

# **Relaciones Colombia - Estados Unidos Estudio síntesis y de coyuntura sobre el año 2001**

*Diana Marcela Rojas Rivera  
Universidad Nacional de Colombia  
Adolfo León Atehortúa Cruz  
Universidad Pedagógica Nacional*

## **Resumen**

*El presente artículo se propone presentar un ejercicio en síntesis acerca de la forma como se desarrollaron las relaciones Colombia – Estados Unidos durante el año 2001. En la coyuntura, su importancia radica en varios aspectos: el cambio de gobierno norteamericano, el surgimiento de la Iniciativa Regional Andina, los resultados iniciales del Plan Colombia, la posición de Estados Unidos frente al proceso de paz y el impacto del 11 de septiembre. Cada uno de estos aspectos se ilustrará en su respectivo acápite, precedidos por un breve análisis de lo que, en los estudios históricos y sociales, significa la coyuntura. La parte final dedica, así mismo, dos consideraciones en torno a las relaciones comerciales y los derechos humanos.*

## **Abstract**

*The present article contains a synthesis about the form like the relationships Colombia - United States were developed during the year 2001. In the joint, their importance resides in several aspects: North American government's change, the emergence of the Andean Regional Initiative, the initial results of the Plan Colombia, the position of United States in front of the process of peace and the impact of 11S. Each one of these aspects will be illustrated in their respective paragraph, preceded by a brief analysis on the meaning of the joint in the historical and social studies. The final part dedicates two considerations around the commercial relationships and the human rights.*

**Palabras Clave:** *Coyuntura, Relaciones Internacionales, Colombia-Estados Unidos*

*Plan Colombia, Proceso de paz, 11 de septiembre*

\*\*\*

## **1. A título de Introducción: Coyuntura, Historia e Interdisciplinariedad**

*El Estudio de la Política, de las Relaciones Internacionales y de la Historia, tiene su campo de acción en la sociedad. Tales disciplinas académicas coinciden en su propósito por definir realidades sociales y discernir acerca de sus condiciones concretas, significaciones y representaciones. Las estructuras sociales y sus instituciones -es decir, las formas de existencia y/o de organización social en lo político-, la relación misma entre sociedades nacionales y Estados, se ofrecen como objeto de conocimiento a estas disciplinas científicas. Asumirlo, implica por ende la necesidad interdisciplinaria: la sociedad sólo se presenta ante el pensamiento teórico en sus formas históricas concretas.*

*Los estudios de la Historia, de la Política y de las Relaciones Internacionales, se cruzan entonces en sus elecciones y métodos como disciplinas sociales. Al decir de Wright Mills, es en relación con lo histórico y lo socio-económico como se formulan los problemas de la Ciencia Política y como se plantean y afrontan las cuestiones e inquietudes que tales problemas encarnan<sup>1</sup>.*

*«En el sentido más general» pero con una visión propia del análisis histórico, Pierre Vilar define la coyuntura como «el conjunto de las condiciones articuladas entre sí que caracterizan un momento en el movimiento global de la materia histórica»<sup>2</sup>. En otras palabras, la coyuntura forma parte de un proceso general; es un momento inmerso en una totalidad. Pero hay una se-*

<sup>1</sup> Charles Wright Mills. *La imaginación sociológica*. México: F.C.E., 1961.

<sup>2</sup> Pierre Vilar. *Iniciación al vocabulario del análisis histórico*. Barcelona: Grijalbo, 1981.

*gunda faceta de singular importancia: la coyuntura contribuye a determinar y transformar ese proceso general, esa totalidad. No es un simple «producto-fenómeno»; por el contrario, en la medida en que grafica una «cima», un punto de curvatura en una serie, en un proceso, es a su vez productor de la estructura.*

*Estructura y coyuntura son, además, inseparables. Desde el punto de vista metodológico pueden pensarse como aspectos bilaterales aunque íntegros, correlacionados e interdependientes. Pero en el plano de lo real, una dicotomía de tal índole es ahistórica e impensable. Sólo se justifica, filosóficamente, para facilitar el establecimiento de hipótesis explicativas frente a los hechos sociales que ellas encierran o permiten.*

*El análisis de coyuntura, en conclusión, está constituido por sus relaciones con la estructura y la manera como ambas se influyen y determinan. Pero existe un elemento más de capital importancia, referido a la temporalidad de la estructura y de los procesos que puedan considerarse o no de coyuntura.*

*A partir de la Escuela de Annales, «tiempo» y «ritmo» han sido aspectos tan particularmente importantes como discutibles en la relación conceptual que de hecho se establece entre estructura y coyuntura. Según Fernand Braudel, no existe un tiempo social único y comparable, sino que, cada conjunto de fenómenos tiene ritmos y velocidades diferentes. El ritmo de las civilizaciones -por ejemplo- es un ritmo más lento que el de las coyunturas<sup>3</sup>.*

*Sin embargo, dicha diferencia no puede conducir al inanimismo ni prestarse a la traslación mecánica de sus componentes. La crítica más repetida frente a la Escuela de Annales reside en la ausencia de una teoría global de la sociedad que articule todos los elementos dispersos tras el empleo de una metodología rítmica del tiempo<sup>4</sup>. La «Histo-*

<sup>3</sup> Fernand Braudel. *Escritos sobre la Historia*. Madrid: Alianza Editorial, 1991, pp. 48-49.

