

**EL COLEGIO DE MÉXICO**  
**CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES**

**“VALE MÁS UN MAL ARREGLO QUE UN BUEN  
PLEITO”. ESTADOS UNIDOS Y EL PLAN COLOMBIA**

**TESIS**

que para obtener el título de Licenciado en Relaciones Internacionales  
presenta:

Rafael A. Aguirre Ponce

**México, D.F., mayo de 2002**

Sin más solemnidad que toda la que merece esta ocasión, quiero agradecer en este espacio a todas las personas que, con su compañía, consejo o ejemplo, me motivaron todo este tiempo. Aunque no todos lo puedan saber, a todos ellos dedico esta tesis. Son muchos, y eso también lo agradezco.

A mi familia: Alicia Ponce Amezcua, Rafael Aguirre Valderrama, Claudia Aguirre Ponce, Jorge Robles-Martínez y Bertha Valderrama.

A Helena Hofbauer.

A Christian W. Kraul, James F. Smith, Guadalupe Balcázar, María García y José Díaz Briseño.

A mis profesores de El Colegio de México: Fernando Escalante, Mauricio Tenorio, Marco Palacios, Ana Covarrubias, María Celia Toro, Sergio Aguayo, Martha Elena Venier, Carlos Alba y Francisco Gil Villegas.

A José Antonio Zabalgoitia, Alicia Buenrostro Massieu, Angélica Amador, Beatriz Tamayo, Blanca Méndez, Leslie Martínez, Rosa Garcilazo, Sergio Ochoa y John Vázquez.

A Jacobo.

A Karen Capdeville, Carlos Bravo, Carlos Maldonado, José Carranco, Mario Arriagada, Alejandro Basáñez, Quetzalli Padilla, Pilar Zazueta, Marusia Musacchio, Jaime López Aranda, Jorge Laguna, Ana Ogarrío, Alvaro Castro, Armando Orduña y Alina Solana, Froylán Enciso, Narayani Lasala, Lorenzo Meyer Falcón, Karla Medina, Henio Hoyo, Alfonso Cortés, Israel González, Javier González, Lucero Fragoso, Yunuén Carrillo, Martha Montaña y Alberto Jaime.

También, por supuesto, a Quincy Jones, Krusty, Hermanos Kubrick, Tunco, Fly, Alberto, Viviana y Dolly Parton.

**“De acuerdo con los cálculos de José Arcadio Buendía, la única posibilidad de contacto con la civilización era la ruta del norte.”**

**Gabriel García Márquez  
Cien Años de Soledad**

## **INDICE**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Introducción.....</b>  | <b>5</b>  |
| <b>Capítulo I : Colombia: un Estado en retirada.....</b>                                      | <b>12</b> |
| <b>Capítulo II: El Plan Colombia, la comunidad internacional y el problema regional .....</b> | <b>31</b> |
| <b>Capítulo III: Lo que verdaderamente quiere el Tío Sam.....</b>                             | <b>49</b> |
| <b>Capítulo IV: La encrucijada presente.....</b>  | <b>72</b> |
| <b>Conclusiones.....</b>  | <b>93</b> |
| <b>Bibliografía.....</b>  | <b>99</b> |
| <b>Apéndice 1 (Tablas)</b>  |           |
| <b>Apéndice 2 (Texto íntegro del Plan Colombia)</b>   |           |

## INTRODUCCIÓN

El panorama de violencia y descomposición que presenta Colombia es alarmante aún para quien lo examine de la manera más fría. La sociedad colombiana vive desde hace décadas un conflicto bélico en tres frentes, formados por los grupos guerrilleros, los paramilitares y las fuerzas armadas de ese país. Las zonas de conflicto no están constreñidas en un espacio limitado –como sucede en México–, sino que se extienden por casi todo el territorio colombiano, dejando apenas a salvo las mayores concentraciones urbanas –como la capital, Santa Fé de Bogotá, y Cartagena. Adicionalmente, las redes transnacionales del narcotráfico han asentado sus reales en Colombia, alimentando la corrupción hasta los más altos niveles de gobierno. El dinero del narcotráfico agrava el conflicto armado porque financia a los grupos que desafían a la autoridad del Estado: los paramilitares y las guerrillas, concretamente las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

La terrible descomposición de la sociedad y de las instituciones colombianas ha llevado a acuñar el término “colombianización”. Con frecuencia este sustantivo se utiliza en la prensa mexicana para referirse al incremento en México de la violencia y la corrupción relacionadas con el narcotráfico. Así, por una inferencia falaz, al hablar de “colombianización” se asume que Colombia padece una crisis institucional y social causada por el narcotráfico. Tal razonamiento constituye una simplificación que distorsiona el entendimiento de la realidad colombiana.

Uno de los propósitos de esta tesis es mostrar que detrás del rótulo de la “colombianización” hay una problemática mucho más profunda. Al estudiar con atención la historia contemporánea de Colombia –y no solamente la de las últimas

tres décadas--, se entiende que la violencia y la ingobernabilidad son fenómenos muy anteriores al surgimiento del narcotráfico como factor de inestabilidad. El principal problema del Estado colombiano es que nunca ha podido erigirse como un poder legítimo en todo su territorio y para toda su población. Por esta razón, el narcotráfico debe verse como un factor que agrava la inveterada incapacidad del Estado colombiano para crear los mínimos vínculos de lealtad y legalidad entre gobernantes y gobernados. El principal desafío de Colombia, en consecuencia, es mucho más formidable que terminar con el narcotráfico o con los grupos armados que se benefician de él: consiste en crear un Estado cuya legalidad impere en todos los rincones de su territorio.

A pesar de que en los últimos veinte años --gracias a varios procesos de negociación-- algunos grupos guerrilleros dejaron las armas y se integraron a la vida política, el problema de la ingobernabilidad y la violencia están muy lejos de terminar. De hecho, parece peor ahora que hace diez años. Puede repetirse el mismo diagnóstico pesimista para el problema del narcotráfico, que no menguó al desmantelarse los llamados carteles de Cali y Medellín. A lo largo de la década de los noventa, estas fuerzas --narcotráfico, guerrillas y paramilitares-- se combinaron de manera nefasta, aumentando la espiral de violencia en Colombia. Actualmente la acción de estas fuerzas llega a rebasar inclusive los límites territoriales de Colombia amenazando la seguridad de sus vecinos --Brasil, Venezuela, Ecuador, Perú y Panamá. La respuesta de estos países ha sido buscar su seguridad de manera unilateral. El auxilio de la comunidad internacional hacia Colombia --con excepción de Estados Unidos--, ha brillado por su tibieza o franca ausencia.

En esta perversa dinámica las relaciones con Estados Unidos adquieren una importancia especial. Desde hace dos décadas, el combate al narcotráfico ha sido el eje más importante (aunque no el único) en la relación de la superpotencia con Colombia y con sus vecinos: Perú, Ecuador y, sin serlo directamente, Bolivia. La exportación de drogas hacia el mercado estadounidense ha llegado a considerarse una amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos desde mediados de la década de los ochenta.

Desafortunada y paradójicamente, la política que Estados Unidos ha puesto en práctica como parte de la “Guerra contra las drogas” ha resultado contraproducente. Por un lado, el fracaso de esta política para disminuir drásticamente la demanda ilícita de narcóticos en el enorme mercado estadounidense mantiene los incentivos para que la delincuencia organizada en torno al mercado de estupefacientes florezca en los países donde se producen estas sustancias –Colombia produce 90% de la cocaína que se consume en Estados Unidos. Por el otro lado, las tareas de interdicción que promueve Estados Unidos –consistentes en campañas de fumigación y persecución penal de productores y traficantes--, han exacerbado la violencia y la corrupción en Colombia y otros importantes países de la región, como México.

Buena parte de la explicación de esta política, que ha resultado en más costos que beneficios, puede encontrarse en la política interna de Estados Unidos. Además de un interés “estratégico” unívoco, las decisiones de política exterior en un sistema político como el de Estados Unidos son resultado de un complejo proceso interno que en última instancia puede deformar su vocación primigenia. Cuando no se trata de un problema de la más alta prioridad, este hecho se acentúa en Estados Unidos, dada la

enorme agenda internacional del Congreso y los intereses relacionados con cada uno de los temas de esa agenda. En el caso del narcotráfico, el énfasis en combatir la oferta se ha mantenido principalmente porque ningún actor político quiere parecer débil al respecto. En consecuencia se hace inadmisibles un vuelco hacia soluciones más racionales, como serían el combate exclusivo por el lado de la demanda o incluso la legalización y el control del uso de enervantes.

En una nuez, el monstruoso resultado es que, en el escenario de los países productores, el gobierno de Estados Unidos promueve una violenta guerra contra las organizaciones que su propia sociedad financia.

Es un hecho que el enorme peso que tiene el combate contra las drogas en la política interna de Estados Unidos ha impedido comprender que las acciones propuestas para terminar con la oferta de narcóticos exacerbaban de manera indirecta pero muy poderosa la inestabilidad en Colombia. Sin embargo, sería equivocado suponer —como hacen muchos autores— que la política de Estados Unidos hacia Colombia sigue girando exclusivamente en torno al tema del narcotráfico. Quienes proceden de esa manera confunden las contradicciones de la política hacia Colombia con las contradicciones propias de la política antidrogas.

Bajo esa perspectiva, por ejemplo, habría de suponerse que el Congreso y el poder ejecutivo de Estados Unidos están dispuestos a involucrarse a cualquier costo en el combate al narcotráfico en Colombia. Habría de suponerse también que el gobierno de Estados Unidos no tendría mayor reparo en atacar, directa o indirectamente, a los grupos armados que se benefician del narcotráfico.

Sin embargo, a lo largo de los últimos cuatro años, el Congreso de Estados Unidos ha fijado límites claros para evitar una intervención directa en Colombia. Además de esto, el gobierno estadounidense ha respaldado decisiones del gobierno colombiano que, en aras de conseguir la paz, inclusive han soslayado el problema del narcotráfico. La única explicación que puede dar cuenta de la ambigüedad de estas políticas es que, en ese periodo de tiempo, además de acabar con las drogas, Estados Unidos ha tenido un fuerte interés en mantener la estabilidad política en Colombia.

En esta tesis –además de entender la llamada “colombianización” como un fenómeno más complicado que el que resulta simplemente del fortalecimiento del narcotráfico (y sus consecuencias) en Colombia en los últimos años—intento explicar también la política de Estados Unidos hacia Colombia como una política contradictoria porque se empeña en conseguir dos objetivos, con frecuencia, incompatibles.

La evidencia más clara en favor de mis argumentos –sobre la política interna y las relaciones internacionales colombianas—puede encontrarse en el periodo presidencial de Andrés Pastrana (1998-2002). Como varios de sus predecesores, el presidente Pastrana ha puesto en marcha un proyecto para pacificar a su país. Este proyecto se encuentra delineado en el llamado Plan Colombia, el cual invita a la comunidad internacional –y principalmente a Estados Unidos-- a participar con aportaciones económicas y respaldo político al proceso de negociación con los dos grupos armados más importantes: las FARC y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). México ha participado con su respaldo diplomático a la solución del conflicto.

En lo que se refiere a Estados Unidos, la ayuda que Colombia ha pedido incluye además un importante componente militar.

La puesta en marcha del Plan Colombia refleja con toda claridad las dificultades de separar la lucha contra el narcotráfico del esfuerzo de pacificación, tanto desde el punto de vista colombiano como desde la perspectiva de la política estadounidense.

La viabilidad de esta política ha llegado a un momento crítico por razones internas de Colombia y por los cambios en el escenario internacional. Apenas es necesario mencionar las nuevas circunstancias: en primer lugar, la ruptura del proceso de paz en febrero de este año; en segundo lugar, la campaña internacional que Estados Unidos ha emprendido contra el terrorismo después del 11 de septiembre de 2001. Estos cambios afectan también la posición y las acciones que México ha estado realizando para facilitar una solución negociada al conflicto colombiano.

En el primer capítulo se evalúa con una perspectiva histórica el llamado problema de la “colombianización”, para mostrar las razones históricas profundas de la debilidad e inclusive ausencia del Estado colombiano en amplias zonas de su territorio. El segundo capítulo examina las respuestas de la comunidad internacional en el marco del Plan Colombia y de la crisis regional que motiva la inestabilidad en ese país. En términos económicos la ayuda internacional ha sido escasa. Por otra parte, los vecinos de Colombia han recurrido a políticas unilaterales para asegurarse frente a las amenazas que perciben en la crisis colombiana. La asistencia y el

unilateralismo de Estados Unidos descuellan dramáticamente sobre los del resto del mundo.

En el tercer capítulo se examina en qué consiste y cuáles son los objetivos de la política exterior estadounidense. El último capítulo presenta la coyuntura política de Colombia en el momento presente y desarrolla de manera breve el papel de México en la solución del conflicto.

Debo aclarar que a lo largo de esta tesis solamente se examina el proceso de paz del gobierno colombiano con las FARC. La razón es que no hay un proceso de paz similar con los paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), que demandan desde hace varios meses un reconocimiento político congruente con su apoyo popular. Por otra parte, el Ejército de Liberación Nacional, ELN, aunque es una fuerza considerable, no tiene la importancia de las FARC y sus vínculos con el narcotráfico son muy débiles. El ELN ha hecho del secuestro y la extorsión su principal fuente de ingresos.

Es preciso mencionar que la mayor parte de las fuentes que sirvieron para la elaboración de esta tesis son periodísticas. Hay poco material académico sobre estos hechos tan recientes. Esta limitación es notoria sobre todo en el último capítulo. De cualquier manera, encontré en la literatura académica coincidencias importantes con los argumentos que presento y, en todos los casos, busqué información verificable tanto en publicaciones periodísticas confiables como en información provista por gobiernos y organizaciones internacionales.

## I. UN ESTADO EN RETIRADA

Los liberales decimonónicos perseguían con impaciencia el establecimiento de un Estado moderno y de las libertades que, se pensaba, harían posibles su magnífica construcción. Generalización que vale, como tal, para todo el continente. Quizá en ningún otro lugar del subcontinente como en Colombia serían tan defraudados tales anhelos.

En ese país el siglo XXI comienza con una promesa incumplida: la de erigir un Estado. En Colombia no existe el “monopolio legítimo de la coacción física”, ni algo que se parezca al “orden coactivo del derecho”. El Estado colombiano es incapaz de imponer orden. Mucho menos de crear las formas modernas del dominio político. Formas distintas, más sutiles, impensables para el liberalismo decimonónico, que pueden explicarse, muy grosso modo, por la ausencia del llamado “populismo” en el siglo XX y de las transformaciones estructurales que supone: la acción del Estado en la unificación territorial, en la educación, en la creación de una identidad nacional, en la dirección de la economía, en la distribución del ingreso y en la provisión de servicios.<sup>1</sup> Aunque el sistema de partidos de Colombia y los procedimientos de la democracia casi se conservan con completa salud y transparencia desde la

---

<sup>1</sup> La misma noción de populismo es escurridiza en este texto, pues quiere significar al menos dos realidades. Una designa una etapa particular en la vida política de algunos países latinoamericanos. Otra, más extensa, que se define esencialmente por la inclusión de las masas en estructuras corporativas ligadas al Estado. (Véase Carlos Vilas, “El populismo o la democratización fundamental”, en Carlos Vilas (comp.), La democratización fundamental. El populismo en América Latina, México, Consejo Nacional Para la Cultura y las Artes, 1994, p. 37 y ss).

independencia hasta nuestros días, una mirada más atenta a la vida política revela el corto alcance de la legitimidad democrática; de hecho, de cualquier legitimidad.

Parece como si el narcotráfico y la guerrilla carcomieran desde hace décadas las estructuras sociales y legales de Colombia, sus leyes y sus costumbres. Este proceso de corrupción y de aumento de la violencia ha dado origen al vocablo “colombianización”, conocido no sólo en México, sino también, por ejemplo, en la ex Unión Soviética.<sup>2</sup> Y se lee, a primera impresión, una retracción del Estado, derrotado. Pero no es así. En la historia de Colombia, la violencia y la distorsión de las instituciones son una situación endémica, presente a lo largo de siglos. Lo que parece una retracción del Estado es en realidad una de las maneras como se han colmado espacios que siempre estuvieron desocupados por el poder estatal. El Estado nunca estuvo allí donde hoy se le echa de menos; en otros lugares, es preciso decirlo, sí hay una retracción palpable de las instituciones públicas. El problema de la “colombianización”, en Colombia, tampoco tiene un origen único en los rasgos de exclusión del sistema político. Más bien parece un problema de alcance y orden social, mucho más sencillo de explicar, y enormemente más arduo de solucionar.

El propósito de este capítulo es sustentar esta última tesis: el Estado colombiano no padece un desarreglo político, es decir, un conflicto de intereses que puedan ser negociados. El problema que se manifiesta por la violencia avasalladora

---

<sup>2</sup> Marco Palacios ha escrito un ensayo breve y magistral sobre las reflexiones que debe invitar a hacer el hecho de que desde hace unos años se hable de la “colombianización” de México. Mucho de lo que aquí se escribe toma en cuenta el texto de Palacios aunque, sobra decirlo, el mencionado texto diga mucho más y lo diga mucho mejor. Véase “El espejo colombiano”, Letras Libres, núm. 5, mayo de 1999, pp. 24-28.

en la sociedad colombiana tiene su origen en el Estado, o mejor dicho, en su ausencia. A lo largo de la historia colombiana no se ha dado la ocasión pertinente para extender la esfera de control estatal a todo el territorio.

### Historia de lo que no pudo ser

Por continuar el uso de un término corriente en la historiografía colombiana, este desorden se ha dado en agrupar bajo el rótulo de la “violencia”. No se trata, sin embargo, de una fuerza consistente en sí misma, que desafíe al Estado o al gobierno. Es, mejor dicho, una proliferación proteica de formas particulares de coacción violenta que hunden sus raíces en la historia de Colombia.<sup>3</sup>

Durante el siglo XIX las pugnas entre la élite conservadora y liberal daban pretexto para el desencadenamiento de hostilidades. La ideología, aunque importante, era menos el factor en disputa que la relación con la Iglesia o –en la mayor parte de los casos–, los antagonismos, inextricables y llenos de odio entre miembros de una localidad. La violencia se exagera aún más cuando la propiedad de tierra o de capital se pone en juego.

A lo largo del siglo XIX nunca fue posible erigir al Estado sobre los partidos políticos. La autonomía del Estado frente a ellos siempre fue muy restringida al

---

<sup>3</sup> La palabra “violencia” tiene un significado especial en los textos históricos y sociológicos sobre Colombia. En una acepción, la Violencia (con mayúscula) se refiere al periodo de convulsión social que se desata por el asesinato del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán, en 1948. Al atentado que le quita la vida sucede el “Bogotazo” y luego una carnicería entre liberales y conservadores que se mantiene hasta la imposición del régimen militar de Gustavo Rojas Pinilla (1953-1958). Por otra parte, la violencia, con minúscula, es el término comúnmente usado para describir los episodios sangrientos de confrontación entre liberales y conservadores en el siglo XIX. El uso del sustantivo se extiende también al siglo XX, aunque las identidades de

descansar buena parte de su poder real en estos últimos, en sus diversos niveles, local, regional y nacional. De este modo, como escribe un autor, “el Estado termina por coincidir con la hegemonía de uno de ellos o la combinación de ambos en el poder (...) en el mundo tradicional, el orden político y social resultante se caracteriza porque los mecanismos de legitimación pública se subordinan a los intereses privados”.<sup>4</sup> El clientelismo es una característica esencial de la política colombiana.

La fragmentación política se apoya en un desarrollo económico igualmente parcelado y desigual. La integración económica de Colombia es, hasta bien entrado el siglo XX, bastante incompleta. La compartimentalización, el predominio de las regiones rurales y la multiplicidad de centros urbanos, sin que descuelle la capital sobre otras ciudades, distingue a su sociedad de otras en el continente. Por ejemplo, las de México o Argentina, donde el predominio de la capital cerraba una etapa en el proceso de formación del Estado y lo disponía a las modernizaciones que habrían de venir en el siglo XX.<sup>5</sup>

La transformación que vivieron los grandes países de América Latina a partir de la década de los treinta está ausente en Colombia. La modernidad populista nunca

---

partidos estén disueltas y se trate de enfrentamientos armados de grupos rivales de alguna localidad.

<sup>4</sup> Andrés Dávila Ladrón de Guevara, “¿Del bipartidismo a un nuevo sistema de partidos? Crisis, Constituyente y reconstrucción de un orden político democrático en Colombia”, América Latina Hoy, 2ª. época, núm. 3, marzo de 1992, p. 39.

<sup>5</sup> Los ejemplos de Argentina y México pueden consultarse en dos magníficos libros que describen el largo proceso que lleva a consolidar la cohesión económica y política –o “reducción a la unidad” según el concepto de Bertrand de Jouvenel utilizado por Natalio Botana– de esas sociedades a principios del siglo XX. Véase Natalio Botana, El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1994, y Francois Xavier Guerra, México. Del antiguo régimen a la revolución, México, FCE, 1988.

llega. En una panorámica general, la transformación populista y la industrialización orientada al mercado interno son hechos concomitantes. Desde el punto de vista económico, es un cambio de modelo económico respecto al modelo agro-exportador que prevaleció hasta la década de los treinta en América Latina. Para la historia del subcontinente el populismo es una etapa importante porque la expansión del Estado presentó la oportunidad de extender los vínculos de ciudadanía mediante la incorporación de las clases populares a la vida política institucional.<sup>6</sup> Nuevamente tomo los ejemplos de Argentina y México, donde en los años treinta y cuarenta del siglo XX se consolidaron las dos grandes estructuras políticas que definieron la participación política de las masas en todo el resto de la centuria: el Partido de la Revolución Mexicana y el Partido Justicialista.

Si el populismo es una etapa dominada por líderes míticos –como Perón en Argentina o Cárdenas en México–, Alfonso López Pumarejo es la personalidad que marca estos años en Colombia (sus dos periodos presidenciales fueron de 1934 a 1938 y de 1942 a 1945). Casi con certeza puede decirse que López Pumarejo se propuso extender la ciudadanía real a todo el pueblo colombiano: aumentar la participación de los grupos que surgen con la modernización para darle a esta misma modernización un momentum permanente. Pudo realizar reformas electorales para extender el sufragio, pero quedaron trucas sus ambiciones por hacer de la educación el vehículo primordial de "ciudadanización". La Iglesia católica empujó en el sentido contrario, compitiendo junto al bando conservador. La división se hizo presente también en el terreno sindical. López, con la vanguardia liberal y de una incipiente

---

<sup>6</sup> Carlos Vilas, art. cit., p. 41 y ss.

izquierda, pretende articular la fuerza de trabajo en un sector corporativo, a la manera que se ensaya en México o Argentina por esa misma época: la Confederación de Trabajadores de Colombia. Pero el proyecto no rinde frutos: el proletariado tiene poco peso demográfico y las tasas de afiliación sindical son magras.<sup>7</sup>

Es cierto que en esta etapa el Estado aumenta su intervención en la economía, mediante subsidios, exenciones fiscales y medidas de promoción que garanticen altas tasas de ganancia a las actividades más modernas.<sup>8</sup> De hecho, el Estado sirve a todo un proyecto desarrollista, para asegurar la industrialización con los excedentes agrarios, primordialmente el café, al lado de los bananos y la exportación ganadera. Pero está ausente el otro término de la ecuación populista, definido muy burdamente como “justicia social”, unificación del mercado interno y redistribución del ingreso, además de los servicios de salud y educación que habrían de ser provistos por el Estado.<sup>9</sup>

Paralelo a este desarrollo afloran de cuando en cuando manifestaciones de violencia generalizada. El periodo que se conoce como “La Violencia” comienza tras el asesinato de Eliécer Gaitán. En una primera instancia, la Violencia queda retratada en el Bogotazo en 1948, luego en la carnicería entre conservadores y liberales que dura hasta 1953, tolerada por Laureano Gómez (presidente del Partido Conservador). En estos sucesos se destaca un rasgo definitorio de la Violencia: la disolución de la

---

<sup>7</sup> Marco Palacios, Entre la legitimidad y la violencia, Bogotá, Norma, 1998, pp. 145 y ss.

<sup>8</sup> Es el caso de la industrialización de Medellín con recursos de la exportación cafetalera. (Ibid., pp.174 y s.)

<sup>9</sup> Carlos Vilas, art. cit., 41 y ss.

frontera entre el espacio público y el privado.<sup>10</sup> Un asesinato puede ser político o puede atender a causas personales. Es prácticamente lo mismo. La violencia es imparable por la lenidad del régimen, pero también por la lejanía entre Estado y sociedad. El conflicto arrastra a los muy variados grupos raciales y étnicos produciendo una mezcla explosiva, que tiñe el crimen colectivo con un cariz diabólico.<sup>11</sup>

La violencia política apenas se contiene –o se atempera, mejor dicho– con un régimen militar, que dura cinco años.<sup>12</sup> En 1953, mediante un golpe militar, el General Gustavo Rojas Pinilla asume el poder ejecutivo. Pero no dura mucho tiempo. De hecho, dura muy poco. En 1958 tiene lugar un acuerdo entre las élites de los partidos liberal y conservador para formar el Frente Nacional y reemplazar el régimen militar. Es un ejemplo de pacto mediante el cual las élites de ambos partidos se turnarán la presidencia de la República y se dividirán por cuotas exactamente iguales los puestos de elección popular y de la administración pública. El Frente Nacional se mantiene hasta 1974 y completa la transformación económica de Colombia.<sup>13</sup>

Puede hacerse una pausa aquí para subrayar que la verificación de un golpe militar en la historia colombiana no significa que la institución del ejército haga sombra

---

<sup>10</sup> Es un rasgo que se señala en varios textos sobre la violencia en Colombia. David Bushnell lo refiere y además calcula que en ese periodo, de la Violencia, perdieron la vida entre 100 y 200 mil colombianos. (Colombia. Una nación a pesar de sí misma, Santa Fé de Bogotá, Planeta, 1996, p. 280 y ss).

<sup>11</sup> Un ejemplo puede justificar el adjetivo y muestra la disolución entre lo público y lo privado: en la población de Puerto Tejada, sobre el río Cauca, furibundos liberales asesinaron a algunos conservadores notables, los decapitaron y posteriormente jugaron fútbol con sus cabezas. El hecho lo refiere David Bushnell, op. cit., p. 279.

<sup>12</sup> Ibid., p. 294 y ss.

<sup>13</sup> Ibid., p. 307 y ss.

al gobierno civil.<sup>14</sup> Esa institución, que tiene responsabilidad de cuidar el orden en circunstancias de excepción, ha sido extraordinariamente débil en Colombia. El número total de sus elementos siempre ha resultado insuficiente aún para tener presencia en todo el territorio de Colombia. De esta manera, el hecho de que Colombia haya tenido un gobierno militar durante cinco años no significa tampoco que cuente con unas fuerzas armadas con las que su gobierno pueda imponer en última instancia el mandato de la ley.<sup>15</sup>

El Estado, entonces, no tiene la capacidad coercitiva para hacer respetar la ley. A esta situación se suma la falta de voluntad de prácticamente todos los gobiernos para aplicarla. La legalidad se ignora o inclusive se negocia con quienes la infringen.<sup>16</sup> En los años del Frente la naturaleza clientelar de la política no desaparece ni se repliega. Con la unidad de los dos partidos en el poder se diluyen las orientaciones ideológicas o partidistas. El pragmatismo impera en la compra-venta de favores, haciendo más provisionales y endebles los nexos clientelares que aseguraban cierto control de las élites de cada partido sobre sus correligionarios. El aumento de recursos estatales en los años del Frente desembocó en la formación de nuevos entramados clientelares y en el fortalecimiento de los jefes locales o caciques. No se trataba del cacicazgo tradicional, en el que los intereses gestionados son

---

<sup>14</sup> Véase Andrés Dávila Ladrón de Guevara, Rodolfo Escobedo *et al.*, “El ejército colombiano durante el periodo de Samper: paradojas de un proceso tendencialmente crítico”, *Colombia Internacional*, núm. 49 y 50, p. 150.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 149.

<sup>16</sup> Ejemplo de ello son los numerosos y frágiles acuerdos que el gobierno logra con las guerrillas e inclusive con los narcotraficantes para ganar aunque sea un poco de orden (al margen de toda legalidad). A esta recurrencia de la infracción y el desapego

locales. Se trata de “jefes regionales” que quieren beneficios concretos –salud, educación, electricidad– para sus electores. Ellos canalizan recursos del gobierno central hacia sus seguidores, a quienes movilizan a cambio. Los jefes locales orientan su lealtad hacia los representantes del departamento o los burócratas del gobierno central, y no a los jefes de los partidos. Los jefes locales deciden a quién apoyar, un candidato a presidente, o a otro cargo de elección, sin importar el partido al que pertenecen. Viene, entonces, una pérdida de cohesión y de dirección vertical de los partidos, y una balcanización que se traduce en serios problemas de gobernabilidad.<sup>17</sup>

#### La “colombianización” de Colombia

Por otra parte, el Frente Nacional se enquistó en el poder por dos décadas, siguiendo un proyecto económico común, pero cerrando el acceso al resto de grupos políticos que pugnan por participación. Las guerrillas proliferan ante esta exclusión del sistema político y se apoyan en el contexto internacional, bipolar. Las zonas de influencia de las guerrillas se superponen a las áreas de La Violencia en los años cuarenta y cincuenta: Tolima, Santander, Antioquia y Meta.<sup>18</sup> La dinámica colonizadora, favorecida por la explosión demográfica, también presenta circunstancias favorables para el asentamiento de las guerrillas (en las selvas orientales y en la región del Cauca, además de la extensa zona de los llamados

---

a la legalidad, que atraviesa toda la historia de Colombia, Marco Palacios añade una cultura inveterada de “antifiscalismo”. (“El espejo...”, art. cit., p. 27).

<sup>17</sup> Véase Ronald P. Archer, “Party Strength and Weakness in Colombian’s Besieged Democracy”, en Scott Mainwaring & Timothy Scully, Building Democratic Institutions and Party Systems in Latin America, Stanford, SUP, 1995, p. 189 y ss.

<sup>18</sup> Lawrence Boudon, “Guerrillas and the State: The Role of the State in the Colombian Peace Process”, Journal of Latin American Studies, vol. XXVIII, (1996), pp. 281 y ss.

llanos, al sur del macizo andino). “No había frente de colonización sin guerrilla, y donde había guerrilla se seguía colonizando”, escribe Marco Palacios.<sup>19</sup>

Las guerrillas se erigen como autoridades más allá del sentido puramente coercitivo de la fuerza. Las guerrillas –y los paramilitares-- pueden granjearse la simpatía popular en los territorios que ocupan, aunque también se hacen obedecer por el terror.<sup>20</sup> Su legitimidad también deriva de la capacidad para sostener un orden social; proveer seguridad, educación y servicios, e inclusive administrar justicia. “Las guerrillas no dejarán las armas sino hasta que el Estado colombiano tenga posibilidad de ganar la lealtad de los ciudadanos que habitan las zonas grises de la soberanía interna”.<sup>21</sup> Dicha lealtad no se obtiene por la fuerza, sino por la extensión de los servicios del Estado a la sociedad. En 1985, por ejemplo sólo 12% de los colombianos gozaban del acceso a las instituciones de salud públicas. En el mismo año, en Cuba se cubría al 100% de la población, en México al 56%, sin contar las instituciones para trabajadores del Estado.<sup>22</sup>

Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia surgen en los años de la violencia, aunque Marco Palacios señala un origen más lejano, en los movimientos agraristas e indigenistas de los años veinte.<sup>23</sup> Su organización ha estado siempre fuertemente ligada al medio rural, y fueron el brazo armado del Partido Comunista en los años sesenta y setenta. No han sido la única guerrilla. Pero al parecer sí son la

---

<sup>19</sup> Op. cit., p.267.

<sup>20</sup> Eric Lair, “Colombia: una guerra contra los civiles”, Colombia Internacional, núm. 49 y 50, 2001, p.135.

<sup>21</sup> Lawrence Boudon, art. cit., p. 290.

<sup>22</sup> Comisión Económica para América Latina, El desarrollo de la seguridad social en América Latina, Santiago (Chile), 1985, p. 26.

que ha desafiado con mayor capacidad de respuesta al ejército colombiano. Ahora no queda duda de que son la guerrilla más poderosa.<sup>24</sup> En los años ochenta se expandieron gracias al secuestro y la extorsión. En los años noventa, la venta de protección a productores de hoja de coca y amapola, y después el narcotráfico, se convirtieron en la fuente más importante de ingresos.<sup>25</sup>

Los terratenientes y la gente común en el medio rural están obligados a pagar una garantía de seguridad cuando son alcanzados por los grupos guerrilleros. Si no es voluntad de un terrateniente ser rehén de los grupos armados, debe armar un cuerpo propio, o pagar a las fuerzas paramilitares.<sup>26</sup> Los grupos paramilitares tienen su origen en los años de la violencia, en los cincuenta, como grupos de autodefensa, y quizá también algunos cuadros fueron adiestrados en la famosa Escuela de las Américas.<sup>27</sup> La mayor parte de las fuerzas paramilitares está agrupada en la organización de Carlos Castaño, las AUC (Autodefensas Unidas de Colombia). Como

---

<sup>23</sup> Op. cit., p.266.

<sup>24</sup> De acuerdo con Marco Palacios se trata de una guerrilla de 7,000 hombres en 60 frentes en 1995. Sin embargo, a principios del 2001 se considera que han crecido hasta tener 17 mil efectivos. El crecimiento de las FARC en la década de los noventa se comprueba por que hasta 1986 solamente contaban con 3,500 miembros ("Colombia: ni estado de guerra ni estado de paz; Estado en proceso de paz", Foro Internacional, vol. L, núm. 2, (2000), p. 16. La cifra de 17 mil elementos en las FARC es referida por The Economist, "Colombia: Drugs, War and Democracy", 21 de abril de 2001, p. 7). Los frentes de las FARC se integran en siete bloques: sur (Caquetá, Putumayo, sur de Huila); occidente (suroccidente colombiano); centro; José M. Córdoba (Antioquia, Córdoba, Norte del Chocó); Magdalena Medio (incluye los Santanderes); Caribe y el EMBO (Estado Mayor Bloque Oriental), que incluye Bogotá. Marco Palacios toma este dato de A. Rangel Suárez, "Colombia: la Guerra irregular en el fin de siglo", Análisis Político, Bogotá, núm. 28, 1996, p. 74. ("Colombia: ni estado...", art. cit., p. 22.)

<sup>25</sup> Eric Lair, art. cit., p. 136.

