

## Colombia: un asunto de seguridad regional

Juan Gabriel Tokatlian<sup>1</sup>

### Resumen

La crisis colombiana es apenas la punta del *iceberg* de la situación por la que atraviesa toda la región andina. Tres datos se destacan: el colapso parcial del Estado, la persistencia del fabuloso negocio de las drogas ilícitas y la transformación paulatina del conflicto armado, de una revuelta amorfa y fragmentada en una guerra extendida a todo el territorio nacional, que afecta crecientemente ámbitos urbanos y podría adoptar la forma de guerra civil. Todo esto ha alentado la intervención norteamericana, como lo demuestra el Plan Colombia, mientras se mantiene la lejanía de Europa y el silencio de los países vecinos. La situación requiere una iniciativa latinoamericana parecida a la de Contadora en los años ochenta, cuando varias naciones centroamericanas estaban en guerra civil, una iniciativa que consulte las nuevas realidades geopolíticas e involucre a la sociedad civil internacional.

### Abstract

The prevailing Colombian crisis is only the 'tip of the iceberg' with respect to the overall situation in the Andean region. In Colombia there are three outstanding features, the partial or complete collapse of the state in large areas of the country, the continuing presence of the lucrative drug trade, and the slow transformation of the armed conflict from one of fragmented guerilla warfare into an open warfare extending throughout the country. The conflict is increasingly affecting urban areas and has all the potential to become a civil war. This scenario has induced United States intervention through the Plan Colombia. Europe remains at a distance and neighboring countries are silent. The situation requires a Latin American initiative similar to that of the Contadora Agreement in the decade of the Eighties when various Central American nations were in civil war. Such an initiative should take into account the prevailing geopolitical realities and involve international civil society.

**Palabras claves:** Colombia, crisis, relaciones internacionales, comercio de drogas.

---

<sup>1</sup> Director de Ciencia Política y Relaciones Internacionales del Departamento de Humanidades de la Universidad de San Andrés, Victoria, Argentina.

## Introducción

La región andina atraviesa hoy una honda crisis de impredecibles consecuencias: Colombia es apenas la punta del iceberg de un enorme témpano de problemas acumulados en su manifestación y postergados en su solución. De hecho, los Andes se han convertido, desde los noventa y en el comienzo del siglo XXI, en el mayor foco de inestabilidad e inquietud continental. En materia política, se destacan el autogolpe de Alberto Fujimori en Perú, la caída constitucional de Carlos A. Pérez en Venezuela, la salida política de Abdalá Bucaram en Ecuador, el cuasi-desplome de Ernesto Samper en Colombia y la llegada al poder del exgolpista Hugo Banzer, en Bolivia. El descalabro social que llevó al derrocamiento *de facto* de Jamil Mahuad en Ecuador, la ambición autoritaria de la cleptocracia establecida por Fujimori en Perú, la delicada incertidumbre institucional generada por Hugo Chávez en Venezuela, los crecientes inconvenientes de todo orden que vive Bolivia, la explosiva situación que confronta Andrés Pastrana en Colombia, son indicadores elocuentes de que los Andes están viviendo un torbellino.

En materia militar, el mayor enfrentamiento limítrofe del hemisferio se dio entre Ecuador y Perú, y la frontera más tensa del continente es, en la actualidad, la de Colombia y Venezuela. En el tema de los derechos humanos, y en comparación con cualquier otra región de América, la zona andina es aquella en la que más sistemáticamente se violan siendo Colombia y Perú los casos más dramáticos. En la cuestión de las drogas, los Andes concentran el cultivo, procesamiento y tráfico de coca del continente y las cinco naciones (junto con México) son los actores claves en el negocio ilícito de los narcóticos. En materia de corrupción, en el área se encuentran algunos de los países con los mayores niveles en el mundo destacándose los casos de Bolivia, Ecuador y Venezuela.

En el tema ambiental, los países andinos muestran altos y preocupantes grados de degradación, en especial del espacio amazónico que comparten con Brasil. En términos socio-económicos, todas las naciones andinas exhiben alarmantes índices de desempleo, marginalidad, pobreza e inseguridad con bajos indicadores de calidad de vida, escaso y volátil crecimiento, fuerte concentración del ingreso y exigua inversión. En los cinco países por igual, aunque con variaciones, se exacerbó en la última década el desmoronamiento parcial del Estado.

Adicionalmente, en el escenario de la post-guerra fría, es en la región andina (particularmente en Ecuador, Perú y Venezuela) en donde los militares han guardado más incidencia política y gravitación corporativa. Asimismo, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) está cada día más replegada. Por último, el mundo andino es cada vez más dependiente de Washington en lo material y político y cada vez más distante del Cono Sur en lo cultural y diplomático. La esfera de influencia<sup>2</sup> de

---

<sup>2</sup> Sobre la noción de esfera de influencia en la política internacional véase, entre otros, Paul E. Keal, "Contemporary Understanding about Spheres of Influence", en *Review of International Studies*, Vol. 9, No. 3, 1983.

Estados Unidos se está desplazando de su tradicional *mare nostrum* -la amplia cuenca del Caribe- y se proyecta con más fuerza en el vértice andino del continente sudamericano.

Resumiendo, toda la región andina sufre simultáneamente agudos problemas de diversa naturaleza. Las muestras de conflictividad social en el área tienden a acrecentarse y es patente la incapacidad de los regímenes democráticos de procesar seculares demandas ciudadanas insatisfechas. En ese contexto, el caso de Colombia es indudablemente el más catastrófico. Colombia sobresale en la dimensión de su crisis, aunque no es un ejemplo aislado y solitario: los Andes viven en condiciones de ingobernabilidad, lo cual presagia peligrosos cataclismos institucionales.

Así, entonces, el tratamiento a la crisis de Colombia servirá potencialmente de modelo de intervención externa en los asuntos internos del hemisferio. Asimismo, allí se pondrá en juego cómo y cuánto aporta nuestra área (América Latina), región (Sudamérica) o zona (Cono Sur) a la resolución de ese caso. El ejemplo más difícil -Colombia- debe ser abordado y no evitado: sólo así se podrá observar si la diplomacia de nuestros países ha madurado suficientemente para enfrentar con mayor autonomía relativa los desafíos del nuevo siglo.

### La naturaleza de la guerra

El conflicto armado en Colombia puede ser analizado desde distintas perspectivas. En este caso subrayo dos miradas: una desde el Estado y la otra desde la guerra misma. Para un creciente número de analistas nacionales y extranjeros el país andino viene padeciendo el derrumbe del Estado, comparable al que precipitó al experiencia conocida como la “Violencia”, pero más peculiar y complejo. Según la expresión acuñada por Oquist sobre el “colapso parcial del Estado” colombiano en los cuarenta y cincuenta, las “articulaciones concretas” -internas y no exógenas- que lo caracterizaron fueron: 1) la “quiebra de la instituciones políticas establecidas”; 2) la “perdida de la legitimidad del Estado”; 3) las “contradicciones dentro del aparato armado del Estado”; y 4) la “ausencia física del Estado”<sup>3</sup>. Salvo por el tercer factor, y a pesar de las reformas introducidas en la Constitución de 1991, los otros indicadores emergieron con fuerza desde mediados de los setenta y se vienen consolidando a principios del siglo XXI.

Si adoptamos una definición más reciente de Estado en colapso -*collapsed state*- éste se caracteriza por la implosión de las estructuras de autoridad y legitimidad<sup>4</sup>. Aparece entonces un fenómeno de ingobernabilidad producto de la articu-

---

3 Véase, Paul Oquist, *Violencia, conflicto y política en Colombia*, Bogotá, Biblioteca Banco Popular, 1978.

4 Véanse, entre otros, I. William Zartman (ed.), *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder. Lynne Rienner Publishers, 1995 y William Reno, “Economic Motivations of Warfare in Collapsed States”, en *National Strategy Forum Review*, Invierno 2000.

lación entre fuerzas internas y presiones externas. Guerra y crimen simultáneos en el plano interno conjugados con Plan Colombia y Plan Andino concurrentes en el plano externo constituyen una combinación letal. A mi entender, Colombia, que no es un caso inédito o excepcional, se dirige hacia esa condición de colapso.

Ello conducirá, más temprano que tarde, a que el país sea testigo de un Estado fracasado -un *failed state*-, es decir, incapaz de proteger a sus individuos y las comunidades de la fuerzas que amenazan su seguridad existencial<sup>5</sup>. En ese sentido, Colombia no tiene un Estado anárquico (ausencia completa de gobierno central) pero sí vive en la actualidad una mezcla de Estado fantasma (ejerce la autoridad en algunas áreas limitadas y en otras es inexistente) y Estado anémico (sus energías se consumen combatiendo diversas modalidades de grupos armados).