<sup>4</sup> Cfr: Joseph Fontana. «Ascenso y caída de la escuela de los Annales», en: *Hacia una Nueva Historia*. Madrid: Akal Editor, 1976. pp. 109-127.

ria de la cultura y de las mentalidades», reconocida por los historiadores como la «historia de los tiempos más largos», ha redescubierto el procedimiento dialéctico que une al «tiempo corto» con el «tiempo largo» y que rescata incluso al acontecimiento para buscar en una investigación regresiva la respuesta a sus preguntas. La historia considerada más estática, la historia de las inercias o tiempos de latencia, pasa también por «una posibilidad real de mutaciones bruscas, de creatividad en caliente, de épocas o de momentos en los que se cristaliza brutalmente una sensibilidad nueva»<sup>5</sup>.

Tal es, en términos reales y concretos, la dinámica e intensa relación entre estructura y coyuntura; entre *tiempo largo* y *tiempo corto*, entre coyuntura y acontecimiento. «Las estructuras -expresa G. Duby- sólo existen por y en el hecho; y más aún, sólo mueren en y por los procesos factuales»<sup>6</sup>. Esa es, al mismo tiempo, la contradicción entre Historia y Estructuralismo: «incluso al nivel de las estructuras más profundas, al nivel de lo que cambia muy lentamente, el tiempo y el movimiento son elementos constitutivos de la estructura»<sup>7</sup>.

La observación de los hechos conduce al analista a la observación del movimiento de las estructuras y viceversa. Son precisamente los hechos -y entre ellos la coyuntura, la crisis- quienes colocan de presente el devenir estructural con todas sus manifestaciones. Parafraseando a Michel de Certeau, la coyuntura no es lo que se presenta al saber observador como la emergencia de una realidad: es la diferencia<sup>8</sup>. Según el criterio de Vilar, la coyuntura no crea,

<sup>5</sup> Michel Vovelle. *Ideologías y Mentalidades*. Barcelona: Ariel, 1.985. pp. 258-259.

<sup>6</sup> Citado por: A. Casanova y F. Hincker. *La Historia Hoy*. Barcelona: Avance, 1.974. Introducción, p. 31.

<sup>7</sup> Jacques Le Goff. «Los Métodos de la Historia y las Ciencias Humanas a propósito de la Edad Media», en: *La Historia Hoy*. Op. cit. p. 123.

<sup>8</sup> Cf. Michel de Certeau. *L'invention du quotidien*. Paris: Gallimard, 1990. Y, «Faire de l'histoire», en: *Recherches de science religieuse*, LVIII (1.970), 481-520.

sino que pone de manifiesto, agudizándolas, las contradicciones de la es-estructura<sup>9</sup>.

## **2. A título de ejemplo: Colombia – Estados Unidos, estudio síntesis sobre el año 2001**

*Aunque la atención por parte del gobierno norteamericano sobre la situación colombiana se mantuvo a lo largo del año 2001, no alcanzó el nivel sin precedentes mostrado durante el año 2000. Las relaciones continuaron centradas en el tema de las drogas, pero estrechamente ligadas al conflicto armado y al desarrollo del proceso de paz. Tal pérdida de protagonismo se debió en buena medida al cambio en la administración norteamericana así como a las alteraciones sufridas por el contexto internacional y la agenda estadounidense luego de los atentados del 11 de septiembre.*

*La llegada de Georges W. Bush a la presidencia generó una serie de expectativas acerca del lugar que ocuparía Colombia en las estrategias del nuevo gobierno norteamericano. Por tratarse de un gobierno republicano se esperaba, por ejemplo, una mayor dureza en la lucha contra las drogas. Sin embargo, fueron más los temores que las realidades. En general, las declaraciones de Bush en su campaña presidencial fueron mas bien discretas. Sostuvo que América Latina sería una prioridad en su agenda de política exterior y manifestó su especial preocupación por el conflicto colombiano.*

*Luego de una reñida y polémica elección, el gobierno de Bush tardó en despegar y mucho más en definir su política hacia la región andina. Durante los primeros meses, el libreto se mantuvo en los parámetros definidos por la administración anterior. Sin embargo, el nuevo equipo vislumbró rápidamente una orientación conservadora: Otto J.*

<sup>9</sup> Pierre Vilar. «Problemas teóricos de la Historia Económica», en: *La Historia Hoy. Op. cit.*p. 153.

*Reich, un conocido promotor de la línea dura contra Cuba y apoyo de la contra nicaragüense durante los años ochenta, fue nombrado Subsecretario de Estado para Asuntos Hemisféricos. John P. Walters, un severo crítico de las iniciativas de Clinton y recio opositor a la legalización de las drogas, fue designado nuevo Zar antidrogas. Según la apreciación del New York Times, Walters «sugería una clara preferencia por estrategias militares y represivas». Y, al lado de Reich, el equipo antidrogas podría ser el «más agresivo en la historia».*

### **2.1 La nueva administración y la Iniciativa Regional Andina**

*En los primeros meses del año 2001, las relaciones bilaterales se centraron en la implementación del Plan Colombia y en la necesidad de asegurar la continuidad de la ayuda con resultados más eficaces. Sin embargo, en febrero, la Embajada Colombiana en Washington solicitó la ampliación de la ayuda en 600 millones de dólares para cada uno de los siguientes cuatro años, y el entonces presidente Pastrana viajó a sustentarla.*