<sup>26</sup> Véase Marco Palacios, "Colombia: ni estado...", art. cit., p. 19.

<sup>27</sup> Ibid.

en el caso de las dos grandes guerrillas (FARC y ELN), la década de los ochenta y noventa atestigua su expansión numérica.<sup>28</sup> La tolerancia del ejército y del gobierno en general hacia los paramilitares da cuenta del cinismo y el poco interés de los primeros en la legalidad. Las fuerzas paramilitares pueden hacer tareas “sucias” sin manchar la imagen del ejército. En los años sesenta se emitió inclusive un decreto presidencial para darles status legal.<sup>29</sup> Desde los años ochenta, la mirada internacional ha presionado —con éxito en el presente— para que el gobierno y el ejército rompan el silencio cómplice respecto a los abusos de los paramilitares y los combatan con igual denuedo que a las guerrillas.<sup>30</sup>

En esta dinámica aparece el narcotráfico. El desmembramiento de los grandes carteles del narcotráfico no terminó con la producción y tráfico de drogas. Noventa por ciento de la cocaína que entra a Estados Unidos tiene origen en Colombia.<sup>31</sup> Si bien a un costo humano y económico muy elevado, la brutal escalada de violencia contra los carteles de Cali y Medellín a principios de la década de los noventa logró desarticularlos como grupos delincuenciales.<sup>32</sup> La producción y la exportación de

---

<sup>28</sup> En las últimas dos décadas han crecido hasta ser una fuerza de 8 mil elementos y ahora pretenden una centralización de comando similar a la que tienen las guerrillas, (a las que pretenden exterminar, sin ocultar esa intención). De esa manera, como dice Marco Palacios, también reclaman un espacio legítimo en la construcción del proyecto nacional (*Ibid.*)

<sup>29</sup> Marco Palacios, *op. cit.*, p. 264.

<sup>30</sup> Eric Lair, art. cit., p. 143.

<sup>31</sup> “Comparecencia de Marc Grossman, Subsecretario de Estado para asuntos políticos ante el Comité de apropiaciones y el Subcomité de Operaciones Internacionales del Senado”, 10 de abril de 2002. (Información de prensa del Departamento de Estado de Estados Unidos: <http://www.state.gov>)

<sup>32</sup> Una guerra que, aún concentrada en los carteles de Cali y Medellín sólo dio una victoria pírrica al Estado colombiano (y eso es decir demasiado). Véase Marco Palacios, “El espejo...”, art. cit., p. 28.

drogas siguió organizándose de manera más dispersa, por parte de grupos que hallaron resguardo en las zonas selváticas y montañosas de difícil acceso.

Al obtener zonas de control de facto, las FARC se hicieron de una muy lucrativa capacidad impositiva sobre los centros productores de drogas (cocaína y heroína). Originalmente sólo se vendía protección, pero en el transcurso de la última década las FARC se involucraron en el procesamiento y el tráfico de la droga. Esta actividad les fortaleció frente al Estado. Se calcula que actualmente el narcotráfico y la venta de protección dan a las FARC dividendos por 600 millones de dólares.<sup>33</sup> A su vez, Carlos Castaño, de las AUC, ha reconocido al narcotráfico como una fuente de ingresos adicional al respaldo monetario que obtienen de las poblaciones que protegen.<sup>34</sup> De esta manera, hay una razón más que enfrenta a las FARC con los paramilitares: el control de plantaciones y de rutas que faciliten el tráfico de drogas.<sup>35</sup>

La brutalidad de las guerrillas es superada con amplitud por los grupos paramilitares. Quizá porque a estos últimos los guía un interés pragmático —y no ideológico— además de las tramas de odio que van generando los asesinatos y venganzas a nivel local. “Las AUC utilizan el terror para ganar territorio de las guerrillas. A lo largo del año 2000 los paramilitares llevaron a cabo unas 75

---

<sup>33</sup> Véase Bruce Bagley, “Drug Trafficking, Political Violence and U.S. Policy in Colombia”, Working Papers. Colombia in Context, Berkeley, University of California, 2001, p.10. (Disponible en internet: <http://www.socrates.berkeley.edu>).

<sup>34</sup> Juan Forero, “Ranchers in Colombia Bankroll their own Militia”, The New York Times, 8 de agosto de 2001.

<sup>35</sup> Un ejemplo de esta situación se encuentra en la región de Urabá: es una zona aislada, con pocas vías de comunicación, que tiene además la ventaja de ofrecer un paso entre el Pacífico y el Caribe. En los últimos cuatro años ha pasado alternativamente, mediante crueles enfrentamientos, del control de las FARC al control de los paramilitares. Véase Eric Lair, art. cit., p. 140.

“masacres” –definidas como incidentes en los que más de cuatro personas resultan asesinadas—en las que privaron de la vida a 507 civiles.” Se trata de un número de asesinatos cinco veces superior al que se atribuye a los grupos guerrilleros.<sup>36</sup>

La complejidad de la geografía de Colombia ayuda a los narcotraficantes por partida doble. Además de ofrecer resguardos seguros, la geografía de las montañas y selvas dificulta la comercialización de productos agrícolas. Es una situación que se agrava por la ausencia de infraestructura de comunicaciones. Por estas razones, que separan al productor de sus mercados, se refuerza la racionalidad de cultivar coca o amapola. La apertura económica de los años noventa y la caída estruendosa de los precios del café impactó sustancialmente la agricultura legal de Colombia, haciendo de los cultivos de drogas una opción para la población rural.<sup>37</sup> Actualmente hay aproximadamente unas 150 mil hectáreas sembradas con coca.<sup>38</sup> Aún así, el gobierno emprende periódicamente campañas de erradicación y sustitución de cultivos. En el esfuerzo más reciente, como parte del Plan Colombia –del cual se hablará en el

---

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Es un argumento que refiere Juan Gabriel Tokatlián, además de la propia guerrilla, que lo enarbola como bandera política. Véase “Estados Unidos y los cultivos ilícitos en Colombia: los trágicos equívocos de una fumigación futil”, Working Papers. Colombia in Context, Berkeley, University of California, 2001, passim. (Disponible en internet: <http://www.socrates.berkeley.edu>).

<sup>38</sup> Las cifras nunca son precisas. Según datos del propio gobierno de Colombia hay 120 mil en 2001. (“Avances del Plan Colombia”, Departamento Nacional de Planeación de la República de Colombia. <http://www.dnp.gov.co>). Pero la Oficina Nacional de Política para Control de Drogas estima entre 136,000 a 170,000 hectáreas en el mismo periodo. (<http://www.whitehousedrugpolicy.gov>)

siguiente capítulo-- ha crecido el número de campesinos que firman acuerdos para cambiar sus cultivos ilícitos por cultivos legales aunque mucho menos redituables.<sup>39</sup>

Una necesaria mirada a los indicadores de violencia señala que el grado de descomposición social que se vive en Colombia puede denominarse, casi sin exagerar, un estado de naturaleza “hobbesiano”. Un autor lo llama una constante guerra civil, y se respalda en las cifras: desde el inicio de la década de los noventa, han sido asesinadas más de 25 mil personas por año. Son 70 por cada 100 mil habitantes. Un promedio de asesinatos nueve veces superior al estadounidense y tres veces superior al de Brasil. 15% de estos asesinatos obedecen a causas políticas.<sup>40</sup> Los asesinatos corren por cuenta de “sicarios” –asesinos a sueldo—, grupos paramilitares, narcotraficantes, guerrilleros, o las fuerzas del Estado: policía y ejército. La mayor parte de estos crímenes ocurre en las zonas rurales donde dominan estas organizaciones coactivas. En las ciudades, más allá de la criminalidad común, propiciada en el caso colombiano por una migración extraordinaria, los asesinatos y secuestros se vinculan con el narcotráfico y la complicadísima telaraña de intereses que genera. En 1999 había unos 500 mil desplazados en Colombia por causa de los

---

<sup>39</sup> 40 mil campesinos han firmado acuerdos de sustitución de cultivos, de acuerdo a información publicada en The New York Times, el 30 de marzo de 2002. El gobierno colombiano, en la aplicación del Plan Colombia, ha erogado 570 millones de dólares en el programa de Desarrollo “alternativo” para ese propósito. (Ibid.) Sin embargo, es muy posible que buena cantidad de estos recursos sean desperdiciados o, peor aún, sean utilizados para seguir sembrando coca o amapola. Debe reconocerse que estas campañas en realidad lo que hacen es premiar a quienes infringen la ley –por más desesperada que pueda ser su situación económica.

<sup>40</sup> Thomas Fischer, “La constante guerra civil en Colombia”, en Peter Waldman y Fernando Reinares (compiladores), Sociedades en guerra civil. Conflictos violentos en Europa y América Latina, Barcelona, Paidós, 1999, p. 255. Esta situación se confirma en Marco Palacios, op. cit., pp.330 y ss.

enfrentamientos armados. Ese mismo año cerca del 60% de los 1071 municipios en Colombia experimentaron alguna forma de presencia de la guerrilla.<sup>41</sup>

### Los intentos de pacificación

En los últimos 20 años el gobierno de Colombia ha impulsado varios esfuerzos de diálogo y negociación para la paz. En ellos, antes que el narcotráfico asentara sus reales en la sociedad colombiana, los aludidos rasgos de exclusión propios del sistema político fueron el punto medular del conflicto. El narcotráfico y sus vinculaciones con los grupos paramilitares, con las guerrillas y con el propio gobierno alteraron gravemente el escenario político, haciendo así más difícil hallar salidas negociadas. En todos los casos, los esfuerzos de pacificación han significado el reconocimiento de que para mantener la paz, la debilidad del Estado obliga al gobierno a negociar más allá de lo admisible con los grupos guerrilleros.<sup>42</sup> Este repliegue ante la fuerza de lo ilegal se ha repetido de manera lamentable en el combate al narcotráfico y ha dejado al Estado colombiano en una posición igualmente vulnerable en el entorno internacional, dominado por Estados Unidos en los últimos años.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Marco Palacios, "Colombia: ni estado...", art. cit., p. 18.

<sup>42</sup> En 1988, por ejemplo, el M19 consiguió el diálogo con el gobierno de Virgilio Barco mediante el secuestro del dirigente conservador Álvaro Gómez. (*Ibid.*, p.23).

<sup>43</sup> En apoyo a esta idea deben mencionarse, por ejemplo, los acuerdos casi surrealistas que Pablo Escobar Gaviria hizo en 1991 con el gobierno colombiano para rendirse ante las autoridades: negoció los términos de su entrega, diseñó la cárcel donde fue apresado, continuó desde allí su guerra propia contra sus enemigos del cartel de Cali y se fugó cuando lo juzgó conveniente. (Marco Palacios, "El espejo...", art. cit., p. 28). Las presiones de Estados Unidos sobre Colombia en esos años fueron muy fuertes. En los años de Ernesto Samper, Estados Unidos llegaría inclusive a brincar al presidente para acordar su política "en Colombia" con el jefe de la Policía Nacional, el General Rosso José Serrano. Véase Russell Crandall, "Explicit

En el contexto internacional de la Guerra fría, durante los años ochenta, los gobiernos de Belisario Betancur (1982-1986) y Virgilio Barco (1986-1990) procuraron atraer a los casi diez grupos guerrilleros que había en Colombia a la vida democrática. Por varias razones, que van desde la lenidad del gobierno en el combate a los paramilitares hasta el poco control sobre las ofensivas del ejército, Betancur fracasó.

Sólo la convocatoria de un nuevo pacto fundamental acercó a algunos grupos a la participación pacífica, en la Asamblea Constituyente de 1991. Desgastados, cuatro de éstos depusieron las armas, se incorporaron con éxito a la vía política-electoral... sólo para evaporarse en los procesos electorales cinco años después.<sup>44</sup> “No es fácil competir por votos en el mundo clientelar”, comenta al respecto Marco Palacios.<sup>45</sup>

Las FARC salieron sólo temporalmente de la vía armada en los años ochenta. Tras el asesinato a manos de narcotraficantes de varios líderes y dos candidatos presidenciales de su organización política --la Unión Patriótica-- se reintegraron a la clandestinidad. El ELN tampoco llegó a un acuerdo con el gobierno. Tras un intento

---

Narcotization: U.S. Policy toward Colombia during the Samper Administration, Latin American Politics and Society, vol. XLIII, núm. 3, (2001), p. 105.

<sup>44</sup> El M19 se desmovilizó con Barco, en marzo de 1990. César Gaviria hizo la paz en 1991 con el Ejército Popular de Liberación (EPL) y otros dos grupos; que se sumaron a los que habían abandonado la vía armada con Betancur. Lo lograron dándoles una salida política. Se integraron a ella con las elecciones de la Constituyente y obtuvieron un asombroso 27% de los votos. Pero en 1997 cayeron en el olvido, al obtener sólo 6% en la preferencia electoral. (Lawrence Boudon, art. cit., p. 282 y ss.) En 1994 claudicaron también las Milicias de Medellín y el Frente F. Garnica (Marco Palacios, “Colombia: ni estado...”, art. cit., p.24).

<sup>45</sup> Marco Palacios, Seminario “Haciendo paz: reflexiones y perspectivas del proceso de paz en Colombia”, ponencia dictada en el Hotel Santa Teresa de Cartagena, 9-11 de marzo de 2001. El texto está en internet, en la página del diario El Tiempo: <http://www.eltiempo.com.co>.

de un intento de negociación (que incluye una mesa de negociación en Tlaxcala, México, en 1992), el proceso de paz quedó nuevamente cancelado al final del gobierno de César Gaviria, en 1994.<sup>46</sup> La ofensiva del ejército, “ingenuamente ensoberbecido por el fin de la Guerra fría” prometió destruirlas en 18 meses, pero las guerrillas se habían apertrechado, quizá ya involucradas con el narcotráfico.<sup>47</sup>

Con la llegada de Ernesto Samper vino un nuevo plan de paz para encontrar una salida negociada al conflicto. Por demás está decir que fracasó. El gran desacierto de Samper parece haber sido la promoción, por parte del ministerio de Defensa, de fuerzas Cooperativas de Seguridad Rural –conocidas como “Convivir”–, las cuales sólo fortalecieron el paramilitarismo y aumentaron la desconfianza de las guerrillas.<sup>48</sup> El gobierno de Samper, carente de credibilidad por su escaso control del ejército, por la vinculación de su campaña presidencial con el narcotráfico y por la misma debilidad y desprestigio de las fuerzas armadas, dejó una herencia nefasta al gobierno sucesor, de Andrés Pastrana.<sup>49</sup> En el fragor de la contienda electoral, los arreglos clientelares inherentes a la política colombiana, unidos al enorme peso del proceso de paz en las elecciones –conocido como el marketing de paz–, propiciaron

---

<sup>46</sup> La historia se repite, casi hasta en los detalles. Como Pastrana en febrero de 2002 al romper el diálogo tras el secuestro del senador Eduardo Gechem Turbay, Gaviria rompió el diálogo tras el asesinato de un ex ministro secuestrado “por una fracción disidente del EPL”. (Marco Palacios, “Colombia: ni estado...”, art. cit., p.27).

<sup>47</sup> Lawrence Boudon, art. cit., p. 283.

<sup>48</sup> Marco Palacios, “Colombia: ni estado...”, art. cit., p. 28. Estas “fuerzas cooperativas” eran cuerpos civiles armados con la anuencia del gobierno. Los atropellos en que incurrieron y su misma naturaleza ilegal (aunque amparada por el gobierno) fueron denunciados varias veces por organizaciones no gubernamentales y por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para Derechos Humanos. Véase el sitio en internet de esta organización internacional: <http://www.hchr.org.co>

que cada partido arreglara con uno de los mayores grupos armados un “tinglado” sobre el cual sustentar promesas. El clientelismo al servicio de la paz. El ELN hizo equipo con el Partido Liberal, de Ernesto Samper. Las FARC sustentaron la credibilidad de Andrés Pastrana y crearon entusiasmo en favor de su plan de paz. Pastrana ganó la presidencia; las FARC, la zona de distensión en el sur del país. Lamentablemente, al cabo de cuatro años, Colombia no ha alcanzado la paz.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Las FARC crecieron, como se ha dicho, de 7 mil elementos a 17 mil en el plazo de 6 años. (The Economist, art. cit., p. 7).

<sup>50</sup> Cada partido se alió con un grupo para promover promesas de paz en el siguiente periodo presidencial. Andrés Pastrana, conservador, se alió con las FARC; y de allí salió su confianza al proceso de paz y la garantía de una zona de distensión. El candidato del partido liberal era Horacio Serpa. Palacios dice que al final había dos “tinglados”, uno con el candidato Pastrana y las FARC, el otro con el candidato Serpa y el ELN, que quedó olvidado en la estrategia de paz tras la victoria conservadora. (Marco Palacios, “Colombia: ni estado...”, art. cit., p. 31y ss).

## **II. EL PLAN COLOMBIA. LA PERSPECTIVA INTERNACIONAL Y REGIONAL**

La crisis integral de la sociedad y el Estado colombianos dejan a este último con muy pocas posibilidades de sobrevivir con sus propias fuerzas. En reconocimiento de ello, la estrategia de paz de Andrés Pastrana, además de garantizar una zona de control al mayor grupo insurgente, se encaminó a crear un proyecto integral, con apoyo económico y político internacional, para dar solidez a las instituciones colombianas. Se trata del llamado “Plan Colombia”. En este capítulo se examinarán brevemente los lineamientos y resultados de este plan. Posteriormente se hará un repaso de las reacciones que la problemática colombiana ha suscitado en sus vecinos. Sin soslayar la importancia del respaldo internacional, se verá que su insuficiencia, unida a la aprensión de los vecinos de Colombia, dejan a Estados Unidos como la alternativa más importante de apoyo.

### **1. Los apoyos económicos al Plan**

Una lectura somera del documento oficial del Plan Colombia demuestra el reconocimiento que hace el gobierno colombiano de los rezagos históricos de sus instituciones. Redactado como parte del Plan Nacional de Desarrollo 1999-2002, el Plan es un testimonio desesperado de aspiraciones y anhelos centenarios que un gobierno pretende colmar en unos cuantos lustros.<sup>51</sup> No somos ajenos en México a documentos y proyectos de ambición similar --casi heroica.

Los dos principales objetivos del Plan son el establecimiento de la paz y la búsqueda del crecimiento sustentable. Para conseguirlos prevé diez estrategias en

---

<sup>51</sup> Véase el texto completo del Plan Colombia, en el apéndice.

renglones que van de la recuperación económica al fortalecimiento de las fuerzas armadas, pasando por la protección de derechos humanos y el combate al narcotráfico.<sup>52</sup> El Plan Colombia da un lugar importante a la ayuda económica de los países centrales en el sistema internacional; es decir, además de Estados Unidos, los mayores de la Unión Europea y, en menor medida, Japón.<sup>53</sup>

Las circunstancias de la redacción del Plan Colombia—en cercanía con el Departamento de Estado de Estados Unidos— han dado lugar a sospechas sobre alguna intención ulterior en éste.<sup>54</sup> Se le presenta así —siempre con un dejo de improbable “teoría conspiratoria”— como un Plan que prepara un escenario de guerra y una mayor intervención de Estados Unidos. Puede concederse que dicha participación significa cierto grado de acotamiento en la capacidad de decisión del gobierno colombiano frente al estadounidense. Sin embargo, las cifras dejan poco lugar a la imaginación. Las aportaciones económicas internacionales para el Plan son

---

<sup>52</sup> Plan Colombia, p. 5.

<sup>53</sup> Para combatir el narcotráfico Colombia recibe ayuda solamente de Estados Unidos. En el conjunto del Plan, se contempló que Colombia sufragara dos terceras partes del proyecto, y el resto la comunidad internacional. Véase tabla I y V en el apéndice.

<sup>54</sup> En varios lugares se arguye que el Departamento de Estado influyó y distorsionó la propuesta original del Plan Colombia —redactado y publicado en mayo de 1999 en Colombia. Pero tal argumento carece de fundamentos. La diferencia esencial entre ambos planes es que el “segundo Plan” —publicado en octubre de 1999— incluye un componente militar antinarcóticos. La crítica que se ha hecho a lo anterior es que el “segundo” Plan rompió con los propósitos de desarrollo económico y social que supuestamente definían al primero. Véase, por ejemplo, la argumentación del representante de la Cámara baja colombiana, Antonio Navarro en este sentido: “Plan Colombia: ¿Tercer Asalto?”, Cambio. Colombia, 11 de diciembre de 2000 (<http://www.revistacambio.com>). Sin embargo, ese razonamiento no resiste la comparación de ambos planes. Por dos sencillas causas: uno, el Plan “original” no define montos de asistencia para el desarrollo; dos, el “segundo” Plan —y definitivo— no deja de lado este factor, que es de hecho el que ocupa la mayor parte del dinero

parte muy importante de éste, pero el mayor monto económico del Plan Colombia corre por cuenta del propio gobierno colombiano: dos terceras partes.<sup>55</sup> Además, la partida más grande del Plan se destina a proyectos que no son militares ni policiacos.<sup>56</sup>

Por otra parte, es un hecho que dentro de los recursos aportados por Estados Unidos en 2000 y 2001, (860 millones de dólares) prevalecen las asignaciones en el ramo militar y policiaco sobre los proyectos de desarrollo económico y social (74% en total). También es Estados Unidos el país que más dinero ha aportado a Colombia. Esta situación hace muy visible la asistencia estadounidense y resalta aún más porque los resultados de los programas de desarrollo económico y social no se hacen aparentes con tal prontitud, ni de manera tan –digámoslo así–“periodística”.

La postura inicial de la Unión Europea –en la Comisión y en el Parlamento--, no ayudó mucho a disipar esta impresión. Dada su dificultad para articular una política conjunta –donde la política hacia Colombia es sólo un ejemplo--, además del desacuerdo con los lineamientos militares y contra el narcotráfico incluidos en el Plan, la Unión Europea ha optado por apoyar el proceso de paz colombiano de una manera más retórica que material.<sup>57</sup> Por afinidad cultural y por el monto de sus inversiones en

---

invertido. Véase la tabla I en el apéndice. El texto del supuesto primer y original Plan Colombia se encuentra en el Center for International Policy, <http://www.ciponline.org>  
<sup>55</sup> 4,864 millones de dólares de un total de 7.5 mil mdd, según el Departamento Nacional de Planeación, “Avances del Plan Colombia”, enero de 2002. (Disponible en internet: <http://www.dnp.gob.co>).

<sup>56</sup> Dos terceras partes, de acuerdo al Departamento Nacional de Planeación. (*Ibid.*)

<sup>57</sup> El principal desacuerdo con el Plan Colombia es su supuesto énfasis militar, a pesar de que, como argumenta Eduardo Pizarro, el Plan no solicita armamento de ningún país de Europa. Hay también divergencia en el tema de las fumigaciones con glifosato sobre cultivos de hoja de coca. (“Plan Colombia: The View from the

Colombia, algunos países tienen un interés sobresaliente --como Francia y España--, y han cooperado en mayores proporciones, con créditos o donaciones.<sup>58</sup> Sin embargo, en general el monto total erogado por las naciones de Europa es pobre y no refleja un compromiso contundente de sus integrantes con la situación colombiana. Esta observación respalda los señalamientos por parte de algunos líderes de opinión que reprochan la negativa de la Unión Europea para erogar el millardo de dólares que originalmente le solicitaba el Plan Colombia. Se refuerza además con el hecho verificable de que la Unión Europea es un mercado creciente de cocaína colombiana.<sup>59</sup>

Habrá que finalizar esta sección asintiendo con el adagio popular: “a caballo dado no se le ve colmillo”. Ya están en marcha varios proyectos patrocinados por la comunidad internacional. Con excepción de la ayuda de Estados Unidos, todos ellos tienen un enfoque de desarrollo alternativo, para facilitar la sustitución de cultivos y disminuir también la dependencia de cosechas lícitas de muy bajo precio, como el

---

Presidential Palace”, conferencia dictada en la Universidad de Miami, mayo de 2001, p.6. <http://www.miami.edu>).

<sup>58</sup> Hasta el momento, los países de la Unión Europea han erogado 300 mdd en conjunto (90 como aportación de la Unión Europea). Sobresalen 100 millones, concedidos en dos terceras partes como préstamo de España (la otra tercera parte es un donativo). Francia aportó 18 millones. Al mismo tiempo, Inglaterra sólo ha aportado 1.8 mdd. Estos recursos están siendo gastados en proyectos de desarrollo social y económico. Véase la tabla I, en el apéndice.

<sup>59</sup> Tómese en cuenta la creciente demanda de cocaína en Europa Occidental, donde los precios de esta droga superan a los de Estados Unidos. Véase Bruce Bagley, art. cit., p.3. La página de la Oficina para el Control de Drogas de ONU confirma estas tendencias en sus estadísticas, aunque no incluye los precios de la cocaína en el mercado europeo, “inundado tras la saturación del mercado americano”. (<http://www.odccp.org>).

café. La ayuda de la Unión Europea también se dirige a proyectos de fortalecimiento institucional y de recuperación económica (véase Tabla I en el apéndice).

No hay duda que estos recursos se están aplicando con transparencia y en muchos casos con éxito. Pero quizá esto sólo puede decirse de los proyectos de fortalecimiento institucional y recuperación económica, por lo demás insuficientes para abatir los rezagos en la infraestructura de Colombia. Además, quedan empequeñecidos ante la magnitud del problema de violencia y narcotráfico que motivó el Plan Colombia. El narcotráfico persiste a pesar del Plan. La prueba está en que las áreas de cultivos ilícitos han seguido aumentando.<sup>60</sup> Esta situación, unida a la ruptura en el proceso de paz muestra que, en su finalidad última el Plan Colombia está fracasando.

## 2. El respaldo político internacional

Es parte esencial de la estrategia de paz del gobierno actual. El objetivo de los buenos oficios internacionales es dar credibilidad mutua a las partes, observar el seguimiento de los compromisos y contribuir así a que el proceso tenga continuidad. En el tema que nos ocupa, las partes en conflicto son Las FARC y el gobierno colombiano.

Uno de los componentes más importantes del proceso de paz fue la cesión, en enero de 1999, de un amplio territorio, llamado “zona de distensión”, a las FARC. Al liberar ese territorio de presencia militar se tenía la intención de facilitar encuentros de

---

<sup>60</sup> Véase Christopher Marquis, “U.S. Promotion of Legal Crops Fails to stem Colombia’s Coca”, The New York Times, 30 de marzo de 2002.

negociación. Ese gesto fue recibido –dentro y fuera de Colombia-- como una muestra palpable de la voluntad negociadora del nuevo gobierno, de Andrés Pastrana, inaugurado en octubre de 1998. Por otro lado, si bien el Plan Colombia fue inicialmente objeto de críticas –concretamente por parte de la Unión Europea, como se ha dicho--, no ha disminuido por ello el respaldo diplomático que la comunidad internacional da a Colombia y a las decisiones que su gobierno toma de manera soberana.

En este orden de ideas se constituyó desde 1999 un “grupo de amigos” del proceso de paz, y en 2001 se creó una Comisión Facilitadora del mismo proceso.<sup>61</sup> La Comisión Facilitadora está integrada por diez países, México entre ellos.<sup>62</sup> Su misión ha sido reunirse bimestralmente con la Mesa de Diálogo y Negociación para dar seguimiento y garantizar la continuidad del proceso de paz.<sup>63</sup> Lamentablemente, casi cuatro años después de iniciado el periodo presidencial de Pastrana, la comunidad internacional ha podido hacer poco ante el desgaste paulatino del proceso negociador.

---

<sup>61</sup> Para tener una idea detallada del trabajo de la Comisión Facilitadora se puede consultar su reglamento en la página de internet del gobierno colombiano sobre el proceso de paz: <http://www.hechosdepaz.gov.co>.

<sup>62</sup> Los países de la Comisión son Venezuela, Cuba, Canadá, México, Noruega, Francia, Italia, España, Suecia y Suiza. Los países “amigos” del proceso de paz son Alemania, Austria, Bélgica, Brasil, Costa Rica, Chile, Dinamarca, Ecuador, Finlandia, Japón, Países Bajos, Panamá, Perú, Portugal, Reino Unido y el Vaticano, además de los pertenecientes a la Comisión Facilitadora.

<sup>63</sup> Es retórico el enunciado, pero sólo porque retrata una contradicción que los países de la Unión Europea han resuelto también de manera retórica, respaldando el “Proceso de Paz” y no el Plan Colombia, aunque sus erogaciones son manejadas en el marco del mencionado Plan. (Véase Joaquín Roy, “European Perceptions of Plan Colombia: A Virtual Contribution to a Virtual War and Peace Plan?”, conferencia

Eso es en lo que hace a la comunidad internacional en su conjunto. En lo que hace a la diplomacia regional, conforme se hace más probable un enfrentamiento en Colombia, las posibilidades de concertación se alejan aún más --si es que en algún momento las hubo. Así, otros mecanismos diplomáticos ad hoc, como el Grupo de los tres, --que incluye a Colombia, a México y a Venezuela--, la Conferencia Iberoamericana o el Grupo de Río, han resultado insuficientes porque no pueden salvar las diferencias que sus propios miembros tienen al respecto.<sup>64</sup> En el marco de la Organización de Estados Americanos, la Junta Interamericana de Defensa sería quizá el foro más apropiado para coordinar una respuesta regional. Pero no ha sido así.

La más reciente reunión de la Junta Interamericana de Defensa, que tuvo lugar en Manaus, Brasil, en octubre de 2000, no produjo ningún acuerdo sustantivo. Quizá Estados Unidos, por conservar aún amplias esperanzas respecto al proceso de paz colombiano, mostró poco interés en promover acciones coordinadas de los vecinos de Colombia. El resultado ha sido que, como se verá adelante, cada país ha procurado

---

presentada en la Universidad de Miami el 25 de junio de 2001, p. 16 ss. [www.miami.edu](http://www.miami.edu)).

<sup>64</sup> Por ejemplo, el Grupo de Río, que en su décimoquinta reunión en Santiago de Chile, en agosto de 2001, solamente dio respaldo retórico al presidente Pastrana mediante un comunicado instando a las partes al margen de la ley a mantener a la población civil fuera del alcance de las hostilidades. ("Comunicado de los presidentes del Grupo de Río sobre el Proceso de Paz en Colombia", Santiago de Chile, agosto 17 y 18 de 2001. Puede consultarse en la página del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. [www.minrel.cl](http://www.minrel.cl)). En el marco del Grupo de los Tres, en abril de 2001 el presidente Vicente Fox atemperó, aunque fuese sólo para la fotografía, las diferencias entre Andrés Pastrana y Hugo Chávez. Cuando recientemente Hugo Chávez fue "derrocado" por dos días, la ministra colombiana de relaciones exteriores encargada, Clemencia Forero, cometió la imprudencia de celebrar el hecho, llamando

su seguridad de manera estrictamente unilateral, sin recurrir a ninguno de sus vecinos.<sup>65</sup>

Esta situación, en última instancia, propicia el aumento de las acciones unilaterales de Estados Unidos, orientadas a combatir el narcotráfico y a contener una crisis regional.<sup>66</sup> A fin de cuentas, parece que se repite la misma historia de otras crisis regionales en otros lugares del mundo, donde la acción de Naciones Unidas queda relegada a un segundo plano por el brazo diplomático y militar de Estados Unidos. Si a esto agregamos que se trata de una crisis en el hemisferio occidental, el peso de Estados Unidos es aún mayor.

Eso es lo que sucede con la nueva Iniciativa Regional Andina, propuesta por el presidente George Walker Bush al Congreso en abril de 2001. El proyecto, que fue aprobado en diciembre, da continuidad al apoyo de Estados Unidos en materia de narcotráfico, pero también contempla medidas de prevención para el caso de un conflicto armado extendido en Colombia.<sup>67</sup> Antes de examinar dicha iniciativa, y la política de Estados Unidos hacia Colombia, es preciso referirnos a las implicaciones regionales del conflicto colombiano.

---

“amigo de Colombia” a Pedro Carmona, el empresario que los militares desleales impusieron como presidente civil. (El Universal, 13 de abril de 2002)

<sup>65</sup> Cito a William Cohen, Secretario de Defensa en ese entonces, refiriéndose al respaldo al Plan Colombia en un “briefing” durante la conferencia de Manaus: “Cada país debe decidir por sí mismo qué papel debe tomar (en el conflicto...) Algunos habrán de dar información. Otros escogerán apoyar económicamente. Y quizá algunos decidirán que no está en su interés hacer nada.” (“Cohen Calls for Cooperative Counterdrug Effort”, 18 de octubre, 2000. American Forces Information Services. Puede consultarse en el sitio de prensa del Departamento de Defensa: [www.defenselink.mil](http://www.defenselink.mil). La traducción es mía).

<sup>66</sup> Bruce Bagley, art. cit., p.20.

### La perspectiva regional

La acción transnacional de la industria del narcotráfico ha hecho una zona conflictiva de la región llamada andina –que comprende a Colombia. A ese problema, que “envenena” siempre las relaciones entre países vecinos, se añade el conflicto interno colombiano.<sup>68</sup> En esta sección veremos los dilemas que enfrenta cada uno de los países vecinos de Colombia, así como las respuestas que han dado. La política estadounidense en la región para contribuir a una lucha más eficaz contra el narcotráfico es un factor que también debe considerarse, pues ha estado presente desde hace años.

Los vecinos de Colombia, sin excepción, ven con temor la posibilidad de que el conflicto armado en aquel país se desborde hacia sus territorios. Naturalmente, la asistencia de Estados Unidos en materia militar es vista con desconfianza, pues se asume que será utilizada para combatir a las guerrillas y a los paramilitares, y no para combatir exclusivamente al narcotráfico. Las consecuencias que se desprenden de esto son que el conflicto armado puede extenderse más allá de las fronteras colombianas, ya sea por el flujo de desplazados inherente a una conflagración abierta, o porque los mismos combatientes, aprovechando la complicada geografía de las

---

<sup>67</sup> Michael Shifter, “A Shaken Agenda: Bush and Latin America”, Current History, vol. CI, núm. 2, p. 51.

<sup>68</sup> Es un patrón que señala Fernando Cepeda Ulloa con claridad meridiana: el narcotráfico propicia incidentes fronterizos y genera una dinámica de percepciones enfrentadas entre vecinos. “Narcotiza” la agenda bilateral entre cualquier par de países e involucra la política interna de cada uno de ellos en posiciones antagónicas. Se llega así a un jaloneo en el que cada país reprocha al otro no hacer lo suficiente para solucionar un problema que percibe como amenaza a su propia seguridad. Véase la Introducción de Fernando Cepeda Ulloa al libro de Elizabeth Joyce y Carlos

montañas y la selva, se resguarden y establezcan centros de operación en zonas vecinas al territorio colombiano. Otro temor, más difícil de confesar, es que los cultivos de coca se desplacen a sus territorios ante el éxito de la erradicación en Colombia. Aún así, lo anterior no significa que todos los países vecinos de Colombia rechacen el mayor involucramiento de Estados Unidos. Finalmente, hay que recordar que la asimetría de poder entre todos esos países y el coloso norteamericano deja pocas posibilidades de frenar su determinación de intervenir en la región.

