

**Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales
Departamento de Ciencia Política**

Maestría de Estudios Políticos Latinoamericanos



**La incidencia del gobierno de Colombia en la
elaboración del Plan Colombia (1998-2000):
un estudio en las relaciones asimétricas**

Tesis de Grado

Presentada por

Daniel García-Peña Jaramillo

agosto 2022

Director:

Dr. Pablo Guadarrama González

Línea de investigación:

Relaciones Internacionales y Globales

Dedicatoria

*para María, Manuela, Natalia y la Abu.
Sin su apoyo, acompañamiento e inspiración
no lo hubiera logrado*

Agradecimientos

al profesor Carlos Medina por haberme empujando a emprender la tarea; a Luis Alberto Moreno, Víctor G. Ricardo, Álvaro Leyva, Olga Marín, Adam Isacson, Michael Shifter y José Miguel Vivanco por haberme brindado sus tiempos y visiones en las entrevistas; a Michael Evans por facilitarme acceso a los archivos desclasificados por National Security Archives; a Arlene Tickner y Jaime Zuluaga por sus útiles comentarios como jurados; y sobre todo al profesor Pablo Guadarrama por su apoyo invaluable, paciencia, sabiduría y generosidad como director

Resumen

La incidencia del gobierno de Colombia en la elaboración del Plan Colombia (1998-2000): un estudio en las relaciones asimétricas

La presente investigación se base en la premisa de que en la elaboración del Plan Colombia existieron dos versiones: la primera presentada por el presidente Andrés Pastrana al presidente Bill Clinton en 1998 (Plan Colombia I) cuya prioridad era lograr la paz con las FARC-EP y como consecuencia derivada de la misma, re-direccionar la política antidrogas, es decir, primero la paz, luego el narcotráfico; y la segunda, firmada por el presidente Clinton en 2000 (Plan Colombia II), priorizaba la lucha contra el narcotráfico para quitarle recursos a la guerrilla y fortalecer al Ejército para establecer una correlación de fuerzas más favorable para el Estado, es decir, primero el narcotráfico, luego la paz. El análisis se centra en el papel que el gobierno de Colombia desempeñó en el tránsito de Plan Colombia I a Plan Colombia II.

Mucho se han publicado sobre el Plan Colombia y predomina la visión de que fue una imposición unilateral de EEUU a Colombia, siguiendo la noción generalizada de las relaciones asimétricas del país grande y poderoso sometiendo al país pequeño y débil para favorecer sus intereses hegemónicos. Por lo contrario, la presente tesis argumenta que el gobierno colombiano ejerció un grado significativo de iniciativa que incidió de manera determinante en la elaboración de la versión final del Plan Colombia, mediante la construcción y reconstrucción de narrativas predominantes y compartidas acerca del conflicto colombiano y las vías de solución. El interés del gobierno colombiano, que al comienzo se centró en darle prioridad al proceso de diálogo con FARC-EP con el objetivo estratégico de involucrar a EEUU como actor de paz, luego, tras las presiones de los militares, se volcó hacia el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas, expresado en el objetivo estratégico frente a EEUU de obtener la mayor cantidad de asistencia militar, que se logró por encima de los obstáculos y limitaciones de la política exterior estadounidense posguerra fría, en el marco de la relación asimétrica, controvirtiendo la noción prevaleciente de la subordinación absoluta de Colombia frente a EEUU.

Palabras claves: Plan Colombia, relaciones Colombia Estados Unidos, Guerra contra las Drogas, relaciones civiles-militares

Abstract

The Role of the Colombian Government in the Making of Plan Colombia (1998-2000): A Study in Asymmetric Relations

The present research is based on the premise that in the making of Plan Colombia there were two versions: the first one, presented by President Andres Pastrana to President Bill Clinton in 1998 (Plan Colombia I) whose priority was to achieve peace with the FARC-EP and as a consequence of such, redirect antidrug policy, that is, peace first, then drugs; and the second one, signed by President Clinton in 2000 (Plan Colombia II), which prioritized counternarcotics so as to deprive the guerrillas of their resources in order to establish a more favorable balance of power on the battlefield, that is first drugs, then peace. The analysis focusses on the role that the Government of Colombia played in the transition from Plan Colombia I to Plan Colombia II.

Much has been published on Plan Colombia and the prevailing view is that it was unilaterally imposed upon Colombia by the US, following the generalized notion of asymmetric relations by which the big and powerful nation subjects the small and weak nation in order to further its hegemonic interests. On the contrary, the present thesis argues that it was the Colombian Government that took the initiative and successfully lobbied in the drawing up of the final version of Plan Colombia, by way of constructing and reconstructing the shared and prevalent narratives regarding the Colombian conflict and its resolution. The interest of the Colombian Government, which at first focused on dialogue with FARC-EP, with the strategic objective of involving the US as an actor of the peace process, later, giving in to pressure from the Military, shifted to strengthening the Armed Forces, expressed in the strategic objective of obtaining from the US the greatest amount of military assistance, which was achieved by overcoming the obstacles and limitations of post-Cold War US foreign policy, in the framework of an asymmetric relation, disputing the prevailing notion of the absolute subordination of Colombia to the US.

Keywords: Plan Colombia, US-Colombia Relations, War on Drugs, Civil-Military Relations

Índice

1. Introducción	7
Problema, hipótesis y objetivos	7
Revisión bibliográfica	10
Enfoque teórico	21
Enfoque metodológico	34
2. Antecedentes históricos: 1946-1998	40
De la Guerra Fría a la Guerra contra las Drogas	40
Antecedentes inmediatos: el gobierno Samper	46
3. 1998: Del Plan Marshall al Plan Colombia I	55
El primer borrador: Plan Marshall para Colombia	55
Las primeras versiones de Plan Colombia I	63
Reunión en Costa Rica	73
4. 1999: Del Plan Colombia I al Plan Colombia II	80
El tumultuoso comienzo del proceso de paz	80
Ruido de Sables: Hacia un nuevo interés estratégico	89
Hacia una nueva narrativa de la paz: Plan Colombia 1.5	102
5. 2000: Plan Colombia II	113
El Plan Colombia de Clinton	113
El Plan Colombia en el Congreso de EEUU	125
La versión final: Plan Colombia II	136
6. Epílogo: Del Plan Colombia al Plan Patriota a Paz Colombia	142
7. Conclusiones	151
8. Bibliografía	161
ANEXO: Entrevistas	172

1. Introducción

Problema, hipótesis y objetivos

En octubre de 1998 el presidente Andrés Pastrana (1998-2002) presentó el Plan Colombia en Washington al presidente Bill Clinton (1993-2001) en una Visita de Estado. Meses atrás, durante la campaña electoral, Pastrana ya había hablado de un “Plan Marshall para Colombia”, un programa de reconstrucción post conflicto, con la idea de crear un fondo para la paz financiado por la comunidad internacional, incluyendo tanto a Estados Unidos de América (EEUU) como a Europa. La propuesta era sin duda novedosa. La prioridad sería lograr la paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) y como consecuencia derivada de la misma, re-direccionar la política antidrogas. Es decir, primero la paz, luego el narcotráfico.

Esa primera versión del Plan Colombia estaba compuesta por programas de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, desarrollo alternativo y fortalecimiento de los Derechos Humanos (DDHH), la democracia y la justicia, sin mención alguna de ayuda militar. Y lo más interesante, EEUU sería, por primera vez, un actor de la paz y no solo de la guerra, ya que desde la Guerra Fría había sido un sostén fundamental de la contrainsurgencia colombiana. La idea fue acogida con mucho entusiasmo por parte de Clinton, para quien el tema de la paz era uno de los ejes de la política exterior, prioridad de su segundo mandato, como lo había demostrado en lugares muy diversos como Irlanda del Norte, la ex Yugoslavia, Israel/Palestina y Guatemala.

Sin embargo, en enero de 2000, el presidente Clinton radicó ante el Congreso de EEUU una nueva versión del Plan Colombia, en la cual quedaba muy poco de la idea original de la reconstrucción posconflicto. El 80% de los recursos serían destinados a la ayuda militar y solo el 20% a lo que se denominó el “lado social”. En vez de sustitución voluntaria y desarrollo alternativo, se recurrió de nuevo a la erradicación forzosa y la fumigación aérea. Frente a la versión inicial, la lógica se revirtió: priorizar la lucha contra el narcotráfico para quitarle recursos a la guerrilla y fortalecer al Ejército para establecer una correlación de fuerzas más favorable para el Estado, y así negociar la paz en mejores condiciones. Es decir, primero el narcotráfico, luego la paz. Esta versión final fue aprobada por el Congreso y firmado por Clinton el 13 de julio de 2000.

El propósito de esta tesis es determinar cuáles fueron los factores que incidieron en el tránsito de la versión original presentada por Pastrana en 1998, que para el trabajo se denominará **Plan Colombia I**, a la versión que finalmente fue firmada por Clinton en 2000, que se denominará **Plan Colombia II**,¹ centrando el análisis en el papel que el gobierno de Colombia desempeñó en dicho proceso, en particular mediante la construcción y reconstrucción de las narrativas predominantes en relación con el conflicto colombiano y

¹ Los términos Plan Colombia I y Plan Colombia II han sido utilizado por otros, entre ellos Winifred Tate

las formas de resolverlo. Esta tesis está ubicada en la disciplina de las Relaciones Internacionales (RRII) y se enfocará en la relación bilateral entre Colombia y EEUU, de naturaleza asimétrica, y por tanto es un estudio en relaciones asimétricas.

La construcción de narrativas como objeto de análisis discursivo tiene una importancia relevante pero relativa en la comprensión de las realidades, que en últimas son subjetivas, ya que se elaboran a partir de los imaginarios colectivos existentes en cada uno de los dos países frente al otro. Las narrativas, además, se construyen mutuamente en la interacción entre los agentes de los dos Estados. Es así que a lo largo de la tesis se le dará un énfasis especial a la evolución de las narrativas preponderantes compartidas.

Para tal efecto, se analizarán los sucesos políticos en paralelo en dos escenarios: Colombia y EEUU. En relación con el primero, se priorizan el proceso de paz con las FARC-EP y las relaciones entre Pastrana y el Ejército. En cuanto al segundo, se enfocará en el proceso interno en el Ejecutivo (Departamento de Estado, la Oficina del Zar Antidrogas² y el propio Clinton) y los debates al interior del Congreso entre republicanos y demócratas, por tanto, concentrándose en Washington. Dado el papel que jugó como “enlace” entre los dos escenarios, se examina de manera particular el rol que tuvo el embajador de Colombia en EEUU, Luis Alberto Moreno.

Se concentrará la atención en la política exterior estadounidense frente a Colombia. Por tanto, si bien se harán algunas referencias a manera de contexto, no se pretende ahondar en la política exterior de Colombia en su conjunto, aunque por supuesto se debe tomar en holística consideración.

Por otra parte, se limitará el objeto de estudio al proceso de elaboración del Plan Colombia (julio 1998 a julio 2000) y por tanto no se abordarán asuntos relacionados con su posterior implementación, efectos, aspectos económicos ni repercusiones en otros países de América Latina, aunque algo de esto se tratará en el Epílogo. Tampoco se hará mención de otros aspectos del período en cuestión, como por ejemplo el proceso con ELN, la crisis económica o el terremoto en el Eje Cafetero, que sí fueron cruciales para la gobernabilidad del Pastrana, pero desbordan los alcances y propósitos del presente trabajo.

El Plan Colombia desató un amplio debate público a nivel nacional e internacional y mucho se ha investigado sobre la materia, tanto trabajos académicos como periodísticos. De la revisión bibliográfica se desprende una visión predominante mediante la cual el Plan Colombia fue una imposición unilateral de EEUU a Colombia, propia de la mirada estereotipada que ha caracterizado históricamente a las relaciones asimétricas del país grande y poderoso sometiendo al país pequeño y débil para favorecer sus intereses

² Se trata del nombre con el cual se conoce comúnmente la Oficina de la Casa Blanca de la Política Nacional para el Control de Drogas, en inglés *White House Office of National Drug Control Policy* o *ONDCP*

hegemónicos frente a unas élites nacionales arrodilladas y serviles. Sin embargo, esta mirada unilateralista deja por fuera del análisis el papel decisivo que históricamente han jugado el gobierno y las élites colombianas, aprovechando las condiciones políticas en Washington y las cambiantes definiciones de política exterior para promover sus propios intereses.

Por tanto, es pertinente hacerse las siguientes preguntas: El tránsito de Plan Colombia I al Plan Colombia II, ¿fue una imposición unilateral por parte de EEUU? o ¿fue el gobierno de Colombia que jugó el papel significativo? o ¿fue una combinación de las anteriores?

Dado el carácter subjetivo de “imposición unilateral” o “papel significativo”, se ha identificado una variable clave: el peso del Ejército colombiano en la política exterior estadounidense como socio institucional medible por la cantidad de recursos que recibe de la llamada “ayuda militar”. Otro variable indispensable serán los testimonios de actores directos que puedan constatar el papel que jugó el gobierno colombiano en Washington.

El presente trabajo partió de la siguiente hipótesis: El gobierno de Colombia ejerció un grado significativo de iniciativa que incidió de manera muy considerable en la elaboración de la versión final del Plan Colombia, mediante la construcción y reconstrucción de las narrativas predominantes compartidas acerca del conflicto colombiano y las vías de solución, logrando promover sus intereses expresados en objetivos estratégicos por encima de los obstáculos y limitaciones derivadas de los lineamientos de la política exterior estadounidense posguerra fría, en el marco de la relación asimétrica.

El objetivo general de la tesis es controvertir la noción predominante unilateralista de la subordinación absoluta de Colombia a EEUU en relación con Plan Colombia, resaltando la incidencia ejercida por el gobierno de Colombia, en particular en relación con la construcción de narrativas predominantes compartidas.

Asimismo, los objetivos específicos son:

1. Valorar el proceso en Washington de elaboración de política exterior frente a Colombia al interior del Ejecutivo y del Congreso, así como las relaciones entre sí.
2. Evaluar el proceso político en Colombia y la relación con EEUU, con especial atención en los diálogos de paz con las FARC-EP y las relaciones cívico militares.
3. Examinar la evolución de las narrativas preponderantes compartidas en relación con el conflicto armado en Colombia y las posibles vías de solución a partir del análisis de discurso oficial.
4. Determinar el interés estratégico del gobierno colombiano en sus relaciones con EEUU, hacer el seguimiento de su evolución y analizar el papel de las relaciones con los militares.
5. Justipreciar las formas de incidencia y agencia del gobierno de Colombia en la elaboración del Plan Colombia precisando su grado de efectividad.

Revisión bibliográfica

Existe una gran abundancia de estudios académicos y numerosos trabajos periodísticos dedicados al Plan Colombia. Sin embargo, la inmensa mayoría está relacionada con los contenidos de la versión final del Plan Colombia, su implementación y los efectos, así como su relación con el contexto geopolítico global, la política exterior estadounidense y las relaciones con América Latina y Colombia. Pero relativamente poco se ha investigado sobre el proceso de elaboración y en particular del tránsito de Plan Colombia I a Plan Colombia II. Asimismo, en la mayoría de los trabajos revisados, predomina la mirada unilateralista.

No obstante, hay varias autoras y autores que de alguna manera comparten la perspectiva propuesta en esta tesis.

Los trabajos de la académica colombo-estadounidense Arlene Tickner coinciden con varios de los enfoques conceptuales y contribuyen de manera significativa al presente trabajo. En un texto publicado en 2001,³ recién aprobado el Plan Colombia, Tickner analiza las relaciones colombo estadounidenses durante la administración Pastrana, centrándose en los efectos de la guerra contra las drogas. También ese año escribió un artículo sobre las consecuencias involuntarias de la política antinarcoóticos de EEUU en Colombia como estado débil.⁴ En un artículo publicado en 2003,⁵ se pregunta si Colombia es un subordinado a EEUU, un actor autónomo o algo en el medio, y luego de un recorrido por la historia de la política exterior colombiana concluye que ha oscilado entre las primeras dos. Ese mismo año, publicó en capítulo muy sugestivo dedicado a repensar la política exterior colombiana desde una óptica constructivista.⁶ En otro artículo, publicado en 2007, desarrolla de manera muy interesante la tesis central: “Colombia constituye un ejemplo singular de ‘intervención por invitación’ en América Latina en donde el mismo gobierno ha liderado una estrategia de intensa asociación con la potencia que ha tenido como objetivo principal la injerencia de EEUU en la crisis interna del país en lo relacionado a la guerra contra las drogas y la

³ Tickner, Arlene. “La ‘guerra contra las drogas’: las relaciones Colombia-EEUU durante la administración Pastrana” en Estrada Álvarez, Jairo (editor). Plan Colombia: Ensayos críticos. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2001. pp. 215-234

⁴ Tickner, Arlene. “Tensiones y contradicciones en los objetivos de la política exterior estadounidense en Colombia: Consecuencias involuntarias de la política antinarcoóticos de EEUU en un estado débil” en Colombia Internacional, edición especial, números 49-50. La “crisis” colombiana: Causas y repercusiones externas e internas. Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes. Bogotá. 2001. pp. 39-61

⁵ Tickner, Arlene. “Colombia: US Subordinate, Autonomous Actor or Something In Between?” in Mora, Frank and Hey, Jeanne (editors). Latin American and Caribbean Foreign Policy. Rowman and Littlefield Publishers. New York. 2003. pp. 165-184

⁶ Tickner, Arlene “Colombia es lo que los actores estatales hacen de ella: una (re)lectura de la política exterior colombiana hacia los Estados Unidos” en Tickner, Arlene; Ardila, Marta y Cardona, Diego (editores). Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana. Fescol. Bogotá. 2002. pp. 353-393

insurgencia.”⁷ En un artículo publicado en 2015, junto con Mateo Morales, analiza la asimetría en las relaciones internacionales a partir de examinar el caso del arreglo establecido entre Colombia y EEUU en torno a la cooperación en seguridad en terceros países por parte de los gobiernos de Juan Manuel Santos y Barack Obama, como producto de la “historia de éxito” del Plan Colombia, que se denomina de cooperación dependiente asociada.⁸ Entre otras cosas, argumenta que una mayor autonomía del país débil no necesariamente riñe con ser dependiente del fuerte, aunque señala que dicha relación no es exenta de contradicciones, ideas que coinciden con las planteadas en esta tesis.

El trabajo de la investigadora estadounidense Winifred Tate,⁹ es de inmensa utilidad en la medida en que analiza, desde un enfoque antropológico, el proceso de elaboración del Plan Colombia en Washington, resaltando el papel del gobierno de Colombia en el mismo y a la vez estudia los efectos de la implementación en el Putumayo, introduciendo interesantes cuestionamientos al unilateralismo. Por ende, es citado en varias ocasiones en la presente tesis.

Por su parte, la investigadora colombiana María Catalina Monroy en su libro publicado en 2014, producto de una tesis doctoral, aporta elementos novedosos relacionados con el análisis del Plan Colombia como una política exterior estratégica de EEUU. Le dedica un capítulo muy bien documentado a la formulación y negociación del Plan Colombia por parte de las diferentes agencias e instancias del gobierno estadounidense. A partir del enfoque teórico y herramientas conceptuales del realismo neoclásico, el análisis se centra en el proceso de toma de decisiones y quienes las toman. Así mismo, aborda de manera detallada cómo la noción de un “estado fallido” en Colombia constituye una amenaza para EEUU. Sin embargo, la autora explícitamente afirma que su propósito es analizar la política exterior de EEUU y no la de Colombia y si bien le dedica algunos apartes a examinar los objetivos que buscaba Pastrana y a la diplomacia secreta del general Serrano, no se ocupa de la incidencia del gobierno colombiano en la elaboración del Plan Colombia.¹⁰

En relación con el tema específico del proceso de elaboración del Plan Colombia, el experto colombiano Andelfo García escribió un excelente artículo que detalla los elementos y

⁷ Tickner, Arlene. “Intervención por invitación: Claves de la política exterior colombiana y sus debilidades principales” en Colombia Internacional, número 65. Bogotá. enero-junio 2007. p. 92 <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint65.2007.04>

⁸ Tickner, Arlene y Morales, Mateo. “Cooperación dependiente asociada. Relaciones estratégicas asimétricas entre Colombia y Estados Unidos” en Colombia Internacional, número 85. Bogotá. septiembre/diciembre 2015. pp. 171-205
<http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n85/n85a07.pdf>

⁹ Tate, Winifred. Drogas, bandidos y diplomáticos: Formulación de política pública de EEUU hacia Colombia. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá. 2015.

¹⁰ Monroy Hernández, María Catalina. Tomadores humanos de decisión. Plan Colombia: una estrategia política exterior de Estados Unidos. Universidad Sergio Arboleda. Bogotá. 2014. p. 33

posiciones de los debates en el Congreso estadounidense y las complejidades del proceso legislativo que resulta muy informativo y provechoso.¹¹

Especial mención merece la monografía de Álvaro Méndez publicada en 2017, también producto de una tesis doctoral, que comparte miradas analíticas desarrolladas en la presente tesis e invoca el concepto de intervención por invitación planteada por Tickner, incluyéndolo en el subtítulo de su obra, en la cual desarrolla la siguiente idea: “el gobierno colombiano se inventó Plan Colombia en parte para invitar la intervención en sus asuntos internos, porque habían llegado a la realización que el Estado estaba en una crisis existencial y carecía la capacidad para revertir su descenso hacia el fracaso”.¹² Luego de realizar un recorrido de la historia política de Colombia desde la Independencia hasta finales del siglo XX, analiza el proceso de elaboración del Plan Colombia, se adentra en lo que denomina como la estructura de la agencia del gobierno colombiano y su rol efectivo frente a las instancias gubernamentales en Washington y hace aportes significativos frente a las relaciones asimétricas. Si bien sus conclusiones en gran parte coinciden con las planteadas en la presente tesis, y por tanto las refrendan y validan, el marco explicativo se desarrolla en torno a la “fusión de élites”, mientras el presente trabajo se enfoca en las relaciones entre civiles y militares como factor decisivo en el ámbito de política interna y su conexión con la política externa. En este sentido, la presente tesis busca aportar un valor agregado a la reconstrucción del proceso realizado por Méndez examinando el rol de los militares, en particular a partir de la visita de Ramírez y Tapias a Washington en julio 1999, como factor de inflexión en el cambio de interés estratégico por parte del gobierno colombiano, y, por tanto, entre Plan Colombia I y Plan Colombia II. Pero sin duda, por las similitudes y preocupaciones compartidos con el enfoque, el descubrimiento del trabajo de Méndez contribuyó mucho a la elaboración de la presente tesis y es citado varias veces.

Hay otros autores que, si bien no se centran en las temáticas o enfoques propios de esta tesis, sí contribuyen de manera significativa a la materia en cuestión. Los escritos del internacionalista argentino Juan Gabriel Tokatlian son de inmensa pertinencia a los temas que se analizarán, en particular, la relación entre los militares y la política antidrogas. En 2001, publicó un artículo sobre el Plan Colombia¹³ que analiza el nuevo tipo de guerra que vive el país, en la que se confunden guerra política, violencia criminal y violación sistemática de los DDHH y advierte acerca de los efectos negativos del escalamiento militar estadounidense, que sirve potencialmente de modelo de intervención externa en los asuntos internos del hemisferio y propone la creación de un grupo de Contadora para

¹¹ García, Andelfo. “Plan Colombia y ayuda estadounidense: Una fusión traumática” en Instituto de Estudios Políticos y de RRII (IEPRI)/Universidad Nacional de Colombia. El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto. Planeta Editorial. Bogotá. 2001. pp. 193-306

¹² Méndez, Álvaro. Colombian Agency and the Making of US Foreign Policy: Intervention by Invitation. Routledge. New York. 2017. p. 3

¹³ Tokatlian, Juan Gabriel. “El Plan Colombia: ¿un modelo de intervención” en Revista CIDOB D’Afers Internacionals número 54-55. Barcelona. 2001. pp. 203-219

Colombia. En 2008, escribió un artículo,¹⁴ de inmensa utilidad para esta tesis, que analiza la construcción de la noción de “estado fallido”, su tránsito de los círculos académicos a los ámbitos gubernamentales de toma de decisión, su origen en los contextos de África y Asia y su aplicación en el caso de Colombia. Por su parte, el libro de Marc Chernick,¹⁵ aunque no se adentra en la toma de decisiones en Washington, ofrece elementos centrales en lo relacionado con el proceso de paz.

Los diversos textos de Renán Vega son de una extraordinaria riqueza tanto informativa como analítica, aunque suele predominar el enfoque unilateralista. De hecho, en el excelente documento titulado “La dimensión internacional del conflicto social y armado en Colombia” presentado a la Comisión Histórica del Conflicto Armado y sus Víctimas, creada por los diálogos de La Habana entre el gobierno nacional y las FARC-EP, la argumentación central gira en torno del concepto de lo que él denomina la “subordinación estratégica”, que luego evoluciona hacia la “subordinación por invitación”, que desemboca en la “subordinación incondicional” que constituye el Plan Colombia.¹⁶ Si bien Vega reconoce el papel de las élites económicas y políticas colombianas, y de los distintos gobiernos de turno y hace un recuento bastante completo de las relaciones entre la oligarquía colombiana y EEUU, resalta principalmente su alineamiento unilateral y acrítico con los intereses estadounidenses y no explora el papel que estas élites y gobiernos han desempeñado en promover sus propios intereses frente a la potencia hegemónica. Al respecto, Vega habla de la “evidente postración de las clases dominantes de Colombia ante los EEUU” y afirma categóricamente que “las clases dominantes de Colombia han hecho gala de una abyección estructural con relación a EEUU y se han convertido en una quinta columna incondicional, usada por esa potencia para agredir a otros países de nuestra América.”¹⁷

El libro de Diana Rojas es un excelente estudio del Plan Colombia, que abarca el periodo 1998 y 2010, y constituye una lectura obligatoria al respecto. El primer capítulo está dedicado al gobierno de Pastrana como primera fase, el segundo al gobierno Uribe y el tercero al balance de los éxitos y los fracasos. Aunque no se concentra en el papel de las élites, en la primera parte, sí hace referencia a la “favorabilidad nacional a la intervención” y al respecto afirma: “Ante la crisis que vivía el país y el riesgo de una fragmentación territorial y un colapso institucional se generó entre la mayor parte de las élites colombianas

¹⁴ Tokatlian, Juan Gabriel. “La construcción de un “estado fallido” en la política mundial: el caso de las relaciones entre EEUU y Colombia” en *Análisis Político*, número 64. Bogotá. septiembre-diciembre 2008. pp. 67-104

<https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/46026/47578>

¹⁵ Chernick, Marc. Acuerdo posible: Solución negociada el conflicto armado colombiano. Ediciones Aurora. Bogotá. 2008.

¹⁶ Vega, Renán. Injerencia de los EEUU, contrainsurgencia y terrorismo de Estado: Informe presentado a la Comisión Histórica del Conflicto Armado y sus Víctimas (CHCAV). Ocean Sur. Bogotá. 2016.

¹⁷ Vega, Renán y Martín, Felipe. Colombia y el imperialismo contemporáneo: Un eslabón geoestratégico de los EEUU. Ocean Sur. China. 2014. p. 40

un consenso acerca de la necesidad de apelar a la comunidad internacional en general, pero en especial a EEUU, tanto económica como políticamente, para hacer frente a la situación.”¹⁸ De todas maneras, Rojas le dedica la mayor parte del trabajo a analizar su desarrollo y efectos posteriores y sólo seis páginas se refieren al proceso de elaboración en el Congreso estadounidense.

Dentro de tanta bibliografía que existe sobre el Plan Colombia hay otros textos de obligatoria referencia. Uno de ellos, titulado El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto, publicado en 2001 por el Instituto de Estudios Políticos y de RRII (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia, recoge artículos muy pertinentes, tales como el de Andelfo García arriba mencionado, el de Socorro Ramírez¹⁹ acerca de la internacionalización del conflicto y de la paz y uno excelente de Diana Rojas y Adolfo Atehortúa²⁰ que realiza una muy completo análisis de la prensa estadounidense en relación con el Plan Colombia al que se hará referencia, entre otros.