Cabe recordar, en este contexto, que de acuerdo a uno de los informes principales de la trascendente *United States Commission on National Security/21st Century*, co-liderada por Gary Hart y Warren Rudman, Estados Unidos debe establecer prioridades ante la eventualidad de una expansión del fenómeno de los *failed states*. Así asevera que:

“No todos estos problemas deben ser una responsabilidad primordial de los USA, sobre todo en un mundo donde otros poderes están acumulando riqueza y recursos humanos considerables. Hay países cuya estabilidad doméstica es, por diferentes razones, de mayor importancia para los intereses de los Estados Unidos (México, Colombia, Rusia y Arabia Saudita). Sin prejuzgar la probabilidad de conmociones domésticas, estos países deberían llegar a constituir un objetivo prioritario de los planes estadounidenses de una manera adecuada a cada situación. En los casos de menor prioridad, los USA deberían colaborar con la comunidad internacional para desarrollar mecanismos innovadores para el manejo de los problemas de los Estados fracasados.

En términos del conflicto armado, el país no es el escenario de una revolución popular ni de una rebelión ciudadana libertaria ni de una rebeldía ideológicamente contestaria: en Colombia se manifiesta una revuelta muy amorfa y bastante virulenta de los *have nots*, una revuelta alimentada por el fabuloso negocio ilícito de las drogas psicoactivas e instrumentada por distintas fuerzas que intentan constituirse en nuevas elites *anti-establishment*.

Este conflicto es cada vez más intrincado, lo cual no significa, sin embargo,

---

<sup>5</sup> Sobre el fenómeno de los *failed states* véanse, entre otros, Robert H. Dorf, “Democratization and Failed States: The Challenge of Ungovernability”, en *Parameters*, Verano 1996; Jean-Germain Gros, “Towards a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda, and Haiti”, en *Third World Quarterly*, Vol. 17, No. 3, 1996; Richard J. Norton y James F. Miskel, “Spotting Trouble Identifying Faltering and Failing States”, en *Naval War College Review*, Primavera 1997; Susan L. Woodward, “Failed States: Warlordism and Tribal Warfare”, en *Naval War College Review*, Primavera 1999 y Daniel Thürer, “The Failed State and International Law”, en *International Review of the Red Cross*, No. 836, Diciembre 1999.

que sea indescifrable. En esa dirección, es pertinente resaltar algunas tendencias nítidas. La guerra irregular que ha predominado por décadas en Colombia tiene cada vez más espacios de manifestación donde se viene transformando en guerra civil, con bandos fuertemente armados liderando proyectos ideológicos polarizados y bases de sustentación social propias. Por ejemplo, en Barrancabermeja hay más indicaciones de la existencia de una guerra civil que de una guerra irregular.

Asimismo, la guerra política tiene crecientemente visos de una guerra criminal. Cada vez más los actores armados van degradando su perfil político, van abandonando prácticas sustentadas en principios y van asumiendo comportamientos delincuenciales. Además, el conflicto colombiano es más que la sumatoria de dispares y contradictorias guerras locales; el país viene atravesando por una guerra nacional, es decir; las disputas no se circunscriben a una racionalidad sólo regional, sino que adquieren la lógica de una confrontación extendida a lo largo y ancho de la Nación. En ese contexto, mientras continúan y se exacerban los enfrentamientos rurales en más zonas del país, se ha ido instalando la contienda en nuevos ámbitos urbanos.

Paralelamente, la guerra en Colombia dejó de ser doméstica. El paulatino, preciso y persistente ingreso de Estados Unidos en el conflicto interno ha convertido al país en epicentro de una guerra de baja intensidad cada vez más internacionalizada. Por último, la guerra colombiana ya no es limitada en términos de víctimas, participantes armados y alcance. Los datos no pueden ser más elocuentes<sup>6</sup>.

Durante la última década, la violencia política se expresó con casi 10 muertos por día. Aproximadamente 120 municipios (el 12% del total) está totalmente destruido por las guerrillas. En 1998-2000 ocurrieron más de 500 masacres (asesinato colectivo de cuatro o más personas indefensas), en su gran mayoría cometidas por el paramilitarismo. Desde los ochenta, el número de desaparecidos por motivos políticos supera los 4.000; solamente en 2000 se produjeron 743 desapariciones. Entre 1995 y 2000, se han llevado a cabo unos 12.000 secuestros a manos de los actores armados, de la criminalidad común y hasta de los cuerpos de seguridad del Estado. En toda la década del noventa, la cifra de homicidios superó los 250.000. Desde 1996 se ha manifestado un éxodo al exterior de casi 300.000 colombianos. En los últimos tres lustros se ha producido el desplazamiento interno forzado de más de 1.800.000 personas. Entre asesinados, mutilados, secuestrados, desplazados y reclutados, más de 1.000.000 de niños son víctimas de la guerra. La gran mayoría de estos hechos queda impune.

Esta cambiante, complicada y crítica conflictividad en Colombia ha ido alentando una injerencia estadounidense en los asuntos del país. No hay unanimidad

---

<sup>6</sup> Todos los datos acá referidos provienen de informes públicos colombianos e internacionales. Las cifras proceden de documentos oficiales de entidades como la Procuraduría, la Fiscalía, la Defensoría del Pueblo, la Cancillería así como de organizaciones no gubernamentales colombianas como Fundación País Libre y la Comisión Andina de Juristas y de instituciones como Amnesty International, Human Rights Watch, entre varias.

en Estados Unidos, ni un consenso definitivo entre ese país y América Latina, sobre la mejor salida del conflicto armado colombiano. Pero si hay relativo acuerdo en cambio sobre los potenciales efectos continentales negativos, en particular entre los países vecinos, de la situación por la que atraviesa el país andino.

Washington, con un tácito consentimiento latinoamericano, ha ido desplegando una modalidad inédita de intervención indirecta en el caso colombiano. Por un lado, se observa el intervencionismo de viejo cuño, típico de la guerra fría: como en su momento en El Salvador, ahora Estados Unidos apoya militarmente (asistencia, armas, entrenamiento, información, etc.) a un país afectado por una guerra interna cada vez más cruenta. La mayor importancia geopolítica de Colombia, su dimensión territorial, demográfica y económica y la combinación de diferentes amenazas (narcotráfico, crimen organizado, guerrilla, terrorismo, paramilitarismo) han contribuido a que la ayuda estadounidense a Bogotá se torne masiva y creciente.

Por otro lado, se advierte el intervencionismo de nuevo tipo post-guerra fría: presión y apoyo (según el caso) a los países limítrofes para crear un “cordón sanitario” diplomático y militar alrededor de Colombia, por una parte, y desarrollo de planes de contingencia para un potencial uso mayor de la fuerza con la eventual participación de países amigos de Washington, por otra parte.

Este modelo dual viene perfeccionándose en los últimos años y tiene varios componentes. Entre ellos cabe destacar el aumento de la ayuda de seguridad a Colombia; la elevación del perfil de Colombia como “país-problema” en el plano hemisférico e internacional; el crecimiento de una diplomacia regional destinada a movilizar a los países del área en estrategias de contención del fenómeno colombiano; y el incremento de una retórica oficial unificada en torno a la presencia de una amenaza “narcoguerrillera” inexorable en Colombia.

Potencialmente, este nuevo intervencionismo en Colombia podría adoptar tres formas. Primero, la “intervención por imposición”: contra la voluntad de los colombianos y a pesar de los esfuerzos de negociación interna, Washington concreta una coalición *ad hoc* que decide involucrarse militarmente en el país andino para establecer un nuevo “orden”. Segundo, la “intervención por deserción”: el Estado colombiano no puede contener el conflicto armado interno ni garantizar la soberanía nacional, lo cual sirve de excusa para que Washington encabece una coalición interventora temporal hasta fortalecer el poder establecido en Bogotá. Y tercero, una “intervención por invitación”: un gobierno electo solicita colaboración externa ante la imposibilidad de preservar, de modo autónomo, el orden interno, la unidad nacional y la institucionalidad democrática. Así, militares colombianos más fuerzas extranjeras dirigidas por Estados Unidos y compuestas por varios países del hemisferio, actuarían conjuntamente con la esperanza de evitar una implosión nacional. Aunque hoy despierten un justificado rechazo, no habría que desechar la probabilidad política de que alguno de estos escenarios se contemple seriamente, siendo el último el menos improbable.

