

ÍCONOS

Iconos. Revista de Ciencias Sociales
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
revistaiconos@flacso.org.ec
ISSN (Versión impresa): 1390-1249
ECUADOR

2001

Bruce Michael Bagley

EL TRÁFICO DE DROGAS Y LA POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS EN
COLOMBIA

Iconos. Revista de Ciencias Sociales, abril, número 010

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Quito, Ecuador

pp. 87-98

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal

Universidad Autónoma del Estado de México

<http://redalyc.uaemex.mx>





El tráfico de drogas y la política de los Estados Unidos en Colombia

Bruce Michael Bagley*

Introducción

Este ensayo examina el impacto de las políticas de los Estados Unidos y del gobierno colombiano para el control de drogas en relación a la evolución del cultivo, el tráfico de drogas y la violencia política resultante en Colombia durante los 90's. La tesis central de este ensayo es que la guerra en contra de las drogas en Colombia, respaldada por Washington y Bogotá durante esa década, no solamente fracasó en reducir el crecimiento del comercio y tráfico de drogas colombiano y la corrupción resultante, sino que probó en realidad ser contraproducente. Entre las más importantes consecuencias no intencionales están: la explosión de las actividades del cultivo y producción de drogas, la dispersión y proliferación del crimen organizado, la expansión e intensificación de la violencia política y de la actividad de guerrillas en el país. Como resultado, Colombia al inicio del 2001 enfrenta más amenazas serias a su seguridad nacional y a su estabilidad política de las que tuvo en 1990. El ensayo concluye en que la escalada masiva de las fallidas estrategias antinarcóticos de la pasada década propuesta por la Política Exterior Estadounidense en 2000, es más factible que empeore los actuales problemas colombianos y su espiral de violencia e inseguridad, a que los resuelva.

Cultivo y producción de drogas en Colombia

A pesar de la provisión de casi mil millones de dólares por parte del gobierno estadounidense en ayuda antinarcóticos a Colombia durante la década de los 90's, para 1999 Colombia se había convertido en el primer país cultivador de coca en el mundo, produciendo más hojas de coca que Perú y Bolivia juntos¹. Entre 1998 y 1999, la producción colombiana de hoja de coca se incrementó en un 140%, de 33.900 hasta 81.400 toneladas métricas. Aún más notable, los niveles de producción de coca de 1999 fueron más del doble de los totales de 1998, alcanzando un estimado de 220 toneladas. Estos dramáticos incrementos en la producción total reflejan el hecho de que entre 1996 y 1999, el número total de hectáreas de cultivos de hojas de coca en Colombia subió aproximadamente un 100%, de 68.280 hasta 120.000 hectáreas. Esta explosiva expansión ocurrió a pesar de un permanente programa de erradicación de la Policía Nacional Colombiana, que consistió en fumigar un récord de 65.000 hectáreas de coca solamente en 1998 (aproximadamente un 50% más que el total de

2 Las estadísticas sobre los niveles de cultivo y producción hasta 1998 fueron obtenidas del Departamento de Estado, *International Narcotics Control Strategy Report*, Washington DC, U.S. Government Printing Office, 1999. Los datos de 1999 y las proyecciones para 2000 en adelante aparecieron en, "Cultivos Ilícitos: La ola verde" *Revista Semana*, edición 903, 23 de agosto de 1999; Associated Press, "DEA, Cocaine Production Grows", *The New York Times*, Enero 18, 2000; Tim Johnson, "Colombia Coca Fields Flourishing, CIA Reports", *The Miami Herald*, Enero 21 del 2000.

* Profesor de la Escuela de Estudios Internacionales, Universidad de Miami. Traducción de Bryant Richardson

1 GAO, *Drug Control: Narcotics Threat From Colombia Continues To Grow*, Washington DC, United States General Accounting Office (GAO), Junio 1999, GAO/NSIAD-99-136, pp. 4-5.

1997). Se ha proyectado que el área total de cultivos aumentará hasta 200.000 hectáreas y podría alcanzar 500.000 para el 2002, si las actuales tasas de expansión continúan durante los próximos años².

Concomitantemente, Colombia ha mantenido su estatus como principal nación refinadora de cocaína proveyendo alrededor del 80% (220 toneladas métricas) del total de la cocaína importada por contrabando hasta los Estados Unidos durante 1999 (aproximadamente 300 toneladas métricas). Para 2000 se espera que Colombia produzca entre 330 y 440 toneladas métricas de cocaína pura ya sea de la coca cultivada localmente o de base de coca contrabandeada de Perú y Bolivia.

La guerra en contra de las drogas en Colombia, respaldada por Washington y Bogotá durante esa década, no solamente fracasó en reducir el crecimiento del comercio y tráfico de drogas colombiano y la corrupción resultante, sino que probó en realidad ser contraproducente



mundial), ellos le permitieron convertirse en el mayor proveedor de heroína de la parte este de los Estados Unidos para el final de la década, exportando un estimado de seis toneladas métricas de heroína pura al año.

Con aproximadamente 5.000 hectáreas bajo cultivo, Colombia también continuó siendo un importante productor de marihuana a lo largo de la década. Tanto en 1998 como en 1999 Colombia proveyó un 40% (4.000 toneladas métricas) del total de las importaciones anuales de cannabis al mercado de los Estados Unidos.

Un estudio de la Asociación Nacional de Institutos Financieros (ANIF) reportó que las ventas mun-

diales de cocaína, heroína y marihuana colombianas en las calles totalizaron 46,000 millones de dólares en 1999. Basado en la presunción de que menos del 10% del total de las ventas es repatriado a Colombia cada año, la ANIF estima que los ingresos totales del comercio ilícito de drogas sumaron aproximadamente 3.500 millones de dólares en 1999. Esta cifra colocó a los ingresos por drogas cerca de los 3,750 millones de dólares provenientes del petróleo -la mayor exportación al país- y más de 2.5 veces los ingresos provenientes de las exportaciones de café en 1999³.