Otro texto de referencia obligatoria es Plan Colombia: Ensayos críticos, editado por Jairo Estrada Álvarez y publicado en 2001. En la presentación, Estrada hace una afirmación premonitória en relación con el papel de las élites:

“se hacía manifiesto el alborozo del establecimiento colombiano, que apreciaba en el Plan Colombia la posibilidad de desatar – tras el manto de la guerra antinarcóticos y por la vía de la creciente intervención militar estadounidense – una pronta solución al conflicto social y político armado, en tanto el Plan contribuiría a crear condiciones para modificar, en su favor, el balance militar estratégico y, sobre ese presupuesto, generar un nuevo escenario de negociación frente a una insurgencia debilitada política, económica y militarmente.”²¹

¹⁸ Rojas, Diana Marcela. El Plan Colombia: La intervención de EEUU en el conflicto colombiano (1998-2012). IEPRI/Penguin Random House. Bogotá. 2015. pp.48-49

¹⁹ Ramírez, Socorro. “La internacionalización del conflicto y de la paz en Colombia” en Instituto de Estudios Políticos y de RRII (IEPRI)/Universidad Nacional de Colombia. El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto. Planeta Editorial. Bogotá. 2001. pp 13-114

²⁰ Rojas, Diana Marcela y Atehortúa, Adolfo León. “Ecos del proceso de paz y el Plan Colombia en la prensa norteamericana” en Instituto de Estudios Políticos y de RRII (IEPRI)/Universidad Nacional de Colombia. El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto. Planeta Editorial. Bogotá. 2001. pp. 115-192

²¹ Instituto de Estudios Políticos y de RRII (IEPRI)/Universidad Nacional de Colombia. El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto. Planeta Editorial. Bogotá. 2001. p. 11

El libro está organizado en tres partes. La primera, dedicada a los fundamentos del Plan Colombia, incluye artículos del propio Estrada²² y Libardo Sarmiento²³ sobre la economía política, de Daniel Libreros²⁴ sobre la dominación colonial e Iván Orozco²⁵ desde la perspectiva jurídica. La segunda parte, dedicada a la globalización, geopolítica y RRII, incluye artículos de James Petras²⁶ acerca de la geopolítica, de Jaime Caycedo²⁷ sobre la globalización, de Ricardo Sánchez²⁸ sobre el neointervencionismo y Marco Romero²⁹ en torno a la internacionalización del proceso de paz. La tercera parte versa sobre la guerra y la negociación política e incluye escritos de Fernán González³⁰ sobre la intervención, Miguel Ángel Herrera³¹ acerca de la guerra social de media intensidad, Ricardo Vargas³² sobre los

²² Estrada Álvarez, Jairo. “Elementos de economía política” en Estrada Álvarez, Jairo (editor). Plan Colombia: Ensayos críticos. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2001. pp. 27-62

²³ Sarmiento, Libardo. “Conflicto, intervención y economía política de la guerra” en Estrada Álvarez, Jairo (editor). Plan Colombia: Ensayos críticos. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2001. pp. 62-92

²⁴ Libreros, Daniel. “Nuevo modelo de dominación colonial” en Estrada Álvarez, Jairo (editor). Plan Colombia: Ensayos críticos. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2001. pp. 93-106

²⁵ Orozco, Iván. “El sistema de alertas tempranas como mecanismo de guerra” en Estrada Álvarez, Jairo (editor). Plan Colombia: Ensayos críticos. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2001. pp. 141-153

²⁶ Petras, James. “Consideraciones de geopolítica” en Estrada Álvarez, Jairo (editor). Plan Colombia: Ensayos críticos. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2001. pp. 157-178

²⁷ Caycedo, Jaime. “Una guerra social de la globalización” en Estrada Álvarez, Jairo (editor). Plan Colombia: Ensayos críticos. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2001. pp. 179-204

²⁸ Sánchez, Ricardo. “El neointervencionismo y la Pax Americana” en Estrada Álvarez, Jairo (editor). Plan Colombia: Ensayos críticos. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2001. pp. 205-214

²⁹ Romero, Marco. “La nueva internacionalización del conflicto y los proceso de paz” en Estrada Álvarez, Jairo (editor). Plan Colombia: Ensayos críticos. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2001. pp.235-278

³⁰ González, Fernán. “Intervención, guerra y proceso de negociación” en Estrada Álvarez, Jairo (editor). Plan Colombia: Ensayos críticos. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2001. pp.279-300

³¹ Herrera, Miguel Ángel. “Guerra social de media intensidad” en Estrada Álvarez, Jairo (editor). Plan Colombia: Ensayos críticos. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2001. pp. 301-316

³² Vargas, Ricardo. “Cultivos ilícitos, conflicto y proceso de paz” en Estrada Álvarez, Jairo (editor). Plan Colombia: Ensayos críticos. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2001. pp. 317-336

cultivos ilícitos, Alejo Vargas³³ sobre los efectos sobre la guerra y la paz y Álvaro Vásquez del Real³⁴ acerca de las perspectivas del proceso de negociación.

Por su parte, los textos de Sandra Borda³⁵ brindan muchos elementos para el contexto general de la internacionalización de la política de paz de los gobiernos Pastrana y Uribe. Asimismo, un artículo suyo, publicado en 2011, realiza un muy interesante análisis de la política antidrogas estadounidense desde una perspectiva constructivista.³⁶

Otros autores abordan aspectos relacionados. Jaime Caycedo³⁷ hace un análisis excelente de la relación entre el Plan Colombia y el ALCA. Olga Lucía Estévez Pedraza³⁸ ofrece hallazgos muy ilustrativos acerca del papel de EEUU en el conflicto armado colombiano, en particular en el caso de las FARC-EP. Un artículo acerca de la seguridad nacional y sus impactos sobre las relaciones entre EEUU y Colombia de Jaime Zuluaga hace alusión a la política antidrogas.³⁹ Gustavo Puyo editó un texto⁴⁰ muy útil que contiene elementos conceptuales acerca del papel de las élites en la política exterior colombiana y otro⁴¹ dedicado al papel de la comunidad internacional en el proceso de paz.

³³ Vargas, Alejo. “Los efectos sobre la guerra y la paz” en Estrada Álvarez, Jairo (editor). Plan Colombia: Ensayos críticos. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2001. pp. 337-354

³⁴ Vásquez del Real, Álvaro. “Las perspectivas del proceso de negociación” en Estrada Álvarez, Jairo (editor). Plan Colombia: Ensayos críticos. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2001. pp. 355-367

³⁵ Borda, Sandra y Cepeda, Fernando (compiladores). Proceso de paz en Colombia: Participación de actores internacionales. Ecoe Ediciones. Bogotá. 2012. y Borda, Sandra. La internacionalización de la paz y de la guerra en Colombia durante los Gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe: Búsqueda de legitimidad política y capacidad militar. Ediciones Uniandes. Bogotá. 2012.

³⁶ Borda, Sandra. “Una aproximación constructivista a la guerra estadounidense en contra de las drogas” en Borda, Sandra y Tickner, Arlene (compiladoras). RRII y política exterior de Colombia. Universidad de los Andes. Bogotá. 2011. pp. 509-550

³⁷ Caycedo, Jaime. Plan Colombia y ALCA un mismo modelo: A propósito de la estrategia imperial para América Latina. Ediciones Izquierda Viva. Bogotá. 2004.

³⁸ Estévez Pedraza, Olga Lucía. Una guerra de origen campesino inmersa en un mundo cambiante: La influencia de EEUU en la construcción del enemigo en Colombia. El caso de las FARC-EP-EP (1948-2016). Universidad Autónoma de Colombia. Bogotá. 2016.

³⁹ Zuluaga, Jaime. “Las políticas de seguridad nacional de EEUU y su impacto sobre la democracia y las relaciones EEUU-Colombia” en Gandásegui, hijo, Marco A. (coordinador). Crisis de hegemonía de EEUU. CLACSO/Siglo XXI Editores. Buenos Aires. 2007. pp. 232-246.

⁴⁰ Puyo Tamayo, Gustavo (editor). Las élites y la política exterior colombiana (1958-2010). Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2017.

⁴¹ Puyo Tamayo, Gustavo Adolfo (editor). El papel de la comunidad internacional en los procesos de paz: Aprendizajes para Colombia. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2017.

Asimismo, cabe mencionar una ponencia presentada en el Parlamento Europeo en septiembre de 2000 y luego publicada en marzo de 2001, por el destacado periodista y escritor Alfredo Molano Bravo, QEPD, en la que señala los tres grandes objetivos del Plan Colombia aprobado en Washington: 1. forzar un acuerdo de paz conveniente para el establecimiento mediante la presión militar, 2. aumentar la injerencia militar de EEUU en la región andina-amazónica y 3. disminuir presiones domésticas del puritanismo en EEUU frente a las drogas.⁴²

Igualmente, se han revisado varios autores extranjeros, en su mayoría estadounidenses, que tratan el tema de este trabajo en los cuales también predomina el enfoque unilateralista. De hecho, la británica Grace Livingston titula el capítulo de su libro⁴³ al respecto: “*US transforms Plan Colombia*” (EEUU transforma al Plan Colombia), en el cual, palabras más palabras menos, Pastrana es el bueno que quiere la paz y Clinton el malo que impone la guerra. Los estadounidenses Stephen Randall,⁴⁴ Russell Crandall,⁴⁵ Doug Stokes,⁴⁶ Bruce Bagley⁴⁷ y Bert Ruiz⁴⁸ enfocan sus trabajos sobre el Plan Colombia principalmente hacia la política exterior estadounidense y su implementación en Colombia. El cubano Luis Suárez⁴⁹ escribe acerca del Plan Colombia como un instrumento de los crímenes contra la humanidad del imperialismo estadounidense.

Un referente imprescindible en relación con la política exterior estadounidense es el distinguido lingüista e internacionalista estadounidense Noam Chomsky, cuya prolífica obra abarca varios de los aspectos tratados en la presente tesis. Si bien en sus numerosos libros poco se refiere a Colombia, en 2000, recién aprobado el Plan Colombia en EEUU, Chomsky le dedicó un artículo muy crítico, en el cual compara la asistencia militar estadounidense en

⁴² Molano Bravo, Alfredo. “El Plan Colombia y el conflicto armado” en Garay, Dorian (editor). Plan Colombia: ¿Seguridad nacional o amenaza regional?. Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP)/Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES). Lima. 2001. p. 44

⁴³ Livingston, Grace. Inside Colombia: Drugs, Democracy and War. Rutgers University Press. New Brunswick, New Jersey. 2003.

⁴⁴ Randall, Stephen. Frente a la estrella polar: Colombia y EEUU desde 1974. Penguin Random House. Bogotá. 2017.

⁴⁵ Crandall, Russell. Driven by Drugs: US Policy Toward Colombia. Lynne Rienner Publishers. Boulder, Colorado. 2008.

⁴⁶ Stokes, Doug. America’s Other War: Terrorizing Colombia. Zed Books. New York. 2005.

⁴⁷ Bagley, Bruce. “Narcotráfico, violencia política y política exterior de Estados Unidos hacia Colombia en los noventa” en Bagley, Bruce; Tickner, Arlene et al. La “crisis” colombiana: Causas y repercusiones externas e internas. Colombia Internacional, Edición Especial. CEI, Universidad de los Andes. Bogotá. 2001. pp. 5-38

⁴⁸ Ruiz, Bert. EEUU y la guerra en Colombia: Una mirada crítica. Intermedio Editores. Bogotá. 2003.

⁴⁹ Suárez, Luis. Un siglo de terror en América Latina: Crónicas de crímenes de EEUU contra la humanidad. Ocean Sur. Nueva York. 2006.

Colombia con otros países como Turquía y Timor Oriental y advierte, de manera premonitory, sobre la “escalada potencial del Plan Colombia.”⁵⁰ Más adelante, en su texto clásico Hegemonía o supervivencia: El dominio mundial de EEUU hace una breve referencia a Colombia: “La crecida militarización de los conflictos internos de Colombia, con hondo arraigo en la terrible historia de una sociedad rica plagada de pobreza extrema y violencia, tuvo las consabidas consecuencia para la martirizada población y condujo además a las guerrillas a convertirse en otro ejército que aterroriza al campesinado y últimamente, a la población urbana.”⁵¹ En otro de sus textos, Failed States: The Abuse of Power and the Assault on Democracy, al referirse a los efectos nefastos de las acciones militares estadounidenses en Palestina, hace una referencia a nuestro país: “O tal miseria como la de los pobres campesinos en el sur de Colombia expulsados de sus tierras devastadas por la guerra química de EEUU (fumigación).”⁵² Más recientemente, en su libro ¿Quién domina el mundo?, Chomsky vuelve a referirse: “Al terror y la tortura en Colombia se les añadió la guerra química (fumigación) en el ámbito rural bajo el pretexto de la guerra contra las drogas, lo cual condujo a la miseria y el enorme éxodo de los supervivientes a los suburbios urbanos. La Fiscalía General de Colombia calcula ahora más que ciento cuarenta mil han sido asesinados por paramilitares, que a menudo actuaron en estrecha colaboración con el Ejército financiado por EEUU.”⁵³

El sociólogo estadounidense James Petras ha escrito ampliamente acerca del imperialismo. En 2003 publicó un capítulo, con Morris Morley, explorando las dimensiones geopolíticas del Plan Colombia en el que señala:

“Plan Colombia, para ser entendida propiamente, debe ser ubicada en la perspectiva histórica tanto en su relación con Colombia como los conflictos recientes en América Central. Plan Colombia es a la vez una política ‘nueva’ y una continuación del pasado involucramiento de EEUU en Colombia. Empezando en los comienzos de 1960s, bajo el presidente Kennedy, Washington lanzó su programa contrainsurgente regional, formando fuerzas de operaciones especiales para que regímenes clientes puedan enfrentar los ataques de movimientos populares. El blanco principal en Colombia eran las comunidades campesinas de autodefensa, particularmente en Marquetalia. Plan Colombia fue la extensión y profundización por parte del presidente

⁵⁰ Chomsky, Noam. “Plan Colombia” en INNOVAR, número 16, Julio Diciembre de 2000. p. 18 <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/36637/24370-85361-1-PB.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁵¹ Chomsky, Noam. Hegemonía o supervivencia: El dominio mundial de EEUU. Editorial Norma. Bogotá. 2004. p. 79

⁵² Chomsky, Noam. Failed States: The Abuse of Power and the Assault on Democracy. Holt Paperback. New York. 2006. p. 201

⁵³ Chomsky, Noam. ¿Quién domina el mundo?. Ediciones B. Barcelona. 2016. p. 26

Clinton de la doctrina contrainsurgente del presidente Kennedy para América Latina.”⁵⁴

Otro referente importante es Atilio Borón, sociólogo y politólogo argentino, que ha analizado ampliamente varios aspectos de las relaciones de EEUU con América Latina. En 2013, publicó un libro excelente titulado América Latina en la geopolítica del imperialismo que hace un análisis muy completo de la expansión del imperialismo estadounidense, la crisis general del capitalismo, la importancia estratégica de América Latina para EEUU, así como los desafíos para los movimientos sociales, los pueblos y los territorios en Nuestra América. En relación con la preocupación estadounidense por la seguridad regional, Borón señala: “El Comando Sur contempla la periódica realización de ejercicios militares, la instalación de numerosas bases militares en la región y la puesta en marcha de un conjunto de planes, entre los cuales sobresale el Plan Colombia.”⁵⁵ Aunque su referencia al Plan Colombia no es extensa, sí se centra en el tema de las bases militares que luego se derivan del mismo. Sus reflexiones acerca del contexto más amplio, en especial en relación con otros planes y el ALCA son de enorme utilidad. También hace referencia a la manera arbitraria en que EEUU hace uso de la categoría de “estado fallido”:

“Otro ejemplo es Colombia, en donde desde hace décadas las guerrillas, los narcos y los paramilitares controlan importantes porciones de su territorio. ... El caso colombiano se traduce en un mosaico en el que cuatro organizaciones, el Estado, la guerrilla, los narcos y los ‘paracos’, son quienes detentan el ejercicio de la violencia en el país. Pero para la bizca mirada de Washington, ni México ni Colombia son “estados Fallidos”, pese a que en ninguno de los dos países existe monopolio de la violencia por parte del Estado.”⁵⁶

Dado el objetivo de la presente tesis de estudiar el discurso oficial fue necesario acudir a las respectivas memorias de los dos protagonistas centrales, Pastrana⁵⁷ y Clinton,⁵⁸ aunque cabe mencionar que las del primero hacen mayor referencia al Plan Colombia, y por tanto es citado mucho más, que las del segundo. También vale la pena mencionar el libro de Julio Sánchez Cristo, que pese a ser una pieza de periodismo light, es un excelente reflejo de la narrativa oficial y predominante que se ha tejido a cerca del Plan Colombia, como lo indica

⁵⁴ Petras, James and Morley, Morris. “The Geopolitics of Plan Colombia” in Boggs, Carl (editor). Masters of War: Militarism and Blowback in the Era of American Empire. Routledge. New York. 2003. p. 83

⁵⁵ Borón, Atilio. América Latina en la geopolítica del imperialismo. Editorial Hiru. Hondarribia, País Vasco, España. 2013. p. 212

⁵⁶ *Ibíd.* pp. 226-227

⁵⁷ Pastrana, Andrés. La palabra bajo fuego. Editorial Planeta. Bogotá. 2005.

⁵⁸ Clinton, Bill. Mi Vida. Plaza Janés. Bogotá. 2004.

el título: El país que se hizo posible: 15 años del Plan Colombia,⁵⁹ que será analizado en el Epílogo.

Además, se hace necesario referirse a algunos textos claves sobre RRII que son pertinentes. Joseph Tulchin, antiguo director del Programa Latinoamericano del *Woodrow Wilson International Center for Scholars* en Washington, publicó en 2016 un libro muy interesante acerca de las relaciones entre EEUU y los países latinoamericanos.⁶⁰ Si bien Tulchin no le dedica mayor atención a Colombia, plantea de manera muy lúcida y bien documentada la tesis de que los países latinoamericanos habían desafiado la hegemonía estadounidense en las últimas décadas, abriéndose nuevos horizontes en la política global. Por su parte, Andrew F Cooper y Timothy Shaw editaron un libro⁶¹ sobre la diplomacia de los estados pequeños que contribuye de manera significativa a las reflexiones acerca de las relaciones asimétricas. Por su parte, el politólogo estadounidense Robert Putnam publicó en 1988 un artículo muy citado en la literatura de RRII acerca de la relación entre la política interna y la política internacional que ofrece un marco conceptual, la lógica de los dos niveles, que resultó muy útil para el trabajo presente.⁶² De igual forma, un libro editado por Arlene Tickner y David Blaney publicado en 2012 explora las RRII desde las diferencias, desde perspectivas distintas a las prevalecientes en Occidente.⁶³ Asimismo, un texto más reciente, editado por Arlene Tickner y Karen Smith, brinda unos elementos muy pertinentes del estudio de las RRII desde una perspectiva del Sur global, resaltando la importancia de tener múltiples cuentos o versiones, basándose en la premisa de que “el encuentro del Sur global con lo internacional ha sido mediado por su modo de inserción particular y dependiente al sistema mundial, por tanto haciendo que sus experiencias sean distintas.”⁶⁴

Existen textos clásicos sobre el imperialismo estadounidense que ofrecen marcos de referencia que resultan fundamentales para esta clase de trabajo. Uno de ellos es el emblemático libro Imperialismo y liberación: Una introducción a la historia contemporánea de América Latina del célebre sociólogo mexicano Pablo González Casanova⁶⁵ en el que

⁵⁹ Sánchez Cristo, Julio. El país que se hizo posible: 15 años del Plan Colombia. Hablan los protagonistas. Planeta Editorial. Bogotá. 2016.

⁶⁰ Tulchin, Joseph. Latin America in International Politics: Challenging US Hegemony. Lynne Rienner Publishers. Boulder, Colorado. 2016.

⁶¹ Cooper, Andrew F. and Shaw, Timothy (editors). The Diplomacies of Small States: Between Vulnerability and Resilience. Palgrave Macmillan. London. 2009.

⁶² Putnam, Robert D. “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games” in *International Organization*, Volume 42, Number 3. Summer, 1988. pp. 427-460.
https://www.jstor.org/stable/2706785?read-now=1&seq=4#page_scan_tab_contents

⁶³ Tickner, Arlene and Blaney, David (editors). Thinking International Relations Differently. Routledge. New York. 2012.

⁶⁴ Tickner, Arlene and Smith, Karen (editors). International Relations from the Global South: World of Difference. Routledge. New York. 2020. p. 4

⁶⁵ González Casanova, Pablo. Imperialismo y liberación: Una introducción a la historia contemporánea de América Latina. Editores Siglo Veintiuno. México. 1978.

expone la historia del sistema de dominación impuesto por el imperialismo estadounidense, que si bien fue escrito mucho antes que el Plan Colombia, establece categorías de análisis y marcos explicativos que son fundamentales para tener en cuenta. El destacado sociólogo e historiador estadounidense Immanuel Wallerstein en su controvertido libro publicado en 2003⁶⁶ sobre el declive del poder estadounidense argumenta que desde la Guerra de Vietnam, y en particular después del 11 de setiembre ha venido perdiendo su lugar dominante en la política global, abriendo espacios a nuevos actores en el escenario internacional. El renombrado historiador británico Perry Anderson publicó en 2015 un texto⁶⁷ muy provocador y crítico de la política exterior estadounidense, que hace un recuento detallado del sistema imperial estadounidense a partir de sus teóricos y pensadores más influyentes, que si bien ni siquiera menciona a Colombia, introduce postulados y miradas que contribuyen de manera significativa a la mejor comprensión de la materia en cuestión. En cuanto a la historia de EEUU y su relación con el mundo, un referente indispensable para cualquier trabajo es el extenso trabajo de connotado historiador estadounidense Howard Zinn, que, si bien tampoco se refiere a Colombia, brinda un marco general de obligatoria consideración.⁶⁸ Cabe mencionar los textos editados por Marco Gandásegui, hijo,⁶⁹ investigador panameño, fallecido en 2020, sobre la hegemonía estadounidense y su crisis, que ofrecen invaluable contribuciones al marco general de la presente tesis.

El universo de trabajos académicos y periodísticos acerca del Plan Colombia es inmenso y esta revisión bibliográfica no pretende abarcar la totalidad, aunque sí se propuso señalar los estudios más destacados y relevantes. Como se puede constatar, la inmensa mayoría trata más los efectos del Plan Colombia que el proceso de elaboración y predominan las perspectivas unilateralistas.

Enfoque teórico

El enfoque teórico de este trabajo se ha desarrollado principalmente a partir de un estudio realizado de los principios y conceptos del constructivismo, con mayor énfasis en los trabajos de Nicolás Onuf y Alexander Wendt. También se ha nutrido de la teoría de la asimetría de Brantly Womack, que, aunque no se inscribe estrictamente dentro del

⁶⁶ Wallerstein, Immanuel. The Decline of American Power: The US in a Chaotic World. The New Press. New York. 2003.

⁶⁷ Anderson, Perry. American Foreign Policy and Its Thinkers. Verso. New York. 2015.

⁶⁸ Zinn, Howard. Terrorism and War. Seven Stories Press. New York. 2002. y Zinn, Howard. La otra historia de los EEUU. Seven Stories Press. Nueva York. 2011.

⁶⁹ Gandásegui, hijo, Marco A. (coordinador). Crisis de hegemonía de EEUU. CLACSO/Siglo XXI Editores. Buenos Aires. 2007. y Gandásegui, hijo, Marco A. (coordinador). EEUU: La crisis sistémica y las nuevas condiciones de legitimidad. CLACSO/Siglo XXI Editores. Buenos Aires. 2010.

constructivismo, tiene varios elementos afines. Estas lecturas y reflexiones teóricas y conceptuales han abierto nuevas ventanas de análisis que resultan muy útiles para lograr los propósitos fijados en esta tesis. Es importante señalar que no se trata de realizar un trabajo de naturaleza teórica, pero que sí es pertinente hacer una breve presentación de algunos de los hallazgos conceptuales.

El constructivismo es un enfoque con raíces en la sociología y la teoría social, así como la lingüística y la pedagogía, que fue introducido a la disciplina de las RRII principalmente en los EEUU y tuvo su mayor desarrollo tras el fin de la Guerra Fría, aunque algunos de los trabajos pioneros aparecieron a finales de los años ochenta. En términos generales, el constructivismo parte de la premisa central de que las RRII son una construcción social, que emerge en circunstancias histórica y culturalmente específicas, dinámicas y cambiantes.

Uno de los primeros en introducir el constructivismo a las RRII fue Nicholas G. Onuf, que en 1989 publicó World of Our Making: Rules and rule in social theory and international relations. Con su obra seminal, el académico estadounidense propone el constructivismo como una forma o un enfoque para estudiar las realidades sociales, entre ellas las RRII, mas no como una nueva teoría de RRII. Él mismo define su intención así: “Yo veo mis esfuerzos por reconstruir las RRII como una contribución a la teoría social.”⁷⁰

Con el título, traducido al español, Un mundo de nuestra creación, Onuf gráficamente expresa la idea central de las RRII (un mundo) como una construcción social (nuestra creación). Entretanto, el subtítulo es un juego de palabras en inglés, ya que “rules” es la forma plural de “rule”, es decir se trata de la misma palabra utilizada dos veces. Sin embargo, mientras “rules” se traduce como reglas o normas, “rule” tiene varios usos o significados. Como sustantivo, además de significar regla o norma, también se traduce como gobierno, régimen, dominio, reino, mando. Por ejemplo, el concepto “rule of law” generalmente se traduce como “imperio de la ley” o “estado de derecho”. Mientras tanto, como verbo “to rule” se traduce como regir, gobernar, reinar, mandar. Por tanto, dado que Onuf utiliza las categorías de “rules” y “rule” de manera consistente a lo largo de su obra, he optado por traducirlas como “reglas” y “régimen”.

De hecho, Onuf divide el libro en dos partes, denominadas “reglas” y “régimen”. Si bien en cada una de las partes se extiende sobre las especificidades de cada concepto, desde el inicio establece una estrecha relación e interacción entre los dos. “Cuándo sea que reglas tienen el efecto de distribuir ventajas desigualmente, el resultado es régimen, que es la segunda propiedad general de una sociedad política”.⁷¹ Por tanto, no hay reglas sin régimen, ni régimen sin reglas. Una frase de Michel Foucault que el autor cita para iniciar la segunda parte del libro, ilustra aún más esta estrecha relación: “Las reglas son vacías en sí mismas, violentas y no finalizadas; son impersonales y se pueden torcer para cualquier

⁷⁰ Nicholas G. Onuf. World of Our Making: Rules and rule in social theory and international relations. Routledge. New York. 1989. p. 36

⁷¹ *Ibíd.* p. 22

propósito. Los éxitos de la historia le corresponden a quienes son capaces de apoderarse de estas reglas.”⁷²

Quizás el aporte más interesante del libro de Onuf es el ejercicio que presenta en la primera parte pero que desarrolla a lo largo del texto de lo que él define como las tres categorías de reglas. “Estas categorías identifican tres, y solo tres, maneras distintas en las cuales las reglas son tanto constitutivas y regulativas”.⁷³ Por ende, define cada una de las categorías en relación con su carácter constitutivo así como su función en cuanto a la regulación. La primera categoría, que él denomina “de existencia y la constitución”, se refiere a lo establecido en la ley, que desarrolla a partir de “la regulación de su significado en el tiempo y el espacio”, ya que es lo que de manera sistemática vincula el comportamiento de los individuos con la sociedad: “Las personas hacen reglas, las reglas hacen sociedad, las reglas de la sociedad hacen que las personas se compartan de manera específica.”⁷⁴ La segunda categoría, que Onuf denomina “de control material y la constitución”, se refiere al conjunto de normas y prácticas mediante las cuales se busca hacer cumplir lo que está establecido y se compone por lo que él clasifica como “la regulación de modalidades de control”. La tercera categoría, que Onuf denomina “de empeño discrecional, acuerdo e intercambio ligado a la constitución” que contempla la “regulación de agencia y oportunidad” enfatiza el consenso y las virtudes de la interacción, consideraciones que resultaron muy útiles para los propósitos de este trabajo.