## El Plan Colombia de Estados Unidos

Ya se encuentra en ejecución la multimillonaria asistencia de seguridad de Estados Unidos a Colombia: en 2000 el Congreso en Washington autorizó US \$ 1.319,1 millones de dólares para responder a una guerra interna, compleja y degradada. El componente B del denominado “Plan Colombia” -plan diseñado en 1999 en la Casa de Nariño por sugerencia de la Casa Blanca- se aplicará luego de un intenso debate en Washington, una tenue discusión en Bogotá y un preocupante mutismo en el hemisferio.

El “Plan Colombia” de US \$ 7.500 millones de dólares del gobierno de Andrés Pastrana tiene, hasta ahora, tres piezas. El componente A es interno, es el más cuantioso y tiene por objeto reducir los efectos negativos de la crisis que vive el país mediante medidas de acercamiento del Estado hacia las áreas más afectadas por la violencia. Esta suerte de Plan A dentro del macro “Plan Colombia” apunta a fortalecer la presencia institucional en el territorio nacional. En su diseño está implícita la idea de la “zanahoria”: la pacificación por vía del contacto estatal con la comunidad y por medio de una salida negociada.

El Plan B es la ayuda de Estados Unidos. Washington ofrece más de lo mismo, pero en más corto tiempo y para otro destinatario. En efecto, entre 1989 y 1999, Colombia recibió US \$ 1.388 millones de dólares en asistencia antidrogas y de seguridad<sup>7</sup>. Ahora, el país recibirá un monto similar, pero en 2 años, y el receptor principal será el ejército y no la policía como lo fue en la década de los noventa. Se trata del “garrote”, complemento de la “zanahoria”. La lógica subyacente es que sólo más poder de fuego y más despliegue espacial de las Fuerzas Armadas, pueden equilibrar el creciente poderío territorial de la guerrilla y la enorme influencia regional del narcotráfico. Si en los últimos diez años, con todos los recursos de seguridad estadounidenses brindados a Colombia se elevó como nunca antes la violencia de todo tipo, la violación de los derechos humanos y el desquiciamiento de la guerra, nada augura que en el próximo bienio no se agudicen esos mismos problemas<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Las cifras de la asistencia estadounidense a Colombia pueden analizarse en Nina M. Serafino, “Colombia: U.S. Assistance and Current Legislation”, en *CRS Report to Congress*, Junio 13, 2001.

<sup>8</sup> Al final del gobierno del Presidente Virgilio Barco (1986-1990) y ante el crecimiento del fenómeno de las drogas y de la violencia que le es propia, el mandatario presentó el Programa Especial de Cooperación (PEC) de US \$ 1.774 millones de dólares. El propósito principal del PEC era fortalecer el Estado colombiano y lograr el apoyo de las naciones más desarrolladas en la lucha anti-narcóticos. El país aportaba el 33.2% (US \$ 590 millones de dólares) y a la comunidad internacional se le solicitaba el 66.8% (US \$ 1.184 millones de dólares). Estados Unidos respondió con su tradicional combinación de “garrote” y “zanahoria” por un lado, y con la retórica de la co-responsabilidad de la oferta y demanda, por el otro. El entonces secretario de Defensa de la administración Bush padre, Richard Cheney, desplegó en enero de 1990 un “bloqueo marítimo” a Colombia, después de la invasión a Panamá. Asimismo como se indicó, entre 1989 y 1999, Washington le brindó a Bogotá US \$ 1.388 millones de dólares en asistencia contra las drogas y de seguridad. Paralelamente, en 1991 el Congreso de Estados Unidos aprobó una Ley de Preferencias Comerciales Andinas (ATPA) por diez años para

El “Plan Colombia” de Estados Unidos tiene unos componentes precisos. El paquete específico para Colombia llega a US \$ 860.3 millones de dólares. De ese total, la asistencia militar asciende a US \$ 519.2 millones de dólares y la ayuda policial alcanza a US \$ 123.1 millones de dólares. En ese sentido, se trata de fortalecer a las fuerzas armadas (tres nuevos batallones para operar en el sur del país; 16 helicópteros *Blackhawk* y 30 helicópteros *UH-1H Huey*; y mejores instrumentos de combate y comunicación) para que efectivamente asuman una postura más ofensiva en la guerra y mejoren la capacidad de la policía en el combate contra las drogas (2 helicópteros *Blackhawk* y 12 helicópteros *UH-1H Huey*; entrenamiento para labores de fumigación; etc.). Otras categorías contempladas son: desarrollo alternativo (US \$ 68.5 millones), ayuda a los desplazados (US \$ 37.5 millones), derechos humanos (US \$ 51 millones), reforma judicial (US \$ 13 millones), aplicación de la ley (US \$ 45 millones) y paz (US \$ 3 millones). El resto del paquete de US \$ 1.319,1 millones de dólares -es decir, US \$ 458.8 millones de

---

alentar el crecimiento de la economía legal por sobre la ilegal. A su vez, el entonces Zar Anti-Drogas, William Bennett prometía un combate decisivo contra las drogas, aunque en los noventa Estados Unidos apenas dedicó, en promedio, el 32% de su presupuesto a la reducción de la demanda. Europa, por su lado, aprobó en 1990 un acotado Sistema General de Preferencias-Andino por cuatro años renovable. Latinoamérica no hizo mucho por el país, sólo la Argentina de Carlos Menem se sumó a la represión anti-drogas mediante la entrega de dos aviones Pucará. Colombia, por su lado, siguió aplicando la extradición hasta que fue prohibida constitucionalmente: 15 nacionales fueron enviados a Estados Unidos durante 1989-1990. El país erradicó casi 220.000 hectáreas de cultivos ilícitos entre 1990 y 1998. Además, los dos carteles de Medellín y Calí fueron perseguidos y desmantelados. Pero el Estado no se fortaleció. Por el contrario se debilitó aún más: creció la violencia, la violación de los derechos humanos y el poder de todos los actores armados. A raíz de la resurgida amenaza generada por el fenómeno de las drogas y del inédito poderío insurgente, Colombia volvió a lanzar un SOS a la comunidad internacional con el objetivo, nuevamente, de fortificar el Estado. El Plan Colombia de la administración del Presidente Andrés Pastrana (1998-2002) es cuatro veces más abultado que el PEC; ahora el país aporta el 53% de los US \$ 7.500 millones de dólares del Plan y las naciones más industrializadas el 47% restante. Estados Unidos respondió con su propio Plan Colombia de US \$ 1.319 millones de dólares. Por su parte, el aporte europeo, como ha sido usual, es mucho menor. La contribución latinoamericana es inexistente; ni siquiera propone una mirada más lúcida. El nuevo gobierno de George W. Bush y Richard Cheney diseñó el Plan Andino de US \$ 882 millones de dólares como continuidad del Plan Colombia. El Congreso estadounidense, a su vez, vuelve a discutir la prolongación del ATPA, mientras el presupuesto nacional e internacional anti-drogas de 2002 contempla sólo un 31% de los US \$ 19.200 millones de dólares para la reducción de la demanda. Adicionalmente, el nuevo Zar Anti-Drogas, John Walters, quien fuera la mano derecha de Bennett, surge como un cruzado renovado en la “guerra contra las drogas”. Colombia ha vuelto a aplicar la extradición reinstaurada luego de una reforma constitucional: otros 15 nacionales fueron remitidos a Estados Unidos desde 2000. Sólo entre 1999-2000 el país erradicó aproximadamente 105.000 hectáreas de cultivos ilícitos. La lucha contra más de 200 redes sofisticadas, pero menos visibles, de narcotraficantes continúa. Sin embargo, el colapso estatal parece menos lejano. Colombia está experimentando el eterno retorno de una estrategia fallida, algo que ya muchos reconocen en privado pero disimulan en público, tanto en el país como en el exterior. Estados Unidos ha forzado sobre su propia sociedad y sobre Colombia un círculo vicioso, no virtuoso, en la superación del problema de las drogas: hoy el negocio mundial de los narcóticos es más lucrativo, virulento, extendido y reaccionario que hace una década.

dólares- se desagrega en dos grandes categorías: ayuda a otros países vecinos de Colombia (US \$ 180 millones) y recursos a ser usados directamente por autoridades estadounidenses (US \$ 278.8 millones). Respecto a esta última categoría, US \$ 276.8 millones de dólares son para el Departamento de Defensa (mejoramiento de las bases de Ecuador, Aruba y Curaçao; programas de inteligencia rutinarios y clasificados; equipamiento de radares, entre otros). Si se descompone el total general del paquete en sus diversas piezas, destinatarios y propósitos se tiene que aproximadamente un 75% se orienta al fortalecimiento bélico en la ya longeva e ineficaz “guerra contra las drogas”; guerra que cada vez más toma el carácter de “lucha anti-narcoguerrillera” en la nomenclatura de Washington.