*En dicha visita, Pastrana solicitó, además, un mayor apoyo diplomático para el proceso de paz, así como la reanudación de la Ley de Preferencias Comerciales para la Región Andina (ATPA), vigente sólo hasta diciembre de 2001. El presidente Bush rechazó la invitación para que Estados Unidos hiciera parte del grupo de países que acompañaban los diálogos de paz, pero prometió estudiar la excepción arancelaria.*

*La estrategia antinarcoóticos del nuevo gobierno norteamericano fue ampliada hacia toda la región andina. La propuesta consistía en mantener la asistencia militar hacia Colombia, pero extenderla a sus vecinos. En el nuevo esquema de Bush, era necesario fortalecer la capacidad de los países del área para enfrentar los potenciales flujos de refugiados, guerrilleros, paramilitares y/o narcotraficantes, en tránsito por las fronteras. Esta estrategia se dio a cono-*

cer con el nombre de *Iniciativa Regional Andina (IRA)*.

*En realidad, la decisión prestó oído a las quejas de los países andinos frente al Plan Colombia. Estas se escucharon también por parte de gobiernos europeos y de organizaciones no gubernamentales. Los europeos vieron el Plan como una política militarista que empeoraba la situación de derechos humanos y marchaba en contravía del proceso de paz. Por ello hicieron una cuidadosa distinción entre el «proceso de paz», que apoyaban, y el «Plan Colombia», al cual se oponían. Por esa razón, igualmente, la iniciativa andina dio el giro hacia un enfoque regional menos centrado en la asistencia de tipo militar y más en la sustitución de cultivos y asistencia económica.*

*La asistencia propuesta por Bush para la región andina cubrió un total de 882 millones de dólares. La mitad de los fondos fueron para Colombia y la otra mitad se distribuyó en los demás países del área. La mayor parte se destinó a programas de seguridad y justicia, en tanto que el resto abarcó actividades de desarrollo social y democrático.*

*El debate de la IRA no fue fácil. Una vez más, por ejemplo, se planteó el tema de la cantidad de personal norteamericano involucrado en ayuda militar hacia Colombia y, en concreto, de los contratistas privados vinculados a operaciones secretas. Según el Miami Herald, por los menos cuatro compañías norteamericanas llevaban a cabo algún tipo de operaciones en la región andina, revelando una «creciente privatización de los esfuerzos militares estadounidenses en el extranjero». Los críticos subrayaron los peligros de adelantar la política exterior a través de firmas privadas, por fuera del control del Congreso y de la opinión pública: «una vía para financiar guerras secretas, con servicios mercenarios y dinero de los contribuyentes», según el senador republicano Jan Shakowsky.*

*Por supuesto, los atentados terroristas del 11 de septiembre afectaron el proceso legislativo en Estados Unidos. Sin embargo, para el mes de octubre, el Congreso ya había retomado sus labores y, tal como sucedió en el año 2000*

con el Plan Colombia o se vislumbró con las discusiones de la Cámara iniciadas en el mes de julio, el Senado norteamericano retomó las críticas y dudas frente al proceso de paz y la política antidrogas. De esta manera, la IRA incorporó condiciones frente a los derechos humanos que, no obstante, podrían considerarse más débiles con respecto a las del año 2000. Igualmente, congeló los fondos para las fumigaciones aéreas hasta que los Secretarios de Estado y de Salud determinaran que ellas no representaban «un riesgo innecesario para la salud y la seguridad humana», y se certificara que los químicos utilizados cumplieran lo establecido por las agencias del gobierno para el medio ambiente, así como los mecanismos necesarios para indemnizar a aquellas personas cuyos cultivos de pan coger fueran fumigados. Finalmente, la ayuda aprobada recortó la porción anti-narcóticos a 567 millones de dólares y estableció límites a la cantidad de personal militar y contratistas privados en 500 y 300 personas, respectivamente.

El Comité de Conferencia de la Cámara y el Senado se reunió el 14 de noviembre de 2001 para conciliar sus diferencias en el proyecto de ley de apropiaciones para el exterior. La versión final del proyecto de ley incluyó aproximadamente 625 millones de dólares para la Iniciativa Regional Andina -hecho que significa una reducción de 106 millones en el presupuesto propuesto por Bush-, y se modificaron algunas condiciones con respecto a las fumigaciones y el respeto a los derechos humanos.

## **2.2 Resultados iniciales del Plan Colombia**

Para la aprobación del nuevo paquete de ayuda, tanto el gobierno norteamericano como el colombiano se apresuraron a presentar un balance de los resultados del Plan Colombia. Varios artículos en la prensa norteamericana mencionaron el «éxito» de las fumigaciones realizadas en diciembre de 2000 y enero de 2001. Un reporte elaborado por el gobierno de Estados Unidos estimaba que el «empuje al sur de Colombia» solo había desplazado «entre 20 y 30 personas».