### Venezuela

El Estado vecino más afectado por el conflicto colombiano es Venezuela. Este país comparte con Colombia una frontera de aproximadamente 2,000 kilómetros. Los ataques entre la guerrilla, el gobierno y los paramilitares, rebasan con frecuencia la línea fronteriza y generan un creciente flujo de refugiados hacia el oriente, a través de la frontera. Gran parte de la franja limítrofe en la zona del Arauca se encuentra bajo control de facto de las FARC, del ELN y de las AUC. Esto propicia que los secuestros y robos con que se financian estas organizaciones crucen los límites de Colombia y ataquen a la población venezolana. Pero el mayor problema es el de los refugiados colombianos, que son atacados por las guerrillas y los paramilitares como una estrategia para vulnerar el respaldo que aquellos dan al gobierno de facto de sus enemigos. De acuerdo al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados, aproximadamente unos 300 mil colombianos han buscado guarecerse en Venezuela

en los últimos años. Muchos de éstos han sido repatriados por el gobierno venezolano sólo para que lo intenten nuevamente.<sup>69</sup>

Otro aspecto importante es que ante el asedio militar contra los cultivos ilícitos, las poblaciones colombianas cercanas a la frontera han comenzado a sembrar y cosechar droga en territorio venezolano. La pujante industria colombiana del secuestro también cruza la frontera de cuando en cuando para raptar algún potentado ranchero venezolano y venderlo a las guerrillas de su país.<sup>70</sup> Por estas razones, el gobierno de Chávez ve con preocupación cualquier recrudecimiento de la violencia en esas regiones limítrofes.

Desde esta perspectiva, el combate de los cultivos ilícitos y el escalamiento de la violencia que puede provocar es una amenaza potencial para Venezuela. En octubre de 2000 el gobierno venezolano acusó a las fuerzas armadas del gobierno de Colombia de incursionar en su territorio en la busca de guerrilleros. Otras denuncias similares, en ambos sentidos, se han expresado en canales extraoficiales.<sup>71</sup>

Además, el gobierno colombiano no tiene plena confianza en el respaldo del gobierno de Hugo Chávez, y ni siquiera en su imparcialidad en el conflicto. La ideología revolucionaria de las guerrillas colombianas, particularmente las FARC, parece ser afín a las ideas “bolivarianas” de Hugo Chávez (amigo de la democracia

---

<sup>69</sup> “Colombia and its Neighbours. Blood on the Border”, The Economist, 6 de septiembre 2000, p. 43-44.

<sup>70</sup> No hay que soslayar las “posibilidades del mal”, que han expandido la actividad del secuestro para crear toda una industria, con intermediarios y compradores de “segundo piso”, como en las finanzas. Véase Judith A. Gentleman, “The Regional Security Crisis in The Andes: Patterns of State Response”, conferencia presentada en la Universidad de Miami el 25 de junio de 2001, p. 13. (Disponible en el sitio: <http://www.miami.edu>).

liberal sólo por oportunismo). Naturalmente no hay un entendido explícito al respecto. Es algo que hay que leer entre líneas, por ejemplo, en las declaraciones de comandos de las FARC donde se mencionan “acuerdos” y cambios positivos de actitud desde que Hugo Chávez llegó al poder.<sup>72</sup> Con algunas evidencias, el gobierno colombiano también sospecha que las FARC obtienen armas en territorio venezolano.<sup>73</sup>

Todas estas razones explican que las relaciones entre Venezuela y Colombia sean tensas, y que Venezuela no apoye el Plan Colombia en su componente militar, por temer un desequilibrio militar además de un escalamiento de las hostilidades que pueda desbordarse a su territorio. Las malas relaciones de Venezuela con Estados Unidos son un factor más que complica la vecindad.<sup>74</sup>

### Brasil

---

<sup>71</sup> Bagley, art. cit., p. 14 ss.

<sup>72</sup> The Economist, “Colombia and its...”, art. cit., p.43. El Ministro de defensa de Venezuela dijo alguna vez que el gobierno venezolano tenía el derecho de hablar con “aquellos que tienen el poder”. (Citado por Judith Gentleman, art. cit., p.13)

<sup>73</sup> El gobierno de Hugo Chávez se ha negado a permitir vuelos de reconocimiento en su espacio aéreo. Este asunto se ha hecho muy problemático porque la información de inteligencia de Estados Unidos y Colombia indica que desde 1999 se han registrado cientos de vuelos que posiblemente estén facilitando la exportación de droga y la importación de armas para los grupos armados de Colombia. “Barrancominas, Guainía, se convirtió en una especie de plataforma de donde salían y a donde entraban vuelos ilícitos. Allí montaron su centro de operaciones el narcotraficante brasileño Fernandinho Beira Mar y Tomás Caracas, alias el “Negro” Acacio, comandante del frente 16 de las FARC”, dice la revista Cambio, de Colombia. (“Cielos Abiertos”, 1 de abril de 2002). Ese mismo año se dio a conocer que un cargamento de armas proveniente de Jordania, supuestamente pedido por el ejército peruano, había ido a parar en manos de las FARC. El asesor de seguridad nacional de Alberto Fujimori, Vladimiro Montesinos, fingió sorpresa y preocupación al dar a conocer él mismo la noticia. Pero al parecer estaba muy al tanto y facilitó ese supuesto fraude de quienes se hicieron pasar por agentes del ejército peruano ante autoridades de Jordania. Véase Cambio. Colombia, “El día que llovieron armas”, 26 de noviembre de 2001. (<http://www.revistacambio.com>)

<sup>74</sup> Judith Gentleman, art. cit., p. 14 ss.

La preocupación en el gobierno brasileño respecto a la situación colombiana es parecida a la del gobierno venezolano: el posible desbordamiento del conflicto armado y el desplazamiento de cultivos y grupos de traficantes a su territorio. Sin embargo, se puede añadir un factor distintivo: el consumo interno de cocaína en Brasil ha crecido notablemente en los últimos años, con el consecuente fortalecimiento de la delincuencia organizada.<sup>75</sup> Tomando en cuenta esta situación, Brasil quiere evitar que, ante una presión militar, grupos de traficantes de drogas huyan de Colombia y se establezcan en territorio carioca.

El aspecto que hace única la posición brasileña es su relativa fortaleza militar y el celo con que cuida su soberanía territorial, lo mismo que la autonomía de su política exterior. Actualmente hay 23,000 efectivos desplegados en la zona amazónica limítrofe con Colombia, y el gobierno ha puesto en marcha dos grandes proyectos para vigilar su frontera.<sup>76</sup> El proyecto COBRA (Colombia-Brasil) comprende el emplazamiento de radares y el fortalecimiento de la fuerza aérea para asegurar la vigilancia de la frontera –tiene un costo aproximado de 5.2 millones de dólares.<sup>77</sup> Adicionalmente se puso en marcha un proyecto de menor presupuesto (10 mdd) para fortalecer la presencia de la policía en cruces fronterizos, vías fluviales y espacio aéreo.<sup>78</sup>

---

<sup>75</sup> Ibid., p. 31.

<sup>76</sup> En 1991 había 6 mil soldados en el mismo número de estaciones fronterizas: 67. Ibid., p. 28.

<sup>77</sup> Ibid.

<sup>78</sup> La operación COBRA (Colombia-Brasil), con un costo de 10 millones de dólares. Ibid.

Esta capacidad de respuesta material, aunque quizá insuficiente ante una posible crisis regional, es el soporte de una posición diplomática que se distingue por su búsqueda de autonomía. No es entonces sorpresa que Brasil haya rechazado participar en cualquier mecanismo internacional –ya sea regional o en coordinación con Estados Unidos-- para asistir a Colombia directamente y/o para prevenir el posible desborde de su conflicto interno.<sup>79</sup>

De esa manera, dejando de lado el respaldo diplomático y el intercambio de inteligencia, Brasil ha dejado el conflicto colombiano en manos de Colombia, buscando exclusivamente preservar su soberanía territorial.<sup>80</sup>

### Ecuador

Los temores de Ecuador no son esencialmente diferentes de los de Brasil o Venezuela. En su frontera se repiten las mismas correrías de paramilitares y guerrilleros: incursiones para refugiarse, para secuestrar personas o sencillamente para robar. Sin embargo se acentúan por la difícil situación interna que vive ese país. Inmerso en una crisis económica prolongada e inestabilidad política, Ecuador ha quedado con poca fuerza militar para asegurar la estabilidad de su frontera, porosa tanto a los flujos de refugiados como a las incursiones de las guerrillas y al desplazamiento de cultivos de hoja de coca.<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> Y a pesar de eso, Brasil también recibe ayuda militar y logística de Estados Unidos. (Aunque es poca, en realidad: 6 mdd. Véase la tabla IV, en el apéndice).

<sup>80</sup> Judith Gentleman, art. cit., p. 29.

<sup>81</sup> De acuerdo a Judith Gentleman, Naciones Unidas prevee que pueden llegar hasta 40 mil refugiados colombianos a Ecuador en el caso de un escalamiento de hostilidades en la región cercana al Putumayo (ibid., p. 19).

Sabiéndose militarmente poderosas ante Ecuador, las FARC han buscado llegar a un acuerdo implícito con su gobierno e incluso se han atrevido a demandarle neutralidad en el conflicto y a exigirle que se abstenga de utilizar el polémico “fusarium oxysporum” para erradicar cultivos.<sup>82</sup>

Quizá atendiendo con preocupación su inferioridad militar, el gobierno ecuatoriano apoya la asistencia militar de Estados Unidos a Colombia y se ha mostrado dispuesto a recibir asistencia para fortalecer su frontera, tanto en términos militares como económicos.<sup>83</sup> Por esa relación de evidente dependencia, Ecuador ha debido plegarse también a demandas de Estados Unidos en su país a propósito del combate al narcotráfico. La concesión a Estados Unidos para establecer la base de vigilancia en Manta es prueba de ello.<sup>84</sup>

### Perú

En prevención de un desbordamiento del conflicto colombiano, y tomando muy en cuenta el difícil periodo que vivió Perú con su propio combate a dos grupos guerrilleros, el gobierno de Alejandro Toledo toma sus precauciones.

---

<sup>82</sup> Ibid., p. 16.

<sup>83</sup> La nueva Iniciativa Regional Andina destina 160 millones de dólares para crear una zona de “colchón” económico, que proteja la frontera de Ecuador. Adicionalmente Ecuador cuenta con un paquete de 400 millones de dólares erogados en 4 años para adquirir equipo militar (helicópteros y lanchas rápidas) para fortalecer la vigilancia en la frontera. Ibid., p. 15.

<sup>84</sup> La base de Manta es una estación de vigilancia aérea contra el narcotráfico. Hay 400 militares estadounidenses allí, y se quedarán por 50 años más, conforme a un acuerdo ratificado en noviembre de 2000. Esta concesión pareció a las FARC una “declaración de guerra”, a la que respondieron con la amenaza de atacar objetivos ecuatorianos en caso de que la base sirviera para atacar intereses de las FARC. Se forma así un cuadro de incentivos perversos que orillan a Ecuador a depender de Estados Unidos. (Inter Press Service, “Military Base Feeds Threat of Involvement in War”, 7 de noviembre de 2000. <http://www.ips.org>).

Conviene hacer una digresión. Colombia puede sacar varias lecciones del caso peruano: Fujimori enfrentó un desafío similar al que enfrenta el gobierno colombiano hoy. Asumió que la estrategia para dismantelar a las guerrillas tenía que centrarse en quitarles sus bases de apoyo social mediante la ayuda económica. Sin embargo, la Casa Blanca se empeñó en la solución militar, originando fuertes fricciones con el gobierno peruano. Las relaciones con Estados Unidos se tensaron en esos años. La ayuda militar de Estados Unidos expuso al ejército peruano a una dinámica que lo enfrentaba con los intereses de la presidencia. Finalmente, Fujimori consiguió allegarse la lealtad de las fuerzas armadas y consumar un golpe de Estado en 1992. Aunque puede decirse que la nueva fuerza del ejército debía mucho a la ayuda norteamericana, al realizarse el golpe de Estado las relaciones con Estados Unidos se ensombrecieron por completo. Ese es el tipo de contradicciones que alimentan con frecuencia los estadounidenses. EEUU retiró toda la ayuda a Perú, excepto en el área humanitaria y antinarcóticos.<sup>85</sup>

Tan reciente como el 21 de marzo de este año, un carro bomba estalló frente a la Embajada de Estados Unidos, matando a 9 personas. El hecho alertó a la sociedad y al gobierno peruanos sobre la posibilidad de vivir nuevamente bajo la sombra del terrorismo. El atentado no fue reivindicado por grupo alguno, pero la coincidencia en tiempos con los enfrentamientos de las FARC con el ejército colombiano han

---

<sup>85</sup> Vanessa Peat, The Andean Cocaine Industry: A Maze with no Way Out? Failures of the U.S.' "War on Drugs", Ginebra, Institut Universitaire d'Etudes du Developement, 1998, p. 44.

reforzado la convicción de que Perú debe defender la relativa tranquilidad ganada a lo largo de la década pasada.<sup>86</sup>

La cooperación de Perú con Estados Unidos se reactiva apenas después de un enfriamiento de relaciones durante el gobierno de Fujimori.<sup>87</sup> A pesar de la pérdida de legitimidad de este último, Estados Unidos no interrumpió totalmente la asistencia en materia antinarcóticos. Perú, por ejemplo, autorizó vuelos de supervisión en su territorio hasta mediados de 2001. Ahora, en el marco de la nueva Iniciativa Regional Andina, Perú recibirá de Estados Unidos 75 mdd para operaciones de reforzamiento en su frontera.<sup>88</sup>

En su reciente visita a Perú, George Bush prometió apoyo a Toledo en la nueva lucha que al parecer tendrá que emprenderse nuevamente contra el terrorismo.<sup>89</sup>

### Panamá

Al terminar el control de Estados Unidos sobre el Canal de Panamá, en 1999, la frontera con Colombia se ha convertido en un punto muy vulnerable a los continuos cruces de las fuerzas paramilitares y las guerrillas, concretamente las FARC. Hay un intenso tráfico de armas en la zona fronteriza que la Guardia Nacional de ese país

---

<sup>86</sup> Elisabeth Bumiller, "Bush Vows to keep Andes Region Stable", The New York Times, 24 de marzo de 2002.

<sup>87</sup> El deterioro de las relaciones se acentuó con el escándalo que vinculaba a Vladimiro Montesinos, asesor de seguridad nacional del gobierno de Fujimori, con la venta de armas a las FARC. El fraude electoral del año 2000 marcó el punto de ruptura y la decisión de Washington de aislar a Fujimori (Embajada de Estados Unidos en Perú, "Statement on U.S.-Peruvian Relations". <http://usembassy.state.gov>).

<sup>88</sup> Véase la Tabla IV, en el apéndice.

apenas puede evitar. Las AUC, asumiendo una posición de autoridad inexistente denuncian que la Guardia Nacional de Panamá coopera con las FARC –y no con ellas. Este problema se suma al enorme problema de lavado de dinero que enfrenta este pequeño país y agrava las presiones de Estados Unidos sobre Colombia, que no puede mantener control sobre una frontera que se considera estratégica para la seguridad regional.<sup>90</sup>

Como muestra lo anterior los países vecinos de Colombia ya están pagando un precio –algunos más alto que otros—por la posibilidad de un conflicto más grave en ese país. Y no solamente por eso, sino también por las acciones y las consecuencias que tiene la política de Estados Unidos hacia Colombia. Esta situación regional, frágil, debe tomarse en cuenta con mucho cuidado por parte de Estados Unidos. En el siguiente capítulo se verá cuánta prudencia ha sido posible al respecto.

---

<sup>89</sup> Elisabeth Bumiller, art. cit. En esa misma nota se especula sobre una posible operación militar de Perú con EEUU en la frontera con Colombia, pero esta información no ha sido confirmada.

<sup>90</sup> Bruce Bagley, art. cit., p. 21. Para dar cuenta del lavado de dinero en Panamá basta con ver que ese pequeño país es el origen de un gran flujo de inversión hacia Colombia. La permeabilidad del sistema financiero panameño al dinero del narcotráfico es también reconocida. En 1996 exportó 260 millones de dólares a Colombia. Su participación en la inversión sólo fue superada por Estados Unidos. Actualmente le superan España y ... las Islas Caymán. (Datos del Departamento Nacional de Planeación de Colombia. <http://www.dnp.gov.co>).

### III. LO QUE VERDADERAMENTE QUIERE EL TIO SAM

Dos temas dominan hoy las relaciones de Estados Unidos con Colombia: el narcotráfico y la inestabilidad regional que se desprende de toda su problemática nacional. El propósito de este capítulo es examinar ambas vertientes y su desarrollo en la complicada política interna de Estados Unidos con el propósito de explicar las opciones que ha tomado para enfrentar ambos problemas. Como se anunció en la introducción hay una incompatibilidad creciente de propósitos en la política de Estados Unidos hacia Colombia. El resultado ha sido una estrategia ambivalente que en los últimos seis meses ha mostrado de manera dramática sus contradicciones.

#### La guerra contra las drogas

En realidad el combate al narcotráfico es un tema longevo en la política exterior de EEUU.<sup>91</sup> Tiene al menos un siglo de existencia, aunque en la mayor parte de ese tiempo no constituyó un desafío a su capacidad de control interno o internacional. Hasta la segunda mitad del siglo XX Asia fue el proveedor principal de drogas a los Estados Unidos y, sin embargo, las presiones de éste país para terminar con el

---

<sup>91</sup> Como resultado de la adquisición de las Filipinas tras la guerra con España, Estados Unidos enfrentó la adicción al opio en uno de sus dominios. De manera similar, el consumo de la misma droga en China y el Este de Asia fue vista como una amenaza a los intereses políticos y económicos de la naciente potencia norteamericana en esa región. Véase Eva Bertram, Morris Blachman *et al.*, Drug War Politics. The Price of Denial, Los Angeles, University of California Press, 1996, p. 65.

problema se concentraron en el área diplomática y en la persuasión moral antes que en programas que demandaran importantes recursos federales.<sup>92</sup>

No fue sino hasta las tres décadas más recientes que el tema del narcotráfico comenzó a escalar en las prioridades de la agenda exterior de Estados Unidos. Dicha escalada comienza con Richard Nixon, pero cobró verdadero impulso en las administraciones de Ronald Reagan y George Bush a lo largo de la década de los ochenta.<sup>93</sup> Las cifras de consumo explican este cambio. En 1994 había 30 millones de fumadores de marihuana y 6 millones de consumidores de cocaína.<sup>94</sup> Cuatro años más tarde, las pérdidas y daños económicos atribuibles al uso de drogas se calcularon en 143 mil millones de dólares.<sup>95</sup>

Hay otros indicadores, como la criminalidad asociada al comercio y consumo de drogas que no es necesario precisar más. Lo importante es señalar que refuerzan la percepción pública de descontrol social y abandono de los valores tradicionales de la sociedad “americana”.

De esta manera se entiende que entre 1981 y 1993 el presupuesto federal destinado al combate a las drogas se haya multiplicado casi 10 veces, creciendo de

---

<sup>92</sup> Melvyn Levitsky, “U.S. Foreign Policy and International Narcotics Control: Challenges and Opportunities in the 1990’s and Beyond”, en Raphael Perl (ed.), Drugs and Foreign Policy, A Critical Review, Boulder, Westview Press, 1994, p. 42.

<sup>93</sup> Ibid.

<sup>94</sup> Cifras de la Oficina General de Contraloría (General Accounting Office) citadas por Lars Schoultz, “U.S. Values and Approaches to Hemispheric Security Issues”, en Lars Schoultz y William Smith (eds.) Security, Democracy and Development in U.S.-Latin American Relations, Miami, University of Miami Press, 1994, p. 44.

<sup>95</sup> Office of National Drug Control Policy, “Economic costs of drug abuse (1998)”. El texto fue elaborado en el año 2001 y puede consultarse en la página de esta dependencia: <http://www.whitehousedrugpolicy.gov>.

855 mdd a 7,800 mdd en 1993.<sup>96</sup> En términos nominales este presupuesto casi se triplica al llegar al año 2003.<sup>97</sup>

Es importante decir que la política antinarcóticos de Estados Unidos pone un fuerte énfasis en combatir la oferta de drogas.<sup>98</sup> Este enfoque es bien recibido en la política interna de Estados Unidos a pesar de sus altísimos costos sociales y de los conflictos que genera con otros países. De la misma manera como ha sucedido recientemente en el caso del terrorismo, la sociedad estadounidense confía en las soluciones de fuerza y definición contundentes frente a las situaciones que percibe como amenazantes a su seguridad y estilo de vida –aún cuando esa misma reacción exacerbe las causas del problema. En última instancia, la llamada “Guerra contra las drogas” tiene una justificación moral frente a la cual el “espíritu americano” considera inaceptable claudicar (por ejemplo, mediante la legalización de algunas drogas).<sup>99</sup>

---

<sup>96</sup> Office of National Drug Control Policy, National Drug Control Strategy: Budget Summary (1995), 235-238 (Cit. por Eva Bertram, op. cit., p. 110 )

<sup>97</sup> 19, 179 millones de dólares es la propuesta de presupuesto para el año 2003, según el Resumen Presupuestal que puede consultarse en el sitio mencionado de la ONDCP.

<sup>98</sup> Es preciso decir que el combate a la oferta internacional no es el aspecto más importante de la política antinarcóticos de Estados Unidos. En el presupuesto antidrogas hay una proporción mucho mayor de dinero asignado a la procuración de justicia en este renglón y a programas de prevención y rehabilitación –parte del combate por el lado de la demanda. Pero en este caso los números no lo dicen todo. Con la cantidad asignada al combate internacional es suficiente para generar los problemas de crimen y violencia internacionales que se señalan aquí. A final de cuentas no es un asunto que deba entenderse por proporciones presupuestales. Simplemente la prohibición genera todo el escenario de persecución policiaca de la “Guerra contra las drogas”. Por ejemplo, en la Estrategia Nacional de Control de Drogas de 2003 solo el 6% del presupuesto se destina al área internacional. De cualquier manera, se trata de 1, 153 millones de dólares. (Véase el sitio de la Oficina Nacional para la Política de Control de Drogas: <http://www.whitehousedrugpolicy.gov>)

<sup>99</sup> En palabras de Ronald Reagan, cuando era presidente: “Rechazamos la actitud de desvalimiento de quienes piensan que no puede hacerse nada frente al rampante uso

Una importante razón de esta conducta colectiva --que incluso puede parecer irracional-- se encuentra en la dinámica política del sistema democrático. Quizá son muy pocos los que confían más en atacar a los narcotraficantes que en tratar a los adictos, pero nadie quiere parecer débil al tocar el tema de las drogas. En un sistema donde cada miembro del gobierno está sujeto al constante escrutinio de su electorado, parecer "débil" siempre abre una oportunidad de ataque a los oponentes políticos, y puede generar un costo electoral importante. Cuando se trata de encontrar culpables o chivos expiatorios, lo más fácil es hacerlo afuera y seguir la sabiduría popular sintetizada en el dicho: "Kick the dog".<sup>100</sup> El proceso general, formado por un razonamiento individual --o parroquial-- del problema, conduce a un resultado que, aún visto de lejos, no cumple con el objetivo inicial: terminar con el tráfico y consumo de drogas.<sup>101</sup>

La impresión tan despectiva que produce la frase "patear al perro" justifica dos breves digresiones teóricas respecto a la enorme disparidad entre el poder de Estados Unidos y el de sus vecinos en el sur del hemisferio. En la jerga especializada dicha disparidad se define como una "asimetría" que se manifiesta tanto en el eje

---

de drogas. Estamos deshaciéndonos de la bandera derrotista que ha imperado sobre tantos esfuerzos contra las drogas. Estamos tomando la bandera de la victoria. Podemos pelear, y podemos ganar". (Citado por Eva Bertram *et al.*, *op. cit.*, p. 112)

<sup>100</sup> Por esa razón, al hablar sobre el proceso de certificación antidrogas, un funcionario del Departamento de Estado se permite decir: "Es fácil. Uno puede aumentar la cuota de países certificables simplemente agregando países que de todos modos no importan y que todo el mundo odia." Véase Elizabeth Joyce "Packaging Drugs: Certification and the Acquisition of Leverage", en Victor Bulmer-Thomas y James Dunkerley, (comps) The United States and Latin America. The New Agenda, Harvard University Press, Cambridge, 1999, p. 212 y *passim*.

económico como en el militar de las relaciones de Estados Unidos con cada país del subcontinente –y también con todos reunidos. En ambos ejes los países del subcontinente son francamente dependientes del coloso norteamericano.<sup>102</sup>

En el contexto internacional después de la Guerra fría, la supremacía de Estados Unidos es incontestable. Con algo de perspectiva histórica habrá que advertir que no era así en el sistema internacional bipolar. Hasta la década de los ochenta Estados Unidos enfrentaba al menos un dilema antes de decidirse a intervenir o a presionar en América Latina en asuntos de seguridad: cualquier acción podía generar una reacción de la otra superpotencia en sentido opuesto, y podía complicar los propósitos de Washington.<sup>103</sup> Una vez que ha desaparecido el contrapeso soviético, Estados Unidos tiene abierta cualquier opción para hacer valer su voluntad en el

---

<sup>101</sup> Véase Eva Bertram *et al.*, *op. cit.*, *passim*. (Todo el libro es un largo y bien elaborado argumento que critica las contradicciones y debilidades de la estrategia estadounidense contra las drogas).

<sup>102</sup> Por ejemplo, las exportaciones de Colombia hacia Estados Unidos representan el 50% del total de sus exportaciones, mientras que, en el sentido inverso, las exportaciones de Estados Unidos hacia Colombia sólo representan el 0.6% del total. (Véase <http://www.census.gov> y <http://www.minicomex.gov.co>) No sería necesario dar las cifras de gasto militar sino por pura curiosidad, casi morbosa: en 2001 Estados Unidos gastó 300 mil millones de dólares. (National Defense Budget (FY 2001), <http://www.dtic.mil>). El gasto militar de Colombia en el 2000 fue unas cien veces inferior: 3 mil millones de dólares (Y quizá esta cifra incluye la ayuda de Estados Unidos por 900 millones de dólares. Fuente: Central Intelligence Agency, en su sitio en internet: <http://www.cia.gov>)

<sup>103</sup> La crisis en América Central en la década de los ochenta es el ejemplo de esta situación, pues la ayuda de Estados Unidos a El Salvador y a los contrainsurgentes en Nicaragua escalaban la ayuda que la URSS y Cuba daban al régimen sandinista y a los rebeldes salvadoreños. (Véase Richard Feinberg, "Central America: No Easy Answers", Foreign Affairs, LIX (1980-1981), p. 1121 y *ss.*)

hemisferio. Y si se precisara de un motivo aglutinador de la opinión pública —como lo era el anticomunismo— para eso sirve muy bien la Guerra contra las drogas.<sup>104</sup>

Partiendo de esta realidad se entiende que los esfuerzos internacionales de Estados Unidos en la “Guerra contra las drogas” se hayan concentrado en la asistencia y la sanción a fin de alinear a otros estados con su estrategia general de combate. Además de cumplir propósitos de política interna, el énfasis en la oferta — que se traduce en presión para los países productores y de tránsito—, proporciona una herramienta más de negociación y control a favor de Estados Unidos. Lo mismo que en la promoción de la democracia o en la defensa de los derechos humanos, la cooperación en materia antinarcóticos es una carta en el juego internacional de alineamientos, exigencias y condicionamientos que favorecen a la parte más fuerte. La práctica de la llamada “certificación” es el mejor ejemplo de esta idea.<sup>105</sup>

De todo lo anterior puede desprenderse una importante observación: si la política antidrogas de Estados Unidos sirve también para propósitos ajenos al narcotráfico, es posible inferir que, a la manera inversa, la agenda antidrogas puede

---

<sup>104</sup> Lo dice Peter Smith, aunque es casi *vox populi*. (Talons of the Eagle. Dynamics of U.S.- Latin American Relations, segunda edición, Nueva York-Oxford, OUP, 2000, p. 238.)

<sup>105</sup> Véase la tesis de Adolfo Ayuso sobre el tema. Allí se precisa con lujo de detalles las razones por las que Estados Unidos utiliza la evaluación internacional del combate antinarcóticos para obtener una palanca de presión en temas que no necesariamente tienen que ver con el narcotráfico. Según el planteamiento de Ayuso la descertificación es parte de la estrategia diplomática de Washington cuando tiene la intención de castigar a un gobierno o a una figura importante en un gobierno. Por otra parte, la certificación de un país no significa siempre que ese país la “merezca”. El “interés nacional” puede justificar que, a fin de no contravenir otros objetivos de Estados Unidos en su relación con un país dado, éste país sea evaluado como buen aliado en la lucha contra las drogas sin que eso sea necesariamente cierto. (Teatro

ceder frente a otros imperativos de política exterior. Sucede algo así en el caso de Colombia, como se verá adelante.

En América Latina, concretamente en lo que se conoce como Región Andina, Estados Unidos ha concentrado abundantes recursos económicos y militares para impulsar la persecución de traficantes y la erradicación de cultivos.<sup>106</sup> Concretamente en Ecuador, Bolivia y Perú, estos esfuerzos han sido relativamente exitosos aunque a un costo muy grande para la paz de esos países, y para Colombia en todos sentidos. Al leer dichos éxitos de una manera miope –pues se pasa por alto que hubo un desplazamiento hacia Colombia para producir hoja de coca–, se ha reforzado la convicción de que el combate a la oferta es una estrategia viable. Este enfoque se

---

Kabuki, o la certificación antidrogas estadounidense, tesis de licenciatura, México, El Colegio de México, 2001, p. 55 y passim.)

<sup>106</sup> En 1989 el presidente George Bush puso en marcha la llamada “Iniciativa Andina”, como parte de la “Estrategia de Control de Drogas” de 1989: 2,200 millones de dólares en ayuda policiaca y militar para Bolivia, Colombia y Perú. Su puesta en práctica se acordó con estos países durante la Cumbre de Cartagena, Colombia, en 1990. Con el objetivo de disminuir en 60% la oferta de cocaína para el año 1999, el gobierno de Estados Unidos otorgaría el presupuesto en un plazo de cinco años, concentrando los recursos en el adiestramiento de cuerpos policiales y militares de cada país, además de equipo para erradicar cultivos y detectar y derribar aviones con cargamentos de droga. La ayuda estrictamente militar a esos tres países creció de 5 millones de dólares, en 1988, a 140 millones en 1990, acumulando 536.37 millones en 1994. (Véase Vanessa Peat, op. cit., p. 43 y ss., y Juan Gabriel Tokatlián, “Estados Unidos y los cultivos ilícitos en Colombia: los trágicos equívocos de una fumigación fútil”, Working Papers. Colombia in Context, Berkeley, University of California, 2001) Los magros éxitos en Bolivia y Perú se alcanzaron al costo de desplazar cultivos hacia Colombia, con lo que la oferta de narcóticos no se vio afectada. Al término del gobierno de George Bush la producción y tráfico de cocaína procedentes de Perú y Bolivia, si bien no disminuyeron, se estancaron casi en el mismo nivel de 1988. (General Accounting Office, “Drug Control: Long-Standing Problems Hinder U.S. International Efforts” Letter Report, 02/27/97, GAO/NSIAD-97-75) De acuerdo a un artículo publicado en The New York Times, tanto en Perú como en Bolivia, apenas hubo un decremento de 20% en la producción neta de cocaína entre 1993 y 1997,

fortalece aún más ante la asimetría de poder entre estas naciones del subcontinente y Estados Unidos. Es muy poco, o nada, lo que Ecuador, Perú o la misma Colombia pueden negociar para que Estados Unidos presione con menor fuerza para avanzar un propósito de política exterior como el narcotráfico, cualquiera que sea su motivación --de política interna o de "seguridad nacional".<sup>107</sup>

A lo largo de toda la década de los noventa, Estados Unidos "narcotizó" su agenda hacia estos países --incluyendo a Colombia-- sin lograr ninguno de sus objetivos. Por el contrario, a la vuelta del siglo sólo hallaría una situación más grave y un verdadero dilema. En el caso del conflicto colombiano podemos hallar un ejemplo de negra ironía histórica: mientras Estados Unidos --por todas las razones aludidas-- presionó de manera insistente para acabar con el tráfico de drogas, se incubó en Colombia un problema de mayor gravedad, quizá más amenazante para su seguridad nacional y sin duda para la seguridad de la región. Poco antes de terminar el siglo, la estabilidad de Colombia se convertiría así en un interés de gran importancia para Estados Unidos.

En palabras de Henry Kissinger: "Actualmente no queda duda que Colombia es el mayor reto en la política de Estados Unidos hacia América Latina. Un colapso del gobierno se ciñe como amenaza. La guerra entre los paramilitares y la guerrilla ponen a Colombia en el camino de un colapso total. Para los EEUU las consecuencias de

---

que sería compensado por el aumento en Colombia (Diana Jean Schemo y Tim Golden, "Uneasy Allies: A Special Report", The New York Times, junio 2, 1998).

<sup>107</sup> Véase Lars Schoultz, art. cit., p. 49. Este autor indica que un aspecto que no debe pasarse por alto es que, como estrategia para buscar el alineamiento de sus vecinos hemisféricos, el tema del narcotráfico ha sido empleado para reemplazar la lucha contra el comunismo (ibid.)

eso serían muy graves. La desintegración de Colombia sería un enorme golpe para el progreso en la región (...) generaría una oleada de refugiados hacia los países circundantes y a los Estados Unidos. Además se vendrían abajo incluso los limitados controles sobre el tráfico de drogas. Dejaría un gobierno marxista que, al menos por el momento, estaría financiado por dinero del narcotráfico. Es una crisis de magnitud más severa que la inestabilidad en Haití o en Panamá.”<sup>108</sup>

### El debate y la política en Estados Unidos respecto a Colombia (1994- 2001)

Más allá del problema del narcotráfico, Colombia había sido de poco interés para la política exterior de Estados Unidos. Tradicionalmente había sido ejemplo de estabilidad democrática en medio de las asonadas militares y revueltas de los países vecinos. Desde una perspectiva económica, Colombia tampoco tiene gran importancia. Por esa razón, cuando las relaciones con Colombia adquieren intensidad siempre es por una causa problemática: el narcotráfico o, como ha sido ahora, el conflicto interno que amenaza con convertirse en un conflicto regional.