El Plan C es el aporte europeo a la paz. Esta porción del “Plan Colombia” representa la contribución al mejoramiento de las condiciones sociales en las regiones donde el Estado ha estado menos presente. Europa no tiende a resolver nada, sino a compensar los costos de políticas erradas, particularmente las inducidas por Washington. Este componente no es nuevo: Europa siempre ha prometido “otro” aporte -lo hizo desde 1990 mediante un acotado Sistema de Preferencias Andino/Drogas-, “otra” mirada -la de la co-responsabilidad en materia de drogas- y “otro” espíritu -a favor de los derechos humanos y la paz dialogada. Y, como en otros momentos, no hay mucho que esperar de esas promesas; siempre son superadas por las acciones. La contribución estatal europea ha sido más simbólica que práctica. La Mesa de Donantes reunida en Madrid en julio de 2000 lo corroboró: sólo España (US \$ 100 millones de dólares) y Noruega (US \$ 20 millones de dólares) comprometieron recursos para el “Plan Colombia”. Meses más tarde la Unión Europea decidió aportar 105 millones de euros para el período 2000-2006 como forma de apoyo institucional al proceso de paz y con el fin de alcanzar la defensa de los derechos humanos, la protección ambiental y la sustitución de cultivos ilícitos. La gravitación diplomática, material y estratégica europea ha sido, es y será mucho menor a la de Washington.

En ese contexto, Colombia parece necesitar con urgencia un Plan D: uno capaz de resolver seriamente, y no sólo contener en el corto plazo, la guerra que padece. Ese Plan D debería ser convenido por los colombianos y contar con el apoyo de los latinoamericanos. Colombia necesita una Contadora perentoriamente. Una Contadora que revalorice la negociación y el compromiso por sobre las armas y las promesas. Una Contadora que se impulse desde el Cono Sur y que revierta el silencio de Latinoamérica y la parálisis de Sudamérica.

Un Plan D político es imperioso porque ni la cercana asistencia militar estadounidense ni la distante participación europea prometen superar la situación existente. La Contadora para Colombia necesita, a su vez, trascender el plano estatal: es indispensable una alianza de la sociedad civil colombiana no armada, de actores políticos y sociales gravitantes latinoamericanos, de sectores democráticos en Estados Unidos y de grupos progresistas europeos. Ello bien podría repolitizar la crisis en Colombia: volver a politizar el comportamiento del Estado y la conducta

de la guerrilla. Esta opción, aún no genuinamente ensayada, puede facilitar una potencial salida a una desoladora guerra.

## **Clinton y Colombia**

Es incuestionable que el conflicto armado en Colombia tiene una relevante dimensión internacional. Las posibilidades de paz y guerra se ven condicionadas por aspectos externos (consumo creciente de drogas en las naciones más industrializadas; provisión masiva y clandestina de armas; la política exterior de Estados Unidos; el auge del crimen organizado transnacional, la incertidumbre institucional en toda el área andina, los roces recurrentes con los países vecinos), mientras el drama humanitario interno tiene cada vez mayor impacto regional y resonancia mundial. Sin embargo, subrayar la magnitud de la tragedia colombiana no puede conducir a justificar algún tipo de injerencia militar, pero sí debe motivar una mesurada intervención política. Colombia necesita una nueva Contadora, es decir; un amplio apoyo diplomático con liderazgo de Sudamérica y a favor de una solución política negociada.

La urgencia de una Contadora para Colombia se debe evaluar en el marco de una situación estratégica novedosa en la zona. En ese sentido, la presencia de William Clinton en Cartagena a finales de agosto de 2000 en el contexto de una visita de diez horas a Colombia simbolizó el cruce de una delgada línea: Estados Unidos pretende asegurar su esfera de influencia más allá de la cuenca del Caribe. La breve visita a Colombia del presidente de Estados Unidos fue inmensamente significativa. El encuentro entre William Clinton y Andrés Pastrana selló una situación estratégica, más que una relación individual, que inaugura un momento novedoso en las relaciones interamericanas. En efecto, esta corta cumbre encerró múltiples mensajes para distintas audiencias bajo un telón de fondo común: el caso Colombia está definitivamente politizado y allí se dirime una compleja lucha por el poder que trasciende los bordes de esa nación.

En términos de su política interna, el Presidente Clinton ubicó el conflicto colombiano y su efecto para la seguridad de Estados Unidos en un lugar de alta visibilidad pública; mostró que es capaz de aplicar la mano dura en la “guerra contra las drogas”; intentó fijar una política de Estado (bipartidista, integral y de largo alcance) frente al caso colombiano y buscó aplacar a los que ven en el trato a Colombia el inicio de un nuevo Vietnam. En términos de las relaciones entre Washington y Bogotá, la visita fortaleció a Pastrana en la coyuntura interna pero le restringió su margen de maniobra externo en el mediano plazo; implicó un fuerte golpe político contra la guerrilla; y legitimó una creciente incidencia de Estados Unidos en los asuntos colombianos.

En términos regionales, el viaje reafirmó la preferencia por el unilateralismo de Estados Unidos en materia hemisférica; entorpeció la cumbre de presidentes sudamericanos organizada por Brasil en esa época; contribuyó a la identificación

de Colombia como el mayor problema de seguridad en el área; y reforzó la creciente militarización andina y amazónica para contener las consecuencias de la crisis colombiana.

Ahora bien, lo fundamental es que Washington ya domina su *mare nostrum* caribeño y que ahora busca un control efectivo en los Andes, en esa “tierra nuestra” de Sudamérica. Así, la definición de alianzas y equilibrios zonales es clave. Estados Unidos fuerza un cordón sanitario alrededor de Colombia con el concurso resignado de Panamá y Ecuador y el respaldo ambivalente de Perú. Panamá, estrecho aliado de Estados Unidos, ha armado sus límites. Ecuador, que vive una delicada situación interna y ha escogido la dolarización de su economía, acepta *de facto* el Plan Colombia de Washington porque obtiene US \$ 81.3 millones de dólares: US \$ 20 millones para labores antidrogas y US \$ 61.3 para el mejoramiento del sistema de radares del aeropuerto Eloy Alfaro.

Entre los países pequeños más cercanos a Colombia, Estados Unidos cuenta con respaldo implícito o explícito. Por ejemplo, Nicaragua, vecino marítimo de Colombia, aprovecha el contexto para avanzar sus reclamos sobre el Archipiélago de San Andrés y Providencia, de soberanía colombiana, pero donde se producen marginales brotes secesionistas. Jamaica, Honduras, Haití, Costa Rica y República Dominicana -cada vez más afectados por el narcotráfico-, vecinos marítimos de Colombia no cuestionan ni el Plan Colombia ni la militarización del gran Caribe impulsada por Washington con el argumento de la lucha contra las drogas. Hacia el norte de Colombia, en las áreas menos inmediatas, la perspectiva no parece tampoco consoladora. Algunas islas del Caribe se han alineado con Estados Unidos: Washington brindará, dentro del Plan Colombia, US \$ 10.3 millones y US \$ 43.9 millones para el mejoramiento de los sistemas de radar de los aeropuertos Reina Beatrix en Aruba y Hato International en Curaçao, respectivamente. Cuba, por su lado, viene jugando un papel discreto y constructivo: Castro ha propiciado una actitud de diálogo dentro del ELN y trata de usar su menguado ascendiente sobre las FARC para que eviten llevar a Colombia al desastre. México, por su lado, oscila entre el respaldo y el distanciamiento: en los años recientes la diplomacia mexicana ha buscado deslindarse de Colombia y así mostrar, con la mirada puesta en Washington, la diferencia entre ambos en materia de drogas y de insurgencias.

Hacia el sur de Colombia, Bolivia (que recibirá US \$ 110 millones del Plan Colombia y para quien Clinton solicitó la condonación total de su deuda externa de US \$ 4.500 millones de dólares), en silencio, acompaña a Estados Unidos. Chile permanece expectante, sin condenar categóricamente a Washington y apoyando, de hecho, el Plan Colombia. La diplomacia de Argentina fluctúa entre la asepsia y el escepticismo; formalmente respalda la paz, pero no hace mucho por Colombia ni censura a Estados Unidos. El sur del Cono Sur está geográficamente distante de la situación colombiana y políticamente menos inclinada a criticar con vehemencia a Washington. Sus intereses inmediatos tradicionales no parecen estar en juego, pero eso es un error estratégico mayúsculo. Se viene precipitando una

gran inestabilidad en el mundo andino en general que más temprano que tarde afectará la región en su conjunto.

