios escritos en Estados Unidos, *The New York Times* da, asimismo, cabida a opiniones contrarias a su línea editorial, entre ellas la columna de Thomas L. Friedman. Luego de un viaje a Colombia, Friedman escribió un artículo en el que justifica de manera vehemente la necesidad de ayudar a Colombia. El columnista expresa que hay dos formas de ver el Plan Colombia:

...una es enfrascarse en los detalles como los helicópteros o el entrenamiento, la otra es preguntarse cuánto coraje se requiere para permanecer en Colombia siendo el juez que encarceló a los señores de la droga o el político que defiende el Estado de derecho sabiendo que los criminales tienen millones provenientes de las drogas y que podrían matar a us hijos en segundos [...] Se requiere coraje de verdad, y ésta es la razón por la cual la gente que trata de mantener este sitio funcionando merece nuestro apoyo¹⁴⁴.

Agrega Friedman que detrás de la guerra antidrogas hay una lucha social de cuarenta años entre guerrillas marxistas y grupos de extrema derecha pero advierte:

...dejemos de decir tonterías [...] las guerrillas de Colombia pudieron haber empezado como un movimiento romántico contra una oligarquía injusta —pudieron

¹⁴² “Dangerous plans for Colombia”, en *The New York Times*, 13 de febrero de 2000.

¹⁴³ *Ibíd.*

¹⁴⁴ “Saving Colombia”, en *The New York Times*, 11 de abril de 2000.

haber empezado como un movimiento que comía para luchar, pero hoy esas guerrillas están luchando para comer— luchando contra el gobierno porque ganan toneladas de dinero por la protección de las operaciones del narcotráfico. En medio de la guerrilla y los grupos de extrema derecha está rehén la mayoría silenciosa de los colombianos¹⁴⁵.

Concluye Friedman:

...es cierto, los colombianos son responsables de haber sido tolerantes con los primeros señores de la droga. Y los estadounidenses por su insaciable apetito por la cocaína. Pero hemos llegado al límite: si le damos a la mayoría de los colombianos la ayuda que necesitan para luchar contra la mafia de las drogas hay la posibilidad —esto no es seguro— que pudiera lograr la paz. Si no lo hacemos -y esto sí es seguro- el problema empeoraría, la inestabilidad se extendería a la región y la única selva que nuestros hijos podrían ver jamás es la del Rainforest Café¹⁴⁶.

Quizás el medio escrito que ha mantenido en sus páginas editoriales un mayor grado de seguimiento de la situación colombiana con posterioridad a la aprobación del paquete de ayuda es precisamente *The New York Times*. En diciembre de 2000, el senador Paul Wellstone escribió un artículo en el que pidió reemplazar la política hacia Colombia con una que apoye el proceso de paz, defienda los derechos humanos y desincentive la producción de drogas por parte de los campesinos mediante el desarrollo de cultivos alternativos. Afirma que no se debe enviar más ayuda hasta que se cumplan todas las condiciones establecidas por el Congreso en materia de derechos humanos¹⁴⁷.

A comienzos de 2001 se publicó el primer editorial en que se llama la atención de la administración Bush sobre Colombia. En él se plantea que la primera crisis que deberá afrontar la administración Bush vendrá de Colombia, y donde la mezcla de guerra y producción de drogas expone a las Fuerzas Militares estadounidenses a peligros mortales y amenaza con involucrar aún más a los Estados Unidos en un conflicto de más de cuarenta años. Dice que los militares estadounidenses dedicados a entrenamiento deben mantenerse fuera de las zonas de combate y que el Ejército colombiano sólo debe recibir ayuda en la medida que corte los lazos con escuadrones de la muerte¹⁴⁸.

Con motivo de la reanudación del proceso de paz con las FARC, *The New York Times* publicó un editorial en el que manifiesta su complacencia por tal reanudación, asegura que las negociaciones serán difíciles y una vez más destaca la necesidad de evitar un involucramiento militar de Estados Unidos en Colombia¹⁴⁹.

Finalmente, y de manera consistente con su línea editorial, el pasado mayo, *The New York Times* encomió el plan antinarcóticos del presidente Bush para América Latina, que cambia el interés de ayuda militar a Colombia hacia una aproximación regional más

¹⁴⁵ *Ibíd.*

¹⁴⁶ *Ibíd.*

¹⁴⁷ “Bush should start over in Colombia”, en *The New York Times*, 26 de diciembre de 2000.

¹⁴⁸ “Combustible Colombia”, en *The New York Times*, 28 de enero de 2001.

¹⁴⁹ “Peace talks in Colombia”, en *The New York Times*, 14 de febrero de 2001.

amplia y con mayor asistencia económica. Al mismo tiempo advierte que aun los mejores esfuerzos por contener el flujo de drogas fallarán si no se hace un esfuerzo mejor financiado contra la demanda interna de drogas ilícitas¹⁵⁰.

The Washington Post

La política editorial de *The Washington Post*, aun cuando cautelosa frente al involucramiento de Estados Unidos en el conflicto de Colombia, ha sido más favorable a proporcionar ayuda al gobierno colombiano para afrontar los diversos retos que se le plantean.

Ante el deterioro de la situación en Colombia y cuando se hacía evidente que la puja entre la administración y los republicanos no permitiría la aprobación de la ayuda a Colombia dentro del presupuesto ordinario del año 2000, el diario de la capital estadounidense no vaciló en expresar su preocupación:

En el actual debate del presupuesto, sin embargo, nadie parece estar buscando los recursos para Colombia, lo que amenaza un proceso de paz, que recientemente ha mostrado una débil promesa. El mes pasado, en una manifestación sin antecedentes, diez millones de personas —la cuarta parte de la población de Colombia— marchó en favor de la paz. El mismo día, el gobierno reabrió las negociaciones con el mayor de los dos grupos insurgentes del país [...] Este ímpetu no debe ser malgastado. Puede que Colombia no merezca miles de millones en ayuda, pero Estados Unidos no pueden alejarse del mismo proceso de paz que han fomentado. La consecución de la paz necesita recursos: los campesinos que siembran coca tienen que ser incentivados a cambiarse a otros cultivos; los desplazados deben ser ayudados para que no se unan a la guerrilla. Y como los mismos líderes del Congreso dijeron sabiamente, un narcoestado que se derrumba a sólo horas de los límites de Estados Unidos no le sirve a los intereses nacionales¹⁵¹.

The Washington Post cubrió el debate en el Congreso con bastante detenimiento. A mediados de febrero registraba ya los primeros cuestionamientos de los republicanos con argumentos de que la propuesta elaborada por la administración preveía fondos insuficientes para hacer frente a la situación en Colombia, que era a la vez ambiciosa y tardía¹⁵². Asimismo, reflejaba las aprehensiones de algunos republicanos sobre las calidades del Ejército colombiano para llevar a cabo la lucha antidrogas (privilegiando la ayuda a la Policía) y las de ciertos demócratas por el desempeño de los militares colombianos en materia de derechos humanos¹⁵³.

Son numerosos los artículos publicados que describen las dificultades enfrentadas por el paquete de ayuda en su trámite en el Congreso, particularmente en el Senado, entre ellos

¹⁵⁰ "Looking beyond Plan Colombia", en *The New York Times*, 18 de mayo de 2001.

¹⁵¹ "Beyond talk in Colombia", en *The Washington Post*, 9 de noviembre de 1999, p. 24A.

¹⁵² DeYoung, Karen, "Colombia anti-drug plan draws hill fire Wednesday", en *The Washington Post*, 16 de febrero de 2000, p. 18A.

¹⁵³ DeYoung, Karen, "Clinton, colombian president push on hill for \$1.3 billion in aid", en *The Washington Post*, 26 de enero de 2000, p. 24A.

se pueden mencionar los escritos de Eric Pianin, Karen DeYoung, Marc Kaufman y Thomas R. Ricks¹⁵⁴.

A pesar de que la línea editorial fue, como se ha dicho, favorable al paquete de ayuda, con frecuencia aparecieron en el diario artículos informativos y algunos de columnistas invitados con una visión crítica. Entre los primeros se pueden mencionar el escrito de Jim Hoagland, en el que sostiene que si bien es cierto que Colombia merece ayuda, también lo es que la que se le ofrece es desproporcionada en el campo militar. Hoagland afirma que “Estados Unidos está buscando objetivos inalcanzables en Colombia, por razones de política interna y con herramientas inapropiadas”¹⁵⁵.

De los columnistas invitados se puede mencionar un artículo escrito por Robert E. White, ex embajador de Estados Unidos en El Salvador y presidente del Center for International Policy, en el que se acusa a la administración de aprestarse a intervenir en una guerra civil con el argumento de estar combatiendo a unas narcoguerrillas (según la frase usada por el general McCaffrey y citada por el articulista). White destaca el volumen desproporcionado de ayuda militar que contiene el paquete propuesto por la administración y lo que considera un desempeño desastroso de los militares colombianos en materia de derechos humanos¹⁵⁶.

Entre los artículos de expertos publicados por el *Post*, que además de pronunciarse sobre la ayuda se concentran en la problemática colombiana, se puede destacar el de Bernard Aronson, quien se desempeñó como subsecretario de Estado para asuntos hemisféricos (1989-1993); en él insiste en la necesidad de mirar la participación de Estados Unidos en la perspectiva de la búsqueda de una solución negociada al conflicto armado en Colombia. Aronson señala:

... hay dos equivocaciones en el debate político sobre la política de Estados Unidos hacia Colombia. La primera, que hay una solución militar al conflicto y la segunda, que eliminando las guerrillas se elimina el problema de las drogas. La verdad es que en el tiempo, la asistencia militar de Estados Unidos y el entrenamiento a las Fuerzas Militares de Colombia, junto con un fuerte énfasis en derechos humanos puede comenzar a alterar el equilibrio de fuerzas entre el gobierno y las guerrillas y, uno esperaría crear incentivos reales para negociaciones serias¹⁵⁷.

The Miami Herald

Otros medios escritos, como *The Miami Herald* y su asociado el *Nuevo Herald*, han hecho un continuo cubrimiento del proceso colombiano y de la aprobación del paquete de ayuda en el Congreso de Estados Unidos. La línea editorial de *The Miami Herald* ha sido en general favorable a la aprobación del paquete de ayuda a Colombia.

¹⁵⁴ “Hill aims Clinton foreign policy”, en *The Washington Post*, 10 de mayo de 2000, p. 1A; “Senate clears an expanded emergency bill”, 1º de julio de 2000, p. 1A.

¹⁵⁵ “Colombian quagmire”, en *The Washington Post*, 19 de marzo de 2000, p. 7B.

¹⁵⁶ White, Robert E., “Shades of Vietnam”, en *The Washington Post*, 8 de febrero de 2000, p. 23A.

¹⁵⁷ “Saving Colombia”, en *The Washington Post*, 29 de junio de 2000, p. 31A.

En un editorial de febrero, el *Herald* señala que el gobierno colombiano necesita toda la ayuda posible para combatir los lastres que afectan al país y amenazan a Estados Unidos. Reconoce que los críticos de la ayuda pueden tener razón en que sería bueno invertir más para resolver las necesidades sociales y menos en armas, pero al mismo tiempo sostiene que la ayuda de la magnitud propuesta por la administración Clinton finalmente coloca a Colombia en un lugar de prioridad¹⁵⁸.

En marzo, cuando la Cámara se aprestaba a aprobar su versión del paquete de ayuda, pero se preveían dificultades en el Senado, el *Herald* publicaba un editorial criticando al líder de la mayoría republicana en el Senado, Trent Lott, acusándolo de anteponer su política partidista a la política antidrogas:

La demora en el Congreso tendrá graves consecuencias para el sur de la Florida que alberga ya a miles de colombianos que huyen de la guerra y amenaza el avance de las negociaciones de paz con las guerrillas que controlan parte significativa del territorio, incluyendo aquellas en que se cultiva la coca. Finalmente, serán los estadounidenses quienes sufran por cuanto el 90% de la droga que ingresa a este país proviene de Colombia. El senador demócrata de la Florida Bob Graham ha dicho acertadamente que la demora sólo aumenta el costo final y las probabilidades de fracaso¹⁵⁹.

Entre los columnistas del *Herald* que han abordado el tema colombiano con cierta frecuencia se destaca Andrés Oppenheimer, quien mantiene una actitud de observador del desarrollo del proceso y cita con frecuencia voces autorizadas tanto a favor como en contra del paquete de ayuda. En un artículo publicado en marzo de 2000, Oppenheimer llama la atención sobre una intervención pública poco destacada hecha por Robert Zoellick, consejero del entonces candidato George W. Bush, efectuada en Tallahassee el 23 de febrero, en un acto patrocinado por el Departamento de Estado de Florida; en la que Zoellick criticó la política de la administración Clinton en Colombia y Haití. Según Oppenheimer, Zoellick afirmó: “No podemos continuar haciendo una falsa distinción entre los esfuerzos antinarcóticos y contrainsurgencia”¹⁶⁰.

En un artículo publicado en el mes de mayo de 2000, Oppenheimer propone la creación de un grupo similar al Grupo de Contadora, con el que se enfrentó la crisis centroamericana. En este caso se busca evitar que el conflicto colombiano se desborde a los países vecinos y amenace el futuro económico y político de la región. Señala que la iniciativa ya ha sido propuesta por ex funcionarios como Bernard Aronson, antiguo secretario asistente de Estado para Asuntos Latinoamericanos, y Myles Frechette, ex embajador en Colombia. La recomendación que le formula Oppenheimer al presidente de Estados Unidos es: “Encuentre un presidente latinoamericano decente con ambiciones de Premio Nobel, suba a bordo a los europeos, ante los futuros paquetes de ayuda a los progresos en el proceso de paz y muévase rápido, antes de que sea demasiado tarde”¹⁶¹.

¹⁵⁸ “A needed boost for Colombia, \$1.3 billion proposed in new US aid”, en *The Miami Herald*, 14 de febrero de 2000, p. 6B.

¹⁵⁹ “Lott’s pro-drug policy”, en *The Miami Herald*, 23 de marzo de 2000, p. 8B.

¹⁶⁰ “Bush aide maps a latin agenda”, en *The Miami Herald*, 16 de marzo de 2000, p. 10A.

¹⁶¹ “Seeking peace for Colombia”, en *The Miami Herald*, 4 de mayo de 2000, p. 10A.

Al igual que los demás medios, el *Herald* publicó en sus páginas editoriales comentarios de diversos expertos, a favor y en contra del paquete de ayuda. Entre los artículos a favor se destacan los del republicano Benjamin A. Gilman, presidente de la comisión de relaciones exteriores de la Cámara, quien advertía sobre el deterioro de la situación en Colombia: “El espectro de un narcoestado tan cerca de nosotros pone en evidencia que lo que está en juego son nuestros intereses de seguridad nacional”. Refiriéndose a la llamada vietnamización de Colombia, Gilman cita a Ralph Peters de la ONDCP, quien afirmó: “La mayor diferencia entre Colombia y Vietnam, paradójicamente, es que Colombia sí interesa estratégica e inmediatamente a Estados Unidos”.

Gilman concluye que apoya el suplemento de emergencia porque aumenta la ayuda a la Policía colombiana, que ha mostrado efectividad, y proporciona ayuda a los militares, quienes la deberán administrar de conformidad con las disposiciones que en materia de derechos humanos establece la Ley Leahy¹⁶².

Otro soporte del paquete de ayuda fue escrito por el fallecido senador de Georgia Paul D. Coverdell en las páginas del *Herald*, para defender la ayuda a Colombia y para llamar la atención sobre la necesidad de promover una “doctrina para las Américas” en defensa de la democracia, el fortalecimiento de la seguridad regional, el combate a la amenaza que representan las drogas ilícitas y el incremento de las oportunidades económicas para los países del hemisferio. Señalaba Coverdell que América Latina debería estar en el centro de la estrategia global de comercio de Estados Unidos, extendiendo las preferencias andinas y haciendo realidad el área de libre comercio de las Américas¹⁶³.

Entre los defensores de la ayuda que expresaron sus puntos de vista en el *Herald* se puede mencionar el del general Charles E. Wilhelm, entonces jefe del Comando Sur de Estados Unidos. En su artículo se reproducen apartes de la intervención hecha en la audiencia ante Senado el 4 de abril de 2000¹⁶⁴. También escribió en el *Herald* para defender la ayuda Thomas McLarty, ex consejero de la Casa Blanca para América Latina; lamentó la lentitud con la que el Senado consideraba el paquete de ayuda, desconociendo la relevancia del “asunto más importante que tiene ante sí la política exterior de Estados Unidos en Suramérica, la ayuda de emergencia a Colombia”. McLarty agregaba: “Colombia es una tragedia humanitaria que rivaliza con los Balcanes, en Colombia han muerto cuatro veces más personas que en Kosovo”¹⁶⁵.

Entre los artículos en los que se hacen críticas al paquete de ayuda se destaca el de J.R. Labbe, periodista de *The Fort Worth StarTelegram*, en el que se llama la atención sobre las barreras legales para el entrenamiento de Fuerzas Militares extranjeras. Labbe recuerda que la sección 1004 de la Ley de Autorizaciones de Defensa Nacional, de 1991, solo permite involucrar a militares extranjeros para esfuerzos antinarcóticos y, por lo tanto, los fondos de defensa no pueden ser usados legalmente para entrenar fuerzas extranjeras con propósitos contrainsurgentes¹⁶⁶.