En esta sección examino los últimos ocho años de la relación de Estados Unidos con Colombia. En primera instancia repaso las relaciones bilaterales en el periodo de Ernesto Samper, presidente de Colombia entre 1994 y 1998. A lo largo de estos cuatro años la agenda de Estados Unidos hacia Colombia se concentró casi por completo en el combate al narcotráfico. La confianza entre ambos gobiernos se derrumbó por la supuesta vinculación de Ernesto Samper con el cartel de Cali. Por esta razón, las relaciones entre ambos países pasaron los momentos de mayor

---

<sup>108</sup> Henry Kissinger, Does America Need a Foreign Policy?, Nueva York, Simon and Schuster, 2001, p. 90.

tensión en la historia reciente. La política de Estados Unidos hacia Colombia en esos años parecía solamente buscar la caída de Ernesto Samper. Al concentrarse en sus ataques al presidente colombiano, el gobierno estadounidense pasó por alto el crecimiento espectacular de los grupos paramilitares y guerrilleros en Colombia.

La llegada de Andrés Pastrana al poder --en 1998-- presentó una oportunidad para reanudar la cooperación bilateral en materia de narcotráfico. Sin embargo, la lucha armada en Colombia había cobrado una dimensión tal que resultaba imposible dejarla fuera de la agenda diplomática. Por esta razón, 1998 también marca un giro “desnarcotizador” de la política de Estados Unidos hacia Colombia. Aunque el tema de las drogas no ha desaparecido de la agenda --y sigue siendo muy importante-- sí se ha replegado frente a los imperativos que presenta el conflicto armado colombiano y la estrategia de paz para resolverlo. Veamos pues, cuál fue la historia.

#### 1. “Narcotización” y derechos humanos. El periodo de Ernesto Samper

En los primeros años de la presidencia de William Clinton (1993-2001) el gobierno estadounidense disminuyó el monto de la ayuda a los países “andinos” para combatir el narcotráfico.<sup>109</sup> Además, el tema de la protección a los derechos humanos se hizo muy presente en el debate sobre el apoyo estadounidense a la guerra contra

---

<sup>109</sup> Desde 1991 la Guerra del Golfo Pérsico concentró la atención y los recursos materiales de la política internacional estadounidense. Por otra parte, la necesidad de reactivar la economía interna --y no consideraciones internacionales--, fue la principal razón que le valió el triunfo electoral a William Clinton en 1992. Por estas razones la lucha antinarcóticos cayó en un relativo descuido. En 1993 la ayuda para los países “andinos” se redujo a menos de la mitad de su promedio anual en el periodo 1989-1992 (pasó de 387 millones de dólares a 174). Véase Russell Crandall, “Explicit Narcotization: U.S. Policy toward Colombia during the Samper Administration”, Latin American Politics and Society, vol. XLIII, núm. 3, (2001), p. 101.

las drogas. El tema ha influido en general la política hacia Colombia hasta el día de hoy.<sup>110</sup>

No obstante, no puede concluirse de lo anterior que las presiones de Estados Unidos sobre Colombia para combatir el narcotráfico hayan disminuido en esos años. Más bien parece que el hecho de que la opinión pública mirara hacia otros lugares en esos años --como el Golfo Pérsico, la antigua Yugoslavia o la crisis mexicana de 1995--, dejó espacio libre para que en la relación de Estados Unidos con Colombia dominaran las visiones del Congreso y de las agencias encargadas directamente del combate al narcotráfico. Sostengo que durante la presidencia de Ernesto Samper (1994-1998) la agenda de Estados Unidos hacia Colombia se “narcotizó”, sin embargo me parece importante observar que fueron las presiones del Congreso, y sobre todo el trabajo de la oficina antinarcóticos del Departamento de Estado quienes determinaron la orientación de las relaciones bilaterales.<sup>111</sup> Especulo que por esta

---

<sup>110</sup> Contrariamente a lo que se sostiene, críticamente, en una abundante literatura sobre el tema, que hace parecer al gobierno estadounidense involucrando cada vez más recursos militares de manera indiscriminada, el hecho es que el Congreso ha establecido controles sobre la cantidad y el tipo de asistencia para Colombia y para los países vecinos que combaten el narcotráfico. Uno de los exponentes de este tipo de críticas es Noam Chomsky, el filósofo del lenguaje y comentarista político del Massachusetts Institute of Technology. Aunque se equivoque en este punto, no le faltan razones al señalar que la única solución efectiva a todo este problema es combatir con fuerza la demanda en Estados Unidos. Lamentablemente, y tomando en cuenta lo que se ha expuesto aquí, sólo podemos decir que es impensable un giro de esa magnitud en la política doméstica y exterior de Estados Unidos. (Véase Noam Chomsky, “The Colombia Plan: April 2000”, publicación en internet (<http://www.zmag.org>))

<sup>111</sup> “Dirigida por Robert Gelbard, (subsecretario de Estado para control internacional de narcóticos), y en menor grado por Myles Frechette (embajador en Colombia), la política de Estados Unidos se concentró “desproporcionadamente” en Ernesto Samper” (Russell Crandall, art. cit., p. 106. La traducción es mía).

situación el gobierno estadounidense perdió de vista el problema de gobernabilidad que se estaba gestando en Colombia.

El papel del Congreso tiene que ver sobre todo con la creación de barreras a la ayuda militar y policiaca. En 1994, siguiendo reportes sobre abusos cometidos por parte de los cuerpos militares y policiales de Colombia, el Congreso de Estados Unidos requirió al Poder ejecutivo verificar que toda ayuda militar se destinara exclusivamente a operaciones antidrogas. Estas limitaciones se fortalecieron aún más cuando se reconoció que el ejército colombiano había acumulado un expediente récord de violaciones de derechos humanos contra miembros de las guerrillas y contra poblaciones donde realizaba operaciones tanto contrainsurgentes como antidrogas.<sup>112</sup> El legislador que persiguió esta salvaguarda con mayor determinación es el senador Patrick Leahy (Demócrata por Vermont). En 1996 promovió la enmienda --que lleva informalmente su nombre-- para cortar ayuda a cualquier cuerpo militar implicado en violaciones a derechos humanos.<sup>113</sup> Esta restricción ha prevalecido como

---

<sup>112</sup> Ese mismo año la embajada estadounidense en Bogotá verificó que se había desviado personal entrenado y equipo otorgado por Estados Unidos como ayuda antinarcóticos hacia siete brigadas y batallones colombianos vinculados con grupos paramilitares e implicados en homicidios de civiles y en otros atropellos de derechos humanos (Diana Jean Schemo y Tim Golden, art. cit.).

<sup>113</sup> A pesar de lo anterior se han seguido presentando episodios donde los paramilitares parecen contar al menos con la lenidad, que no con la anuencia, del personal norteamericano en la región. Por ejemplo, la matanza de presuntos simpatizantes guerrilleros en la aldea de Mapiripan por parte de un comando paramilitar que se refugió en el campo aéreo militar de San José del Guaviare, base de las operaciones antinarcóticos asistidas por personal americano. En agosto de 1997 se firmó un acuerdo para que las unidades colombianas que recibieran apoyo estadounidense fueran examinadas y se asegurara que no habían incurrido en casos de violaciones a derechos humanos con impunidad. Como ninguna unidad pasó la prueba, sólo se armaron dos unidades con elementos hasta ese momento limpios. (Diana Jean Schemo y Tim Golden, art. cit.). Como señala Kissinger en su más reciente libro, la

una guía hasta el presente, y dado su respaldo en la opinión pública, constituye una barrera fuerte a una posible iniciativa para escalar de manera indiscriminada la asistencia, o incluso para una “intervención” estadounidense.

Las violaciones a los derechos humanos por parte del ejército colombiano y los paramilitares se combinaron con el escándalo que vinculó al presidente Ernesto Samper con el narcotráfico y marcaron la pauta de una relación tensa con Estados Unidos.<sup>114</sup> En 1996, denunciando una “falta de voluntad política” para combatir la producción y el tráfico de drogas, el gobierno de William Clinton descertificó a Colombia.<sup>115</sup> La ayuda estadounidense, consistente en su mayor parte en refacciones y equipo militar de segundo uso, se restringió lo suficiente para agravar aún más la debilidad del ejército colombiano frente a las guerrillas y el narcotráfico.<sup>116</sup> Es imprescindible resaltar que la coyuntura política interna de Estados Unidos en ese año es la razón por la que William Clinton decidió apaciguar al Senado (dominado por el

---

defensa de los derechos humanos es una bandera que las guerrillas y los paramilitares han aprendido a usar para beneficio propio. No en Colombia, pero sí en Kosovo, para buscar intervención, o en Vietnam para buscar lo contrario (op. cit., p. 94).

<sup>114</sup> Desde antes de que Samper asumiera la presidencia, la DEA “filtró” a la prensa las supuestas pruebas de que la campaña del candidato liberal había sido parcialmente financiada por el narcotráfico. (Russell Crandall, art. cit., p. 103).

<sup>115</sup> Hay que decir que en 1995 los republicanos habían recuperado la mayoría en el senado. Ese año la certificación fue concedida a Colombia por la cláusula que permite certificar a un país por razones de “seguridad nacional”. (Bruce Bagley, art. cit., p. 21).

<sup>116</sup> Aunque no se interrumpieron las ventas de equipo nuevo la escasez de recursos para adquirirlos hizo más costosas e ineficientes las operaciones militares y policíacas del gobierno colombiano. Véase Roberto Steiner, “Hooked on drugs. U.S.-Colombia relations”, en Víctor Bulmer-Thomas y James Dunkerley (eds.), op. cit., p. 169.

Partido Republicano) mediante el sacrificio del chivo expiatorio colombiano en el ritual de la “certificación”.<sup>117</sup>

Sin embargo, el “golpeteo” que más amenazaba a Ernesto Samper provenía de la subsecretaría antinarcóticos del Departamento de Estado y de la DEA. Estas organizaciones no escatimaron recursos para enlodar la imagen de “Mr. Legalization” —como se apodaba a Samper por su defensa de la legalización de algunas drogas ilícitas en la década de los setenta—, y buscaron —y consiguieron—, arreglarse directamente con el jefe de la Policía Nacional, el General Rosso José Serrano, en quien habían depositado su confianza.<sup>118</sup> Además de dos certificaciones negadas, el gobierno de Samper recibió humillaciones de antología, como la negación de su propia visa para entrar a Estados Unidos.<sup>119</sup> En 1997 no le quedó sino plegarse a las exigencias de Washington, aunque la certificación no se lograría sino hasta 1998, cuando Andrés Pastrana ya era presidente electo. Ante la postura más firme de Estados Unidos, se extendieron los vuelos de fumigación con glifosato, que podían ser realizados por personal estadounidense. También se hicieron acuerdos para que

---

<sup>117</sup> En la campaña presidencial de 1996, el equipo del candidato republicano, Bob Dole, utilizó la causa contra el narcotráfico para atacar al presidente Clinton. Sus principales ataques se centraron en el bajo perfil de Lee Brown, hasta ese momento jefe de la Oficina Nacional para el Combate a las Drogas y la ridícula acusación a Clinton por haber aspirado —mas no “inhulado”—humo de cannabis en su juventud. En el fragor de la campaña presidencial, Clinton sustituyó a Lee Brown por el general Barry McCaffrey —antiguo jefe del Comando del sur del Departamento de Defensa, y bien relacionado con los militares de América Latina—, y negó la certificación a Colombia. (Ibid.)

<sup>118</sup> Ibid., p. 105 y ss.

<sup>119</sup> Uno de los dos únicos casos de jefes de Estado a quienes Estados Unidos ha negado la visa. El otro es Kurt Waldheim, presidente de Austria a quien se le negó la visa en 1987. La decisión de negar la visa a Samper en 1996 fue consecuencia de su

la guardia costera americana pudiera abordar barcos colombianos.<sup>120</sup> Los resultados en el combate a la oferta de narcóticos, no obstante, siguieron siendo decepcionantes.<sup>121</sup> Y peor aún, se hizo poco caso del crecimiento de las guerrillas y las fuerzas paramilitares.<sup>122</sup>

## 2. Cruda realidad y buenos deseos: la presidencia de Pastrana

La llegada de Andrés Pastrana a la presidencia marcó un punto de inflexión y abrió la puerta para un mayor involucramiento de Estados Unidos en la vida política colombiana. Desde el inicio de su periodo aumentaron los contactos con Estados Unidos en un clima de mayor confianza.<sup>123</sup> Andrés Pastrana viajó a Washington a escasos tres meses de haber asumido la presidencia y desde ese momento promovió con éxito—tanto en el Congreso como con el poder ejecutivo— su plan de apertura con las guerrillas, incluyendo la polémica cesión de una “zona de despeje” para las

---

absolución de cargos relacionados con el narcotráfico por parte de la Cámara de Representantes de Colombia. (Russell Crandall, art. cit., p. 108).

<sup>120</sup> Las autoridades de Colombia también prometieron quitar la prohibición de la extradición, vigente nuevamente desde 1988 y aumentaron la pena máxima de 24 a 60 años para los narcotraficantes (Roberto Steiner, “Hooked on...”, art. cit., p. 170). Con toda la falta de credibilidad de Samper ante el gobierno estadounidense, no puede reprochársele falta de voluntad en la erradicación de cultivos. En poco más de tres años de gobierno se habían fumigado más de cien mil hectáreas de cultivos ilícitos, pero las áreas cultivadas y la cantidad neta de cocaína, amapola y marihuana exportada seguía creciendo. Russell Crandall explica que la estrategia de Estados Unidos obligaba a Samper a tratar de recuperar credibilidad política tomando acción contra el narcotráfico. (Russell Crandall, art. cit., p. 107 ss).

<sup>121</sup> Por ejemplo, entre 1993 y 1998 el número de hectáreas sembradas con coca casi se triplicó. Pasó de 40 mil a 108 mil. (Ibid.)

<sup>122</sup> En este orden de ideas, Russell Crandall escribe: “El descrédito de la presidencia de Samper (atribuible en enorme medida a la política de Estados Unidos) contribuyó a la incapacidad del gobierno para controlar el rápido crecimiento de las guerrillas (...) Con la atención de los medios sobre la tambaleante posición de Samper y las complicadas relaciones con Estados Unidos, dicho crecimiento se descuidó” (Ibid.)

FARC. A petición de Andrés Pastrana, William Clinton inclusive accedió a enviar secretamente emisarios para reunirse con representantes de las FARC en Costa Rica, en diciembre de 1998. El objetivo de la reunión era, del lado colombiano, convencer a los agentes estadounidenses de la voluntad de paz de las FARC y, sobre todo, de su voluntad para cooperar en los programas de erradicación que apoyaba Estados Unidos.<sup>124</sup>

La ayuda llegó rápidamente, desde finales de 1998, y Estados Unidos comenzó a compartir información confidencial con Colombia para combatir el narcotráfico, aún visto como el mayor problema por parte de Estados Unidos. Desde ese momento Colombia se convirtió en el tercer país receptor de ayuda de Estados Unidos, sólo detrás de Israel y Egipto.<sup>125</sup>

De acuerdo con Ana María Salazar, quien en ese entonces fungía como subsecretaria de Defensa, el inicio de la presidencia de Andrés Pastrana fue el cambio esperado en el gobierno estadounidense para cooperar de manera más

---

<sup>123</sup> Como puede corroborarse por la “certificación” de Colombia en marzo de ese año, aún cuando Pastrana solamente era presidente electo. (*Ibid.*)

<sup>124</sup> El Nuevo Herald, “Estados Unidos y guerrilla de Colombia hablan de paz,” 4 de enero de 1999, citado por Bruce Bagley, art. cit., p.21. Una vez que el encuentro se hizo público ante la mayoría republicana en el Congreso, William Clinton tuvo que prometer que no habría más negociación con los “terroristas” de las FARC. La promesa sería innecesaria dos meses después, en marzo de 1999, cuando, por un “error de guerra” (FARC *dixit*), las FARC asesinaron a tres antropólogos estadounidenses que hacían trabajo social en una de las zonas de conflicto. Desde entonces el gobierno de Estados Unidos se ha negado a establecer contacto directo con ellas. Véase Karen de Young, “Pastrana Urges U.S. to Meet With Guerrillas”, The Washington Post, 27 de febrero de 2001.

<sup>125</sup> 289 millones aprobó el Congreso, cuando la Casa Blanca sólo había pedido 124 millones. Este dinero se utilizó para comprar aviones de supervisión, armas y helicópteros, principalmente para la policía, es decir, para el combate al narcotráfico.

integral –con un socio confiable–en la solución del problema colombiano y en la implementación de una política más agresiva hacia el narcotráfico. Lo mismo puede decirse del lado de Colombia. Para Pastrana la ayuda internacional y sobre todo la de Estados Unidos resultaba esencial en la estrategia de su gobierno para lograr la paz y fortalecer el Estado.<sup>126</sup>

Visto desde esta perspectiva, el Plan Colombia, que fue elaborado en cooperación con el Departamento de Estado, fue el resultado de lo que en teoría microeconómica se llama “conciliación de intereses”. Por un lado, el gobierno de Estados Unidos contó con una propuesta integral para toda la región andina – especialmente en el tema del narcotráfico. Por el otro, el gobierno de Colombia aseguró el apoyo necesario para un proyecto incluido dentro de su Plan Nacional de Desarrollo, donde el combate al narcotráfico, si bien era una parte importante, no era el único objetivo.

Es ingenuo creer que, al buscar reforzar a las fuerzas armadas de Colombia, no estuviera en la mira de los gobiernos de ambos países la posibilidad de un combate contra las guerrillas. Sus vinculaciones con el narcotráfico no eran algo desconocido --aunque se encubrieran. Desde 1998, al menos, Barry McCaffrey se había referido a esta situación.<sup>127</sup> Pero tampoco debe pensarse que se buscaba

---

(Diana Jean Schemo, “Congress Steps Up Aid for Colombians to Combat Drugs”, The New York Times, 1 diciembre de 1998).

<sup>126</sup> Entrevista con Ana María Salazar, 28 de febrero de 2002.

<sup>127</sup> “(Las guerrillas) están resguardando la droga; están transportándola y la están cultivando”, habría dicho, en 1998, el “Zar antidrogas” de la Casa Blanca, añadiendo que se sentía desconcertado con los esfuerzos de Estados Unidos para restringir a Colombia el uso de los helicópteros Blackhawk UH-60 que le habían sido vendidos.

militarizar el país ni usar subrepticamente la ayuda de Estados Unidos para avanzar objetivos contrainsurgentes.<sup>128</sup> Aunque la ayuda daba al gobierno colombiano una posición de fortaleza para negociar la paz, el propósito explícito para fortalecer al ejército era únicamente de cooperación en operaciones antinarcóticos. Además, el escenario que se presentaba tanto al gobierno colombiano como al de Estados Unidos no dejaba en realidad muchos márgenes de acción. Aún con la ayuda de Estados Unidos, el ejército de Colombia muy difícilmente habría salido victorioso en una contienda abierta con las FARC. La preparación insuficiente y los escasos recursos de las fuerzas armadas colombianas no podrían subsanarse rápidamente. Al asumir Pastrana la Presidencia, el ejército sólo contaba con 23 mil elementos asalariados y permanentes (con entrenamiento y armas deficientes) y otros 50 mil entre los civiles “elegibles” para prestar servicio militar. En ese momento, se estima que solamente las FARC contaban con 17 mil miembros. Especialistas mencionados por The Economist refieren que aún una fuerza de 130 mil elementos, como la que se

---

“Son una fuerza narcoguerrillera, punto” (citado por Diana Jean Schemo y Tim Golden, art. cit. La traducción es mía).

<sup>128</sup> Hay quienes sugieren que el Departamento de Defensa impuso el Plan Colombia al mismo gobierno colombiano con la intención de militarizar Colombia. Los vendedores estadounidenses de armas estarían detrás de toda esta diabólica conspiración. (Véase Noam Chomsky, art. cit., p.10). Ana María Salazar –quien estuvo allí cada vez que se tomó una decisión– opina distinto. “Los militares en el Departamento de Defensa estaban preocupados (por el balance de las relaciones entre militares y civiles en Colombia). De ninguna manera había la intención de provocar un desequilibrio, o de militarizar al país.” (Entrevista con Ana María Salazar, 28 de febrero de 2002).

busca tener en 2002, es insuficiente para un territorio de la extensión y complejidad geográfica de Colombia.<sup>129</sup>

La única opción era hacer virtud de la necesidad y atenerse a la buena fortuna en el proceso de paz. Ana María Salazar comenta que al menos se creía tener a la fortuna del lado de Pastrana: “había de verdad confianza en que el proceso concretaría en algún momento la paz. No se trataba de preparar a Colombia para la guerra, sino de fortalecerla para beneficiar su posición en el diálogo”.<sup>130</sup>

De esta manera, la posición por la que finalmente se decidió el gobierno de Estados Unidos fue mantener “nominalmente” la distinción entre el combate al narcotráfico y el combate contrainsurgente en Colombia. Esto se confirma en las declaraciones de funcionarios del más alto nivel, y del mismo presidente William Clinton a lo largo de todo el resto de su administración.<sup>131</sup>

---

<sup>129</sup> Véase Juan Forero, “Colombian Army Steps Up Its Challenge to Rebels”, The New York Times, 2 de septiembre de 2001, y The Economist, “Colombia: Drugs ...”, art. cit., p.11. Las notas periodísticas de 1998 señalan reiteradamente las derrotas que el ejército colombiano sufrió en ese año a manos de las guerrillas. En un ataque, por ejemplo, las FARC capturaron a 125 de 152 miembros de un comando de élite, al cual despojaron de todo su armamento y equipo de alta tecnología (“U.S. ‘Cautiously’ Boosting Aid to Colombia”, cable de Reuters reproducido por Los Angeles Times, diciembre 28 de 1998). Ese año se decía, siguiendo análisis militares, que de continuar el conflicto como iba, el ejército estaría rindiéndose en cinco años (Diana Jean Schemo y Tim Golden, art. cit.)

<sup>130</sup> Entrevista con Ana María Salazar, 28 de febrero de 2002.

<sup>131</sup> Clinton viajó a Colombia en agosto de 2000, ocasión en la que claramente respondió durante una conferencia de prensa que ninguna asistencia del gobierno estadounidense se utilizaría para combatir a la guerrilla, puesto que la ayuda estaba destinada al combate contra el narcotráfico. Pastrana viajó a Washington en octubre de 1998, septiembre de 1999 y enero de 2000. (El texto de todas las conferencias de prensa de ambos mandatarios puede obtenerse en la oficina de prensa del Departamento de Estado, <http://www.usinfo.state.gov>). El 18 de enero Madeleine Albright dio una ponencia en la Universidad de Johns Hopkins, donde fue interrogada expresamente sobre la negativa de Washington a prestar asistencia a operaciones

Para decirlo de la manera más directa, la acción de Estados Unidos se limitaría a que los batallones entrenados y armados por su gobierno “combatirían a las “fuerzas” que protegen las regiones sembradas de cocaína que financian gran parte de su actividad; cuando el área fuera asegurada, la Policía Nacional entraría para limpiar los cultivos”.<sup>132</sup>

Una consecuencia muy importante de esta distinción que llamamos “nominal” es que las agencias que llevan a cabo la lucha contra las drogas no persiguieron a dirigentes guerrilleros involucrados en el narcotráfico. Conviene tenerla en mente, aunque se abundará sobre el tema más adelante.<sup>133</sup>

La separación de la ayuda estadounidense y el conflicto armado permitió sortear los cuestionamientos de congresistas que rechazaban un creciente involucramiento de Washington Colombia. El principal argumento era el temor de que la lucha antinarcóticos terminara comprometiendo a los Estados Unidos en la guerra

---

contrainsurgentes. Albright claramente responde que la ayuda es solamente para operaciones contra el narcotráfico. “Es muy claro que los insurgentes se benefician en enorme medida del dinero que viene de la producción de coca. En esa medida hay una conexión. Pero nosotros hemos dicho con toda claridad que el dinero que estamos dando es para operaciones antinarcóticos”. (Disponible en <http://www.usinfo.state.gov>. La traducción es mía).

<sup>132</sup> Así lo sintetiza T. Chris Miller, “Anti-Drug Crusade Marks Successes, New Graduates”, Los Angeles Times, 25 de mayo de 2001. Cabe añadir que dicha distinción no es pura hipocresía. “La forma es fondo” en otros aspectos. De lo contrario, no tendría mucho sentido el giro que las declaraciones de Bush y Powell dan actualmente a la política estadounidense al respecto, donde campea la palabra “terrorismo”, quizá con mayor fuerza que la de “narcotráfico”. Véase Christopher Marquis, “U.S. to explore Aid to Colombia, Citing Threat of Terrorism”, The New York Times, 3 de marzo de 2002.

<sup>133</sup> No obstante lo anterior, no dejó de recabarse inteligencia al respecto, que fue utilizada cuando se consideró preciso. El 18 marzo de 2002 el Departamento de Justicia presentó por primera vez órdenes de aprehensión contra tres líderes de las

interna de contrainsurgencia. Se planteaba así el “síndrome de Vietnam”, que revive cada vez que la Casa Blanca anuncia una nueva participación militar en cualquier región del mundo.<sup>134</sup>

Tomando en cuenta esta preocupación, la propuesta original de William Clinton sobre el paquete de ayuda fue modificada de tal manera que sólo pudieran estar en Colombia un máximo de 300 elementos de las fuerzas armadas estadounidenses. Además, se mantuvieron las restricciones de la enmienda Leahy, para asegurar que quienes recibieran la asistencia no tuvieran antecedentes de brutalidad y atropellos a derechos humanos. En el Senado se agregarían otras modificaciones persiguiendo el mismo propósito por otros medios –por ejemplo, asegurar que el ejército colombiano estaría persiguiendo a los paramilitares con la misma intensidad que a las guerrillas.<sup>135</sup>

---

FARC. (David Johnston, “3 Colombian Rebels Included in Drug Charges by U.S.”, The New York Times, 19 de marzo de 2002).

<sup>134</sup> Nadie quiere en los Estados Unidos revivir las imágenes de los sesenta mil jóvenes norteamericanos que regresaron envueltos en la bandera y de los centenares de miles que quedaron lisiados, física o psicológicamente, como consecuencia de esa guerra. El argumento, que adquiere tonos de reclamo, se ha justificado por la exclusión de los jóvenes más educados, provenientes de la clase media y alta, de las fuerzas armadas y de sus deberes militares. Aquellos con certificados de educación superior estaban exentos del riesgo de ir a la guerra. (Gabriel Marcella, “Plan Colombia: some differing perspectives”, Hemisphere Focus, vol. X, núm.2, enero de 2002. Center for International and Strategic Studies, <http://www.csis.org> ).

<sup>135</sup> Los grupos paramilitares son responsables de la mayor parte de los abusos a los derechos de la persona (The Economist, “Colombia: Drugs...”, art. cit., p.17). A lo largo del debate para la aprobación del Plan Colombia se hizo énfasis en este punto. Como se ha dicho, la “enmienda Leahy” asegura que la ayuda de Estados Unidos no sea recibida por brigadas involucradas en atropellos a los derechos humanos. Véase Karen de Young, “Clinton Pledges to Keep U.S. Out of Colombia War”, The Washington Post, 31 de agosto de 2000.

De esta manera la propuesta de ayuda mantuvo el respaldo de los legisladores más liberales del Congreso. Además, y es esencial decirlo, era consecuente con el principal supuesto respecto al conflicto armado colombiano: la paz negociada era alcanzable, y se acercaba aún más si la asistencia de Estados Unidos fortalecía –de manera lateral, o subrepticia, como se quiera pensar– a las fuerzas armadas colombianas. Prevalció así una “moderación” dentro del reconocimiento de la gravedad del problema colombiano. Además se elaboró una propuesta que atendía los llamados para intensificar el combate a la oferta de narcóticos.<sup>136</sup>

El paquete de ayuda al Plan Colombia no pasó de inmediato por el Congreso, aunque finalmente fue aprobado con gran respaldo. El 29 de junio pasó con 306 votos a favor y 110 en contra en la Cámara baja, y al día siguiente se impuso en el Senado por “voto oral”.<sup>137</sup>

Entre 1998 y 2002, Colombia recibió casi 2 mil millones de dólares de Estados Unidos. La ayuda militar y policiaca representa poco más de la mitad de esta cifra, con la que Pastrana ha puesto al día y en mucho mejor forma a la Policía Nacional y a sus Fuerzas Armadas –“armadas”, valga la redundancia, con el propósito de proteger las acciones antinarcóticos de la policía, además de fortalecer la posición negociadora del gobierno colombiano.

Pastrana y Clinton se entrevistaron cuatro veces más. En sus encuentros enfatizaron la separación entre el combate a las guerrillas y el combate al

---

<sup>136</sup> Véase Ingrid Vaicius y Adam Isacson, “Plan Colombia: the Debate in Congress”, documento del Center for International Policy. (<http://www.ciponline.org>)

narcotráfico. Andrés Pastrana procuró mantener vivo el proceso de paz --a pesar de sus deficiencias y altibajos—hasta casi el final de su mandato. Al colapsarse el proceso, en febrero de 2002, la separación formal entre el conflicto con las guerrillas y la guerra contra las drogas sería también insostenible.

---

<sup>137</sup> Bertha Gómez, “Congress Gives Final Approval to Plan Colombia Funds”, The Washington File. Oficina de Información Internacional del Departamento de Estado. (<http://www.usinfo.state.gov>)

#### **IV. LA ENCRUCIJADA PRESENTE**

El proceso político y militar de los últimos meses de 2001 parecía confirmar en Colombia un lóbrego aforismo que se le atribuye a Winston Churchill: “apaciguar es alimentar un cocodrilo para que nos devore más tarde que temprano”. La cesión del territorio del Caguán a las FARC les permitió continuar apertrechándose sin dar a cambio nada en el proceso de paz. Por otra parte, la mencionada cesión invitaba al ELN a buscar su propia zona de distensión.<sup>138</sup> También las fuerzas paramilitares reunidas en la AUC de Carlos Castaño reclamaron un reconocimiento político similar al que se otorgó a las guerrillas. Ninguna de las dos organizaciones consiguió sus demandas. En el caso de las AUC, otorgarles reconocimiento político contravendría toda lógica para el proceso de paz.<sup>139</sup>

El diagnóstico de Henry Kissinger no merece irse al pie de la página: “Colombia se encuentra atrapada en el clásico dilema de la guerra de guerrillas. Las guerrillas no tienen que pelear excepto cuando están seguras de que pueden vencer — especialmente cuando operan en resguardos seguros. Y no tienen que ganar batallas. Su objetivo es infligir el mayor número de bajas para socavar al gobierno que combaten y a sus bases de apoyo político. Las guerrillas generalmente ganan en tanto no pierdan. De la misma manera, el gobierno legítimo pierde mientras no gane—

---

<sup>138</sup> En la región de Bolívar, al noreste de Colombia. El territorio no ha sido otorgado por el gobierno de Colombia a pesar de que el proceso de paz con el ELN se mantiene vivo en estos días (abril 2002). La razón de ello es que, aunque quisiera, el gobierno colombiano no puede “otorgar” un territorio donde impera alternativamente el mando de las AUC de Carlos Castaño o el propio ELN. Desde hace años ese lugar en el noreste de Colombia es escenario de enfrentamientos entre estos dos grupos. Véase el documento llamado “La operación Bolívar” (febrero de 2001), <http://www.hechosdepaz.gov.co>.

es decir, mientras no destruya a las guerrillas (...) Históricamente, las guerras de guerrillas, como las guerras civiles, han terminado ya sea en la victoria total de uno de los contendientes, o en el desgaste definitivo de los dos lados. Las negociaciones entre las partes casi nunca llegan al compromiso. En Colombia no han tenido éxito a pesar de los notables esfuerzos del gobierno y el extraordinario paso que significó ceder una parte sustancial del territorio (a las FARC)".<sup>140</sup>

Cuatro asuntos deben examinarse en este capítulo para presentar la coyuntura actual: el persistente problema del narcotráfico, el deterioro del proceso de paz, el momento político de Colombia y la posición de Estados Unidos (en el marco de la nueva Iniciativa Regional Andina y el apoyo a Colombia). En este contexto ha quedado muy disminuida la posición de México para poder cooperar en la solución negociada del conflicto, como se lo había propuesto. Sobre este último tema se abundará al final de este capítulo.

### Narcotráfico

El problema del narcotráfico es cada vez más difícil de distinguir del resto del problema de ingobernabilidad. Como ya se ha dicho varias veces, el narcotráfico es fuente de financiamiento para las FARC y los paramilitares. Entre 1996 y 1999, el número total de hectáreas de cultivos de coca casi se duplicó (pasando de 68,000 a 120,000). De continuar esa tasa de expansión, los cultivos alcanzarían 500 mil hectáreas en el año 2002.<sup>141</sup>

---

<sup>139</sup> The Economist, "Colombia: Drugs...", art. cit., p.13.

<sup>140</sup> Henry Kissinger, ibid.

<sup>141</sup> Paul Ritchen, "U.S. Debating Wider Assault on Colombia Rebels", Los Angeles Times, 23 de febrero de 2002. No obstante, entre diciembre de 2000 y febrero de

Por otra parte, los contactos de las FARC con el tráfico internacional de drogas han sido un hecho cada vez más difícil de ocultar. Puede mencionarse un ejemplo para apoyar esta afirmación: la captura del gran capo de la droga Fernando Da Costa, “Fernandinho”, en agosto de 2001, tras un mes de persecución en las selvas amazónicas colindantes con Brasil. De acuerdo con información periodística, al momento de su captura solamente se mencionó de manera extraoficial que el narcotraficante estaba vinculado con las FARC para importar cocaína a Brasil. El entonces Secretario de la Defensa colombiano se negó rotundamente a calificar a Da Costa como colaborador de las FARC.<sup>142</sup>

#### El deterioro del proceso de paz

El respaldo público al proceso de paz encabezado por Andrés Pastrana fue disminuyendo conforme se comprobaba la escasa disposición de la guerrilla para tomarlo en serio.

---

2001 tuvo lugar la campaña de erradicación de cultivos ilícitos más intensa en la historia colombiana. 45 mil de las 160 mil hectáreas que se estiman sembradas con coca se erradicaron con ayuda de los nuevos batallones. Los Angeles Times, pone en boca de Donnie Marshall, jefe de la DEA, el reconocimiento del fracaso. A pesar de los monumentales esfuerzos que ponen en acción los instrumentos de la asistencia estadounidense, “los precios de la cocaína no han subido desde que empezó el Plan Colombia”. Y luego justificó con un argumento económico: “creemos que el mercado está saturado”. (T. Chris Miller, “Anti-Drug Crusade...”, art. cit.).