En Sudamérica, asimismo, las posturas de Brasil y Venezuela, aunque por motivos no exactamente idénticos, convergen cada vez más. Venezuela ha fortificado sus límites con Colombia. Fricciones complejas e incidentes recurrentes alimentan una situación delicada en la que se conjugan un histórico litigio en el Golfo de Venezuela, recientes manifestaciones separatistas en departamentos colombianos como Norte de Santander y Vichada y el “espíritu bolivariano” que comparten el presidente Hugo Chávez<sup>9</sup> y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). En el caso de Caracas, pesan hoy tanto los múltiples problemas fronterizos, como el peligro de un efecto dominó en medio de una situación venezolana convulsionada y un deseo de distanciarse de Washington en varios frentes.

Brasil ha incrementado sus dispositivos militares fronterizos de manera notable. Una frontera porosa sirve a guerrilleros y narcotraficantes por igual, mientras una creciente presencia de asesores estadounidenses en Colombia pone en seria alerta al país: si se quiere expresar metafóricamente, narcos y boinas verdes por igual son percibidos como amenazas para un país que históricamente ha tenido sus fronteras delimitadas sin dificultades y sin peligros inminentes. No hay que olvidar, a su vez, la enorme expansión del narcotráfico en Brasil: allí hay claras manifestaciones de más consumo de drogas, más rutas de transporte, más descubrimiento de cultivos ilícitos, más violencia urbana ligada al crimen organizado, etc.

Cabe subrayar, sin embargo, que Colombia no es Vietnam. La intervención militar directa de Estados Unidos no está en el horizonte inmediato. Si crece y aumentará la intervención militar indirecta de Estados Unidos. En ese sentido, Colombia se parece un tanto más a El Salvador pero multiplicado y más intrincado: más tamaño, más significación, más asistencia de seguridad, más complejidad. Pero Colombia, los colombianos y colombianas no armados no necesitan ni del paradigma Vietnam ni del paradigma El Salvador; Colombia requiere una nueva Contadora que resuelva políticamente la guerra interna en ese país.

---

<sup>9</sup> Por lo general, los revolucionarios y las revoluciones aspiran a propagarse más allá del marco específico de una nación. El ideal revolucionario tiende a ser grandioso en su forma, su contenido y su alcance. Inicialmente, la Revolución Francesa nació con una pasión de trascendencia universal. En sus comienzos, la Revolución Bolchevique tuvo el anhelo de difundirse por el mundo, más allá de las fronteras rusas. En un tiempo más cercano y en un ámbito más hemisférico, la Revolución Peronista en la Argentina de los cuarenta, la Revolución Cubana después de 1959 y la Revolución Sandinista en los setenta, imaginaron proyectarse allende los linderos nacionales. Estas y muchas otras revoluciones fueron actos fundacionales: se trataba de establecer un nuevo orden político interno. Todas las revoluciones pretenden expandirse hacia las vecindades y hasta las lejanías. Sin embargo, más temprano que tarde los revolucionarios entienden que la supervivencia de la revolución nacional depende, entre otras, de asegurar sensatamente el poder interno y limitar su irradiación azarosa en el exterior. En la Venezuela actual se está produciendo la revolución bolivariana de Hugo Chávez a través de una suerte de democracia plebiscitaria. Como todo fenómeno revolucionario, implica la aparición de un nuevo protagonista social con pretensión de plena hegemonía. Se trata, en el mejor de los sentidos, de la

## **Bush y Bogotá**

A pesar de que la administración del Presidente George W. Bush<sup>10</sup> ha logrado cubrir hacia junio de 2001 sólo el 11% de los cargos más altos, los nombramientos aprobados y en vías de confirmación que tienen que ver con aspectos claves de la política hemisférica ponen a Colombia en alerta y colocan a Latinoamérica en una situación de necesaria reflexión. El perfil de varios funcionarios con significativa influencia en la conducta exterior de Washington despierta inquietud y genera incertidumbre. Sus personalidades, antecedentes u opiniones auguran retroceso en materia de paz y sugieren ambigüedad en materia de narcotráfico. Contradicción y tozudez se entremezclan en todos ellos; y esto incidirá confusamente en los vínculos oficiales bilaterales y dificultará la solución de los problemas vitales de Colombia. Lo anterior puede, a su turno, exacerbar negativamente las relaciones interamericanas y entorpecer los avances hemisféricos en términos de negociaciones comerciales.

---

mayor gesta revolucionaria plebeya de los Andes en décadas, liderada por un caudillo populista y heterodoxo y protegida pretorianamente por las fuerzas militares. El proyecto chavista profetiza abiertamente su sueño de difusión en el corazón andino de Sudamérica. América Latina y Estados Unidos tienen el desafío de no reproducir en el caso de Venezuela la experiencia de aislamiento y acoso al que se sometió a Cuba. El fenómeno Chávez debe ser primero entendido y luego moderado; ni la agresión ni el marginamiento serán alternativas favorables a la estabilidad y el pluralismo venezolanos en el mediano y largo plazo.

<sup>10</sup> Desde el comienzo la nueva administración republicana, se ha hecho evidente su intento de afirmar la primacía de Washington. A sólo 100 días de comenzar su mandato, del Presidente George W. Bush anunció la construcción de un escudo contra misiles de largo alcance (NMD). Este hecho, sin duda, tiene un alcance trascendental: se trata de ahondar la unipolaridad de Estados Unidos en la política mundial. La definitiva puesta en marcha de un sistema de defensa contra misiles balísticos es mucho más que una determinación tecnológica, una cuestión militar o una opción diplomática. Washington está haciendo pública su decisión estratégica de asegurar la primacía en las relaciones internacionales. De ahora en adelante la unilateralidad en política exterior parece complementarse con el unilateralismo en materia de seguridad. Hoy se hace explícito el ideal contemplado por el gobierno de George Bush padre. En efecto, después de la Guerra contra Irak, su administración inició el estudio de una nueva gran estrategia para Estados Unidos. La versión preliminar, confeccionada cuando Colin Powell era el comandante del estado mayor conjunto de las fuerzas armadas, Dick Cheney era el secretario de Defensa y Paul Wolfowitz era subsecretario de Defensa para Política, estaba orientada a postular y garantizar el unipolarismo estadounidense. La preeminencia solitaria de Washington exigía prevenir la aparición de cualquier rival, hostil o amigo. La difusión de este documento llevó a una fuerte reacción en Europa, China y Rusia; lo cual motivó que el Pentágono lo retirara. Los sectores civiles y militares más duros y asertivos no abandonaron la búsqueda de la supremacía estadounidense. En 1995, el Congreso aprobó una legislación obligando al ejecutivo a activar un NMD acotado para 2003. Si bien el Presidente Bill Clinton vetó la ley, en 1996 anunció un programa para desarrollar y eventualmente desplegar un NMD. Sin embargo, la presión, en particular de los republicanos, continuó. El debate se modificó sensiblemente en 1998 cuando la Comisión para evaluar la amenaza de misiles balísticos contra Estados Unidos presidida por Donald Rumsfeld -actual secretario de Defensa-concluyó que Corea del Norte o Irán podría desarrollar sistemas misilísticos de largo alcance contra territorio estadounidense. Se generó entonces un pánico suficiente para reinstalar la exigencia de los “halcones” de un escudo defensivo anti-misiles. Claro que el objetivo principal de este sistema no era -ni es- un

El espectro de prominentes tomadores de decisión puede dividirse en seis categorías. Por un lado están los cruzados como John Ashcroft (Secretario de Justicia), Asa Hutchinson (Director de la DEA) y John Walters (Zar anti-Drogas) que constituyen una especie de extremistas morales que desean que Colombia libre una “guerra contra las drogas” hasta que caiga el último colombiano. Por otro lado están los recalcitrantes como John Negroponte (Embajador ante la ONU), Otto Reich (Subsecretario para Asuntos Hemisféricos del Departamento de Estado) y Roger Noriega (Embajador ante la OEA). Los dos primeros cuentan con un pasado signado por una ardorosa y clandestina promoción de los contras nicaragüenses y por una escasa atención hacia los derechos humanos. Cabe destacar que ninguno de ellos se ha expresado hasta el momento explícitamente contra el paramilitarismo en Colombia. El único mérito de Noriega es que ha sido la mano derecha del ultra-conservador legislador republicano por Carolina del Norte, Jesse Helms, quien encabezó hasta mayo de 2001 la poderosa Comisión de Asuntos Exteriores del Senado.