¹⁶² “U.S. must help Colombia restore order”, en *The Miami Herald*, 15 de marzo de 2000, p. 9B.

¹⁶³ “Democracy, security, strong economies”, en *The Miami Herald*, 27 de junio de 2000, p. 7B.

¹⁶⁴ “Illicit drugs erode foundations of democracy”, en *The Miami Herald*, 21 de abril de 2000, p. 7B.

¹⁶⁵ “Congress must delay no more on Colombia”, en *The Miami Herald*, 21 de abril de 2000, p. 7B.

¹⁶⁶ “U.S. in Colombia: ¿Anti-drug, or anti-insurgency efforts?”, en *The Miami Herald*, 20 de marzo de 2000, p. 7B.

También hay una visión crítica de la ayuda a Colombia en el escrito de Cynthia Arnson, directora asistente del Programa para América Latina del Woodrow Wilson Center, publicado por el *Herald* junio de 2000. Arnson critica el Plan Colombia y sostiene que el paquete de ayuda de Estados Unidos carece del sentido de “final del juego [...] y de una estrategia que ate los objetivos políticos y los militares, los fines y los medios”¹⁶⁷.

Los Angeles Times

El diario *Los Angeles Times* dedicó amplia cobertura a los asuntos relacionados con Colombia y con el debate sobre el paquete de ayuda en el Congreso. Tres editoriales publicados en febrero, mayo y octubre son ilustrativos de la línea editorial del *Times* de Los Ángeles. El primero se publica en momentos en que la administración presentaba al Congreso el paquete de ayuda a Colombia; el segundo cuando, a pesar de la aprobación en la Cámara, el paquete encontraba dificultades para abrirse campo en el Senado; el tercero, luego de ser aprobado el paquete.

El editorial de febrero señala la preocupación por el debilitamiento del Estado colombiano frente al auge de las drogas y las guerrillas, y sostiene que “Estados Unidos no pueden darse el lujo de hacerse a un lado, pero tampoco el de enviar tropas a Colombia”; agrega que si el programa de ayuda llega a fracasar, sus efectos se sentirían a lo ancho de la región. Desde los primeros comentarios, el diario cuestiona el peso del componente militar frente a los recursos destinados al fortalecimiento de las instituciones civiles. Asimismo, demanda de la administración Clinton el compromiso de que no se enviarán fuerzas militares a Colombia y que se establecerán mecanismos que aseguren que las tropas colombianas entrenadas por Estados Unidos respeten los derechos humanos¹⁶⁸.

El editorial de mayo lamenta que, en dos años de negociaciones de paz, la guerrilla no haya correspondido a la buena disposición del gobierno colombiano y le pide al presidente Pastrana “no poner más la otra mejilla”, agregando que “Si Colombia, una de las pocas naciones latinoamericanas con una historia de democracia, quiere mantener esa tradición, tiene que luchar por ella. Si Estados Unidos quiere la paz en Colombia, tendrá que enviar armas y otros equipos”. Ante las dificultades del paquete de ayuda en el Senado, *Los Angeles Times* destacó: “Para contar con una presencia militar creíble Pastrana necesita los 1.700 millones de dólares en ayuda de emergencia que aprobó la Cámara y están empantanados en el Senado. Si hubo jamás una época en que se necesitara desesperadamente la ayuda, es esta”¹⁶⁹.

El editorial de octubre afirma que el gobierno colombiano no puede ganar esta guerra sin ayuda; que si bien Estados Unidos no debe comprometer personal en Colombia por encima de los permitidos en el paquete de ayuda, el equipo militar y el entrenamiento por sí solos no pueden cumplir la tarea; que hay que fortalecer la justicia, promover el respeto de los derechos humanos por parte de las Fuerzas Militares y de Policía, y propiciar el

¹⁶⁷ “A human peace in Colombia”, en *The Miami Herald*, 20 de junio de 2000, p. 7B.

¹⁶⁸ “Explain Colombia’s aid”, en *Los Angeles Times*, 15 de febrero de 2000, p. 6B.

¹⁶⁹ “Colombia is bleeding”, en *Los Angeles Times*, 18 de mayo de 2000, p. 10B.

desarrollo alternativo. Sostiene que los europeos deben contribuir, toda vez que consumen un tercio de la cocaína producida en Colombia¹⁷⁰.

Bajo la administración del presidente Bush, *Los Angeles Times* ha dado cabida a editoriales críticos de la administración republicana, como el escrito por Michael Shifter, de Diálogo Interamericano, en el que se señala que hay una gran brecha entre la urgencia de la crisis colombiana y el bajo nivel de atención que le otorga la administración Bush. Para ilustrar el punto, Shifter transcribe apartes de la audiencia de confirmación del nuevo secretario de Defensa, Rumsfeld, en las que ante las preguntas formuladas por el senador de Arizona John McCain, Rumsfeld reconoce ignorar aspectos substanciales de la situación en la Región Andina y en particular sobre la situación colombiana¹⁷¹.

Además de los editoriales comentados, en varias ocasiones el diario publicó artículos de expertos tanto que estaban de acuerdo como en contra de la ayuda a Colombia. Entre los artículos a favor se puede mencionar el redactado por Brent Scowcroft, consejero de seguridad nacional del presidente Bush (1989-1993) y el senador demócrata por la Florida Bob Graham, copresidentes de la Comisión sobre Colombia, del Council on Foreign Relations¹⁷². Entre los artículos en contra están los escritos por el senador demócrata de Minnesota, miembro de la comisión de relaciones exteriores¹⁷³, Tad Szulc¹⁷⁴, William M. LeoGrande y Kenneth Sharpe¹⁷⁵. Otros comentaristas invitados por *Los Angeles Times* como Abraham F. Lowenthal, del Public Policy Institute de San Francisco, centran sus críticas en el enfoque de Washington sobre la problemática colombiana. Lowenthal demanda que se entienda primero el ámbito de los problemas de Colombia y los límites de Estados Unidos para ayudar, y que esto se haga antes de aprobar el paquete de ayuda; además, sostiene que el debate en el Congreso distorsiona los problemas de Colombia al verlos enteramente a través del prisma de la política antidrogas, lo cual le resulta cómodo, porque es enfrentar el problema de la droga en el exterior, en lugar de enfrentarlo adecuadamente en casa. Esto, según Lowenthal, puede parecer una buena política interna, pero no es sabia ni en casa ni en el exterior.

The Washington Times

Por su parte, *The Washington Times*, medio que refleja la opinión de caracterizados sectores conservadores, al tiempo que apoyó la aprobación de la ayuda, mantuvo una posición crítica de la administración demócrata a la que acusó con frecuencia de inconsistente e ineficiente en su política hacia Colombia. Reflejo de esa posición es la crítica a la administración y en particular lo que denominó la inhabilidad del Departamento de Estado para conseguir oportunamente el equipo adecuado para las Fuerzas Militares de Colombia. El periódico se refirió ampliamente a ametralladoras obsoletas que con

¹⁷⁰ "A war Colombia must not lose", en *Los Angeles Times*, 30 de octubre de 2000, p. 6B

¹⁷¹ "A risky policy unfolds-and no one is paying attention", domingo, en *Los Angeles Times*, 21 de enero de 2001.

¹⁷² "Quick aid to Colombia-for our sake", en *Los Angeles Times*, 26 de abril de 2000, p. 9B.

¹⁷³ "Throwing money at Colombia will only make things worse", en *Los Angeles Times*, 23 de agosto de 2000, p. 9B.

¹⁷⁴ "The ghost of Vietnam haunts Plan Colombia", en *Los Angeles Times*, 20 de agosto de 2000, p. 2M.

¹⁷⁵ "Is US re-creating El Salvador?", en *Los Angeles Times*, 19 de marzo de 2000, p. 1M.

frecuencia se atorán emplazadas en helicópteros como ejemplo de la ineficacia de la ayuda proporcionada. Fueron numerosos los artículos y editoriales de *The Washington Times* en los que urgen la aprobación del paquete de ayuda a Colombia. En no pocas ocasiones el diario incluyó en su página editorial artículos de voceros connotados de la ayuda, como Benjamin Gilman y el propio general McCaffrey.

El representante republicano Benjamin Gilman escribió en *The Washington Times* un artículo en el que afirma: “El espectro de un narcoestado consolidado tan cerca a Estados Unidos ha evidenciado que los intereses vitales de Estados Unidos están en juego”. Al reiterar su apoyo por el paquete de ayuda cita la frase de un antiguo miembro de la Corte Suprema: “La sabiduría no llega frecuentemente, por tanto sólo no debemos rechazarla porque llegue tarde”. Refiriéndose a los sacrificios hechos por los colombianos, destaca: “La Policía de Colombia ha perdido más de 4.000 hombres y mujeres en la guerra contra las drogas, luchando por sus hijos y por los nuestros”. Gilman agrega que ni Colombia está pidiendo ni Estados Unidos está ofreciendo enviar tropas. Agrega que, sin embargo, “somos el único país en el mundo que tiene la visión y el coraje de proporcionar el equipo y las herramientas que los colombianos necesitan para hacer ellos mismos el trabajo”¹⁷⁶.

En abril, McCaffrey escribe en *The Washington Times* un artículo en el que destaca que los intereses de Estados Unidos, tanto en casa como en América del Sur, se ven crecientemente amenazados por las crisis interrelacionadas que tienen lugar en Colombia. Advierte que Colombia está muy cerca geográficamente de Estados Unidos como para pretender que su situación no afecte a este país. Recuerda que el paquete de ayuda había sido aprobado por la Cámara y que el presidente ha urgido al Senado a hacer lo propio, recordando que las comunidades de Estados Unidos, se están envenenando por las drogas ilícitas que le cobran 52.000 vidas y cuestan 110.000 millones anualmente¹⁷⁷.

Seis semanas después de que la Cámara hubiera aprobado el paquete de ayuda sin que se lograra lo propio en el Senado, *The Washington Times* se sumaba a las peticiones que venían haciendo ante el líder de la mayoría en el Senado, Lott, los republicanos de la Cámara encabezados por su presidente, Dennis Hastert, para que el tema se aprobara en el Senado¹⁷⁸.

En el editorial publicado el sábado 17 de junio de 2000 el diario critica el manejo que le da el Departamento de Estado a la asistencia a Colombia en desarrollo de la ayuda aprobada por el Congreso durante el año fiscal 1999 para comprar municiones y armamento defensivo. Según el *Times* de Washington, el Departamento de Estado tiene en poca estima la vida de los valientes militares colombianos. El editorial sostiene que no solo es reprobable el comportamiento del Departamento de Estado, sino que también lo es el del liderazgo del Senado por su apatía frente a la grave situación que se vive en Colombia. Aun cuando Colombia es la fuente del ochenta por ciento de la cocaína que ingresa a Estados Unidos, y los narcotraficantes controlan crecientemente a un país que se debilita, el Senado no le ha dado prioridad a la ley de ayuda por cerca de mil millones de dólares.

¹⁷⁶ “Colombia’s urgent need for help”, en *The Washington Times*, 19 de marzo de 2000, p. 1B.

¹⁷⁷ “Aid Colombia: Why America must join in the war on drugs”, en *The Washington Times*, 14 de abril de 2000, p. 21A.

¹⁷⁸ “House GOP urges Lott to move on stalled bills”, en *The Washington Times*, 8 de junio de 2000, p. 1A.

The Washington Times agrega que las autoridades colombianas han dado muestras de que pueden dar buena cuenta de los traficantes cuando se proveen de los medios necesarios. Desde marzo, cuando finalmente se le proporcionaron a la Policía los seis helicópteros Black Hawk, esta ha erradicado más áreas de amapola que en todo el año 1998. Sólo en mayo la Policía destruyó más de cien laboratorios de cocaína usando los Black Hawk¹⁷⁹.

En un artículo titulado *Colombia's Human Rights Cartel*, *The Washington Times* se lamenta de las dificultades que está encontrando el paquete de ayuda por la oposición que venían adelantando las organizaciones defensoras de los derechos humanos. En el mismo artículo se lanzan acusaciones contra destacados voceros de ONG colombianas, afirmaciones que el diado tuvo que rectificar más adelante¹⁸⁰.

Otros medios regionales

Son numerosos los medios regionales que se han ocupado del asunto, aun cuando su impacto en la opinión y sobre todo en los *decision-makers* es limitado. A favor de la ayuda se pronunciaron, entre otros, el *Dallas Morning News* y el *Houston Chronicle*. En general expresaron su oposición a la ayuda el *Chicago Tribune*, *The Boston Globe* y el *San Francisco Chronicle*.

En momentos en que la administración presentaba su propuesta de ayuda a Colombia ante el Congreso, el *Dallas Morning News* señalaba que fortaleciendo al Ejército colombiano se fortalecería también la posición del presidente Pastrana en las negociaciones de paz con los grupos alzados en armas y que, por tanto, el Congreso debía aprobar el paquete de 1.300 millones de dólares en ayuda de emergencia a Colombia¹⁸¹.

En vísperas del debate sobre la ayuda en la plenaria del Senado, el diario de Dallas denunciaba que los 950 soldados del batallón antinarcóticos, apostados en Tres Esquinas (Caquetá), estaban dedicados a hacer "gimnasia" a la espera de los helicópteros ofrecidos por el gobierno de Estados Unidos. El diario tejano explicaba cómo, pese a que las Fuerzas Armadas colombianas habían manifestado su preferencia por los helicópteros Black Hawk, el comité de apropiaciones del Senado había optado por los Huey, versión actualizada del helicóptero que emplearon las fuerzas estadounidenses en Vietnam. Afirmaba, asimismo, que detrás de la discusión, más que diferencias ideológicas entre demócratas y republicanos, lo que había era una dura lucha entre las dos firmas productoras de los helicópteros.

Recién se había hecho el anuncio de que la administración presentaría el paquete de ayuda al Congreso, el *Houston Chronicle* afirmaba que dicho paquete, que para ese

¹⁷⁹ "Washington's war on Colombia", en *The Washington Times*, 17 de junio de 2000, p. 12A.

¹⁸⁰ En su edición del 21 de mayo del 2000 *The Washington Times* aclaró que las acusaciones contra defensores de derechos humanos y líderes de izquierda realizadas en su editorial del 13 de marzo habían sido retiradas y se disculpó por haber omitido mencionar este hecho en el mencionado editorial.

¹⁸¹ "Besieged Colombia: Congress should approve Clinton's aid request", en *Dallas Morning News*, 18 de febrero de 2000.

entonces se calculaba en 1.600 millones de dólares para dos años, debía ser suficiente para incrementar la capacidad de combate de los militares colombianos para luchar contra los productores y traficantes de drogas ilícitas¹⁸².

Expresando una posición contraria a la ayuda, el *Chicago Tribune* advertía que antes de involucrarse en el caos de Colombia, Estados Unidos debía mirar cuidadosamente los factores que alimentan esa situación, como la demanda insaciable de drogas ilícitas en Estados Unidos y el sistema que las criminaliza y hace que su producción y comercialización sean inmensamente rentables¹⁸³.

The Boston Globe señalaba que la “norteamericanización” de la guerra civil en Colombia “se parece y huele a Vietnam”. Se dice que veinte años después de la caída de Saigón (hoy ciudad Ho Chi Minh) y del gobierno incompetente y corrupto de Vietnam del Sur, Estados Unidos está cometiendo la misma torpeza¹⁸⁴.

El *San Francisco Chronicle* destacaba que, conforme con su constitución, Estados Unidos no puede involucrarse en combates en el exterior sin una declaratoria de guerra por parte del Congreso, y que, sin embargo, desde la Segunda Guerra Mundial se le ha declarado la guerra al comunismo, la pobreza, las drogas, pero no a Corea, Vietnam, Nicaragua, Irak, Somalia o Serbia. Para las guerras reales, aquellas en que se usa personal militar para atacar blancos y gente, Estados Unidos usa eufemismos como «acción policiva», incursión, ayuda militar e intervención humanitaria¹⁸⁵.

Los think tanks

Los grupos, organizaciones y redes académicas, incluyendo, por supuesto, los llamados *think tanks*, tienen un impacto —aun cuando menor al que pretenden— en los procesos de diseño de política. Los *think tanks*, a la vez que reflejan vertientes de pensamiento, las nutren mediante estudios y análisis para sustentar posiciones y formular propuestas. Al igual que los demás actores, las posiciones asumidas por los *think tanks* no son estáticas, se desarrollan en el tiempo y al ritmo de los cambios en las circunstancias.

Para el momento en que tenía lugar en el Congreso el debate sobre el paquete de ayuda a Colombia, hubo *think tanks* de la más diversa orientación que apoyaron la ayuda, como el Diálogo Interamericano, el Council on Foreign Relations y la Heritage Foundation. Pero, como es natural, a raíz de su orientación política divergente, el apoyo de estos dos grupos tuvo intereses, enfoques y sustentaciones distintas. La oposición al paquete de ayuda estaría por cuenta de organizaciones como el Center for International Policy, entidad que sumaría en este propósito sus esfuerzos a los de las más destacadas organizaciones defensoras de los derechos humanos.

¹⁸² “Colombia: congress should support Clinton’s emergency package”, en *Houston Chronicle*, 31 de enero de 2000.

¹⁸³ “Fools rushing in-Colombia?”, en *Chicago Tribune*, 8 de febrero de 2000.

¹⁸⁴ “Vietnam all over again: The Colombia drug war”, en *Boston Globe*, 7 de julio de 2000.