No se trata de categorías cerradas ni excluyentes, sino de formas diferentes de observar y caracterizar las distintas facetas de las reglas. Al respecto, Onuf afirma: “Ninguno de los conjuntos (de reglas) es fundamental, transcendental o primario.”⁷⁵ Para cada una de las tres categorías, que Onuf describe como “facultades de experiencia”, elabora diferentes características o aspectos denominados “paradigmas de experiencia”. Explica que cada categoría contempla “dispositivos discursivos”, que en la primera categoría son de carácter asertivos; en la segunda, directivos; y en la tercera, comisivos.⁷⁶

Mientras la primera parte del libro se dedica a las relaciones sociales en términos generales, la segunda se centra más en el terreno de las RRII. Onuf argumenta que a lo largo de la historia se han desarrollado diversas formas de coexistencia y relacionamientos, formales e informales, tanto en tiempos de paz como de guerra, en la cual también se establecieron diversas reglas y normas. Sentencia Onuf: “el patrón amplio de las RRII es uno de relaciones

⁷² tomado de Michel Foucault. Language, Counter-Memory, Practice. Edited by D.F. Borchard, translated by Borchard and Sheridsan Smith. Cornell University Press. Ithaca, New York. 1977. p. 151., citado en Nicholas G. Onuf. World of Our Making: Rules and rule in social theory and international relations. Routledge. New York. 1989. p. 161

⁷³ *Ibíd.* p. 66

⁷⁴ *Ibíd.* p. 66

⁷⁵ *Ibíd.* p. 94

⁷⁶ *Ibíd.* p. 91

asimétricas e involuntarias entre actores libres e iguales.”⁷⁷ El libro de Onuf sin duda constituye un hito muy significativo que tuvo hondas repercusiones en la disciplina de las RRII.

Si bien Onuf fue uno de los primeros en introducir el constructivismo a la disciplina de las RRII, fueron los trabajos de Alexander Wendt que le dieron mayor desarrollo. Nacido en Maguncia, Alemania, este politólogo estadounidense ya para 1987 había publicado un artículo muy influyente que, sin hacer mención del constructivismo como tal, introdujo conceptos que desarrollaría luego en sus diferentes trabajos, en particular la relación entre los agentes y las estructuras de las RRII.⁷⁸ Ya en 1992, con la publicación del artículo “Anarquía es lo que los estados hacen de ella: la construcción social de la política del poder”, Wendt formalmente abraza el término constructivista, citando a Onuf. Desarrolla la idea central, explícita en el título: la anarquía es una construcción social en la cual las identidades son la base de los intereses y los actores tienen un importante grado de potencialidad de agencia. Wendt afirma que uno de los principios básicos del constructivismo es que “los significados en términos de qué acción se organiza surgen de la interacción.”⁷⁹ Pero sobre todo, Wendt argumenta que “actores pueden comprometerse en autorreflexión y práctica específicamente diseñadas para transformar sus identidades e intereses y por tanto ‘cambiar los juegos’ en los cuales están involucrados.”⁸⁰

En 1995, Wendt desarrolló aún más sus tesis acerca del constructivismo en un artículo corto titulado “Construyendo política internacional”. Para Wendt, la teoría crítica de las RRII es una familia de teorías, que incluyen posmodernistas, neomarxistas, constructivistas y feministas, entre otras, con sus particularidades y diferencias, pero que comparten:

“la preocupación por cómo la política mundial es ‘construida socialmente’, que involucra dos reclamos básicos: que las estructuras fundamentales de la política internacional son sociales en vez de estrictamente materiales (un reclamo que se opone al materialismo) y que estas estructuras moldean las identidades e intereses de los actores, y no solo su comportamiento (un reclamo que se opone al racionalismo). ... Yo hablo solo por mí mismo como ‘constructivista’, esperando que otros teóricos críticos puedan estar de acuerdo con mucho de lo que digo”.⁸¹

⁷⁷ *Ibíd.* p. 167

⁷⁸ Alexander Wendt. “The Agent-Structure Problem in International Relations Theory”. *International Organization*, Volume 41, Issue 3, Summer 1987, pp. 335-336
<https://www-jstor-org.ezproxy.unal.edu.co/stable/pdf/2706749.pdf?refreqid=excelsior%3Aebfeaa88e1e0ad152ce61fe427de3ea4>

⁷⁹ *Ibíd.* p. 403

⁸⁰ *Ibíd.* p. 419

⁸¹ Alexander Wendt. “Constructing International Politics”. *International Security*. Summer 1995, volume 20, no 1, The MIT Press. pp 71-72

Wendt centra su argumentación en torno a cómo se entienden las estructuras: “Las estructuras sociales existen, no en las cabezas de los actores ni en las capacidades materiales, pero en las prácticas. Estructura social solo existe en proceso.”⁸² Finalmente, Wendt insiste en la importancia de la interacción: “Analizar la construcción social de la política internacional es analizar cómo los procesos de interacción producen y reproducen estructuras sociales, cooperativas o conflictivas, que moldean las identidades e intereses de los actores y el significado de sus contextos materiales.”⁸³

Pero fue en 1999, con la publicación del libro Teoría social de la política internacional, que Wendt se pone en la tarea explícita de construir una teoría constructivista de las RRII, retomando muchas de las nociones planteados en los artículos anteriormente mencionados. Así lo afirma en la primera frase de los reconocimientos, con los cuales inicia el texto: “En este libro, yo desarrollo una teoría del sistema internacional como una construcción social.”⁸⁴ Pocos renglones después describe dicha teoría así: “Yuxtapuesto a los realismos que tienden a dominar los estudios académicos de RRII, al menos en Norteamérica, esta teoría es una especie de idealismo, un idealismo estructural”.⁸⁵

En el primer capítulo, que hace las veces de introducción, Wendt afirma:

“Tomando de una variedad de teorías sociales – teoría crítica, posmodernismo, teoría feminista, institucionalismo histórico, institucionalismo sociológico, interaccionismo simbólico, teoría de la estructuración y otros similares – los estudiantes de política internacional han aceptado cada vez más dos principios básicos del ‘constructivismo’: 1. que la estructura de la asociación humana está determinada primordialmente por ideas compartidas, en vez de por fuerzas materiales y 2. que las identidades e intereses de actores propositivos son construidos por estas ideas compartidas, en vez de estar dadas por la naturaleza.”⁸⁶

Luego del capítulo inicial, el texto está dividido en dos partes: la primera se dedica a la teoría social y la segunda a la política internacional. Dentro de las muchos aportes teóricos y conceptuales que aparecen en el libro, cabe resaltar los más pertinentes para los propósitos de la presente tesis.

<https://www-jstor-org.ezproxy.unal.edu.co/stable/pdf/2539217.pdf?refreqid=excelsior%3A94f9108f81235c0c9f10904f9423d957>

⁸² *Ibíd.* p. 74

⁸³ *Ibíd.* p. 81

⁸⁴ Alexander Wendt. Social Theory of International Politics. Cambridge University Press, New York. 1999. p. xiii

⁸⁵ *Ibíd.* p. xiii

⁸⁶ *Ibíd.* p. 1

A partir de los conceptos presentados por el politólogo estadounidense Kenneth Waltz en su influyente libro “La teoría de la política internacional”,⁸⁷ Wendt explora la relación entre la distribución del poder y la distribución de intereses:

“El significado de la distribución del poder en la política internacional está constituida en gran parte por la distribución de intereses y el contenido de esos intereses está a su vez constituido en gran parte por ideas. ... El argumento no es que las ideas sean más importantes que el poder y el interés, ni que sean autónomas del poder y el interés. El poder y el interés son tan importantes y determinantes como antes. El argumento más bien es que el poder y el interés tienen los efectos que tienen en virtud de las ideas que las componen.”⁸⁸

Asumiendo la defensa del idealismo, agrega:

“La teoría social idealista no niega la existencia del mundo real. El punto es que el mundo real consiste de mucho más que las fuerzas materiales como tales. ... no niego la existencia de estas fuerzas o sus poderes causales independientes, pero sí pienso que son menos importantes e interesantes que los contextos de significado que los seres humanos construyen en torno a ellos.”⁸⁹

A la par son de inmensa utilidad sus ideas acerca de la estructura, la agencia y la cultura. Inicia distinguiendo entre dos niveles de estructura, la micro y la macro, y luego analiza la cultura como conocimientos común o colectivo, así como los efectos causales y constitutivos de la estructura, con el propósito de plantear una visión sintética que indaga acerca de la relación entre lo material y el ámbito de las ideas, para concluir: “Puede tener sentido para propósitos analíticos distinguir entre estructura ‘material’ y estructura ‘de las ideas’, pero al fin y al cabo un sistema social tiene solo una estructura, compuesta por elementos tanto materiales como de las ideas.”⁹⁰

Wendt ofrece importantes elementos en la conceptualización del Estado. Inicia con una reflexión acerca de la esencia del Estado, luego como objeto referente y prosigue con discutir las diversas formas de definirlo, así como el estatus ontológico del Estado, argumentando que “los Estados también son personas”. Afirma que dicho ejercicio tiene varios objetivos, el primero de ellos es:

“justificar la práctica de tratar a los Estados como actores reales y unitarios a los cuales les podemos atribuir intencionalidad. ... Usando un marco constructivista, yo primero combino las perspectivas marxista y weberiana

⁸⁷ Kenneth Waltz. Theory of International Politics. Addison-Wesley. Boston. 1979

⁸⁸ Wendt 1999 p. 135

⁸⁹ *Ibíd.* p. 136

⁹⁰ *Ibíd.* p. 190

definiendo el Estado como un actor organizacional poseyendo soberanía y un monopolio territorial sobre la violencia organizada, cuya forma está constituida en relación a la sociedad que gobierna por una estructura de autoridad política.”⁹¹

Una de las partes más interesantes del libro versa a cerca de las “culturas de anarquía”, como visiones compartidas de los estados que afectan el significado de su poder y el contenido de sus intereses, que determinan las tendencias de comportamiento en el sistema internacional, que él define como tres: la cultura hobbesiana que percibe a los otros estados como enemigos; la cultura lockeana que ve a los otros estados como rivales y la cultura kantiana que considera a los otros estados como amigos. Luego de caracterizar cada uno de ellas, sus respectivas lógicas y procesos de internalización, va tejiendo una explicación de por qué es un determinante fundamental en la política internacional si los estados se ven los unos a los otros como enemigos, rivales o amigos. Es así que insiste en la importancia de las ideas: “Las ideas determinan el sentido y el contenido del poder, las estrategias por las cuales los estados persiguen sus intereses y los mismos intereses.”⁹²

Otra parte clave se dedica a estudiar la importancia del proceso, es decir el transcurrir del tiempo, así como las complejidades del cambio estructural. Primero, describe y analiza dos lógicas de formación de identidad, una en torno a la selección natural y otra en torno a la selección cultural. Luego, describe cuatro factores, que él denomina “variables maestras”, que fijan o permiten el cambio estructural de una cultura a otra: la interdependencia, el destino común, la homogenización y la auto-restricción. Finalmente, articula éstas con el papel del capitalismo y la democracia en la emergencia de una cultura kantiana en Occidente. En todas, el papel de la interacción entre los agentes estatales es determinante:

“Es importante observar procesos porque es solo a partir de la interacción entre agentes estatales que la estructura del sistema internacional se produce, se reproduce y a veces se transforma. ... El modelo constructivista asume que los propios agentes están en proceso cuando interactúan. Sus propiedades, más allá de sus comportamientos, están en juego. ... Actores también están instanciando y reproduciendo identidades, narrativas de quiénes son, que a su vez constituyen los intereses sobre los cuales basan sus decisiones sobre su comportamiento.”⁹³

Desde su publicación, Teoría social de la política internacional se convirtió en uno de los libros más influyentes en las últimas décadas dentro de la disciplina de las RRIL, particularmente en EEUU, y con ello, Wendt en un punto de referencia. El constructivismo, como enfoque teórico o campo interpretativo para estudiar las RRIL, tuvo un gran auge a partir de los noventas que se ha caracterizado por una gama amplia de estudiosos, algunos

⁹¹ Ibíd. p. 243

⁹² Ibíd. p. 309

⁹³ Ibíd. p. 366

de los cuales coincidieron en el tiempo y en varios aspectos conceptuales con los trabajos de Onuf y Wendt y otros que sobresalieron por ser críticos y plantear miradas discordantes, pero dentro del ámbito del constructivismo, algunos de ellos también estadounidense, pero muchos otros no. Sin ánimo de ser exhaustivo, en clave ilustrativo brevemente se menciona algunos.

Uno de ellos es Friedrich Kratochwil, politólogo alemán, que publicó Reglas, normas y decisiones: acerca de las condiciones del razonamiento práctico y legal en las RRII y asuntos domésticos,⁹⁴ en 1989, el mismo año del libro de Onuf, que a su vez, hace referencia de algunos de los trabajos previos del propio Kratochwil. Si bien en su libro Kratochwil no utiliza el término constructivismo como tal, introduce interrogantes y categorías conceptuales que tuvieron fuerte influencia en su desarrollo como campo analítico y que fueron ampliamente citadas por Wendt. Ya para 1994, en un artículo escrito con Rey Koslowski acerca del declive del imperio soviético y el sistema internacional,⁹⁵ Kratochwil sí invoca el término del constructivismo, citando a Onuf, inscribiéndose en esa corriente y convirtiéndose en uno de sus proponentes más visibles y activos a lo largo de los años.

Otro autor que ha contribuido mucho al desarrollo de los debates en torno al constructivismo en las RRII es el politólogo uruguayo Emanuel Adler. En un artículo publicado en 1997, titulado “Tomándose el terreno medio: el constructivismo en la política mundial”, que ha sido muy citado, Adler plantea el constructivismo como un terreno medio entre los enfoques racionalista y posestructuralista en relación con las RRII:

“El constructivismo puede ser la llave para desarrollar teorías dinámicas acerca de la transformación de los actores internacionales, patrones institucionalizados, nuevas identidades e intereses políticos y sistemas de gobernanza. También establece nuevas áreas de investigación empírica - inexistentes para realistas, ignorados por liberales y no importantes para los enfoques psicológicos - es decir, los hechos objetivos de la política mundial, que son hechos solo por virtud del acuerdo humano.”⁹⁶

John Ruggie, politólogo austriaco, fue uno de los más influyentes contribuidores al desarrollo del constructivismo. En 1998, publicó Construyendo el gobierno mundial:

⁹⁴ Friedrich V. Kratochwil. Rules, Norms and Decisions: On the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs. Cambridge University Press. New York. 1989.

⁹⁵ Rey Koslowski and Friedrich V. Kratochwil. “Understanding change in international politics: the Soviet empire’s demise and the international system”. International Organization. Volume 48, Number 2. Spring, 1994
https://www-jstor-org.ezproxy.unal.edu.co/stable/2706931?seq=1#metadata_info_tab_contents

⁹⁶ Emanuel Adler. “Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics”. European Journal of International Relations. 1997. p. 348

ensayos sobre la institucionalización internacional, una colección de ensayos acerca las organizaciones internacionales, el sistema de estados y la cuestión de agencia. En sus palabras: “Los ensayos en este volumen trazan un viaje intelectual a lo largo de un cuarto de siglo, hacia un enfoque de la teoría de las RRII ahora conocido como constructivismo social.”⁹⁷

Karin Fierke, académica británica, se ha dedicado al desarrollo de la metodología constructivista, analizando el cambio en asuntos de seguridad y conflicto e introduciendo elementos muy sugestivos como la emoción, el trauma y la relación entre memoria y violencia en la política internacional.⁹⁸ En 2001, junto con Knud Erik Jorgensen, politólogo danés, editaron Construyendo las RRII: la próxima generación,⁹⁹ una recopilación de trabajos de algunos autores conocidos - el primer capítulo es de Kratochwil y el último de Onuf - así como varios estudiosos nuevos, la mayoría europeos y europeas.

Una de las más representativas es la británica Maja Zehfuss, que le dedica su capítulo a hacer una lectura crítica de Wendt, Onuf y Kratochwil. En cuanto al primero, afirma que “se enfoca en la cuestión de identidad en su análisis pero por lo demás sigue estrechamente teorías neorrealistas y racionalistas”.¹⁰⁰ Frente a los otros dos, dice: “En términos generales, me parece que la línea de razonamiento de tanto Kratochwil como Onuf demandan un análisis más intenso de los elementos lingüísticos de la política.”¹⁰¹ En 2002, Zehfuss publicó Constructivismo en las RRII: La política de la realidad,¹⁰² en el que profundiza y amplía sus críticas a Wendt, Onuf y Kratochwil, cuestionándoles cuán críticos o realmente diferentes son frente a las escuelas tradicionales que dicen estar controvirtiendo, centrándose en el estudio del caso de Alemania en los años posteriores al fin de la Guerra Fría. Problematisa con los conceptos de Wendt frente a la identidad, de Kratochwil frente a la intersubjetividad y el sentido de las normas y de Onuf frente a las palabras y los dispositivos discursivos, resaltando en cada uno tanto sus virtudes como sus falencias y contradicciones. Resalta, sobre todo, el valor de la controversia y la crítica:

⁹⁷ John G. Ruggie. Constructing the World Polity: Essays on international institutionalization. Routledge. New York. 1998. p. xi

⁹⁸ Ver Fierke, Karin M. Critical Approaches to International Security. Second Edition. Polity Press. Cambridge, UK. 2015.

⁹⁹ Karin M. Fierke and Knud Erik Jorgensen (editors). Constructing International Relations: the next generation. M. E. Sharpe. New York. 2001.

¹⁰⁰ Maja Zehfuss. “Constructivisms in International Relations: Wendt, Onuf and Kratochwil” in Karin M. Fierke and Knud Erik Jorgensen (editors). Constructing International Relations: the next generation. M. E. Sharpe. New York. 2001. p. 71

¹⁰¹ *Ibíd.* p. 72

¹⁰² Maja Zehfuss. Constructivism in International Relations: The Politics of Reality. Cambridge University Press. New York. 2002

“Las movidas en las cuales me enfoqué y cuestioné en relación con los trabajos de Wendt, Kratochwil y Onuf son parte de lo que hace que un constructivista sea un constructivista. Esto es importante porque constructivismo se ha vuelto un fenómeno en las RRII no meramente porque muchos estudiosos lo están haciendo sino también porque muchos estudiosos, y no siempre los mismos, lo están debatiendo.”¹⁰³

Otro libro que vale la pena mencionar es el texto publicado en 2002, editado por Stefano Guzzini, académico germano italiano, y Anna Leander, socióloga y politóloga franco-sueca, titulado Constructivismo y las RRII: Alexander Wendt y sus críticos,¹⁰⁴ que incluye ensayos de diversos autores, entre ellos Kratochwill y Zehfuss, así como uno final de Wendt en el cual contesta a sus críticos y se hace una autocrítica desde la cuántica.

Este rápido recorrido por el constructivismo en las RRII revela una rica variedad de autores y corrientes que efectivamente lo convierten en un campo fértil en lo teórico y conceptual. Aunque es evidente que existen varias escuelas o versiones de constructivismos, para Fierke, todas comparten algunas ideas básicas. En primer lugar, sugieren diferencias a través del contexto histórico en vez de una realidad objetiva única. En segundo lugar, enfatizan el análisis de cómo se combinan factores materiales y de las ideas en la construcción de diferentes posibilidades y resultados, y, por tanto, la importancia de las normas y el lenguaje. En tercer lugar, introducen la posibilidad de la agencia de los actores y de la importancia de los procesos de interacción entre sí. Y, en cuarto lugar, cuestionan la ontología individualista del racionalismo y enfatizan en vez la ontología social.¹⁰⁵

El auge del constructivismo se dio en el contexto del fin de la Guerra Fría que generó perplejidad en las diferentes corrientes de las RRII ya que los acontecimientos superaron la capacidad explicativa de los enfoques tradicionales. Algunos de los trabajos de los constructivistas se centraron en el rol e impacto que jugaban actores no estatales, tales como los movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales, estudiando casos como el movimiento antiapartheid. Muchos otros se dedicaron a estudiar las organizaciones internacionales. Aunque la mayoría de los constructivistas están enfocados en resaltar resultados positivos tal como la descolonización, normas de DDHH y el alivio a la pobreza, otros han recordado que las organizaciones internacionales también pueden ser

¹⁰³ *Ibíd.* p. 251

¹⁰⁴ Stefano Guzzini and Anna Leander (editors). Constructivism and International Relations: Alexander Wendt and his critics. Routledge. New York. 2006.

¹⁰⁵ K. M. Fierke. “Constructivism” in Dunn, Tim et al. International Relations Theories: Discipline and Diversity. 4th Edition. Oxford University Press. Oxford, United Kingdom. 2016. p. 170

disfuncionales y comportarse en formas que son contrarias a los intereses de sus constituyentes.¹⁰⁶

Además del recorrido por el constructivismo, también se encontró gran utilidad teórica y conceptual para los propósitos de esta tesis literatura relacionada con la política exterior de estados pequeños y sus relaciones con estados grandes. Uno de ellos es Brantly Womack, un estudioso estadounidense, que durante años se dedicó a las relaciones entre Vietnam y China. En 2006 publicó China y Vietnam: la política de la asimetría¹⁰⁷ que reconstruye las relaciones milenarias entre los dos países caracterizadas por el hecho de que uno de ellos, China, es grande y el otro, Vietnam, pequeño.

Basado en los aprendizajes y reflexiones de estos estudios, diez años después, en 2016, Womack publicó Asimetría y Relaciones Internacionales en el cual presenta y desarrolla lo que denomina “la teoría de la asimetría”. De hecho, en la introducción señala: “No había mejor oportunidad para estudiar toda la gama de relaciones asimétricas y sus variaciones a lo largo de los años que estudiar los miles de años de la relación sino vietnamita.”¹⁰⁸

Womack centra su trabajo en la definición derivada del principio básico de que el país grande es poderoso y el pequeño es débil, y por tanto se refiere en genérico a “estados poderosos” y “estados débiles”. A lo largo del texto, desarrolla lo que se puede considerar la tesis central: si bien las capacidades relativas de los estados poderosos son por definición mayores que de los estados débiles, cada uno tiene sus ventajas y desventajas en las relaciones entre sí, poniendo en tela de juicio la lógica predominante de que el poderoso siempre se impone sobre el débil y que el débil simplemente debe someterse al poderoso.

Dadas las especificidades de cada uno, la dimensión y el manejo de las relaciones internacionales son diferentes. Mientras que el estado poderoso debe relacionarse con muchos otros países, los estados débiles con frecuencia centran sus relaciones exteriores casi exclusivamente en el estado poderoso. Para los países grandes, la política exterior debe responder a muchos intereses internos diversos lo cual torna la toma de decisiones engorrosa y lenta; en contraste, los países pequeños tienen mayor maniobra y agilidad, y por tanto cuentan con mayor libertad para introducir cambios y tomar iniciativas. “Las oportunidades así como los riesgos de interacción son más significativas y vívidas para el lado más débil.”¹⁰⁹

¹⁰⁶ K. M. Fierke. “Constructivism” in Dunn, Tim et al. International Relations Theories: Discipline and Diversity. 4th Edition. Oxford University Press. Oxford, United Kingdom. 2016. p. 61

¹⁰⁷ Womack, Brantly. China and Vietnam: The Politics of Asymmetry. Cambridge University Press. New York. 2006.

¹⁰⁸ Brantly Womack. Asymmetry and International Relationships. Cambridge University Press. New York. 2016. p. xiii

¹⁰⁹ *Ibíd.* p. 10

Pero más allá de caracterizar las relaciones asimétricas, el propósito del libro es elaborar la teoría de la asimetría. “Este libro intenta hacer una contribución diferente analizando las estructuras de las perspectivas en las RRII. ... En últimas la utilidad de la teoría de la asimetría se basa en ampliar la interpretación de las actuales RRII.”¹¹⁰ También delimita el alcance y naturaleza de su ámbito de reflexión e investigación: “La teoría de la asimetría en últimas es una teoría sistémica de las RRII, pero su unidad elemental de análisis es la relación bilateral.”¹¹¹ De todas maneras, sí se diferencia de otros trabajos sobre RRII que califica de manera un tanto despectiva como meramente descriptivos.

A lo largo del texto, Womack se centra en las interacciones entre los estados como elemento fundamental de su mirada analítica, que él denomina como “relacional”, lo cual define como uno de los corolarios básicos de la teoría de la asimetría. “La asimetría se enfoca en relaciones y no en los acontecimientos.”¹¹² Es de resaltar que se trata de uno de los rasgos emblemáticos del constructivismo, aunque Womack nunca invoca el término como tal ni se auto cataloga como perteneciente a esa corriente.

Otro de los corolarios básicos de la teoría de la asimetría según Womack es la resiliencia, característica de las relaciones bilaterales en sí, pero que suele permitirles a los estados débiles tener cierta ventaja frente a los estados poderosos. El estado débil cuenta con una mayor capacidad de resistir y dilatar las situaciones coyunturales en parte porque los estados débiles, si bien por definición tienen menos poder que el poderoso, saben muy bien cuál es ese poder, son conscientes de sus limitaciones pero también de sus potenciales y por tener la percepción, real o imaginaria, de que su existencia está en juego, cuentan con elementos como el nacionalismo y el instinto de la defensa propia, que permite mayor cohesión interna y constituye una gran fortaleza como último recurso.¹¹³

En este contexto, para Womack lo que él denomina como el liderazgo, es decir, la capacidad de agencia de quienes dirigen y gestionan las RRII para tomar iniciativas y determinar el curso de los asuntos bilaterales, adquiere gran relevancia. Al respecto, afirma: “Los dos modos fundamentales del liderazgo en un contexto bilateral son el poder y la persuasión.”¹¹⁴ En su análisis, se refiere al término acuñado por Joseph Nye del “poder suave”, que Womack define como “la capacidad de un estado de influenciar el comportamiento de otros estados sin el uso de premios o castigos. ... Uno puede decir que el poder suave está en los ojos de quién lo mira y por tanto no es exclusivamente un atributo del estado más fuerte.”¹¹⁵

¹¹⁰ *Ibíd.* p. 24

¹¹¹ *Ibíd.* p. 33

¹¹² *Ibíd.* p. 32

¹¹³ *Ibíd.* p. 57

¹¹⁴ *Ibíd.* p. 60

¹¹⁵ *Ibíd.* p. 61

Otro aspecto central del trabajo de Womack está relacionado con lo que define como la estructura profunda de las relaciones asimétricas, la cual está compuesto por cuatro componentes: la capacidad, la identidad, la diplomacia y el contexto. En cuanto a capacidad, Womack se refiere al conjunto de factores económicos, militares, tecnológicos y demás que le permiten a un estado ejercer poder o persuasión frente a otros estados. Si bien en términos cuantitativos la capacidad del estado poderoso es superior a la del estado débil, su utilidad como herramienta efectiva de poder o persuasión no es absoluta, sino por lo contrario, relativa y dependiente de muchos factores diversos. Así mismo, si bien la capacidad del estado débil es más reducida, es también relativa y contingente a la importancia que algún elemento específico tenga para el estado poderoso. Pone el ejemplo de un estado débil que cuenta con vastas reservas de petróleo que el estado poderoso requiere, que se convierte en una fortaleza relativa del estado débil en las relaciones asimétricas. La identidad es otro componente fundamental de la estructura profunda de las relaciones asimétricas en la medida en que esta depende no solo cómo cada uno de los estados se ve o se define a sí mismo, sino como el otro estado lo ve o lo define. La diplomacia, como otro componente constitutivo, se refiere a las virtudes de manejo e potencialidades de incidencia que ejercen los estados y quienes obran en sus nombres en las relaciones con el otro estado, lo que autores constructivistas denominan agencia. “La diplomacia habilidosa puede crear y explotar oportunidades, mientras la incompetencia puede causar y profundizar una crisis.”¹¹⁶ El cuarto componente es el contexto, que se define como “el ambiente internacional compartido por la relación bilateral” y agrega: “La utilidad de una mirada más diferenciada del contexto es primeramente que resalta el hecho de que hasta un contexto compartido puede tener impactos diferentes sobre cada uno de los dos estados.”¹¹⁷

Para Womack, el objetivo de ambos estados en una relación asimétrica es evitar las crisis y propender por la normalidad. Por ello, analiza diferentes elementos que inciden en las posibilidades de lograr esa normalidad, pero también de cómo esta es afectada por diversos riesgos, tanto por los cambios como por el estancamiento, cada uno de los cuales presenta desafíos, pero también oportunidades. En cuanto a lo primero, afirma: “Cambios de liderazgo en cualquier estado también introduce el potencial de la novedad.”¹¹⁸ Y en cuanto a lo segundo, señala: “La negociación es la forma básica para superar el estancamiento. El estancamiento asimétrico se basa en la inhabilidad de cualquiera de los lados de forzar una solución unilateral por parte del otro. ... Por tanto, es en el interés de ambos buscar una solución que satisfaga los intereses mínimos de cada uno.”¹¹⁹

Otro aspecto muy importante que Womack trabaja a lo largo del texto pero que puntualiza en la última parte del libro está relacionado con cómo las perspectivas de cada uno de los dos estados en una relación asimétrica moldean y determinan la percepción que cada uno

¹¹⁶ *Ibíd.* p. 64

¹¹⁷ *Ibíd.* p. 65

¹¹⁸ *Ibíd.* p. 71

¹¹⁹ *Ibíd.* pp. 92-93

desarrolla de dicha relación. Al respecto, señala: “El interés primordial que un estado tiene en el comportamiento y las intenciones del otro concierne cómo lo afecta a sí mismo.”¹²⁰ Al incursionar en la fascinante esfera de las percepciones, Womack se adentra en el análisis de diversos ámbitos que contribuyen y hacen parte de la complejidad de la comunidad política de cada uno de los estados y sus respectivas sociedades, en particular los medios de comunicación: “Los medios de comunicación son la contraparte del público al aparato de inteligencia del estado.”¹²¹

Sin duda, la teoría de la asimetría de Womack contiene muchos elementos conceptuales que son muy útiles para los propósitos de esta tesis, así como el recorrido por el constructivismo arriba realizado, en especial los trabajos de Onuf y Wendt.