De igual forma, sobresalen los disfuncionales como Paul O’Neill (Secretario de Tesoro) y Richard Armitage (Subsecretario de Estado) cuyas conductas pueden afectar la seriedad de la lucha internacional contra las drogas. En efecto, recientemente O’Neill dejó pasmados a los principales socios de Estados Unidos, mancomunados en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, al afirmar que Washington no apoyará más el esfuerzo de los miembros de la OCDE para combatir los “paraísos fiscales” que, como se sabe, son los grandes epicentros del lavado de narcodólares. Según distintas fuentes tiempo atrás Armitage—quien estuvo vinculado a la CIA en los setenta y al Departamento de Defensa en

---

país pequeño o medio con capacidad de proliferación nuclear, sino el emergente poder bélico y geopolítico de China y la potencial recuperación del poderío militar y político de Rusia. Sin embargo, la elocuente debilidad de Rusia, el silencio inquieto de una Europa concentrada en su proceso de unidad y ampliación, el mutismo de un Japón que vivió una década completa de estancamiento y la reticencia de una China cuyo poder militar es creciente pero aun limitado, permitieron que las quejas recurrentes contra el NMD no se transformaran entonces en desafío abierto. El hecho de que durante la década de los noventa, y de acuerdo al *International Institute for Strategic Studies*, Estados Unidos gastara el 80% del total mundial dedicado a la investigación y el desarrollo militar, aseguró que el poderío de Washington no fuese cuestionado de modo decisivo. Con la llegada al poder de Bush se hizo evidente que la pos-guerra fría—ese hiato de apenas una década que se esperaba contribuyera a un mundo más estable y plural—ha llegado a su fin. Ni Estados Unidos parece dispuesto a propiciar un sistema multipolar ni sus principales adversarios buscan disimular su disgusto con el monopolio de poder en manos de Washington. Tanto los contrincantes como los aliados de Estados Unidos no pretenden retarlo, pero sí colocar límites más notorios a la fuerte e inequitativa distribución internacional de poder e influencia. En ese sentido, la decisión a favor del despliegue operativo de un NMD, aunque fuese rudimentario, para 2004 con un costo de miles de millones de dólares y en contra de lo expresamente prohibido en el tratado sobre misiles anti-balísticos de 1972 firmado entre Estados Unidos y la Unión Soviética, representa, en términos simbólicos, el comienzo de una nueva era en la política mundial. Una era que al menos en sus comienzos despunta como menos hegemónica y más imperial, que parece más signada por una rivalidad tórrida que por un enfrentamiento contenido y que se apoya menos en el consenso multilateral que en la imposición unilateral.

los ochenta- propuso el uso de heroína para debilitar la capacidad de combate de los comunistas en Indochina y Afganistán.

De otra parte, están los ortodoxos como Condoleeza Rice (Consejera Nacional de Seguridad) y Paula Dobriansky (Subsecretaria para Asuntos Globales del Departamento de Estado) que conservan un enfoque marcado por la guerra fría y centrado en Rusia y China: Colombia será crecientemente percibida en clave geopolítica y en términos de una doble ofensiva ideológica (marxista) y criminal (mafiosa) para socavar el poderío de Estados Unidos. También están los halcones, como Donald Rumsfeld (Secretario de Defensa) y Paul Wolfowitz (Subsecretario de Defensa) quienes procuran afianzar la unipolaridad estadounidense a cualquier precio y parecen concebir una regionalización del tratamiento del caso colombiano con visos más militares que diplomáticos. Por último, hay que subrayar a los guerreros como Richard Cheney (Vicepresidente) quien en su condición de legislador fue un acérrimo defensor de Oliver North y la operación Irán-contras y luego, como Secretario de Defensa de George Bush padre, fue el arquitecto del “bloqueo marítimo” de Colombia en enero de 1990. En este escenario, el Secretario de Estado Colin Powell aparece, al menos al principio de la administración de George W. Bush, como el menos belicoso y el más pragmático.

El futuro de los lazos colombo-estadounidenses estará condicionado por los balances de poder y las estrategias de acción de estos actores y sus respectivas burocracias. En ese sentido, el horizonte no se vislumbra muy promisorio. El efecto combinado de las políticas de Washington hacia Bogotá y de la situación colombiana y andina sobre el sistema interamericano es notorio: un futuro con creciente guerra y abundantes drogas sólo ocasionará más violación de los derechos humanos, más desplazados, más militarización, más degradación ambiental, más corrupción y más narcotráfico, así como menos inversión, menos estabilidad, menos gobernabilidad, menos seguridad y menos crecimiento en Sudamérica.

De allí que se hace fundamental hacer un seguimiento sistemático de la política de Washington hacia Bogotá. La administración del Presidente Bush ha presentado a conocimiento de la comunidad internacional y ha introducido a consideración del congreso de su país el Plan Andino bienal de lucha contra las drogas por valor de US \$ 882,3 millones de dólares. Esta iniciativa, que combina por partes iguales «zanahoria» (ayuda económica y social) y “garrote» (asistencia anti-narcóticos y de seguridad), refleja una continuidad entre el actual gobierno y el del Presidente Bill Clinton que le antecedió, en términos de un involucramiento indirecto, creciente y contundente en la crisis colombiana.

La nueva estrategia republicana tiene tres propósitos fundamentales: consolidar la dimensión bélica-ofensiva del Plan Colombia versión Washington, “norteamericanizar” la guerra contra las drogas en el norte de Sudamérica, y fijar un cordón sanitario diplomático-militar en torno a Colombia<sup>11</sup>. Por un lado, muestra la per-

---

<sup>11</sup> Resulta fundamental comprender la base conceptual que guía la guerra contra las drogas impulsada

sistente preocupación y el claro interés estadounidenses por fortalecer la capacidad militar del Estado colombiano. Por el otro, pretende profundizar en el área alrededor de Colombia una política punitiva común contra las drogas basada en un prohibicionismo militante: el paquete prohibicionista completo tiende a incluir - como ya lo hizo en los casos de Colombia y México - exigencias para una mayor criminalización, militarización, fumigación, interdicción y extradición. Finalmente, busca cooptar a los aliados (Panamá, Ecuador y Bolivia) de Washington, convencer a los ambiguos (Perú) frente al Plan Colombia y presionar a los oponentes (Brasil y Venezuela) de la estrategia estadounidense frente al narcotráfico y la insurgencia, en la generación de un círculo de contención y coerción en torno a Colombia.

---

por Washington. Para ello es preciso detenerse en la racionalidad, y no en la retórica, de Estados Unidos. En este tema Washington se orienta por cuatro supuestos: primero, asume que la demanda depende de la oferta, por lo tanto, busca reprimir los centros de cultivo, producción, procesamiento y tráfico de narcóticos. Segundo, asume que un tratamiento punitivo en los polos de provisión de drogas es más efectivo en términos de efectos (metas y logros) y de recursos (asistencia y presupuesto). Para el balance costo/beneficio de Washington resulta más ventajoso concentrar los esfuerzos antinarcóticos en los núcleos de oferta. Tercero, asume que los efectos de una mayor erradicación de cultivos ilícitos serán múltiples para los países productores. Entre otros, subraya la reducción del precio del cultivo ilícito en las zonas de producción, la disminución del poder de los traficantes, y la contención de la violencia generada por el narcotráfico. Y cuarto, asume que los efectos de una mayor erradicación de cultivos ilícitos serán de tres tipos para los países consumidores: menor disponibilidad, mayor precio y menos potencial de pureza de las drogas. Con base en estos supuestos es pertinente evaluar entonces los resultados de la política basada en esta racionalidad. En ese sentido cabe señalar que Colombia experimentó la fumigación de cultivos ilícitos con paraquat a finales de la administración del Presidente Julio César Turbay (1978-1982). Colombia aceleró la fumigación masiva durante la administración del Presidente Belisario Betancur (1982-1986), aplicando el glifosato para la marihuana y usando el garlon-4 para la coca. Colombia continuó la erradicación química y forzada de marihuana y coca durante la administración del Presidente Virgilio Barco (1986-1990). Colombia reforzó la fumigación de marihuana y coca e inició la destrucción con glifosato de la amapola durante la administración del Presidente César Gaviria (1990-1994). Colombia batió todos las marcas históricas, nacionales e internacionales, en materia de erradicación química y manual de cultivos ilícitos durante la administración del Presidente Ernesto Samper (1994-1998) y ensayó herbicidas más tóxicos como el imazapyr y el tebuthiuron. Sólo en 1998, el gobierno Samper (hasta agosto) y la administración del Presidente Andrés Pastrana (1998-2002) fumigaron 66.083 hectáreas de coca y 2.931 hectáreas de amapola, y destruyeron de modo manual 3.126 hectáreas de coca, 181 hectáreas de amapola y 18 hectáreas de marihuana. El actual gobierno destruyó aproximadamente 90.000 hectáreas de coca entre 1999 y 2000. Finalmente, desde 2000 Washington ha venido presionando a Bogotá para aplicar un peligroso hongo, el *fusarium oxysporum*, en el proceso de erradicación forzosa en Colombia. A pesar de estos esfuerzos, los efectos de la represión química de los cultivos ilícitos han sido paupérrimos. En efecto; en 1981 Colombia tenía 25.000 hectáreas plantadas de marihuana y coca. En marzo de 2001 el informe anual del Departamento de Estado de EE.UU. sobre drogas -International Narcotics Report-, indicó que en Colombia existían 138.000 hectáreas cultivadas, sólo de coca. En 1990 la producción de heroína era insignificante; en 1996 el país ya producía 63 toneladas métricas, y hoy Colombia ha superado a México como principal abastecedor hemisférico de heroína. Mientras en 1998 la producción colombiana de cocaína fue de 435 toneladas métricas, en 1999 alcanzaba las 520 toneladas métricas y en 2000 llegó a 580 toneladas métricas. En los ochenta Colombia tenía una clase criminal emergente; hoy vive las consecuencias de una narcocriminalidad acaudalada, violenta y desafiante. Pero la situación colombiana no es excepcional y extravagante. A pesar de años de