El declinar de los carteles colombianos

En Colombia, aunque el cultivo y el contrabando crecieron exponencialmente a lo largo de la década, podría decirse que los esfuerzos combinados de los gobiernos de los Estados Unidos y Colombia fueron parcialmente exitosos en interrumpir las actividades de tráfico de drogas de las dos más notorias redes de tráfico de drogas del país -los Carteles de Medellín y Cali- durante los 90's. A principios de los 90's, después del asesinato del líder del Partido Liberal y candidato presidencial -Luis Carlos Galán- en agosto de 1989, por sicarios pagados por el cabecilla del Cartel de Medellín, Pablo Escobar, primero el gobierno del presidente Virgilio Barco Vargas (1986 - 1990) y después el de César Gaviria Trujillo (1990 - 1994), montaron ataques concertados contra el Cartel de Medellín.

Para 1994, después de la muerte de Pablo Escobar en 1993, en una balacera sobre los tejados de Medellín, el Cartel de Medellín fue desmantelado en su mayor parte. De forma similar, en 1995 y 1996, el gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994 - 1998) persiguió y efectivamente desmanteló la mayoría del Cartel de Cali⁴.

3 Asociación Nacional de Institutos Financieros, La economía de la cocaína: la clave para entender Colombia, Bogotá, ANIF, 2000.

4 Bruce Michael Bagley, "Dateline Drug Wars: Colombia: The Wrong Strategy" Foreign Policy # 77 (Invierno 89-90), pp. 154-171; Patrick L. Clawson y R. W. Lee III, The Andean Cocaine Industry, New York, St. Martin's Griffin, 1998, pp. 37-61.

Aunque remanentes de ambas organizaciones continuaron operando con niveles menores de actividad (en ocasiones desde la cárcel) durante el final de los 90's, el desmembramiento de estas poderosas y violentas organizaciones de tráfico internacional de drogas, entre el principio y mediados de los 90's, constituyeron importantes logros para las autoridades de control de estupefacientes de Estados Unidos y Colombia. Para mediados de 1980 el Cartel de Medellín se había vuelto tan rico y poderoso que representaba un riesgo directo para la seguridad del Estado colombiano. Por lo tanto, el aniquilamiento del Cartel de Medellín y, por consiguiente, del igualmente peligroso Cartel de Cali podrían ser reconocidas como significativas victorias en la guerra contra las drogas en Colombia, porque su destrucción, efectivamente, impidió el aparecimiento de un "narco-estado" dentro del país⁵.

La innegable importancia de los exitosos ataques del gobierno colombiano en contra de los carteles de Medellín y Cali a lo largo de la década no deberían, empero, obscurecer la subyacente realidad de la continua explosión del cultivo y tráfico de drogas en Colombia durante la segunda mitad de los 90's. Ni tampoco debería distraer la atención sobre la acelerada corrosión política proveniente del todavía floreciente comercio ilícito de drogas en el país. En la práctica, en lugar de frenar el creciente tráfico de drogas, las muertes, extradiciones y encarcelamientos de los jefes de los dos principales carteles, solo crearon una temporal y relativamente menor interrupción en el contrabando fluido de drogas de Colombia hacia los mercados de Estados Unidos y Europa.

Ciertamente, el vacío dejado por la parcial desaparición de los carteles de Medellín y Cali fue rápidamente llenado por el advenimiento y proliferación de infinidad de "cartelitos" u organizaciones traficantes más pequeñas, menos notorias (aunque

igualmente violentas) a lo largo de Colombia, que se dedicaron al tráfico de cocaína y al tráfico aún más lucrativo de heroína, de rápida y creciente expansión. A diferencia de los carteles de Medellín y Cali, estos nuevos y menores grupos traficantes han mantenido perfiles relativamente más bajos, con frecuencia operando en bases localizadas en muchas ciudades "intermedias" o secundarias y pequeños pueblos de Colombia donde pueden sobornar e intimidar a los oficiales locales para obtener "protección" para sus actividades en relativo anonimato⁶.

Aún cuando no representan riesgos directos para la seguridad nacional colombiana, similares a los que planteaban los carteles de Medellín y Cali a finales de los 80's y principios de los 90's, el advenimiento de esos nuevos carteles "boutique" en el declive de los de Medellín y Cali, presentan a las autoridades de control de estupefacientes tanto de Colombia como de Estados Unidos nuevos y grandes retos que no han sido capaces de afrontar efectivamente. A pesar de los resientes y altamente publicitados "golpes" contra los traficantes, tales como la captura del cabecilla Alejandro Bernal (alias "Juvenal") -el sucesor de Pablo Escobar y su organización de Medellín- durante la "Operación Millenio" en octubre de 1999, el narcotráfico en Colombia continuó floreciendo a principios del 2000. Sus violentos y corrosivos efectos continúan permeando las instituciones políticas y judiciales de Colombia, prácticamente sin freno, minando severamente las posibilidades de una reforma democrática efectiva en el país⁷.

La corrupción política en Colombia ciertamente precede al advenimiento del tráfico de drogas a gran escala en el país. De hecho, está profundamente enraizado en la herencia colonial del país, en sus patrones de política elitista, gobierno patriarcal

5 Bruce Michael Bagley, "The New Hundred Years War ? U.S. National Security and the War on Drugs in Latin America", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 30, Núm. 1 (1988): 71-92; John P. Sweeny, "Colombia's Narco-democracy Threatens Hemispheric Security", *Backgrounder*, Núm. 1028, Heritage Foundation, marzo 21, 1995; Michael Shifter, "Colombia on the Brink", *Foreign Affairs*, Vol. 78, Núm. 4 (Julio- Agosto 1999), pp. 14-20.

6 Presidencia de la República, *La Lucha contra las Drogas Ilícitas. 1996, Un Año de Grandes Progresos*, Bogotá, Presidencia de la República, 1997, pp. 24-25; Semana, "Narcotráfico: Cuentas Pendientes", *Revista Semana*, edición 913 (Noviembre 1, 1999); Adam Thomson, "Colombia: 'Mafia Links' Boost Cocaine Exports" *The Financial Times*, Noviembre 29, 1999.