Evidentemente, el anterior ejercicio no tiene ninguna pretensión de elaboración teórico ni está esta tesis en el campo de la teoría política. El estudio del constructivismo como corriente de análisis de las RRII, así como las reflexiones teóricas en torno a la asimetría, ofrecen categorías conceptuales y marcos de interpretación que resultan fundamentales para los objetivos de esta tesis. Las reflexiones se centraron en Onuf, Wendt y Womack, sin desmedro de las contribuciones de los demás citados, porque cada uno de ellos ofrece aportes conceptuales muy pertinentes y funcionales para lograr dichos objetivos. Las referencias a los trabajos de Onuf y Wendt no pretenden abarcar la totalidad de sus riquísimas obras ni analizar cuáles fueron sus planteamientos centrales, sino más bien extraer herramientas y categorías útiles para los propósitos trazados. Lo anterior resultó muy provechoso para analizar cómo el gobierno colombiano incidió en la política exterior estadounidense a favor de sus propios intereses, definidos en objetivos estratégicos que fueron cambiando, hábilmente contribuyendo a la construcción de narrativas, a partir de los imaginarios colectivos existentes, acerca de lo que estaba sucediendo en Colombia, los peligros que esa situación representaba para EEUU y el papel que por tanto debería jugar como potencia frente a un país amigo.

Enfoque metodológico

Para lograr los propósitos trazados y de acuerdo con el enfoque teórico arriba presentado, la presente tesis se desarrolla de acuerdo a la siguiente ruta metodológica.

En primer lugar, se ha optado por anclar el análisis de las relaciones bilaterales en el proceso histórico, acogiendo el principio básico del constructivismo de la evolución y reconfiguración permanente de cada uno de los dos actores a partir de la interacción entre sí. Con este fin, el trabajo se desarrolla a partir del relato descriptivo, analítico e interpretativo, organizado de manera cronológica, de los procesos en EEUU, principalmente en Washington, y Colombia. El cuerpo del texto, luego de una breve presentación de los antecedentes históricos, está dividido en tres momentos, correspondiendo a cada uno a los

¹²⁰ *Ibíd.* p. 206

¹²¹ *Ibíd.* p. 208

tres años estudiados: 1998, 1999 y 2000, y posteriormente hay un breve Epílogo. En particular, el relato histórico, más allá de la presentación de la secuencia de hechos, se centra en torno de la construcción y reconstrucción de las narrativas predominantes a partir tanto lo que se podría calificar como el discurso oficial consistente principalmente en los pronunciamientos gubernamentales, como el debate público, evidenciado en los medios masivos de comunicación, en especial en la prensa más influyente de cada país.

El relato histórico, como principal hoja de ruta, ofrece la posibilidad de rastrear los cambios y continuidades en relación con los sucesos pertinentes, en cada uno de los dos países, así como en la relación entre los dos. El ejercicio de intentar desarrollar dos historias paralelas, en Colombia y Washington, cada una con su propia dinámica, ritmos y especificidades, pero a la vez, con sus interconexiones e impactos de una sobre la otra, ha sido un reto mayor. Como se dijo anteriormente, el caso de Colombia se centra en los diálogos de paz con las FARC-EP y las relaciones entre Pastrana y el Ejército mientras que, en el caso de Washington, la atención se enfoca en el proceso interno en el Ejecutivo, principalmente el Departamento de Estado, la Oficina del Zar Antidrogas y el propio Clinton, así como en los debates al interior del Congreso entre republicanos y demócratas.

Especial énfasis se le da a la presentación y análisis del discurso oficial en cada uno de los dos países, sin entrar en las motivaciones, causas o intereses detrás, en parte para evitar especulaciones o afirmaciones difíciles de comprobar. Pero fundamentalmente, se concentra en el análisis de discurso porque, en palabras de Onuf, las palabras importan. Si bien su relevancia es relativa y su capacidad de explicar la realidad es ilimitada dado su carácter eminentemente subjetivo, el discurso como objeto de estudio, y las respectivas narrativas que se construyen a partir de los imaginarios existentes, tanto particulares como colectivos, cumple una función determinante al fijar el marco del debate, los ámbitos y alcances institucionales de los diversos actores involucrados, convirtiéndose por tanto en factores objetivos y decisivos en el proceso de toma de decisiones, en este caso, la política de EEUU frente a Colombia.

Se realizó una revisión exhaustiva de la bibliografía disponible para establecer el marco general del trabajo, identificar los vacíos y nichos poco explorados con miras a delimitar los campos y temas que merecen mayor indagación y establecer la cronología básica del proceso a estudiar. Las traducciones al español de múltiples textos y documentos originalmente en inglés fueron realizadas por el autor.

Como fuente primordial para realizar la reconstrucción histórica de los hechos y de los debates pertinentes, prácticamente día a día, se acudió sobre todo al examen de la prensa, en especial, los diarios más influyentes en cada país, en el caso colombiano, *El Tiempo*, y en el caso estadounidense, *The New York Times*. Si bien se trata de dos periódicos muy diferentes en muchos sentidos, ambos comparten lugares especiales en sus respectivos países en relación con el poder político y el debate nacional preponderante.

En el caso de El Tiempo, se trata del periódico de mayor circulación en el país, y aunque publicado en Bogotá, de alcance nacional, que abiertamente y de manera consistente desde hace años, se autodefine como oficialista. Aunque históricamente ligado al Partido Liberal, a partir del Frente Nacional, se alinea con el gobierno de turno. Propiedad durante años de la familia Santos,¹²² protagonista de la vida política del país desde hace más de cien años, en términos de uno de sus directores, Hernando Santos Castillo, es un periódico “institucionalista”. Por tanto, durante los años en cuestión, apoyó editorial y periodísticamente al gobierno de Pastrana. De todas maneras, El Tiempo también se caracterizó por incluir en sus páginas voces independientes que no siempre se acogían a la línea editorial del periódico y que, en el caso del Plan Colombia, fueron abiertamente críticos, como son los casos de varios periodistas destacados, entre ellos Enrique Santos Calderón y Daniel Samper Pizano.

En el caso de *The New York Times*, si bien no es el de mayor circulación del país,¹²³ es sin duda, el más influyente. Por una parte, en EEUU, mientras Washington es la capital política, Nueva York es el centro del poder económico, cultural y mediático del país, por tanto, es leído en todo el país y en particular, por los círculos de poder tanto a nivel nacional como regional. El otro periódico estadounidense de gran influencia es *The Washington Post*, aunque su alcance está más limitado a la capital federal. Si bien ambos en la actualidad se identifican políticamente más con el Partido Demócrata, *The Washington Post* es más cercano al poder político, el llamado establecimiento, - en ese sentido más parecido a El Tiempo - mientras que *The New York Times* se caracteriza por ser más independiente, más progresista, más hacia la izquierda, en términos estadounidenses, más liberal. En relación con el período y el tema en cuestión, los dos periódicos apoyaron a Clinton, aunque en el caso del Plan Colombia, *The New York Times* tomó mayor distancia y fue bastante crítico en comparación con *The Washington Post*.

Pese a sus diferencias, pero, sobre todo, gracias a sus parecidos como órganos influyentes en el debate público y toma de decisiones en el ámbito del poder político, el seguimiento a El Tiempo y *The New York Times* resultó ser muy provechoso para los propósitos de esta tesis, en particular en lo relacionado con las narrativas preponderantes. Además, gracias al hecho de que los dos tienen excelentes archivos digitales con amplio acceso al público, se posibilitó y facilitó el trabajo investigativo, especialmente en tiempos de pandemia.

Otra fuente fundamental, tanto para la realización del relato histórico como en el análisis e interpretación del proceso político, fueron los archivos oficiales de varias instancias del gobierno estadounidense. Si bien el propósito inicial de realizar una visita a la ciudad de

¹²² El Tiempo fue adquirido por Eduardo Santos Montejó en 1913 y fue propiedad de la familia Santos hasta 2007, cuando fue adquirido por el Grupo Planeta de España y luego en 2012 por el hombre más rico de Colombia, Luis Carlos Sarmiento Angulo, actual propietario

¹²³ El periódico de mayor circulación en EEUU es *USA Today*, seguido por *The Wall Street Journal* y el tercero es *The New York Times*

Washington para hacer las consultas correspondientes se vio frustrado por las condiciones de la pandemia, se pudo contar con el acceso a decenas de archivos oficiales que han sido desclasificados y digitalizados por parte de *National Security Archives*, una Organización No Gubernamental estadounidense dedicada, a la publicación de archivos clasificados, confidenciales o secretos, mediante la utilización de la Ley de libertad de información, conocida por sus siglas en inglés FOIA,¹²⁴ de las diferentes entidades del gobierno estadounidense en particular las de defensa y seguridad, así como el Departamento de Estado. Gracias a Michael Evans, analista senior, se tuvo acceso a la base datos de dichos archivos, de una inmensa riqueza, así como las herramientas de búsqueda, que resultaron valiosísimas.

En este texto digital, se han incluido los enlaces pertinentes, tanto de los artículos de prensa como de los archivos desclasificados, para facilitar la consulta directa con los correspondientes documentos primarios.

Otra herramienta metodológica fue una serie de entrevistas realizadas a algunos protagonistas centrales del proceso estudiado y expertos en Colombia de tanques de pensamiento en Washington, con el propósito de complementar información y convalidar o no las hipótesis de análisis. Las entrevistas realizadas son las siguientes:

entrevistado	cargo/rol	fecha de entrevista
Víctor G. Ricardo	Alto Comisionado para la Paz, agosto 1998-abril 2000	30 de enero de 2020
Álvaro Leyva	Ex Senador de la República, ex Ministro de Minas y Energía, ex Constituyente de 1991, asesor y protagonista en diversos procesos de paz desde 1980s, actual Ministro de Relaciones Exteriores	1 de febrero de 2020
Jim McGovern	Representante a la Cámara de Representantes por Massachusetts del Partido Demócrata, enero 1997 hasta el presente	2 de julio de 2020
Michael Shifter	Presidente del Diálogo Interamericano, Washington, DC	15 agosto 2020
Adam Isacson	Investigador Senior sobre Colombia para el <i>Center for International Policy</i> , Washington, DC	19 de agosto de 2020
Luis Alberto Moreno	Embajador de Colombia en EEUU, agosto 1998-septiembre 2005	19 de enero de 2021
José Miguel Vivanco	Director de la División de Américas de <i>Human Rights Watch</i> , 1994-2021	4 de marzo de 2021
Olga Marín	Integrante de la Comisión Internacional de la FARC-EP-EP, 1993-2016	15 de marzo de 2021

¹²⁴ *Freedom of Information Act*, 1966

La entrevista con Ricardo fue presencial y fue grabada, y las de McGovern, Isacson, Shifter, Moreno y Marín se realizaron de manera virtual y fueron grabadas. Moreno, Ricardo, Leyva y McGovern fueron entrevistados como protagonistas centrales y fueron citados a lo largo del texto. En el caso de Marín, fue entrevistada como testigo presencial de dos temas puntuales, la reunión con Chicola y la gira por Europa, y fue citada en los apartes pertinentes del texto. Shifter y Isacson fueron entrevistados como analistas estadounidenses expertos en Colombia, altamente consultados en los círculos de política exterior en Washington. Por la pertinencia de sus reflexiones en relación con la presente tesis, las entrevistas de Moreno, McGovern, Ricardo, Shifter e Isacson están transcritas extensamente en el Anexo. En el caso de la entrevista con Leyva, ésta se realizó de manera presencial, pero no permitió la grabación de la misma. La entrevista con Vivanco se realizó de manera telefónica y tampoco fue grabada.

Finalmente, la presente tesis es el resultado no sólo de las lecturas y labores investigativas realizadas en estos últimos años dedicados a la presente maestría, sino de reflexiones y experiencias de tiempo atrás. Cabe mencionar que el autor vivió en Washington entre agosto 1998 y julio 2000, justo el periodo estudiado en el presente trabajo. Luego de haberse desempeñado como Asesor del Alto Comisionado para la Paz de agosto 1994 a agosto 1995 y Coordinador de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz entre agosto 1995 y agosto 1998 en el gobierno Samper y tras recibir amenazas de muerte por parte del jefe paramilitar Carlos Castaño, el autor se desplazó a Washington, donde estuvo primero en el *Woodrow Wilson International Center for Scholars* como investigador invitado (*Public Policy Scholar*) entre octubre 1998 y mayo 1999, luego como consultor en asuntos de paz en el Banco Interamericano de Desarrollo entre mayo 1999 y octubre 1999 y después como profesor residente en el *School of International Service* de *American University* entre junio 1999 y junio 2000, dictando un curso de posgrado titulado *War and Peace in Colombia*.

Esa estadía en Washington, en esos tiempos y desde esos lugares privilegiados para observar y entablar interlocuciones con diversos tipos de actores fueron muy fructíferos. En particular se entabló una relación bastante fluida con el embajador Moreno, con quien se compartieron conversaciones frecuentes acerca del proceso de paz en Colombia y el debate en Washington acerca de la relación con Colombia. Toda esa experiencia le permitió al autor ser un testigo presencial de la evolución del debate en relación con el Plan Colombia, es decir, del tránsito de Plan Colombia I a Plan Colombia II. Asimismo, permitió salvaguardar documentos y materiales de esa época, como las memorias y ponencias de diversos seminarios realizados por el *Aspen Institute*, *US War College*, *Institute for National Strategic Studies of the National Defense University* y el *Woodrow Wilson International Center for Scholars*, entre otros, algunos citados en el presente texto. Al regreso a Colombia, el autor fundó Planeta Paz: Sectores Sociales Populares para la Paz en Colombia, y fue su director general entre junio 2000 y abril 2007, rol que le permitió entrevistarse en varias ocasiones con los comandantes de las FARC-EP en el Caguán, conversaciones también citadas.

Por tanto, el presente trabajo es un intento por documentar el proceso, sustentar las hipótesis planteadas, visibilizar aspectos desconocidos, reflexionar acerca de las relaciones asimétricas en términos de RRII y adentrarse en el mundo fascinante de las palabras, las ideas, los imaginarios y las narrativas, a partir de una experiencia personal del autor como testigo presencial de la transición discursiva del gobierno colombiano y su efectividad para incidir en la formulación de la política exterior estadounidense frente a Colombia con la ayuda de los enfoques teóricos y herramientas metodológicas aquí expuestas.

2. Antecedentes históricos: 1946-1998

De la Guerra Fría a la Guerra contra las Drogas

Después de la Segunda Guerra Mundial, durante la Guerra Fría, el anticomunismo fue el eje orientador de la política exterior de EEUU a nivel global y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) se definió como su enemigo estratégico. En el caso colombiano, la Guerra Fría, cuyos inicios coinciden con los orígenes del conflicto armado interno (1946), fue el marco general que durante décadas guio las relaciones entre los dos países, particularmente en asuntos de seguridad. Con el fin de la Guerra Fría (1991), EEUU se quedó sin el anticomunismo como eje orientador de la política exterior y perdió su enemigo estratégico. En el caso de América Latina, y de Colombia en particular, el tema que asumió mayor relevancia fue la llamada Guerra contra las Drogas. Por tanto, para abordar los antecedentes del Plan Colombia es necesario analizar algunas de las principales premisas conceptuales de la Guerra Fría y su impacto en las relaciones con Colombia, en particular con respecto al conflicto armado interno, para luego mirar el proceso de tránsito de la Guerra Fría a la Guerra contra las Drogas.

El hecho de que los orígenes tanto del conflicto armado interno colombiano como de la Guerra Fría concuerden en el tiempo, no es un hecho fortuito. Si bien cada uno tiene una historia propia, se dieron en contextos muy diferentes y responden a lógicas distintas, lo cierto es que, desde ese entonces, los dos se articularon entre sí.

El ascenso de Jorge Eliécer Gaitán y de su movimiento como alternativa real al régimen oligárquico generó pánico dentro de las clases dominantes del país, exacerbando los sentimientos anti-populares. Ya en el gobierno de Alberto Lleras (1945-1946), se evidenció el temor al gaitanismo por parte de las élites tanto conservadoras como liberales. A partir del gobierno de Mariano Ospina (1946-1949) se inició el asesinato sistemático de líderes gaitanistas en diversas partes del país. Con el magnicidio de Gaitán el 9 de abril de 1948, se aumentó la violencia contra el pueblo a tales proporciones que se configuró el genocidio del movimiento gaitanista.

Si bien el gaitanismo no constituía una insurgencia ni era comunista, las estrategias y formas de violencia desatadas desde el Estado y las élites durante esos años conformaron los patrones y prácticas que años después se reproducirían en contra de las guerrillas marxistas y revolucionarias. La violencia oficial, a su vez, obligó a muchos campesinos gaitanistas a armarse y refugiarse en el monte, entre ellos Manuel Marulanda y muchos de sus compañeros que años después en Marquetalia fundarían a las FARC,¹²⁵ así como Rafael Rangel, gaitanista proclamado como alcalde revolucionario de Barrancabermeja en el contexto del 9 de abril, que luego tomó las armas ante la arremetida del Ejército, grupo

¹²⁵ A partir de la Séptima Conferencia en 1982, agregarían “Ejército del Pueblo” a su nombre para convertirse en FARC-EP

armado que años después estaría entre los fundadores del Ejército de Liberación Nacional (ELN).

Este período crucial en la historia de Colombia, en el que se encuentran los orígenes del conflicto armado interno, coincide con el comienzo de la Guerra Fría. En relación con América Latina, esto se tradujo en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) firmado en Río de Janeiro de 1947, en cuya redacción y adopción jugó un papel destacado el ex presidente colombiano Alberto Lleras, quien luego fue elegido como primer Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Desde ese entonces, el contexto internacional de la Guerra Fría y el contexto nacional del conflicto armado se retroalimentan entre sí. En los términos de Renán Vega, “la contrainsurgencia nativa se mezcla con el anticomunismo de EEUU.”¹²⁶

Un excelente ejemplo de este proceso de simbiosis lo ilustran los sucesos en torno al propio 9 de abril. El gobierno de Ospina organizó la Novena Conferencia Panamericana en Bogotá que inició deliberaciones el 30 de marzo de 1948. El Secretario de Estado estadounidense George Marshall propuso conformar una alianza anticomunista entre las naciones de América, lo cual generó bastante resistencia por parte de las delegaciones de Guatemala, Venezuela, Argentina y México, entre otras, mientras encontró su más enconado apoyo en la delegación de Colombia. Pero el magnicidio de Gaitán y el llamado Bogotazo del 9 de abril alteraron las cosas. A las pocas horas de conocerse la noticia, Marshall declaró, sin prueba alguna, que el comunismo internacional había sido responsable por el asesinato de Gaitán. Marshall utilizó estos hechos para lograr neutralizar y reversar la oposición inicial por parte de algunos países, lo cual permitió que finalmente se acordara por unanimidad la Carta de Bogotá, de claro corte anti-comunista, que sería la piedra angular de la OEA.¹²⁷

La relación entre Bogotá y Washington se estrechó aún más durante el gobierno de Laureano Gómez (1950-1953). Mirado con sospecha por los estadounidenses por su pasado falangista y pro nazi, Gómez demostró sus credenciales anticomunistas al enviar tropas colombianas a la Guerra de Corea, las únicas de Latinoamérica. Esa participación del Batallón Colombia al lado del Ejército de EEUU - más bien bajo su mando - fue un momento seminal de la relación entre los dos ejércitos, a partir de la cual se establecería un dependencia logística, armamentista, cooperación estratégica y sobre todo doctrinaria que convertiría al Ejército de Colombia en uno de los más cercanos y duraderos aliados de EEUU en América Latina y por muchos años en el actor institucional privilegiado dentro del Estado colombiano por parte del gobierno estadounidense. También significó para el Ejército colombiano un proceso de modernización y fortalecimiento. Por su parte, el gobierno de

¹²⁶ Vega, Renán. Injerencia de los EEUU, contrainsurgencia y terrorismo de Estado: Informe presentado a la Comisión Histórica del Conflicto Armado y sus Víctimas (CHCAV). Ocean Sur. Bogotá. 2016. p. 39

¹²⁷ Sánchez, Gonzalo (editor). Grandes Potencias, el 9 de abril y la Violencia. Planeta. Bogotá. 2000.

Gómez logró contar con el beneplácito silencioso de EEUU de la intensificación de La Violencia en Colombia, desde el Estado, ya no sólo en contra del pueblo gaitanista sino el Partido Liberal en su conjunto, incluyendo a sectores de la oligarquía, arropado en la lógica anticomunista. Esto constituyó un buen ejemplo de cómo el gobierno colombiano logró aprovechar y manipular las condiciones políticas en Washington para avanzar sus propios propósitos a nivel nacional.

Con el gobierno de facto de Gustavo Rojas (1953-1957), el Ejército asumió buena parte de la conducción del Estado y se profundizaron los nexos con EEUU. En el plano interno, Rojas prohibió al Partido Comunista. Mediante el decreto No. 3155 del 06 de diciembre de 1955 y bajo la asesoría estadounidense, se creó la Escuela de Lanceros en Tolemaida, Tolima, como la primera unidad contrainsurgente del Ejército colombiano, casi nueve años antes de la conformación de las FARC. Es decir, en Colombia la contrainsurgencia nació antes que la insurgencia.

Los gobiernos del Frente Nacional, y en especial el primero de Alberto Lleras (1958-1962), afianzaron aún más la cercanía con las políticas estadounidenses, especialmente a raíz de la Revolución Cubana. Tras el estruendoso fracaso de la intervención militar en Playa Girón, el gobierno de John Kennedy (1961-1963) lanzó la Alianza para el Progreso con el propósito explícito de evitar “otra Cuba” en América Latina. Por un lado, se propiciaban programas sociales y de reforma agraria para evitar la radicalización de las luchas sociales, y por otro, se desarrollaron estrategias contrainsurgentes y se ahondaron las relaciones entre el Pentágono y los ejércitos de América Latina.

De nuevo, el gobierno colombiano hábilmente aprovechó los lineamientos de la política exterior estadounidense para promover sus propios intereses al plantear que la democracia pactada del Frente Nacional ofrecía una clara alternativa al modelo revolucionario de Cuba. Colombia fue así uno de los socios benefactores más activos en la Alianza para el Progreso y orgullosamente sirvió de anfitrión para la visita del presidente Kennedy a Bogotá, donde inauguró Ciudad Kennedy. Pero simultáneamente, se intensificaban las relaciones entre los militares de los dos países. En 1962, el General William Yarborough, director de investigaciones de la Escuela de Guerra Especial de Fort Bragg, Carolina del Norte, visitó a Colombia. En sus recomendaciones, afirma:

"Debe crearse ya mismo un equipo en dicho país, para seleccionar personal civil y militar con miras a un entrenamiento clandestino en operaciones de represión ... para poner en acción funciones de contra-agentes y contra-propaganda y, en la medida en que sea necesario, impulsar sabotajes y/o actividades terroristas paramilitares contra los conocidos partidarios del comunismo. EEUU deben apoyar esto"¹²⁸.

¹²⁸ The History of the Military-Paramilitary Partnership. Human Rights Watch.
<https://www.hrw.org/reports/1996/killer2.htm>

Estos planteamientos hacen parte de lo que se llegará a llamar la Doctrina de Seguridad Nacional. Si bien dicha doctrina nunca fue publicada como tal ni existe un único documento oficial que la define - las doctrinas militares, en cuanto hacen parte de los planes de guerra, por lo general son secretas - su existencia es claramente demostrable por los informes de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) y el Pentágono que han sido desclasificados, así como los textos y manuales de instrucción militar. Aunque el término Doctrina de Seguridad Nacional se popularizó en la década de los setenta, es evidente que sus planteamientos centrales se elaboraron en el contexto de los primeros años de la Guerra Fría.

Según la Doctrina de Seguridad Nacional, el comunismo internacional constituye la principal amenaza no solo a la seguridad de EEUU sino al “mundo libre” en su conjunto, es decir el sistema capitalista a nivel global. Por tanto, la URSS es el enemigo primordial, pero obra por medio de agentes y mecanismos de diversa naturaleza en el mundo entero: los partidos comunistas, sus aliados y movimientos sociales afines a las ideas comunistas, así como los llamados “idiotas útiles”. De ahí, nace el concepto del “enemigo interno” por el cual ciudadanos de un mismo país, por sus convicciones ideológicas, se convierten en blancos legítimos de la violencia de su propio estado, el cual constituye uno de los pilares de la contrainsurgencia en Colombia. Siguiendo los mismos lineamientos de Yarborough, se desarrolló el Plan Lazo, y luego la Operación Marquetalia que, en mayo de 1964, dio lugar a la fundación de las FARC.

De esta manera, desde los orígenes se dio una relación muy estrecha entre las políticas y doctrinas de la Guerra Fría y el conflicto armado en Colombia. Como consecuencia del mismo, el Ejército se convirtió y se consolidó como el socio institucional estratégico privilegiado por Washington.

Es indiscutible que el fenómeno del narcotráfico tuvo un impacto enorme sobre la sociedad, el Estado y la economía de Colombia en las últimas décadas del siglo XX. Igualmente, tuvo un efecto profundo sobre el conflicto armado, la estrategia contrainsurgente del Estado colombiano y las relaciones con EEUU.