Un análisis de los montos, proporciones y destinatarios del Plan Andino corrobora lo afirmado. Colombia es el mayor receptor del mismo con US \$ 399 millones, desagregado en US \$ 146,5 millones (36.7%) en ayuda económica y social y US \$ 252,5 (63.3%) en asistencia anti-narcóticos y de seguridad. Esta nueva iniciativa en gestación contempla US \$ 483,5 millones para los vecinos del país, varios de los cuales ya reciben US \$ 222,3 millones de los US \$ 1.319 millones del Plan Colombia en marcha.

Perú, que había mantenido durante el gobierno de Fujimori una política ambivalente frente a la crisis colombiana y en materia de combate contra las drogas, recibirá US \$ 206,1 millones. Bolivia, que viene apoyando el Plan Colombia,

erradicación forzada y química de plantaciones ilícitas en el mundo, el último informe de la Oficina de las Naciones Unidas para el Control de Drogas y la Prevención del Crimen -Global Illicit Drug Trends 2000- el cultivo de coca pasó de 240.000 hectáreas en 1987 a 270.000 hectáreas en 1999, y el de amapola, de 211.000 en 1988 a 217.000 en 1999. Mientras tanto, en la década del noventa, 120 países comunicaron la existencia de cultivos de cannabis en sus territorios. En 1999, la producción global de heroína llegó a 580 toneladas métricas, la de cocaína a aproximadamente 1.000 y la de marihuana fue cercana a las 30.000 toneladas. A esta situación se agregan las cifras de los principales mercados de consumo. En 1981, en Estados Unidos el precio por gramo de la cocaína fue de US\$ 191 y la pureza de 40%, mientras en 1999 el precio llegó a US\$ 44 y la pureza a 70%. En 1981, el precio por gramo de heroína fue de US\$ 1.200 y la pureza de 5%, mientras en 1999 el precio llegó a US\$ 318 y la pureza a 25%. En Europa, paralelamente, en 1999 el precio del gramo de cocaína fue de US\$ 90 dólares y el de heroína, US\$ 98. En 2000, se consiguieron en Estados Unidos y Europa más drogas, de mejor calidad y a menor precio. En términos de demanda, la situación europea muestra signos preocupantes de ascenso, al tiempo que en Estados Unidos no ha mostrado avances definitivos ya que aún hay casi 14 millones de consumidores. En ese país, la tasa de crecimiento de los consumidores jóvenes de cocaína muestra un alza alarmante desde 1997. Y el consumo de marihuana entre los jóvenes, que había bajado a finales de los ochenta, se incrementó notablemente entre 1992-95 y continúa alto en la actualidad. De manera concomitante, en Estados Unidos en 1990 el total de arrestos vinculados al fenómeno de las drogas (consumo, venta, distribución, manufactura, etc.) fue de 1.089.500, mientras que en 1996 creció a 1.128.647. En 1990, el total de prisioneros federales encarcelados por delitos ligados al fenómeno de los narcóticos fue de 53.5%, mientras en 1995 se elevó a 59.9%. Hoy Estados Unidos tiene, en comparación con los países más industrializados del mundo, la mayor población de personas encarceladas por delitos relacionados con el fenómeno de las drogas. En síntesis, Colombia ya fumigó suficientemente su territorio con sustancias nocivas para la salud de su población y la preservación de su medio ambiente, mientras la demanda de drogas de los ciudadanos en Estados Unidos sigue en auge y el consumo de narcóticos en Europa crece. Una nueva erradicación química promete ser más de lo mismo: una victoria pírrica que no resuelve la esencia del negocio de las drogas. Las consecuencias serán también las mismas; los costos más altos de la prohibición los seguirán pagando los colombianos y los dividendos de la lucrativa empresa seguirán lavándose en los bancos de Estados Unidos, el Caribe, Suiza y Mónaco, entre otros.

por gramo de heroína fue de US\$ 1.200 y la pureza de 5%, mientras en 1999 el precio llegó a US\$ 318 y la pureza a 25%. En Europa, paralelamente, en 1999 el precio del gramo de cocaína fue de US\$ 90 dólares y el de heroína, US\$ 98. En 2000, se consiguieron en Estados Unidos y Europa más drogas, de mejor calidad y a menor precio. En términos de demanda, la situación europea muestra signos preocupantes de ascenso, al tiempo que en Estados Unidos no ha mostrado avances definitivos ya que aún hay casi 14 millones de consumidores. En ese país, la tasa de crecimiento de los consumidores jóvenes de cocaína muestra un alza alarmante desde 1997. Y el consumo de marihuana entre los jóvenes, que había bajado a finales de los ochenta, se incrementó notablemente entre 1992-95 y

obtendrá US \$ 143,5 millones. Ecuador, que ha aceptado dócilmente la política anti-drogas de Estados Unidos en la zona, obtendrá US \$ 76,5 millones del Plan Andino. Panamá, que no ha cuestionado seriamente el Plan Colombia y que constituye el eslabón más débil de la cada vez más internacionalizada guerra colombiana, recibirá US \$ 20,5 millones; un 58.5% de ese total -US \$ 12 millones- será en asistencia anti-narcóticos y de seguridad.

Los dos países más renuentes a acompañar a Washington en su estrategia frente a Colombia, Brasil y Venezuela, recibirán US \$ 36,6 millones. El primero obtendrá US \$ 26,2 millones; el 57.5% de ese monto (US \$ 15 millones) en asistencia anti-narcóticos y de seguridad. De los US \$ 10,5 millones que recibirá Venezuela el 95.2% -US \$ 10 millones- se destinarán a la asistencia anti-drogas y de seguridad.

El Plan Andino entonces refuerza el Plan Colombia, afianza una visión que concentra la represión del lucrativo negocio de las drogas en los polos de cultivo, procesamiento y tráfico y fortalece un cerco potencialmente interventor en torno a Colombia ante la eventualidad de una descontrolada implosión interna.

En este contexto, una previsible política de Estados Unidos hacia Colombia podría contener dos fases o dos componentes no necesariamente excluyentes. El gobierno Bush puede politizar aún más el caso colombiano: considerar, por ejemplo, que la auténtica amenaza del país se deriva de una insurgencia económica, territorial y militarmente fuerte y no sólo del narcotráfico y la criminalidad organizada. De hecho, todo se entrelazaría y confundiría; guerrilla, terrorismo, narcocriminalidad organizada serían, relativamente, lo mismo. Además, podría presionar al gobierno del Presidente Andrés Pastrana para que frene el dialogo político con las FARC y se concentre en su combate militar. A cambio, Estados Unidos promete más asistencia militar, técnica y de inteligencia. Para no aparecer saboteando la paz en Colombia, Washington consiente con el comienzo de conversaciones con un debilitado Ejército de Liberación Nacional (ELN). En breve, esta fase primera es barata: los colombianos se disparan por un lado y dialogan por el otro, mientras Estados Unidos interviene indirectamente con más asistencia bélica pero sin bajas militares propias.