*En el 2001, los recursos para el Plan Colombia aprobados el año anterior fueron en gran parte entregados. Aunque algunos rubros de la ayuda llegaron para programas de desarrollo alternativo y modernización de la justicia, los resultados más palpables fueron la existencia de los batallones antinarcóticos y la amplia campaña de fumigación en el sur del país. Dichos batallones, sumados a un centro de operaciones de personal, constituyeron la nueva Brigada Antinarcóticos del Ejército de Colombia, cuyo teatro de operaciones se ubicó en la Fuerza de Tarea Conjunta del Sur del país, ubicada en Tres Esquinas.*

*Los 2398 hombres que conformaron los tres batallones de esa brigada fueron entrenados en Colombia en la base de Larandia (Caquetá), y en Estados Unidos en el Fuerte Benning (Georgia), por las Fuerzas Especiales de ese país. El entrenamiento y dotación de equipo efectuado por Estados Unidos a la Brigada Antinarcóticos, tuvo un costo de US \$16 millones, financiado por los programas del Departamento de Defensa de Estados Unidos -para el Primer Batallón- y con recursos del Plan Colombia, para los restantes.*

*A través de los recursos del Plan Colombia se proporcionó también una infraestructura de soporte a los recursos de aviación, así como asistencia para la reestructuración orgánica del estamento militar. Se instaló también un radar en la base de Tres Esquinas para brindar información a los helicópteros de la brigada antinarcóticos, y se inició un programa de comando y control de radar ubicado en Bogotá, para proporcionar un sistema capaz de monitorear los múltiples radares localizados en el país.*

*Con el propósito de mejorar la movilidad aérea de la Brigada Antinarcóticos, Estados Unidos entregó 33 helicópteros UH-1N y 16 helicópteros «Blackhawk», que apoyaron las actividades antinarcóticos. Para el 2002 se anunció la entrega de 25 helicópteros Huey II.*

*Sin lugar a dudas, la piedra angular del Plan Colombia es la erradicación aérea, estrategia basada en los resultados obtenidos en los países andinos. Desde el año 2000, según*

datos del Departamento de Estado, el cultivo de coca disminuyó 33% en Bolivia y 12% en Perú aplicando esta estrategia. En los cinco últimos años cada país redujo el cultivo ilícito en mucho más del 60%. Ese fue también el objetivo en Colombia, donde el Plan supuso una reducción del 50% en los cultivos de coca para el lustro 2001-2006.

Las operaciones de erradicación del Plan Colombia se iniciaron el 19 de diciembre de 2000 en el departamento de Caquetá y siguieron en el vecino departamento de Putumayo. Poco después, las operaciones se trasladaron a zonas del norte y oriente del país. Según datos de la embajada norteamericana en Colombia y de la Policía Antinarcóticos, para inicios de 2001 se calculaba que los cultivos de coca sumaban 136.200 hectáreas. Para finales del año la embajadora dio a conocer cifras que oscilaban entre 80.000 y 100.000 hectáreas erradicadas de coca, lo que equivaldría casi al doble del área erradicada el año anterior.

De todas maneras, el balance para el año 2001 en materia de erradicación no fue alentador. Un reporte de Naciones Unidas fechado el 19 de mayo indicó que los cultivos de coca se incrementaron en un 60% durante ese año; mucho más de lo que se pensaba originalmente. Colombia producía entre 800 y 900 toneladas de cocaína al año, mucho más de las 580 toneladas estimadas por la DEA. Una tendencia confirmada por las estadísticas divulgadas por la OEA a principios de 2002, según las cuales, la superficie cultivada de coca y la producción de cocaína aumentaron en el hemisferio desde 1998, a pesar de los éxitos de Perú y Bolivia en la erradicación de cultivos ilegales.

La oposición a la erradicación aérea en Colombia y las críticas por parte de sectores del Congreso norteamericano se vieron reforzadas por la iniciativa emprendida por los gobernadores de los departamentos del sur del país, aquellos que más directamente ven afectadas sus poblaciones por la campaña de erradicación de cultivos. Los gobernadores dieron a conocer los problemas de sus regiones a través de una campaña internacional en la que pidieron menos fu-

*migación aérea y más programas de sustitución y desarrollo alternativo.*

*Una de las críticas a la estrategia de erradicación de cultivos por vía aérea se dio en torno a los efectos nocivos de la fumigación sobre la salud humana y el medio ambiente, debido a la utilización de los aditivos que se le agregan al glifosato. Estas sustancias se utilizan para incrementar la adhesión y la penetración del herbicida en las plantas de coca. Ante tales críticas, Rand Beers, secretario de Estado adjunto para Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley, reiteró que el glifosato utilizado es uno de los herbicidas menos dañinos disponibles actualmente en el mercado mundial. Empero, las críticas obligaron al gobierno norteamericano a pedir un estudio acerca del efecto del glifosato y sus aditivos sobre la población de las áreas fumigadas. Un estudio que, en sana lógica, debió realizarse antes de comenzar la fumigación.*

*Lo cierto es que ninguno de los dos gobiernos llevó a cabo un estudio satisfactorio del potencial impacto de estas sustancias sobre la población y el ecosistema colombiano. El único estudio existente fue realizado por la Clínica Uribe Cualla de Colombia, auspiciado por la embajada norteamericana. Dicho estudio fue realizado en la comunidad de Aponte, municipio de El Tablón, Departamento de Nariño y concluyó sin evidencias para relacionar el uso del glifosato con las enfermedades presentadas por la comunidad. Sin embargo, no se puede dejar de lado el hecho de que en este municipio nariñense la fumigación se realizó sobre cultivos de amapola, en la cual se utiliza una mezcla nueve veces menos concentrada que la usada para los cultivos de coca.*