Desde mediados de la década de los setenta, el narcotráfico - primero la marihuana y luego la cocaína - se constituyeron en fuentes significativas de divisas para el país. De hecho, durante el gobierno de Alfonso López (1974-1978) se abrió la llamada “ventanilla siniestra”, la cual convirtió al Banco de la República en uno de los más importantes lavaderos de dólares en el mundo. La aceptación por parte de las élites de los “nuevos ricos” fue tal que Pablo Escobar fue elegido suplente a la Cámara de Representantes en 1982 en las listas del Partido Liberal.

Mientras tanto, en EEUU el tema de las drogas empezaba hacer parte del debate público. En 1971, el presidente Richard Nixon (1969-1974) había declarado la “guerra contra las drogas”. Sin embargo, el enfoque fue más de política interna, con una clara intencionalidad de golpear propagandística, policial y judicialmente a los movimientos afro nacionalistas,

estudiantiles y de protesta contra la Guerra de Vietnam. Con los años, el tema del narcotráfico introduciría tensiones en las relaciones con Colombia. Ya para 1979, el gobierno de Julio César Turbay (1978-1982), debido a las presiones por parte del Departamento de Justicia de EEUU, firmó el Tratado de Extradición que permitiría la extradición de nacionales, a partir del cual el tema del narcotráfico ocuparía un lugar cada vez más predominante en las relaciones bilaterales. Con el gobierno de Ronald Reagan (1981-1989), la Guerra Fría se re-intensificó. Comprometido con “echar para atrás” el comunismo, se propició la salida militar para los conflictos armados internos en Centroamérica y en el caso de Nicaragua, el apoyo a los Contras, mediante la llamada Doctrina Reagan.

Por ende, la decisión por parte del gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) de iniciar un proceso de paz con las guerrillas no fue del agrado de la administración Reagan. Tampoco le gustó que el Grupo de Contadora, impulsado por Betancur, promoviera la salida negociada en Centroamérica, en contravía de la Doctrina Reagan. Dos semanas antes de la firma del Acuerdo de la Uribe con las FARC-EP en marzo de 1984, el embajador de EEUU en Colombia, Lewis Tambs, en un claro torpedo al proceso de paz en curso, denunció la supuesta vinculación de las FARC-EP con el narcotráfico y acuñó el término “narcoguerrilla”, aunque no dio evidencia alguna. Lo cierto es que, para ese entonces, las relaciones de las FARC-EP con el narcotráfico eran prácticamente inexistentes y los cultivos ilícitos de coca aún no predominaban en el país. Sin embargo, el hecho de que años después, en la década de los noventa, los cultivos se extendieron y las relaciones entre las FARC-EP y el fenómeno del narcotráfico sí se desarrollaría, le dieron al término acuñado por Tambs un nuevo sentido. Irónicamente, el mismo Tambs, como embajador de EEUU en Costa Rica entre 1985 y 1987, estuvo involucrado en el tráfico de cocaína para financiar a los Contras, como lo acusó el parlamento costarricense y por lo cual fue posteriormente investigado por las propias autoridades estadounidenses.¹²⁹

En 1986 el gobierno de Reagan catalogó al narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional, elevando el tema de las drogas al ámbito de la política exterior. Pero fue durante el gobierno de George Bush (1989-1993) que la política antinarcóticos se caracterizó por una creciente militarización, como se evidenció con la llamada Estrategia Andina, anunciada en septiembre de 1989. En la primera fase, se incluyó un paquete de ayuda por US\$ 65 millones para Colombia, en su gran mayoría consistente en equipo militar convencional, pese a que el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) había solicitado equipos para la colección de inteligencia y asistencia técnica para el sistema judicial. En la segunda fase, la gran mayoría de los US\$ 261 millones para Colombia, Bolivia y Perú fue casi exclusivamente de carácter militar.¹³⁰ Asimismo, mientras durante la Guerra Fría, las fuerzas armadas en

¹²⁹ “El embajador de la coca”. Semana. 21 de agosto de 1989.

<https://www.semana.com/mundo/articulo/el-embajador-de-la-coca/12128-3>

¹³⁰ Bagley, Bruce and Tokatlian, Juan. “Dope and Dogma: Explaining the Failure of U.S.-Latin American Drug Policies” in Hartlyn, Jonathan et al. (editors) The United States and Latin

EEUU se habían concentrado en la contención de la expansión soviética, dejando el tema de las drogas a la *Drug Enforcement Agency* (DEA) y los departamentos de policía estatales y municipales, para finales de la década de los ochenta, habían empezado a participar más activamente en la política antidrogas.¹³¹

En diciembre de 1989, el gobierno de Bush ordenó la invasión a Panamá para derrocar y capturar al presidente Manuel Noriega, acusado de ser narcotraficante, mientras que la calificación de Panamá como un “narcoestado” sirvió como justificación. Por tanto, la invasión a Panamá constituyó la primera intervención militar estadounidense de la Guerra contra las Drogas, ya no de la Guerra Fría, que se encontraba acercándose a su fin, entre el derrumbe del Muro de Berlín y la disolución de la URSS.

En febrero de 1990, al finalizar el gobierno de Barco, se realizó la Cumbre Antidrogas en Cartagena, con la presencia del presidente Bush, así como Alan García del Perú y Jaime Paz Zamora de Bolivia. Bush presentó la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas, conocida por sus siglas en inglés APTA, que le otorgó acceso al mercado estadounidense a los productos de los países andinos en la medida en que se comprometieran en la lucha antidrogas, para lo cual se estableció un sistema de certificación por parte de EEUU. No cabe duda, que el tema de la lucha contra las drogas claramente se había convertido en el asunto central y dominante en las relaciones colombo-estadounidenses.

Durante la década de los noventa, con la Guerra Fría finalizada, y en particular durante el gobierno de Bill Clinton (1993-2001) del Partido Demócrata, otros asuntos empezaron a ganar preponderancia dentro de la política exterior global de EEUU, como el libre comercio, los DDHH, la resolución pacífica de los conflictos armados y, para el caso de Colombia y otros países de América Latina, la lucha contra las drogas.

Al comienzo de su gobierno, Clinton insinuó una revisión de la política antidrogas. Como primer Zar Antidrogas¹³² nombró a Lee Brown, ex Comisionado de Policía de la ciudad de Nueva York, quien, entre julio 1993 y enero 1996, enfocó su gestión en asuntos de salud pública y prevención, priorizando más la demanda que la oferta. Pero a mediados de su primer mandato, en noviembre de 1994, Clinton sufrió un duro golpe cuando los republicanos lograron ganar el control tanto del Senado como la Cámara de Representantes, ambas antes en manos de los demócratas. Uno de los temas que utilizaron con mayor efectividad en la campaña fue la supuesta “debilidad” de la política antidrogas, aprovechando la admisión en una entrevista por parte de Clinton que había probado la

America in the 1990: Beyond the Cold War. The University of North Carolina Press. Chapel Hill. 1992. p. 231

¹³¹ Rojas, Diana Marcela. El Plan Colombia: La intervención de EEUU en el conflicto colombiano (1998-2012). IEPRI/Penguin Random House. Bogotá. 2015. p. 33

¹³² Zar Antidrogas es el nombre comúnmente utilizado para referirse al Director de Oficina de Política Nacional de Control de Drogas, conocida por sus siglas en inglés ONDCP, que depende directamente de la Casa Blanca

marihuana, aunque no la había inhalado. En enero de 1996, Clinton nombró al general Barry McCaffrey como Zar Antidrogas, quien abandonó las ideas reformistas, retornando a la mano dura del prohibicionismo y la represión, con mayor énfasis en la oferta que la demanda.

El nombramiento de un militar como Zar Antidrogas es muy significativo. El general McCaffrey, quien venía de ser Comandante General del Comando Sur, se había formado en la Guerra Fría. De hecho, su padre curiosamente había sido comandante del Ejército estadounidense en la Guerra de Corea, que luchó al lado del Batallón Colombia.¹³³ McCaffrey claramente aplicó los elementos fundamentales de la lucha contra el comunismo en su formulación de política contra las drogas, bien resumida con la expresión “Guerra contra las Drogas”. Si bien es obvio que el comunismo y las drogas son dos cosas muy distintas, que responden a circunstancias que nada tienen que ver la una con la otra, desde la óptica militar y de defensa, las dos se asemejan en cuanto que ambas se catalogan como amenazas a la seguridad nacional y ambas son de origen externo. Por otra parte, mientras el presidente Clinton promovía la reducción de las fuerzas armadas estadounidenses y el cierre de bases militares como consecuencia del fin de la Guerra Fría, la Guerra contra las Drogas se convirtió en una herramienta de persuasión política del Pentágono para lograr acceso a los recursos del presupuesto nacional.

Antecedentes inmediatos: el gobierno Samper

Durante el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), las relaciones con EEUU se encontraron en su peor momento desde comienzos de siglo, debido precisamente al tema del narcotráfico. El mismo día de su elección como presidente, la revelación por parte del candidato perdedor, Pastrana, de los llamados “narco casetes”, generaron profundos cuestionamientos, que se profundizarían un año después con la apertura del proceso 8.000 por la financiación del Cartel de Cali a la campaña presidencial de Samper. En octubre de 1994, al renunciar a su cargo como jefe de la DEA en Colombia, Joe Toft declaró en rueda de prensa que Colombia se había convertido en una “narcodemocracia” y reveló que él había entregado los narco casetes.¹³⁴ El embajador estadounidense Myles Frechette, que había llegado al país en julio de 1994, se convirtió en un abierto y duro crítico de Samper, rompiendo los protocolos respetados por la mayoría de sus antecesores, ganándose por parte del popular humorista Jaime Garzón el apodo de “El Virrey”. Pese a que durante el gobierno de Samper se promovió el restablecimiento de la extradición a nivel constitucional, se desmanteló el Cartel de Cali y se intensificó la fumigación aérea de los cultivos ilícitos, todas solicitudes hechas expresamente por parte de EEUU, a Samper le quitaron la visa para entrar a EEUU el 11 de julio de 1996, mientras que Colombia fue “descertificado” por su política antidrogas en 1996 y 1997.

¹³³ Marcella, Gabriel. The United States and Colombia: The Journey from Ambiguity to Strategic Clarity. Strategic Studies Institute. Washington. May 2003. p. 12

¹³⁴ “Colombia, una narcodemocracia”. El País (España). 30 de septiembre de 1994
https://elpais.com/diario/1994/10/01/internacional/780966010_850215.html

En 1997 el Congreso de EEUU aprobó una enmienda promovida por el senador demócrata Patrick Leahy de Vermont, conocida como la Enmienda Leahy, que prohibía el desembolso de recursos estadounidenses a unidades militares en curso en violación a los DDHH. Como consecuencia de los nuevos requerimientos de ley, se hizo necesario negociar entre los dos gobiernos un mecanismo de monitoreo de la utilización final de los recursos estadounidenses (*end-use*), algo que generó gran resistencia por parte de los militares colombianos, especialmente el general Harold Bedoya.¹³⁵ La presión producida por el hecho de que los recursos para Colombia estaban congelados hasta que no existiera el mecanismo, finalmente se firmó el acuerdo el 1 de agosto de 1997, liberando US\$ 70 millones de los US\$ 100 millones destinados para 1997.¹³⁶

El Informe de DDHH del Departamento de Estado de 1997, publicado en marzo de 1998, fue uno de los más detallados y críticos en muchos años. Una de sus conclusiones señala de manera tajante: “las fuerzas armadas colombianas han cometido numerosos y serios abusos de los DDHH”. Por otra parte, afirma: “la administración Samper no ha tomado acciones para reducir el aumento en los abusos cometidos por grupos paramilitares, asemejándose a una política de aquiescencia tácita.”¹³⁷

Asimismo, la lucha contrainsurgente había dejado de ser prioridad para la política exterior estadounidense. Por lo contrario, tras la debacle en la Guerra de Vietnam (1965-1973), se presentó el llamado “síndrome de Vietnam”, como se conoció la renuencia por parte de EEUU para apoyar luchas contrainsurgentes en países del Tercer Mundo por el temor de caer en “otro Vietnam”, que se había afianzado en los ochenta en torno a los debates sobre las guerras civiles en Centroamérica.

Por otra parte, el Ejército colombiano había rehusado, hasta ese entonces, involucrarse en la lucha contra los carteles del narcotráfico, por considerar que lo desviaría de su misión contrainsurgente, su principal razón de ser. En momentos en los cuales en Washington la lógica de la Guerra contra las Drogas había desplazado a la Guerra Fría, esta reluctancia a participar en la lucha antidrogas aumentó aún más la pérdida relativa del valor estratégico del Ejército colombiano para la política exterior de EEUU.

Es así que, una combinación de factores diversos - los altos niveles de violación de DDHH por parte del Ejército colombiano, la renuencia del Congreso estadounidense a apoyar contrainsurgencias y la no participación del Ejército colombiano en la lucha contranarcóticos - resultaron en que el Ejército colombiano viera reducirse de manera

¹³⁵ El general Bedoya fue nombrado Comandante de Ejército en diciembre 1994 y ascendido a Comandante General de las Fuerzas Militares en diciembre 1996

¹³⁶ Human Rights Watch World Report 1998 - Colombia
<https://www.refworld.org/docid/3ae6a8c417.html>

¹³⁷ Human Rights Watch World Report 1997 - Colombia
<https://www.refworld.org/docid/3ae6a8c436.html>

significativa su tradicional apoyo por parte de diversos sectores del gobierno de EEUU, como el Pentágono, el Departamento de Estado y el Congreso. En cambio, debido al énfasis de la política exterior estadounidense en la lucha antidrogas, la mayoría de recursos en materia de seguridad y defensa se fueron canalizando cada vez más hacia la Policía Nacional. Para 1998, el Ejército había sido desplazado por la Policía de su rol histórico como socio institucional privilegiado de EEUU.

En ese proceso jugó un papel muy significativo el general Rosso José Serrano, quien había asumido la Dirección de la Policía Nacional en enero de 1995, en medio de una grave crisis de la institución. Logró en poco tiempo recuperar la imagen de la Policía y fortaleció su capacidad de lucha contra el narcotráfico. Gran parte de su éxito se debió a las excelentes relaciones que Serrano fue tejiendo con los republicanos claves en el Congreso estadounidense, particularmente en la Cámara de Representantes, entre ellos Benjamín Gilman de Nueva York, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores, y Dan Burton de Indiana, presidente de la Comisión de Apropiaciones, ambos duros críticos de Clinton. También cabe mencionar al Fiscal General de la Nación, Alfonso Valdivieso, quien encabezó las investigaciones judiciales contra Samper, y tejió estrechas relaciones en Washington, en particular con el Departamento de Justicia.

Por su parte, el Ejército colombiano inició durante esos años una campaña en el terreno de la guerra psicológica para deslegitimar a las FARC-EP, igualándolas a los carteles de la droga. Liderado por el general Bedoya, se retomó el término “narcoguerrilla”, acuñado por Tamba en los ochenta, y se promovió la narrativa mediante la cual la guerrilla había abandonado sus originarias motivaciones políticas, convirtiéndose en un grupo de narcotraficantes.

En 1996, se publicó el libro El Cartel de las FARC-EP, por el mayor Luis Alberto Villamarín, con prólogo de Bedoya, que simultáneamente salió en inglés con el título The FARC-EP Cartel.¹³⁸ En su portada, aparece una imagen de Manuel Marulanda empuñando un fajo de billetes del cual escurre cocaína, la cual es acompañada del anuncio de ser el “más completo relato de lo que es hoy el cartel más grande y más peligroso de Colombia”. Si bien se trata de un panfleto propagandístico sin rigor académico, periodístico o probatorio alguno, sí es un claro ejemplo del valor estratégico que la Guerra contra las Drogas adquirió en la política contrainsurgente del Ejército colombiano, no sólo en el ámbito nacional sino sobre todo frente a EEUU. Asimismo, sí tuvo impacto en Washington, como lo afirmó posteriormente el embajador Frechette, ya que “el libro se repartió a granel en el Congreso ... en el Congreso los republicanos decían ahí vemos que las FARC-EP son un cartel ... los republicanos querían darle más ayuda al Ejército. Ellos estaban convencidos de que si la Embajada no hacía más informes sobre violación de DDHH, sería más fácil encontrar una salida para darles apoyo a los militares.”¹³⁹ Por otra parte, es de anotar que el uso de “narcoguerrilla” se extendería años después y se convertiría en un dispositivo discursivo popularizado en los debates sobre el Plan Colombia.

¹³⁸ Villamarín, Mayor Luis Alberto. The FARC-EP Cartel. Ediciones El Faraón. Bogotá. 1996.

¹³⁹ Reyes, Gerardo. Frechette se confiesa. Planeta Editorial. Bogotá. 2015. p. 145

Durante el cuatrienio de Samper, el conflicto interno se expandió y se complejizó. Colombia pasó a ser el principal cultivador de hoja de coca en el mundo, superando a Perú y Bolivia de sus lugares históricos. Esto sucedió precisamente en regiones de colonización con fuerte presencia de las FARC-EP, que aumentaron sus ingresos. También durante esos años, las FARC-EP crecieron militar y territorialmente y le propiciaron los golpes más duros de su historia al Ejército, en Las Delicias (1996) y Patasquoy (1997). El paramilitarismo se consolidó como proyecto nacional con la creación de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en 1996.

Dado el evidente empeoramiento de la situación, en ciertos círculos en Washington se empezó a hablar de Colombia como un “estado fallido” (*failed state*), tomando el término que se había acuñado por el profesor William Zartman¹⁴⁰ para analizar el caso de Somalia, que poco o nada tiene que ver con la realidad colombiana, pero que fue invocado por la administración Clinton para justificar la intervención militar en ese país. Para Noam Chomsky, el concepto de “estado fallido” se convirtió en una justificación para avanzar sus propósitos de intervención militar EEUU.¹⁴¹

Lo cierto es que el término “estado fallido” se empezó a escuchar con frecuencia en relación con el caso colombiano. En parte propiciado por sectores de la élite colombiana con influencia en Washington, incluyendo al fiscal Valdivieso, decididos a debilitar aún más a Samper, éstos contribuyeron a sobredimensionar la gravedad de la situación, propiciando la idea de que las FARC-EP estaban a punto de tomarse el poder. Si bien el deterioro de la situación es innegable, es totalmente inexacto hablar de la posibilidad del colapso del Estado colombiano. Por importante que hayan sido los golpes de las FARC-EP al Ejército en términos psicológicos y mediáticos, la realidad es que militar y estratégicamente fueron poco relevantes, ya que se trataron de acciones aisladas en regiones remotas, sin capacidad de mantener control territorial de manera sostenible y lejos de los centros de poder. Lo cierto es que las FARC-EP nunca estuvieron, en ningún momento de su historia, cerca de tomarse el poder ni de derrotar a las fuerzas del Estado. Sin embargo, la percepción de la gravedad de la situación en círculos políticos y militares en Washington era otra cosa y las comparaciones con Vietnam se volvieron común.

De esta manera, el “estado fallido” se instaló como un dispositivo discursivo, en términos de Onuf, en las conversaciones en Washington acerca de Colombia, independientemente de su cuestionable aplicación empírica. En palabras de Tokatlian: “El país no era un ‘estado

¹⁴⁰ Profesor Emérito de la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados Paul H. Nitze de la Universidad de John Hopkins

¹⁴¹ Chomsky, Noam. Failed States: The Abuse of Power and the Assault on Democracy. Holt Paperback. New York. 2006.

fallido' pero se lo presentaba, implícita y explícitamente, como si lo fuese".¹⁴² A este concepto se agregarían otros que alimentarían las narrativas que empezarían a predominar en las discusiones de los círculos especializados en relación con Colombia. Por una parte "narcoguerrilla", como forma para caracterizar a las FARC-EP, que ya se había acuñado por el embajador Tambs desde los 1980s y se había propagado en Washington por parte de los órganos propagandísticos del Ejército colombiano bajo el general Bedoya, y de alguna manera también, aunque en grado menor, por el general Serrano de la Policía. De la misma manera, la noción de la "narcodemocracia", había sido promovida por Toft de la DEA, que se inspiraba en el concepto de "narcoestado" utilizado en su momento para referirse a la Panamá de Noriega, se utilizaba con mayor frecuencia para referirse al caso colombiano, influyendo sobremanera el imaginario colectivo que se tejía de Colombia en EEUU.

Para finales del gobierno de Samper, las relaciones de EEUU con Colombia estaban profundamente deterioradas, especialmente con el presidente, pero también con el Ejército. En Washington, tanto en la Casa Blanca como en el Congreso, se empezaron a escuchar voces críticas de la política de aislamiento contra Samper dada su ineffectividad, ya que no solo no había logrado sacarlo del poder, sino que la situación general del país se había empeorado. La salida del embajador Frechette, el 8 de noviembre de 1997, y su reemplazo por Curtis Kamman, fue interpretado por algunos como una primera indicación de un cierto viraje hacia la distensión que permitiera empezar a tender los puentes necesarios para buscar la renormalización de las relaciones con Colombia con miras a la llegada de un nuevo gobierno. Una clara señal de los nuevos vientos fue la decisión en marzo de 1998 por parte del gobierno de Clinton de certificar a Colombia en su política antidrogas, citando razones de interés nacional, luego de haberla descertificado en 1996 y 1997.

Por otra parte, entre el 1 y 8 de febrero de 1998, el Departamento de Estado organizó una primera reunión en Houston de un grupo de diversos líderes colombianos para reflexionar acerca de las perspectivas del país. El llamado Grupo de Houston convocó una segunda reunión, más amplia, en mayo de 1998 en Cartagena,¹⁴³ que se convirtió en un escenario muy interesante como foro de análisis y debate, en las cuales sobresalió la necesidad de retomar la salida negociada al conflicto armado, que se fue perfilando como una nueva línea de trabajo del Departamento de Estado.

Otro escenario muy dicente de las preocupaciones de la política estadounidense del momento fue la conferencia convocada por el Instituto para Estudios Estratégicos Nacionales de la Universidad de Defensa Nacional en Washington el 18 y 19 de mayo de

¹⁴² Tokatlian, Juan Gabriel. "La construcción de un 'estado fallido' en la política mundial: el caso de las relaciones entre EEUU y Colombia" en *Análisis Político*, número 64. Bogotá. septiembre-diciembre 2008. pp. 69

<https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/46026/47578>

¹⁴³ El autor fue uno de los participantes

1998 titulada “¿Crisis? ¿Cuál crisis?: Temas de seguridad en Colombia.”¹⁴⁴ Con la participación de civiles y militares colombianos y estadounidenses,¹⁴⁵ el evento fue convocado con el propósito de “dialogar sobre métodos en que los que desarrollan política para el Departamento de Defensa estadounidense y el Ministerio de Defensa colombiano puedan trabajar en conjunto para resolver los problemas de inestabilidad y violencia en Colombia.”¹⁴⁶ En su resumen ejecutivo, James Zackrison, redactor del seminario, destacó tres puntos de acuerdo general:

“1. la inestabilidad colombiana es más crítica por falta de una política de seguridad nacional, 2. un proceso de paz puede ser útil como un diálogo nacional sobre las soluciones posibles a la inestabilidad colombiana y 3. la política estadounidense debiera enfocaren las causas fundamentales del problema (la falta de gobernabilidad adecuada) y no en los síntomas (drogas ilegales y violaciones de DDHH).”¹⁴⁷

Sin embargo, pese a estos consensos, durante los dos días se ventilaron muchos puntos de vista diferentes y diagnósticos discrepantes. Una de las intervenciones más significativas fue la de Roger Noriega, asesor principal del influyente senador republicano Jesse Helms de Carolina del Norte, presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, tanto por su contenido como por quién la estaba haciendo. Su conclusión fue muy clara y premonitoria:

“No importa quién gane las elecciones, preveo una reanudación de las relaciones entre EEUU y Colombia ... la intensa presión del Congreso que hemos visto en los últimos años obligará al gobierno del presidente William Clinton a encontrar oportunidades para intensificar su cooperación con Colombia para enfrentar amenazas comunes. Por ejemplo, creo que Colombia puede recibir nuevas formas de entrenamiento y equipo militar en el nuevo año.”

Y remató con una advertencia final, una crítica dirigida a Clinton y los demócratas: “Debemos tener más cuidado de las conclusiones a los que llegamos en nombre de protección de los DDHH, porque es posible consignar a Colombia a un estado de anarquía en que nadie tendrá DDHH.”¹⁴⁸

Era evidente que Colombia adquiriría cada vez mayor relevancia dentro de las deliberaciones en torno a la definición de la política exterior estadounidense. Pero a la vez, más y más, hacía parte del debate interno entre republicanos y demócratas, profundamente

¹⁴⁴ Zackrison, James L. (editor y traductor). ¿Crisis? ¿Cuál crisis: Temas de seguridad en Colombia. Instituto para Estudios Estratégicos Nacionales de la Universidad de Defensa Nacional. Washington, DC. 1999.

¹⁴⁵ El autor fue uno de los participantes

¹⁴⁶ Zackrison, p. v

¹⁴⁷ *Ibíd.* p. v

¹⁴⁸ *Ibíd.* p. 120

polarizado. De hecho, *Human Rights Watch*, en su informe de 1998, señaló: “la administración (Clinton) fue duramente criticada por algunos republicanos en el Congreso quienes argüían que la preocupación por los DDHH impedía la lucha contra las drogas” y señalaba que incluso el representante Gilman había intentado infructuosamente derogar la Enmienda Leahy.¹⁴⁹

Ante las críticas de los republicanos, la administración Clinton solicitó un aumento de US\$ 21 millones al paquete original de US\$ 30 millones, mientras que el congresista demócrata Lee Hamilton de Indiana afirmaba que “no había evidencia de la voluntad política en Colombia para eliminar el tráfico de drogas”.¹⁵⁰ Por su parte, en abril de 1998, *The Washington Post* reportó acerca de un informe de la Agencia de Inteligencia de la Defensa que “concluyó que el Ejército de Colombia, luchando contra una insurgencia marxista financiada por millones de dólares del comercio de cocaína y heroína podría ser derrotada en un periodo de cinco años a no ser que el gobierno en Bogotá recobre la legitimidad política y sus fuerzas armadas se reestructuren drásticamente.”¹⁵¹ Todo esto iba abonando elementos que influían de manera marcada en el imaginario que se iba construyendo en EEUU frente a Colombia, tanto a nivel de opinión nacional como en los círculos de toma de decisión, que estaba claramente expresado en clave del narcotráfico (“narcodemocracia”, “narcoguerrilla”), que se aproximaban a los preceptos propios de “estado fallido”.

De todas maneras, una vez que Samper pudo sobrevivir la crisis interna,¹⁵² para finales de su gobierno tomó unas decisiones importantes en relación con el Ejército. El 26 de julio de 1997 destituyó al general Bedoya, conocido por su línea dura y actitudes de insubordinación al poder civil, así como acusaciones de cercanías con los paramilitares. En mayo de 1998, Samper ordenó la desactivación de la Brigada XX, que había sido criticada por cuestiones de DDHH por el Departamento de Estado y el propio embajador Frechette.

Asimismo, cabe mencionar que durante el gobierno Samper se introdujeron varias políticas y programas que irónicamente serían las semillas de Plan Colombia I. En particular, habría que mencionar el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, conocido como el PLANTE, que se puso en marcha mayo de 1995, consistente en programas de sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito, así como presencia estatal en los territorios.¹⁵³ Por otra parte, en

¹⁴⁹ Human Rights Watch World Report 1998 - Colombia

<https://www.refworld.org/docid/3ae6a8c417.html>

¹⁵⁰ “US Seeks Sharp Increase in Funds to Fight Drugs in Colombia” by Diana Jean Schemo. The New York Times. April 1, 1998.