<sup>142</sup> Véase John Ots, “Is the FARC a Drug Cartel?”, The Houston Chronicle, 3 de agosto de 2001. La revista Cambio de Colombia corrobora esta información mencionando inclusive que en Brasil se decomisaron paquetes de cocaína cuyos paquetes contenían sellos distintivos de las FARC (“Se cierra el círculo”, Cambio. Colombia, 12 de noviembre de 2001). Además está la vinculación con el Cartel de Tijuana, que tampoco ha sido confirmada de manera oficial, y de la que se hablará más adelante en este mismo capítulo. Véase “Entre los palos”, Cambio. Colombia, 11 de diciembre de 2000. (<http://www.revistacambio.com>)

Pastrana, del Partido Conservador, llegó a la presidencia tras una apretada segunda vuelta en la que venció a Horacio Serpa (Partido Liberal) por apenas dos puntos de ventaja (51%). Como se ha referido en el primer capítulo, gran parte del éxito electoral de Pastrana se debió al especial arreglo que su partido estableció con las FARC, antes de las elecciones, para establecer un diálogo de paz.

Los primeros meses de su periodo fueron promisorios al respecto, principalmente porque el mayor movimiento para dar solidez al proceso vino del propio gobierno.<sup>143</sup> Además del respaldo internacional, Pastrana pudo contar con el ejército, que al emprender una modernización bajo el mando del General Rodrigo Llored y después de Fernando Tapias, fue por primera vez un puntal más sólido para el proceso de paz.<sup>144</sup> Con la ayuda de Estados Unidos la disponibilidad de elementos aumentó a 55 mil en el año 2002; en 1998 no contaba con más de 23 mil.<sup>145</sup> El adiestramiento ofrecido por Estados Unidos y la llegada de casi sesenta helicópteros para los batallones especiales antinarcóticos, añadieron capacidad de fuego a las fuerzas armadas. Esto fortaleció la capacidad de negociación del gobierno.<sup>146</sup>

---

<sup>143</sup> La zona de distensión fue formalmente concedida en enero de 1999. (Véase texto del Plan Colombia en el apéndice, p. 1)

<sup>144</sup> Se ha dicho en el capítulo I que en los procesos anteriores los ministros de defensa habían actuado con cierta independencia del presidente, contraviniendo los procesos de paz (por ejemplo, en la sanguinaria toma del Palacio de Justicia en 1985). Véase T. Chris Miller, "Anti-Drug...", art. cit.

<sup>145</sup> Además están los elementos de la reserva que puede ser llamada a combatir, y que cuenta con 103 mil elementos (en 1998 contaba con 57 mil). Véase Juan Forero, "Colombia's Army steps Up its Challenge to Rebels", The New York Times, 2 de septiembre de 2001.

<sup>146</sup> Los batallones antidrogas y la policía reciben la ayuda. Los primeros están bajo el mando del ejército. En el paquete de ayuda que respalda al Plan Colombia se asignan 350 millones de dólares para la compra de 16 helicópteros UH-60 Blackhawk y 40 tipo UH1 HUEY que empezaron a llegar a Colombia en julio de 2001. Estos helicópteros

Sin embargo, hubo otros factores que trabajaron en el sentido contrario. Las negociaciones de paz nunca ocurrieron en un clima de tregua. Esta estrategia, que se conoce como “negociar en medio de la guerra”, se aceptó deliberadamente. Durante todo ese tiempo las FARC y el gobierno mantuvieron contactos insuficientes para darle un contenido determinado a la agenda, siempre difusa.<sup>147</sup> Se decía, así, que la negociación era de “agenda abierta” y se trataban todo tipo de asuntos sociales y económicos sin llegar jamás a ningún punto de acuerdo. En tres años, las llamadas “mesas temáticas” procesaron sólo uno de los doce puntos, después de prolongadas “audiencias públicas” en el Caguán. El único punto de discusión con las FARC giró en torno de cómo reducir el desempleo. Unas 20 mil personas atendieron esas mesas en San Vicente del Caguán a mediados del año 2000. Sintiéndose en el centro de la atención pública, los representantes de las FARC aprovecharon para enunciar banderas políticas sin concretar más sobre la paz.<sup>148</sup> Ahora se reconoce que esa estrategia nunca sirvió para acercar a las partes. A veces las FARC decían querer la paz y otras veces rechazaban el diálogo, o lo torpedeaban gradual y recurrentemente

---

son usados por una brigada compuesta de tres batallones especializados en operaciones antinarcóticos. Los batallones armados tienen que tener un expediente limpio en materia de derechos humanos. (T. Chris Miller, “Anti-Drug ...”, art. cit. y Juan Forero, “Colombian Army...”, art. cit.)

<sup>147</sup> Marco Palacios, “Una radiografía de Colombia”, Letras Libres, núm. 32, agosto de 2001, p. 37. Además, las FARC no atendieron nunca llamados de cese al fuego y a detener los secuestros. La retórica beligerante tampoco se interrumpió en ningún momento. Apenas pasado el acuerdo alcanzado en enero de 2001 para no romper el proceso, Alfonso Cano, uno de los negociadores por parte de las FARC confió a la revista británica The Economist: “Nuestra lucha es destruir al Estado tal como ahora existe en Colombia; de preferencia por medios políticos, pero si no se nos permite, entonces continuaremos en el camino de las armas”. Véase The Economist, “Colombia: Drugs...”, art. cit., p. 10.

<sup>148</sup> Marco Palacios, “Una radiografía...”, art. cit., p. 38.

al no interrumpir los secuestros ni los ataques a la propiedad del Estado –puentes, ductos de petróleo, infraestructura de electricidad—o a las guarniciones del ejército. La fragmentación del mando al interior de las FARC hizo más difícil poner un alto a estas acciones.<sup>149</sup> En lo que respecta al equipo negociador de Pastrana, no puede premiársele por su consistencia, además que hubo de abrirse camino con el respaldo intermitente del Congreso –dominado por el Partido Liberal—y a veces del mismo presidente Pastrana.<sup>150</sup>

Otro factor que disminuyó la cohesión del gobierno fue el rechazo al proceso por parte de algunos de los poderes locales. Así, por ejemplo, algunos gobernadores del sur protestaban que, por efecto de las fumigaciones con glifosato, el cultivo de coca se desplazaba desde Putumayo hacia sus departamentos. Con esto se militarizaban más regiones, porque los paramilitares y las guerrillas van tras los

---

<sup>149</sup> Es muy importante señalar este último aspecto, pues al parecer la creación de la zona de distensión originó una fractura en los comandos de las FARC, y muchos atentados señalaban actos de sabotaje con motivaciones al interior de esa organización. Los comandantes en los frentes fuera de dicha zona (como el 19 y el 14, en la zona de Sierra Nevada, al norte de Colombia) fueron responsables de los actos de sabotaje más importantes –como el asesinato de la Ministra Consuelo Araujonegra en octubre de 2001. Véase “Tirofijo en Sandwich”, Cambio. Colombia, 21 de enero de 2002. (<http://www.revistacambio.com>)

<sup>150</sup> Algunos participantes en el proceso han dicho que, por ejemplo, el primer grupo de negociadores del gobierno arribaron al primer encuentro de la Mesa de Negociación en 1999 sin siquiera conocerse entre ellos. Al parecer, esta falta de coordinación se ha presentado también entre los equipos de negociadores designados y el negociador en jefe, Camilo Gómez, quien se ha manejado con independencia en los encuentros en la zona de distensión. (Juan Forero, “Peace Effort in Colombia Near a Standstill”, The New York Times, 27 de agosto de 2001).

cultivos y pelean por su control. Este tipo de manifestaciones aumentaban la lista de demandas políticas de las FARC y les dotaban con otra bandera política.<sup>151</sup>

El cuadro se completa con la mencionada contradicción de la política estadounidense: no es posible distinguir siempre el combate al narcotráfico del combate a las FARC.<sup>152</sup> Desde que el Plan Colombia fue aprobado por el Congreso, las FARC lo recibieron como un “plan de guerra” que dio pretexto a atacar de manera intermitente los intereses de Estados Unidos en el país: el oleoducto de Occidental Petroleum of Los Angeles fue el objetivo preferido, los otros sencillamente eran los helicópteros y batallones asistidos por el coloso norteamericano.<sup>153</sup> La línea entre el combate al narcotráfico y el combate contrainsurgente ha demostrado ser ilusoria. La asistencia de Estados Unidos no sólo ha sido empleada para atacar objetivos de las guerrillas, sino que se ha enlodado en al menos un caso de brutalidad militar.<sup>154</sup>

---

<sup>151</sup> Las fumigaciones con glifosato generan una enorme controversia. Aunque no hay demostración cierta sobre los efectos de este agente químico en la población, la oposición que generan las campañas de fumigación es tal que gobernadores del sur de Colombia han ido directamente a Washington a exigir que cesen los vuelos de fumigación. Sucedió así con los gobernadores de Cauca y Nariño, Floro Tunubalá y Parmenio Cuéllar, que se entrevistaron con congresistas y activistas de derechos humanos de Estados Unidos para exponer su causa. Curiosamente, casi al mismo tiempo un juez colombiano emitió la orden para suspender los vuelos en seis departamentos del sur de Colombia. Véase “La Encerrona”, Cambio. Colombia, 13 de agosto de 2001. (<http://www.revistacambio.com>)

<sup>152</sup> Véase Marco Palacios, “Una radiografía ...”, art. cit., p. 35.

<sup>153</sup> “Este es un plan de guerra (el Plan Colombia) y va a incrementar la lucha armada y política entre todos nosotros”, dijo un miembro del equipo negociador de las FARC, llamado Felipe Rincón (Steve Dudley, “U.S. Aid Plan Heats Up Colombia War”, The Washington Post, 4 de agosto de 2000).

<sup>154</sup> En diciembre de 1998 en la población rural de Santo Domingo, al noreste de Colombia, un helicóptero Black Hawk donado por Estados Unidos (antes del Plan Colombia, es preciso decir) dejó caer una bomba “racimo” (cluster bomb) causando la muerte de 18 civiles. Siete de ellos eran niños. Supuestamente el objetivo del Black Hawk, piloteado por un colombiano, era una avioneta Cessna donde las FARC

De esta manera, la estrategia conducida desde el principio por Andrés Pastrana se agrietó hasta los cimientos. Ahora que su gobierno rompió unilateralmente el diálogo—después del sabotaje al proceso que significó el secuestro del Senador Eduardo Gechem Turbay por parte de las FARC —en febrero de 2002— se aleja mucho el horizonte de un posible arreglo por vías pacíficas.<sup>155</sup> En el mejor de los casos, ahora se vislumbra un escenario donde, si no se entra en una guerra abierta, se buscará fortalecer al gobierno atacando a las FARC selectivamente con el objetivo de negociar en el siguiente periodo presidencial en una mejor posición.

### El momento político en Colombia

La opinión pública se inclina ahora a pensar que Pastrana ha fortalecido a las FARC con las concesiones territoriales. Esta opinión es compartida por las fuerzas armadas, fortalecidas por el apoyo estadounidense y conscientes ahora de su mayor poder frente a los grupos subversivos. En el momento político que vive Colombia a

---

estarían descargando armas y cargando cocaína para enviarla a la zona de distensión. Aunque el caso está siendo llevado en tribunales civiles aún no hay una sentencia. La investigación que hizo Los Angeles Times sobre el “incidente” muestra hasta qué grado es contradictoria la acción de Estados Unidos en Colombia. ¿Qué se está combatiendo en un caso así?: ¿el cargamento de cocaína o la descarga de armas para las FARC? La ayuda del gobierno de Estados Unidos no es el único factor norteamericano involucrado. De acuerdo a Los Angeles Times la compañía Occidental Petroleum tuvo un importante papel al recabar inteligencia que llevó al “error de guerra”. Esta compañía había subcontratado a otra empresa de Estados Unidos para realizar inspecciones aéreas “únicamente sobre el oleoducto”. Sin embargo, los testimonios citados por Los Angeles Times dicen que con frecuencia se dejaba de lado esta tarea para localizar y estudiar los movimientos de grupos guerrilleros (Véase T. Chris Miller, “A Colombian Town caught in the Crossfire”, Los Angeles Times, 10 de marzo de 2002).

<sup>155</sup> El secuestro del Senador Eduardo Gechem Turbay, el 20 de febrero de este año, fue la gota que, en palabras de Andrés Pastrana al dar por terminado el proceso de paz, hubo “rebasado copa de la indignación” (de Colombia). Véase “Alocución

principios del 2002, con la cercanía de las elecciones presidenciales, se acentúa profundamente la retórica de beligerancia contra las FARC –todo lo contrario del manejo político de la paz hace cuatro años. El gobierno de Andrés Pastrana hizo intentos desesperados por lograr acuerdos sustantivos antes de finalizar su gestión – y antes de las elecciones, aunque ya desde varias semanas antes se veían pérdidas. El candidato independiente, Alvaro Uribe, ha hecho del rechazo a la negociación con las FARC una bandera con la que fortalece su campaña. Naturalmente, la posibilidad de una solución pacífica se ha alejado aún más conforme la opinión pública reprueba las concesiones de Pastrana y fortalece la posición de un candidato que quiere mostrar mano “muy dura” apenas llegue a la presidencia.<sup>156</sup>

No parece que pesaran ya consideraciones políticas en el momento en que Pastrana hizo reconocimiento público del rompimiento en las negociaciones. Hay que reconocer allí un acto de responsabilidad política, pues Pastrana extendió la mano hasta que de verdad fue clara, dentro y fuera de Colombia, la indisposición de sus contrapartes para negociar.

Este escenario se altera de manera significativa por dos razones: la intensificación de las ofensivas militares del ejército y la decisión de los estadounidenses de presentar a algunos líderes guerrilleros ante la justicia de su país. En la primera, puede haber marcha atrás, pero no en la segunda.

---

radiotelevisada del presidente Andrés Pastrana (20 de febrero de 2002)". (<http://www.presidencia.gov.co>).

<sup>156</sup> La elección aún no tiene lugar (abril, 2002). Pero hay altísimas probabilidades de que Alvaro Uribe gane, en la primera o en la segunda vuelta. A mediados de abril contaba con 60% de la intención de voto. (El Tiempo, 10 de abril de 2002).

## La posición de Estados Unidos

Las contradicciones en la política de Estados Unidos ahora se muestran de manera clara. Hace unas semanas, en un artículo de opinión, Ana María Salazar pedía perdón a Colombia por haber apoyado un proceso de paz en medio de las hostilidades; por haber apoyado un proceso de paz con un interlocutor que no tomaba en serio ese mismo proceso.<sup>157</sup> Ahora queda pendiente observar cómo se desarrolla el debate interno de Estados Unidos en las nuevas circunstancias colombianas. Ni el contexto colombiano, ni el contexto internacional, después del 11 de septiembre de 2001, son propicios a las ambigüedades. El conflicto de Colombia se vuelve preocupante no sólo por razones endógenas, sino también por la nueva determinación del gobierno estadounidense de no tolerar lo que considere amenazas a su seguridad.

George W. Bush, siguiendo los pasos de su padre, promovió una nueva Iniciativa Regional Andina. Como la anterior, contempla apoyo para combatir la oferta de narcóticos en Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia (por un monto de 782 millones de dólares).<sup>158</sup> Se distingue, sin embargo, en que anticipa una posible “metástasis del

---

<sup>157</sup> “Ingenuidad peligrosa”, Cambio. Colombia, 28 de enero de 2002. (<http://www.revistacambio.com>)

<sup>158</sup> A diferencia del Plan Colombia, cuyo paquete de asistencia se incluyó en una propuesta suplementaria que se envió al Congreso con ese sólo objetivo, la Iniciativa Andina está comprendida a lo largo del presupuesto en los ramos de Defensa y Política Exterior. Así, es muy difícil ver con exactitud todo lo que el poder ejecutivo le pide al Congreso. Los paquetes de asistencia consisten en una multitud de asignaciones de presupuesto en distintas partidas para distintas dependencias y agencias dentro de cada una (Defensa, Departamento de Estado, etc.) Resulta entonces muy complicado examinar directamente cada una de las propuestas, o “bills”, (aunque están disponibles en internet). He preferido tomar como fuente los análisis y las estimaciones que prepara el Center for International Policy. En ese sitio

conflicto”, ya que asigna un presupuesto (magro, es preciso decir) a los programas para fortalecer la vigilancia en las fronteras de Brasil y Venezuela con Colombia.<sup>159</sup> y

160

El monto asignado a Colombia “disminuye” respecto al año anterior por el costo de los helicópteros otorgados en ese año. En lo general, el resto sigue los lineamientos del paquete de apoyo al Plan Colombia (con una asignación de asistencia militar y policiaca que predomina, aunque no abrumadoramente, sobre la ayuda para el desarrollo económico y social). En Bolivia, Estados Unidos continuará la construcción de guarniciones para el ejército boliviano en la zona de Chapare y se enviarán equipos de entrenamiento para actividades antinarcóticos, diestros en el manejo de equipo para inspección aérea y en zonas fluviales.<sup>161</sup> Perú y Ecuador también se incluyen en los programas de asistencia para la erradicación. El mayor

---

de internet pueden consultarse las solicitudes presupuestales originales. Los montos acumulados de asistencia estimada pueden consultarse en el apéndice. El sitio es <http://www.ciponline.org>.

<sup>159</sup> Véase: U.S. Department of State, “Fact Sheet: Andean Regional Initiative”, 25 de marzo de 2003. Disponible en el sitio: <http://usinfo.state.gov>. La Iniciativa es un conjunto de asignaciones presupuestales. El Congreso finalmente las aprobó, al pasar por el Senado, con pocas modificaciones, en diciembre de 2001. Véase Michael Shifter, “A Shaken Agenda...”, art. cit., p. 51.

<sup>160</sup> Venezuela y Brasil no estaban incluidos en la primera iniciativa, de 1990. A pesar del enfriamiento en las relaciones con Venezuela, (cuyos dos ejemplos en este tema son la resistencia a autorizar vuelos estadounidenses de supervisión en espacio aéreo venezolano y la cancelación del permiso a Estados Unidos para utilizar la base de Tuna), hay cooperación cercana con su Guardia Nacional, que recibirá en el marco de este presupuesto 8 millones de dólares para operaciones antinarcóticos. Por su parte, la policía de Brasil recibirá asistencia de Estados Unidos por primera vez (12 mdd). La mitad de la ayuda irá al programa Cobra, en la frontera con Colombia, que se ha mencionado ya en el capítulo II. (Center for International Policy. <http://www.ciponline.org>)

monto de la ayuda para el primer país pondrá al día una flota de 14 helicópteros UH1 Huey, (similares a los que recibió Colombia en 2001). La asistencia para Ecuador tiene el principal objetivo de fortalecer la frontera con Colombia, actualizando y conservando en estado óptimo su flota de helicópteros. Adicionalmente, la base de Manta en la costa del Pacífico recibirá 62 millones para continuar sus tareas de apoyo a vuelos de vigilancia en la llamada “zona de origen” de narcóticos que comprende el sur de Colombia, Perú y Bolivia.<sup>162</sup>

La Iniciativa Regional Andina cuenta ya con muchas críticas, que van desde el consabido reclamo al énfasis en reducir la oferta de drogas hasta el temor del nuevo Vietnam americano. No podemos asegurar que la Iniciativa Regional Andina sea un proyecto exclusivamente de acción militar. De hecho, los montos de asistencia económica y social son casi equivalentes al monto de asistencia militar.<sup>163</sup> Por otra parte, seguramente los críticos de la Iniciativa Regional Andina, --como los de la asistencia al Plan Colombia— encontrarán menos eco del que encontraron en tiempos más pacíficos.

En estos días, roto el diálogo con las FARC, George Bush ha buscado más recursos para proteger objetivos específicos que no tienen que ver con el narcotráfico.<sup>164</sup> El Pentágono, de acuerdo con información periodística, ha debatido

---

<sup>161</sup> Véase el documento titulado “U.S. Military and Police Aid. The 2002 Aid Package”, en el sitio del Center for International Policy/ Colombia Project. (<http://www.ciponline.org>)

<sup>162</sup> Ibid.

<sup>163</sup> Véase la tabla IV en el apéndice.

<sup>164</sup> Por ejemplo, apenas tres días después de que Pastrana dio por concluido el proceso de paz, el Departamento de Defensa solicitó al Congreso recursos

con sus contrapartes de la Casa Blanca y el Departamento de Estado la inclusión de los rebeldes colombianos entre los objetivos de la guerra global que Estados Unidos sostiene desde hace 6 meses contra el terrorismo, nueva encarnación, proteica y ubicua, del mal.<sup>165</sup> Al parecer, ese sería el cauce por el que el gobierno de Estados Unidos podría encaminarse hacia una intervención mayor, aunque no directa.<sup>166</sup>

Andrés Pastrana, por su parte, ha solicitado al Congreso estadounidense que quite las restricciones que impiden utilizar su ayuda para atacar a las guerrillas.<sup>167</sup>

Un oficial de alto rango, cuya identidad se reservó el periódico The New York Times, considera que “hay interés en considerar un cambio de operaciones antinarcóticos a operaciones contra el terrorismo, en lugar de operaciones denominadas contrainsurgentes. Lo que se está considerando es que Colombia está bajo amenaza del terrorismo”.<sup>168</sup>

---

adicionales por 98 mdd para proteger el tan bombardeado oleoducto de la compañía Occidental Petroleum of Los Angeles (Paul Richter, “U.S. Debating...”, art. cit.

<sup>165</sup> La propuesta fue rechazada por Collin Powell y Condolezza Rice, para no alterar el proceso político electoral que se vive en Colombia. (Ibid.)

<sup>166</sup> El jueves 21 de marzo, al presentar una solicitud por 27 mil millones de dólares para su campaña contra el terrorismo, Bush hizo la propuesta al Congreso para “dar un giro en la política hacia Colombia y suavizar las restricciones que impiden enfrentar a quienes financian con el narcotráfico actividades terroristas y otras acciones”. Solicitó 114 millones para Colombia. (Dana Milbank “Bush Seeks \$27.1 Billion More for Military, Security, Relief Efforts”, The Washington Post, 22 de marzo de 2002, p. 7).

<sup>167</sup> Lo hizo un par de veces desde Colombia, antes de viajar a Estados Unidos, a mediados de abril de 2002, y solicitarlo personalmente al Congreso, sin obtener una respuesta inmediata. (Karen de Young, “Colombian Aid Limits Reviewed”, The Washington Post, 16 de abril de 2002).

<sup>168</sup> Las FARC y el ELN están en la lista negra de Washington como terroristas desde 1998. En 2001 se agregaron las fuerzas paramilitares, AUC. (Christopher Marquis, “U.S. to explore ...”, art. cit.).

Para finalizar, el giro de mayor importancia en la posición de Estados Unidos está en que su gobierno ha dejado atrás la tolerancia hacia las actividades de tráfico de drogas de las FARC. Así lo demuestran las liberaciones de órdenes de aprehensión, por primera vez, contra líderes de esta organización bajo cargos de narcotráfico. Queda poca duda de que al presentar dichas órdenes se consultó al gobierno colombiano y se actuó bajo un nuevo entendido en el que, al menos selectivamente, se presionará a las FARC en este nuevo frente. No es casualidad que las órdenes de aprehensión –que resultan de un proceso de investigación de meses o años-- se dieran a conocer apenas unas semanas después de terminado el diálogo.<sup>169</sup>

#### México, Colombia y la sombra de Estados Unidos

Son pocas las razones tangibles que justifican el interés de México en la pacificación de Colombia. Aunque el intercambio comercial se ha incrementado en el marco del llamado “Grupo de los Tres” –junto con Venezuela--, su importancia bien puede calificarse como menor para México.<sup>170</sup> No por lo anterior, sin embargo, carece de importancia el problema colombiano. La principal motivación “intangibles” que México puede invocar para buscar su solución es la afinidad cultural entre ambas naciones y los precedentes de amistad en la relación bilateral. Pero los dos aspectos

---

<sup>169</sup> Los líderes de las FARC buscados ahora por el Departamento de Justicia son Tomás Molina, Nelson Barrera y otros dos en el frente 16 que no se mencionan en el comunicado de prensa de la DEA (“Department of Justice Hands Down Drug Indictments Against FARC Terrorists”, 18 de marzo de 2002. En el sitio del Departamento de Justicia: <http://www.usdoj.gov>).

<sup>170</sup> A pesar del acuerdo de libre comercio de 1995, en el 2001 el comercio total con Colombia fue equivalente a 850 millones de dólares. Es el cuarto socio comercial de México en América Latina (después de Brasil, Chile y Venezuela, en ese orden), y el décimosexto mundo. (Estadísticas de la Secretaría de Economía. <http://www.economia.gob.mx>).

más importantes son sin duda la relación con Estados Unidos y el problema del narcotráfico. De manera más concreta: por un lado, el problema del narcotráfico en Colombia es compartido por México –lo mismo que las presiones por parte de Estados Unidos para combatir la producción y a los grupos traficantes de drogas ilícitas. Por el otro lado, México tiene un interés estratégico en evitar una intervención en mayor escala o directa, por parte de Estados Unidos –posible aunque poco probable, como se ha explicado.

El precedente que explica este interés es lógicamente la crisis centroamericana.<sup>171</sup> Con todas las diferencias que separan ambas circunstancias históricas, la continuidad es el interés de México por utilizar su posición de fortaleza relativa para evitar que Estados Unidos vuelque su influencia y poderío militar sobre los países más débiles del subcontinente. La motivación de México es preservar su influencia en la región e impedir ser acorralado por los estadounidenses.<sup>172</sup>

Las relaciones de México con Colombia en torno al malogrado proceso de paz se han concentrado en varias instancias. Las más importantes son la Comisión

---

<sup>171</sup> Mencionemos los factores que distinguen la crisis centroamericana de la colombiana. El primero es el contexto de la guerra fría; es decir, cada actor contaba con aliados –materiales o ideológicos– en la política internacional. Segundo, en Centroamérica el conflicto involucraba a una revolución triunfante (Nicaragua) hacia la cual simpatizaba el gobierno mexicano. El tercero es la hostilidad armada de Nicaragua con sus dos vecinos (Honduras y El Salvador, que vivía su propia guerra). Lo importante es señalar que, como argumenta David Mares, en esa situación México buscó, por medio del grupo Contadora –con Venezuela, Colombia y Panamá– llenar un vacío diplomático en la región (mismo que se colmaría cuando el gobierno de Reagan decidió eliminar de manera contundente la presencia de Cuba y la URSS en la zona. Véase: “México’s Foreign Policy as a Middle Power: the Nicaragua Connection, 1884-1986”, Latin American Research Review, vol. XXIII, núm. 3, 1988, p. 97 y ss.

<sup>172</sup> Ibid.

Facilitadora, de la que México forma parte con otros nueve países, y el permiso que México ha otorgado a una delegación de las FARC para asentar una representación en nuestro país.<sup>173</sup>

Ambas instancias expresan continuidad en la disposición que el gobierno mexicano mantuvo en años pasados hacia una solución negociada del conflicto. A petición de las partes, México fue sede de una mesa de diálogo en 1992, en Tlaxcala. Las FARC instalaron su delegación en México desde 1987.<sup>174</sup> En el marco de la Comisión Facilitadora, creada en marzo de 2001 en la más reciente labor de pacificación, los representantes de México han atestiguado encuentros bimestrales con la Mesa de Negociación –siempre que ha sido posible–, además de la liberación, en junio de 2001, de militares colombianos secuestrados por las FARC. Es preciso destacar que dicha liberación se debe, entre otras cosas, a los buenos oficios del Embajador Andrés Rozental, quien en enero de 2001 fue comisionado por el presidente Vicente Fox para entrevistarse con Manuel Marulanda (Tirofijo) a fin de lograr un acercamiento de posiciones con Andrés Pastrana.<sup>175</sup>

---

<sup>173</sup> Al pie puede decirse que México también es parte de la Mesa de Aportantes del Plan Colombia, que se reúne semestralmente para evaluar la aplicación de los recursos de dicho Plan. México no ha hecho ninguna aportación económica directa al Plan Colombia. Véanse en la tabla V los aportantes al Plan Colombia.

<sup>174</sup> Según información de la revista Cambio, de México (“Salimos de viaje”, 14 de abril de 2002, p. 31). Aunque en realidad quizá sea una exageración referirse a la “representación” de las FARC como si se tratara de una representación diplomática. Alquilaban un departamento en el sur de la ciudad y desde allí arreglaban asuntos que nunca, o casi nunca, se hacían públicos. En este sentido es preciso decir que las FARC nunca han obtenido reconocimiento internacional como fuerza beligerante. Véase Marco Palacios, “Colombia: ni estado...”, art. cit., p. 35.

<sup>175</sup> Se sabe muy poco sobre la entrevista del Embajador Rozental con Marulanda. En una entrevista ofrecida a Proceso, el Embajador de México en Colombia, Luis Ortiz Monasterio, reveló que se trató la liberación de los presos por parte de las FARC

Desde su llegada a la presidencia, Andrés Pastrana ha subrayado la importancia de México en el cálculo colombiano para la paz. El segundo viaje internacional de su periodo, después de visitar Estados Unidos, fue precisamente a la Ciudad de México.<sup>176</sup> La razón de esto es quizá que los vecinos de Colombia, como se ha explicado arriba, están demasiado involucrados en el conflicto como para brindar una opción efectiva de mediación. Por otra parte, la cercanía de los gobiernos de México y Estados Unidos hace de nuestro país un canal por el cual Colombia puede reafirmar el apoyo del coloso norteamericano.<sup>177</sup>

#### El crimen transnacional organizado

Desde el llamado “sellamiento” de las rutas de narcotráfico del Caribe a mediados de los años ochenta, la frontera de México y Estados Unidos se convirtió en

---

(misma que se verificó en junio de 2001) y otros temas, como la “reforma agraria”. (Proceso, 18 de febrero de 2002. <http://www.proceso.com.mx>)

<sup>176</sup> El 5 de diciembre de 1998, un mes después de haber viajado a Washington para pedir el respaldo de EEUU al proceso de paz, como se ha dicho en el capítulo III. (<http://www.presidencia.gov.co>)

<sup>177</sup> La supuesta afinidad entre los presidentes de Estados Unidos y México le ha granjeado a Fox la confianza de sus contrapartes en la región andina, que lo ven como un engarce con Estados Unidos. Dejo en su lengua original una opinión vertida en Foreign Affairs: “Not on speaking terms when Fox took office, Chávez and Pastrana have now met several times at Fox’s behest”, dice Robert S. Leiken, “With a Friend Like Fox”, Foreign Affairs, LXXX, núm. 5., p. 97. De acuerdo con la misma fuente, Fox “llevó” a Chávez al grupo de amigos de la paz colombiana que integran la Comisión Facilitadora. (Ibid.) Habrá que agregar simplemente que eran tiempos muy distintos, a pesar de ser tan cercanos. No solamente porque renació una esperanza de diálogo, sino porque aún no llegaba el fatal atentado del 11 de septiembre, que cambió radicalmente las prioridades y el enfoque de la seguridad nacional en Washington. Además, no debemos olvidar la bandera con la que Fox y su canciller Jorge Castañeda promovieron el nuevo activismo de la política internacional mexicana: la democracia. A diferencia de la fortaleza efímera que dio el petróleo veinte años antes, esta vez se hizo hincapié en el “bono democrático” para proyectar mayor influencia internacional. A final de cuentas, en el nuevo entorno, ha resultado igualmente efímero.

una ruta predilecta de los carteles internacionales de droga -- principalmente de cocaína.<sup>178</sup> Como se ha dicho, el desmembramiento de los archipoderosos carteles de Medellín y Cali, en Colombia, no bastaron para interrumpir el tráfico de enervantes desde ese país. Al mismo tiempo, en México se extendió el poder y el número de carteles encargados de llevar cocaína y heroína colombiana a Estados Unidos --lo mismo que de producir marihuana para exportar al mismo mercado. Desde inicios de los años noventa las llamadas "rutas del Pacífico" --que desembocan también en México-- aumentaron su importancia en el tráfico internacional de drogas.<sup>179</sup>

El resultado de este proceso ha sido, para México, un panorama de violencia y corrupción muy grave. Si bien la relativa fortaleza de las instituciones mexicanas -- unida a la mayor extensión territorial de México y a la ausencia de grupos guerrilleros importantes--, impiden hablar de un proceso de "colombianización" a nivel nacional, hay zonas y estados enteros en la República que bien merecerían ese apelativo. Ciudades como Mazatlán, Culiacán y Tijuana, o el llamado "triángulo dorado" entre los estados de Sinaloa, Sonora y Durango, son ejemplos muy lamentables de erosión institucional, descomposición social y crimen generalizado asociado al narcotráfico. Aún prescindiendo de las presiones de Estados Unidos para combatir al crimen

---

<sup>178</sup> María Celia Toro, "The Political Repercussions of Drug Trafficking in Mexico", en Carlos Malamud y Elizabeth Joyce, *op. cit.*, p. 136.

<sup>179</sup> En el año 2001, 55% de la cocaína proveniente de Colombia que entraba a Estados Unidos lo hacía a través de la frontera con México (Donnie R. Marshall, "Congressional Testimony before the Senate Drug Caucus on International Narcotics Control", 21 de marzo, 2000, p.4. (Disponible en la página del Departamento de Justicia de Estados Unidos, <http://www.usdoj.gov>).

organizado, es evidente el interés del gobierno mexicano por hacer valer la fuerza del Estado en esos territorios.<sup>180</sup>

Las vinculaciones de los carteles que operan en estas zonas –y también en la frontera de Chihuahua y Tamaulipas—con los grupos criminales de América Latina son la principal razón de la cooperación de México con Colombia en materia de procuración de justicia. Por esta razón sorprendería que las agencias de procuración de justicia de ambas naciones hayan arrojado poca luz sobre las vinculaciones de las guerrillas de Colombia con el narcotráfico mexicano. La razón por la que hay poco conocimiento al respecto apunta quizá más a un bien intencionado encubrimiento con el propósito de no interferir en el proceso de paz.