¹⁸⁵ “A war by any other name”, en *San Francisco Chronicle*, 1° de Julio de 2000.

La comisión independiente para Colombia, Independent Task Force, patrocinada por el Inter American Dialogue y por el Council on Foreign Relations, pidió en repetidas ocasiones al Congreso de Estados Unidos no demorar la aprobación del paquete de asistencia para Colombia. El senador demócrata por la Florida Bob Graham, uno de sus más destacados integrantes, declaró sobre el particular:

La crisis es real y los costos de no aprobarlo ahora, también. De retrasar su aprobación se estaría mandando un mensaje psicológico negativo, no solo para Colombia sino para los demás países que están considerando aportar recursos si Estados Unidos lo hace¹⁸⁶.

En el informe preparado por la Comisión se evidencia el principal desafío para la política de Estados Unidos hacia Colombia es forjar un concepto estratégico más amplio y de largo plazo hacia ese país. El paquete de ayuda debe ser visto, en el mejor de los casos, como el primer paso de un esfuerzo bipartidista más sostenido y más comprometido. Para la comisión resulta importante tener en mente dos consideraciones centrales: primero, la complejidad de la gama de temas que representa Colombia requiere un marco de trabajo comprehensivo. Para ser más efectivos, la política hacia Colombia debe incluir elementos militares, económicos, políticos, diplomáticos y sociales, los cuales se refuerzan mutuamente¹⁸⁷. El informe preparado por la comisión incluye como recomendaciones para la política de Estados Unidos hacia Colombia las siguientes¹⁸⁸:

- Adoptar un compromiso de largo plazo dirigido a profesionalizar las fuerzas de seguridad en Colombia, ampliar el acuerdo de preferencias arancelarias para la Región Andina (ATPA) y otorgar a estos países, además, los mismos beneficios provistos bajo la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI).
- Apoyar las iniciativas que busquen una solución política para el conflicto interno colombiano, proporcionar asistencia para seguridad a las Fuerzas Armadas colombianas, dedicar mayores esfuerzos para enfrentar el problema de las drogas en los campos de la demanda y de la oferta, apoyar los esfuerzos de reformas institucionales en áreas distintas a la de seguridad, así con la reforma del poder judicial y del Estado de derecho, a fin de fortalecer las garantías de los derechos humanos y reducir la corrupción.
- Dar prioridad a programas sociales, de asistencia humanitaria y de desarrollo alternativo bien diseñados, que solucionen las desigualdades subyacentes en áreas como educación, salud, y distribución de la tierra.
- Proporcionar ventajas especiales en el área comercial. El gobierno de Estados Unidos debería dar todos los pasos posibles para asegurar que los productos colombianos tengan mayor acceso al mercado norteamericano. Esto significaría, como mínimo, la extensión inmediata del ATPA o su expansión, de forma tal que sus beneficios sean comparables a los previstos en la CBI. Dichas medidas deben implementarse a escala regional.

¹⁸⁶ “No más demoras a la ayuda”, en *El Tiempo*, 21 de marzo de 2000.

¹⁸⁷ Diálogo Interamericano y Council on Foreign Relations, *Informe de la comisión Independiente sobre Colombia*, <http://www.thedialogue.org>

¹⁸⁸ *Ibíd.*

- Buscar activamente la movilización de apoyo dentro del hemisferio para ayudar a Colombia a llegar a una solución definitiva del conflicto. El gobierno de Estados Unidos debe alentar esfuerzos colectivos promisorios en el marco de la ONU.
- Brindar una atención prioritaria a la movilización de recursos por parte de los organismos financieros internacionales, la Unión Europea, y de donantes bilaterales, a fin de avanzar hacia las amplias y diversas metas fijadas por el Plan Colombia. Estados Unidos debe participar multilateralmente para responder a los desafíos planteados por Colombia en toda su complejidad¹⁸⁹.

La posición de la Heritage Foundation (HF) fue similar a la de la mayoría republicana en el Congreso. Apoyó la ayuda como tal, pero criticó la propuesta concreta presentada por la administración Clinton por no responder cabalmente a los problemas locales y regionales. Para la HF la propuesta de la administración se basa en un proceso de paz ambiguo. La ayuda propuesta no es inmediata ni es de emergencia, no cubre las necesidades regionales, no hace frente a las necesidades económicas ni políticas. La propuesta carece de un enfoque integral, dejar pues por fuera temas tan importantes como los comerciales. Su argumento en esta materia señala que las preferencias andinas expirarán en el 2002, y la propuesta de la administración no prevé el curso que se debe seguir en materia comercial con miras a asegurar mercados no sólo para los productos lícitos que hoy no pueden acceder al mercado estadounidense, sino para otros productos que sustituirían a los cultivos ilícitos. La HF propone la extensión de las preferencias comerciales. Si bien la HF advierte que la propuesta de la administración “es como poner curitas en un tumor canceroso”, también señala que “teniendo en cuenta que lo que está en juego es la credibilidad de Estados Unidos en apoyo a la democracia y contra el narcotráfico, negar la ayuda le daría ventajas a los bandidos [...] y por lo tanto] el Congreso debe corregir las limitaciones de la propuesta de la administración” y aprobar la ayuda¹⁹⁰.

Un informe preparado recientemente para la HF por Stephen Johnson, invita a la administración Bush a revisar el Plan Colombia, pedir al gobierno colombiano que corrija las deficiencias del Plan, adoptar una estrategia regional y reubicar la asistencia de forma que responda mejor a los problemas complejos que enfrentan Colombia, sus vecinos y aun los Estados Unidos. El informe señala que los funcionarios estadounidenses se preocupan por las drogas, pero en Colombia la gente está más preocupada por la debilidad del Estado, por su precaria respuesta contra la violencia; también expresa que Estados Unidos debe proporcionar las herramientas para que Colombia pueda modernizar su Ejército. El informe señala, asimismo, que la prosperidad regional se puede promover por medio del libre comercio, promueve la extensión del ATPA, pero condiciona una liberación comercial más amplia a mayores reformas económicas¹⁹¹.

¹⁸⁹ Véase también: *Toward Greater Peace and Security in Colombia: Forging a Constructive U.S. Policy*. Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations and the Inter-American Dialogue. Bob Graham and Brent Scowcroft, Co-Chairs. Michael Shifter, Project director. Washington, 2000.

¹⁹⁰ <http://www.heritage.org/library/execmerno/em662.html>

¹⁹¹ Johnson, Stephen, *Helping Colombia fix its plan to curb drug trafficking, violence, and insurgency*, Heritage Foundation, 26 de abril de 2001.

Cuando el Congreso se encontraba considerando el paquete de ayuda a Colombia, el Center for International Policy (CIP) insistió en la necesidad de que se ampliara y profundizara el debate. Uno de sus representantes, Adam Isackson, indicó que unos meses más permitirían aterrizar un tema que todavía no se entendía muy bien en Estados Unidos. Isackson afirmó: “No quieren más debate porque cada día que pasa y a medida que la gente se entera de lo que se piensa hacer, crece la oposición por el componente militar”¹⁹³.

En su página de internet el centro dedica un espacio muy destacado a Colombia¹⁹⁴, y en ella, una completa información sobre el paquete de ayuda¹⁹⁵. Para el CIP, el conflicto colombiano y la crisis de derechos humanos en Colombia se han agravado, y la ayuda militar y policial de Estados Unidos se ha incrementado, lo cual determina un mayor involucramiento de ese país en Colombia.

Si bien el CIP está de acuerdo con algunos de los objetivos generales de la política propuesta por la administración estadounidense en cuanto a estimular los esfuerzos antidrogas, fortalecer las instituciones colombianas y apoyar la recuperación económica, considera que, como está concebido, el paquete de ayuda apoya el escalamiento de la guerra en su afán de crear una estrategia de contrainsurgencia, disfrazado en un programa de lucha antidrogas¹⁹⁶. Para CIP, la ayuda está totalmente desbalanceada en favor de las Fuerzas Militares y la Policía (81% del total), y no responde a las necesidades económicas y de seguridad que requieren los colombianos. Le preocupa que solo un 19% de la propuesta de la administración está destinada al desarrollo alternativo, infraestructura rural, ayuda a los desplazados, reforma al sistema judicial, derechos humanos y programas de paz. Estos programas merecerían un apoyo político y financiero mucho mayor que el previsto en la propuesta del gobierno estadounidense. Una propuesta mejor balanceada garantizaría un mejor resultado.

Según el CIP, los objetivos declarados por el gobierno de Estados Unidos se podrían cumplir si los 600 millones de dólares “para el empuje hacia el sur de Colombia” se dedicaran a estos proyectos. Por otra parte, hace hincapié en la necesidad de fortalecer los programas de reducción en la demanda interna de drogas, específicamente, ofreciendo tratamientos accesibles para los adictos.

Para CIP, el paquete de ayuda:

- Continuará con las fallidas políticas antidrogas del pasado. La propuesta de un “empuje hacia el sur de Colombia” no es más que un modo de contrainsurgencia con la creación de unidades militares en zonas fuertemente custodiadas por la guerrilla.

¹⁹² El Center for International Policy define entre sus objetivos la promoción de una política exterior de Estados Unidos basada en la paz, la cooperación internacional, la desmilitarización y el respeto por los derechos humanos.

¹⁹³ “La demora de la ayuda... no ayuda”, en *El Tiempo*, 26 de marzo de 2000.

¹⁹⁴ www.ciponline.org/colombia

¹⁹⁵ <http://www.ciponline.org/colombia/aid>

¹⁹⁶ Posición del Center for International Policy acerca del paquete de ayuda estadounidense hacia Colombia, 21 de abril de 2000, <http://www.ciponline.org/colombia/aid/paquete02.htm>

- Es una amenaza al frágil proceso de paz. Las armas y entrenamientos de Estados Unidos pueden escalar el conflicto, fortaleciendo los polos en lucha y socavando las negociaciones.
- Va en detrimento de los derechos humanos. Las Fuerzas Militares colombianas —primeras beneficiadas con esta propuesta— continúan fallando en este sentido.
- A pesar de los buenos intentos por parte de los altos mandos, algunas brigadas siguen cooperando con los paramilitares, responsables de más de un tercio de las violaciones registradas en 1999.

El paquete de ayuda casi no menciona a los paramilitares, a pesar de su fuerte vinculación con el tráfico de drogas.

Otros think tanks

Se podrían mencionar otros *think tanks* y grupos académicos que se han pronunciado sobre el paquete de ayuda, también desde diversos ángulos, entre los conservadores están el Strategic Studies Institute, del US Army War College, el National Center for Policy Analysis y, en menor medida, el Center for Strategic and International Studies¹⁹⁷; entre los promotores de los derechos humanos, el Institute for Policy Studies (IPS), y entre los de inspiración de la izquierda más tradicional en Estados Unidos se podría mencionar a *North American congress on Latin America* (NACLA), aun cuando esta organización no tiene un impacto visible sobre la discusión que tiene lugar en el Congreso¹⁹⁸.

Un estudio publicado recientemente la Rand Corporation señala que, de continuar las tendencias presentes, el narcotráfico y la desintegración política de Colombia podrían llevar a Estados Unidos a enfrentar la crisis más grave de seguridad y política exterior en el hemisferio occidental desde las guerras de los años ochenta en América Central. El informe sostiene que la situación en Colombia no solo es un asunto de política antidrogas, sino de seguridad nacional. El estudio examina las fuentes de inestabilidad en Colombia, el impacto de la ayuda estadounidense y urge mayor ayuda para los esfuerzos contrainsurgencia. Pide replantear el peso excesivo de la dimensión “antinarcóticos” y prestar debida atención al problema íntimamente vinculado de la insurgencia, al tiempo que exige una estrategia regional para neutralizar los posibles efectos del problema colombiano en su entorno geográfico. El informe concluye que Estados Unidos es la única fuente realista de asistencia militar en la escala requerida para superar la situación actual y que se requiere asistencia adicional¹⁹⁹.

¹⁹⁷ Cilluffo, Frank, *The threat posed from the convergence of organized crime, drug trafficking, and terrorism*, Center for Strategic and International Studies, Testimonio ante la subcomisión de Asuntos Criminales, Comisión de Asuntos Judiciales de la Cámara de Representantes. Véase la parte correspondiente a “narco-states” y “farclandia”. CSIS on the Hill en <http://www.csis.org>

¹⁹⁸ Véase NACLA Report on the Americas, *Colombia: Old Wars, New Guns*, Vol. 34, No. 2, septiembre-octubre de 2000, <http://www.nacla.org>

¹⁹⁹ Rabasa, Ángel, y Chalk, Peter, *Colombian Labyrinth: The Synergy of Drugs and Insurgency and Its Implications for Regional Stability*, Rand Corporation, 13 de junio de 2001. Véase <http://www.rand.org>

Las discusiones que se realizan en el US Army War College y en el Strategic Studies Institute reflejan algunos aspectos del debate que tiene lugar en el Pentágono. No es casual que dentro de la lista de asuntos estratégicos (*critical and time sensitive*) se incluya el tema *Intrastate Conflict in the Andean Region: Strategic Implications for the United States*. Es natural que dentro de este medio no haya mayores cuestionamientos sobre la necesidad de la ayuda a Colombia, ni sobre su componente militar. Pero es significativo el análisis de la relación entre la lucha antidrogas y la actividad contrainsurgente. En ese sentido resultan ilustrativos artículos como el publicado por David Passage en el que se reflexiona si, para que la lucha antinarcóticos sea exitosa, se requerirá el apoyo de Estados Unidos al gobierno colombiano para que éste pueda derrotar a las guerrillas y recuperar el control sobre todo el territorio nacional²⁰⁰.

Para el National Center for Policy Analysis (NCPA), organización de orientación conservadora con sede en Texas, la crítica al paquete de ayuda viene de su cuestionamiento a la política antidrogas seguida por Estados Unidos. La NCPA sostiene que a pesar de haber gastado más de 250 mil millones de dólares en la lucha antidrogas en las últimas dos décadas, Estados Unidos perdió la guerra contra las drogas y que los esfuerzos de interdicción han empeorado la situación al generar nuevas fuentes de drogas, nuevas rutas para el tráfico y nuevas drogas. En la página de internet del NCPA se reproducen artículos como el de Kevin B. Zeese, en el que se señala que a pesar de todos los fracasos en la lucha antidrogas, el Congreso se apresta a autorizar 1.700 millones de dólares en ayuda a Colombia. Se asegura que los expertos vaticinan que las consecuencias indeseadas de esta más reciente campaña probablemente incrementarán la producción de coca en otros países latinoamericanos²⁰¹.

Por su parte el Institute for Policy Studies (IPS) sostiene que la política de la administración es contradictoria, pues por una parte es una política de derechos humanos y por otra protege a aquéllos implicados en su violación. El IPS sostiene que la ayuda muy probablemente se desviará a operaciones contrainsurgentes con la consecuente violación de los derechos humanos. Propone apoyar el proceso de paz —todo lo que promueva la paz y no agudice la guerra— monitorear la ayuda y hacer seguimiento a la protección de los derechos humanos, eliminar cualquier política que vulnere los derechos humanos y que tenga impacto negativo en la población local²⁰².

LA RELACIÓN BILATERAL BAJO LA ADMINISTRACIÓN BUSH

Desde el momento mismo de la elección de George W. Bush como presidente de los Estados Unidos, se plantearon no pocas incógnitas y se empezaron a manejar las más diversas hipótesis sobre el curso de la relación con Colombia y sobre el futuro del Plan

²⁰⁰ Passage, David, *Cutting the Gordian Knot: Differentiating Between Counternarcotics and Counterinsurgency in Colombia*, marzo de 2000; Downes, Richard, *Landpower and Ambiguous Warfare: The Challenge of Colombia in the 21st Century*, Conference Report, 10 de marzo de 1999, <http://carlisle-www.army.mil/usassi/ssipubs/pubs2000/knot/knot.htm>

²⁰¹ “Just say no to more money for the Colombia drug war”, en *The Wall Street Journal*, 28 de abril de 2000. <http://www.ncpa.org/pd/social/pd042800a.html>

²⁰² <http://www.foreignpolicy-infocus.org/briefs/vol5/v5n05col.html>

Colombia y la ayuda estadounidense. Sin embargo, con el paso de los meses se ha ido definiendo el perfil de la nueva política exterior por medio de las declaraciones del presidente Bush y de los miembros de su gobierno, así como de las actuaciones concretas de los gobiernos de los dos países.

Desde los primeros días de su administración de George W. Bush se plantearon no pocas incógnitas y se empezaron a manejar las más diversas hipótesis sobre el curso de la relación con Colombia y sobre el futuro del Plan Colombia y la ayuda estadounidense. Sin embargo, con el paso de los meses se ha ido definiendo el perfil de la nueva política exterior mediante las declaraciones del presidente Bush y de los miembros de su gobierno, así como de las actuaciones concretas de los gobiernos de los dos países.

Desde los primeros días de su administración, el presidente Bush ha expresado que considera a Colombia como un país prioritario, que apoya la ayuda a Colombia, la lucha antinarcóticos y el entrenamiento militar. No obstante, ha llamado a la cautela, a no enviar un número excesivo de efectivos militares y a evitar que ellos se involucren en combates²⁰³. En este sentido no hay mayor diferencia frente a la administración Clinton. Las diferencias se reflejan más en el enfoque de la estrategia antidrogas que asume ahora una perspectiva regional, acorde con la posición tradicional de los republicanos en el Congreso.