Si ese componente de la estrategia para Colombia fracasa comenzaría el diseño de una segunda fase más vasta. En este caso, crecerían las manifestaciones

---

continúa alto en la actualidad. De manera concomitante, en Estados Unidos en 1990 el total de arrestos vinculados al fenómeno de las drogas (consumo, venta, distribución, manufactura, etc.) fue de 1.089.500, mientras que en 1996 creció a 1.128.647. En 1990, el total de prisioneros federales encarcelados por delitos ligados al fenómeno de los narcóticos fue de 53.5%, mientras en 1995 se elevó a 59.9%. Hoy Estados Unidos tiene, en comparación con los países más industrializados del mundo, la mayor población de personas encarceladas por delitos relacionados con el fenómeno de las drogas. En síntesis, Colombia ya fumigó suficientemente su territorio con sustancias nocivas para la salud de su población y la preservación de su medio ambiente, mientras la demanda de drogas de los ciudadanos en Estados Unidos sigue en auge y el consumo de narcóticos en Europa crece. Una nueva erradicación química promete ser más de lo mismo: una victoria pírrica que no resuelve la esencia del negocio de las drogas. Las consecuencias serán también las mismas; los costos más altos de la prohibición los seguirán pagando los colombianos y los dividendos de la lucrativa empresa seguirán lavándose en los bancos de Estados Unidos, el Caribe, Suiza y Mónaco, entre otros.

intervencionistas. Ello se iniciaría con un uso más sofisticado de la tecnología militar y de interdicción: ensayo de nuevas armas (como se vio en Irak, Bosnia y Kosovo); fumigaciones masivas de cultivos ilícitos; apresamiento de guerrilleros, narcotraficantes y paramilitares en terceros países, altamar o fronteras porosas del país (Panamá y Ecuador, preferentemente); más presencia de mercenarios camuflados como compañías de seguridad privada (como ya lo contempla el “Plan Colombia” de Estados Unidos<sup>12</sup>); incremento de entrenadores en el terreno, etc. De modo gradual, se va legitimando una intromisión mayor y más militar en los asuntos colombianos. Y para ello, Washington necesitará concretar una coalición *ad hoc* latinoamericana que acompañe su estrategia.

### A modo de breve reflexión final

En breve, para que Colombia<sup>13</sup> no se convierta en un laboratorio de ensayo de modalidades de intervención militar, nuestros países -en especial, los de Sudamérica- deben asumir un papel protagónico en la resolución de la crisis colombiana por la vía diplomática. El país hoy merece y necesita el tipo de la solidaridad política hacia Centroamérica que prevaleció en Contadora y no de la soberbia militar que desplegó la Organización del Tratado del Atlántico Norte, OTAN, en Kosovo ni

<sup>12</sup> El resurgimiento de las actividades mercenarias viene preocupando seriamente a la comunidad mundial. La inquietud durante los años ochenta llevó a que Naciones Unidas se ocupara del tema. Así, la ONU propició la Convención contra el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios de 1989. Hasta el momento ha sido ratificada solo por 21 estados; con otra adhesión la Convención entrará en vigor. Durante la década de los noventa, la globalización en materia tecnológica, el debilitamiento estatal en la periferia, la prolongación de las luchas armadas locales más allá del fin de la Guerra Fría, el envilecimiento de las guerras civiles, y la privatización de la seguridad en los países industrializados y en las naciones en vías de desarrollo, vienen alimentando la participación de mercenarios en los conflictos internos. El fenómeno ha sido agudo en África, en particular en Angola, Chad, Guinea-Bissau, Liberia, Mozambique, República Popular del Congo, Rwanda, Sierra Leone, Somalia y Sudán. En esa dirección, el 11 de enero de 2001 se presentó ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU reunida en Ginebra un nuevo informe sobre la cuestión de los mercenarios a cargo del relator especial, Enrique Bernales Ballesteros (Perú), en el que expresa la urgencia de “normas legales claras que precisen los dominios en los cuales las empresas privadas de seguridad militar pueden legítimamente operar y aquéllos en los cuales su intervención debe quedar prohibida”. El tema mercenario afectó y puede afectar aún más a Colombia. Por una parte, la agudización y degradación del conflicto armado obliga a Bogotá a tener una diplomacia más activa en cuanto a la Convención de 1989 que no ha llegado todavía al Congreso para su ratificación. Por otra parte, es importante que la opinión pública conozca en detalle los contratos de las corporaciones estadounidenses que operan en el país a modo de subcontratistas del Departamento de Estado y como parte del Plan Colombia de Washington. La transparencia es indispensable porque el país no puede experimentar nuevamente el espanto que vivió con (y las consecuencias que dejó) Yair Klein y otros oscuros grupos privados de asesoramiento, entrenamiento y equipamiento en materia militar.

<sup>13</sup> Por primera vez en lustros de confrontación militar, luego de tres años de negociaciones bastante infructuosas y ante la sorpresa nacional y de la comunidad internacional, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) acaban de hacer en julio de 2001 una propuesta política: el “co-gobierno”. La trascendental idea, presentada en términos iniciales imprecisos, parece ser objeto de un análisis silencioso por parte del gobierno del presidente Andrés Pastrana y ha sido inmediatamente

de elucubraciones que lleven a invocar en Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, TIAR.

Buenos Aires, Julio 15, 2001

---

rechazada en Colombia por parte de vastos sectores. Sin embargo, ninguna de las dos reacciones han estado acompañadas de un debate amplio, ponderado y riguroso sobre el tema. En ese sentido, corresponde evaluar algunos elementos para comprender el alcance del co-gobierno dado que su potencial efecto en Colombia, su significación simbólica para Latinoamérica y su impacto diplomático-militar en Estados Unidos lo hace notablemente estratégico. En Colombia no se dirime solamente una disputa bélica interna sino también un modelo continental de gobernabilidad política e institucional. La noción de co-gobierno -power sharing en clave anglosajona- ha cobrado preeminencia en los últimos años como producto de la formulación de soluciones alternativas para situaciones críticas marcadas por guerras civiles encarnizadas, conflictos armados prolongados o enfrentamientos étnicos agudos. El co-gobierno implica un ejercicio compartido de poder que intenta resolver la disputa en torno a quien comanda el control supremo de una unidad política dada. Más que dirimir quién ejerce poder sobre quiénes, el co-gobierno procura una práctica conjunta de ese poder. Así, se busca acomodar y organizar intereses opuestos e identidades divergentes bajo un marco político común. Esa ha sido la intención en situaciones críticas y complejas tan disímiles como Camboya, Sierra Leone, Angola, Líbano, Tajikistán y Bosnia. El co-gobierno se puede establecer desde el exterior o puede ser pactado internamente. La salida gestada por Naciones Unidas para las comunidades greco-chipriotas y turco-chipriotas en Chipre es un ejemplo de lo primero, mientras la Constitución interina de 1993, acordada entre la minoría blanca y la mayoría negra en Sudáfrica, que facilitó la gestión del gobierno de Nelson Mandela es un caso típico de lo segundo. El power sharing puede ser regional o nacional. Es posible instituir un régimen con autonomía especial para una porción del territorio de tal modo que un grupo minoritario nacionalmente pero mayoritario en el plano regional, ejerza una amplia gama de funciones en dicho ámbito. También es factible que líderes de las partes confrontadas pasen a ejercitar, mediante un sistema de decisión por consenso, el poder del Estado central. La experiencia internacional muestra que se necesitan tres condiciones para que funcione el co-gobierno: la presencia de un núcleo fuerte de moderados tanto entre los bandos en pugna, como en la sociedad civil, que promueva una coexistencia efectiva; la certeza de que las partes actúan de buena fe a la hora de acordar y practicar un compromiso de power sharing; y la existencia de un acuerdo temporal y acotado que no se dilate en el tiempo ni malgaste la confianza generada. El propósito principal del co-gobierno es evitar el despliegue incontrolado de una situación conflictiva, alcanzando un modelo democrático de gestión institucional. El resultado preciso del co-gobierno debe ser una mayor y mejor democracia; no es justificable bajo ningún aspecto que el power sharing conduzca a un esquema autoritario o dictatorial. En este sentido, la reciente propuesta de las FARC abre varios interrogantes para colombianos, latinoamericanos y estadounidenses por igual ¿resuelve la propuesta el estado de violencia en el país? ¿alude a un mejoramiento real de la democracia colombiana? ¿pretende una mayor autonomía regional o más poder nacional? ¿sienta las bases para establecer una suerte de confederación política estable o puede suscitar un esquema secesionista? ¿está delimitada en el tiempo, en su alcance y en sus componentes? ¿cuáles y cuántos son los moderados, en las FARC, el gobierno, las fuerzas armadas y la sociedad civil, que apuntan al power sharing? ¿qué requisitos son indispensables para que interna y externamente se pueda corroborar que las partes actúan y actuarán de buena fe para concretar los acuerdos de un co-gobierno? ¿son capaces los colombianos de establecer su propia fórmula de co-gobierno? ¿qué papel puede jugar la comunidad internacional en general, y la comunidad latinoamericana en particular, en un eventual proceso de esa naturaleza? Estas y varias otras preguntas sobre el tema deberían analizarse en momentos en que la ejecución del Plan Colombia de Estados Unidos no pronostica una paz en el horizonte, en que la urbanización del conflicto armado es más notoria, en que las violaciones a los derechos humanos arrecian y en que el país se apresta a entrar en una campaña hacia la presidencia que culminará en mayo de 2002.