<https://www.nytimes.com/1998/04/01/world/us-seeks-sharp-increase-in-funds-to-fight-drugs-in-colombia.html?searchResultPosition=4>

¹⁵¹ “Colombia Rebels seen Winning War” by Douglas Farah. The Washington Post. April 10, 1998. <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1998/04/10/colombian-rebels-seen-winning-war/90b463f0-bcdf-4749-ae0f-fe6ac43efa69/>

¹⁵² Samper fue absuelto por el Congreso el 13 de junio de 1996

¹⁵³ “El PLANTE”. El Tiempo. 30 de mayo de 1995.

noviembre de 1994, en Popayán, Samper anunció su política de paz, conocida como Paz Integral y Diálogo Útil, basada en la negociación política del conflicto armado, el reconocimiento del carácter social, la aplicación del Derecho Internacional Humanitario (DIH), la participación de la sociedad civil y el acompañamiento de la comunidad internacional. La Ley 160 de 1994¹⁵⁴ creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, estableció un subsidio para la adquisición de tierras, y estableció la figura de las reservas campesinas. La Ley 368 de 1997,¹⁵⁵ creó la Red de Solidaridad Social, dirigida a darle cobertura social a los sectores más vulnerables, particularmente en el sector rural. La Ley 387 de 1997¹⁵⁶ estableció por primera vez medidas para enfrentar el fenómeno de desplazamiento forzado, tanto de prevención como de atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia. La Ley 434 de 1998¹⁵⁷ estableció el Consejo Nacional de Paz y definió la política de paz como una política de estado. Desde 1997, el director del Departamento Nacional de Planeación (DNP) Juan Carlos Ramírez lideró un estudio financiado por el Banco Mundial, conocido como “La paz es rentable”,¹⁵⁸ con la misión de sentar las bases para una política estatal sobre la paz. Este último en particular, y todos los anteriores en términos generales, servirían como base para los primeros borradores elaborados, de la mano de Augusto Ramírez, por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) del Plan Colombia I.

En la última parte del gobierno de Samper, el aumento del interés por Colombia en Washington se evidenció con las visitas al país de varios altos funcionarios de la administración Clinton, entre ellos McCaffrey, Zar Antidrogas; Charles Wilhelm, Jefe del Comando Sur; Luis Freeh, director de DEA; y Thomas McLarty, asesor de Clinton para América Latina. Se reunieron principalmente con las autoridades militares y de policía, aunque McLarty se encontró en privado con los candidatos presidenciales. También visitaron al país los congresistas republicanos Gilman y Dennis Hastert, invitados por el general Serrano.¹⁵⁹ Ninguno de los anteriores se entrevistó con Samper. Esa paradoja - creciente interés tanto del gobierno de Clinton como de la oposición republicana por

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-347782>

¹⁵⁴ Ley 160 de 1999

<https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Leyes/Ley%20160%20de%201994.pdf>

¹⁵⁵ Ley 368 de 1997

<http://centrodedocumentacion.prosperidadsocial.gov.co/Documentos%202019/Normativa/Leyes/1997/LEY-387-DE-1997.pdf>

¹⁵⁶ Ley 387 de 1997

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/7401.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/7401>

¹⁵⁷ Ley 434 de 1998

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6474.pdf>

¹⁵⁸ el estudio fue publicado como Camacho, Álvaro y Leal, Francisco (compiladores). Armar la paz es desarmar la guerra. IEPRI. Bogotá. 2000.

¹⁵⁹ Rojas, p.30

Colombia, pero desconocimiento de ambos de su presidente - ilustra la encrucijada en la cual se encontraban las relaciones entre EEUU y Colombia para finales del gobierno de Samper.

En conclusión, se había instalado en Washington, la narrativa predominante de Colombia como un “estado fallido”, o al menos en riesgo de volverse tal cosa, con unas FARC-EP a punto de tomarse el poder. Como narrativa predominante, en términos constructivistas, es un ejemplo de constitución mutua, en la medida en que es resultante de una confluencia de asuntos y circunstancias particulares, a partir de los imaginarios existentes, mediante las cuales un concepto originalmente acuñado por académicos para referirse a Somalia transitó hacia el ámbito de toma de decisiones de política exterior estadounidense frente a Colombia.

Así mismo, la narrativa predominante en EEUU frente a la crisis colombiana estuvo alimentada por dispositivos discursivos como “narcoguerrilla” y “narcodemocracia”, que fuertemente influyeron en la mirada desde Washington hacia Colombia, que como lo indica Onuf, se convierten en herramientas poderosas en la medida en que se articulan y se legitiman por la mera aceptación de ser creencias compartidas que por tanto fijan los términos del debate y la toma de decisiones de la política internacional.

Lo cierto es que a finales del gobierno de Samper se había instalado en Washington la narrativa predominante del “estado fallido” lo cual le serviría al gobierno entrante de Pastrana como telón de fondo de la nueva narrativa que intentaría introducir.

3. 1998: Del Plan Marshall al Plan Colombia

1998: Del Plan Marshall al Plan Colombia I cronología básica	
8 junio	discurso Hotel Tequendama: Plan Marshall
15 junio	foto con Marulanda
9 julio	presidente electo Pastrana se reúne con Marulanda
3 agosto	presidente electo Pastrana se reúne con Clinton
7 agosto	Pastrana asume presidencia
22 octubre	Pastrana presenta Plan Colombia a presidente BID
27-30 octubre	Visita de Estado de Pastrana a Washington
1 diciembre	Acuerdo de Cooperación Militar
13-14 diciembre	reunión en Costa Rica
19 diciembre	discurso Puerto Wilches: Plan Colombia I

El primer borrador: Plan Marshall para Colombia

En medio de la crisis, la campaña electoral para elegir al sucesor de Samper inició con un año de antelación y estuvo atravesada por el tema de la guerra y la paz.

El 16 de junio de 1997, en una zona de Cartagena de Chairá, Caquetá, que había sido desmilitarizada por parte del gobierno, las FARC-EP liberaron a 60 soldados retenidos en Las Delicias y 10 infantes de marina que se encontraban en su poder, con la presencia de observadores internacionales provenientes de 12 países como fruto del primer acuerdo humanitario que se desarrolló de manera exitosa en el país, que contó con la mediación de la Iglesia y el concurso del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Ese día Manuel Marulanda envió una carta abierta a los aspirantes a la presidencia, proponiéndole a quién resultara elegido, el inicio de diálogos de paz a partir del despeje de cinco municipios en el sur del país. Con la excepción de Harold Bedoya, todos los principales aspirantes - Horacio Serpa, Andrés Pastrana y Noemí Sanín - se comprometieron públicamente a ordenar dicho despeje en caso de resultar elegidos.

El 26 de octubre de 1997, con ocasión de las elecciones regionales, diversas organizaciones de la sociedad civil promovieron el Mandato Ciudadano por la Paz a favor del reinicio de la negociación y el cumplimiento del DIH, lo cual obtuvo diez millones de votos a favor, hecho

que también influyó de manera significativa en que el tema de la paz se posicionara de manera preponderante en el debate electoral.

Esto beneficiaba primordialmente a Serpa, candidato del Partido Liberal, ya que, por su experiencia como ex Consejero de Paz, la mayoría de los votantes lo percibían, según las encuestas, como el más cercano al tema de la paz. Por su parte, la estrategia de la campaña de Pastrana se enfocó principalmente en la oposición al gobierno de Samper, del cual Serpa había sido su ministro estrella.

Inesperadamente, el 31 de mayo de 1998, Serpa ganó la primera vuelta de la elección presidencial y Pastrana quedó en segundo lugar, pasando los dos a la segunda vuelta¹⁶⁰. Los resultados parecían indicar que el tema de la paz, que el electorado identificaba más con Serpa, había tenido mayor peso que el rechazo al gobierno Samper en el que Pastrana había centrado su campaña. Conscientes de la debilidad en el tema de la paz, se hizo necesario una reorientación estratégica para la segunda vuelta. Pastrana contaba con varias personas en su campaña con importantes trayectorias en la materia, particularmente Rafael Pardo, Augusto Ramírez y Álvaro Leyva, que nunca se constituyeron como un equipo, sino que cada uno asesoró al candidato por aparte.

La campaña definió realizar un evento el 8 de junio en el Hotel Tequendama para lanzar la propuesta de paz. En sus memorias, Pastrana cuenta que le solicitó borradores para su discurso a Ramírez, Leyva y Pardo y relata de manera anecdótica que, dadas las visiones contradicciones entre ellos, tuvieron grandes dificultades hasta la última hora para zanjar las diferencias.¹⁶¹ En su discurso, titulado “Una política de paz para el cambio”,¹⁶² Pastrana presentó por primera vez en la campaña, los lineamientos de lo que él denominó “una política integral para la paz”. Bajo la premisa rectora de que negociaría como presidente directamente con la guerrilla, enunció veinte elementos fundamentales de su política de paz.¹⁶³

¹⁶⁰ Serpa 3'647.007 (35%), Pastrana 3'613.278 (34%), Sanín 2'825.706 (27%), Bedoya 192.173 (2%), otros 118.023 (1%), en blanco 122.240 (1%)

¹⁶¹ Pastrana, Andrés. La palabra bajo fuego. Editorial Planeta. Bogotá. 2005. p. 48-49

¹⁶² “Una política de paz para el cambio” en Hechos de Paz: El Presidente habla de paz. Tomo I. Presidencia de la República de Colombia, Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Bogotá. 1999. pp. 13-25.

¹⁶³ Los 20 puntos son: 1. Reforma política de fondo, 2. Real separación de poderes, 3. Órganos de control independientes, 4. Reforma se hará dentro del Estado de Derecho, 5. Zonas de distensión, 6. Internacionalizar la paz para terminar la guerra, 7. Empresarios por y para la paz, 8. Liderazgo presidencial para todo el proceso, 9. Agenda abierta y sin condiciones, 10. A trabajar desde el 21 de junio: diplomacia y convocatoria, 11. Plan de Emergencia Social dentro del Plan Nacional de Desarrollo, 12. Recuperar el monopolio efectivo de la fuerza, 13. La paz permitirá preservar un patrimonio de la humanidad: la selva húmeda tropical, 14. Las vías traen paz, 15. Narcocultivos: un problema social cuya solución para por el fin del conflicto armado, 16. Detener la barbarie y defender el

El punto 6 se titula “Internacionalizar la paz para terminar la guerra” y afirma:

“la participación de la comunidad internacional en la totalidad de los estadios del proceso: como facilitadora de las condiciones de pre negociación, como proponente de fórmulas de entendimiento que impulsen la negociación, como testigo de los compromisos adquiridos y como instancia de verificación de cumplimiento de esos compromisos”.¹⁶⁴

En el punto 15, titulado “los narcocultivos: un problema social cuya solución pasa por el fin del conflicto armado”, Pastrana habla por primera vez de un Plan Marshall:

“Los países desarrollados deben ayudarnos a ejecutar una especie de Plan Marshall para Colombia, que nos permita desarrollar grandes inversiones en el campo social, en el sector agropecuario y en la infraestructura regional, para ofrecerle a nuestros campesinos alternativas diferentes a los cultivos ilícitos.”¹⁶⁵

La misma denominación insinúa que se trata de reconstrucción postguerra, como lo fue el Plan Marshall original. Por otra parte, el título del punto 15 plantea una tesis fundamental: hay que primero ponerle fin al conflicto armado para poder solucionar el problema de los cultivos ilícitos. Es decir, la política contra el narcotráfico queda subordinada a política de paz, idea que será central en lo que más adelante se rebautizaría como el Plan Colombia.

Por su parte, Leyva le había vendido a Pastrana la idea de que la única manera de impactar a la opinión pública de manera contundente era mediante un guiño público por parte de las FARC-EP. Utilizando los contactos y confianzas que había cultivado en sus largas luchas por la paz, Leyva organizó la visita por parte de Víctor G. Ricardo, persona de plena confianza de Pastrana, para reunirse con Marulanda. La foto de ese encuentro el 15 de junio, con el jefe legendario de las FARC-EP luciendo un reloj con el lema “Andrés Presidente”, no sólo sacudió la contienda electoral, sino que le dio la vuelta al mundo.

El 21 de junio, Pastrana derrotó a Serpa en la segunda vuelta.¹⁶⁶ Si bien es imposible determinar el peso específico que la famosa foto tuvo en el resultado, así como en los altos

derecho a la vida, 17. Mano dura con los paramilitares, 18. Fuerza pública: convivencia al interior y defensa de soberanía, 19. El mandato por la paz es un mandato para mi gobierno, 20. Seremos inflexibles en recuperar la autoridad del Estado en todo el territorio nacional

¹⁶⁴ “Una política de paz para el cambio” en Hechos de Paz: El Presidente habla de paz.

Tomo I. Presidencia de la República de Colombia, Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Bogotá. 1999. p. 18

¹⁶⁵ *Ibíd.* p. 21

¹⁶⁶ Pastrana 6’114.752 (50%), Serpa 5’658.518 (47%), en blanco 372.749 (3%)

niveles de votación que caracterizó la jornada electoral¹⁶⁷, existe un consenso generalizado de que el tema de la paz fue determinante en el triunfo de Pastrana, lo cual marcaría buena parte de su presidencia. Antes de su posesión, como presidente-electo, se reunió cara a cara con Marulanda el 9 de julio y reiteró el compromiso adquirido en la campaña de despejar los cinco municipios exigidos por las FARC-EP una vez estuviera posesionado.¹⁶⁸

Pocos días antes de su posesión, el 3 de agosto, Pastrana tuvo otro encuentro como presidente-electo que también marcaría su presidencia, al reunirse en Washington con el presidente Clinton. Esa primera visita fue crucial, no solo por los contenidos de los temas tratados sino, sobre todo, por la excelente relación personal que se desarrolló entre los dos, como se revela en las palabras de Clinton en el prólogo que escribió para el libro de memorias publicado posteriormente por Pastrana:

“Conocí a Andrés en agosto de 1998, pocos días antes de jurarse como presidente de su país. Comprendí entonces que Colombia tenía un mandatario claramente independiente de las fuerzas destructivas, comprometido con la unificación de su pueblo y orientado a la construcción de un futuro mejor para su nación. Como señal del apoyo decidido de EEUU a sus políticas lo invité de nuevo a Washington en visita de Estado, tan solo dos meses después de su posesión.”¹⁶⁹

Efectivamente, el sólo hecho de que esa primera reunión se haya realizado en la Oficina Oval de la Casa Blanca, algo inusual dentro del protocolo para presidentes-electos, es una muestra de la importancia que Clinton le dio a la ocasión, que además marcaba un fuerte contraste con las frías relaciones con el gobierno saliente de Samper. También es significativo el alto nivel de los participantes.¹⁷⁰ Pastrana, en sus memorias, lo relata así:

“La reunión giró básicamente sobre el planteamiento que le hice al presidente Clinton respecto a la oportunidad que se abría para conseguir la paz en Colombia, la cual se potenciaría en la medida en que EEUU se vinculara en el aspecto social a través de mecanismos como la promoción de la erradicación voluntaria y el desarrollo alternativo frente a los pequeños cultivos de coca y amapola. La idea era ir más allá de la erradicación por aspersión aérea y el combate policial y militar, que habían sido hasta entonces los temas exclusivos

¹⁶⁷ La participación electoral fue 58.9%, la más alta de toda la historia de elecciones presidenciales, con excepción de 1946, que fue 61%

¹⁶⁸ entrevista con Víctor G. Ricardo

¹⁶⁹ Pastrana p. 14

¹⁷⁰ Madeleine Albright, Secretaria de Estado; Janet Reno, Fiscal General; Sandy Berger, asesor de Seguridad Nacional; Erskine Brewles, Jefe de Gabinete; Barry McCaffrey, Zar Antidrogas, por el lado estadounidense y Guillermo Fernández de Soto, designado Ministro de Relaciones Exteriores; Rodrigo Lloreda, designado Ministro de Defensa; Luis Alberto Moreno, designado Embajador de Colombia en EEUU, por el lado colombiano

de cooperación. Hablando sobre mi reunión con Marulanda de un mes atrás, le hice mención de que estaba planteada una intención de la guerrilla de comenzar a colaborar con la erradicación de la coca ... Yo tuve oportunidad de explicarle mi idea de generar una especie de Plan Marshall para nuestro país.”¹⁷¹

Por su parte, el comunicado emitido por la Oficina de Prensa de la Casa Blanca ese día refleja que el balance positivo del encuentro era compartido:

“El Presidente Clinton expresó su apoyo por el esfuerzo exhaustivo colombiano para extender el estado de derecho, reducir el narcotráfico, promover los DDHH y lanzar un proceso de paz significativo. Él prometió trabajar con el Congreso para asegurar un aumento en la asistencia estadounidense para contranarcóticos, desarrollo económico sostenible, la protección de DDHH y la asistencia humanitaria, para incentivar la inversión privada y para unirse a otros donantes e institucionales internacionales financieras para promover el crecimiento económico de Colombia.”¹⁷²

Se acordó establecer un grupo consultivo de alto nivel para hacerle el seguimiento a las relaciones binacionales coordinado por la Secretaria de Estado estadounidense y el Ministro de Relaciones Exteriores colombiano.

Ese primer encuentro entre Pastrana y Clinton fue muy importante, más allá de las buenas relaciones personales que se establecieron entre los dos mandatarios, porque trazó una línea de trabajo realmente novedosa. Por primera vez, EEUU se convertiría en un actor de la paz en Colombia, luego de décadas de ser el principal aliado para la guerra. Asimismo, Clinton le llamó mucha la atención de lucirse como *peacemaker* (hacedor de paz) en Colombia, como lo había hecho en otros lugares del mundo. El embajador Moreno lo relata así:

“Claramente Pastrana tenía esta idea de hacer un Plan Marshall y en esto hay un momento muy importante y es días antes de la posesión. Nos reunimos con Clinton y en ese momento Clinton era reconocido como una especie de *peacemaker*, venía lo de Irlanda del Norte, había estado trabajando lo del Medio Oriente. Entonces yo diría que el primer punto de quiebre en la relación se da cuando le dije, y es un poco como planteamos toda la cosa, usted ha sido el *peacemaker* en todos estos países, aquí tiene la oportunidad de ser un *peacemaker* en Colombia, que era la manera de alinearse con lo que era esencialmente la apuesta tan grande que tenía Pastrana por la paz y eso lo compró claramente Clinton. Y si tu miras lo que fueron las declaraciones

¹⁷¹ Pastrana p. 121-122

¹⁷² Comunicado de Prensa. Oficina de Prensa de la Casa Blanca. 3 de agosto de 1998. <https://clintonwhitehouse6.archives.gov/1998/08/1998-08-03-visit-of-president-elect-pastrana-of-colombia.html>

iniciales y sobre todo después, cuando viene la Visita de Estado que se da en octubre, todo era como para decir *give peace a chance*, le vamos a dar una oportunidad a la paz en Colombia.”¹⁷³

De esta manera, los dos temas estratégicos para la administración Pastrana - el proceso de paz con las FARC-EP y el restablecimiento de relaciones con EEUU - estarían estrechamente entrelazados entre sí. A la par, las relaciones entre los dos presidentes fueron excelentes desde el principio.

Es interesante mencionar que Pastrana relata en sus memorias que durante el almuerzo el día de su visita, Albright le expresó el desagrado que existía en la Casa Blanca por el cabildeo que el general Serrano adelantaba con los republicanos en el Congreso, lo cual ilustra como el tema de Colombia se veía cada vez más afectado por el clima pugnaz en Washington.¹⁷⁴

Clinton se encontraba en medio de una profunda crisis política interna, debido al escándalo que había estallado a comienzos de 1998 por sus relaciones con la pasante Mónica Lewinsky, hechas públicas por el Fiscal Especial Kenneth Starr. Evidentemente, el escándalo de la Lewinsky y la investigación de Starr eran productos de la gran hostilidad de la oposición republicana que controlaba ambas cámaras del Congreso, pese a que Clinton había logrado la reelección en 1996 por un margen cómodo.

El 7 de agosto de 1998 Pastrana asumió la presidencia. Su discurso de posesión, titulado “Una Colombia en paz”, aunque poco profundizó sobre la paz, ni mencionó el Plan Marshall, sí señaló algunas ideas gruesas. Por una parte, afirmó: “la cooperación internacional en nuestros procesos de paz no debe verse como la incapacidad de construir solos, sino como una nueva manera de hacer la paz.”¹⁷⁵ Asimismo, declaró que la paz sería el hilo conductor del Plan de Desarrollo y anunció la creación del Fondo de Paz, que se alimentaría de tres fuentes: recursos propios del gobierno, aportes provenientes de la comunidad internacional y dineros de colombianos prósperos mediante los Bonos de Paz de obligatoria suscripción.¹⁷⁶

Pastrana inició su mandato nombrando a varias personas que jugarían papeles significativos en lo que más adelante sería el Plan Colombia: Víctor G. Ricardo como Alto Comisionado para la Paz, Luis Alberto Moreno como embajador en EEUU, Guillermo Fernández de Soto como Ministro de Relaciones Exteriores, Rodrigo Lloreda como Ministro de Defensa y Jaime Ruiz como Director del DNP.

¹⁷³ Entrevista con Luis Alberto Moreno

¹⁷⁴ Pastrana p. 122

¹⁷⁵ “Una Colombia en Paz” en Hechos de Paz: El Presidente habla de paz. Tomo I. Presidencia de la República de Colombia, Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Bogotá. 1999. p. 29

¹⁷⁶ *Ibíd.* p. 31

El 11 de agosto, en la ceremonia de posesión del Alto Comisionado para la Paz, Pastrana entró en mayor detalle acerca de su política de paz. Anunció que “en noventa días o antes, según avances preliminares, despejaremos cinco municipios que se convertirán en zonas de distensión y laboratorios de paz.”¹⁷⁷ Retomando los ejes planteados en el discurso del Hotel Tequendama, continuó diciendo: “hemos coincidido con parte de esa comunidad internacional, con los jefes de la guerrilla y con muchos colombianos, que la paz es fundamental para erradicar el narcocultivo, lo cual hace entendible que los narcotraficantes sean los principales beneficiarios de la guerra en Colombia.”¹⁷⁸ Y más adelante afirma: “estoy invitando a la comunidad internacional y a todos los colombianos a que contribuyamos con un plan al estilo Plan Marshall para la paz en Colombia. Este plan no puede entenderse como una simple bolsa de recursos, es algo mucho más profundo. Es la suma de recursos educativos, científicos, técnicos, culturales, sociales, económicos y políticos.”¹⁷⁹

Antes de los 90 días anunciados, el 14 de octubre, Pastrana dio la orden de desmilitarizar los cinco municipios en el sur del país.¹⁸⁰ En San Vicente del Caguán, se encontraban entre 1.200 y 1.300 hombres del Ejército en el Batallón Cazadores, así como 30 policías, mientras que en cada uno de los demás municipio había 10 policías. La orden generó descontento dentro del Ejército, presentándose las primeras tensiones entre los militares y la política de paz.

En esos primeros meses de gobierno, las iniciativas de paz por parte de Pastrana gozaron de un amplio apoyo de la opinión pública y de las fuerzas políticas. Por su parte, las FARC-EP relanzaron, como base de su propuesta de agenda para la negociación, la “Plataforma para un gobierno de reconstrucción y reconciliación nacional”, de doce puntos, que había sido adoptada como conclusión de su Octava Conferencia Nacional en abril de 1993.¹⁸¹

El 20 de agosto de 1998, en un discurso ante la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) en Cartagena, el Ministro de Relaciones Exteriores, Fernández de Soto, habló de la “Diplomacia por la paz” como “un esfuerzo por concertar en su momento, con los gobernantes de las naciones industrializadas y con los organismos internacionales, la

¹⁷⁷ “De la retórica de la paz a los hechos de paz” en Hechos de Paz: El Presidente habla de paz. Tomo I. Presidencia de la República de Colombia, Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Bogotá. 1999. p. 40

¹⁷⁸ *Ibíd.* p. 40

¹⁷⁹ *Ibíd.* p. 41

¹⁸⁰ La Uribe, Mesetas, La Macarena y Vista Hermosa en el Departamento del Meta y San Vicente del Caguán en el Departamento del Caquetá

¹⁸¹ Los doce puntos son: 1. Sustitución de la apertura económica, 2. Recursos naturales, 3. Fortalecer la función social del Estado, 4. Corrupción administrativa, 5. Cambio de la Doctrina de Seguridad Nacional, 6. Desmonte de grupos paramilitares, 7. Restituir los DDHH, 8. Terminar la impunidad, 9. Democracia sin trampas, 10. Redistribución de la tierra, 11. Fortalecer unidad nacional, 12. Indemnizar afectados por la violencia

colaboración necesaria para iniciar la redención económica y social de las regiones más afectadas por el conflicto armado.” Más adelante, afirmó: “La especie de Plan Marshall para Colombia que ha propuesto el gobierno se basa en la ayuda de los países desarrollados para realizar las grandes inversiones en el campo social, en el sector agropecuario y en la infraestructura regional, que les permite a nuestros campesinos encontrar alternativas diferentes al conflicto armado y erradicar los cultivos ilícitos.”¹⁸²

Estas palabras evidencian que esa “especie de Plan Marshall” se fue posicionando como elemento del discurso oficial acerca de la política de paz. Las ideas gruesas parecían estar claras: reconstrucción post conflicto de carácter social centrado en el desarrollo alternativo frente a los cultivos ilícitos como elemento central de las negociaciones y futuros acuerdos de paz, con aportes significativos por parte de la comunidad internacional. De todas formas, si bien se mencionaban de manera aislada algunos componentes, como el Fondo de Paz y la Diplomacia por la Paz, se carecía de precisión y mayor coherencia, ya que los términos variaban según el funcionario y el momento.

Dado el carácter interinstitucional de lo que se estaba pensando, Pastrana consideró que se trataba de una labor en la que no podía estar comprometida únicamente la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, ya de por sí con la inmensa responsabilidad de la negociación, y por tanto, nombró a Rodrigo Guerrero, ex Alcalde de Cali, por su amplia trayectoria en proyectos sociales con la Fundación Carvajal, para coordinar la labor.¹⁸³ De la mano del DNP y con el apoyo del equipo asesor del PNUD, así como la asesoría principal de Augusto Ramírez, Guerrero tuvo la tarea de aterrizar y articular las diversas ideas y componentes. Pero quizá más interesante y poco conocido es el hecho de que fue Guerrero quien propuso, en sus documentos internos, que no se siguiera hablando del Plan Marshall, sino del Plan Colombia.¹⁸⁴ Aunque en algún momento también se ventiló el nombre de “Plan Pastrana,”¹⁸⁵ finalmente el propio Pastrana se decidió por la propuesta de Guerrero.

En su intervención a la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) el 23 septiembre, Pastrana, aunque no mencionó el término, sí aludió a los principios rectores:

“La paz en Colombia demandará inversiones de gran magnitud en áreas sociales y de infraestructura en las zonas de conflicto. Crearemos para ese propósito el Fondo de Paz parte significativa de los recursos necesarios provendrán de fuentes domésticas. Buscaremos también aportes de la comunidad

¹⁸² Fernández de Soto, Guillermo. Diplomacia por la Paz: Una estrategia frente a la comunidad internacional. Ministerio de Relaciones Exteriores. Bogotá. 2001. p. 19

¹⁸³ Pastrana. p. 117

¹⁸⁴ entrevista con Álvaro Leyva

¹⁸⁵ entrevista con Víctor G. Ricardo

internacional de la cual hemos recibido ya voces de aliento, solidaridad e interés.”¹⁸⁶

Es evidente que el tema de la paz, que apareció tardíamente en la campaña electoral (entre primera y segunda vuelta) y fue fundamental para la elección de Pastrana, se convirtió en el asunto central en el período como presidente-electo y los primeros meses como presidente, tanto en asuntos de política interna como internacionales, en particular frente a EEUU. Asimismo, como se desprende tanto de los discursos oficiales como del debate público, empezaron a aparecer elementos de una nueva narrativa en relación con la crisis colombiana y los caminos de su resolución en torno a darle una oportunidad a la paz, *give peace a chance*.