El presidente de Estados Unidos ha advertido que la falta de atención ha determinado que Colombia tenga una guerrilla “que conjuga el marxismo-leninismo con los beneficios de la droga” y ha indicado que la asistencia de Estados Unidos ayudará a Colombia a combatir el tráfico de drogas, detener a la guerrilla y promover el fin de la violencia²⁰⁴. El presidente Bush expresó:

Actuaremos con firmeza y consistencia en algo que sólo el gobierno federal puede hacer: atacar la oferta de drogas, un mal que desestabiliza a gobiernos enteros y cruza todas las fronteras. En esto, ayudaremos a países como Bolivia, Colombia y Perú a promover la siembra de cultivos sustitutos. Mejorando en inteligencia y vigilancia, capturaremos a los narcotraficantes antes de que lleguen a nuestras fronteras²⁰⁵.

Por su parte, el secretario de Estado, Colin Powell, ha señalado ya en varias ocasiones la importancia que le asigna a la situación colombiana. Sobre el particular indicó:

Hay un país que estará muy alto en nuestros pensamientos: Colombia. Es un país que está en dificultades. Su democracia está en dificultades. La nueva administración apoyará el Plan Colombia que busca ayudar a los colombianos a enfrentar esta emergencia²⁰⁶.

En relación con el conflicto interno colombiano, Powell ha dicho que la administración estadounidense apoya el Plan Colombia como un esfuerzo dirigido a la lucha contra las drogas en Colombia y en la región, y ha agregado: “no queremos que la ejecución del

²⁰³ “Bush backs training Colombians, doesn’t want U.S. in conflict”, en *The Miami Herald*, 27 de enero de 2001.

²⁰⁴ “Bush y Colombia”, en *El Tiempo*, 17 de diciembre de 2000.

²⁰⁵ *Ibíd.*

²⁰⁶ “Colombia será una prioridad para Bush anuncia nuevo secretario de estado”, en *El Tiempo*, 18 de enero de 2001.

Plan Colombia extienda el problema a otros países [...] y resaltamos la necesidad de un enfoque regional". Con respecto a la insurgencia, dijo que al final se resolverá a través de una solución política mediante la negociación, "alentamos al presidente Pastrana para que continúe trabajando para encontrar una solución política. Estados Unidos prestara sus buenos oficios y hemos hablado sobre cómo podemos ayudarlo en esta tarea"²⁰⁷. Powell ha reiterado que no cree que "haya una solución militar al problema insurgentes"²⁰⁸. También ha reconocido que la principal causa del drama que se vive en Colombia se origina en el consumo de drogas por parte de los estadounidenses: "al mismo tiempo tendremos que hacer todo lo que podamos para eliminar la causa de esta emergencia, que es el uso de drogas por parte de los ciudadanos de Estados Unidos. Tenemos que asegurarnos de que esto sea un componente esencial de nuestra estrategia con Colombia"²⁰⁹.

Al igual que Powell, el nuevo secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, ha hecho hincapié en el consumo como factor en el problema mundial de las drogas. Rumsfeld ha dicho que está convencido de que el problema de la droga es "un problema de demanda"²¹⁰. Sin embargo, otros miembros de la nueva administración manejan lenguajes y enfoques diferentes y aun opuestos frente a la política antidrogas. El más caracterizado de ellos, el nuevo procurador, John Ashcroft, considera que la estrategia antidrogas debe basarse más en medidas de fuerza que en medidas de prevención y tratamiento, que el problema es más de Policía que de salud²¹¹.

Por otra parte, es relevante destacar que hay aún cierta interinidad en los cargos directivos de la nueva administración, particularmente en aquellos que demandan confirmación por parte del Congreso. Transcurridos cinco meses de su llegada al poder, la nueva administración solamente ha logrado la confirmación congresional de menos de una cuarta parte de los altos funcionarios que la requieren²¹². Entre ellos está buena parte de los funcionarios de las diversas agencias que desempeñan un papel en el diseño de la política exterior frente a Colombia, algunos de los cuales no dejarán de tener dificultades para su confirmación en un Senado ahora de mayoría demócrata.

No obstante las circunstancias arriba descritas, el nombramiento de Colin Powell y Donald Rumsfeld como secretarios de Estado y Defensa, respectivamente (y el de Paul Wolfowitz como subsecretario de Defensa), de Condoleezza Rice en el Consejo de Seguridad Nacional, de John Ashcroft como procurador, y la designación de John Negroponte (embajador ante Naciones Unidas), John Walters (zar Antidrogas) y Asa Hutchinson (DEA), dan ya una clara señal de la orientación ideológica de línea dura del nuevo equipo gubernamental. Mucho más aún si se tienen en cuenta algunos de los propuestos para cargos con responsabilidades directas en el hemisferio occidental, como Otto Reich

²⁰⁷ Powell, Colin L. *Remarks With Mexican Foreign Secretary*. Washington, 30 de enero de 2001, <http://www.state.gov>

²⁰⁸ "Powell, mexican set stage for Bush visit: Neighbors agree on Colombia, Not Cuba", en *The Washington Post*, 31 de enero de 2001, p. 16A; "Canciller mexicano y secretario de Estado coinciden: Sólo negociación logrará la paz", en *El Tiempo*, 31 de enero de 2001.

²⁰⁹ "Colombia será una prioridad para Bush anuncia nuevo secretario de estado", en *El Tiempo*, 18 de enero de 2001.

²¹⁰ "The real enemy in the drug war", en *The Washington Post*, 18 de enero de 2001, p. 21A.

²¹¹ "Addicted to a failing war on drugs", en *The Washington Post*, 8 de enero de 2001, p.19A.

²¹² "Appointments: The Potemkin administration", en *The Economist*, 16-22 de junio de 2001, p. 32.

(Departamento de Estado Hemisferio Occidental), John Maisto (Consejo de Seguridad Nacional, Hemisferio Occidental) y Roger Noriega (embajador ante la OEA), todos ellos considerados “halcones” desde el punto de vista ideológico.

En relación con el Congreso, si bien continúan 89 de los 100 senadores y 393 de los 435 representantes que participaron en las deliberaciones del año anterior, que culminaron con la aprobación del paquete de ayuda a Colombia, como resultado de las elecciones de noviembre de 2000 y a raíz del retiro de Jim Jeffords de la bancada republicana en el Senado, existe ahora una mayoría demócrata en el Senado, a tiempo que la mayoría republicana en la Cámara de Representantes se ha visto notablemente disminuida. Con el nuevo mapa político, la capacidad de obstrucción del Congreso, particularmente, el Senado de mayoría demócrata, se va a incrementar. En relación con Colombia, los demócratas no tendrán el obstáculo que significó para ellos el que la ayuda a Colombia estaba promovida por una administración encabezada por un presidente demócrata; ahora estarán a sus anchas en la oposición a un gobierno republicano.

Esta realidad política se ve, asimismo, potenciada por el hecho de que en razón de su nueva condición mayoritaria los demócratas en el Senado asumen la presidencia de las Comisiones, lo que les da un poder adicional en el manejo de las agendas de trabajo. El liberal Joseph Biden reemplaza en la presidencia de la comisión de Relaciones Exteriores del Senado al conservador Jesse Helms; la Comisión de Apropiaciones es ahora presidida por el demócrata Robert Byrd, la de Servicios Armados, por Carl Levin, y la de Asuntos Judiciales, por Patrick Leahy, un abanderado del tema de los derechos humanos. A lo largo de los próximos meses se va a hacer más visible la acción tanto de los congresistas que se opusieron al paquete de ayuda, como de los que lo apoyaron con reservas. Los senadores demócratas Leahy (VT) y Wellstone (MN) y los representantes demócratas Obey (WI) y Pelo si (CA) arreciarán sus críticas en materia de derechos humanos y frente al enfoque de la política antidrogas. También lo harán los representantes republicanos Gilman (NY) y Burton (IN), quienes han considerado que la ayuda debe dirigirse hacia la Policía de Colombia. Y, naturalmente las ONG de derechos humanos como AI, HRW y WOLA estarán a la vanguardia del monitoreo de la situación de los derechos humanos en Colombia, particularmente en lo que tiene que ver con las violaciones provenientes de actores gubernamentales o consentidas por ellos.

Por su parte, los principales medios de comunicación, en particular los más influyentes, como *The New York Times* y *The Washington Post*, seguirán haciendo sonar las alarmas sobre la situación colombiana y el peligro de un mayor involucramiento estadounidense en el conflicto interno. Otro tanto ocurrirá con *think tanks*, como el Center for International Policy. A estos se suman voces de diversa orientación ideológica que llaman ya a un replanteamiento de la política antidrogas y en particular frente a Colombia y a la Región Andina. Entre ellas ya se ha dejado escuchar la del propio Henry Kissinger, quien en su más reciente libro señala que “afortunadamente, el interés casi exclusivo del Plan Colombia en una solución militar virtualmente invita al fracaso”. Dice Kissinger que la nueva administración

no tiene tarea más importante que obtener la cooperación latinoamericana hacia un programa que combine los aspectos militares del Plan Colombia con un programa social de mayor proyección en materias agrícola y judicial [...] el aspecto militar del Plan Colombia y su ejecución unilateral por parte de los Estados Unidos es a lo sumo

una forma de ganar tiempo para un programa social y político, hemisférico y multilateral [y concluye que] tanto los propósitos como los límites de tal programa deben definirse claramente [antes que] Estados Unidos se enrede unilateralmente más a fondo²¹³.

Entre tanto la relación bilateral ha tenido ya dos momentos que ilustran los márgenes entre los cuales se desarrollará dicha relación. El primero, marcado por la euforia que rodeó la visita del presidente Pastrana a Washington en febrero de 2001, y el segundo, pocas semanas más tarde, la fuerte reacción del Departamento de Estado frente a la posición asumida por Colombia en el Consejo de Seguridad de cara a la crisis del proceso de paz en el Oriente Medio y a la situación en Palestina.

En cuanto, a los momentos de euforia, dando continuidad a una exitosa diplomacia presidencial, el presidente Pastrana fue uno de los primeros jefes de Estado en entrevistarse con el presidente Bush. La visita del presidente Pastrana a Washington, durante la última semana de febrero de 2001, arrojó como resultado el compromiso de la administración Bush de apoyar la extensión de la Ley de Preferencias Comerciales Andinas y la ampliación operativa de la agenda bilateral, aliviándola del peso descomunal de la alianza antidrogas.

La visita del presidente Pastrana a Washington sirvió de marco para la manifestación clara de la política de la nueva administración ante el proceso de paz en Colombia. El presidente Bush declinó la invitación del presidente Pastrana al gobierno de Estados Unidos para unirse a un grupo de países que participarían en una audiencia internacional en la zona de despeje, señalando que el gobierno de Estados Unidos apoyaría el proceso de paz y ayudaría a la economía colombiana por medio del comercio, pero no estaría presente en conversaciones. La invitación del gobierno colombiano fue significativa ante la acusación cada vez más reiterada de funcionarios y ex funcionarios estadounidenses sobre el creciente involucramiento de la guerrilla en actividades de narcotráfico.

La visita del presidente colombiano se dio, asimismo, en momentos en que se publicaba el informe anual del Departamento de Estado sobre la situación de los derechos humanos en el mundo, en el que si bien se reconocen los progresos del gobierno colombiano en materia de derechos humanos, se señala que su desempeño aún deja mucho que desear. El informe del Departamento de Estado también destaca que el número de víctimas de ataques de los paramilitares ha aumentado y que elementos de las fuerzas de seguridad y sectores civiles siguen colaborando con estas agrupaciones²¹⁴. Pero en una señal de comprensión hacia la situación colombiana, el subsecretario (e) de Estado para Derechos Humanos, Michael E. Parmly, expresó que cualquiera que conozca la historia de Colombia sabe que, a pesar de las mejores intenciones del gobierno colombiano, infortunadamente hay prácticas cuya superación demandará años, si no décadas²¹⁵.

²¹³ Kissinger, Henry, *Does America Need a Foreign Policy?: Toward a Diplomacy for the 21st Century*, New York, Simon & Schuster, 2001, pp. 92-94.

²¹⁴ "Colombia", en *Country Reports on Human Rights Practices 2000*, Released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, febrero de 2001, <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2000/wha/index.cfm?docid=741>

²¹⁵ El nuevo subsecretario para el Buró de Democracia, Derechos Humanos y Trabajo es Lorne W. Craner.

En el marco de la entrevista de los dos presidentes se amplió el abanico temático de la agenda bilateral y ganó algún espacio el tema migratorio y principalmente la cada vez más publicitada solicitud de la calidad de protección temporal (TPS) para los colombianos que se encuentran en Estados Unidos sin haber regularizado su situación migratoria. El asunto fue planteado por el presidente Pastrana al presidente Bush, también había sido mencionado por el canciller Fernández de Soto durante su reunión con el secretario de Estado Powell.

En el encuentro Bush-Pastrana, por vez primera en mucho tiempo el tema de las drogas no monopolizó la atención de las partes. Sin embargo, es claro que conserva el lugar de privilegio que ha mantenido en la relación bilateral. La mayor o menor profundización le imprima al tema la administración estadounidense estará siempre animado por las cifras sobre la extensión de los cultivos ilícitos. En este sentido, es oportuno señalar que en 2001, junto con la certificación de Colombia por tercera vez consecutiva en materia de lucha antinarcóticos, los informes oficiales del gobierno de Estados Unidos han mostrado que, aun cuando en menor proporción que en otros años, en el año anterior se dio una vez más un incremento de la extensión de cultivos ilícitos en Colombia. Las dificultades para disminuir radicalmente el área de estos cultivos continuarán, por tanto, estimulando los cuestionamientos a la estrategia adelantada.

Contrasta con la euforia que caracterizó la visita del presidente Pastrana a Washington en febrero de 2001, el momento de tensión entre los dos países, unas semanas más tarde, cuando al votarse en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas una resolución sobre la situación en el Oriente Medio, Estados Unidos se vio obligado a utilizar el veto para evitar su aprobación. La resolución en cuestión fue copatrocinada por Colombia como miembro del *Caucus* de los No Alineados y llamaba al establecimiento de una fuerza de observadores militares de Naciones Unidas en Palestina para lograr el cese de la violencia y garantizar la seguridad de la población civil en el enfrentamiento que tenía lugar con las Fuerzas Militares israelíes, posición no compartida por Estados Unidos. La reacción del Departamento de Estado no se hizo esperar y contra la usanza diplomática, se produjo una serie de recriminaciones públicas y aun de comentarios sobre las consecuencias que tendría para Colombia haber discrepado de los Estados Unidos en esta materia²¹⁶.

Más allá de los momentos de euforia o los de tensión que se podrán dar en la relación cuando Colombia, en ejercicio de su autonomía, discrepe de las posiciones de Estados Unidos en materia de política exterior, esta relación tiene tal importancia para las partes que muy seguramente harán lo posible por superar escollos coyunturales y darle la solidez que demanda la situación en la Región Andina y en particular en Colombia. Así lo ilustra el hecho de que con posterioridad al episodio del voto sobre Palestina, la administración Bush haya mantenido su propuesta ante el Congreso de un paquete anti-narcóticos para la Región Andina por 730 millones de dólares, de los cuales 399 millones son para Colombia (200 millones de dólares para desarrollo alternativo).

²¹⁶ “Estamos muy decepcionados con Colombia”, en *El Espectador*, 31 de marzo de 2001. “En la comisión de derechos humanos de la ONU y en la OIT se esperan retaliaciones de Estados Unidos contra Colombia” en *El Tiempo*, 2 de abril de 2001.

Queda planteada para la administración Bush una serie de retos. Tendrá que equilibrar la profundización de la lucha antidrogas, la protección de los derechos humanos de conformidad con la legislación vigente, incluida la enmienda Leahy, y al mismo tiempo evitar una participación directa en el conflicto armado colombiano. Igualmente tendrá que fortalecer la estrategia regional o “iniciativa andina”, que neutralice los reparos que hasta el momento han venido haciendo los países vecinos de Colombia sobre los efectos transfronterizos de la ayuda estadounidense y del Plan Colombia.

Para Colombia se profundiza el reto de lograr que la ayuda estadounidense no sólo sea sostenida, sino eventualmente incrementada, y para el efecto, sortear el permanente cuestionamiento en el Congreso por parte de la bancada demócrata principalmente. En este sentido deberá darle continuidad a sus esfuerzos en materia de derechos humanos. Asimismo, el gobierno colombiano deberá mantener los esfuerzos por diversificar la agenda, resaltando los temas comerciales, principalmente la extensión y ampliación del ATPA (para lo cual también tendrá que sortear las dificultades que le presente la bancada demócrata en el Congreso) y lograr otorgamiento de la calidad de protección temporal para los colombianos que han ingresado a Estados Unidos sin regularizar su situación migratoria.

En cualquier evento, la relación Colombia-Estados Unidos seguirá moviéndose sobre el eje establecido por la alianza antinarcóticos, con un seguimiento estrecho a la situación de derechos humanos en Colombia y con actividad en el campo comercial referida a la extensión y la ampliación de las preferencias comerciales. Además, al estar tan íntimamente relacionados en Colombia los temas drogas, guerra y paz, el desarrollo de la relación seguirá determinado por el curso que tomen la lucha antidrogas, el combate y el proceso de paz.