*El debate sobre los efectos de las fumigaciones alimentó una corriente crítica en Estados Unidos que pone en tela de juicio el actual enfoque de la política antinarcóticos. Se escucharon algunas voces que, frente a los magros resultados de las políticas antinarcóticos para frenar la oferta, subrayaron la necesidad de programas que controlen la demanda en el propio Estados Unidos. En este sentido, un*

creciente número de personalidades norteamericanas, incluido el ex-Secretario de Estado, George Shultz, y el premio Nobel de Economía, Milton Friedman, advirtieron que «la guerra global contra las drogas ha producido más perjuicios que el abuso de drogas en sí mismo». No obstante, esta corriente crítica tuvo poca resonancia en los círculos de decisión en Washington.

Con respecto a los programas de sustitución voluntaria y desarrollo alternativo, hasta el 1° de septiembre de 2001 se habían firmado 33 pactos de desarrollo social con más de 33.000 pequeños cultivadores quienes aceptaron eliminar cerca de 38.000 hectáreas de coca. Se implementaron, además, programas de atención a desplazados, protección y capacitación en materia de derechos humanos, apoyo a menores ex-guerrilleros y Casas de Justicia.

La aplicación del Plan Colombia hizo ver sus efectos en el proceso de certificación sobre la cooperación del país en la lucha antinarcóticos que hace anualmente el Departamento de Estado. En marzo, Washington dio a conocer la certificación sobre el desempeño del país durante el 2000, y señaló que «Colombia continuó como líder en esfuerzos antinarcóticos y demostró su firme compromiso de cooperar completamente con Estados Unidos para combatir este problema común». Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el mecanismo de certificación ya no tuvo la misma importancia ni el mismo impacto de los años anteriores.

La presión contra los narcotraficantes se mantuvo. En octubre de 2001, el presidente Bush ordenó la prórroga de la emergencia nacional que había sido decretada desde el 21 de octubre de 1995. A través de ella se sostuvo la presión económica sobre los traficantes colombianos mediante la congelación de propiedades o intereses que se encuentren en Estados Unidos, o en posesión o bajo control de personas norteamericanas, privándolos del acceso al mercado y el sistema financiero norteamericano.

La extradición siguió siendo uno de los instrumentos en la lucha contra el narcotráfico. En el marco de la operación

*Milenio II fue detenido y extraditado hacia Estados Unidos Fabio Ochoa. El gobierno norteamericano anunció que buscaría la extradición de algunos líderes de las FARC involucrados en el tráfico de drogas, así como en el secuestro y asesinato de tres indigenistas norteamericanos llevado a cabo en 1999.*

### **2.3 Estados Unidos frente al proceso de paz**

*Desde el inicio de su administración, Bush y sus funcionarios expresaron el respaldo al proceso de paz y la terminación del conflicto en Colombia por medio de una solución política. Si bien no se reconocía abiertamente, la estrategia frente a las guerrillas se mantuvo bajo la denominación de «lucha antinarcóticos»: fortalecer a las fuerzas armadas colombianas con entrenamiento y recursos para que puedan propinar golpes contundentes a la subversión, con miras a debilitarla y obligarla a una negociación.*

*En la medida en que los diálogos entre el gobierno y la guerrilla se estancaron, el respaldo al proceso de paz se acompañó de un gran escepticismo. El presidente Bush se negó de plano a participar como mediador en el proceso de paz y mantuvo con su gobierno una actitud de cautelosa distancia, condimentada con críticas cada vez más frecuentes al uso de la zona de despeje y condenas frente a los ataques de la guerrilla.*

*De este modo, en el lapso de dos años, las expectativas sobre la negociación con las guerrillas disminuyeron al máximo y las críticas arrieron tanto a nivel doméstico como en los círculos de Washington. Se señaló que la crisis en Colombia parecía empeorarse: «grupos terroristas, tanto insurgentes como paramilitares, han ganado tal poderío que el gobierno está haciendo concesión tras concesión». «Los diálogos de paz no han producido resultados, mientras las masacres, secuestros y ataques a la población civil y a la infraestructura nacional aumentan», fueron algunos comentarios de la prensa norteamericana tras algunos ataques de la guerrilla.*

No fueron pocos los incidentes que reforzaron esta percepción. Dentro de ellos se pueden señalar las denuncias hechas por autoridades mexicanas y norteamericanas acerca de los vínculos directos entre las FARC y el Cartel de Tijuana, así como la detención de los tres irlandeses, supuestos miembros del IRA (Ejército Republicano Irlandés) en la zona de despeje, en el mes de agosto.

Ante la crisis suscitada por la inminencia del rompimiento del proceso de paz a principios de 2002, la administración Bush apoyó la posición del gobierno de Pastrana en el ultimátum dado a las FARC.

#### **2.4 El impacto del 11 de septiembre: ¿continuidad o ruptura?**

Los eventos del 11 de septiembre tuvieron un impacto de grandes proporciones en el manejo de la política exterior de Estados Unidos hacia el resto del mundo. En adelante, el gobierno estadounidense enfocó todas sus prioridades a la «lucha global contra el terrorismo».