Así parece confirmarlo, por ejemplo, el hecho de que las vinculaciones de las FARC con el narcotráfico fueron conocidas, documentadas de manera oficial y publicadas –torpemente-- al menos desde mediados del año 2000. En una conferencia de prensa a finales de ese año, José Luis Santiago Vasconcelos, jefe de la Fiscalía Especializada en Delitos Contra la Salud de la PGR (FEADS), reveló los mencionados vínculos, tras la detención de varios importantes narcotraficantes. El director de la FEADS mostró a los medios de comunicación un video donde “amigablemente departen” el colombiano Carlos Ariel Charry Guzmán y un miembro del Estado mayor de las FARC, Jorge Briceño (alias “el Mono Jojoy”). Meses después

---

<sup>180</sup> Como argumenta María Celia Toro es difícil cuantificar el daño que hace el narcotráfico en términos de violencia y corrupción. Pero hay hechos que muestran los efectos del narcotráfico de manera muy grave. Por ejemplo, en la desintegración de la Dirección Federal de Seguridad (en 1985) debido a la corrupción que imperaba en ella. Otro ejemplo es la detención del General José de Jesús Gutiérrez Rebollo, bajo

del encuentro, Charry Guzmán fue detenido en la ciudad de México junto con un capo del cartel de Tijuana, conocido únicamente con el alias de “El Giovanni”.<sup>181</sup> Apoyándose en información obtenida por interrogatorios e inteligencia mexicana, el licenciado Vasconcelos no se guardó de expresar la conclusión que le resultaba evidente: el cartel de Tijuana --es decir, los hermanos Arellano Félix—intercambia drogas por dinero con las FARC, y “posiblemente armas”. Cosa de sentido común.<sup>182</sup>

La reacción inmediata de las FARC fue negar la vinculación. En un comunicado con fecha 29 de noviembre, el Departamento de Estado urgió a las FARC a “demostrar su no-involucramiento” rompiendo todos sus nexos con la industria del narcotráfico y erradicando los cultivos de coca en los territorios bajo su control.<sup>183</sup>

Las dependencias oficiales de México nunca más, hasta el momento, han vuelto a hacer reconocimiento público del tema. Lo mismo puede decirse de las

---

sospecha de que colaboraba con el cartel de Juárez para atacar a un cartel rival. (art. cit., p. 140).

<sup>181</sup> La conferencia de prensa tiene todos los detalles. Por ejemplo, que los hombres de Herrán Salvatti, en aquel entonces jefe de la Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada, confirmaron que en tres ocasiones se entrevistaron “El Giovanni” y Charry Guzmán. Además, Carlos Charry visitó en el reclusorio a Ismael Higuera, alias “El Mayel”, uno de los grandes operadores del cartel de Tijuana, detenido en mayo de 2000. (Puede consultarse el texto en los archivos de la PGR: <http://www.pgr.gob.mx>, el 23 de noviembre de 2000)

<sup>182</sup> Bruce Bagley introduce a la mafia rusa en la conexión Arellano Félix-FARC, citando una fuente del San Francisco Chronicle, donde al parecer se asegura que las armas provistas por el cartel de Tijuana tendrían origen en Rusia. (“Globalization and Transnational Organized Crime. The Russian Mafia in Latin America and the Caribbean”, p.13. Mimeografiado) Por otra parte, en un artículo de marzo de 2002, Los Angeles Times menciona archivos del ejército de Colombia donde se señala a Germán Briceño, hermano del “Mono Jojoy” como arquitecto de operaciones de narcotráfico de las FARC. Véase T. Chris Miller, “A Colombian Town...”, art. cit.

<sup>183</sup> “Colombian Rebel Connection to Mexican Drug Cartel”, comunicado de Richard Boucher, vocero del Departamento de Estado, 29 de noviembre de 2000. (<http://secretary.state.gov>)

dependencias colombianas y de las estadounidenses.<sup>184</sup> El presidente Vicente Fox, a mediados de 2001, condicionó la estancia de las FARC en México a su buena voluntad en el proceso de paz y a su desvinculación del narcotráfico.<sup>185</sup>

De lo anterior puede concluirse que la participación de México apostó su mayor esfuerzo al éxito del proceso de paz. La estrategia de tolerancia frente a las vinculaciones del narcotráfico con las guerrillas de Colombia fue consecuente con los propósitos de paz de Colombia y de Estados Unidos –y los de México, también. Al desvincular el combate al narcotráfico en México del problema interno de Colombia, esta estrategia ha tenido además la conveniencia de contener mayores presiones de Estados Unidos sobre estos dos países.<sup>186</sup>

---

<sup>184</sup> En una conferencia de prensa en la ciudad de México, el ministro de Justicia y Derecho de Colombia, Dr. Rómulo González, eludió la pregunta expresa y solamente mencionó las conocidas acciones de protección de cultivos por parte de las FARC. (Versión estenográfica de la Conferencia de prensa del Grupo de Alto Nivel sobre Seguridad México Colombia, México, D.F., 25 de julio de 2001. Puede consultarse en los archivos de la Presidencia de la República. <http://www.presidencia.gob.mx>)

<sup>185</sup> "Tarjeta Roja a las FARC", El Financiero, 27 de junio de 2001.

<sup>186</sup> La estrategia de México ha sido coherente con dos principios tradicionales de su política internacional, a saber: el arreglo pacífico de controversias y la autodeterminación de los pueblos. A pesar de las sospechas fundadas e infundadas que pesan sobre el Plan Colombia, el respaldo a éste debe verse en este sentido como un proyecto desarrollado de manera soberana por ese país. Véase Bernardo Sepúlveda, "Reflexiones sobre la política exterior de México", Foro Internacional, vol. XXIV, núm. 4, (1984), pp. 407 y passim.

## **CONCLUSIONES**

La problemática colombiana no puede resolverse al paso de unos cuantos años. La estrategia de paz seguida desde 1998 confió buena parte de las soluciones al conflicto en el respaldo internacional. En el renglón económico y social, los resultados de dicha ayuda son insuficientes frente al rezago histórico en la construcción de instituciones en ese país. En el renglón político sólo queda decir que la labor de cualquier mediador es inútil si no hay verdadera disposición de las dos partes en conflicto para negociar –y las FARC demostraron no querer el diálogo. La violencia entre paramilitares, guerrillas y fuerzas armadas no se interrumpió en ningún momento a lo largo del accidentado –y frustrado—proceso de paz. Esta dinámica se ha seguido alimentando con la presencia del narcotráfico.

Ninguno de los vecinos de Colombia debería desear el infortunio de este país. A final de cuentas, todos comparten en alguna medida la problemática colombiana. Y sin embargo, a pesar de lo anterior, las acciones regionales conjuntas brillan por su ausencia. La intervención de Estados Unidos no ha servido tampoco para atenuar la crisis colombiana – ni la ansiedad de sus vecinos.

La ayuda estadounidense a Colombia, enfocada al combate al narcotráfico, representó un factor más de complejidad que alejó la posibilidad de pacificación. Al combinarse el conflicto interno con el interés de Estados Unidos por combatir el tráfico de drogas se generó una contradicción difícil de salvar: por un lado, el gobierno colombiano hizo esfuerzos para acercarse a las FARC. Pero, por el otro, el mismo gobierno, con la ayuda de Estados Unidos, atacó directamente cultivos protegidos por esta guerrilla, entrando en colisión con ella. En su afán de mantener vivo el proceso

de paz, y confiando en que podría fructificar, el gobierno estadounidense decidió soslayar la existencia de los vínculos entre las FARC y el narcotráfico. Cada vez más insostenible, el encubrimiento --por parte de los gobiernos de Colombia, Estados Unidos y México-- de estos vínculos mostró ser sólo el corolario de esta estrategia contradictoria.

Podría parecer ingenuo además de inútil querer encubrir un hecho sobre el que pesaban demasiadas sospechas y no pocas evidencias. (Como se dice comúnmente, querer “tapar el sol con un dedo”). El caso es que por un periodo de tres años fue posible. Ahora que el proceso de paz ha naufragado --o al menos puede afirmarse esto de la estrategia de Andrés Pastrana--, el gobierno colombiano y la comunidad internacional comienzan a dar valor de verdad a las afirmaciones sobre el “narcoterrorismo” de las FARC. En el momento de romper unilateralmente el proceso de paz, el presidente Pastrana se refirió por primera vez públicamente a las vinculaciones de las FARC con el narcotráfico.<sup>187</sup> Recientemente el gobierno de Estados Unidos, a través del Departamento de Estado, apoyó a Pastrana condenando a las FARC en el mismo sentido, e inclusive presentando cargos contra tres jefes de ese grupo guerrillero.<sup>188</sup>

---

<sup>187</sup> El presidente colombiano se refirió concretamente a las pistas clandestinas para “actividades ilícitas” y al incremento de cultivos de coca en las zonas bajo control de las FARC. (Discurso del 20 de febrero de 2002, <http://www.presidencia.gov.co>).

<sup>188</sup> En conferencia de prensa, el procurador estadounidense hizo explícito el giro que tiene la política de su país respecto al conflicto: “Estas órdenes de aprehensión acusan a los líderes de las FARC no por ser revolucionarios o luchadores libertarios, sino por ser narcotraficantes”, citado por David Johnston, “3 Colombian Rebels ...”, art. cit.

El nuevo escenario interno de Colombia no deja ya lugar a encubrimientos, y es posible anticipar que estará marcado por convulsiones bélicas. Conforme las FARC sean miradas como una organización criminal --y no como una anacrónica pero poderosa fuerza revolucionaria--, es de esperar que la violencia se exacerbe y el país entre sin ambages en una situación de guerra. Haciendo caso de un nuevo cuerpo de evidencias a disposición del gobierno y ahora del Congreso norteamericanos, es también de esperar que éste último relaje los controles que se sostuvieron sobre la ayuda militar en el anterior entendimiento sobre el conflicto. Este lóbrego pronóstico se fortalece con los cambios que los atentados terroristas del 11 de septiembre han generado en las prioridades de seguridad de Estados Unidos. Finalmente, debe mencionarse el hecho de que las fuerzas militares colombianas están en una posición de mayor fortaleza y dispuestas a cambiar a su favor el balance de poder --por medio de la violencia.

Al momento de redactar estas conclusiones se ha confirmado que la oficina de las FARC en México ha quedado cerrada. La clausura no se hizo pública de manera oficial. No se expulsó a sus delegados. Sencillamente se fueron y, en el futuro previsible, ya no regresarán.<sup>189</sup> Los caminos de la política internacional son insospechados, al menos para quien comienza a adentrarse en ellos.

Me aventuro en los terrenos de la especulación para decir que quizá Colombia, México y Estados Unidos han hecho --posiblemente de manera tácita-- una elección intermedia respecto a las FARC y sus vinculaciones con el narcotráfico: levantar cargos de manera selectiva contra miembros de las FARC, a manera de salvar su

credibilidad como organización. Así, podemos anticipar el escenario de corto plazo, en el que la política de Colombia y Estados Unidos será abrir un nuevo frente contra las FARC --además de las confrontaciones armadas--, persiguiendo selectivamente, con cargos de narcotráfico, a algunos de sus líderes. Esta opción presiona con el uso de la fuerza, pero deja una puerta abierta a una posible nueva negociación. No compromete a las partes como sucedería en un escenario de guerra abierta y donde todos los miembros de las FARC serían vistos formalmente como miembros de una organización delincuencia.

Así lo sugiere el hecho de que, a pesar de que se han girado órdenes de aprehensión por parte del Departamento de Justicia de Estados Unidos contra tres líderes de las FARC, las investigaciones que respaldan esas órdenes no vinculan al cartel de Tijuana ni a ninguna otra organización con base en México. No involucran tampoco al frente de las FARC que supuestamente estaría coludido con narcotraficantes mexicanos: el frente que comanda Jorge Briceño.

Al mismo tiempo que las FARC retiraban su delegación en México, Andrés Pastrana iniciaba una visita oficial a Washington para solicitar que la ayuda militar recibida pueda ser utilizada directamente contra las fuerzas insurgentes.

¿Será que puede repetirse una variación del libreto de la tragedia en Vietnam? Algo de eso podría especularse si el Congreso de Estados Unidos levanta las restricciones sobre la asistencia militar y, como resultado de eso, o de manera independiente, se intensifica aún más la guerra civil. El paso crucial sería, entonces, el envío de tropas estadounidenses al combate.

---

<sup>189</sup> "Cierran Oficina de las FARC", Reforma, 17 de abril de 2002, p. 5

Por lo pronto, a poco más de un año que George Bush asumió la presidencia en Estados Unidos ya se puede advertir que su aproximación a los problemas de América Latina es mucho menos sutil y negociadora que la de su predecesor. Así lo demuestra el respaldo que la Casa Blanca dio a los golpistas en Venezuela a principios de abril. Se refuerza lo anterior por el clima de beligerancia globalizada que ha generado Estados Unidos con su campaña contra el terrorismo.

El Congreso de Estados Unidos aún no ha discutido el tema, y es bien posible que cuando se haga, se mantengan al menos las restricciones más importantes, concernientes a las salvaguardas para garantizar el respeto a los derechos humanos y a impedir el envío de tropas estadounidenses. Por el momento parece que el gran costo humano de la guerra lo seguirá pagando la misma Colombia.

No deja de percibirse un aire de tragedia en la encrucijada actual de Colombia y Estados Unidos, a la luz de las intenciones originales del Plan Colombia y la asistencia militar. A vuelo de pájaro puede recapitularse la historia de los últimos tres años para presentar, de esa manera, trágica, el libreto que ha desembocado en el conflicto actual, con las oleadas de violencia y asesinatos en todos los frentes. En cada lugar y momento puede ubicarse la necesaria dosis de necesidad e imprudencia que hacen un drama. La presbicia colectiva que prevalece en el gobierno estadounidense no dejará ver jamás la devastación que genera su política antidrogas en el subcontinente latinoamericano. Andrés Pastrana, contando con un ejército débil y unos enemigos en franca expansión, no tuvo más ni mejor opción que aceptar la ayuda de Washington. Para los estrategas en el Departamento de Estado y de

Defensa no quedaba sino plegarse también a las contradicciones que planteaban los condicionamientos del Congreso, y a la debilidad del gobierno colombiano.

Por el momento las perspectivas de negociación están clausuradas con las FARC. Desde la perspectiva de su marco ideológico revolucionario , la polarización no es un escenario indeseable. Hay que recordar que para las versiones más anquilosadas de la teoría revolucionaria la violencia sigue siendo “partera de la Historia”. Para que no les quedara duda de ello, el gobierno lanzó una ofensiva a mediados de abril, matando en un sólo bombardeo a cien personas. “Eran efectivos de las FARC”, dijeron las fuentes del gobierno a las agencias noticiosas, para justificar la terrible matanza. Pero las FARC sepultaron, en una fosa común, a gente vestida de civil. El gobierno de Colombia ha dicho que se trata de una campaña de desinformación. Las FARC alegan lo mismo. ¿A quién creerle?

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros y artículos

- Ayuso Audry, Adolfo, Teatro Kabuki, o la certificación antidrogas estadounidense, tesis de licenciatura, México, El Colegio de México, 2001.
- Amatangelo, Gina, "The Andean Regional Initiative: a Policy Fated to Fail", Foreign Policy In Focus, vol. VI, núm. 29. (<http://www.fpif.org>)
- "Militarization of the U.S. Drug Control Program", Foreign Policy In Focus, vol. VI, núm. 17. (<http://www.fpif.org>)
- Archer, Ronald, P., "Party Strength and Weakness in Colombian's Besieged Democracy", en Scott Mainwaring & Timothy Scully, Building Democratic Institutions and Party Systems in Latin America, Stanford, SUP, 1995, pp. 179-199.
- Bagley, Bruce, "Drug Trafficking, Political Violence and U.S. Policy in Colombia in the 1990s", Working Papers. Colombia in Context, Berkeley, University of California, 2001. (<http://www.socrates.berkeley.edu>)
- "Globalization and Transnational Organized Crime. The Russian Mafia in Latin America and the Caribbean", 2001, (mimeografiado).
- Bertram, Eva y Morris Blachman et al., Drug War Politics. The Price of Denial, Los Angeles, University of California Press, 1996.
- Boudon, Lawrence, "Guerrillas and the State: The Role of the State in the Colombian Peace Process", Journal of Latin American Studies, vol. XXVIII, (1996), pp. 279-297.
- Brown, Michael E. (ed.), The International Dimensions of Internal Conflict, Cambridge, MIT Press, 1998.
- Bulmer Thomas, Victor y James Dunkerley, (comps.) The United States and Latin America. The New Agenda, Harvard University Press, Cambridge, 1999.
- Bushnell, David, Colombia. Una nación a pesar de sí misma, Santa Fé de Bogotá, Planeta, 1996.
- Cala, Andrés, "The Enigmatic Guerrilla: FARC's Manuel Marulanda", Current History, vol. XCIX, núm. 634, (2000), p. 56-61.

Comisión Económica para América Latina, El desarrollo de la seguridad social en América Latina, Santiago de Chile, 1985.

Chomsky, Noam, "The Colombia Plan: April 2000", publicación en Internet (<http://www.zmag.org>)

Crandall, Russell, "Explicit Narcotization: U.S. Policy Toward Colombia During the Samper Administration", Latin American Politics and Society, vol. XLIII, núm. 3, (2001), pp. 95-120.

Dávila Ladrón de Guevara, Andrés, "¿Del bipartidismo a un nuevo sistema de partidos? Crisis, Constituyente y reconstrucción de un orden político democrático en Colombia", América Latina Hoy, 2ª. época, núm. 3, marzo de 1992, pp. 35-42.

Dávila Ladrón de Guevara, Andrés, Rodolfo Escobedo et al., "El ejército colombiano durante el periodo de Samper: paradojas de un proceso tendencialmente crítico", Colombia Internacional, núm. 49 y 50, 2001, pp.148-175.

Evans, Michael L., "U.S. Drug Policy & Intelligence Operations in the Andes", Foreign Policy In Focus, vol. VI, núm. 22. (<http://www.fpiif.org>)

Feinberg, Richard, "Central America: No Easy Answers", Foreign Affairs, vol. LIX (1980-1981), pp. 1121- 1146.

Gentleman, Judith A., "The Regional Security Crisis in The Andes: Patterns of State Response", conferencia presentada en la Universidad de Miami el 25 de Junio de 2001. (<http://www.miami.edu>)

Kissinger, Henry, Does America Need a Foreign Policy?, Nueva York, Simon and Schuster, 2001.

Joyce, Elizabeth y Carlos Mallamud (eds.), Latin America and the Multinational Drug Trade, Londres, Insititute of Latin American Studies, 1998.

Lair, Eric, "Colombia: una guerra contra los civiles", Colombia Internacional, núm. 49 y 50, 2001, pp.135-147.

Leiken, Robert S., "With a Friend Like Fox", Foreign Affairs, vol. LXXX, núm. 5, (2001), pp. 95-102.

Lupsha, Peter A., "Drug Trafficking: Mexico and Colombia in Comparative Perspective", Journal of International Affairs, vol. XXXV, núm. 1, (1981), pp. 95-115.

- Marcella, Gabriel, "Plan Colombia: an Interim Assessment", Hemisphere Focus, vol. X, núm.2, enero de 2002. (Publicación en línea del Center for International and Strategic Studies, <http://www.csis.org> )
- Mares, David, "México's Foreign Policy as a Middle Power: the Nicaragua Connection, 1884-1986", Latin American Research Review, vol. XXIII, núm. 3, (1988), pp. 85-107.
- Palacios, Marco, Entre la legitimidad y la violencia, Santa Fé de Bogotá, Norma, 1995.
- "Colombia: ni estado de guerra ni estado de paz; Estado en proceso de paz", Foro Internacional, vol. XL, núm.1, (2000), pp. 17- 40.
- "El espejo colombiano", Letras libres, núm. 5, mayo de 1999, p. 24-28.
- "Una radiografía de Colombia", Letras libres, núm. 32, agosto de 2001, pp.33-38.
- "Haciendo Paz: reflexiones y perspectivas del proceso de paz en Colombia", ponencia dictada en el Hotel Santa Teresa de Cartagena, Colombia, 9-11 de marzo de 2001. (Periódico El Tiempo. <http://www.eltiempo.com>)
- Peat, Vanessa, The Andean Cocaine Industry: A Maze with no Way out? Failures of the U.S.' "War on Drugs", Ginebra, Institut Universitaire d'Etudes du Developpement, 1998.
- Perl, Raphael, (ed.), Drugs and Foreign Policy. A Critical Review, Boulder, Westview Press, 1994.
- Roy, Joaquín, "European Perceptions of Plan Colombia: A virtual Contribution to a Virtual War and Peace Plan?", conferencia presentada en la Universidad de Miami el 25 de Junio de 2001. (<http://www.miami.edu>)
- Sepúlveda Amor, Bernardo, "Reflexiones sobre la política exterior de México", Foro Internacional, vol. XXIV, núm. 4, (1984), pp. 407-414.
- Schoultz, Lars, Beneath the United States. A History of U.S. Policy Toward Latin America, Cambridge, Harvard University Press, 1998.
- Schoultz, Lars y William Smith (eds.), Security, Democracy and Development in U.S.- Latin American Relations, Miami, University of Miami Press, 1994.
- Shifter, Michael, "The United States and Colombia: Partners in Ambiguity", Current History, vol. XCIX, núm. 634, (2000), p. 51-55.

- “A Shaken Agenda: Bush and Latin America”, Current History, vol. CI, núm. 2, p. 51-54.
- Smith, Peter H., El combate a las drogas en América, trad. J. J. Utrilla, México, FCE, 1992.
- Talons of the Eagle: Dynamics of U.S.- Latin American Relations, segunda edición, Nueva York-Oxford, OUP, 2000.
- Tokatlián, Juan Gabriel, “Estados Unidos y los cultivos ilícitos en Colombia: los trágicos equívocos de una fumigación fútil”, Working Papers. Colombia in Context, Berkeley, University of California, 2001.  
(<http://www.socrates.berkeley.edu>)
- Toro, María Celia, “La política mexicana contra el narcotráfico: un instrumento de política exterior”, en Mónica Vereá (y co-eds.), Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos, México, ITAM/UNAM/FCE, 1998, pp. 135-157.
- Vaicius, Ingrid y Adam Isacson, “Plan Colombia: The Debate in Congress, 2000”, International Policy Report, diciembre de 2000. (<http://www.ciponline.org>)
- Vilas, Carlos, (comp.), La democratización fundamental. El populismo en América Latina, México, Consejo Nacional Para la Cultura y las Artes, 1994.
- Washington Office on Latin America, Clear and Present Dangers: The U.S. Military and the War on Drugs in the Andes, WOLA, Washington DC, 1991.
- Waldman, Peter y Fernando Reinares (comps.), Sociedades en Guerra Civil. Conflictos violentos en Europa y América Latina, Barcelona, Paidós, 1999.

## Dependencias gubernamentales en internet

### México:

Procuraduría General de la República: <http://www.pgr.gob.mx>

Presidencia de la República: <http://www.presidencia.gob.mx>

### Colombia:

Departamento Nacional de Planeación: <http://www.dnp.gov.co>

Presidencia de la República de Colombia: <http://www.presidencia.gov.co>

Sistema de Información de la Defensa Nacional: <http://www.minidefensa.gov.co>

Ministerio de Comercio Exterior: <http://www.minicomex.gov.co>

Página de la presidencia sobre el proceso de paz: <http://www.hechosdepaz.gov.co>

### Estados Unidos:

Agencia Central de Inteligencia (CIA): <http://www.cia.gov>

Reportes de la Oficina General de la Contraloría (GAO): <http://www.gao.gov>

Departamento de Defensa de Estados Unidos: <http://www.defenselink.mil>

Departamento de Estado de Estados Unidos: <http://www.usinfo.state.gov>

Departamento de Justicia de Estados Unidos: <http://www.usdoj.gov>

Oficina de Política Nacional de Control de Drogas:  
<http://www.whitehousedrugpolicy.gov>

Oficina de Censos de EEUU : <http://www.census.gov>

### Otros sitios en Internet

Center for International Policy: <http://www.ciponline.org>

Human Rights Watch: <http://www.hrw.org>

Inter Press Service: <http://www.ips.org>

Oficina de Naciones Unidas para el Control de Drogas: <http://www.odccp.org>

### Revistas y Periódicos

The Economist

Los Angeles Times

The New York Times

The Washington Post

Reforma

El Universal

El Tiempo (Colombia)

Revista Cambio (México)

Revista Cambio (Colombia)

Proceso

Milenio. Diario

El Financiero

**TABLA I**  
**Asignaciones del Plan Colombia de acuerdo a sus cuatro componentes**  
**(Millones de dólares)**

| ESTRATEGIAS  | TOTAL           | RECURSOS ESTATALES | CRÉDITO (BONOS DE PAZ) | EEUU         | RESTO DEL MUNDO |
|--|-----------------|--------------------|------------------------|--------------|-----------------|
| RECUPERACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL  | 1004.3          | 104.3              | 900                    | 0            | 64.7            |
| ASISTENCIA TECNICA EN RECAUDO DE IMPUESTOS, REGULACIÓN BANCARIA Y TARIFAS    | 15              | 15                 |                        |              | 60              |
| ASISTENCIA TECNICA PARA EL DESARROLLO DE EXPORTACIONES DE FRUTAS Y VEGETALES | 89.3            | 89.3               |                        |              |                 |
| RED DE APOYO SOCIAL  | 900             |                    | 900                    |              |                 |
| FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y DESARROLLO SOCIAL                            | 1968.8          | 886                |                        | 224          | 858.8           |
| ATENCIÓN HUMANITARIA   | 575.2           | 170.2              |                        | 88.5         | 316.5           |
| Atención a la población desplazada   | 192.7           | 155.2              |                        | 37.5         |                 |
| Atención a poblaciones vulnerables   | 14.3            | 14.3               |                        |              |                 |
| Difusión de la DDHHH y DIH   | 51.8            | 0.8                |                        | 51           |                 |
| DESARROLLO ALTERNATIVO INTEGRAL  | 1,037           | 359.4              |                        | 135.5        | 542.3           |
| Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social                            | 97.2            | 26.2               |                        | 71           |                 |
| Procesos Productivos   | 187.6           | 123.1              |                        | 64.5         |                 |
| Sostenibilidad Ambiental   | 26.5            | 26.5               |                        |              |                 |
| Infraestructura  | 183.6           | 183.6              |                        |              |                 |
| OTROS PROYECTOS POR EJECUTAR DE RECURSOS DE BONOS                            | 356.4           | 356.4              |                        |              |                 |
| APOYO AL PROCESO DE PAZ  | 54              | 6                  | 0                      | 0            | 48              |
| LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO   | 3664.4          | 3030.1             |                        | 634.3        | 0               |
| Fortalecimiento del gobierno de Colombia en la lucha antinarcóticos          | 1948.3          | 1531.4             |                        | 416.9        |                 |
| Esfuerzos de Interdicción  | 220.4           | 118.6              |                        | 101.8        |                 |
| Inteligencia   | 30.1            | 30.1               |                        |              |                 |
| Asistencia a la policía nacional   | 1365.6          | 1250               |                        | 115.6        |                 |
| Infraestructura carcelaria   | 100             | 100                |                        |              |                 |
| <b>Total</b>   | <b>6,691.51</b> | <b>4026.4</b>      | <b>900</b>             | <b>858.3</b> | <b>971.5</b>    |

(Fuente: Departamento Nacional de Planeación. <http://www.dnp.gov>)

**TABLA II****El paquete de ayuda de Estados Unidos a Colombia y a sus vecinos en el marco del Plan Colombia  
(Millones de dólares)**

|  |                |
|--|----------------|
| <b>TOTAL</b>   | <b>1,319.1</b> |
| Mantenimiento y renovación de las bases de supervisión aérea (Forward Operating Locations)** | <b>116.5</b>   |
| Trabajo de Inteligencia para el Departamento de Defensa                                      | <b>7</b>       |
| Programa Clasificado de Inteligencia del Departamento de Defensa                             | <b>55.3</b>    |
| Actualización de radares para el servicio aduanal (aviones P-3)                              | <b>68</b>      |
| Programa de rastreo de "grandes capos" del Departamento del Tesoro (Drug Kingpin)            | <b>2</b>       |
| Aviones de reconocimiento de vuelo bajo del Departamento de Defensa                          | <b>30</b>      |
| Ayuda para Perú<br>(\$32 mdd para erradicación)  | <b>32</b>      |
| Ayuda para Bolivia<br>(\$25 mdd for erradicación, \$85 mdd para desarrollo alternativo)      | <b>110</b>     |
| Ayuda para Ecuador<br>(\$12 mdd para interdicción; \$8 mdd para desarrollo alternativo)      | <b>20</b>      |
| Ayuda para otros países  | <b>18</b>      |
| <b>Ayuda para Colombia</b>   | <b>860.3</b>   |

El total de la asistencia es de 1,319 millones de dólares, de los cuales 65% se destinan exclusivamente a Colombia (\$860.3 mdd) El resto es asistencia a otros países y a agencias de Estados Unidos con presencia en la región. (\$61.3 mdd para Manta, Ecuador; \$10.3 mdd para Aruba; \$43.9 mdd para Hato, Curacao; \$1.1 mdd para planeación)

(Fuente: Center for International Policy. <http://www.ciponline.org>)

**TABLA III**  
**Lo que corresponde a Colombia**  
**(860.3 millones de dólares)**

|                                   |                |
|-----------------------------------|----------------|
| <b>ASISTENCIA MILITAR</b>         | <b>519.2</b>   |
| <b>Asistencia Policiaca</b>       | <b>123.1</b>   |
| <b>Desarrollo Alternativo</b>     | <b>68.5</b>    |
| <b>Ayuda para los desplazados</b> | <b>37.5</b>    |
| <b>Derechos Humanos</b>           | <b>51.0</b>    |
| <b>Reforma Judicial</b>           | <b>13.0</b>    |
| <b>Procuración de Justicia</b>    | <b>45.0</b>    |
| <b>Paz</b>                        | <b>3.0</b>     |
|                                   |                |
| <b>Total</b>                      | <b>\$860.3</b> |

(Fuente: Center for International Policy. <http://www.ciponline.org>)

**TABLA IV**  
**La Nueva Iniciativa Regional Andina**

| <b>PAÍS</b>      | <b>ASISTENCIA MILITAR Y POLICIACA</b> | <b>ASISTENCIA ECONOMICA Y SOCIAL</b> | <b>TOTAL</b>        |
|------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|---------------------|
| <b>Colombia</b>  | \$243.5 mdd                           | \$137 mdd                            | <b>\$380.5 mdd</b>  |
| <b>Perú</b>      | \$75 mdd                              | \$119.87 mdd                         | <b>\$194.87 mdd</b> |
| <b>Bolivia</b>   | \$48 mdd                              | \$74 mdd                             | <b>\$122 mdd</b>    |
| <b>Ecuador</b>   | \$15 mdd                              | \$31.85 mdd                          | <b>\$46.85mdd</b>   |
| <b>Brasil</b>    | \$6 mdd                               | \$12.6 mdd                           | <b>\$18.6 mdd</b>   |
| <b>Venezuela</b> | \$5 mdd                               | \$5 mdd                              | <b>\$5.5 mdd</b>    |
| <b>Panamá</b>    | \$5mdd                                | \$8.5 mdd                            | <b>\$13.5 mdd</b>   |
| <b>Total</b>     | <b>\$397.5 mdd</b>                    | <b>\$384.82 mdd</b>                  | <b>\$782 mdd</b>    |

De acuerdo con el Departamento de Estado, la ayuda para estos países es prioritariamente para interdicción de narcóticos [military/police assistance], aunque también puede usarse para desarrollo alternativo en la medida de lo posible . (Fuente: Departamento de Estado, <http://www.usinfo.gov>)

**TABLA V**  
**Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social**  
**Anuncios de cooperación internacional para Colombia (mdd)**

| País                   | MESAS DE APORTANTES MADRID |            |             | MESA DE APORTANTES BOGOTÁ |             |             | TOTAL MESA DE APORTANTES |             |                |
|------------------------|----------------------------|------------|-------------|---------------------------|-------------|-------------|--------------------------|-------------|----------------|
|                        | Crédito                    | Coop.      | Total       | Crédito                   | Cooperación | Total       | Crédito                  | Cooperación | Total          |
| <b>España</b>          | 70                         | 30         | 100         |                           |             |             | 70                       | 30          | <b>100</b>     |
| <b>Noruega</b>         |                            | 20         | 20          |                           |             |             |                          | 20          | <b>20</b>      |
| <b>BID</b>             | 100                        |            | 100         |                           |             |             | 100                      |             | <b>100</b>     |
| <b>Banco Mundial</b>   | 100                        |            | 100         |                           |             |             | 100                      |             | <b>100</b>     |
| <b>CAF</b>             | 100                        |            | 100         |                           |             |             | 100                      |             | <b>100</b>     |
| <b>Naciones Unidas</b> |                            | 30         | 30          |                           |             |             |                          | 30          | <b>30</b>      |
| <b>Unión Europea</b>   |                            |            |             |                           | 90          | 90          |                          | 90          | <b>90</b>      |
| <b>Suiza</b>           |                            |            |             |                           | 12          | 12          |                          | 12          | <b>12</b>      |
| <b>Portugal</b>        |                            |            |             |                           | 0.3         | 0.3         |                          | 0.3         | <b>0.3</b>     |
| <b>Japón</b>           | 70                         |            | 70          | 100                       | 5           | 105         | 170                      | 5           | <b>175</b>     |
| <b>Canadá</b>          |                            |            |             |                           | 40          | 40          |                          | 40          | <b>40</b>      |
| <b>Italia</b>          |                            |            |             | 10                        | 5           | 15          | 10                       | 5           | <b>15</b>      |
| <b>Suecia</b>          |                            |            |             |                           | 16          | 16          |                          | 16          | <b>16</b>      |
| <b>Finlandia</b>       |                            |            |             |                           | 2           | 2           |                          | 2           | <b>2</b>       |
| <b>Estados Unidos*</b> |                            | 224        | 224         |                           |             |             |                          | 224         | <b>224</b>     |
| <b>Total</b>           | 440                        | 304        | 744         | 110                       | 170.3       | 280.3       | 550.0                    | 474.3       | <b>1,024.3</b> |
|                        | <b>59%</b>                 | <b>41%</b> | <b>100%</b> | <b>39%</b>                | <b>61%</b>  | <b>100%</b> | <b>54%</b>               | <b>46%</b>  | <b>100%</b>    |

\*Corresponde a los recursos del paquete de ayuda aprobado por el Congreso de Estados Unidos, destinado al componente de fortalecimiento institucional y desarrollo social.