7 Semana, "Narcotráfico: El Imperio de 'Juvenal'", *Revista Semana*, Edición Núm. 912 (oct, 25, 1999); Kirk Semple, "Major Arrests Sabotage Colombian Drug Network", *The Washington Post*, octubre 14, 1999.

y relaciones clientelares a lo largo de casi 200 años desde su independencia. El tráfico de drogas y el concomitante fenómeno de la violencia criminal y corrupción política que engendran, emergieron en Colombia a finales de los 60's y 70's dentro de un contexto de un estado institucionalmente débil, ya maduro de corrupción política y política clientelar. La aparición y expansión de poderosas organizaciones criminales transnacionales involucradas en el tráfico internacional de drogas durante los 70's y 80's fueron el resultado de, y subsecuentemente exacerbaron -gravemente- la debilidad institucional subyacente del sistema político colombiano.

En los 80's y a principios de los 90's, las inmensas utilidades obtenidas por los carteles colombianos del tráfico ilícito de drogas, les permitió organizar y equipar sus propios ejércitos privados (Grupos Paramilitares) y también sobornar e intimidar a todo nivel a políticos y oficiales del gobierno colombiano. Como resultado, el sistema de justicia colombiano virtualmente colapsó a finales de los 80's y principios de los 90's, elementos claves de la policía y del ejército fueron rutinariamente comprados, y se estima que un 60% del Congreso colombiano recibió contribuciones ilícitas de campaña para garantizar su cooperación en temas críticos como la extradición⁸.

La élite comercial o el sector privado del país también probaron ser vulnerables y cómplices aceptando con frecuencia pagos en efectivo, facilitan-

tando operaciones de lavado de dinero a través de negocios legítimos, vendiendo propiedades a precios exorbitantes, etc... De hecho, durante los 90's era virtualmente imposible hacer claras distinciones entre actividades legítimas e ilegítimas del sector privado. Es más, de acuerdo a "Transparencia Internacional", en el 2000 Colombia figuraba como uno de los países más corruptos del planeta.

Durante los 90's, bajo considerable presión por parte de los Estados Unidos, Bogotá pudo frenar, al menos parcialmente, la rampante corrupción y la escalada de violencia criminal que emanaba de los carteles de Medellín y Cali. Sin embargo, las relativamente exitosas campañas contra estas dos organizaciones criminales de ninguna manera extirparon la corrupción relacionada con las drogas en el país. De acuerdo con un reporte reciente del gobierno norteamericano, "... la extensa corrupción dentro de todos los sectores del gobierno colombiano fue un factor significativo que afectó las operaciones antinarcóticas", y "... la corrupción relacionada con las drogas en todas las ramas del gobierno continuaron minando la efectividad de las operaciones antinarcóticas de Colombia"⁹.

Los conflictos internos colombianos y la seguridad regional

La iniciativa de paz del presidente Pastrana se ha visto limitada por el creciente desborde de los conflictos nacionales internos hacia los países vecinos. Las guerrillas colombianas, los paramilitares y los traficantes de drogas ahora atraviesan rutinariamente los territorios de los países vecinos Panamá, Venezuela, Brasil, Perú y Ecuador, buscando protección y aprovisionamiento para el contrabando de armas y tráfico de drogas. Los incidentes de secuestros y asesinatos a través de las fronteras se han incrementado dramáticamente en años recientes, y miles de campesinos desplazados de Colombia han buscado refugio cruzando las fronteras de Venezuela y Panamá.

8 Para el análisis de la corrupción institucional en Colombia ver Fernando Cepeda Ulloa, "Seguimiento y Evolución de la Lucha contra la Corrupción" en Beatriz Franco-Cuervo Compilador, *La Corrupción y la Lucha contra la Corrupción*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer y el Goethe-Institut, febrero de 1997, pp. 99-116; David Roll, "La Corrupción Política en Colombia, del surrealismo a la realidad virtual," en B. Franco-Cuervo, Compilador, *Ibid*, pp. 117-134; Fernando Cepeda Ulloa Coordinador, *La Corrupción Administrativa en Colombia: Diagnóstico y Recomendaciones para combatirla*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, Contraloría General de la República y Fedesarrollo, 1994; Fernando Cepeda Ulloa, "El Congreso Colombiano ante la Crisis" en Francisco Leal Buitriago, Editor, *Tras las Huellas de la Crisis Política*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, FESCOL, IEPRI (ONU) 1996; y Fernando de Cepeda Ulloa, "Virtudes y Vicios del Proceso Descentralizador", en Jaime Jaramillo Vallejo, Editor, *El Reto de la Descentralización*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, CEJA y Fundación Konrad Adenauer, 1996.

9 GAO, *Drug Control*, Washington D.C., United States Accounting Offices, GAO/NSIAD-99-136, junio 22, 1999; GAO, *Drug Control: US Efforts in Latin America and the Caribbean*, Washington D.C., United States Accounting Offices, GAO/NSIAD-00-90R, febrero 18, 2000, pp 7.

Una vez que el Presidente Hugo Chávez asumió la presidencia de Venezuela en febrero de 1999, las relaciones colombo-venezolanas se vieron deterioradas. Chávez inmediatamente acusó a Colombia de fallar en el control apropiado de sus fronteras y anunció que estaría dispuesto a abrir negociaciones directamente con las FARC en lugar de esperar los resultados del debilitado proceso de paz de Pastrana. Debido a su retórica populista, anti-establishment y vagamente "revolucionaria", algunos observadores en Colombia temían que él pueda proveer de apoyo clandestino a las FARC y aún concederles "estatus beligerante"; aunque en la práctica Chávez no hizo nada de esto durante 1999, las relaciones bilaterales entre estos países vecinos permanecieron tensas e inciertas a lo largo de 2000¹⁰.

Similares tensiones, aunque menos públicas, también han aparecido en las relaciones bilaterales de Colombia con Brasil, Perú y Ecuador a lo largo de los últimos dos años. Durante 1999 y 2000 los tres países enviaron refuerzos militares sustanciales a sus fronteras con Colombia, para fortalecer la defensa contra incursiones colombianas. Como ruta principal del contrabando de armas y drogas hacia y desde Colombia, y como zona clave de conflicto entre las FARC y los paramilitares de las autodefensas, la frontera entre Panamá y Colombia fue durante 1999 la más conflictiva. La salida de las tropas norteamericanas de la Zona del Canal a fin de año y la limitada capacidad militar de la Policía Nacional Panameña, dejan serias dudas acerca de la futura seguridad del Canal¹¹.