La mirada de Estados Unidos sobre el conflicto colombiano se enmarcó en ese nuevo contexto. Los ataques terroristas del 11 de septiembre enfocaron la atención sobre los nexos de la violencia internacional, que incluyen el terrorismo, el narcotráfico, el lavado de dinero y el crimen organizado.

De este modo, Colombia se encontró involucrada en la lucha global contra el terrorismo, en razón a que tres organizaciones armadas al margen de la ley forman parte de la lista de organizaciones terroristas presentada por el gobierno norteamericano, y las tres están profundamente involucradas en el negocio del narcotráfico. A los pocos días de ocurridos los atentados, el gobierno norteamericano manifestó su preocupación por el impacto de la guerra en Afganistán, sobre la producción de amapola en Colombia y la exportación de heroína. En los últimos meses del año 2001 se detectó un aumento en la heroína colombiana de alta pureza y bajo precio que se incautaba en la costa este de Estados Unidos. Al detenerse los cargamentos de heroí-

na procedentes de Afganistán hacia Estados Unidos, los proveedores empezaron a dirigirse a Colombia para mantener a sus clientes.

Los vínculos entre la cruzada internacional contra el terrorismo y los grupos armados ilegales en el país no se hicieron esperar. Las FARC, el ELN y las AUC fueron mencionados en numerosas ocasiones por parte de funcionarios y políticos norteamericanos como ejemplo de que la lucha contra el terrorismo es de alcance mundial y no sólo dirigida contra los grupos fundamentalistas islámicos; esto es, como una forma de bajarle el tono a la idea de «choque de civilizaciones».

Las conexiones entre Colombia y el terrorismo proliferaron. El 30 de septiembre, en CNN, el Senador Chuck Hagel (R-Nebraska) calificó el asesinato de la ex-Ministra de Cultura, Consuelo Araujo, como un acto terrorista. En un artículo del *Nuevo Herald*, el Presidente de la Comisión de Inteligencia, el Senador Bob Graham, afirmó que «cada día que pasa, la guerrilla colombiana se está pareciendo más a la organización de Osama bin Laden». Al preguntársele al Secretario de Estado, Colin Powell, acerca de cuáles organizaciones terroristas internacionales de las 31 clasificadas por el Departamento de Estado tenían un alcance global, Powell respondió: «varias, y muchas de ellas irán tras nuestros intereses en las regiones donde están localizadas y tras nuestros intereses aquí. Por esta razón debemos tratar a todos estos grupos como si tuvieran la capacidad de afectarnos de manera global o afectar a nuestros amigos e intereses en otras partes del mundo. Por ejemplo, sólo en Colombia hemos designado tres grupos terroristas y en este momento estamos trabajando con el gobierno colombiano para proteger su democracia de la amenaza que significan estos grupos terroristas».

A su turno, la embajadora Patterson comparó los tres grupos calificados como terroristas con los de Afganistán, y anunció medidas para privar a los terroristas y a otros criminales del acceso al sistema financiero internacional. Igual-

mente anunció que Estados Unidos quiere enjuiciar a los miembros de los tres grupos que están involucrados en narcotráfico y lavado de dinero, y buscará su extradición.

*Las consecuencias de los atentados del 11s sobre el conflicto armado colombiano fueron reales. Su principal efecto sobre las relaciones bilaterales consistió en el apoyo a la asimilación y conjunción entre la lucha antinarcóticos y la lucha contrainsurgente.*

*Ello se evidenció por la forma en que los hechos del 11 de septiembre permearon el debate realizado en octubre en el senado norteamericano sobre el nuevo paquete de ayuda. Los defensores de dicha ayuda, como el senador Graham, plantearon la necesidad de reconocer a Colombia como uno de los teatros de la batalla global contra el terrorismo. A través de ello se buscó ampliar el programa antinarcóticos para apoyar la lucha contra los grupos insurgentes. Se trató de redefinir el paquete de ayuda antinarcóticos como paquete de ayuda antiterrorista y de convencer a la mayoría en el Congreso que el tráfico ilícito de drogas en Colombia alimenta una amenaza terrorista para Estados Unidos. Es de señalar que, durante el debate, los argumentos en contra de la aprobación de la ayuda se centraron en la eficacia de la estrategia antinarcóticos, los derechos humanos y los problemas ambientales, pero ninguno rebatió los argumentos concernientes al terrorismo; ello era explicable en un momento en que reinaba un total acuerdo en contra del terrorismo.*

*De este modo, después del 11 de septiembre, se pasó de la «amenaza que representan las drogas para los ciudadanos norteamericanos», como argumento principal para sustentar la ayuda, a hacer énfasis en la «amenaza de los grupos terroristas colombianos contra ciudadanos e intereses norteamericanos». Se sostuvo, entonces, que la campaña contra el terrorismo exigía continuar la ayuda militar en Colombia, dirigida a operaciones antinarcóticos que tendrían como objetivo a las FARC y al ELN, ambos en la lista de grupos terroristas del Departamento de Estado. Sin embargo, el argumento no fue nuevo sino más bien oportunista.*