(Fuente: Departamento de Planeación, República de Colombia. Abril de 2001, <http://www.dnp.gov.mx>)

# **Plan Colombia**

Texto oficial difundido por la Presidencia de la República de Colombia

## **INTRODUCCION**

Colombia se encuentra en el umbral del siglo XXI, orgullosa pero amenazada, frente al reto histórico de establecer y consolidar una sociedad dentro de la cual el Estado pueda ejercer su verdadera autoridad y cumplir con sus obligaciones fundamentales, de acuerdo con la Constitución Política:

".... Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. "

Hoy, todos estos objetivos están en juego. Nuestra mayor responsabilidad como gobierno es construir un país mejor y más seguro para las generaciones de hoy y mañana y asegurar que el Estado sea una fuerza más eficaz para la tranquilidad, la prosperidad y el progreso nacionales. Debemos construir un Estado de justicia social que proteja a todos los ciudadanos y mantenga vigentes sus derechos a la vida, la dignidad y la propiedad, la libertad de creencia, opinión y de prensa.

Para que este propósito fundamental se vuelva realidad para Colombia, debemos superar las dificultades y situaciones cambiantes del ámbito nacional e internacional. Debemos enfrentar los retos de una economía internacionalizada y otros heredados de nuestra historia y evolución. Nuestros retos determinantes se han originado en la proliferación del narcotráfico y en el impacto económico, político y social del proceso de globalización.

No cabe duda que Colombia padece de los problemas de un Estado que aún no ha sabido consolidar su poder, una falta de confianza en la capacidad de sus fuerzas armadas, policía y sistema judicial, de garantizar la permanencia del orden y la seguridad; una crisis de credibilidad en los distintos niveles y en las varias instancias de gobierno; y corrupción en la conducta de los sectores público y privado. Todo esto ha sido fomentado y agravado por los desestabilizadores efectos del narcotráfico, el cual, con sus vastos recursos económicos ha venido generando una violencia indiscriminada, y al mismo tiempo ha socavado nuestros valores hasta un punto comparable solamente con la era de la prohibición en los Estados Unidos.

De esta forma, y a pesar de haber logrado 40 años de crecimiento continuo, la economía colombiana no ha podido canalizar los beneficios de su prosperidad hacia el pueblo en general, ni ha logrado disminuir sus niveles de pobreza en forma significativa. La violencia y la corrupción, alimentados por el narcotráfico, han generado desconfianza entre los inversionistas extranjeros, hecho que ha sido uno de los mayores obstáculos en nuestro camino hacia la modernización. La inversión extranjera es un elemento esencial en la generación de empleo y en el logro de una posición estable y próspera para Colombia en un mundo ahora globalizado.

En resumen, las aspiraciones del pueblo colombiano, y las labores de su gobierno, han sido frustradas por el narcotráfico, y esto ha dificultado los esfuerzos del gobierno en el cumplimiento de sus deberes constitucionales. Un círculo vicioso y perverso de violencia y corrupción ha agotado los recursos indispensables para la construcción y éxito de un Estado moderno.

Entendemos que el logro de nuestros objetivos dependerá de un proceso social y de gobierno que probablemente durará muchos años, años en los cuales será de vital importancia obtener un consenso duradero dentro de la sociedad donde la gente entienda y exija sus derechos, al tiempo que esté dispuesta a cumplir con sus deberes.

Frente a todo esto, mi gobierno tiene el compromiso inexorable de fortalecer al Estado, recuperar la confianza de nuestros ciudadanos y restaurar las normas básicas de una sociedad pacífica. El logro de la paz no es cuestión de una simple voluntad de hacerla; la paz se debe construir; y sólo nos llegará mediante la estabilización del Estado y una mayor capacidad de garantizar a cada uno de los ciudadanos, en todo el país, que tendrán seguridad y la libertad para ejercer sus derechos y libertades.

Las negociaciones con los grupos insurgentes, ya iniciadas por mi gobierno, constituyen el núcleo de nuestra estrategia, ya que es crítico resolver un conflicto que ya lleva 40 años como fuente de obstáculos para la creación del Estado moderno y progresista en que Colombia debe convertirse con urgencia. La búsqueda de la paz y la defensa de las instituciones democráticas exigirán esfuerzos continuos, fe y persistencia para combatir con éxito las presiones y dudas inherentes en un proceso tan lleno de dificultades.

La lucha contra el narcotráfico es otro de los temas importantes del Plan Colombia. Nuestra estrategia busca adelantar una alianza entre los países productores y los países consumidores de narcóticos, basada en los principios de reciprocidad e igualdad. El tráfico en drogas ilícitas constituye una amenaza transnacional compleja, una fuerza destructora en todas nuestras sociedades, que conlleva consecuencias inimaginables para los consumidores del veneno, y efectos arrolladores a partir de la violencia y corrupción que generan sus inmensas ganancias. La solución no se logrará con recriminaciones mutuas entre países productores y consumidores. Nuestros esfuerzos nunca serán suficientes a menos que formen parte de una alianza de alcance realmente internacional para combatir el narcotráfico.

Colombia ha demostrado su indeclinable compromiso y ha sufrido grandes sacrificios en la búsqueda de una solución definitiva al fenómeno del narcotráfico, al conflicto armado, a las violaciones de derechos humanos y a la destrucción del medio ambiente ocasionada por los cultivos ilícitos.

Sin embargo, debemos reconocer que ahora, veinte años después de la llegada de los cultivos de marihuana a Colombia, junto con un aumento en la producción de coca y amapola, el narcotráfico sigue creciendo en importancia como fuerza desestabilizadora; es una causa de distorsiones en nuestra economía, de una reversa en los avances logrados en la redistribución de tierras, una fuente de corrupción en la sociedad, un multiplicador de la violencia, y un factor negativo en el clima de inversión y lo que es más grave de todo sirve como fuente de los crecientes recursos de los grupos armados.

Colombia ha asumido el liderazgo en la lucha mundial contra las drogas, en sus enfrentamientos con los carteles, y a costa de las vidas de muchos de sus mejores ciudadanos. Hoy, cuando el narcotráfico tiene una estructura más dispersa, más internacional y más oculta y que por ello es más difícil de combatir el mundo sigue ensayando nuevas estrategias. Actualmente se destinan mayores recursos a la educación y a la prevención que en épocas anteriores. Los resultados se pueden ver en los niveles más altos de decomiso y expropiación de fondos y propiedades producto del narcotráfico. Recientemente, Colombia ha montado operaciones para destruir los laboratorios y redes de distribución. Estamos mejorando y fortaleciendo la seguridad y el control de nuestros ríos y espacio aéreo con el fin de garantizar mayores decomisos, y estamos estudiando nuevos métodos de erradicación de los cultivos ilícitos. Los factores directamente relacionados con el narcotráfico, tales como el lavado de activos, el contrabando de precursores químicos y el tráfico de armas, son componentes de un problema polifacético que exige una reacción en todas partes del mundo donde hay producción, transporte o consumo de drogas ilícitas.

En el camino hacia el éxito, también necesitamos reformas en el corazón de nuestras instituciones, especialmente en las fuerzas armadas, con el fin de apoyar la ley y recuperar la confianza y la seguridad para todos los colombianos en todos los rincones del país. Para consolidar y mantener el estado de derecho, es indispensable tener unas fuerzas armadas y de policía fuertes, responsables y ágiles en su respuesta, con un compromiso contundente por la paz y el respeto a los derechos humanos. Trabajaremos incansablemente hacia el éxito, convencidos que nuestra obligación primordial como gobierno es garantizar que nuestros ciudadanos puedan ejercer sus derechos y libertades fundamentales sin miedo.

Pero al mismo tiempo la estrategia para la paz y el progreso depende de la reforma y modernización de otras instituciones, para que el proceso político pueda funcionar como un instrumento eficaz de progreso económico y de justicia social. En este sentido, debemos disminuir las causas y factores que generan violencia, mediante la apertura de nuevos caminos hacia la participación social y la creación de una conciencia colectiva que responsabilice al gobierno por los resultados. Nuestra estrategia en esta área incluye una iniciativa específica para garantizar que dentro de cinco años habrá acceso universal a la educación y un sistema de salud adecuado, con especial atención para los sectores más vulnerables y abandonados. Adicionalmente, trataremos de fortalecer la administración local a fin de hacerla más sensible y de más ágil respuesta a las necesidades del ciudadano. Asimismo, fomentaremos una participación activa del pueblo en general en la lucha contra la corrupción, el secuestro, la violencia y el desplazamiento de las personas y comunidades de zonas de conflicto.

Por último, Colombia necesita ayuda para fortalecer su economía y para generar empleo. El país necesita un mejor y más justo acceso a los mercados internacionales donde nuestros productos son competitivos. La colaboración de los Estados Unidos, de la Comunidad Europea y del resto de la comunidad internacional es indispensable para el desarrollo económico del país. Ese mismo desarrollo servirá como una fuerza para combatir el narcotráfico, ya que promete alternativas de empleo lícito para las personas que de otra manera recurrirían al crimen organizado o a los grupos insurgentes que se

alimentan del narcotráfico. Estamos convencidos que el primer paso hacia una globalización en el sentido real de la palabra es la creación de una solidaridad global. Por ello Colombia busca el apoyo de sus socios en esta empresa. No podemos tener éxito sin programas de desarrollo alternativo en las áreas rurales y de un mejor acceso a otros países para nuestras exportaciones lícitas. Esta es la única manera de contrarrestar el tráfico de drogas.

Hay razones para ser optimistas sobre el futuro de Colombia, especialmente si recibimos una respuesta positiva de la comunidad internacional en nuestros esfuerzos para crear una prosperidad general acompañada de justicia social. Esto permitirá que los colombianos avancemos hacia una paz duradera.

El filósofo español Miguel de Unamuno dijo que "La fe no es creer en lo invisible, sino crearlo". Hoy una Colombia en paz, progresista y libre de drogas es un ideal invisible; pero estamos comprometidos en hacerlo una realidad en el futuro. Con un compromiso pleno, toda nuestra determinación y recursos, y con la solidaridad y apoyo de nuestros aliados internacionales en la lucha común contra el flagelo del narcotráfico, podremos forjar y forjaremos una nueva realidad, una Colombia moderna, democrática y pacífica, que entrará al nuevo milenio en plena prosperidad, no en el vilo de la subsistencia, y sobre todo con orgullo y dignidad como miembro de la comunidad mundial.

## **PLAN COLOMBIA: PLAN PARA LA PAZ, LA PROSPERIDAD Y EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO**

En el umbral del Siglo XXI, Colombia enfrenta el reto de la consolidación de las responsabilidades centrales del Estado. Debe recuperar la confianza entre sus ciudadanos, y dentro de este proceso, las normas básicas de convivencia social.

Es compromiso del gobierno recuperar las responsabilidades centrales del Estado: la promoción de la democracia, el monopolio de la aplicación de la justicia, la integridad territorial, la generación de condiciones para empleo, el respeto por los derechos humanos y dignidad humana, y la conservación del orden público.

Las debilidades de un Estado que todavía se encuentra involucrado en un proceso de consolidación han sido agravadas por las fuerzas desestabilizadoras del narcotráfico. Las reformas progresistas de principios de los noventa abrieron las puertas a una época de mejores oportunidades para los colombianos, pero fueron distorsionadas y compenetradas por influencias corruptoras en círculos tanto económicos como políticos; fomentando la violencia y la corrupción. Recientemente, la relación financiera entre los varios grupos armados y los narcotraficantes ha logrado intensificar el conflicto armado, y ha limitado la capacidad del Estado para cumplir con sus responsabilidades más importantes.

La recuperación de esta capacidad por parte del Estado exige un proceso de reconstrucción de la sociedad y de la comunidad. En este sentido, la paz no es una cuestión simplemente de voluntad política. Por el contrario, se tiene que construir la paz gradualmente, y para ello debe haber avances en la institucionalización y en el fortalecimiento del Estado con el fin de garantizar la seguridad y el respeto por los derechos y libertades de todos los ciudadanos, en todas partes del territorio nacional.

Un punto central en la estrategia consiste en las negociaciones con la guerrilla, que busca poner fin a conflictos que han tenido cambios profundos con el paso del tiempo. Si esta estrategia es exitosa, ello facilitará el proceso de la construcción de la sociedad, además, un acuerdo de paz negociado con la guerrilla sobre la base de la integridad territorial, la democracia y los derechos humanos fortalecería el estado de derecho y la lucha contra el narcotráfico.

Al mismo tiempo, la paz también requiere de actividades económicas fuertes y viables para que el ciudadano pueda mejorar sus condiciones sociales y económicas, creando así condiciones apropiadas para una conciliación duradera. El gobierno ha propuesto una estrategia económica, complementada con una estrategia de desarrollo alternativo para lograr esta meta y para ofrecer incentivos para reducir los cultivos ilícitos. Su meta es promover nuevas actividades económicas y actividades alternativas en la agricultura con atención especial a la recuperación del medio ambiente y a la protección de los ecosistemas frágiles que han sido amenazados por los cultivos ilícitos. La estrategia se forma con base en esquemas de participación que involucran el sector privado, el Estado y los beneficiarios mediante acciones orientadas hacia la demanda que se encuentra ligada a los mercados nacionales e internacionales.

Un propósito central de la estrategia también es la formación de una visión colectiva entre el país consumidor, el país productor y los demás países involucrados

en la cadena de las drogas ilícitas, aplicando los principios básicos de reciprocidad e igualdad. Esta alianza debe facilitar una respuesta concertada a las amenazas del narcotráfico, una de las actividades más rentables del mundo. El narcotráfico no sólo ha aumentado la corrupción dentro de la sociedad y disminuido la confianza en las actividades comerciales lícitas, sino que también ha alimentado el conflicto. Representa una fuente internacionalizada de financiación para los diferentes grupos armados, y ha ayudado a aumentar su influencia económica y su control territorial. En Colombia y en otros países, con la elaboración e implantación de una estrategia integral para combatir los elementos principales responsables por los cultivos ilícitos, la lucha contra el narcotráfico ha logrado resultados positivos que beneficiarán tanto a Colombia como al resto del mundo.

Colombia ha venido trabajando hacia estos objetivos y ha logrado éxitos notables en la lucha contra los carteles de la droga y el narcoterrorismo. Sin embargo, hoy Colombia enfrenta la peor crisis económica de su historia. Desgraciadamente, la capacidad del gobierno de resolver el problema está especialmente limitada en un momento cuando la violencia, intensificada por el narcotráfico, se encuentra en auge.

### **Las Diez Estrategias del Plan Colombia**

1. Una estrategia económica que genere empleo, que fortalezca la capacidad del Estado para recaudar impuestos, y que ofrezca una fuerza económica viable para contrarrestar el narcotráfico. La expansión del comercio internacional, acompañada por un mejor acceso a los mercados extranjeros y de acuerdos de libre comercio que atraigan inversión extranjera e interna son factores claves en la modernización de nuestra base económica y para la generación de empleo. Dicha estrategia es esencial en un momento en que Colombia enfrenta su peor crisis económica en 70 años, con un desempleo hasta del 20 por ciento, lo cual a su vez limita severamente la capacidad del gobierno para luchar contra el narcotráfico y la violencia que éste genera.

2. Una estrategia fiscal y financiera que adopte medidas severas de austeridad y ajuste con el fin de fomentar la actividad económica, y de recuperar el prestigio tradicional de Colombia en los mercados financieros internacionales.

3. Una estrategia de paz que se apunte a unos acuerdos de paz negociados con la guerrilla con base en la integridad territorial, la democracia y los derechos humanos, que además deban fortalecer el estado de derecho y la lucha contra el narcotráfico.

4. Una estrategia para la defensa nacional para reestructurar y modernizar las fuerzas armadas y la Policía, para que estos recuperen el estado de derecho, y proporcionen seguridad en todo el territorio nacional, en contra del delito organizado y los grupos armados y para proteger y promover los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

5. Una estrategia judicial y de derechos humanos, con el fin de reafirmar el estado de derecho y para asegurar una justicia igualitaria e imparcial para todos, y al mismo tiempo que promueva las reformas ya iniciadas en las fuerzas militares y la Policía para garantizar que éstas cumplan con su papel en la defensa y respeto de los derechos y la dignidad de todos.

6. 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. Una estrategia de desarrollo alternativo, que fomente esquemas agropecuarios y otras actividades económicas rentables para los campesinos y sus familias. El desarrollo alternativo también contempla actividades de protección ambiental que sean económicamente factibles, con el fin de conservar las áreas selváticas y poner fin a la expansión peligrosa de los cultivos ilícitos sobre la Cuenca Amazónica y sobre los vastos parques naturales que son a la vez áreas de una biodiversidad inmensa y de importancia ambiental vital para la comunidad internacional. Dentro de este marco, la estrategia incluye proyectos productivos sostenibles, integrales y participativos, en combinación con la infraestructura necesaria y dedica atención especial a las regiones que combinan altos niveles de conflicto con bajos niveles de presencia del Estado, un capital social frágil y degradación grave del medio ambiente, como son el Magdalena Medio, el Macizo Colombiano y el suroccidente de Colombia.

8. Una estrategia de participación social que apunte a una concientización colectiva. Esta estrategia busca desarrollar una mayor responsabilidad dentro del gobierno local, el compromiso de la comunidad en los esfuerzos anticorrupción y una presión constante sobre la guerrilla y sobre los demás grupos armados, con el fin de eliminar los secuestros, la violencia y el desplazamiento interno de individuos y comunidades. Esta estrategia también incluye la colaboración con empresarios locales y grupos laborales, con el fin de promover modelos innovadores y productivos para así enfrentar una economía más globalizada, fortalecer de este modo nuestras comunidades agropecuarias y reducir los riesgos de violencia rural. Adicionalmente, esta estrategia busca fortalecer las instituciones formales y no formales que fomenten cambios en los patrones culturales a través de los cuales se desarrolla la violencia, y que se fortalezcan. Además incluye la promoción de mecanismos y programas pedagógicos para aumentar la tolerancia, los valores esenciales de la convivencia y la participación en asuntos públicos.

9. Una estrategia de desarrollo humano que garantice servicios de salud y de educación adecuados para todos los grupos vulnerables de nuestra sociedad durante los próximos años, especialmente incluidos no solamente los desplazados o afectados por la violencia, sino también los sectores sumergidos en condiciones de pobreza absoluta.

10. Una estrategia de orientación internacional que confirme los principios de corresponsabilidad, acción integrada y tratamiento equilibrado para el problema de la droga. Se deben tomar acciones simultáneas contra todos los eslabones de la cadena de este flagelo. Asimismo, el costo de dicha acción y de sus soluciones debe recaer sobre los países involucrados habida cuenta de su capacidad económica individual. El papel de la comunidad internacional también es vital para el éxito del proceso de paz,

de acuerdo con los términos del derecho internacional y con el consentimiento del gobierno colombiano.

## **I. EL PROCESO DE PAZ**

Colombia ha sufrido un conflicto armado durante más de 35 años. El gobierno actual ha iniciado un proceso de negociación que busca lograr un acuerdo de paz negociado con la guerrilla sobre la base de integridad territorial, la democracia y los derechos humanos. Si esta estrategia tiene éxito, se fortalecería muy rápidamente el estado de derecho, y la lucha contra el narcotráfico en todo el país.

El proceso de paz obviamente es una de las prioridades principales del gobierno. El presidente Pastrana ha asumido un liderazgo personal del papel del gobierno junto con la colaboración del Alto Comisionado para la Paz, quien es nominado directamente por el Presidente. El Comisionado, cuyo cargo es de rango ministerial, trabaja junto con los líderes de la sociedad y del sector privado, quienes dedican *pari passu* sus esfuerzos hacia la solución del conflicto.

El área desmilitarizada (o "zona de distensión") fue creada por Ley para garantizar la seguridad necesaria con miras a avanzar en las negociaciones con la guerrilla. Esta ley permite que el Presidente cree y suspenda un área de distensión como expresión de la soberanía del Estado. La Ley solamente restringe la presencia del Ejército y la Policía dentro de dicha área y suspende órdenes de captura, sin embargo, no restringe la actividad de los funcionarios elegidos a nivel local o regional.

El proceso de paz es además parte de una alianza estratégica en contra del narcotráfico, la corrupción, y la violación de los derechos humanos. Para que este proceso se vuelva factible y duradero, se necesita un apoyo complementario en las áreas de seguridad y defensa, una alianza entre la producción, el consumo, la distribución y la comercialización de drogas, el lavado de activos y el tráfico de armas; y un plan de desarrollo que genere empleo y llegue a los más necesitados.

## **El Conflicto Armado y la Sociedad Civil**

En el conflicto hay tres protagonistas. Al lado de la guerrilla existen las Farc y el Eln, cuyas raíces son los movimientos agrarios y la guerra fría respectivamente. Del otro lado, existen los grupos de autodefensa al margen de la ley, quienes buscan una solución armada al conflicto guerrillero, y un reconocimiento político mayor para su organización. Finalmente, y en medio del fuego cruzado se encuentra la gran mayoría de los colombianos, quienes en muchas ocasiones sufren en manos de los actores armados.

El movimiento guerrillero tiene sus raíces en los antagonismos tradicionales del campo y de la política en la sociedad colombiana, alimentados en parte por la retórica ideológica de la confrontación capitalista-comunista. Con el transcurso de los años, la lucha para ampliar su presencia territorial y su adquisición de influencia política y militar ha sido financiada por la extorsión y el secuestro, y más recientemente mediante "impuestos" cobrados por los intermediarios del narcotráfico.

En los últimos 30 años, Colombia ha cambiado de una economía principalmente rural a una economía urbana, y más del 70 por ciento de la población vive actualmente en áreas urbanas. De acuerdo con las encuestas efectuadas, ante la terminación de la guerra fría, el apoyo antes más ampliamente disponible para la guerrilla ha disminuido a un cuatro por ciento de la población. La guerrilla reconoce que bajo estas circunstancias no podrá ganar el poder mediante una lucha armada. A pesar del rechazo general de sus ideas y métodos, la guerrilla sigue buscando ventajas por medios militares.

Como consecuencia, se ha iniciado el proceso de paz para permitir que la sociedad en general tenga un papel central. Existe un consenso social entre los representantes de la sociedad, los intereses económicos y hasta entre los grupos armados en el sentido de que la paz es una meta inmediata. Como resultado, la participación de la sociedad en general se considera como necesaria para la aplicación de presiones sobre los grupos armados con el fin de lograr una solución política al conflicto armado y el respeto por el derecho humanitario internacionalmente reconocido. El aporte dinámico de la sociedad colombiana también es esencial para el desarrollo de ideas y propuestas con el fin de adelantar el proceso y garantizar la continuidad del consenso en el sentido de que se requiere un acuerdo negociado, con la participación de la comunidad internacional.

## **La Situación Actual**

El proceso de paz ha hecho avances reales en varios frentes. En lo que respecta a las Farc, se creó una zona de distensión para albergar las negociaciones y esto ha sido una ayuda para que ambas partes formulen una agenda, proceso que culminó en mayo de 1999. Ya que las condiciones han sido satisfactorias, se puede dar comienzo a la fase de las negociaciones.

En cuanto al Eln, el gobierno ha autorizado a un grupo de notables ciudadanos para que ayuden a negociar la liberación de rehenes y ha aceptado iniciar conversaciones activas como preparación para una convención nacional, inmediatamente después de su liberación.

El gobierno sigue luchando en contra de los grupos de autodefensa al margen de la ley, pero este hecho no significa que no esté dispuesto a buscar alternativas y maneras pacíficas para dismantelar su infraestructura y sus operaciones.

Durante el proceso de paz, el Ejército Nacional y la Policía necesariamente seguirán aumentando sus capacidades con miras a mantener una presencia efectiva en todo el territorio nacional y asegurar un arreglo pacífico.

Fundamentalmente, el logro de la paz recae sobre tres pilares: primero, en los avances de los acuerdos ya logrados entre el gobierno y las principales organizaciones guerrilleras (Farc y Eln) para que se despejen como agentes legítimos en diálogos serios para la paz. Segundo, para lograr acuerdos parciales de acuerdo con la agenda de 12 puntos acordada entre el gobierno y las Farc, que asegure un acuerdo de paz permanente antes del fin del gobierno actual. Y tercero, y más importante que todo, los acuerdos deben convertirse en una realidad.

### **El Papel de la Comunidad Internacional**

El papel de la comunidad internacional es esencial para el éxito del proceso de paz. Más específicamente, Colombia necesita apoyo en dos áreas: la diplomático y la financiera. La comunidad internacional podrá actuar como intermediaria, como observador, o en una etapa posterior, como verificador del cumplimiento de los acuerdos a que se haya llegado. Adicionalmente, es muy importante que la comunidad internacional rechace con todas sus fuerzas cualquier y toda acción terrorista y violación del Derecho Internacional Humanitario y que ejerza presión a fin de seguir adelantando el proceso.

En el campo de las relaciones bilaterales, la colaboración militar y de policía es vital. La acción colectiva por parte de los países vecinos no es solamente menos efectiva que la acción bilateral, sino que puede servir como impedimento al proceso de negociación. En esta área sería de mayor beneficio la coordinación de operaciones militares y de policía, y el mejoramiento de seguridad fronteriza y el apoyo de equipos y de tecnología.

Con referencia a la acción diplomática por parte de los países vecinos, el gobierno de Colombia en esta etapa delicada de negociación, prefiere el diálogo bilateral y consultas confidenciales con los países interesados en el proceso. En cualquier manifestación de la participación internacional en el proceso de paz, es necesario respetar las normas de derecho internacional y que sea aceptable al gobierno colombiano. Debe existir una observancia estricta a los principios de la no intervención y la no interferencia con los asuntos internos del Estado, y esto sólo puede ocurrir después de consultas con el gobierno de Colombia y con el apoyo del mismo.

El gobierno de Colombia ha establecido un Fondo de Inversión para la Paz como canal para asistencia financiera directa a nivel internacional para el proceso de paz. Este fondo se empleará para apoyar los proyectos de desarrollo económico y social hacia las áreas más afectadas por el conflicto armado. Para este propósito, se ha constituido un grupo de consulta de expertos con el apoyo del BID, cuya función será la de asesorar y vigilar el uso de los fondos en varios países. Estos recursos se emplearán para complementar los fondos ya asignados por el gobierno de Colombia. Un proceso de paz exitoso también tendrá un impacto positivo sobre la lucha contra la

droga, ya que el gobierno podrá ampliar su implantación de la ley y de los programas de desarrollo alternativo hacia las áreas más involucradas en la producción de narcóticos. La actividad guerrillera y el narcotráfico son los problemas que, aun entrelazados de cierta manera, tienen orígenes y objetivos diferentes. La guerrilla opera bajo un esquema revolucionario de tipo político militar que exige una solución negociada, lo cual en ningún caso sería aplicable a los narcotraficantes.

## **II. REENCAUZANDO LA ECONOMIA**

### **Visión general**

El gobierno de Colombia ha tenido que enfrentar la herencia de una economía en franco deterioro. El desempleo ha llegado a un pico histórico de casi el 20 por ciento y el producto interno bruto ha pasado por su tercer trimestre consecutivo de crecimiento negativo. Algunos choques externos (precios bajos del café y de otros productos básicos y daños mayores por terremotos) han agravado las debilidades económicas del país (un déficit fiscal creciente desde los tempranos años 1990 y problemas en el sector bancario). El conflicto, y la situación de inseguridad pública sirven para aumentar la erosión de la confianza en la economía. A medida que las oportunidades de empleo sigan desapareciendo debido a la recesión económica, más y más colombianos estarán buscando su forma de vida en un comercio desestabilizante en narcóticos y en otras actividades ilegales.

El elemento central de la estrategia del gobierno es la estabilización de la economía, y un regreso al equilibrio fiscal. Estas medidas establecerán una base para un crecimiento sostenido en el comercio del sector privado y en la inversión. Esta confianza renovada, junto con un sistema bancario saneado, finanzas centrales estables, mejoras en el orden público, y el aumento de exportaciones colombianas junto con medidas para mejorar el clima para la inversión crean un ambiente en el cual el crecimiento del sector privado genera empleo.

Dada la necesidad de una consolidación fiscal, Colombia necesita asistencia financiera para ayudar a cubrir su presupuesto de seguridad y antinarcóticos, lo mismo que las necesidades apremiantes de inversión social. Al tiempo que los narcotraficantes y los grupos rebeldes siguen financiándose a través de los productos del narcotráfico, el Estado se ha visto obligado a hacer recortes en áreas críticas debido a la carga del endeudamiento y el servicio del mismo. (En los últimos cinco años la deuda total de Colombia casi se ha doblado, subiendo de 19.1 por ciento del PIB en 1995 hasta el 34 por ciento del PIB en 1999). Como parte de los recortes presupuestales, se han presentado reducciones dramáticas en las asignaciones a las Fuerzas Armadas, la Policía y el sistema judicial (20%). Será necesario obtener apoyo externo a fin de que el gobierno pueda consolidar sus reformas económicas y al mismo tiempo aumentar el flujo de recursos para financiar el esfuerzo militar y satisfacer las necesidades sociales. De este modo el gobierno podrá establecer una base sólida para el crecimiento económico liderado por el sector privado y al mismo tiempo garantizar que la situación económica actual no genere empleo adicional en actividades criminales.

### **Medidas de estabilización**

El gobierno está trabajando para estabilizar el ambiente macroeconómico, con énfasis especial en la eliminación de desequilibrios en las cuentas fiscales y los problemas del sector bancario.

Durante el último año, se han hecho recortes en el gasto público, la base para el IVA se amplió, se estableció un impuesto especial sobre las operaciones financieras y se implementaron controles sobre la evasión de impuestos. El año entrante, la mayor parte de los salarios de los empleados públicos serán congelados y se efectuarán mayores recortes en la burocracia y en el gasto diferente al de la inversión.

Un nuevo conjunto de reformas estructurales, entre ellas la racionalización de las finanzas públicas regionales, reformas a la seguridad social y la creación de un fondo de pensiones regional, ha sido presentado al Congreso de la República. Con esto se busca reducir el déficit fiscal estructural y estabilizar el nivel de endeudamiento. Las empresas y la banca estatal serán privatizadas con el fin de aumentar su productividad y, aportar a la financiación del ajuste fiscal. ISA e Isagen, dos electrificadoras de orden nacional y catorce distribuidores de energía regionales de menor tamaño ya están para la venta, al igual que Carbocol. Tres bancos estatales se privatizarán el año entrante.

Este ajuste fiscal ha sido difícil por dos razones: la destrucción causada por el terremoto en el eje cafetero en enero requiere de una inversión de casi el uno por ciento del PIB, y la estrategia financiera diseñada para impedir una crisis bancaria exigirá casi el doble de esa suma.

El gobierno está coordinando sus actividades estrechamente con las instituciones financieras internacionales. En este momento está negociando con el Fondo Monetario Internacional en relación con un programa de ayuda para tres años con el fin de apoyar el plan del gobierno para las reformas fiscales y estructurales. La ayuda del Banco Mundial y del BID está prestando apoyo a los esfuerzos del gobierno para reformar el sector financiero y las finanzas públicas.

Adicionalmente, el gobierno ha preparado una red de apoyo social para aliviar el impacto negativo que el ajuste fiscal tenga sobre los sectores más vulnerables de la población. Con el desempleo al nivel del 20 por ciento existe un grupo vulnerable que incluye las familias desplazadas desde las áreas de conflicto en todo el país. Los instrumentos de política imitan las políticas implementadas con éxito en países similares: obras públicas específicas, subsidios para las necesidades básicas (especialmente para los niños y madres solteras) y crédito enfocado. El gobierno está trabajando con los organismos financieros para garantizar que el programa de estabilización fiscal no perjudique los sectores más vulnerables de la sociedad. El gobierno necesita financiamiento externo adicional con el fin de implementar su estrategia. Es necesario proveer apoyo para reducir al mínimo el impacto negativo de la consolidación fiscal sobre el desempleo y otros problemas sociales en el corto plazo, ya que estos, en último caso fomentan la proliferación de actividades criminales.

## **La Promoción de Comercio e Inversión**

Con una bonanza económica a principios de los años 90, Colombia pudo reducir su desempleo hasta el ocho por ciento, lo cual a su vez disminuyó en mayor grado la influencia de los grupos del crimen organizado en las grandes ciudades. La recesión ha afectado estas áreas urbanas en forma grave, con un desempleo en Bogotá del 20 por ciento y en Cali de casi el 23 por ciento. Esta situación se ha deteriorado ya que gran parte del producto del narcotráfico se lava a través de las importaciones de contrabando hacia Colombia, hecho que alimenta la violencia, disminuye los ingresos fiscales y ocasiona daños mayores en el empleo de las industrias que compiten con el contrabando. De este modo, el desempleo tiene un impacto grave como causa de desestabilización en las ciudades y debe ser combatido mediante la reactivación de la producción industrial.

En los últimos diez años, Colombia ha abierto su economía, tradicionalmente cerrada, con una rápida expansión tanto de exportaciones como de importaciones. Sin embargo, el sector agropecuario ha sufrido graves impactos ya que la producción de algunos cereales tales como el trigo, el maíz, la cebada, y otros productos básicos tales como soya, algodón y sorgo han resultado poco competitivos en los mercados internacionales. Como resultado de ello, se han perdido 700.000 hectáreas de producción agrícola frente al aumento de importaciones durante los años 90, y esto a su vez ha sido un golpe dramático al empleo en las áreas rurales que a la vez son la escena principal del conflicto armado. La modernización esperada de la agricultura en Colombia ha progresado en forma muy lenta, ya que los cultivos permanentes en los cuales Colombia es competitiva como país tropical, requieren de inversiones y créditos sustanciales puesto que son de rendimiento tardío.

A falta de un espacio para una expansión fiscal, se requiere la inversión privada tanto interna como extranjera para la recuperación y la generación del empleo en negocios lícitos. Sin embargo, esta nueva inversión se encuentra amenazada por el deterioro en la confianza de los inversionistas. En especial, la inversión extranjera es necesaria no solamente para ayudar a satisfacer la necesidad continua de la economía para nueva financiación, sino además indispensable para la modernización del eje industrial del país, lo cual proporcionaría a su vez un alivio más rápido al problema del desempleo.

Colombia ha desarrollado un plan estratégico de diez años para aumentar su comercio exterior. Esto es vital para el desarrollo económico y para contrarrestar las tentaciones del narcotráfico ya que ello ayudaría en las iniciativas del sector privado y aumentaría la inversión tanto extranjera como interna en los sectores no tradicionales.

El plan involucra el desarrollo de inteligencia comercial sobre la demanda mundial y la promoción de integración regional e interregional bajo lineamientos estratégicos. Al mismo tiempo, involucra el diseño de políticas que reúnan a los sectores industriales, agrícolas y de servicios bajo una política de comercio, construyan una infraestructura diseñada para mejorar la productividad y apoyen la innovación tecnológica orientada hacia exportaciones en forma adecuada y la formación de capital humano. En este esfuerzo, el gobierno atenderá especialmente a la promoción de las empresas pequeñas y medianas para la creación de empleo en el sector privado.