El Plan Colombia: Una estrategia fatal para una ayuda necesaria

Luis Alberto Restrepo
Profesor del Instituto de Estudios Políticos
IEPRI, Universidad Nacional de Colombia

Lo primero que se advierte a partir de los textos que preceden este ensayo es la amplitud y riqueza del debate estadounidense acerca del Plan Colombia y, más en general, sobre la situación colombiana. Contrasta, sin duda, con la cautela y la ambigüedad que caracterizaron la presentación oficial del Plan final en Colombia, con los escasos y más bien superficiales comentarios que ha merecido, y con el magro y simplificado debate que lo acompaña, tanto en el país como en toda la Región Andina.

Como lo revela el libro, las opiniones de la prensa, de los congresistas y de las administraciones estadounidenses son variadas y complejas, y muchas veces se entrecruzan y contradicen unas con otras. Sin embargo, por claridad analítica, aquí hacemos un esquema de ese debate en tres grandes tendencias.

Después muchas vacilaciones, la administración Clinton acabó por considerar que era necesario apoyar el proceso de paz instaurado por el presidente Pastrana. Según la apreciación predominante en la administración, las guerrillas colombianas, y en particular las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) habían llegado a convertirse en una real amenaza a las instituciones democráticas del país y, por esa vía, podían poner en peligro la estabilidad de toda la Región Andina. Pero, al mismo tiempo, Clinton quería demostrar a los republicanos y a la opinión pública de Estados Unidos su serio compromiso con la lucha antidrogas. Por eso unió en el Plan ambos propósitos de manera retorcida: fortalecimiento militar del Ejército colombiano para que en la lucha de la Policía contra los cultivos ilegales pudiera enfrentar a sus eventuales protectores armados (léase *guerrillas*) y, de ese modo, los estimulara a asumir con seriedad las negociaciones de paz.

Por razones políticas y humanitarias, algunos sectores, entre ellos algunos senadores y representantes demócratas, se mostraban reacios a otorgar apoyo a un Ejército que, según ellos, ha sido constante violador de los derechos humanos y mantiene vínculos con organizaciones paramilitares; por razones ambientales, se oponían a las fumigaciones aéreas de los cultivos ilegales; temían, además, que la ayuda militar terminara por intensificar el conflicto y no favoreciera la paz; por sus cabezas rondaba, incluso, el fantasma de Vietnam. No pocos preferirían que los recursos del Plan se dedicaran al control y disminución de la demanda en Estados Unidos, antes que a una guerra confusa, incierta e inútil en un país poco conocido y complejo.

Entre numerosos republicanos, en cambio, las opiniones se inclinaban a fortalecer la guerra contra las drogas, sin establecer mayores distinciones entre narcotraficantes, cultivadores de coca y guerrillas. Todos hacen parte, a su juicio, de poderosos carteles. La principal ambigüedad de los republicanos radicaba, quizás, en que confiaban más en la Policía del general Serrano que en el Ejército de Bedoya y Bonett. Reiteradamente señalaban al Ejército como violador de los derechos humanos, y, sobre todo, desconfiaban de él por

atrasado, ineficiente y corrupto. Entre esas posiciones se abría un amplio abanico de matices, que cruzaba todos los campos.

Para algunos esta diversidad de opiniones es apenas una muestra de la amplia y actuante democracia estadounidense, en agudo contraste con las democracias sin opinión pública prevalecientes en América Latina. Y, sin duda, lo es. Antes de ser una democracia electoral, la democracia estadounidense es una democracia de opinión y de medios de comunicación fuertes e independientes. Los medios derivan su prestigio, su posición y hasta sus recursos financieros, no de sus vínculos con el gobierno de turno y de los privilegios que éste les pueda conceder, sino de su soberana libertad para opinar, discutir y discrepar. Buscan su apoyo en una sociedad de individuos que quieren ser libres, no en un Estado de burócratas que aspiran a conservar el poder. Es esta independencia lo que los hace fuertes ante la sociedad, no las prebendas que les puedan otorgar sus “contactos de alto nivel” a espaldas y aun a costa de la misma sociedad. Si luego el Congreso y el Ejecutivo estadounidenses resultan ser en alguna medida representativos de la sociedad, más que al acto puntual de las elecciones mismas —que son, desde luego, indispensables—, lo deben a la viva y actuante opinión y al control ejercido sobre el Congreso y el gobierno por los medios de comunicación y los voceros públicos. No hay que olvidar, sin embargo, que entre la opinión pública y el Congreso de Estados Unidos está de por medio otra institución informal, la de los cabildeo. Infortunadamente para la democracia en América, estas agencias de cabildeo que promueven intereses privados de manera más o menos solapada han venido cobrando un enorme peso en la gestión pública estadounidense, mayor con frecuencia que el de la misma prensa.

Pero la diversidad de opiniones que se manifiesta en los medios, en el Congreso y en los partidos estadounidenses frente a Colombia no obedece únicamente a las virtudes de la democracia estadounidense. Se debe, sobre todo, a su perplejidad ante la situación colombiana. Hasta 1998, el desconcierto pudo deberse a la ignorancia, que sin duda también persiste. Pero, desde entonces, los medios políticos y de opinión estadounidenses han adquirido una visión mucho más amplia y profunda de Colombia. A veces más amplia y profunda que la que demuestran algunos medios colombianos. La incertidumbre se deriva ahora, ya no tanto de la ignorancia, sino del conocimiento del país. Y, como es claro, la situación de Colombia es compleja, aunque, según mi sospecha, no mucho más intrincada que la que rodea cualquier otra confrontación tan prolongada como la colombiana. La mayor confusión acerca de nuestra situación proviene, a mi juicio, no tanto de la realidad misma, sino de la diversidad de intereses y visiones de sus mismos actores y víctimas, así como de sus intérpretes, todos ellos colombianos. Frente al conflicto, los estadounidenses tanto como los europeos padecen, ante todo, de la confusión que nosotros mismos proyectamos hacia el exterior.

La confusión nacional no se deriva sólo de maquiavelismos y torcidas intenciones, de simpatías partidistas o de simples y mezquinas antipatías personales, que también las hay; es el reflejo de la enorme fragmentación de las opiniones nacionales debida, por supuesto, a una gran diversidad de intereses, a la ruptura de la comunicación y la confianza, pero también a muchos mitos y resabios nacionales que se repiten sin crítica. Por ello, si queremos que la comunidad internacional oriente su apoyo a Colombia de manera que se ajuste lo mejor posible a los intereses de la mayor parte de los colombianos y que pueda ser beneficiosa para el país, lo primero que necesitamos es

hacernos claridad sobre nosotros mismos. Y el principal punto de controversia es hoy el Plan Colombia. Por ello es indispensable debatir su sentido y su orientación.

TESIS PARA EL DEBATE

Antes de entrar en el detalle de la discusión, sinteticemos nuestras tesis. A fines de los años noventa, el Estado y la sociedad colombiana requerían y pedían con urgencia ayuda externa, la cual, infortunadamente, sólo Estados Unidos estaba dispuesto a prestar; más aún, estaba en la obligación ineludible de hacerlo. Y una parte importante de esa contribución era indispensable para el inmediato fortalecimiento militar del Estado, así no fuera ésta la principal debilidad de las instituciones colombianas. Pero el diseño estratégico que fijó los destinos del aporte financiero estadounidense, el Plan Colombia, es equivocado. En un esfuerzo por conciliar los intereses dispares de Bogotá y de Washington, el Plan acabó mezclando y confundiendo peligrosamente dos objetivos distintos, el tratamiento del narcotráfico y la disuasión de la insurgencia armada, problemas que, a pesar de sus innegables nexos, requieren una distinción cuidadosa si se quiere diseñar una estrategia adecuada frente a cada uno de ellos.

Infortunadamente, el resultado es una estrategia ambigua, de dos cabezas, que aunque dice querer luchar contra el narcotráfico, amenaza con fortalecer a la insurgencia y a los paramilitares, agudizar la guerra, e incluso, por esa vía, ampliar y fortalecer al narcotráfico mismo. A la peligrosa ambigüedad del Plan le subyace, además, la reiteración y profundización de la estrategia equivocada de Washington contra el narcotráfico, que se mantiene más por razones de política interna estadounidense que en virtud de un análisis racional y desapasionado, que quiera buscarle una solución real al problema. A todo ello vino a sumarse la tímida y ambigua presentación del Plan en sociedad por parte del gobierno colombiano, lo que acabó de generar a su alrededor desconfianza y temor, por cierto no infundados.

Como está concebido, el Plan Colombia es inaceptable y contraproducente para el país y la región. Pero la tarea ahora no consiste en tratar de echarlo atrás, sino en trabajar por su nueva orientación hacia dos estrategias bien diferenciadas: una, a la búsqueda de la paz negociada con la insurgencia armada, y otra, a la búsqueda de una verdadera solución al problema de las drogas. Los dos deben ir enmarcadas en los esfuerzos paralelos de todos los colombianos por reformar a fondo el sistema político y corregir los desequilibrios mayores del orden económico y social. Aunque el objetivo propuesto es difícil, es necesario emplear en él todas las energías nacionales. O renunciar a la “ayuda”.

UNA AYUDA EXTERNA NECESARIA

Lo primero que hay que decir es que, desde 1998 y aun desde antes, el Estado y la sociedad colombiana requerían con urgencia una ayuda externa. Colombia la necesitaba porque unas poderosas organizaciones insurgentes, cuya fuerza se basa en sus recursos financieros y militares, no en el respaldo moral y político de la población, venían creciendo rápidamente y acumulando importantes victorias tácticas, que ponían por primera vez en grave peligro la estabilidad institucional del país. El Estado, aquejado por un grave déficit fiscal, carecía de los recursos necesarios para vigorizar sus instituciones, y, en concreto,

su fuerza de defensa militar. Ante la ausencia de Estado, crecían también vertiginosamente las organizaciones armadas de justicia privada o paramilitares. Y la sociedad, sumida en la recesión económica, la fragmentación interna, el desaliento y la desconfianza hacia las instituciones estatales, y convertida en el blanco principal de los grupos beligerantes, tampoco estaba en condiciones de ofrecerle su concurso al gobierno. Era, pues, imperioso y urgente recurrir a la comunidad internacional para solicitar una ayuda, en primera instancia militar, destinada a la contención y disuasión eficaz de las organizaciones armadas ilegales.

EL INDISPENSABLE FORTALECIMIENTO MILITAR DEL ESTADO

En contra de lo que muchos colombianos, buena parte de los países de la Unión Europea y no pocos estadounidenses opinan, era indispensable que la colaboración de Estados Unidos tuviera, como uno de sus objetivos inmediatos esenciales, el fortalecimiento militar del Estado colombiano para enfrentar a la insurgencia armada.

Colombia padece una aguda alergia antimilitar de profundas raíces históricas. Todo lo que suene a fortalecimiento del aparato militar del Estado causa escozor en muchos e inmediato rechazo. Y se comprende. Infortunadamente, el Ejército colombiano recurrió con frecuencia en el pasado próximo a formas de presencia y de acción que no se ajustan a la ley, y mucho menos a su altísima responsabilidad de ser el último bastión armado de la ley y de la Constitución. Durante los años setenta, el Ejército adoptó la detención arbitraria y la tortura como método judicial para arrancar confesiones de todo aquél de quien alcanzaba a sospechar alguna implicación con las guerrillas. En los ochenta, tras la amnistía concedida por el gobierno de Betancur y la liberación de los prisioneros políticos del M-19, muchos de sus miembros optaron por un método más expedito: la desaparición forzada y el asesinato de guerrilleros y opositores políticos. Desde fines de los años ochenta y durante los noventa, no pocos de sus miembros permitieron, propiciaron o contribuyeron a la liquidación de la Unión Patriótica, movimiento político inicialmente lanzado por las FARC, pero cada vez más independiente de ellas. Y desde entonces hasta hoy, no pocos militares de todo nivel han prestado su colaboración o su cobertura a los grupos de justicia privada, no sin razón denominados “paramilitares” y, en cualquier caso, el Ejército suele presentarse en las regiones como una fuerza de ocupación, hostil y desconfiada de la población, más que como una fuerza amiga y defensora de los ciudadanos.

Para todo ello se pueden encontrar explicaciones, que van desde el continuo asedio guerrillero, la escasez de recursos oficiales y el abandono de los asuntos militares por parte de las autoridades civiles, hasta las tácticas contrainsurgentes aprendidas en las escuelas estadounidenses. Puede parecer tal vez cínico formular críticas a las Fuerzas Armadas desde las barricadas civiles que sobreviven gracias a los mismos militares. Pero es, a la vez, un deber ciudadano en beneficio de los mismos organismos de defensa. Porque ese conjunto de prácticas ha alimentado en muchos colombianos una profunda desconfianza frente al Ejército Nacional. Por eso, el componente militar del Plan Colombia ha provocado también el rechazo de muchos, desde luego de las mismas guerrillas, pero también de organizaciones colombianas por la paz, de entidades internacionales defensoras de los derechos humanos, y, por ende, de numerosos países de la Unión Europea e incluso de no pocos congresistas estadounidenses. Todos ellos alegan los

abusos cometidos por el Ejército colombiano como razón para negarle toda ayuda. La premisa es cierta, pero la conclusión es equivocada.

Todo Estado tiene no sólo la necesidad y el derecho de defenderse de sus enemigos armados, sino el deber de proteger a la ciudadanía, si es necesario recurriendo a la fuerza de las armas. Tanto más cuando, en el caso colombiano, se trata de defenderla de poderosas organizaciones armadas -tanto insurgentes como contrainsurgentes- a las que no les interesa convencer a la población de la bondad de sus propósitos, sino someterla a su imperio y convertirla en su aliado forzoso, o hacerla objeto de extorsión, secuestro, asesinato, masacre o ataque masivo. No caben en este punto las ilusiones ingenuas de quienes esperan la paz como un don generoso de las organizaciones guerrilleros. Sus dirigentes llevan cuarenta años largos en la guerra y no han batallado durante más de cuatro décadas para resultar ahora conmovidos por los buenos gestos gubernamentales o por las amigables palabras de la presunta sociedad civil. Son guerreros y si conversan estando en capacidad de ejercer un alto grado de intimidación y chantaje, lo hacen como parte de su guerra. Infortunadamente, con frecuencia parece que los únicos argumentos que pueden convencer a los guerreros de adelantar verdaderos diálogos de paz son los argumentos de las armas.

¿Qué hacer entonces? ¿Cómo fortalecer a un Ejército con un historial tan poco alentador? Ciertamente, no es problema fácil. Pero Estados Unidos tiene todo el poder para condicionar su ayuda al respeto de los derechos humanos por parte de los militares y a forzar su completa desvinculación de los grupos paramilitares. Y el gobierno colombiano, sometido en esta tarea a la vigilancia y el apoyo de Washington, de la Unión Europea, de Naciones Unidas, de las organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos y de las organizaciones por la paz, tiene a su favor todos los argumentos para exigir a los militares la rectificación pronta y sin ambages de esa línea de conducta. Por fortuna hay todavía altos mandos en las Fuerzas de Defensa ajenos a ese tipo de prácticas y capaces de adelantar una depuración profunda del Ejército Nacional.

El Plan Colombia, más que servir de apoyo a los abusos de los militares colombianos, podría convertirse en un eficaz instrumento para su control y transformación. De hecho, así ha venido sucediendo, a pesar del famoso *waiver* que le permitió a Clinton escamotear una vez más sus responsabilidades. No hay duda, por ejemplo, de que la creciente persecución a los paramilitares y sus patrocinadores tiene que ver con el Plan, sus condicionamientos y recursos. Desde ese punto de vista, la objeción de quienes se oponen a la ayuda militar prevista en el Plan en virtud del historial de las Fuerzas Militares colombianas, parece carecer de fundamento. Y, en cualquier caso, el problema no se remedia abandonando a los militares a su suerte, sino exigiéndoles como condición para su fortalecimiento el pleno sometimiento a las leyes que han jurado defender. Sólo un Ejército depurado de toda práctica abusiva podrá obtener de la población aquel respaldo masivo que hasta ahora ha reclamado sin éxito y sin el cual sus armas carecen de toda eficacia.

Desde luego que la debilidad de las Fuerzas Militares no es la única ni la más importante vulnerabilidad del Estado colombiano ante sus enemigos armados. Sus insuficiencias funcionales, operativas y técnicas en casi todos los campos —de los que solo mencionaré aquí la recolección del tributo y la administración de justicia, que junto con la seguridad ciudadana constituyen sus tareas primordiales— son dramáticas. Su capacidad para impulsar un mayor equilibrio social es muy limitada y se ha visto gravemente reducida en

la última década por la evolución de la economía mundial y regional, y por la adopción u omisión de determinadas medidas de política económica. Pero la debilidad más grave de todas es su agónica legitimidad, gravemente afectada por las protuberantes fallas del sistema político. Unos dirigentes mediocres, unos partidos atomizados y clientelistas y una clase política corrupta constituyen una amenaza tan grave a las instituciones como la insurgencia armada. O tal vez más grave aún, puesto que las ataca y corroe desde sus mismas entrañas.

Entre la amenaza que representa un sistema político descompuesto y la rebelión que lo desafía desde afuera, se da una diferencia similar a la que puede existir entre el ataque de un agresivo cáncer terminal y el asalto repentino de un ladrón armado. Contra el segundo hay defensa posible; contra el primero no. Los rebeldes deberían estar agradecidos con los dirigentes políticos. Pero en este terreno de poco o de nada sirve la ayuda externa. Aquí, o los colombianos buscamos y elegimos nuevos dirigentes y renovamos los partidos, o ninguna ayuda venida del exterior podrá salvarnos. Ni siquiera la ayuda militar. Vietnam cayó en manos de Ha Chi Minh y sus tropas no por la superioridad militar de los rebeldes, sino por la absoluta descomposición política de Saigón (hoy Ciudad Ho Chi Minh).