*Reinterpretar el papel de Estados Unidos frente al conflicto colombiano en términos de la lucha antiterrorista, concedió argumentos a quienes, desde el principio, han defendido la lucha contrainsurgente como mecanismo para erradicar el tráfico ilícito de drogas. Por esta vía se buscó acabar con la ambigüedad del Plan Colombia, acerca de si se trataba de una lucha antinarcóticos o una lucha contrainsurgente. En adelante, ambas quedaron legitimadas en una sola y única lucha contra el terrorismo, en la cual Colombia puede convertirse en laboratorio para la nueva política norteamericana y en un frente más de la guerra global. Así lo evidenciaron las declaraciones de la embajadora Patterson, para quien «el Plan Colombia sigue siendo la estrategia antiterrorista más efectiva que podríamos diseñar».*

*En esencia, durante el año 2001 el Plan Colombia se mantuvo, con un nuevo color en su ropaje, de acuerdo con las circunstancias: de plan antinarcóticos pasó a ser un plan antiterrorista por cuenta de Osama Bin Laden, aunque su contenido continuó incólume.*

*Esta reinterpretación fue también el eje central de las conversaciones entre el gobierno estadounidense y Pastrana durante el viaje de este último a Washington en noviembre de 2001. La nueva visión buscó que el gobierno norteamericano se decidiera a dejar de lado las diferencias que por polémicas internas estableció entre guerrilla y narcotráfico, y permitiera que el dispositivo militar del Plan Colombia fuera dirigido de manera frontal contra las guerrillas, sin limitarse a las labores de erradicación e interdicción de cultivos y drogas ilegales, como en época de Clinton se había insistido. Por encima de las críticas, esta pasó a ser la perspectiva que abrió el camino para incrementar la ayuda.*

*A principios del año 2002, la administración Bush consideró la posibilidad de ampliar la ayuda antinarcóticos a Colombia para ofrecer respaldo a la lucha contrainsurgente. Dicha ampliación incluyó un mayor intercambio de información de inteligencia sobre la guerrilla, así como el entrenamiento de un batallón adicional de tropas colombianas*

que sirvieran como fuerza de reacción rápida para proteger la infraestructura económica, y sobre todo petrolera. Sin embargo, y a pesar del respaldo expresado por un grupo de seis congresistas estadounidenses, encabezado por el senador Cass Ballenger, el tema fue altamente sensible en el Congreso norteamericano, dadas las prevenciones existentes en torno a que la ayuda a Colombia involucre a Estados Unidos en una guerra contrainsurgente al estilo Vietnam.

## **2.5 Las relaciones comerciales**

En materia de comercio, la administración Bush reafirmó su compromiso con el libre comercio en la región. La Cumbre de las Américas en Quebec, realizada en el mes de abril, se centró en la creación del Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA) presupuestado para el año 2005. Esta iniciativa fue presentada como la política bandera del gobierno Bush hacia América Latina y, frente a ella, la administración Pastrana mostró desde el principio su interés por formar parte de la zona y por promover acuerdos bilaterales previos con Estados Unidos que preparen su ingreso.

Dentro de esta tendencia se inscribió un rubro en el nuevo paquete de ayuda de la Iniciativa Regional Andina. Estos recursos, administrados por USAID -la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional-, se orientaron a apoyar el desarrollo de una mejor capacidad comercial en los países andinos, y a diseñar regímenes de comercio consistentes con la Organización Mundial del Comercio.

En la OEA, a principios de 2002, Bush llamó la atención sobre la intención de asegurar que todos los países del hemisferio transitaran por el sendero del libre comercio; sobretodo en momentos en que la prolongada crisis argentina colocaba en tela de juicio el modelo promovido por el FMI.

Uno de los temas que ocupó la agenda comercial bilateral durante el año fue la prolongación de los beneficios arancelarios del «*Andean Trade Preference Act*,» o ATPA, cuya vigencia expiró en diciembre.

*La administración Bush no sólo manifestó su apoyo a la renovación, sino también a la extensión del ATPA para cubrir un amplio rango de productos. Sin embargo, obtuvo la oposición de las asociaciones de agricultores y textiles norteamericanos, quienes consideraron que el acuerdo costaba miles de empleos. Algunos miembros del Congreso fueron escépticos acerca del valor de utilizar el comercio como arma en la guerra contra las drogas, y otros se preocuparon por el efecto que produce el descenso de tarifas para ciertos productos en la economía de su país. Sus dudas se sustentaron en el ambiente de incertidumbre económica y en que, tras los hechos del 11 de septiembre, el Congreso y la Administración norteamericanos no tienen tiempo para dedicarse a los temas comerciales. La renovación del ATPA, sin embargo, se obtuvo en el año 2002.*

## **2.6 Derechos Humanos**

*Las preocupaciones en torno al tema de los derechos humanos siguieron siendo uno de los campos de mayor controversia entre los dos países. Es de recordar que, a finales de 2000, las ONG norteamericanas presentaron un informe en el que le pedían al saliente presidente Clinton bloquear la ayuda hacia Colombia por el incumplimiento a las condiciones que impuso el Congreso para tal efecto. No obstante, en un último acto de gobierno hacia Colombia, la administración Clinton presentó un informe en el cual se sostenía que, si bien el país no había cumplido, el gobierno norteamericano «no está en la obligación legal de certificar este compromiso» y que, por consiguiente, el remanente de la ayuda aprobada podía ser entregado.*