El plan implica también la implantación de medidas para atraer la inversión extranjera y promover la expansión del comercio. Estas medidas incluyen el cumplimiento de obligaciones actuales bajo la Ronda de Uruguay, especialmente en relación con la administración aduanera, la protección de propiedad intelectual y la inversión. Adicionalmente, Colombia tomará medidas para promover un ambiente favorable para el comercio electrónico con el fin de crear nuevas oportunidades de negocios y mejorar la competitividad de los negocios actuales.

Colombia reconoce que la transparencia y el debido proceso en la contratación estatal es un elemento esencial para el logro de una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos. Por este motivo está comprometida con el esfuerzo de perfeccionar un convenio sobre transparencia en la contratación estatal con la OMC.

Igualmente mira hacia sus mayores socios comerciales con el fin de ampliar el acceso a sus mercados para los productos en los cuales goza de una ventaja competitiva. El apoyo continuado de los Estados Unidos y la Unión Europea para el acceso preferencial a los mercados es vital para el desarrollo económico de Colombia y para poner fin a situaciones de violencia, ya que promueve iniciativas del sector privado y ayuda a ampliar la inversión en sectores no tradicionales; de este modo crea empleo que de otra forma sería absorbido por el narcotráfico, por los grupos alzados en armas, o por los grupos de autodefensa al margen de la ley. En especial la oportuna ampliación de la duración del ATPA sería de gran importancia, para disminuir las incertidumbres que rodean tanto el comercio como la inversión. Del mismo modo, el alcance del ATPA debe ser ampliado para hacerlo comparable con las condiciones concedidas a otros países en la subregión, especialmente a los productos cubiertos por la Iniciativa para el Caribe (CBI).

En igual sentido se requiere del apoyo de la Unión Europea a través del Sistema General de Preferencias (SGP), cuya extensión para que cubra el período 2002-2004 es vital, lo mismo que en el caso del SGP Andino. El impacto socioeconómico de este último como lo ha evaluado la propia Comisión Europea ha sido muy efectivo en la erradicación de cultivos ilícitos y la lucha contra el narcotráfico, así como para la promoción del comercio, la inversión y la generación de empleo.

Colombia debe trabajar en conjunto con la comunidad internacional para negociar acuerdos bilaterales de comercio (BIT) como mecanismo para proteger las inversiones extranjeras. Con la Comunidad Europea ya se han firmado tratados bilaterales de inversión con dos miembros España y Gran Bretaña y se han comenzando negociaciones con Francia, Alemania, Italia y los Países Bajos. Con Estados Unidos hay que avanzar además lo más pronto que sea posible hacia acuerdos de "cielos abiertos" con el fin de facilitar los servicios de transporte aéreo de carga y pasajeros. Con tal fin, Colombia trabajará sobre el cumplimiento de normas internacionales de seguridad aérea. Además, Colombia estudiará las posibilidades de utilizar más recursos del Banco Mundial y del BID tales como IFC y MIGA, y buscará una utilización más efectiva de programas norteamericanos existentes tales como financiación OPIC, EXIM y TDA, con el fin de promover actividades de inversión.

Colombia debe crear el espacio para soluciones alternativas a los cultivos ilícitos, al igual que asegurar que los cultivos alternativos respondan a los retos de un sector agrícola moderno. Esto generaría empleo en el sector rural, lo cual sería vital

para el éxito de la estrategia general para la paz y el desarrollo. Colombia necesita asistencia técnica y financiera en las áreas de salud y requisitos fitosanitarios, con el fin de reducir los costos de producción, fomentar un mayor desarrollo de las agroindustrias, y para adelantar avances en investigación y desarrollo biotecnológico. En este sentido, Colombia asegurará que su régimen para los productos biotecnológicos sea transparente y eficiente.

### **III. LA ESTRATEGIA ANTINARCOTICOS**

El gobierno ha establecido la lucha contra la producción y tráfico de drogas como una de sus mayores prioridades. El narcotráfico constituye una amenaza para la seguridad interna no sólo de Colombia sino de otras naciones consumidoras y productoras.

Las enormes utilidades del narcotráfico y su gran poder desestabilizador hacen que el narcotráfico se haya convertido en un factor central en la generación de violencia en todo el país. Por este motivo, el gobierno deberá enfocarse en el problema y está comprometido a combatirlo en las áreas del tráfico, producción, consumo y cualquier otro elemento que apoye dicha actividad y por ende amenace las instituciones democráticas e integridad de la Nación.

El fortalecimiento de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas mediante un proceso de modernización, reestructuración y profesionalización es un paso esencial para que una y otras adquieran la capacidad de restablecer el estado de derecho y restaurar la seguridad de los colombianos en todo el país, y al tiempo impedir las incursiones de grupos irregulares y de grupos delictivos, especialmente los grupos asociados con el narcotráfico.

El Gobierno Nacional se ha comprometido en implantar una estrategia antinarcóticos a largo plazo, con los lineamientos que se dan a continuación:

#### **Estrategia Basada en Valores Humanos**

Las Fuerzas Armadas y la Policía, en sus esfuerzos contra el tráfico de drogas, observarán un código de conducta que asegure la preservación de las libertades democráticas y la defensa de la vida, honra y bienes de los ciudadanos. Esta estrategia dará prioridad a la promoción del respeto y la protección de los derechos humanos para todos los colombianos.

El fenómeno del conflicto interno se ha imputado a la inestabilidad inducida por cuatro vectores cuyas actividades agresivas fomentan una violencia física, psicológica, social y política: las organizaciones del narcotráfico, los grupos subversivos, los grupos de autodefensa al margen de la ley y la delincuencia común.

Aunque los movimientos guerrilleros tienen sus raíces en las áreas rurales de Colombia, y por lo menos, en parte, en una confrontación ideológica, su lucha por ampliar su control territorial ha sido financiado por las prácticas crecientes de extorsión y otras actividades ilegales. Por lo menos el 30 por ciento de sus ingresos de hoy, provienen de "impuestos" cobrados sobre la hoja y pasta de coca recaudados por los intermediarios en las áreas de cultivo.

El narcotráfico constituye un elemento desestabilizador para toda sociedad democrática, generando inmensas sumas de dinero para los grupos armados al

margen de la ley. El narcotráfico tiene efectos multiplicadores de gran peligro incluido el producto del cultivo, procesamiento y tráfico, todos los cuales han facilitado un aumento notable en el número de grupos armados, y su capacidad bélica.

La guerrilla y los grupos de autodefensa al margen de la ley amenazan al Estado con intentos de controlar el territorio soberano mediante la interrupción del orden público en asaltos, secuestros, retenes viales y ataques terroristas. Los traficantes dependen de cultivos de coca y amapola en áreas remotas fuera del control del gobierno, tanto el tráfico como el procesamiento se realizan en el sur del país donde existe una presencia fuerte de la guerrilla. Mientras esta fuente independiente de drogas y de ingresos permanece fuera del control de las Fuerzas Armadas y la Policía, la guerrilla, los grupos de autodefensa al margen de la ley y los narcotraficantes se fortalecerán y representarán una amenaza mayor al Estado.

### **Objetivos Estratégicos**

La meta de los próximos seis años es la de reducir en un 50 por ciento el cultivo como procesamiento y distribución de la droga.

#### **Objetivo No.1:**

Fortalecer la lucha contra el narcotráfico y dismantelar las organizaciones de traficantes mediante esfuerzos integrales dirigidos por las Fuerzas Armadas: (1) combatir el cultivo ilícito mediante la acción continua y sistemática del Ejército y de la Policía, especialmente en la región del Putumayo y en el sur del país y fortalecer la capacidad de la Policía en la erradicación de dichos cultivos. El gobierno no tolerará ningún vínculo entre los miembros de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional con ningún grupo armado o fuerza al margen de la ley; (2) establecer control militar sobre el sur del país con propósitos de erradicación. Destruir las instalaciones de procesamiento, y mejorar la intersección de drogas y de precursores en los medios terrestres, aéreos, marítimos y fluviales; (3) restablecer el control gubernamental sobre las áreas clave de producción de drogas.

#### **Objetivo No. 2:**

Fortalecer el sistema judicial y combatir la corrupción: (1) fortalecer las instituciones de la Fiscalía, las cortes, las defensorías y especialmente las unidades de derechos humanos; (2) reforzar y capacitar los cuerpos técnicos de investigación; (3) apoyar los grupos anticorrupción responsables por la investigación de funcionarios públicos; (4) reformar el sistema carcelario; (5) aplicar las leyes sobre la extradición; (6) obtener una propuesta para procesos verbales en casos penales, y entre tanto, elaborar el reglamento para los procedimientos penales actuales llevados a cabo en audiencia pública.

#### **Objetivo No.3:**

Neutralizar el sistema financiero de los narcotraficantes y decomisar sus recursos para el Estado: (1) fortalecer los esfuerzos anticontrabando; (2) realizar un programa agresivo de decomiso de activos; (3) congelar y decomisar cuentas bancarias y activos en Colombia y en el exterior.

#### **Objetivo No.4:**

Neutralizar y combatir a los agentes de la violencia aliados con los narcotraficantes: (1) aumentar la seguridad contra el secuestro, la extorsión y el terrorismo; (2) impedir la adquisición de armas por los grupos que se benefician del narcotráfico, mediante esfuerzos coordinados a nivel internacional.

**Objetivo No. 5:**

Integrar las iniciativas nacionales a los esfuerzos regionales e internacionales: (1) compartir información e inteligencia con otras agencias de seguridad en el país; (2) aportar y coordinar con las operaciones y esfuerzos regionales e internacionales.

**Objetivo No. 6:**

Fortalecer y ampliar los planes de desarrollo alternativo en las áreas afectadas por el narcotráfico: (1) ofrecer oportunidades de empleo alternativo y servicios sociales a la población de las áreas de cultivo; (2) promover campañas masivas de información sobre los peligros de las drogas ilícitas.

## **ELEMENTOS BASICOS DE LA ESTRATEGIA ANTINARCOTICOS**

Aunque la lucha contra el narcotráfico es una actividad principalmente de la Policía Nacional, 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 amenaza.

### **Acciones Complementarias de la Estrategia**

Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional han diseñado un conjunto de acciones para apoyar sus respectivos roles y responsabilidades.

### **Derechos Humanos y Operaciones**

Todas las unidades de las Fuerzas Armadas deben asegurar la protección de la democracia y de los derechos humanos como responsabilidad prioritaria en la ejecución de operaciones antinarcóticos, lo mismo que en la lucha contra los grupos insurgentes y los grupos de autodefensa. Las Fuerzas Armadas aumentarán su capacitación en derechos humanos antes, durante y después de cada fase. La protección de la población civil exige esfuerzos adicionales en la lucha contra los grupos de autodefensa al margen de la ley en las áreas de cultivo y procesamiento.

### **Operaciones Aéreas**

Consolidar el control sobre el espacio aéreo nacional por todos los medios disponibles. Restringir el uso del espacio aéreo (inteligencia de todas las agencias, acciones de la Fuerza Aérea). Aumentar la autonomía de vuelo para las operaciones de la Fuerza Aérea en misiones de interceptación. Proporcionar apoyo adicional para interceptación con misiones más frecuentes y aumentando su cobertura geográfica. Mejorar el programa de interceptación aérea, con énfasis en el oriente del país.

### **Operaciones Fluviales y Marítimas**

Mejorar y aumentar el apoyo operacional para la Armada Nacional y la Infantería de Marina. Mejorar los esfuerzos en el control de las importaciones de precursores

químicos. Interceptar los precursores químicos en acciones aéreas, terrestres, marítimas y fluviales (Ejército, Infantería de Marina, Fuerza Aérea, Policía Nacional). Mejorar controles para interceptar el movimiento de drogas en tierra por parte de la Policía Antinarcóticos en los puertos y aeropuertos.

### **Aumento de apoyo operacional de las Fuerzas Armadas para la Policía Antinarcóticos**

Mayor uso de operaciones conjuntas con la Policía Antinarcóticos. Fortalecer los esfuerzos conjuntos entre Colombia y Estados Unidos. Mejorar la protección de nuestras propias fuerzas. Integrar las fuerzas para la obtención y análisis de inteligencia. Aumentar el número de tropas empleadas en operaciones. Aumentar la movilidad en las selvas, con énfasis en operaciones aéreas y fluviales. Mejorar la capacidad de las unidades para realizar operaciones conjuntas nocturnas.

### **Operaciones contra laboratorios y centros de acopio**

Destruir la infraestructura de producción (Inteligencia, Ejército, Infantería de Marina, Fuerza Aérea, Policía Nacional). Combatir los grupos de protección armada de los traficantes (Ejército, Infantería de Marina, Fuerza Aérea). Aumentar la capacidad de la Policía Antinarcóticos y las Fuerzas Armadas para detectar laboratorios. Aumentar los medios de destrucción de la infraestructura. Disminuir la capacidad de traficar en materias primas y drogas (Inteligencia, Policía Nacional, Armada, Ejército, Fuerza Aérea).

### **Erradicación de cultivos**

Fortalecer y aumentar el uso de operaciones conjuntas de seguridad durante tareas de fumigación y erradicación. Apoyar las nuevas estrategias del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas en las pruebas y desarrollo de agentes de control biológico ambientalmente seguros y confiables, con el fin de encontrar nuevas tecnologías de erradicación.

### **Resumen**

El propósito de esta estrategia es fortalecer la lucha contra el narcotráfico mediante la coordinación de todos los elementos de las Fuerzas Armadas y de la Policía en contra de los traficantes. Nuestra meta es eliminar la producción de drogas a gran escala, de acabar con la violencia y delincuencia a gran escala de los grupos armados, promover el respeto por los derechos humanos y romper los nexos entre los grupos armados y el apoyo que reciben de la industria del narcotráfico.

## **IV. LA REFORMA DEL SISTEMA JUDICIAL Y LA PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS**

Colombia se ha comprometido a construir un sistema de justicia que sea equitativo y eficaz. Las reformas garantizarán que el sistema sea transparente como accesible e independiente. Estas reformas eficaces constituyen un elemento clave en el restablecimiento de la confianza del público en el Estado. Los problemas de Colombia

involucran el sistema de justicia penal en su totalidad. Igualmente, afectan una serie de dependencias del gobierno en las tres ramas de su actividad. La rama ejecutiva trabaja estrechamente con la legislativa y la rama judicial para asegurar una efectiva coordinación e implantación de estas estrategias.

### **Consolidación del estado de derecho**

Colombia investigará, procesará y condenará a los narcotraficantes y otros delincuentes. Estos delincuentes deben ser detenidos en cárceles de alta seguridad, con el fin de impedir que continúen con sus actividades de delincuencia desde los patios. De acuerdo con la ley colombiana los criminales internacionales aquellos que han violado las leyes de otros países deben ser extraditados para ser juzgados en las jurisdicciones donde se hayan recopilado las pruebas de sus actividades. El gobierno garantizará que estos esfuerzos adicionales para combatir el narcotráfico y los grupos armados no se hagan a costa de la protección de la democracia, de los derechos humanos y del estado de derecho.

Para esta prioridad, Colombia fortalecerá sus iniciativas con el fin de hacer cumplir las leyes nacionales y multilaterales incluidas a) investigaciones y capacitación multilaterales, y b) protección efectiva de testigos y funcionarios judiciales; extraditará a los delincuentes internacionales de acuerdo con las leyes nacionales e internacionales; mejorará el sistema carcelario con el fin de que cumpla con normas internacionales de seguridad, incluidas facilidades adecuadas y personal capacitado y profesional; y extenderá iniciativas multilaterales para fiscalizar y decomisar los embarques de precursores.

Con el fin de restablecer la seguridad y el bienestar del público se debe disminuir la incidencia del secuestro y crimen común en las calles, en ambos casos inaceptablemente altos, pero en muchos casos producidos por el narcotráfico.

Las estrategias para esta prioridad incluyen el desarrollo de programas antiviolencia en todo el país con la participación de las Fuerzas Armadas y de la Policía, el sistema de justicia y los líderes comunitarios, con énfasis en los delitos relacionados con el narcotráfico; y el diseño, capacitación y dotación de una unidad antisequestros para investigar y procesar a los secuestradores.

### **Responsabilidad del sistema judicial**

Colombia se ha comprometido a respetar el estado de derecho y seguirá fortaleciendo todos los aspectos de su sistema judicial. Esto incluye el apoyo para la transición continua a un sistema acusatorio (incluidos procesos verbales e investigaciones eficaces) y a una mayor agilidad de proceso en todo el sistema judicial, con el fin de asegurar que habrá acceso universal a la justicia sin importar la ubicación geográfica o nivel de ingresos. El gobierno liderará los esfuerzos para hacer que el sistema judicial sea más justo y eficaz, más transparente y más accesible.

Con este fin, el gobierno buscará disminuir la impunidad mediante mejoras en el sistema de fiscalías, investigaciones más efectivas y procesos más ágiles. Proporcionará una coordinación efectiva para la rama judicial, incluida la comunicación abierta y orientación efectiva de políticas entre las diferentes ramas y dependencias del Estado responsables para la reforma judicial y su administración; aumentará la

capacitación de funcionarios judiciales, incluidos los jueces, defensores y fiscales con el fin de garantizar que sus decisiones sean transparentes para el público, y que el resultado sea justo en todos los casos, incluidos los casos militares en jurisdicciones civiles; implementará un plan de estudios nuclear para el cuerpo técnico de investigación en una academia única para su capacitación; y garantizará el acceso del público a la justicia y a una justa defensa en todo el país.

### **La promoción, Respeto y Protección de los Derechos Humanos**

El gobierno, bajo la coordinación de la oficina del Vicepresidente de la República, se ha comprometido totalmente a la protección y materialización de los derechos fundamentales, de acuerdo con las obligaciones de Colombia bajo los tratados y pactos internacionales.

El gobierno está cumpliendo con sus obligaciones internacionales mediante la divulgación de un entendimiento más profundo de los derechos humanos a través de los medios, y por medio de la aplicación de un modelo pedagógico para ser aplicado en las Fuerzas Armadas, con apoyo político y material para el trabajo de las unidades de derechos humanos y capacitación para periodistas en derechos humanos y en el Derecho Internacional Humanitario. Al mismo tiempo, el gobierno está trabajando en colaboración con el Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Colombia.

El gobierno ha iniciado una estrategia contra la impunidad. En el último año se han creado una serie de comités interinstitucionales cuyo propósito es el de insistir en la investigación y condena de los casos más graves de violaciones de derechos humanos. Antes del fin de 1999 el gobierno habrá conformado una Comisión Permanente de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario. El gobierno ha enviado proyectos de ley al Congreso de la República en materia de desapariciones forzadas, delitos de lesa humanidad (laesa humanitas) y la ratificación de la Corte Penal Internacional.

Existe también una estrategia de protección para las personas que trabajan en la defensa de los derechos humanos, con el apoyo del Programa para Testigos y Personas Amenazadas, y de una orden presidencial en el sentido de que los funcionarios públicos deben proteger a los que trabajan sobre los derechos humanos y apoyar su trabajo y el de las ONG.

### **Eliminar la Corrupción**

El producto del narcotráfico ha corrompido los funcionarios de todas las ramas del Estado y al sector privado, y se ha visto el deterioro de la confianza del público en las instituciones civiles. Colombia continuará con sus esfuerzos con miras a combatir la corrupción y garantizar que los culpables sean sometidos a las sanciones administrativas o penales del caso.

Estos objetivos se lograrán con la consolidación de iniciativas existentes, incluido el Programa Presidencial contra la Corrupción y la Unidad Anticorrupción de la Fiscalía; y mediante la divulgación efectiva de información financiera e investigación rigurosa de la honestidad de las personas antes y durante su vinculación laboral con el Estado.

El gobierno trabajará a través del Programa Presidencial y la Contraloría General de la República para mejorar la transparencia de la contratación estatal y de las transferencias hacia las entidades territoriales.

### **Privar a los Delincuentes del Producto de sus Actividades**

La prevención del lavado de activos y el decomiso del producto del narcotráfico (cuyo volumen se estima en más de un billón de dólares anuales) podrá financiar el esfuerzo para hacer cumplir la ley y otras iniciativas sociales (incluidos la reforma agraria, el desarrollo alternativo y el fortalecimiento de las instituciones), elementos críticos para una paz duradera.

Entre las estrategias para esta prioridad se incluyen: la implantación efectiva de la legislación existente con respecto a la confiscación de bienes y la implantación de modificaciones para garantizar la expedición de órdenes de decomiso de los bienes del narcotráfico; el refuerzo de leyes e instituciones existentes para combatir el lavado de activos, incluidas la Unidad Especial de la Fiscalía y la Unidad de Análisis e Información Financiera; la coordinación de las autoridades nacionales e internacionales para garantizar el intercambio efectivo de información y colaboración entre fiscalías; la destrucción de los nexos financieros entre narcotraficantes, guerrilla y autodefensas, por medio de programas de aplicación efectiva de la ley y de cooperación multilateral; la coordinación de fiscales, investigadores y agentes aduaneros y sus homólogos en el exterior en un esfuerzo para dismantelar el mercado negro de divisas; finiquitar el desarrollo de los mecanismos para distribuir bienes confiscados en acciones de interdicción multilaterales, de acuerdo al Derecho Internacional.

El Gobierno Nacional actuará en la forma más rápida posible para lograr la expropiación formal de los bienes decomisados a narcotraficantes sindicados, especialmente en lo relativo a sus propiedades. Estas propiedades se utilizarán principalmente para asentar pequeños agricultores y trabajadores provenientes de las áreas de plantación de hoja de coca, al igual que para familias desplazadas por la violencia rural.

### **Combatir el contrabando y fortalecer la interdicción de narcóticos**

Un elemento crucial en la eliminación del narcotráfico es el bloqueo de las rutas de transporte de drogas, precursores químicos y contrabando (lo cual muchas veces representa la repatriación de dinero de las drogas). Esto requiere de un esfuerzo conjunto en todos los puertos de entrada a Colombia y a lo largo de todas sus fronteras.

Entre las estrategias para combatir esta prioridad se incluyen: la coordinación de la aplicación efectiva en los mares, incluidos los esfuerzos conjuntos entre la Armada Nacional, la Fiscalía y sus homólogos extranjeros para incautar narcóticos y químicos y juzgar efectivamente a los infractores; el fortalecimiento y expansión de programas de seguridad portuaria existentes, que incluya todos los puertos de entrada; el mejoramiento de intercambio de información con las contrapartes extranjeras en cuanto a sospechosos, rutas, y patrones de métodos de transporte; el entrenamiento de una Policía Aduanera que cuente con todo el equipo necesario que garantice un control

efectivo en los puertos y aeropuertos; el fortalecimiento de cooperación internacional en la lucha contra el contrabando; colaboración estrecha con otros gobiernos, a fin de que el sector privado se comprometa a adoptar medidas de prevención y control del contrabando, implementando una política de conocer al cliente y obteniendo un mejor conocimiento acerca de las actividades de sus clientes.

### **Reducción de la demanda**

Colombia es frecuentemente percibida como un país productor de drogas ilícitas, pero la realidad es que el consumo, aunque actualmente a niveles bajos, aumenta rápidamente. Las campañas de prevención frente al consumo de drogas ilícitas están dirigidas principalmente a los jóvenes y diseñadas para desestimular el consumo de drogas y controlar el abuso de consumo de alcohol, tabaco y medicamentos que generen adicción. Las redes de tratamiento y rehabilitación también serán ampliadas para cubrir a un gran número de personas que hoy en día no tienen acceso a ellas.

## **V. DEMOCRATIZACION Y DESARROLLO SOCIAL**

El objetivo principal de esta estrategia es reducir las causas y las manifestaciones de violencia, progresiva y sistemáticamente, fortaleciendo la participación civil y la conciencia colectiva. Esta estrategia busca asegurar una mayor confianza en el gobierno local, participación comunitaria en actividades contra la corrupción y ejercer mayor presión sobre los grupos guerrilleros y otros grupos armados para acabar con el secuestro, la violencia y los desplazados. La estrategia también cubre la participación comunitaria que genere las condiciones sociales, económicas y culturales para la erradicación de cultivos ilícitos en las comunidades indígenas y campesinas.

### **Asistencia para las víctimas de la violencia**

Una de las metas de la estrategia de paz es el suministro de asistencia humanitaria adecuada para las víctimas del conflicto armado, acorde con los principios del Derecho Internacional Humanitario y la legislación interna e incluye seguros y compensación, rehabilitación física y psicológica, mecanismos para cuantificar y determinar las víctimas, y programas especiales para los más afectados (niños, mujeres cabeza de familia, la tercera edad y los grupos étnicos). El Gobierno Nacional definirá un marco normativo, estableciendo niveles mínimos de calidad y responsabilidad institucional con base en indicadores y procesos de vigilancia.

Con base en la Convención sobre los Derechos de los Niños de las Naciones Unidas, la asistencia humanitaria se concentrará principalmente en las necesidades físicas y psicológicas de los niños promoviendo su desarrollo y manteniéndolos alejados de los grupos armados. Adicionalmente, incluye rehabilitación, tratamiento psicosocial y entrenamiento y educación especial para los minusválidos, de acuerdo con sus necesidades individuales y colectivas. Finalmente, la estrategia comprende actividades para identificar y eliminar minas antipersonales y para reducir el riesgo de asentamiento en zonas de alto riesgo y de conflicto, a través de la integración económica y social.

### **Asistencia a los desplazados internos**

Las actividades en este campo buscan devolver los desplazados a sus hogares y garantizarles su estabilidad a través de programas de inversión social y productiva en las zonas de conflicto. La estrategia del gobierno Nacional para la asistencia a los desplazados estará estrechamente coordinada con el proceso de paz y el esfuerzo para incrementar la capacidad del gobierno local. Primordialmente, la asistencia a los desplazados será función de los Gobiernos municipales y de las ONG colombianas bajo el liderazgo de la Red de Solidaridad Social. El Gobierno Nacional también invitará a las organizaciones internacionales a participar a nivel municipal, para movilizar recursos adicionales y establecer mecanismos de verificación de la situación local.

De acuerdo con lo establecido en los Principios Rectores para la Asistencia a Desplazados Internos, las actividades del Gobierno Nacional buscan neutralizar las causas del desplazamiento, mejorando la seguridad en las áreas de mayor riesgo. En las áreas de conflicto, el Gobierno Nacional estructurará un sistema de alerta temprana para detectar amenazas inminentes de violencia, permitiendo de este modo que se pueda actuar a tiempo. Si no es posible prevenir el desplazamiento, el Gobierno Nacional proveerá lo necesario para satisfacer las necesidades locales.

Se tomarán medidas para garantizar la protección de los derechos de todos los desplazados y se establecerán mecanismos para ofrecer asistencia humanitaria de emergencia, como agua, nutrición, salud y protección. Se dará especial atención a las necesidades de personas de distintas edades, con servicios especiales para los niños, las mujeres y las minorías étnicas. Donde sea posible, el Gobierno Nacional apoyará y promoverá las Comunidades de Paz, a las cuales los desplazados pueden acudir y recibir servicios sociales y protección física.

### **Estrategia para el Desarrollo Alternativo**

Esta estrategia busca introducir alternativas integrales, participativas, rentables y económicamente sostenibles en áreas rurales, particularmente en aquellas zonas afectadas por la combinación de conflicto intensivo, presencia deficiente del Estado, capital social bajo, pobreza, cultivos ilícitos y problemas ambientales relacionados con ellos. Habrá especial prioridad que garantice el mantenimiento de proyectos productivos a largo plazo, principalmente para cultivos permanentes, sin dejar de lado los cultivos transitorios. La participación comunitaria garantizará el aprovechamiento de las capacidades locales y la demanda de los mercados nacionales e internacionales. La sostenibilidad se garantizará a través de alianzas estratégicas, con la participación de pequeños productores, inversionistas privados, los gobiernos locales y el nacional y asociaciones de productores. Un punto importante de la estrategia es el fomento de inversión privada en actividades orientadas a la demanda, con microempresas y mecanismos para la preventa de las cosechas. Estos proyectos serán apoyados por mecanismos financieros e inversión en infraestructura física, como carreteras, redes de transporte fluvial, proyectos de minería y electrificación, vivienda, sistemas de acueducto y saneamiento básico, e infraestructura adicional para dar apoyo a iniciativas productivas.

La estrategia busca mejorar las condiciones sociales y el ingreso de los campesinos directamente, y constituye el marco de la política para el abandono de los cultivos ilícitos. La anterior política está dirigida principalmente a pequeños agricultores (menos de tres hectáreas de producción) y a los trabajadores en las plantaciones. La actividad se determina por la proximidad de producción legítima a mercados potenciales, el origen de las personas productoras de los cultivos ilícitos y el potencial agrícola de la tierra en que se encuentran los cultivos ilícitos. En las áreas de cultivo de amapola, al igual que en aproximadamente una tercera parte de las áreas de cultivo de coca, normalmente es viable sustituir la producción ilícita de pequeños agricultores por uno o más cultivos lícitos. En estas zonas se intentará que los productores abandonen la producción de cultivos ilícitos suministrándoles asistencia para establecer cultivos legales y rentables, ofreciendo servicios de educación y salud, infraestructura municipal mejorada, y seguridad personal. El gobierno municipal, el sector privado y las ONG colombianas trabajarán con el Gobierno Nacional para establecer cultivos sostenibles y fortalecer los nexos entre los productores y los mercados urbanos locales.

Se estima que un 60 por ciento de las áreas de cultivo de coca se encuentran alejadas de sus mercados potenciales y son poco aptas para cualquier tipo de producción agrícola sostenible. El Gobierno Nacional estudia tres posibles maneras de ofrecer oportunidades legítimas de ingreso a pequeños agricultores y trabajadores de esas zonas. Primero, los agricultores y aquellos en condiciones similares tendrán la oportunidad de salir de las áreas de producción de coca y asentarse en tierras decomisadas del narcotráfico o en tierras suministradas por el Incora (Instituto Colombiano para la Reforma Agraria); segundo, se ofrecerán oportunidades laborales en pequeñas empresas de áreas urbanas de origen, para migraciones de productores de coca, para reducir el incentivo económico de la migración; tercero, el Gobierno Nacional trabajará con los grupos indígenas y los gobiernos locales para impulsar actividades económicas y ambientalmente rentables para conservar áreas de forestación, en un esfuerzo para frenar el avance de la frontera agrícola hacia ecosistemas frágiles. El trabajo en la conservación y la protección del medio ambiente también genera empleo para los antiguos cultivadores de coca.

El costo estimado de la estrategia de Desarrollo Alternativo para 1999-2002 es de 570,8 millones de dólares; 342,5 millones se utilizarán para proyectos de producción y transferencia de tecnología, 100 millones para infraestructura en áreas rurales, 86 millones para la conservación y restauración de áreas ambientalmente frágiles, y 42,3 millones de dólares para apoyar el desarrollo de las comunidades indígenas.

### **Desarrollo Sostenible en Áreas Ambientalmente Frágiles**

El conflicto armado afecta el hábitat natural de la misma forma que lo hace la expansión de la frontera agrícola (legal e ilegal, la cual ha destruido cerca de un millón de hectáreas de bosque desde 1974). Estas zonas incluyen una alta proporción de áreas de conservación y parques naturales, y existe amplia evidencia para demostrar que este proceso de expansión amenaza seriamente el resto de la Cuenca Amazónica.

Para combatir el problema, se han tomado ciertas acciones, entre ellas, la restauración de algunas áreas como parques naturales, al igual que la recuperación de

los bosques<sup>1</sup>, con lo cual se busca hacer un aporte a los objetivos mundiales de preservación de la Cuenca Amazónica (como se observa en la Convención sobre Cambios Climáticos). Adicionalmente, el Gobierno Nacional facilitará la transición de la producción agrícola insostenible hacia cultivos más adecuados para las condiciones locales y regionales. Finalmente, entre las actividades previstas se busca apoyar la reforestación a pequeña escala y la consolidación de mercados verdes para generar posibilidades comerciales locales.

### **El papel de las Comunidades Locales y los Municipios**

Los ciudadanos buscan seguridad, orden, empleo, servicios básicos y un mejor futuro para sus hijos. Los programas nacionales como aquellos para el desarrollo alternativo, protección ambiental, desplazados y asistencia para zonas de conflicto buscan la realización de esas expectativas de los ciudadanos, reduciendo de este modo los incentivos para las migraciones o para cultivos ilícitos. Las comunidades locales y los concejos municipales juegan un papel fundamental para garantizar que estos programas nacionales lleguen a su destino.

El fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales en la ejecución y desarrollo de planes nacionales de inversión, el trabajo con las ONG y empresas en la resolución de problemas, y el desempeño de todos los órganos es esencial para la estrategia de inversión social y desarrollo alternativo en Colombia.

El Gobierno Nacional trabajará por medio de la Red de Solidaridad Social, los ministerios y las ONG para apoyar a los gobiernos municipales en el manejo de recursos y habilidades técnicas, en el manejo de desplazados, desarrollo alternativo y lucha contra la pobreza. Cerca de 150 comunidades que habitan en zonas donde el conflicto y los cultivos ilícitos han interrumpido el suministro de servicios básicos, donde se ha sufrido una degradación ambiental y en las cuales existe un alto nivel de pobreza, serán seleccionadas en un periodo de dos años con el fin de que participen en programas de fortalecimiento institucional. Líderes comunitarios serán entrenados en técnicas de gobierno. Los gobiernos locales serán entrenados para promover la participación comunitaria en los procesos de toma de decisiones y en la solución de problemas sociales y económicos. La capacitación de líderes locales permitirá establecer prioridades acerca de las necesidades locales y las iniciativas para implementar y diseñar los servicios básicos requeridos, con el fin de que los recursos disponibles se utilicen de la manera más efectiva y eficiente posible.

Con el fin de maximizar la eficiencia, los gobiernos regionales y locales trabajarán con el Gobierno Nacional, empresas locales y ONG. La administración municipal buscará invertir el recaudo local, los recursos provenientes del presupuesto nacional y las donaciones para apoyar organizaciones locales en la satisfacción de las necesidades locales de alta prioridad.

Con el fin de fortalecer el desarrollo institucional, esta estrategia también promoverá una mayor confianza, legitimidad y fe en las instituciones públicas. Se fomentarán mecanismos formales e informales que inculquen la tolerancia, la justicia, la seguridad y los cambios en los patrones culturales que incitan a reacciones violentas, al conflicto. Todo ello se complementará con un apoyo activo para fomentar redes locales de paz.

Fuente: El Universal, periódico venezolano que incluye una versión manejable de este texto. En los sitios del gobierno colombiano se encuentra fragmentado. <http://www.eluniversal.com>.