Las primeras versiones de Plan Colombia I

La primera vez que Pastrana habló del Plan Colombia como tal fue el 22 de octubre de 1998, con motivo de la visita de Enrique Iglesias, presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a Bogotá, en un discurso titulado “Plan Colombia: Una gran alianza con el mundo contra el delito, por los DDHH, los derechos sociales y la ecología”. Empezó definiendo el Plan Colombia como:

“... un conjunto de proyectos de desarrollo alternativo que canalizarán los esfuerzos compartidos de los gobiernos y de los organismos multilaterales con la sociedad colombiana. Sus indicadores de resultados serán la transformación de las zonas donde se cultiva el 80% de la producción mundial de coca y amapola, en desarrollos agrícolas económicamente rentables para nuestros campesinos, en santuarios ecológicos donde puedan florecer el turismo que respeta la naturaleza y sean protegidas ecosistemas actualmente vulnerables por el flagelo de la narco-producción como son la Amazonía, la Orinoquía, parte de los Andes y la Sierra Nevada de Santa Marta.”¹⁸⁷

De esta manera, Pastrana retomó los lineamientos centrales del Plan Marshall. Más adelante, afirma:

“La comunidad internacional está decidida a apoyar nuestro Plan Colombia porque saben cuan profundamente ese plan asegurará para nuestro país la democracia plena, cuya expresión jurídica prioritaria sea la reforma agraria integral, cuya expresión política será la descentralización que fomente el liderazgo regional y asegure la unidad nacional y cuya expresión participativa

¹⁸⁶ Hechos de Paz: El Presidente habla de paz. Tomo I. Presidencia de la República de Colombia, Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Bogotá. 1999. p. 180-181

¹⁸⁷ Hechos de Paz I-IV. p. 72-73

será el desarrollo del talento humano, a partir de formidable transformación técnicas y culturales lideradas por las unidades regionales.”¹⁸⁸

Quizá lo más significativo es que Pastrana planteó de manera muy clara la tesis central del Plan Colombia: “En Colombia, la paz es una condición ineludible para el triunfo final contra el narcotráfico.”¹⁸⁹ Es decir, la paz es la prioridad y la política antinarcóticos se debe subordinar a la misma. Al respecto, precisó la relación entre el Plan Colombia y el proceso de negociación con las FARC-EP:

“... es imprescindible reiterarle a la comunidad internacional un hecho absolutamente novedoso en la agenda del proceso de paz. Me refiero a la decisión de la insurgencia de desnarcotizar sus áreas de influencia a condición de no presentarla como un cartel terrorista y de viabilizar la alternatividad productiva que no es necesariamente la sustitución de cultivos, sino además puede y debe ser la erradicación no contaminante ni destructiva. Esa erradicación debe complementarse por una consensuada entre la insurgencia, la comunidad internacional y el Estado colombiano.”¹⁹⁰

A la vez, la Presidencia de la República publicó un documento denominado “Plan Colombia”, de circulación limitada, que fue el resultado inicial del trabajo de Guerrero y su equipo. Empieza con una caracterización general del conflicto armado, la violencia y el narcotráfico, basándose en las cifras del DNP. Luego, define los alcances geográficos del mismo:

“... el Plan Colombia se desarrollará, principalmente, en zonas críticas del conflicto ... también se considerarán como regiones objetivas del Plan las zonas con presencia de cultivos ilícitos.”¹⁹¹

El documento también establece los principios rectores:

“El Plan Colombia, fundado en el respeto irrestricto a los DDHH, en la democracia participativa y en la descentralización de la gestión pública, busca introducir transformaciones económicas, sociales, culturales y ambientales que le den viabilidad y sostenibilidad a la construcción de la paz en el largo plazo, las cuales estarán encaminadas especialmente a mejorar las condiciones de vida,

¹⁸⁸ *Ibíd.* p. 73

¹⁸⁹ *Ibíd.* p. 75

¹⁹⁰ *Ibíd.* p. 76

¹⁹¹ “Plan Colombia, Documento de la Presidencia de la República. Bogotá, DC, octubre 1998” en Villarraga, Álvaro (compilador y editor). Diálogo, negociación y ruptura con las FARC-EP-EP y con el ELN, 1998-2002. Biblioteca de la Paz. Tomo V. Fundación Cultura Democrática. Bogotá. 2009. p. 132

ofrecer alternativas viables de desarrollo de largo plazo, fortalecer la presencia del estado y disminuir la violencia.”¹⁹²

El documento establece cinco campos de acción para el Plan Colombia: 1. procesos productivos, 2. promoción del capital humano y atención humanitaria, 3. infraestructura para la paz, 4. desarrollo institucional y fortalecimiento del capital social y 5. promoción de la sostenibilidad ambiental. Para cada uno, se hace una descripción bastante detallada tanto de las estrategias contempladas como los tipos de programas.

Curiosamente, el documento no hace mención alguna de la negociación con la insurgencia. Más bien, describe el Plan Colombia como un plan de inversión social, claramente en el espíritu de la reconstrucción posconflicto. Por otra parte, hace énfasis en la responsabilidad compartida en cuanto a la financiación por parte de Colombia y la comunidad internacional. Pero más allá de los detalles, el documento representó el primer borrador oficial del Plan Colombia. Es de señalar que tanto las palabras de Pastrana como la presentación del borrador tuvieron lugar en vísperas de su primera visita a Washington como presidente en funciones.

Entre el 27 y 30 de octubre de 1998, Pastrana realizó una Visita de Estado, la figura de más alto rango dentro de la tradición diplomática estadounidense. Escasas en número, las Visitas de Estado están reservadas sólo para los jefes de estado de los más cercanos aliados. Ese año, por ejemplo, fueron sólo cuatro; los otros tres fueron Nelson Mandela de Suráfrica, Tony Blair del Reino Unido y Václav Havel de la República Checa.

En términos políticos, a Pastrana le sirvió para contrastar de manera evidente con las pésimas relaciones que habían existido con su antecesor. Para Clinton, la visita era una oportunidad para actuar como líder mundial y *peacemaker*, en medio de la profunda crisis constitucional y la creciente tormenta política en que se encontraba: el 8 de octubre la Cámara de Representantes había iniciado formalmente los procedimientos para el *impeachment* y se estaba a la espera de la presentación del informe final por parte del fiscal Starr.¹⁹³ La ocasión, que tuvo un alto nivel de cubrimiento mediático, fue aprovechada por los dos presidentes dentro de sus respectivas agendas políticas. Sin embargo, en varias ocasiones, por ejemplo, en la rueda de prensa convocada para hablar de temas de la visita, la mayoría de las preguntas fueron dirigidas a Clinton acerca del caso Lewinsky.

En la Visita de Estado, Pastrana estuvo acompañado por una amplia delegación.¹⁹⁴ Quién brilló por su ausencia fue el general Serrano, una primera señal de las tensiones y virajes

¹⁹² *Ibíd.* p. 133

¹⁹³ El informe fue entregado por parte de Kenneth Starr al Congreso el 9 de septiembre de 1998, diez días después de la visita de Pastrana

¹⁹⁴ La delegación oficial estaba compuesta por Guillermo Fernández de Soto, Ministro de Relaciones Exteriores; Rodrigo Lloreda, Ministro de Defensa; Juan Camilo Restrepo, Ministro de Hacienda; Marta Lucía Ramírez, Ministra de Comercio Exterior; Mauricio

que se evidenciarán entre el Ejército y la Policía.¹⁹⁵ Las reuniones de trabajo se realizaron en tres diferentes niveles: una primera de los presidentes con sus respectivos más altos funcionarios,¹⁹⁶ una segunda reunión ampliada en la cual participó la delegación completa por parte de Colombia y sus contrapartes estadounidenses y unas reuniones privadas entre los dos presidentes.

Es curioso señalar que en las reuniones de trabajo y en la visita en su conjunto, Pastrana nunca habló del Plan Colombia como tal, pese a que unos días antes había presentado el borrador con ese nombre ante la visita del presidente del BID en Bogotá, y solo en algunas ocasiones hizo referencia al Plan Marshall. Sin embargo, a lo largo de la visita, su mensaje central estuvo enfocado en la paz y el narcotráfico y su argumento básico el mismo: para poder combatir el narcotráfico era necesario hacer la paz.

En sus memorias, Pastrana relata que efectivamente uno de sus objetivos primordiales fue “la necesidad de financiar lo que en ese entonces era la semilla del Plan Colombia.”¹⁹⁷ Pastrana fue reiterativo en argumentar que el proceso de paz que apenas iniciaba ofrecía una oportunidad para repensar la política antidrogas. En sus palabras: “teníamos que comprometer a EEUU en una nueva tarea conjunta: la de la inversión social para contribuir a la reubicación de familias desplazadas y dedicadas a los cultivos de hoja de coca y amapola, para crear mecanismos de recuperación de las zonas destruidas por dichos cultivos.”¹⁹⁸

El proceso de paz también generó inquietudes por parte de Clinton y su equipo, en particular en relación con la zona de despeje. Al respecto Pastrana relata que, en una de sus reuniones privadas, Clinton le mostró un mapa de Colombia que tenía sobre su escritorio, con la zona de despeje señalada, para indicar que “el establecimiento de la zona de

Cárdenas, Ministro de Transporte; Juan Mayr, Ministro del Medio Ambiente; Víctor G. Ricardo, Alto Comisionado para la Paz; Luis Alberto Moreno, Embajador de Colombia designado en EEUU; Jaime Ruiz, director de DNP y el general Fernando Tapias, Comandante de las Fuerza Armadas, entre otros

¹⁹⁵ Diana Rojas y Adolfo Atehortúa. “Ecos del proceso de paz y el Plan Colombia en la prensa norteamericana” en IEPRI/Universidad Nacional de Colombia. El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto. Planeta Editorial. Bogotá. 2001. p. 124

¹⁹⁶ Pastrana estuvo acompañado por Guillermo Fernández de Soto, Ministro de Relaciones Exteriores; Luis Alberto Moreno, Embajador de Colombia designado en EEUU; Jaime Ruiz, Director de Planeación Nacional y Víctor G. Ricardo, Alto Comisionado para la Paz. Por su parte, Clinton estuvo con Al Gore, Vicepresidente; Madeleine Albright, Secretaria de Estado; Barry McCaffrey, Zar Antidrogas; Sandy Berger, Asesor de Seguridad Nacional y Curtis Kammen, Embajador de EEUU en Colombia

¹⁹⁷ Pastrana p. 124

¹⁹⁸ Pastrana p. 130

distensión nunca dejó de preocupar al gobierno y al Congreso norteamericanos, sobre todo a los republicanos, que lo veían como una ventaja para las FARC-EP.”¹⁹⁹

Uno de los asuntos más interesantes que surgieron de las conversaciones privadas fue la aquiescencia por parte de Clinton a la solicitud de Pastrana para establecer un diálogo directo, no público, entre funcionarios del Departamento de Estado y representantes de las FARC-EP, con la participación del gobierno colombiano. La primera condición era que tenía que hacerse en secreto, con total confidencialidad.²⁰⁰ Esta determinación tenía profundas implicaciones, ya que las FARC-EP habían sido designados como una organización terrorista por el Departamento de Estado desde octubre de 1997.²⁰¹ Los líderes de las FARC-EP, empezando por el propio Marulanda, habían expresado su deseo de poder abrir ese canal directo y Pastrana consideraba que sería positivo.²⁰² Para dicha tarea, Clinton encomendó a Peter Romero, Subsecretario de Estado Adjunto para Asuntos Interamericanos en el Departamento de Estado, mientras Pastrana designó a Ricardo.

Aparte de las reuniones de trabajo, Pastrana tuvo una agenda muy activa y diversa. Inició con un caluroso recibimiento en la Casa Blanca y una gran cena de gala ofrecida por el presidente Clinton y la primera dama, Hillary Clinton, que en medio del escándalo Lewinsky estaba jugando un papel muy difícil. Los festejos fueron animados por el cantante puertorriqueño Marc Anthony y contó con la presencia de colombianos destacados como Gabriel García Márquez, Fernando Botero y Shakira. También fue recibido por parte del vice-presidente Al Gore en su residencia oficial, fue homenajeado por la Cámara de Comercio de los EEUU, pronunció un discurso en el prestigioso *National Press Club*, dictó una conferencia en la Universidad de Georgetown y en el Instituto Aspen, en compañía del Secretario del Interior Bruce Babbitt, lanzó la Alianza Ambiental para Colombia.

Si bien los discursos y los mensajes fueron distintos según los escenarios, los temas centrales a lo largo de la visita fueron la paz y el narcotráfico. A su llegada a la Casa Blanca, Pastrana inició sus palabras dirigidas Clinton hablando de la paz:

“Hemos observado, fortaleciendo de este modo nuestra voluntad, la llegada de la paz en Irlanda y los avances hacia la paz en el Medio Oriente, procesos en los cuales usted, señor Presidente, ha desempeñado un papel primordial ... Hemos iniciado un proceso de paz, no con el fin de renunciar a parte de nuestro territorio, ni a nuestra soberanía – ni mucho menos ofrecerle como un asilo para los narcotraficantes – sino para enfrentar las causas del conflicto y recuperar el

¹⁹⁹ Pastrana p. 127

²⁰⁰ Entrevista con Víctor G. Ricardo

²⁰¹ Foreign Terrorist Organizations. Bureau of Counterterrorism. Department of State. <https://www.state.gov/foreign-terrorist-organizations/>

²⁰² entrevista con Víctor G. Ricardo

Estado de Derecho y las expectativas de desarrollo en todas las regiones de Colombia.”²⁰³

En la gala de recibimiento, Pastrana se robó los titulares al referirse de manera muy especial a la primera dama, en medio de los escándalos de su marido, en su brindis: “Señora Clinton, usted es una inspiración para las mujeres tanto de su propia nación como de cualquier otra.”²⁰⁴

En el *National Press Club*, un prestigioso lugar donde se reúnen los periodistas políticos que cubren a Washington para los medios del país, Pastrana habló extensamente sobre la paz e invocó el concepto del Plan Marshall:

“La primera prioridad es la paz ... Estamos dirigiendo una mayor asistencia a las áreas más afectadas por la insurgencia de la guerrilla ... Utilizando nuestros recursos, su asistencia y la de otros países, necesitamos nuestro propio Plan Marshall de inversión social y económica.”²⁰⁵

En la Universidad de Georgetown, Pastrana se refirió de manera muy precisa a la relación entre el narcotráfico y la paz:

“Para ganar la guerra contra las drogas, para introducir una inversión y un crecimiento económico, debemos terminar con los conflictos internos que han desgarrado nuestra sociedad, con distintos grados de intensidad, durante cuarenta años ... estamos incentivados por los resultados exitosos en El Salvador, Guatemala y más recientemente en Irlanda del Norte. Apreciamos un progreso en el Oriente Medio. Sabemos que el punto crucial en todo esto fue el involucramiento, a veces moderado, a menudo muy público, del gobierno de EEUU. Nosotros también buscamos y agradecemos ese apoyo.”²⁰⁶

La rueda de prensa conjunta, que como se mencionó fue dominada por preguntas dirigidas a Clinton, de todas maneras, fue aprovechada por Pastrana para darle su respaldo a su anfitrión y volver a insistir en la paz y el narcotráfico:

“En esta Visita de Estado, el Presidente Clinton y yo hemos firmado una nueva e histórica alianza contra el narcotráfico con miras a combatir el crecimiento, el tráfico y la demanda de las drogas ... mi país y mis compatriotas profesan gran

²⁰³ Palabras del señor Presidente Andrés Pastrana a su arribo a la Casa Blanca, p. 6

²⁰⁴ Palabras del señor Presidente Andrés Pastrana con motivo de la cena ofrecida por el presidente de los EEUU de América y la señora de Clinton, p. 5

²⁰⁵ Palabras del señor Presidente Andrés Pastrana en el *National Press Club*, p. 9 - 10

²⁰⁶ Intervención del Señor Presidente Andrés Pastrana en la Universidad de Georgetown, p. 11-12

respeto por el Presidente Clinton y por su papel como líder mundial y como algo poco raro en la historia, como un hacedor de la paz mundial.”²⁰⁷

En medio de la intensidad del clima político en EEUU, la visita de Pastrana fue materia de toda clase de noticias y cubrimiento mediático. En su programa radial de alcance nacional, el muy popular humorista Howard Stern, en una parodia de informe especial, describió la gala de recibimiento en la Casa Blanca como una tremenda rumba en la cual Pastrana se encargó de poner la cocaína y Clinton de traer las mujeres.²⁰⁸ El apunte evidencia cuáles eran los estereotipos predominantes – la cocaína en el caso de Colombia y las mujeres en el caso de Clinton – dentro de la cultura de masas en EEUU. A la vez, es una muestra de cómo Colombia asciende dentro de la agenda de política exterior en Washington, pero también en la conversación nacional a nivel popular y en los medios masivos.

La Visita de Estado sin duda le dio réditos políticos a Pastrana, aunque para Clinton fue solo un corto respiro frente a la tormenta del *impeachment* que continuaría. Asimismo, en la medida en que se agudizaba la polarización interna, la política frente a Colombia se volvía cada vez más afectada. Para los republicanos, uno de los flancos de ataque a la administración Clinton era su política antidrogas, que caracterizaban como débil e incoherente y señalaban que la crisis en Colombia era la consecuencia palpable.

Pocos días antes de la visita de Pastrana, un grupo de congresistas republicanos, liderados por los senadores Mike DeWine de Ohio y Paul Coverdell de Georgia,²⁰⁹ presentó un proyecto que fue aprobada sin mayores cambios por parte de las dos cámaras del Congreso y firmada por Clinton, convirtiéndose en ley, mediante la cual US\$ 289 millones fueron destinados para Colombia para 1999, más del doble de los US\$ 124 que había propuesto la Casa Blanca y más de tres veces los US\$ 88.6 millones del año en curso. La mayoría de los fondos fueron autorizados para la adquisición de helicópteros Blackhawk y Huey por parte de la Policía Nacional de Colombia.²¹⁰

En medio de la crisis, Clinton logró un cierto triunfo político el 3 noviembre en las elecciones parlamentarias. Pese a que los republicanos mantuvieron control de ambas cámaras, los demócratas recuperaron cinco escaños de la Cámara de Representantes, primera vez desde 1934 que el partido de gobierno no pierde escaños en la elección a mediados del período.

²⁰⁷ Rueda de prensa del Presidente Andrés Pastrana, intervención de inauguración, p. 5-6

²⁰⁸ escuchado por el autor

²⁰⁹ DeWine y Coverdell fueron acompañados por los senadores Chuck Grassley de Indiana y Bob Graham de Florida y los representantes Burton de Indiana, Gilman de Nueva York y John Mica de Florida

²¹⁰ Diana Jean Schemo. “Congress Steps Up Aid for Colombians to Combat Drugs”. New York Times. December 1, 1998 <https://www.nytimes.com/1998/12/01/world/congress-steps-up-aid-for-colombians-to-combat-drugs.html?searchResultPosition=98>

En la madrugada del 1 de noviembre, al menos 1.500 guerrilleros de la FARC-EP incursionaron en el municipio de Mitú, capital del departamento de Vaupés, y acorralaron a los 120 policías que se defendieron con tenacidad. Al día siguiente, el Ejército realizó el contrataque y tras cruentos enfrentamientos, al tercer día pudo recapturar el casco urbano. Las FARC-EP se llevaron 61 uniformados y los combates dejaron alrededor de 150 muertos.²¹¹ Si bien el ataque a Mitú fue otra muestra de que las FARC-EP mantenía la ofensiva en términos militares, su repliegue ante la respuesta del Ejército le significó una derrota estratégica por no haber podido mantener control de una ciudad capital. Para el país, fue un triste recuerdo que, pese a las esperanzas de paz, la guerra continuaba y en vez de disminuirse, se escalaba.

El 8 de noviembre, Romero visitó Bogotá para precisar los detalles del primer encuentro entre funcionarios del Departamento de Estado y las FARC-EP, en desarrollo de la autorización dada por el presidente Clinton durante la Visita de Estado. Ricardo le informó que las FARC-EP habían designado para la reunión a Raúl Reyes, miembro del Secretariado y encargado de la Comisión Internacional. Se analizaron dos opciones para el lugar, México o Costa Rica, optando finalmente por este último, y se determinó que el encuentro, bajo absoluta reserva, se realizaría en diciembre.²¹²

La política de paz de Pastrana había generado fuertes roces y brotes de inconformidad por parte del Ejército por la orden de desmilitarizar los cinco municipios, en particular el Batallón Cazadores en San Vicente el Caguán, cuyo abandono y posterior ocupación por parte de la guerrilla constituiría, según ellos, una afrenta al honor militar. Si bien el Ministro Lloreda había dado su visto bueno a la decisión presidencial,²¹³ la tarea de persuadir y poner en cinta a los militares le correspondió al Alto Comisionado para la Paz.

Este foco de descontento se sumaba a otros motivos de inconformidad de los militares que venían de tiempo atrás. Uno lo constituía lo que ellos percibían como una excesiva y sesgada persecución por parte de las autoridades judiciales y órganos de control en relación con el tema de DDHH, especialmente la Procuraduría, que según los militares establecían excesivas restricciones que impedía el cabal cumplimiento de su deber, lo cual se conocía coloquialmente como el “síndrome de la Procuraduría”.

En este ambiente, la visita del Secretario de Defensa de EEUU William Cohen a Cartagena para finales de noviembre generó mucha expectativa en Colombia y despertó interrogantes en EEUU. Este intercambio entre un periodista y el portavoz del Departamento de Estado

²¹¹ 14 soldados, 16 policías, 11 civiles y aproximadamente 100 guerrilleros, según fuentes oficiales

²¹² entrevista con Víctor G. Ricardo

²¹³ Mediante la resolución 85 del 14 de octubre de 1998, de acuerdo con la Ley 418 de 1997, se estableció la zona de distensión por tres meses a partir del 7 de noviembre de 1998

en un *briefing* acerca de la agenda que tendría Cohen en su visita, es muy dicente del clima político en Washington:

“Pregunta: ¿Existe algún plan para incrementar la ayuda militar de EEUU a Colombia más allá de contranarcóticos?”

Respuesta: No tenemos ningún plan para hacerlo. Estamos trabajando en Colombia con los militares colombianos en áreas de interés común.

Pregunta: ¿Están interesados en expandir, dado el cambio de gobierno, lo de contranarcóticos?”

Respuesta: Lo estamos mirando. Tenemos iniciativas desde la administración y también hay iniciativas desde el Congreso. Mucho de eso va para Colombia. Entre los intereses del Ejecutivo y los intereses del Congreso yo preveo que habrá algún incremento en el apoyo a esfuerzos contranarcóticos en Colombia. Mucha de esa ayuda, por supuesto, estará enfocada a la Policía Nacional de Colombia y no los a militares colombianos.”²¹⁴

Cohen viajó para participar en la tercera Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas²¹⁵ en el contexto de la cual, Cohen y Lloreda firmaron el Acuerdo de Cooperación Militar el 1 de diciembre.²¹⁶ Aunque el acuerdo se limita a crear un grupo bilateral de trabajo sobre diversos temas, entre ellos, DDHH (en especial *end-use*) y la reforma de la justicia penal militar, lo verdaderamente significativo está relacionado con el tema del contranarcóticos. El propio Lloreda lo explicó así:

“Desarrollaremos un proyecto, aunque no está mencionado en el texto, para crear una unidad especial del Ejército que apoyará a la Policía Nacional en operaciones contranarcóticos ... el batallón especial contranarcóticos del Ejército, trabajando de la mano de la Policía Nacional, esperamos que vaya a tener mil hombres y que será operacional en el primer semestre de 1999.”²¹⁷

Este anuncio fue muy significativo por varias razones. Para el Ejército colombiano representaba un viraje transcendental frente a la tradicional renuencia a involucrarse en la lucha contra las drogas. Además, se abrió una nueva veta mediante la cual podría recibir asistencia militar de EEUU destinada a contranarcóticos.

²¹⁴ Senior Defense Official briefing, November 25, 1998, The Center for International Policy (CIP) https://adamisacson.com/files/old_cip_colombia/000112501.htm

²¹⁵ la primera cumbre se realizó en Williamsburg, EEUU en 1995 y la segunda en Bariloche, Argentina en 1996

²¹⁶ Transcript: Cohen and Lloreda on US-Colombia Agreement. December 2, 1998. https://irp.fas.org/news/1998/12/98120203_1lt.html

²¹⁷ William S. Cohen, Secretary of Defense, and Rodrigo Lloreda, Minister of Defense of Colombia briefing, December 1, 1998, Center for International Policy (CIP) https://adamisacson.com/files/old_cip_colombia/000120101.htm

El mismo día de la firma del acuerdo en Cartagena, *The New York Times* publicó un artículo extenso de la periodista Diana Jean Schemo acerca del aumento significativo de ayuda antidrogas que el Congreso había aprobado para la policía colombiana. Primero, indagaba acerca de la “frontera borrosa” que existía entre lo contranarcóticos y la contrainsurgencia. También documenta de manera muy detallada el papel determinante cumplido por los republicanos en el congreso, junto con la policía. Resalta el hecho de que el representante Gilman haya adoptado el término de “narcoterroristas” utilizado por los militares colombianos, juntando a las guerrillas y los narcotraficantes en una sola categoría.²¹⁸

En un *briefing* diario con periodistas, el vocero del Pentágono contestó una pregunta acerca de la relación entre guerrillas y narcotráfico así:

“La fuente primaria de recursos, la cual ha existido desde hace dos décadas, de la insurrección en Colombia está basada en dinero proveniente de las drogas, extorción y secuestro. Pero nuestro foco está en la parte contranarcóticos de esa situación. Nuestro foco primordialmente es con las agencias policiales y con esas unidades militares que reciban la misión de actividades contranarcóticos. No estamos involucrados en actividades contrainsurgentes.”²¹⁹

Al mismo tiempo, la confrontación militar en Colombia se escalaba. El 14 de diciembre de 1998, se conocieron las primeras noticias de bombardeos realizados el día anterior por la Fuerza Aérea Colombiana (FAC) en persecución de las FARC-EP en el caserío de Santo Domingo, municipio de Tame, Arauca, que habían causado la muerte de civiles, entre ellos niños.²²⁰ Pocos días después, *Human Rights Watch* denunció que las aeronaves y las bombas utilizados habían sido parte de la ayuda militar de EEUU para combatir el narcotráfico.²²¹ Si bien las investigaciones tardaron años, los bombardeos en Santo Domingo se convertirían en un caso emblemático que ejemplifica las contradicciones en las relaciones militares entre EEUU y Colombia en ese período.²²²

²¹⁸ Diana Jean Schemo. “Congress Steps Up Aid for Colombians to Combat Drugs”. *The New York Times*. December 1, 1998.
<https://www.nytimes.com/1998/12/01/world/congress-steps-up-aid-for-colombians-to-combat-drugs.html?searchResultPosition=98>

²¹⁹ Capt. Mike Doubleday, Deputy Assistant Secretary of Defense for Public Affairs, briefing, December 1, 1998. Center for International Policy (CIP)
https://adamisacson.com/files/old_cip_colombia/000120102.htm

²²⁰ “Violenta persecución a las FARC-EP en Tame”. *El Tiempo*. 14 de diciembre de 1998.
<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-832578>

²²¹ “Utilizada ayuda militar de EEUU en Tame”. *El Tiempo*. 22 de diciembre de 1999.
<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-819647>

²²² Fueron 17 muertos, entre ellos 6 niños, y 27 heridos. Se determinó que se utilizaron bombas racimo (*cluster bombs*) y que tanto los helicópteros como las bombas hacían

Reunión en Costa Rica

El encuentro entre el Departamento de Estado y las FARC-EP se realizó en diciembre de 1998, como se había convenido, de manera absolutamente reservada. Para la tarea, Romero designó a Phillip Chicola, diplomático de carrera de origen cubano, en ese momento director de la Oficina de Asuntos Andinos del Departamento de Estado. Por su parte, Pastrana había delegado a Ricardo. Sin embargo, por esos días él se veía ante el acoso permanente de los periodistas por el tema del Batallón Cazadores y por tanto en su lugar viajó Juan Hernández, Secretario General de la Presidencia. La reunión se organizó gracias a la intermediación de Álvaro Leyva, quien para ese entonces se encontraba en Costa Rica como asilado político.²²³ En relación con lo que buscaban las FARC-EP con la reunión, Olga Marín señala:

“Sabemos que la política internacional norteamericana incide en Colombia. Entonces, era darles nuestra versión. Nosotros queríamos que el gobierno norteamericano conociera la versión del conflicto armado y social que había en el país, cuáles eran nuestras posiciones, cuáles eran los orígenes de esta lucha, las propuestas de la solución y como estábamos viendo la posibilidad del diálogo.”²²⁴

El memorando que Chicola le dirigió a sus superiores acerca de la reunión ofrece unos datos muy interesantes, que, por su relevancia para la materia en cuestión, amerita transcribir los apartes más pertinentes.²²⁵

parte de la ayuda estadounidense. El 14 de enero de 2003, el Departamento de Estado suspendió la ayuda a la unidad de la FAC responsable, en aplicación de la Enmienda Leahy. En noviembre 2012, la Corte Interamericana de DDHH responsabilizó al Estado colombiano por los bombardeos. El 31 de agosto de 2017, el Estado colombiano, en cabeza del presidente Juan Manuel Santos, reconoció su responsabilidad. El 23 de noviembre de 2017, la Corte Suprema de Justicia condenó a 30 años de cárcel a dos oficiales de la FAC directamente responsables.