Desde la perspectiva de los Estados Unidos, la incapacidad de Colombia para asegurar efectivamente sus propias fronteras o para disminuir el tráfico de drogas a través de la frontera y las incursiones de la guerrilla, han convertido al país en una seria amenaza a la seguridad regional en el norte de

América del Sur. Durante 1999, la administración de los Estados Unidos trabajó para "contener" la "amenaza" colombiana, presionando a los vecinos de Colombia a que formen "un grupo de amigos" para intervenir diplomáticamente (y quizás militarmente) en la crisis colombiana¹².

Tráfico de drogas, guerra de guerrillas y las relaciones entre Estados Unidos y Colombia

Profundamente preocupados por la desenfrenada producción y tráfico de drogas, la escalada de violencia entre la guerrilla y los paramilitares y el deterioro de las condiciones políticas y económicas en Colombia, en marzo 1 de 1998, Washington optó por primera vez desde 1994, una vez más, por la "certificación" de Colombia, como un país en "completa cooperación" con los Estados Unidos en su guerra contra las drogas. En 1995, la administración Samper había sido "de-certificada", pero, el gobierno de los Estados Unidos le otorgó una "cláusula especial de Seguridad Nacional" que permitía continuar ofreciendo ayuda a Colombia. En 1996 - 97, el gobierno de Samper fue completa-

Conforme el proceso de negociación se estancaba mes tras mes, influyentes políticos norteamericanos llegaron a la conclusión inequívoca de que las FARC nunca negociarían seriamente a menos que fuesen obligados a hacerlo por una derrota en el campo de batalla



10 Semana, "Tráfico de Armas: La Conexión Venezolana", *Revista Semana*, Edición 898, julio 19, 1999; Servicios de El Nuevo Herald, "Chávez no tratará directamente con la guerrilla colombiana", *El Nuevo Herald*, 17 de agosto de 1999; Gerardo Reyes, "Advertencia para Chávez: ¡Manos Fuera de Colombia!", *El Nuevo Herald*, 2 de octubre de 1999.

11 Bruce Bagley, "Panama-Colombia Border conflicts could threaten the Canal", especial para CNN Interactive, (<http://cnn.com/SPECIALS/1999/panama.canal/stories/border/>) diciembre, 1999.

12 Aunque altos oficiales del gobierno norteamericano alimentaron las expectativas de Colombia sobre un supuesto significativo nuevo paquete de ayuda norteamericana durante la segunda mitad de 1999, luchas intestinas e intensas disputas sobre prioridades presupuestarias entre congresistas republicanos y demócratas llevaron al estancamiento la propuesta de ayuda del presidente Clinton en el Congreso a finales de 1999. Ver Michael Shifter "The United States and Colombia: Partners in Ambiguity, *Current history*, febrero, 2000 pp. 51.

mente de-certificado y el flujo de ayuda norteamericana fue severamente reducido (excepto a la Policía Nacional). Aunque Clinton no acabó imponiendo sanciones comerciales a Colombia como autoriza la legislación norteamericana en caso de de-certificación, el uso por parte de Washington de diplomacia "cohercitiva" o "chantaje" diplomático durante este período generó un profundo efecto de enfriamiento en todas las actividades comerciales y en el ingreso de la inversión extranjera desde 1996 en adelante¹³.

Para principios de 1998, el deterioro de la situación colombiana se había vuelto tan preocupante para las autoridades norteamericanas que, aun cuando el período de 4 años de gobierno de la desvalorizada presidencia de Samper no terminaba hasta agosto de 1998, Washington procedió, de todas formas, a re-certificar a Colombia en marzo 1 de 1998.

Una vez que Pastrana asumió la presidencia, las relaciones bilaterales Estados Unidos-Colombia mejoraron rápidamente. En octubre de 1998 Clinton recibió a Pastrana en Washington en visita oficial de estado, marcando claramente el contraste con su predecesor Samper a quien oficialmente se le negó visa para los Estados Unidos en 1996. Aunque escéptica, la administración norteamericana públicamente apoyó la apertura de paz del presidente Pastrana hacia la guerrilla de las FARC a finales de 1998¹⁴.

La administración norteamericana, en su diplomacia pública, continuó apoyando la iniciativa de paz de Pastrana durante 1999. Pero conforme el proceso de negociación se estancaba mes tras mes, influyentes políticos norteamericanos llegaron a la conclusión inequívoca de que las FARC nunca ne-

gociarían seriamente a menos que fuesen obligados a hacerlo por una derrota en el campo de batalla. Como un claro indicador del importante cambio de posición norteamericana, Washington acordó empezar a compartir con el gobierno de Pastrana y los militares colombianos datos de inteligencia sobre actividades de tráfico de droga y guerrilla obtenidos de observaciones satelitales de la *zona de despeje*¹⁵.

Para mediados de 1999, más de 300 funcionarios norteamericanos estaban estacionados en Colombia: 200 instructores y asesores militares norteamericanos y más de 100 operativos de la *Drug Enforcement Administration* (DEA) y la *Central Intelligence Agency* (CIA). El control de estupefacientes continuó siendo la política prioritaria norteamericana en Colombia. La misión principal norteamericana era entrenar y equipar un nuevo batallón móvil anti-narcóticos de 950 hombres dentro del ejercito colombiano¹⁶.

La paralización del proceso de paz y las derrotas sufridas por los militares en combate contra las FARC durante 1998 y 1999, combinados con la creciente evidencia de que las FARC estaban cada vez más envueltas en el tráfico de drogas, obligaron a Washington a aceptar que la guerra en contra de las drogas ya no podría ser claramente diferenciada de la guerra de guerrillas. Urgido por Washington, el gobierno de Pastrana emitió un documento llamado "Plan Colombia" en septiembre de 1999, en el cual delineaba la estrategia general para el manejo de los múltiples males que aquejan al país, desde el tráfico de drogas y la violencia política, pasando por la crisis humanitaria y el estancamiento económico hasta la corrupción institucional. El costo del Plan era 7,500 millones de dólares de los cuales Colombia prometió poner 4,000 millones. Se tenía la esperanza de que Washington proveería de 1,500 a 2,500 millones y que lo demás provendría de Instituciones Financieras Multilaterales (por ejemplo,

13 Bruce Bagley, "Hablando duro: La política internacional antinarcóticos de los Estados Unidos en los años noventa", de Juan Gabriel Tokatlian, compilador, *Colombia y Estados Unidos: Problemas y Perspectivas*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1998, pp. 103-118

14 El Nuevo Herald "Estados Unidos y la guerrilla de Colombia hablan de paz" *El Nuevo Herald*, enero 4, 1999. El asesinato de tres activistas norteamericanos de los Derechos Humanos por guerrilleros de las FARC en marzo de 1999, hizo imposible y políticamente impensable la reanudación de cualquier contacto entre las FARC y diplomáticos norteamericanos.