El fortalecimiento militar del Ejército colombiano no es, pues, la gran equivocación del Plan Colombia, como parecen suponerlo muchas organizaciones por la paz y los derechos humanos y como han llegado a creerlo varios países europeos. Puede inducir una pronta depuración de las prácticas militares. Ésta es la mayor urgencia inmediata del Estado colombiano, así no sea su principal necesidad estratégica. Es un acierto del Plan la contribución al fortalecimiento de la justicia y de la inversión social, así uno deseara que en éstos y otros aspectos Washington fuera mucho más generoso. Porque, finalmente, Colombia ha destruido buena parte de sus recursos materiales y humanos librándoles a los estadounidenses su guerra contra las drogas en nuestro territorio. En este sentido, Europa, que ha permanecido hasta ahora a la sombra de las políticas antidrogas de Washington, aunque en ocasiones la critique, no debería negarse a contribuir generosamente al Plan, desde adentro o desde afuera, al menos en sus dimensiones sociales y ambientales.

ARGUMENTOS EN CONTRA DE LA AYUDA MILITAR EXTERNA

Serios analistas y hombres públicos sostienen puntos de vista contrarios a estas tesis y su posición se ha convertido, para muchos en el país y fuera de él, en una especie de sentido común compartido frente al Plan Colombia. Los argumentos de los opositores al fortalecimiento militar del Estado son de cuatro órdenes.

En primer lugar, no pocos consideran que el conflicto armado colombiano es, de alguna manera, consecuencia de los profundos problemas sociales y políticos que padece el país desde tiempos inmemoriales, y que, en consecuencia, mal pueden ser enfrentados por vía militar. Requieren ante todo una solución social y política. En segundo lugar, parecen suponer, implícitamente —en algunos casos sin pretenderlo—, que las actuales guerrillas colombianas, y en particular las FARC, son fieles intérpretes de esos desequilibrios y pueden representar adecuadamente las demandas populares por mayor justicia y democracia. Arguyen, en tercer término, que el fortalecimiento militar del Estado sólo

puede traer como consecuencia la escalada armamentista y la agudización de la guerra. Y, finalmente, señalan el peligro de que la “ayuda” militar externa, sobre todo estadounidense, termine sirviendo a los intereses geopolíticos de la gran potencia más que a las necesidades de Colombia. Como se ve, no son argumentos de poca monta.

EL CONFLICTO ES PRODUCTO DE LA POBREZA, LA DESIGUALDAD Y LA EXCLUSIÓN

Sobre lo primero se ha escrito ya bastante. Es claro que ninguna situación de pobreza o desigualdad social, y ninguna exclusión política, bastan por sí solas para generar una reacción organizada y violenta como la que se expresa en la lucha guerrillera. Los ejemplos saltan a la vista por todas partes, no sólo en el campo internacional sino en el mismo terreno interno. Países o regiones más pobres o más desiguales no padecen conflictos similares al que afecta hoy Colombia o no los sufren con igual intensidad. Naciones y zonas más ricas y socialmente más equilibradas se ven aquejadas a veces por parecidas violencias. Desconocer estas realidades es imposible. No hace falta insistir en ello.

Por otra parte, ya en relación específica al conflicto colombiano, diversos trabajos han mostrado, de modo concreto, cómo éste se ha venido desarrollando, en los últimos veinte años, no tanto en regiones pobres y abandonadas, sino sobre todo en zonas donde una súbita riqueza inesperada, no regulada o mal distribuida por el Estado, ha dado origen a una disputa encarnizada por su apropiación. Es sobre todo, el caso en tomo a la cocaína y la heroína, pero también al petróleo, las esmeraldas, el oro y el banano, y hasta a las mismas transferencias y regalías oficiales a los municipios. Y en esas zonas no se desarrolla hoy una guerra de pobres contra ricos, sino un violento forcejeo territorial entre poderosas organizaciones bien armadas que se disputan esos recursos. Lo cual no quiere decir que la afluencia súbita y no regulada de la riqueza sea la causa suficiente del enfrentamiento, puesto que no es ella la que da origen a las organizaciones armadas; más bien supone su existencia previa.

Para el nacimiento y desarrollo de fuertes organizaciones armadas ilegales, sean insurgentes o antisubversivas, se requiere la intervención de factores subjetivos. A su nacimiento contribuye, sin duda, el peso de ciertas tradiciones históricas que inclinan a interpretar las diferencias sociales como antagonismos irreconciliables y disponen a la población a resolverlas mediante el recurso a la fuerza. Pero, más que la tradición, es absolutamente decisiva la intervención de dirigentes que lideren, orienten y organicen la reacción violenta; ellos muestran la realidad social como algo intolerable y presentan las armas como el único camino para su transformación.

Ahora bien, estas no son verdaderas “causas objetivas”; se trata de visiones y motivaciones subjetivas. Además, en fin de cuentas, de la decisión final de cada hombre o mujer ante la posible alternativa violenta no está ausente su propia libertad. La violencia insurgente no es, pues, una fatalidad del destino en la historia de los pueblos, sino el producto de una labor hermenéutica de la realidad histórica ejercida por algunas personas y organizaciones, en último término, es el resultado de la libre decisión personal.

Sin embargo, hay que reconocer que, una vez montados los aparatos armados y disparado el mecanismo de la violencia política —siempre acompañado por un discurso

que señala la desigualdad y la exclusión como causas fatales del conflicto armado— la realidad histórica acaba por transfigurarse. Las interpretaciones se convierten en fetiches. Las motivaciones subjetivas que las organizaciones insurgentes alegan acaban por adquirir ante muchos la apariencia de una verdadera realidad causal. Favorecen y motivan la lucha armada. Hasta tal punto que muchos de quienes se oponen a la violencia terminan repitiendo el consabido discurso sobre la pobreza, la desigualdad y la exclusión como verdaderas “causas” de la insurgencia armada.

LA NEGOCIACIÓN POLÍTICA SOLA DEBE RESOLVER EL CONFLICTO

En cuanto a la afirmación de que el único camino de solución del conflicto con las guerrillas colombianas sólo puede ser una negociación política que no vaya acompañada por una suficiente presión militar, lleva implícita —tal vez sin pretenderlo— la presunción concomitante de que las guerrillas en Colombia están dispuestas a renunciar a la conquista del poder en aras de la paz, son portadoras de una auténtica vocería y representación popular, y que la negociación con ellas ha de tener necesariamente un resultado positivo para la nación.

Al respecto es necesario hacer varias consideraciones. No pretendemos desconocer que, aún hoy, algunos o a lo mejor muchos de los dirigentes guerrilleros y de sus seguidores conserven ideas y discursos de cambio social y político. Pero hay que aceptar que, tras la caída de la Unión Soviética, cuando en el mundo entero se ha desvanecido el espacio para las rupturas revolucionarias, muchos de los propósitos finales de las organizaciones insurgentes son cada vez menos radicales, más vagos y más cambiantes según las circunstancias. Con frecuencia, se limitan a postular políticas alternativas —de empleo, de reforma agraria, de reformas a la política, de recursos naturales, etc.— más que a proponer modelos radicalmente nuevos de sociedad y de Estado. Recientemente, su discurso político se ha fortalecido, al menos en apariencia, con la invocación más estructural pero demasiado genérica a la lucha frontal contra la globalización y el neoliberalismo, tomados ambos como modelos acabados y únicos, y no como procesos complejos, contradictorios y dinámicos, que producen resultados muy diferenciados según los países. Sin embargo, este discurso —hoy compartido por muchas organizaciones sociales y políticas en todo el mundo, sin necesidad de recurrir a las armas— es hasta ahora meramente negativo. No parece estar acompañado por ninguna propuesta alternativa clara. Si bien invita a rechazar por las armas ciertos efectos indudablemente negativos de las tendencias en curso, al no estar en capacidad de mostrar caminos distintos, precipita al país hacia el vacío, lo cual genera una situación aún peor, sobre todo para las clases medias y los pobres. Y si en ocasiones se habla todavía de “socialismo”, no se sabe explicar cuáles serían sus rasgos fundamentales y distintos del fracasado socialismo soviético, más allá de decir que sería un socialismo “a la colombiana”. No parece que estas abstracciones y vaguedades puedan justificar tanta muerte y destrucción.

Ahora bien, si el objetivo de la lucha armada fuera solamente el de realizar reformas al sistema económico, social y político existente, así sean muy profundas, cabe preguntarse si el camino escogido es el más adecuado. ¿Será la guerra el mejor camino para mejorar el sistema social y político colombiano? ¿O es la guerra una de las principales causas —ahí sí, “causa” en el sentido más fuerte— del creciente desempleo, pobreza y desigualdad?

¿Y acaso el autoritarismo inherente a la guerra promete una sociedad más amplia, más incluyente y más democrática?

Por otra parte, no resulta fácil pensar que, en una negociación que se continuará adelantando en las condiciones actuales, caracterizadas por una correlación de fuerzas militares que le dan ventajas a las guerrillas, se encuentren bien representadas las necesidades y anhelos de las grandes mayorías colombianas, y que de ellas pueda surgir una sociedad mejor. En efecto, las guerrillas colombianas gozan actualmente de un enorme y casi ilimitado poder de presión e intimidación sobre la sociedad y el Estado colombianos (lo que no equivale a decir que hayan alcanzado una superioridad o ni siquiera un equilibrio militar táctico), pero están lejos de poseer una representatividad de las legítimas aspiraciones de las mayorías, siquiera comparable a su capacidad de daño. En otras palabras, su protagonismo público se debe, sobre todo, a su enorme poder de chantaje. Y esto, por varias razones.

Ante todo, no se puede ingenuamente olvidar que las guerrillas en general tienen la limitación democrática originaria de no haber sido elegidas ni nombradas por nadie. Lo que es peor, nadie las puede controlar, ni siquiera mediante los muy limitados controles de opinión pública y justicia que proporciona una democracia como la nuestra, tan deficiente a la hora de vigilar a quienes la dirigen. Así pues, si nos sentimos inconformes ante el escaso control que tiene la sociedad sobre el actual sistema político, mucho más debería inquietarnos el poder de unas organizaciones armadas sobre las que nada ni nadie tiene ni puede tener control alguno. Esta limitación se hace mucho más sensible ante guerrillas como las colombianas, que muestran un desconcertante y hasta ahora inédito nivel de autosuficiencia e indiferencia política frente al mundo que las rodea.

En este aspecto, algunos analistas nacionales y observadores internacionales continúan siendo víctimas de un romanticismo revolucionario propio de los años setenta y muy lejano de la realidad actual. Pasan por alto la diferencia radical que existe entre el idealismo revolucionario y la identificación popular de las guerrillas centroamericanas de los años setenta y ochenta —y, en general, de las guerrillas latinoamericanas del siglo XX— y el pragmatismo financiero y el autismo político de las actuales organizaciones insurgentes colombianas. La abundancia de recursos financieros y el consiguiente poder armado han conducido a las organizaciones insurgentes de Colombia a una autosuficiencia, una arrogancia y una insensibilidad al entorno completamente singular. El hecho de que la Unión Soviética y el socialismo se hayan derrumbado no parece plantearles ningún interrogante. Siguen luchando por “el socialismo”. Poco les interesa lo que piense la comunidad internacional, de cuyo apoyo político y financiero no dependen y, peor aún, las tiene incluso sin cuidado el sentir de los mismos colombianos. No cuentan con un amplio movimiento social que les dé apoyo, como sí lo tuvo el movimiento salvadoreño Farabundo Martí de Liberación Nacional, pero tampoco parece preocuparles demasiado. El poder de sus armas les basta. Más allá de la capacidad de seducción política de la gente, a las guerrillas colombianas les interesa el control militar de territorios y la acumulación de recursos. Y si dirigentes de otras organizaciones aún idealistas y populares, como lo eran los sandinistas de Nicaragua, hicieron una amplia demostración de cinismo y aprovechamiento del poder en beneficio propio, no parece que de los dirigentes guerrilleros colombianos se pueda esperar algo mejor; más bien, hay sólidas razones para temer todo lo contrario.

Se equivocan quienes creen que el único resultado de una negociación con las guerrillas colombianas, adelantada bajo su actual poder de chantaje, deba ser sólo una serie de reformas de carácter democrático y popular. Ninguna organización guerrillera se limita espontáneamente a ello. Su aspiración originaria y permanente es la conquista del poder. Mientras la correlación de fuerzas militares se lo permita, ninguna organización insurgente renuncia a este propósito y se sienta a negociar con la idea de obtener solamente algunas reformas favorables para ciertos sectores de la población, por importantes y profundas que éstas sean. Menos aún las guerrillas colombianas, las más fuertes de la historia de América Latina y tan fuertes como pocas en el mundo contemporáneo. Quieren el poder, todo el poder o, si esto no es posible, luchan al menos por una porción que les permita incidir decisivamente en la suerte del país. El poder, más que sus reformas en manos ajenas, es el objetivo. Y, en esa eventualidad, ¿serían las guerrillas colombianas —autodesignadas en ese caso por la fuerza de sus armas y a despecho del sentir de la mayoría de los colombianos— buenos intérpretes de las aspiraciones del pueblo? Difícil creerlo, si nos atenemos a sus propias fuentes ideológicas.

En efecto, según la sabia enseñanza de Marx, la clave para dilucidar lo que alguien realmente pretende no radica tanto en sus teorías o sus palabras, sino en sus prácticas. Es un principio viejo de la sabiduría hebrea: “Por sus obras los conoceréis”. El secuestro extorsivo y el frecuente asesinato de hombres, mujeres y niños, convertidos en empresa financiera y realizados con frecuencia en colaboración con la delincuencia común; la destrucción de pequeños pueblos pobres bajo la sindicación de simpatía de su población con los paramilitares, al modo como los mismos paramilitares masacran a los presuntos colaboradores de la guerrilla; la financiación de la guerra mediante la corrupción de los funcionarios municipales, por no hablar de los amplios vínculos con la economía de la droga y sus mafias internacionales; el autoritarismo inherente a toda organización militar; la arrogancia frente a las demandas de la sociedad, ¿hacen de la guerrilla colombiana un adecuado vocero popular?, ¿prometen, acaso, bajo su mandato, una sociedad mejor, más abierta y democrática, más igualitaria y menos excluyente?, ¿cómo explicar, entonces, que poblaciones enteras donde la guerrilla ha tenido un prolongado predominio, hayan pasado de repente a respaldar a las organizaciones paramilitares o reciban con júbilo al Ejército Nacional?, ¿o cómo explicar incluso que muchos de sus antiguos militantes pasen a engrosar las filas de estas mismas organizaciones contrainsurgentes?

Las guerrillas colombianas, y en especial las FARC, no pueden ser consideradas como un auténtico vocero de las mayorías. Se trata de organizaciones que menosprecian el sentir de la sociedad y de los sectores populares en función de su poder y de sus propios fines, relativamente desconocidos y autónomos. En consecuencia, no parece prudente dejar toda la iniciativa y el espacio para los cambios que requiere el país a unas organizaciones que actúan con la prepotencia que hoy les concede su enorme capacidad de chantaje y con un total desconocimiento de normas elementales, ya no de la democracia, sino de mera humanidad.

EL PLAN LANZA UNA ESCALADA ARMAMENTISTA Y AGUDIZA LA GUERRA

Una objeción más válida a la ayuda militar externa es la que aduce el riesgo de una escalada armamentista y de una profundización y prolongación de la guerra. Este es, sin duda, un peligro real. No cabe duda de que, ante el fortalecimiento militar del Estado, las

organizaciones insurgentes buscarán también el incremento de su poder de fuego. Sólo que, en todo este tiempo, mientras el gobierno buscaba la paz, esas mismas organizaciones no han descansado un solo minuto en el fortalecimiento de su capacidad ofensiva militar. Historias como las de Fernadinho y Montesinos son apenas algunos de los episodios conocidos. ¿Será acaso que, mientras sus enemigos se arman para destruirlo, sólo el Estado está en la imposibilidad moral y política de prepararse para su defensa? Por otra parte, la fuerza armada del Estado apunta justamente, entre otras cosas, a reducir la capacidad de las guerrillas para armarse.

Desde luego, no abogamos por una guerra sin cuartel que busque la aniquilación del enemigo o la victoria sobre él. En esto nos apartamos por completo de la pretensión de ciertos sectores del Ejército Nacional y de la sociedad colombiana. Entre otras cosas, porque, en las circunstancias actuales del país, la consideramos imposible, al menos en un plazo razonable. Esa vana pretensión sí nos conduciría, irremediablemente, a una guerra interminable y demoledora, como la que temen los críticos del Plan. Pensamos en un fortalecimiento militar del Estado que vaya acompañado de negociaciones, y que —como ya lo hacen las FARC y el Ejército de Liberación Nacional (ELN)— sea un argumento tácito decisivo en la mesa de diálogo.