*En marzo, el Departamento de Estado dio a conocer su informe anual sobre los derechos humanos en Colombia, correspondiente al año 2000. En él se señaló la persistencia del conflicto armado interno y de la violencia generalizada tanto criminal como política. Se dio cuenta de los abusos a los derechos humanos por parte de las FARC dentro y fuera de la zona de despeje, del ataque a las poblaciones con cilindros de gas, del aumento en el número de secuestros por*

*parte de las guerrillas y de las AUC, así como de las masacres y ejecuciones sumarias cometidas por estos grupos. En relación con la Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, éstas cometieron numerosas violaciones a los derechos humanos durante el año examinado. En el informe, adicionalmente, se realizó especial énfasis sobre la persistencia de vínculos entre las fuerzas de seguridad y los grupos paramilitares.*

*Por su parte, la condena al General Humberto Uscátegui y al Coronel Hernán Orozco por negligencia ante la masacre de Mapiripán, perpetrada por los paramilitares en 1997, le permitió a la administración Pastrana demostrar algunos adelantos de políticas trazadas en esta dirección. Dicha decisión fue recibida con satisfacción por parte del Departamento de Estado, mientras organizaciones de derechos humanos como Human Rights Watch consideraron que la sentencia fue insuficiente.*

*A pesar de tales demostraciones, el paramilitarismo continuó como tema de controversia para el Departamento de Estado. En declaraciones de funcionarios norteamericanos se mencionó que, a lo largo del gobierno de Pastrana, el número de efectivos en las filas paramilitares aumentó de 5.000 a 14.000. En su informe anual sobre «Tendencias terroristas mundiales», presentado en junio de 2000, el Departamento de Estado agregó a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) a su lista de «otras organizaciones terroristas». La lucha global contra el terrorismo también afectó los intereses de los paramilitares. La embajada afirmó tener información sobre 50 ciudadanos colaboradores de las Autodefensas. A cinco de ellos les fue revocada la visa estadounidense, y a los restantes les sería negada.*

*El tema se ventiló nuevamente en los debates del Congreso sobre la IRA. Estados Unidos retomó la imposibilidad de proporcionar asistencia a cualquier unidad de las fuerzas de seguridad colombianas que apareciera señalada por flagrantes violaciones a los derechos humanos. Así, el Senado norteamericano introdujo condiciones para la entrega de*

los nuevos recursos. El Secretario de Estado debía certificar que el comandante de las fuerzas armadas colombianas ha suspendido a los militares involucrados en la violación de derechos humanos y que ellos están siendo juzgados en cortes civiles. Para las ONG norteamericanas, lo cierto es que Colombia tiene el peor record de derechos humanos en el hemisferio y sigue siendo el mayor receptor de la ayuda militar norteamericana.

**A título de conclusión: Sucesos de coyuntura que avisan la perspectiva y el devenir de la estructura**

*Un estudio síntesis y descriptivo en torno a las situaciones coyunturales del año 2001, permite de plano algunas conclusiones en un plazo más largo. El proceso de paz, por ejemplo, se convirtió en un asunto menos doméstico y cada vez más influenciado por la orientación de Estados Unidos frente a la «lucha mundial contra el terrorismo». Indudablemente, el contexto internacional asegura cada vez más una mayor incidencia sobre el conflicto armado colombiano y sobre su resolución.*

*La discusión en torno a la efectividad del Plan Colombia y sus resultados empezó a vislumbrarse con cierta claridad. Las dudas circularon sobre dos aspectos. En primer lugar, la ayuda brindada al Plan Colombia, en lugar de crear un clima propicio para el proceso de paz, contribuyó a intensificar la guerra. Por otra parte, la utilización y la efectividad misma de la ayuda en factores como el fortalecimiento del sistema de justicia y los programas de desarrollo alternativo, no produjeron efectos considerables. La misma agencia encargada de coordinar la entrega de esos fondos, USAID, manifestó preocupaciones sobre la habilidad del gobierno colombiano para implementarlos.*

*A pesar de las declaraciones altisonantes por parte de los militares y de algunos sectores colombianos que empezaron a proponer a Colombia como el próximo escenario de la*

*lucha antiterrorista global, la amenaza de la cruzada internacional contra el terrorismo no llegó a convertirse en factor disuasivo para las FARC. De un lado, la guerra vivida en Colombia se alimenta de recursos internos y no depende de la financiación internacional y, de otro lado, Estados Unidos definió el Plan Colombia como estrategia antiterrorista en el país, sin intenciones de replantearlo ni de involucrarse aún más en el conflicto armado. Preocupados por Afganistán y las amenazas internas del terrorismo, políticos y funcionarios norteamericanos coincidieron en afirmar que la política hacia Colombia durante el 2002 permanecería «con piloto automático». La invasión a Irak, por el contrario, empezó a sugerirse como prioridad.*

*Los sucesos de un año, llevan consigo muchos aportes y características para el devenir de los siguientes. Con la claridad de los sucesos y su evolución hacia el año 2004, es más fácil comprender ahora las direcciones y evoluciones de lo ocurrido en el año 2001.*

*Recibido el 07/09/2003.*

*Aprobado el 15/10/2003.*