15 Madelaine Albright, "Colombia's Struggles and How We can Help", *The New York Times*, agosto 10, 1999; Reuters, "High-level Visit Signal U.S: Alarm over Colombia", *The Washington Post*, agosto 11, 1999, pp A-15; entrevistas personales del autor con oficiales del gobierno estadounidense durante 1999. [N. del E.: en castellano en el original].

16 Semana, "El cheque de Tío Sam", *Revista Semana*, edición 924, enero 17, 2000.

FMI, Banco Mundial, BID) y de la Unión Europea¹⁷.

Después de un fallido intento previo para pasarlo por el Congreso norteamericano a finales de 1999, en enero 11 del 2000 el gobierno norteamericano sometió para su aprobación en congreso un proyecto de ley para un Programa Emergente de Ayuda a Colombia por 1,280 millones de dólares¹⁸.

En efecto, esta nueva propuesta de ayuda del gobierno norteamericano reveló un dramático cambio en la estrategia norteamericana hacia Colombia. En 1999 como en años previos, virtualmente toda la ayuda anti-narcóticos de Washington había sido canalizada a través de la Policía Nacional en lugar de los militares. El nuevo paquete, por el contrario, asignaba la mayoría de la futura asistencia norteamericana a las fuerzas armadas colombianas (ejército, fuerza aérea y marina) mientras que reducía sustancialmente su ayuda a la policía. Del total de 1,573 millones de dólares que serán provistos a lo largo de los próximos dos años, casi dos terceras partes -940 millones de dólares- irán a los militares y 96 millones a la Policía para cubrir entrenamiento, equipo y la compra de 30 helicópteros "Black Hawk" y 33 "Huey" para dos nuevos batallones antinarcóticos, el ejército recibirá 599 millones (512 millones en el 2000 y 88 en el 2001). Para actividades de interdicción, la fuerza aérea y la marina recibirán 341 millones (238 en el año fiscal 2000 y 103 en el 2001)¹⁹.

El zar norteamericano de las drogas, Barry McCaffery, admitió que el dinero sería una "importante" contribución a la lucha del ejército colombiano

en contra de la guerrilla. En la práctica, los continuos esfuerzos retóricos de mantener una clara división entre la ayuda norteamericana antinarcóticos y las operaciones militares colombianas contra la guerrilla es a la vez solapada y fútil. La realidad actual colombiana simplemente no se permite estas simples distinciones. Es más, durante su viaje a finales de enero de 2000 a Washington, para ganar apoyo al paquete de ayuda a Colombia del presidente Clinton ante el congreso norteamericano, el presidente Pastrana abiertamente reconoció que en la medida en que las FARC están en el negocio, los fondos y el equipo antinarcóticos norteamericano serían usados en contra de la guerrilla²⁰.

Implicaciones del cambio de prioridades de la política norteamericana hacia Colombia

En el fondo, la administración norteamericana se ha vuelto progresivamente más preocupada con la estabilidad de la democracia colombiana, y las implicaciones para la seguridad regional de un colapso potencial del estado colombiano, que con el control de drogas en sí, aunque los dos obviamente permanecen íntimamente ligados. De hecho, Colombia es ahora percibida en Washington como el país "problema" en el hemisferio occidental y por lo tanto emerge como uno de los principales puntos focales de la política exterior norteamericana hacia América Latina en 2000.

Aunque recursos desesperadamente necesarios suelen acompañar esa sobresaliente atención de Washington, la experiencia previa indica que esto típicamente implica un mayor "condicionamiento" norteamericano y una mayor intervención norteamericana en los asuntos domésticos del país en cuestión. El caso colombiano no será una excepción. En primer lugar, Washington ha estipulado que la mayor parte de la asistencia será usada para operaciones de control de drogas en el sur del país, donde se encuentran las dos terceras partes de los campos de cultivo de coca y donde las FARC han

17 Presidencias de la República, *Plan Colombia*, Bogotá, Presidencia de la República, septiembre de 1999. Lo que claramente indicaba que su propósito principal era convencer a los Estados Unidos para que apoye al gobierno de Pastrana, el Plan Colombia fue escrito originalmente en inglés y circuló primero en Washington antes de que estuviera disponible en español para el Congreso Colombiano en Bogotá.

18 La Secretaria de Estado Norteamericana Madelaine Albright, "Statements on U.S. Assistance to Colombia." Washington D.C. Oficina del portavoz del Departamento de Estado de los EE.UU., enero 11, 2000; The White House, "Fact Sheet: Colombia Assistance Package", Grand Canyon, Arizona, Office of the Press Spokesman, The White House, enero 11, 2000.

19 Sergio Gómez Maseri, "Clinton le apuesta a Colombia", *El Tiempo*, enero 12, 2000.

20 Luis Torres de la Llosa, "La Ayuda de Estados Unidos irán contra las FARC si trafican droga", *El Nuevo Herald*, enero 27, 2000.

sido más activas en la protección de los campos, laboratorios de procesamiento y pistas de aterrizaje. La intensificación del conflicto del gobierno con las fuerzas de las FARC parecen ser el fin inevitable del mandato norteamericano dado a Bogotá.