Sin embargo, para impedir el desbordamiento de las pretensiones militares de algunos sectores belicistas de la sociedad y del Estado, los colombianos contamos con el peso y la presión de la comunidad internacional. En primer lugar está la Unión Europea; en segundo término, las ONG estadounidenses, la mayoría de los senadores demócratas de ese país y algunos republicanos que temen verse involucrados en otros Vietnam; e infortunadamente en último lugar, está la presión de la misma sociedad colombiana o al menos de algunas de sus organizaciones y sectores sociales. En ese sentido, las condiciones y limitaciones que podría imponer el Plan Colombia a los sectores más beligerantes de la sociedad y del Estado colombianos pueden convertirse en la mejor garantía contra la adopción de una equivocada estrategia de aniquilamiento. Se trata de que el Estado adquiriera un mayor poder de fuego con el fin de hacer más viable la obtención de la paz con las guerrillas.

EL PLAN SIRVE A LAS PRETENSIONES GEOPOLÍTICAS DE ESTADOS UNIDOS

Queda entonces por discutir el argumento de las aspiraciones geopolíticas estadounidenses. También esto constituye una objeción de peso al Plan Colombia y a su dimensión militar. Por eso señalábamos al comienzo que, “infortunadamente”, Estados Unidos era el único país que estaba en condiciones y en disposición de prestar la “ayuda” requerida por Colombia.

Washington tiene tres tipos complementarios de intereses estratégicos en la región y en el hemisferio: mantener la lucha represiva contra las drogas, asegurar la estabilidad de la Región Andina frente a sus actuales sacudimientos sociales y políticos y, finalmente, establecer un área de libre comercio americano al modo del NAFTA, que le garantice una hegemonía indiscutible en los mercados del área. Con la cooperación que le ofrece el Plan, Colombia se constituye en el principal bastión político y militar —no económico— de esas tres estrategias. La Iniciativa Andina amplía y difumina un poco el

centro de la estrategia, pero la vanguardia de la presencia y acción estadounidense en la región sigue anclada en Colombia. A la política estadounidense contra las drogas nos referiremos más adelante, y de manera muy crítica. Pero el Plan Colombia no es el comienzo de esa política. Es, sí, su expresión más ambigua y funesta. Y ojalá llegue a convertirse en su punto final.

En cuanto a la preocupación de Washington por la estabilidad de la Región Andina, hay que reconocer que no es infundada. Todos los países del área se encuentran en una situación inestable de final incierto. Crece la inconformidad de los movimientos sociales y populares con el actual estado de cosas, pero no se ven aún las alternativas. Frente a la situación, hay quienes piensan que toda reacción popular es buena por el hecho raso de que sacuda o derribe lo establecido, prescindiendo de que esté o no en capacidad de ofrecer caminos mejores de solución. Este estilo de pensamiento anárquico está muy difundido entre nosotros. Es el fruto de la desesperación. En el fondo, y contra sus convicciones manifiestas, ese anarquismo se acoge a la esperanza en una milagrosa providencia de la historia, que garantiza un final feliz después del apocalipsis. La verdad es que, en situaciones parecidas, suelen surgir más bien individualidades fuertes - organizaciones armadas- que se presentan como nuevos Mesías, “salvadores del pueblo”. Y no se podría excluir por principio que, excepcionalmente, lleguen a serlo. Pero si nos atenemos a la historia de América Latina y del mundo, no suelen comportarse así. Más aún, ¿cuántos y quiénes de los muchos salvadores que tuvo el continente a lo largo del siglo XX trajeron consigo cambios realmente benéficos para su nación y el continente? Más bien habría que decir que la mera agitación social sin una dirección política controlable por medios democráticos es una “caja negra”. Una ruleta rusa.

En ese sentido, una cooperación externa que ayude a mantener al menos ciertas reglas básicas del juego democrático —como la libertad de pensamiento y asociación, la pluralidad de partidos, la prensa y las elecciones libres— es un seguro contra los “demagogos” en el sentido griego, hoy llamados “populistas”, cuyos lances suelen conducir al autoritarismo, el caos político, la crisis fiscal del Estado, una mayor pobreza de la nación y, sobre todo, a la miseria de las mayorías pobres. Por ello, un compromiso estadounidense con la estabilidad de las instituciones andinas, aunque Washington lo mire desde su perspectiva orientada a crear mercados abiertos y estables para sus inversiones y productos, puede ser, en algún sentido, benéfico para la región.

Finalmente, está el asunto del libre mercado americano. Ante los planes de Estados Unidos se deberían evitar dos extremos. Uno es, desde luego, que Washington pueda imponer unilateralmente sus reglas de juego mediante acuerdos bilaterales firmados con cada uno de los países de la región. En ese caso la integración comercial se haría al servicio casi exclusivo de los intereses estadounidenses. Pero el otro extremo es pensar que América Latina o alguno de sus países pueden hacerle frente a los desafíos de la época prescindiendo del poderío técnico y económico de Estados Unidos u oponiéndose frontalmente a ese país.

Para esquivar el primer escollo sería deseable que América Latina avanzara en acuerdos de integración o al menos de libre comercio subregionales y regionales, antes de entrar a negociar acuerdos con Washington, con el fin de poder negociar en bloque. Infortunadamente, para ese propósito el Plan Colombia acaba de situar al país en mala posición y lo ata muy seguramente a los planes estadounidenses para la región. Pero el problema es

anterior a la existencia del Plan y no se deriva de él. El conflicto colombiano es hoy, en realidad, el principal obstáculo —aunque no el único— al avance de los procesos de integración subregional y continental. La guerra nos aísla de los vecinos y fragmenta toda la Región Andina distanciándola aún más del Mercosur. El Plan no crea, pues, una situación que no fuera ya una realidad. Pero, eso sí, la consolida. Habría que preguntarse, sin embargo, si la continuidad de una situación como la actual, donde las guerrillas tienen la capacidad de paralizar la inversión y frenar la economía aislando progresivamente al país, contribuye mejor a la integración regional.

En cuanto a lo segundo, la pretensión de avanzar en la época actual prescindiendo u oponiéndose de manera frontal a Estados Unidos, es una ilusión fuera de toda realidad. Ni siquiera Europa o Asia lo pretenden, a pesar de toda su fortaleza económica. Por el contrario, tratan de mantenerse cerca de Washington, apenas con la relativa distancia que les permite su propio vigor. Más aún, el poderío actual de Europa y de Japón se construyó a la sombra y bajo el paraguas estadounidense. Eso les permite hoy gozar de mayores márgenes de autonomía frente Washington, dentro de la corresponsabilidad inherente al mundo global de hoy.

De cualquier modo, es deplorable que Colombia haya llegado a convertirse en el más importante punto de apoyo para las estrategias unilaterales de Estados Unidos. Lamentablemente, a esta situación nos han llevado con anterioridad el narcotráfico y aquellas organizaciones armadas que dicen buscar un país más independiente y más soberano.

ESTADO UNIDOS, EL SOCIO OBLIGADO

Por el conjunto de razones que hemos expuesto, consideramos que, ya desde mediados de los años noventa, Colombia requería una fuerte ayuda financiera y militar de la comunidad internacional. Ahora bien, Europa, casi exclusivamente preocupada por la suerte de sus vecinos inmediatos hacia el Este y el Sur, no estaría dispuesta a ofrecer una contribución significativa a Colombia, tablero en el que no se juegan grandes intereses de los países de la Unión, con la muy relativa excepción de España. Menos aún querría entrometerse por iniciativa propia en el área de influencia de su socio más poderoso, Estados Unidos. En cuanto a Asia, o más concretamente, a Japón, menos aún. Bogotá queda demasiado lejos de Tokio como para que el Imperio del Sol Naciente se desvele por su suerte. Las Naciones Unidas no moverían un dedo en América Latina sin la venia de Washington. Estados Unidos, en cambio, sí tenía y tiene intereses muy concretos en Colombia, que van desde las inversiones y el comercio con el país, hasta su estrategia contra el narcotráfico, sus planes de libre comercio hemisférico, su propósito de conservar y fortalecer una influencia predominante en el continente y su preocupación por la estabilidad política del mundo andino. Estados Unidos tenía que ser, pues, el problemático destinatario —primero y principal— de cualquier solicitud colombiana de ayuda externa. La Unión Europea, en cambio —de nuevo con la excepción de España—, sólo ante la insistente invitación de Washington aceptaría con posterioridad sentarse a la “mesa de donantes”. Y aun allí, se ha mostrado reacia a prestar su concurso a Colombia por diversos motivos.

No nos hacemos ilusiones. Washington respondió positivamente a las demandas de Bogotá movido exclusivamente por sus intereses. Pero, en realidad, estaba en la obligación moral de hacerlo, si es que la moral contara en la política internacional, ya que buena parte de la actual situación crítica de Colombia es producto de políticas unilaterales y equivocadas de Estados Unidos.

De manera inmediata, Clinton y su administración, los mismos que a regañadientes terminaron apoyando y promoviendo el Plan Colombia, habían contribuido ya antes al debilitamiento crítico del Estado colombiano durante el gobierno de Samper. En Colombia auspiciaron una amplia conspiración de opinión contra el presidente y su gobierno, muy bien estimulada por la continua, arrogante e imperial intromisión abierta del embajador Frechette en la política interna del país. En el ámbito internacional, funcionarios y periodistas estadounidenses hicieron todo lo posible por desprestigiar y aislar a Colombia, hasta calificarla de “narcodemocracia”. No se trata aquí de eximir a Samper de su grave responsabilidad en el delito que cometió, de la suma imprudencia política que este suponía y del cinismo con el que el presidente enfrentó la crisis, defendiendo su permanencia en el poder a costa del país. Pero a estos factores se sumó la política abusiva, prepotente y equivocada de Washington, que contribuyó a debilitar a la sociedad colombiana y sus instituciones e, indirectamente, a fortalecer a todos sus enemigos. Buena parte del crecimiento exponencial de las guerrillas y los paramilitares a mediados de los años noventa tuvo que ver con el desconcierto y el desaliento nacional alimentados por los maltratos de Washington. Estados Unidos tenía, pues, la obligación de reparar en algo el inmenso daño causado a Colombia. No deja de ser irónico que haya sido el mismo Clinton quien, en Cartagena, recogiera con su indiscutible carisma personal los presuntos laureles de una ayuda que tal vez no hubiera sido necesaria sin el aporte de su administración al desarrollo de la crisis colombiana.

La segunda y más importante razón por la cual Washington tiene una deuda con Colombia es por su política fundamentalista, unilateral y equivocada frente a las drogas. Pero de este tema, que constituye tal vez la punta del glaciar en la actual crisis colombiana, nos ocuparemos más adelante.

En todo caso, la “ayuda” estadounidense no es el producto de una generosidad gratuita. Los colombianos no les debemos las gracias. Es apenas una cuota muy modesta de retribución por la gigantesca e impagable deuda histórica que ese país ha contraído con Colombia y, finalmente, está también al servicio de sus intereses. Dos certezas podemos tener los colombianos. La primera: llegará el día —y ojalá no sea demasiado tarde para nosotros— en el que esa política prohibitiva y represiva inspirada por el puritanismo anglosajón frente a las drogas, sea reconocida como un trágico y obcecado error histórico, fruto de un desconocimiento fundamental de la condición humana y la segunda: entonces, muy probablemente, nadie se acordará de los muertos, de la miseria y de las desgracias que esa trágica equivocación le ha costado a Colombia.

De cualquier modo, la solicitud de ayuda a Estados Unidos era, por lo menos desde 1998, una inaplazable urgencia nacional. No fue, a mi juicio, una equivocación del gobierno colombiano el haber solicitado la colaboración financiera y militar de la administración estadounidense. Era una necesidad y un derecho en cumplimiento de un deber del Estado. Pero en la medida en que la solicitud del gobierno colombiano se subordinó a los

intereses estadounidenses de lucha contra las drogas, el resultado final ha sido el de una fatal y ambigua estrategia que promete los resultados más contraproducentes.

UNA MEZCLA CONTRAPRODUCENTE DE ESTRATEGIAS

El problema del Plan no es, propiamente, su componente militar. Sus verdaderos problemas son otros. El primero es la confusión y mezcla de dos estrategias que deberían ser claramente distintas. Como lo muestran ampliamente los trabajos publicados en este libro, Colombia y Estados Unidos tenían intereses distintos y hasta encontrados ante la situación del país. El gobierno colombiano, y la mayor parte de los nacionales con él, queremos la paz negociada con la insurgencia armada y, para obtenerla, consideramos indispensable fortalecer la capacidad de contención y disuasión del Ejército, a la vez que se refuerza su legitimidad y la de todas las instituciones. En cambio, a la administración Clinton y a los partidos políticos de Estados Unidos les interesaba realizar ante su población grandes gestos de lucha decidida contra las drogas en un año electoral. Los republicanos necesitan demostrar firmeza en sus viejas convicciones moralistas y represivas frente a esa adicción.

El gobierno colombiano diseñó inicialmente un Plan que, sin dejar de lado algún fortalecimiento de sus militares, se orientaba básicamente a buscar la paz negociada con las guerrillas, y sobre todo con las FARC, haciendo hincapié en la inversión social y la erradicación manual de los cultivos ilegales con la posible colaboración de la misma organización insurgente, una vez avanzadas las negociaciones de paz. No entramos a discutir aquí la pertinencia de esta estrategia, pero en todo caso apuntaba con claridad a un objetivo nacional. En cambio, primero los militares colombianos y luego el Departamento de Estado de Estados Unidos introdujeron la lucha antidrogas como objetivo central, impusieron la fumigación aérea de los cultivos ilegales y aumentaron sustancialmente el componente militar en desmedro de la inversión social. De esa mezcla *contra natura* de intereses surgió un plan monstruoso, de dos cabezas, que revuelve en la confusión dos estrategias encontradas.

Fuera de los jefes guerrilleros, nadie desconoce hoy los amplios nexos de las guerrillas colombianas, sobre todo de las FARC pero también del ELN, con los cultivos ilegales de coca y amapola, así como con los laboratorios de procesamiento de droga, con la intermediación en su mercado y hasta con ciertas formas de su comercialización. Y esto sin mencionar aquí a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y a todos los demás grupos paramilitares, no porque estén exentos de vínculos similares, sino porque no es aún el lugar... Pero la existencia de estos nexos no significa que se pueda enfrentar a los cultivadores y recogedores de coca y amapola simplemente como a delincuentes, narcotraficantes o guerrilleros, por los medios represivos de la fumigación aérea y el respaldo militar; que se deba enfrentar a las guerrillas sólo diagonalmente, con un eufemismo, en calidad de “protectores” de los cultivos, ni que buena parte de la inversión social se destine a los desplazados por la fumigación y el combate y no a la reorientación productiva de toda la región, si es que esta es posible, o a otro tipo de solución más real, como la que sustentaremos al final del escrito. De esta mezcla entre lucha represiva contra los cultivos ilegales y estrategia contrainsurgente sólo pueden derivarse mayores confusiones y peores males. Con ese Plan no se obtendrá ni lo uno ni lo otro, sino todo lo contrario...

El gobierno colombiano aceptó los nuevos términos del Plan. Quizás no tenía, en 1998 y 1999, ni el tiempo ni el poder suficiente para negociar y exigir un mayor respeto a sus intereses y puntos de vista. Pero tal vez también, y muy en consonancia con la tradición de las élites colombianas, el actual es un gobierno excesivamente cercano a Washington. En todo caso, el resultado final es monstruoso y amenaza con frustrar por igual las expectativas colombianas y estadounidenses. Como resultado de la aplicación del Plan Colombia, las guerrillas se verán probablemente fortalecidas; también, desde luego, los paramilitares y los militares. A la par con todos ellos, crecerá la guerra y, al mismo ritmo, los cultivos ilegales y el narcotráfico, en una espiral a la que no se le adivina un final feliz.

Como política represiva antidrogas —aceptando, en gracia de la discusión, que la represión de una adicción pueda ser una política— la fumigación aérea de los cultivos ilegales con apoyo militar es la estrategia contra las drogas más torpe que pueda imaginarse. En el tratamiento de una adicción y del negocio vinculado a ella, Washington continúa pregonando y aplicando los métodos de fuerza utilizados durante la guerra fría en el combate contra la Unión Soviética y la insurgencia armada. La fumigación se enfoca, además, contra el eslabón más débil y más amplio de la cadena de las drogas: los cultivadores y recolectores de la hoja, que pueden desplazar sus cultivos por todo lo que todavía queda de la inmensa selva amazónica. El manejo coactivo y represivo de un problema social como el que se manifiesta en el sur del país lo convierte necesariamente en un problema de orden público, y en el contexto colombiano, en insurgencia o contrainsurgencia armada.

En efecto, la fumigación aérea de los cultivos ilegales le está ampliando las bases de potencial apoyo a las FARC en proporción geométrica, como ya lo hizo la represión militar a los manifestantes cocaleros del Caquetá en 1995. El enorme poderío actual de las FARC en todo el sur del país no es ajeno a esa política represiva contra las drogas adelantada desde hace años en la región. Atacados por el Estado y sin alternativas claras de subsistencia, los cultivadores y recolectores de coca y amapola han buscado y seguirán buscando en los enemigos armados del Estado la protección que requieren. Bien servidas están las FARC, y cada vez más también los paramilitares, con las avionetas que vuelan incansablemente sobre las pobres tierras del sur, arrasando a su paso no sólo los cultivos ilegales, sino también las plantaciones de pan coger. Los insurgentes ya no necesitan hacer campañas de reclutamiento. El Estado les está lanzando la población en sus brazos. Por otra parte, no es imposible que las mismas FARC se ahorren los enfrentamientos directos con los batallones antinarcóticos preparados y equipados por los estadounidenses. Les bastaría con repartir profusamente armas entre los cultivadores y recolectores de la hoja de coca, como se dice que lo están haciendo, para desplazar el combate del Ejército en contra de una presunta población civil previamente armada, con lo cual pronto abundarán las quejas ante el Congreso de Estados Unidos por violación del gobierno colombiano a las condiciones impuestas por el Plan.