En segundo lugar, la administración norteamericana está muy consciente de los abusos de los Derechos Humanos cometidos por los militares colombianos en el pasado y ha vinculado su ayuda a un permanente monitoreo y a una certificación norteamericana de que las actividades de los nuevos batallones antinarcóticos no tendrán lazo alguno con grupos paramilitares. En efecto, 93 millones han sido explícitamente reservados en la propuesta del nuevo presupuesto para fortalecer los derechos humanos, la administración de justicia y la democracia en Colombia (45 millones en el 2000 y 48 millones en el 2001).

Lo que no debe dudarse es que el nuevo paquete de ayuda norteamericana crea el escenario para una fase más violenta y sangrienta en los continuos conflictos internos colombianos de los próximos años. Lo que es más, sería poco más que ilusorio pensar que este plan de ayuda de dos años propuesto por Clinton será suficiente para cambiar el orden de las circunstancias



Tercero, Washington tiene estipulado, algo contradictoriamente, que todas las operaciones de las unidades antinarcóticos financiadas por Estados Unidos deben estar directamente relacionadas con misiones de control de drogas más que acciones generales en contra de la guerrilla. Esta distinción será bastante difícil de realizar en el campo. Pero su incumplimiento casi seguro provocará intensos debates políticos en el Congreso Norteamericano y podría llevar a una potencial negación de asistencia norteamericana en el futuro. El gigantesco salto cuántico en el total de la ayuda norteamericana en 2000, y su consiguiente condicionamiento, convierte de hecho el rendimiento militar colombiano en un asunto "interméstico" (internacional y do-

méstico) de alto perfil dentro del sistema político americano, a un nivel mucho mayor del que ha sido en el pasado²¹.

Finalmente, los oficiales del gobierno norteamericano han urgido a Colombia para que acelere sus esfuerzos para la erradicación de la coca y de la amapola. En cumplimiento, el 21 de enero de 2000 la Policía Nacional de Colombia se comprometió a expandir su campaña de fumigación aérea de herbicidas de 40.000 hectáreas en 1999 a 80,000 en el 2000. Un total de 145 millones de dólares han sido separados en el nuevo paquete de ayuda para proyectos de desarrollo alternativo para los próximos dos años (92 millones en el 2000, 53 millones en el 2001). No obstante, de cumplirse estas ambiciosas metas de fumigación, probablemente desplazarán decenas de miles de campesinos cultivadores de coca en las regiones dominadas por las FARC en el sur, causando considerable sufrimiento humano en el proceso además de alimentar masivas protestas civiles en contra del gobierno de Pastrana. Aunque la intención de esta política está claramente dirigida a debilitar a las FARC reduciendo sus ingresos del cultivo de coca, el resultado inintencionado bien podría ser el fortalecimiento del movimiento guerrillero por la movilización de miles de molestos y empobrecidos campesinos hacia sus filas²².

El número de instructores y asesores militares norteamericanos, agentes de la DEA, operativos de la CIA y de personal de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) en Colombia podría incrementarse sustancialmente con el incremento del flujo de ayuda norteamericana en los próximos años. En vista de las pasadas amargas experiencias de Vietnam, la probabilidad de que Washington envíe tropas de combate norteamericanas a Colom-

21 Semana, "Guerra de dos mundos", *Revista Semana*, Edición 930, febrero 28, 2000; Michael Radu, "Aid to Colombia: A Study in Muddled Arguments", distribuido por email, Foreign Policy Research Institute, Filadelfia, Pa. [dirigirse a: fpri@fpri.org] pp. 1-4.

22 Acerca de los efectos contraproducentes de los programas de erradicación de coca en Colombia ver: Coletta Youngers, "Coca Eradication Efforts in Colombia", en WOLA, ed., *WOLA Briefing Series: Issues in International Drug Policy*, Washington DC, WOLA, Junio 2, 1997; Juan Gabriel Tokatlian, *Estados Unidos y la Fumigación de Cultivos Ilícitos en Colombia: La Funesta Rutinización de una Estrategia Desacertada*, Mimeo, Buenos Aires Argentina, Febrero 2000.

bía en un futuro previsible es prácticamente nula. De todas formas el cambio en la estrategia norteamericana actual indica inequívocamente que Washington ya no está apuntando hacia los carteles de la droga colombianos, si no más bien al surgimiento de una "narco-guerrilla" en el país. La posibilidad de que algunos miembros del personal militar y/o civil norteamericano puedan morir como resultado de una intensificación de los combates es bastante real y probablemente significaría que Colombia estaría aun más presente en el debate político doméstico norteamericano²³.

Recalcando esta posibilidad, a finales de febrero de 2000 un alto comandante de las FARC, Raúl Reyes, expresó que su organización consideraba el paquete de ayuda norteamericana como nada más que una levemente disfrazada declaración de guerra a las FARC por parte de Washington. Él, a su vez, declaró la guerra a los Estados Unidos y juró que las FARC pelearían contra la intervención extranjera en Colombia²⁴. Para evitar exponer al personal militar norteamericano y el consiguiente riesgo de la protesta doméstica norteamericana que inevitablemente resultaría, Washington podría optar por la ya establecida práctica comercial privada conocida como "outsourcing" (contratación externa). Esta estrategia podría involucrar la utilización de contratistas civiles (muchos de los cuales serían antiguos miembros del servicio norteamericano altamente calificados) para apoyar su programa de ayuda en lugar de incrementar dramáticamente los niveles de personal militar norteamericano²⁵.

Tanto Bogotá como Washington ciertamente preferirían que las FARC reaccionaran acelerando

el paso de las negociaciones del proceso de paz y terminando sus enlaces con el negocio de drogas. En realidad, la mayoría de analistas creen que es más factible que las FARC respondan con una nueva gran ofensiva que incluiría una intensificación del sabotaje de las infraestructuras, un incremento de los secuestros y asesinatos, y movilizaciones masivas de campesinos para protestar contra los programas de erradicación de coca y amapola²⁶.

Conclusiones

La lógica implícita en la nueva estrategia norteamericana es la de forzar a las FARC a negociar seriamente con el gobierno de Pastrana, demostrándoles a ellos en el campo de batalla que tienen más que ganar en un acuerdo de paz que con la continuación de la guerra. Es poco probable que esta estrategia funcione. Lo que no debe dudarse es que el nuevo paquete de ayuda norteamericana crea el escenario para una fase más violenta y sangrienta en los continuos conflictos internos colombianos de los próximos años. Lo que es más, sería poco más que ilusorio pensar que este plan de ayuda de dos años propuesto por Clinton será suficiente para cambiar el orden de las circunstancias. Si la estrategia tiene alguna posibilidad de funcionar, Washington tendrá que sustentar su altos niveles de financiación a Bogotá por la mayor parte de la próxima década y nuevos donantes serán necesarios (más probablemente en Europa) para suplementar el compromiso norteamericano²⁷.