Los paramilitares, como bien se sabe y el mismo Carlos Castaño lo ha confesado, también se financian en buena medida por medio de sus múltiples nexos con las drogas. Como en las FARC y el ELN, también en sus filas muchos desempleados encuentran una forma de ocupación remunerada, y a ellos acudirán numerosos jóvenes a los que la fumigación aérea está dejando sin oficio. Tanto más cuanto que, ahora, con la creciente persecución oficial contra las AUC, estas pueden hacerse cada vez más hostiles al Estado. FARC y AUC se convertirán, pues, en el canal más obvio por donde desemboque

la presión del Estado contra los cultivos ilegales, y en el complemento natural a los cultivos de coca y amapola. Habrá, sin duda, desplazados. Todos aquellos que no puedan o no quieran entrar en la guerra. Pero muchos de los más jóvenes y fuertes pasarán a engrosar las filas de los combatientes de uno u otro bando, y desde allí, además, podrán defender mejor los cultivos ilegales —los antiguos y también los nuevos, que no tardarán en penetrar y destruir más selva amazónica—.

Fortalecidas las FARC y también las AUC, la guerra en el sur no puede sino agudizarse. Y en el clima de guerra, las Fuerzas Militares, policiales y judiciales del Estado contra el narcotráfico se verán cada día más desbordadas y excluidas de regiones enteras. Es probable, además, que con el aumento de la represión, suban los precios de las drogas y se estimule aún más el negocio. Así, al final—un final asintótico que no tiene fin— se encontrarán fortalecidos todos los factores de la guerra que se pretendía controlar: las guerrillas que el Estado colombiano se proponía disuadir para poder negociar la paz, los paramilitares contra los cuales la comunidad internacional le exige que luche, la guerra misma a la que se le quería poner fin y —aprovechándose de todos ellos— el narcotráfico, cada vez más boyante. Ni hablar de la catástrofe humanitaria, de los muertos en combate, de las masacres y los asesinatos, de los destrozos materiales y el agotamiento fiscal del Estado o de la devastación ambiental, entre otras tragedias. Ninguna estrategia podría ser, pues, más eficaz para conseguir lo contrario de lo que dice pretender. De ella sólo se beneficiarán los verdaderos narcotraficantes, los vendedores internacionales de armas y las burocracias antinarcóticos. Porque hasta muchos de los mismos combatientes que sacarán provecho de la confusión para adelantar sus guerras terminarán muertos en los campos de batalla.

Esta era, pues, la primera objeción al Plan Colombia: se trata de una mezcla ambigua de dos estrategias diferentes. Una que debería estar destinada a resolver un problema social, y otra que debería orientarse con claridad a ponerle fin a un enfrentamiento político-militar.

Pero a esta confusión le subyace otro error todavía mayor y que tiene ya una larga historia: el Plan reitera y lleva hasta sus últimas consecuencias la política equivocada de Estados Unidos frente a las drogas. Por fin, los abogados puritanos del prohibicionismo, los estrategas de la “guerra” antidrogas y los vendedores de armas y entrenamiento militar tienen en sus manos una verdadera guerra. Pequeña para sus aspiraciones, es verdad, pero, de todos modos, un buen negocio. A falta de Unión Soviética, no sobra alimentar una guerrita miserable pero duradera en el sur de Colombia. Sobre el tema diremos al final una palabra.

UNA MALA PRESENTACIÓN DEL PLAN COLOMBIA

A los graves problemas de fondo en la concepción del Plan vino a sumarse, además, una pésima presentación de éste en sociedad. El Plan no tuvo en Colombia un previo debate. Según el gobierno, esto no es cierto; afirma que el Plan fue previamente debatido en el Congreso colombiano ya que, en el Plan de Desarrollo “Cambio para construir la paz 1998-2002” se mencionan sus objetivos iniciales bajo el nombre de “Plan Colombia”. Pero las estrategias concretas del Plan sólo se definieron después, y no siempre estuvieron en concordancia con los propósitos inicialmente enunciados.

Con todo, no faltan razones para entender por qué el gobierno mantuvo el texto final del Plan en un relativo secreto hasta después de su aprobación. Las decisiones que tienen que ver con problemas muy sensibles de defensa y seguridad del Estado no suelen someterse, en ningún país, a la previa deliberación pública. Mucho menos cuando los problemas son internos. Y esto por una razón obvia: la preservación de la eficacia de las mismas medidas de seguridad y defensa. Desde luego, esto no es lo más conforme con los principios de la democracia, pero uno puede preguntarse si los procedimientos más democráticos son siempre los más aptos para defender la supervivencia de la democracia, sobre todo cuando los mismos enemigos del Estado, los opositores del gobierno y otros muchos ciudadanos bien intencionados pero mal informados serían los primeros en entablar la crítica a cualquier medida que busque fortalecer la seguridad y defender las instituciones democráticas.

En una sociedad como la colombiana, tan profundamente dividida en torno al tema de la paz y de la guerra, haber entregado al debate público un Plan aún no aprobado por quien lo debía financiar, hubiera suscitado polémicas encendidas de las que habría sido imposible derivar consenso alguno. Cabe entonces la pregunta de si el debate, en esas condiciones, hubiera tenido alguna utilidad o incluso algún sentido democrático. Con mayor probabilidad, habría ahondado las divisiones de la sociedad colombiana y se habría convertido en el tema central e insuperable de negociación con las FARC, sustituyendo cualquier otro asunto. Finalmente, el gobierno hubiera tenido que tomar, igualmente solo, y a contrapelo manifiesto de una parte de la sociedad, sus propias decisiones.

Según algunos, se habría debido consultar al menos la opinión de las autoridades departamentales que resultarían más afectadas por el Plan, como son los gobernadores del sur del país, que luego reaccionaron críticamente frente a él y han venido ventilando sus propias iniciativas tanto en el país como fuera de él. Pero aun en este caso, cabe la duda acerca de si el Plan no se hubiera convertido en un tema de pública controversia insoluble y en un enfrentamiento más perjudicial que saludable dentro del mismo poder Ejecutivo. Y en asuntos de tanta monta, se deben evitar los riesgos. En cualquier caso, y así sea justificable, hay que reconocer que el Plan Colombia nació con un serio déficit democrático.

Pero lo realmente equivocado fue, en primer lugar, que, una vez aprobado, el gobierno no hizo ninguna presentación y justificación oficial del Plan ante la opinión pública colombiana. Lo mantuvo más o menos en secreto. A la opinión nacional se fueron filtrando paulatinamente retazos del texto acompañados de numerosos rumores en el sentido de que existían versiones diferentes del Plan. Esta sensación de que a los colombianos se les estaba ocultando algo esencial de su destino suscitó en el país una profunda desconfianza que afectó muy negativamente la recepción del Plan.

Más inadecuada aún fue la presentación en Europa. El gobierno de Colombia convocó a los gobiernos europeos a una “mesa de donantes”, para invitarlos a hacer aportes exclusivamente financieros a las dimensiones sociales de un Plan ya previamente diseñado por el gobierno colombiano con la colaboración de expertos estadounidenses. Y, en ese escenario, el gobierno entregó un texto más social, distinto del que había sido presentado en Washington, cuyo contenido era fundamentalmente antidrogas y militar. Por supuesto, los europeos se sintieron incómodos y maltratados. Es cierto que en política internacional y sobre todo en la política hacia América Latina los europeos suelen ir a la zaga de Estados Unidos, pero no les gusta que otros se lo hagan sentir. Invitarlos a dar

dinero sin darles la posibilidad de participar en la discusión, concepción y elaboración del Plan, como sí lo había hecho Washington, tampoco les cayó en gracia. y haberles presentado la dimensión social del Plan, omitiendo en buena medida su contexto militar y antidrogas, los llenó de reservas. Más aún, reaccionaron negativamente ante los puntos principales del texto original. Ante el problema de las drogas, los europeos tienen una posición más compleja y reflexiva, así siga siendo tímida frente al agresivo prohibicionismo estadounidense. En suma, el Plan, antes de comenzar, ya se había ganado numerosos e innecesarios enemigos dentro del país y fuera de él, hostiles al Plan por desconfianza previa, más que en virtud de un análisis sereno de éste.

ES NECESARIO REFORMULAR EL PLAN COLOMBIA

Sin embargo, no se trata de renunciar a la ayuda estadounidense. Es necesario un Plan Colombia nuevamente formulado, que establezca dos estrategias diferentes pero complementarias para enfrentar dos problemas que son muy distintos, aunque estén estrechamente relacionados entre sí.

El problema inmediato de Colombia es la subversión armada y su contraparte, los paramilitares. Ya no se trata de un conflicto cuya solución interese solamente a Colombia. El enfrentamiento armado ha adquirido tales dimensiones que inquieta con razón a los países vecinos, vulnerables por sus propias tensiones internas, y se ha convertido también en fuente de gran preocupación para Estados Unidos. Amenaza con desestabilizar por completo a Colombia, la democracia más antigua y la cuarta economía de América Latina. Está desplazando a su población dentro del país y fuera de él. Muchos colombianos piden refugio en la nación del norte. El conflicto puede desbordar las fronteras nacionales, entrelazarse de forma imprevisible con la errática evolución de Venezuela y repercutir en todo el frágil edificio andino. Desestabilizados los Andes, el resto de América del sur no estaría tampoco a buen seguro. En consecuencia, la Casa Blanca no necesita ya disfrazar la ayuda a Colombia de lucha antidrogas para poder justificarla ante el Congreso. El interés de Estados Unidos ante el conflicto coincide ahora, al menos parcialmente, con el de Colombia, así las perspectivas de solución puedan llegar a diferir.

Hasta el momento, tanto Washington como Bogotá, acompañados por Europa, por los países vecinos de Colombia y, en general, por la comunidad de las naciones, coinciden en que al conflicto interno colombiano se le debe dar una solución negociada. La pregunta es cuándo y en qué condiciones. Lo más razonable es no echar atrás el camino ya recorrido, y continuar las conversaciones ya iniciadas hasta que conduzcan a puerto seguro. Pero, entre tanto, es necesario fortalecer sin ambages el aparato militar del Estado, hasta cuando esté en clara capacidad de ejercer un control eficaz del territorio nacional y de los grupos armados al margen de la ley; pero, asimismo, es indispensable mantener una estrecha vigilancia sobre los militares en materia de derechos humanos y vínculos con los paramilitares, dejando muy claro de parte del Estado que el propósito no es el de lograr una completa victoria militar sobre las FARC y el ELN —objetivo inalcanzable en el corto y mediano plazo— sino el de contener su crecimiento y disuadirlos eficazmente de cualquier posibilidad de triunfo para persuadirlos de la necesidad inaplazable de negociar.

Quienes se oponen a esta alternativa, o bien son absolutamente ingenuos en creer que se puede llegar a convencer de la necesidad de paz a la guerrilla, o aspiran a que esta se tome el poder del Estado colombiano o al menos que entre a compartirlo por igual sin haber sido elegida para ello por el pueblo. En cambio, quienes consideramos que las guerrillas colombianas actuales tienen un profundo déficit de convicción política y unas concepciones fuera de época, que practican formas de delincuencia absolutamente inhumanas —como el secuestro y el asesinato—, que imponen su autoridad por la fuerza y no por algún género de consulta democrática, que se han habituado a obtener grandes fortunas de sus contactos con las mafias de la droga, pensamos que es imperioso fortalecer militar, política y éticamente al Estado para que recupere la capacidad de imponer las reglas básicas del orden social y político futuro.

Es claro, sin embargo, que la solución política del conflicto armado colombiano no pasa solamente por una nueva relación de fuerzas militares claramente favorable al Estado. Es igualmente necesario que los amigos de Colombia apoyen profundas reformas al sistema político y, si es necesario, que condicionen su ayuda al respeto de ciertas reglas mínimas de juego entre los partidos —reglas, entre otras, que pongan freno a la corrupción y el clientelismo mercantil desaforado que corroe el sistema político—. Teniendo en cuenta su responsabilidad pública, los funcionarios y políticos corruptos merecen hoy, en Colombia, las mayores sanciones de la sociedad y del Estado. Del mismo modo, se deben apoyar ciertas medidas sociales básicas, como una redistribución de muchas de las tierras rurales mal habidas o mal aprovechadas, acompañada y condicionada por el desarrollo de una amplia red cooperativa y de los correspondientes apoyos financieros, técnicos y de infraestructura para los nuevos propietarios solidariamente organizados. En fin, la paz negociada requiere no sólo cambios en la fuerza militar, sino profundas transformaciones en el orden político y social, que pueden y deben ser apoyadas y exigidas por la comunidad internacional como condición de su ayuda. De lo contrario, muchos de los actuales dirigentes de Colombia querrían aprovechar la superioridad militar del Estado para conservar sus privilegios y sus prácticas ilegales.

Un problema muy distinto es el de las drogas, los cultivos ilegales y el narcotráfico. Si realmente se quisiera reprimir y reducir el tráfico de drogas, se fortalecerían al máximo los organismos de inteligencia contra los escasos centenares de narcotraficantes que se mueven en las ciudades y se vigilarían mucho más ampliamente los sistemas financieros y el tráfico de armas, no sólo en Colombia sino en Estados Unidos sobre todo. Esta sería la única estrategia represiva lógica y razonable. Si así fuera, la reciente Iniciativa Andina debería adquirir también otras características. En vez de ser un diseño para la contención militar y el aislamiento profiláctico del conflicto colombiano dentro de sus fronteras, podría ser un paquete de políticas sociales para ayudar a las poblaciones campesinas de las fronteras a salir de la miseria.

¿NO ES HORA DE LEGALIZAR LAS DROGAS?

Pero la experiencia de Colombia debería ser ya suficiente para plantearse y para proponer a la comunidad internacional una pregunta fundamental: ¿es la prohibición y la represión de las drogas una política que prometa la disminución de su uso abusivo? Entrar de lleno en el debate sobre la conveniencia de la política de prohibición o de

legalización (controlada) de las drogas estaría aquí, sin duda, fuera de lugar. Traigamos simplemente a la memoria la experiencia nacional.

Colombia lleva más de veinte años de lucha abierta y declarada contra los cultivos ilegales, los laboratorios clandestinos, los narcotraficantes y sus guardias armadas, sin que hasta el momento se haya logrado reducir en un kilo el flujo de las drogas hacia el exterior. Se ha acabado, eso sí, con la vida y los bienes de cientos de colombianos, y se ha logrado —si es que de logros hablamos— incentivar el negocio, hacerlo más rentable, corromper las instituciones, desequilibrar la economía, destruir la ética pública y la moral privada y encender la guerra. Todo ello ha contribuido, a su vez, a fortalecer el tráfico de drogas. Gracias a la incesante represión, a la fumigación masiva, a las extradiciones de narcotraficantes, las drogas mantienen sus precios de oro y la empresa prospera. Los narcotraficantes, los contrabandistas de insumos y de armas, los que dicen luchar contra todos ellos y, sobre todo, los banqueros pueden darse por satisfechos.

Formulémonos, por otro lado, una pregunta: ¿cuándo se ha visto que una adicción humana (o un “vicio”, para hablar en los términos de la moral) se remedie mediante la persecución y el castigo? ¿Hay alguna adicción que haya desaparecido o se haya mitigado por esa vía? ¿En qué pedagogía cabe semejante ilusión? Frente a las profundas inclinaciones y adicciones humanas sólo existe una solución precaria y siempre inestable, puesto que está confiada, en buena medida, a la libertad: la educación. Lo demás es mentira.

Repitamos lo que dijimos al principio. Algún día, tarde o temprano, Estados Unidos y el mundo entero —Colombia incluida— llegarán a la obvia conclusión de que la prohibición del uso de las drogas y la represión de su producción y consumo ha sido una política torpe, no sólo por ineficaz sino por contraproducente. Ha estimulado lo que pretendía eliminar. A lo mejor Washington llegue a esa conclusión cuando las anfetaminas producidas en su país terminen por desplazar a la cocaína que viene del exterior. En cualquier caso, en ese momento, nadie se acordará de los muertos de Colombia, ni de sus viudas, ni de sus inválidos. Ni de la ruina nacional. ¿Por qué entonces los colombianos no decidimos abonarnos desde ahora los innumerables muertos que aún nos faltan en esta guerra inútil y declaramos de una vez por todas que no queremos seguir siendo los “tontos útiles” de una política equivocada y con frecuencia interesada? ¿Por qué no abandonamos la represión de las drogas?

Seguramente las sanciones internacionales no nos producirán más daño que los inmensos perjuicios que nos ha infligido, nos continúa generando y amenaza ahora con producirnos la verdadera guerra policiva y militar contra las drogas. Si Estados Unidos y la comunidad internacional nos abandonan, al menos quizás logremos hacer caer los precios de la droga y, por esa vía, debilitar la principal fuente financiera de un conflicto que, de todos modos, nos está destruyendo. Mientras no se legalicen las drogas (aunque sea de manera controlada) el conflicto colombiano no tendrá plena solución, ni negociada, ni militar.