Aún asumiendo el flujo sostenido de asistencia norteamericana y europea, muchos críticos conti-

23 John P. Sweeny, "Tread Cautiously in Colombia's Civil War." Washington DC: The Heritage Foundation, Backgrounder No. 1264, Marzo 25, 1999; Juan Gabriel Tokatlian, "Colombian Catastrophe", *The World Today*, Vol. 56, No. 1, enero, 2000, pp. 13-15; Gabriel Marcella y Donald Schultz, "Colombia's Three Wars: U.S. Strategy at the Crossroads", *Strategic Review*, Vol. XXVIII, No. 1 (invierno, 2000): pp. 3-22.

24 Reuters, "Colombia Rebels 'Declare War' on United States", *The New York Times*, Febrero 29, 2000; The Associated Press, "Colombia Rebel Rips Pastrana Plan", *The Washington Post*, Febrero 29, 2000.

25 Matthew Brigs, "Contractors Playing Increasing Role in U.S. Drug War", *Dallas Morning News*, Febrero 27, 2000.

26 El Tiempo, "Buenos ojos a la ayuda de E.U.", *El Tiempo*, 23 de enero de 2000.

27 Al ser presionado por congresistas escépticos durante su testimonio sobre el paquete de ayuda de Clinton ante el House Appropriations Subcommittee que revisa la ayuda foránea, el Director de la Oficina de National Drug Control Policy, General Barry McCaffrey, respondió: "Yo personalmente creo que débemos pensar que este será un esfuerzo de cinco años...". Para entonces, él dijo, habría una "sustancial reducción en la producción de droga". Algunos de sus críticos en el Subcommittie expresaron temores de que la propuesta podría involucrar a los Estados Unidos en otra intervención del tipo "Vietnam". Mientras que otros argüían que los fondos podrían ser mejor empleados en casa para contro-

núan escépticos acerca de la posibilidad de terminar con la violencia política y el tráfico de drogas en Colombia empleando la estrategia actualmente utilizada por Bogotá y Washington. A breves rasgos, los críticos pueden ser divididos en dos grupos básicos o posiciones. Por un lado están los de la "línea dura" que plantean que las FARC están tan profundamente involucradas en (y bien financiadas por) el tráfico de drogas y otras actividades ilegales, que nunca llegarán a un acuerdo de paz que les obligue a deponer las armas y renunciar a sus fuentes ilícitas de ingresos. La lógica de esta postura lleva a la conclusión de que las FARC primero deberán ser derrotadas militarmente, en una guerra contrainsurgente, antes de que la paz sea reestablecida o el cultivo de drogas sea disminuido en Colombia. Washington debería reconocer esta realidad que plantean los de la línea dura, "... primero, declarando la prioridad absoluta de la guerra contra el comunismo, antes que contra las drogas"²⁸.

Desde esta perspectiva, la insistencia de Washington en hacer una distinción entre las operaciones antidrogas y antiguerrilla (financiando solamente para la primera) es considerado artificial y contraproducente. Es más, ligar la ayuda norteamericana con el respeto a los derechos humanos y la eliminación de los vínculos entre los militares y la policía y los grupos paramilitares, solo servirá para incapacitar a las fuerzas de seguridad colombianas mientras que la guerrilla tendrá la libertad de operar sin estas limitaciones. En el análisis final el esceticismo de los de la "línea dura", nace de su creencia que las fuerzas armadas colombianas no serán capaces de derrotar a la guerrilla, aún con la ayuda norteamericana, si es que Washington insiste con el micro-manejo del esfuerzo de guerra²⁹.

Entre los de la línea dura existen importantes diferencias de apreciación que deben ser tomadas en cuenta. Algunos dudan de que aún con el apoyo norteamericano la élite colombiana realmente posee la voluntad de pelear. "¿Por qué deberían los

lar la demanda de drogas en Norteamérica. Alan Fram, "US: Colombia Drug War to Take Five Years", *The Washington Post*, Febrero 29, 2000. Sobre las dificultades de obtener recursos de la Unión Europea ver: Hernando Corral G., "Sin Censura: Dinero, Paz y Unión Europea", *El Tiempo*, 7 de marzo de 2000.

28 Radu, op cit. p. 3.

29 Ibid. pp. 2-3.

Estados Unidos gastar un solo dólar, no se diga arriesgar un solo soldado norteamericano, para dar soporte a militares (extranjeros) cuando ni un solo colombiano con título de secundaria está obligado a servir en sus fuerzas armadas?". "¿Debe acaso el -incompetente, corrupto e inconstante- gobierno colombiano merecer nuestra ayuda para sobrevivir?"³⁰.

El punto básico de esta línea argumental es que -como Vietnam reveló- ninguna cantidad de ayuda norteamericana servirá para salvar a un régimen incapaz de salvarse a sí mismo, más bien servirá para perpetuar un status quo horroroso. El resultado no deseado de nuestra ayuda podría ser el fortalecimiento del actual sistema para que sobreviva con todas sus peores características manteniendo el balance del mal³¹.

Dichas dudas no necesariamente llevan a los postulantes de la línea dura a rechazar la necesidad del actual paquete de ayuda estadounidense. Es más, aun los más escépticos piensan que la ayuda debe ser enviada para proveer al gobierno de Pastrana con una "última oportunidad" para demostrar su decisión y capacidad para "rescatar" a Colombia de los terroristas y narco-guerrilleros de toda estirpe. Si Bogotá responde efectivamente, qué bien. Pero si es que no, la mayoría advierte que los Estados Unidos no debería desplegar tropas de combate norteamericanas para pelear las batallas de Colombia. "Debemos estar pendientes del 'síndrome saudi' en el cuál regímenes extranjeros totalmente inmerecedores nos manipularon para que nosotros peleáramos por ellos"³². Si Bogotá rehusa financiar su propia defensa, Washington no debería cubrir la diferencia³³. En dicho escenario, la mejor alternativa, según algunos -aunque ciertamente, no todos- sería permitir que el actual régimen corrupto, oligárquico y moralmente quebrado, colapse en lugar de posponer su último aliento indefinidamente al costo de vidas norteamericanas. En el caso de dicho colapso, admiten, los Estados Unidos podría terminar teniendo que pelear en Colombia para proteger

30 Ralph Peters, "The U.S. Is Setting a Trap for Itself in Colombia", *The Washington Post*, Marzo 5, 2000, p. B01.

31 Ibid., p. B01

32 Ibid., p. B01

33 Radu, op cit., p. 4

sus intereses estratégicos de todas formas. Pero plantean que Washington podría hacerlo como parte de un consenso regional sobre la necesidad de intervenir y como miembro de una coalición que lucha por apoyar a un nuevo régimen (valedero), en lugar de apuntalar artificialmente a funcionarios indignos de un gobierno³⁴.

Por otro lado, existe una "línea reformista" que postula que los conflictos internos sostenidos del país nunca serán permanentemente resueltos hasta que Bogotá realice reformas socioeconómicas y políticas mayores, diseñadas para resolver las grandes desigualdades de la sociedad colombiana, y se democratice su sistema político corrupto elitista y exclusivo. Desde esta perspectiva, la estrategia actual norteamericana no ofrece un plan que realmente combata las drogas, ni un programa a largo plazo viable para la restauración de la paz y la estabilidad. "Washington debería haber aprendido hace tiempo que su asociación con los abusivos e inefficientes militares latinoamericanos rara vez produce resultados positivos y con frecuencia debilita la democracia en la región"³⁵.

Dejando de lado la retórica estadounidense, los reformistas creen que el paquete de ayuda norteamericano está demasiado inclinado hacia soluciones militares y dedica muy pocos recursos para el fortalecimiento institucional y la reforma económica estructural. Los postulantes de la reforma no ignoran la necesidad de reorganizar y fortalecer las fuerzas armadas colombianas. Efectivamente, miran esta tarea como un componente esencial del fortalecimiento institucional, pero recalcan la crucial importancia del estricto respeto de los derechos humanos por parte de los militares y la necesidad de desmembrar cualquier vínculo entre las fuerzas del gobierno y los paramilitares en lugar de equiparlos para pelear una prolongada guerra contrainsurgente. También enfatizan la necesidad fundamental de terminar con la impunidad militar subordinando al personal militar al escrutinio judicial civil y sus sanciones. Esto a su vez requerirá que Washington y Bogotá otorguen una mayor prioridad y disposición de fondos para la reforma del de-

bilitado sistema judicial colombiano. De acuerdo con esta lógica, los 45 millones de 2000 (y los 48 millones de 2001) destinados para el fortalecimiento de los derechos humanos, la administración de justicia y la democracia en Colombia son totalmente inadecuados y son un indicador muy revelador de las des-ubicadas prioridades contenidas en la propuesta de ayuda de la administración norteamericana.

Igual de reveladores son, comparativamente, los bajos niveles de financiamiento destinados para proyectos de desarrollo alternativo. De llevarse a cabo solamente el compromiso colombiano de destruir 80 mil hectáreas de coca en 2000, inevitablemente se desplazarán decenas de miles de campesinos de las zonas cultivadoras de coca en el sur del país. La ayuda simplemente no será suficiente para lidiar con la nueva población desplazada, mucho menos para resolver los problemas de los casi dos millones de colombianos que ya han sido previamente desplazados durante los últimos 15 años de conflicto. Lo que es más, la prioridad dada a los militares colombianos deja poco o nada para los desesperadamente necesarios programas de substitución de cultivos y desarrollo alternativo o inversiones para la infraestructura como carreteras, puentes, escuelas e instalaciones de salud pública. En lugar de destetar al campesino colombiano del cultivo de la coca, la actual estrategia es más proclive a fomentar la producción de coca hacia la vasta frontera agricultora de las planicies orientales de Colombia, hacia su región amazónica y más profundamente hacia Brasil y otros países vecinos. Al mismo tiempo, por lo menos una parte de la creciente población campesina desesperada es posible que sea arrojada a las filas de las FARC, otros grupos guerrilleros o los paramilitares.

Algunos reformistas, aunque generalmente siguen un enfoque de la política estadounidense "orientada hacia el desarrollo" de Colombia, también colocan un alto énfasis en la necesidad de que Washington invierta más dinero en reducir la demanda norteamericana. Dichos críticos mantienen que los Estados Unidos han descuidado consistentemente el financiamiento de los programas de prevención, educación, tratamiento y rehabilitación en casa. "Basta comparar los 1,600 millones requeridos por Colombia durante un período de 18 meses

34 Peter, op cit., p. B01

35 The New York Times, "Dangerous Plans for Colombia", *The New York Times*, Febrero 13, 2000.

con los 2,000 millones para toda la prevención y tratamiento del presupuesto propuesto para 2001..."³⁶. "Francamente sería mucho más valioso para la salud norteamericana a largo plazo, invertir el dinero localmente que en la compra de helicópteros "Black Hawk..."³⁷.

Claramente, la estrategia actual de Washington hacia Colombia no satisface plenamente ni a los de la línea dura ni a los reformistas. De hecho, parece quedarse a medio camino entre los dos. La guerra contra las drogas continua siendo la prioridad formal y el monitoreo de los derechos humanos un condicionamiento de la ayuda norteamericana. Pero la mayoría de la ayuda norteamericana será canalizada hacia los militares colombianos en lugar de hacia reformas socioeconómicas e institucionales. Esta estrategia de "dos vías" bien puede probar ser capaz de apuntalar el régimen político colombiano al menos por los próximos años, pero es poco factible que promueva ya sea una paz duradera o una estabilidad política perdurable para la siguiente década.

15 de febrero de 2001



36 Seattle Post-Intelligencer Editorial Board, "Spraying Coca Crop is a Misplaced Priority", *Seattle Post-Intelligencer*, Marzo 9, 2000.

37 Ibid.