²²³ La Fiscalía colombiana le abrió un proceso penal en 1998, Leyva logró demostrar a las autoridades de Costa Rica que se trataba de una persecución política, otorgándole el asilo. En 2006, fue absuelto por la Corte Suprema y regresó a Colombia.

²²⁴ Entrevista con Olga Marín

²²⁵Memorandum of Conversation between USG Representatives and Representatives of the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC-EP). redactado el 8 de enero de 1999 por Philip Chicola y desclasificado por acción de National Security Archives el 21 de octubre de 2004. https://nsarchive2.gwu.edu/news/20080304/19990108_chicola-reyes.pdf

La reunión se realizó en San José, Costa Rica, 13 y 14 de diciembre, el primer día en el apartamento de Leyva y el segundo en el restaurante del Hotel Jade. Por parte de las FARC-EP estuvieron Raúl Reyes y Olga Marín (aunque en el memorando aparece “apellido desconocido”). Además de Chicola, Hernández y Leyva, estuvo Jairo Rojas, congresista entrante, colaborador de Leyva, pero que no participó en las discusiones.²²⁶

Chicola describe la reunión como informal y sin agenda previa e inicia afirmando:

“La decisión del gobierno de EEUU de participar en esta reunión había sido difícil y fue el resultado de mucha discusión entre las altas esferas de quienes determinan la política exterior (*senior policy makers*) en Washington. Fui claro en afirmar que yo estaba presente únicamente por la solicitud expresa del presidente Pastrana, dada su credibilidad ante los altos oficiales del gobierno de EEUU incluyendo al Presidente.”

El memorando señala que en la reunión se abordaron tres temas: asuntos de contranarcóticos, el proceso de paz y el destino de tres ciudadanos estadounidenses secuestrados.

En relación con el tema de la política contranarcóticos:

“Reyes y Olga expresaron reiteradamente el rechazo de las FARC al narcotráfico y negaron cualquier involucramiento. Al ser presionados, sí aceptaron cobrar impuestos, no a los pequeños productores, pero sí a los intermediarios enviados por los capos para comprar la coca. A pesar de haber gastado casi una hora exponiendo las fuerzas socioeconómicas que han llevado a los campesinos a cultivos ilícitos y la falta de presencia estatal e infraestructura en estas zonas que imposibilita la agricultura lícita, ni Reyes ni Olga jamás aceptaron que el papel de las FARC en el narcotráfico fuera nada más que una administración de impuestos a lo Robín Hood. En últimas, estas afirmaciones sonaron vacías. ... Tanto las FARC como Leyva constantemente se refirieron a un plan piloto de desarrollo alternativo que decían estar elaborando con el imprimátur de Manuel Marulanda. Enfatizaron el hecho de que cualquier intento por parte del gobierno de mover a los pequeños productores hacia cultivos alternativos que no contara con el involucramiento de FARC estaba condenado al fracaso, no por que las FARC se opondrían ni lo sabotearían, sino porque solo FARC tenían la capacidad organizativa y conocimiento del pueblo y las regiones requeridas para que esos esfuerzos fuesen exitosos.”

En cuanto al proceso de paz y en particular, la zona de despeje:

²²⁶ Rojas fue asesinado en Bogotá el 5 de septiembre de 2001, al parecer por paramilitares

“En ese momento, puse el tema del despeje y les dije que sabíamos cuál era el nivel de tráfico y cultivo de narcóticos en la zona previo al despeje. Si la producción y embarques de coca aumentan desde la zona, todo el experimento estaría condenado al fracaso ya que la comunidad internacional lo verá como una artimaña FARC/narco para aumentar sus recursos bajo el pretexto de estar buscando un espacio para una negociación de paz. Reyes aseguró que esto no sucederá y que FARC ya estaba trabajando con los pequeños productores en la zona para explicarles porque deben abandonar la producción de coca. ... Reyes y Olga nos invitaron a visitar la zona y viéramos con nuestros propios ojos las condiciones en el terreno, hablar con los productores campesinos y conocer a los comerciantes pequeños y la gente del pueblo cuya total existencia económica está basada en el comercio de coca. Yo les dije que en estos momentos una visita como tal no sería apropiada ni productiva. ... Sin embargo, miraríamos si en algún momento en el futuro una visita como tal podría ser útil.”

La reunión abordó también el asunto de los misionarios estadounidenses de la *New Tribes Missions* que se encontraban secuestrados en el Chocó:

“... Agregué que sería muy importante que las FARC proveyeran un relato completo de lo que le pasó a los misionarios. Tal paso por parte de FARC facilitaría de manera importante cualquier contacto futuro entre las partes. También agregué, de manera categórica, que, si cualquier estadounidense llegara a ser secuestrado o sus intereses en Colombia sean atacados, tales acciones definitivamente imposibilitarían cualquier contacto informal futuro entre el gobierno de EEUU y las FARC.”

Aunque el memorando no menciona al Plan Colombia como tal, sí se abordaron de manera extensa sus aspectos fundamentales: contranarcóticos, proceso de paz y el papel de la comunidad internacional. La reunión tampoco definió un claro paso a seguir, pero sí se planteó la posibilidad de que el contacto directo podría continuar y algunas de condiciones que lo podrían afectar. Igualmente, se evidencia una nueva agenda insinuada acerca de la colaboración entre FARC-EP y EEUU para una redefinición de la política contranarcóticos hacia el desarrollo alternativo en el marco del proceso de paz. El asunto de los misioneros secuestrados es también dicente de la importancia que el tema tiene para los estadounidenses, así como premonitorio de lo que sucederá meses después.

La reunión es de por sí de un inmenso significado, no sólo por su carácter inédito sino por los contenidos. Por parte de las FARC-EP, confirma su decisión de querer entablar una relación directa con EEUU y en particular con la política contranarcóticos. Por parte del Departamento de Estado, es clara la disposición de coadyuvar en el proceso de paz. Sin que haya quedado definido, sí se planteó como un primer encuentro de una relación a construir.

El 15 de diciembre, luego de tensas reuniones e incansables gestiones por parte de Ricardo, los militares finalmente evacuaron el Batallón Cazadores, asegurándose que las

instalaciones serían utilizadas exclusivamente por la delegación del gobierno, sin la presencia de la guerrilla. Se acordó instalar formalmente los diálogos el 7 de enero de 1999 en San Vicente del Caguán. Empero, el retiro del Ejército se hizo a regañadientes, dejando de por medio fuertes resentimientos.

El 19 diciembre, Ricardo acompañó a Pastrana a Puerto Wilches, Putumayo, donde oficialmente lanzó el Plan Colombia. Retomando algunas de las ideas del discurso del Hotel Tequendama, propuestas anunciadas en el discurso de posesión, asuntos que discutió en sus encuentros con Clinton como presidente electo y luego en su Visita de Estado, elementos del primer borrador presentado ante la visita del presidente del BID a Bogotá e incluso ideas que fueron discutidas en la reunión reservada con las FARC-EP en Costa Rica unos días antes, el discurso de Puerto Wilches fue la primera presentación que Pastrana hace en público, de manera formal y más detallada, del Plan Colombia. El lugar seleccionado mandaba un mensaje de su relación con la paz y con los cultivos de coca. Y el hecho de que se pronunció a pocas semanas del comienzo formal de las negociaciones con las FARC-EP, le daba un significado aún mayor.

Desde el comienzo deja claro que el Plan Colombia será financiado tanto con recursos nacionales como internacionales:

“Nuestro Plan Colombia es la alianza que hemos hecho con los países del mundo y con el sector privado para luchar por la paz, por los DDHH, por los derechos sociales y por la ecología.”²²⁷

Frente a las negociaciones con las FARC-EP, Pastrana es bastante explícito y directo:

“En aras de la verdadera reconciliación del pueblo colombiano, invito a los grupos insurgentes para que se hagan presentes en la preparación, conformación y ejecución de los programas y proyectos del Plan Colombia ... Mi propuesta es evidente, la insurgencia debe participar de manera activa en las decisiones del Plan Colombia.”²²⁸

En particular, se refiere al tema de los cultivos de uso ilícito:

“El Plan Colombia va a ofrecer programas eficientes de desarrollo alternativo en zonas de cultivos ilícitos. Y confío en que podremos acordar con la insurgencia los mecanismos y procedimientos que hagan posible obtener los mejores resultados en este aspecto.”²²⁹

²²⁷ *Ibíd.* p. 86

²²⁸ *Ibíd.* p. 87

²²⁹ *Ibíd.* p. 90

Los recursos serían manejados “en urna de cristal” y se anunció la creación del Fondo de Inversiones para la Paz que “se nutrirá de aportes del Estado, del sector privado y de la comunidad internacional” y que efectivamente nació a los pocos días, mediante la Ley 487 del 24 de diciembre de 1998.²³⁰

Unas semanas antes, el gobierno había presentado las bases del Plan de Desarrollo denominado “Cambio para construir la paz” para iniciar la debida discusión por parte del Consejo Nacional de Planeación.²³¹ En el capítulo cuarto, “Desarrollo y Paz: Instrumentos y prioridades para la construcción de la paz”, en la primera parte denominada “Estrategias dirigidas a zonas afectadas por el conflicto”, señala:

“El gobierno ha estructurado el Plan Colombia el cual, a través de combinar adecuadamente las acciones de atención humanitaria con las de desarrollo, dejando atrás el tradicional esquema asistencialista, adelantará su acción en tres frentes: sustitución de cultivos ilícitos por medio de programas de desarrollo alternativo, atención a la población desplazada y acciones priorizadas y focalizadas hacia regiones donde la violencia ha asumido un carácter crítico. Dado que estas problemáticas se encuentran estrechamente interrelacionadas, las acciones que el Plan Colombia emprenda buscarán la integralidad respecto a los tres frentes. La integralidad de la política de paz implica que en su conjunto las estrategias del Plan de Desarrollo y el Plan Colombia involucren no solamente la violencia generada por el enfrentamiento armado sino también aquella generada por las actividades del narcotráfico, así como la violencia ordinaria. En esta medida, las estrategias de lucha antinarcóticos experimentarán variaciones importantes en su orientación con respecto al tratamiento que tradicionalmente se le ha dado. Se diferenciarán de manera clara los lineamientos de acción frente a los cultivos ilícitos con carácter eminentemente empresarial, los cuales serán erradicados sin compensación, de aquellos con carácter de sostenimiento con los cuales miles de familias pobres derivan su sustento, y serán objeto de las acciones del Plan Colombia.”²³²

Luego de un proceso largo de lo que inicialmente se conoció como el Plan Marshall para Colombia, el año de 1998 terminó con la proclamación oficial de esa primera versión del Plan Colombia, Plan Colombia I, que se puede resumir en los siguientes aspectos centrales:

²³⁰ Ley 487 de 1998

https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=66398

²³¹ el Plan de Desarrollo fue presentado al Congreso el 7 de febrero de 1999 y aprobado el 29 de julio de 1999 mediante la Ley 508

²³² Departamento Nacional de Planeación. Plan de Desarrollo: Cambio para construir a paz. Capítulo cuarto. p. 306.

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Pastrana2_Desarrollo_%20Paz.pdf

1. Primero la paz: la salida negociada del conflicto con la FARC-EP es la prioridad y el marco general
2. Nuevo enfoque frente a la política antinarcoóticos en relación con los cultivos de uso ilícito, basado en sustitución voluntaria y desarrollo alternativo
3. Reconstrucción posconflicto focalizada en zonas afectadas por la violencia y en las poblaciones campesinos y desplazados
4. La participación de FARC-EP en la elaboración de los programas
5. Financiación nacional e internacional

Este Plan Colombia mandó un mensaje muy positivo a las guerrillas, pero sobre todo al país. El año terminó con un alto nivel de respaldo por la paz. Por fuera del ámbito público, se había establecido un canal de comunicación directa entre FARC-EP y EEUU que se esperaba podía constituirse en un elemento significativo hacia delante. Sin embargo, el año de 1998 también finalizó con otras iniciativas, en particular entre los militares en EEUU y en Colombia que nada tienen que ver con ese Plan Colombia I, pero que serán las semillas de lo que será el Plan Colombia II.

1998 fue muy interesante tanto por las relaciones colombo estadounidenses como la narrativa predominante en Washington acerca de Colombia. El año había empezado con unas relaciones bilaterales profundamente deterioradas, caracterizadas por la preeminencia del tema de las drogas, que se expresó en las difíciles relaciones con Samper y se exacerbó por el crecimiento de los cultivos de coca y la producción de cocaína. Esto, a su vez, había creado unas nuevas condiciones en el relacionamiento institucional entre los dos países, en cuanto la Policía cultivó sus propias relaciones con las diferentes instancias del gobierno estadounidense, convirtiéndose en principal benefactor de la asistencia militar, mientras el Ejército, y las fuerzas armadas en general, se veían eclipsadas por su renuencia en participar en la lucha contra las drogas, su misión netamente contrainsurgente y sobre todo su nefasto desempeño en DDHH. El conflicto armado se escaló y se complejizó, empeorando dramáticamente la situación humanitaria y de DDHH. Todo lo anterior sirvió para propiciar el imaginario del “estado fallido”, al borde de caer en manos de la insurgencia, que para finales del gobierno de Samper se había instalado en la narrativa predominante. Así mismo, dispositivos discursivos como “narcodemocracia” y “narcoguerrilla”, la nutrían.

Con el arribo de Pastrana, se presentaron nuevos elementos en las relaciones bilaterales. Por parte de EEUU, existía el deseo manifiesto de reestablecer buenas relaciones entre los dos países. A su vez, Pastrana introdujo un ingrediente central: la paz, que no sólo dominaría su agenda política nacional, sino que moldearía sus relaciones con el mundo y especialmente con EEUU. Partió de su relación personal y directa con Clinton, que desde el comienzo se vio atraído por el *give peace a chance* que mencionó Moreno del primer encuentro entre los dos mandatarios. La propuesta de paz conlleva una reformulación de la política antidrogas que se derivaría de los diálogos de paz, en la cual las FARC-EP se convertirían en aliados de EEUU en relación con los cultivos de uso ilícito. Es así que en

términos de Wendt, el interés de Pastrana se definió como la paz y se expresó en el objetivo estratégico de involucrar a EEUU como actor de la misma.

La paz también introdujo un novedoso ingrediente en el proceso de evolución de la narrativa en EEUU frente a la crisis colombiana y la manera de resolverla. Innovadora, interesante e inspiradora para algunos, ingenua para unos y estrambótica para otros, la paz como horizonte posible implantó un componente diferente en las conversaciones acerca de Colombia en Washington y alteró el marco de referencia tanto del debate público como en los círculos gubernamentales de toma de decisiones. Si bien por parte de Clinton hubo una buena acogida, en el conjunto de su administración, las diversas fuerzas en el Congreso y en el debate público, su comprensión y aceptación fue mucho menos entusiasta. El discurso de la paz afectó la evolución de la narrativa predominante, pero no la alteró de fondo, perdurando en el imaginario colectivo la noción de Colombia como “estado fallido”. Si bien la narrativa de la paz promovida por Pastrana irrumpió fuertemente en algunos ambientes políticos y sociales, la contra narrativa catastrofista del caos subsistió.

De todas maneras, Plan Colombia I constituyó una propuesta muy significativa de redireccionamiento estratégico de la política exterior de EEUU frente a Colombia. Por una parte, la premisa de involucrar a EEUU como actor primordial en los diálogos de paz, que se empezó a esbozar en la reunión en Costa Rica, significaba una novedad en la larga historia de los procesos de paz en Colombia, pero tenía antecedentes en otros casos. En el proceso de paz de El Salvador, que culminó con la firma de los Acuerdos de Paz de Chapultepec el 16 de enero de 1992, EEUU jugó un papel determinante, en especial en relación con los militares salvadoreños, aunque actuó tras escenas y no hizo parte formal del acompañamiento internacional.²³³ En el caso de Guatemala, en el que se firmó el Acuerdo de Paz Firme y Duradera el 29 de diciembre de 1996, el rol de EEUU también fue fundamental y sí hizo parte formal del grupo de países amigos.²³⁴ Pero el caso colombiano tenía la especificidad novedosa de articular el proceso de paz con la solución al problema del narcotráfico, replanteando de fondo la lógica imperante, y por tanto con un potencial impacto en otras naciones de América Latina, particularmente la zona andina.

1998 finalizó con mucho apoyo por la paz y altas expectativas por el inicio de las negociaciones el año próximo, así como la buena acogida que Plan Colombia I había suscitado nacional e internacionalmente. A la vez, en EEUU el año se cerraría con la aprobación por parte de la Cámara de Representantes el 19 de diciembre de dos cargos de *impeachment* por perjurio y obstrucción de justicia contra Clinton. Es así que tanto allá como acá, 1999 sería un año de desenlaces.

²³³ El grupo de países amigos estuvo conformado por Colombia, México, Venezuela y España

²³⁴ Los otros integrantes fueron Colombia, España, México, Noruega y Venezuela

4. 1999: Del Plan Colombia I al Plan Colombia II

1999: Del Plan Colombia I al Plan Colombia II cronología básica	
7 enero	la silla vacía
3 marzo	asesinato tres indigenistas
6 mayo	Agenda Común
26, 28 mayo	Ruido de Sables: renuncia Lloreda, reunión Tolemaida
16 julio	visita de Ramírez y Tapias a Washington
10 agosto	visita de Pickering a Bogotá
17 septiembre	alocución televisada Pastrana: Plan Colombia 1.5
24 octubre	instalación formal de negociaciones gobierno FARC-EP
19 diciembre	inauguración Batallón Contranarcóticos

El tumultuoso comienzo del proceso de paz

Así como el año 1998 terminó con muchas expectativas, el año 1999 se inició con nubarrones y dificultades.

El 3 de enero se filtró a varios medios de comunicación la noticia sobre la reunión que se había sostenida entre el Departamento de Estado y las FARC-EP en Costa Rica.²³⁵ Al día siguiente, en su rueda de prensa diaria, el vocero del Departamento de Estado, James Rubin, confirmó que la reunión efectivamente se había realizado:

“Sí, ante la solicitud del gobierno colombiano y con su participación, un funcionario de rango medio del Departamento de Estado se reunió a mediados de diciembre en Costa Rica con representantes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. Participamos en la reunión para demostrar nuestro respaldo al proceso de paz colombiano, para insistirle a las FARC-EP que informe acerca de todos los ciudadanos estadounidenses secuestrados en Colombia, para instarles a suspender todo ataque contra ciudadanos y negocios estadounidenses en Colombia y para decirle a las FARC-EP que los esfuerzos de

²³⁵ En la entrevista con Luis Alberto Moreno, él asegura que en el Departamento de Estado existe certeza de que Álvaro Leyva fue la fuente de la filtración, mientras que, en la entrevista con Leyva, él lo niega

contranarcóticos de EEUU y Colombia, incluyendo la erradicación aérea, no son negociables y serán continuados. Aunque no hay más reuniones programadas, estamos preparados para considerar futuras reuniones.”²³⁶

Ante la insistencia de los periodistas, Rubin no quiso o no pudo entrar en detalles y se vio a gatas para contestar varias de las preguntas. No mencionó el nombre de Chicola, no supo precisar las fechas de la reunión, no sabía los nombres ni el número de secuestrados estadounidenses en Colombia y no pareció entender cuando le preguntaron acerca del hecho de que la reunión se había realizado en el apartamento de una persona perseguida por la justicia colombiana. Algunos fueron incisivos en querer precisar si se había alterado la política de no negociar con terroristas, ante la cual Rubin reiterativamente repitió que la reunión no había constituido una negociación. A los pocos días, el propio Chicola les confirmó a los medios de comunicación que él había sido el funcionario presente.

La filtración causó gran revuelo. *The Washington Post* calificó el encuentro como un cambio agudo en la política exterior, mientras el *Miami Herald* le dedicó su editorial a la paz en Colombia.²³⁷ Con el tiempo, la filtración tuvo un efecto nefasto, ya que, en la práctica se suspendió la relación entre el Departamento de Estado y las FARC-EP, abortando lo que prometía ser una veta de trabajo muy prometedora. Por otra parte, el incidente tuvo un efecto muy negativo para los funcionarios directamente involucrados, especialmente Romero.²³⁸

En vísperas del tan esperado inicio de los diálogos, en entrevista con *The New York Times*, Pastrana fue cauteloso: “Vamos a instalar una mesa de diálogo para ver si hay interés en llegar a una mesa de negociación.” Pero fue muy claro al referirse al papel de EEUU:

“En el Congreso de EEUU hay quienes creen que solo mediante medidas represivas de policía se le puede poner fin al negocio. Yo mantengo que, por primera vez, hay una ventana de oportunidad diferente, que la guerrilla está diciendo que está dispuesta a erradicar cultivos de drogas. Es la primera oportunidad que tenemos para considerar nuestra política de combatir el tráfico de drogas de una manera diferente. ¿Por qué no se contempla?”²³⁹

²³⁶ James Rubin briefing. January 4, 1999

<https://1997-2001.state.gov/briefings/9901/990104db.html>

²³⁷ “Sorpresa en EEUU por cumbre con FARC-EP”. El Tiempo. 6 de enero de 1999.

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-876607>

²³⁸ Clinton postuló a Romero como jefe de la Oficina de Asuntos del Hemisferio Occidental a comienzo de 1999, pero el Senado se negó a ratificarlo, ocupando el cargo de forma interina hasta que Clinton lo nombró en comisión en diciembre 2000.

²³⁹ Diana Jeanne Schemo. "[Bogota Sees Drug War as Path to Peace](https://www.nytimes.com/1999/01/06/world/bogota-sees-drug-war-as-path-to-peace.html?searchResultPosition=43)". The New York Times. January 6, 1999. <https://www.nytimes.com/1999/01/06/world/bogota-sees-drug-war-as-path-to-peace.html?searchResultPosition=43>

El 7 de enero se realizó la instalación de los diálogos en la plaza central de San Vicente del Caguán, con la presencia de cerca 1500 invitados especiales a nivel nacional como internacional²⁴⁰, que incluía el cuerpo diplomático acreditado en Bogotá, entre ellos el embajador de EEUU Kamman, más 600 periodistas acreditados.

No obstante, el cubrimiento mediático de la histórica ocasión giró en torno a la ausencia de Marulanda en la ceremonia de instalación, que quedó gráficamente registrada con la imagen de Pastrana sentado sólo en el escenario al lado de la silla vacía reservada para el legendario dirigente guerrillero. Voceros de las FARC-EP explicaron que Marulanda se había ausentado por razones de seguridad.²⁴¹

Pastrana expresó el compromiso de su gobierno con la paz:

“El crecimiento de la convivencia pacífica hará posible la aplicación del Plan de Desarrollo ‘Cambio para construir la paz’ en toda su capacidad y del Plan Colombia en todo su significado. ... El paso que damos hoy se ha ganado el respaldo de la comunidad internacional.”²⁴²

Por su parte, Joaquín Gómez leyó el discurso enviado por Marulanda. En un lenguaje sencillo, se centra en la historia del conflicto, sus causas sociales y los intentos fallidos por lograr una salida negociada. También exigió respeto en el trato:

“Consideramos que es necesario para ambientar el proceso de paz que hoy se inicia que nuestros adversarios terminen con el lenguaje calumnioso de narcoguerrilleros, bandidos, terroristas, narcobandoleros, etc. Porque la confrontación no se gana con sandeces, sino haciendo una sociedad más justa, para terminar con las causas objetivas de la violencia.”²⁴³

El discurso fue una dura crítica al Estado y habló más del pasado que del futuro, el cual fue reseñado de manera crítica por los medios masivos de comunicación, quienes se

²⁴⁰ Entre los invitados especiales se encontraban los expresidentes Daniel Ortega de Nicaragua y Ramiro de León Carpio de Guatemala y los premios nobel Gabriel García Márquez y Rigoberta Menchú <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-873534>

²⁴¹ En la entrevista realizado con él, Ricardo afirma: “tres personas entraron a la zona de distensión con el supuesto objetivo de asesinar a mí, para que, ya había la zona de distensión, al asesinar a mí, lo que radiaba ante la comunidad nacional e internacional era que era la guerrilla y hasta ahí llegaba el proceso y ni siquiera se iniciaban los diálogos”.

²⁴² Hechos de Paz pp. 162

²⁴³ *Ibíd.* p. 165

preguntaban sobre las reales intenciones de la guerrilla.²⁴⁴ Lo que prometía ser un inicio positivo, terminó enviando un mensaje de dudas. El propio Pastrana lo calificó así:

“El país y el mundo registraron el hecho de la ‘silla vacía’ como el primer desplante de las FARC-EP a un país que cifraba sus esperanzas en el incipiente proceso, pero también constataron la dignidad y la firmeza de un gobierno dispuesto a todo por la paz.”²⁴⁵

Al día siguiente de la instalación de los diálogos, se iniciaron una serie de masacres a población civil por parte de los paramilitares. El 13 de enero, Carlos Castaño, líder de las AUC, emitió un comunicado en el cual propone “iniciar conversaciones con nuestro movimiento antsubversivo, que conduzcan a una negociación simultánea y paralela a la que adelantan el gobierno con la guerrilla.”²⁴⁶ El 18 de enero, en una carta abierta al presidente, las FARC-EP denuncian la ofensiva paramilitar y anuncian su decisión de “congelar los diálogos iniciados, dejando las propuestas sobre la mesa hasta ver resultados satisfactorios contra el paramilitarismo”²⁴⁷ e hicieron entrega al gobierno de una lista de militares activos señalados de tener nexos con los grupos paramilitares, citando, en algunos casos, investigaciones en curso por parte de la Procuraduría.

La noticia del congelamiento, menos de dos semanas después de la silla vacía, propinó otro golpe a la credibilidad del proceso de paz. Además, se sentó un precedente que se convertiría en uno de los rasgos de los diálogos en el Caguán: las frecuentes interrupciones propiciadas por decisiones unilaterales de levantarse de la mesa por una de las dos partes, como protesta por alguna acción o conducta de la contraparte, que impidió generar una dinámica de regularidad.

El congelamiento por parte de las FARC-EP fue una muestra del inmenso peso que el paramilitarismo tendría sobre el proceso. Las acciones de las AUC a lo largo de los diálogos del Caguán afectarían las dinámicas del conflicto armado y la situación de orden público, con un altísimo saldo humanitario. Asimismo, el paramilitarismo fue una fuente de permanente perturbación en las relaciones entre el gobierno y las FARC-EP. La campaña de presión para obtener por parte del gobierno un reconocimiento político con miras a una negociación política de manera paralela a la guerrilla agitó el debate en la opinión pública

²⁴⁴ “Tensión por zona de distensión” El Tiempo. 26 de diciembre de 1999.

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-959937>

²⁴⁵ Pastrana p. 142

²⁴⁶ “Paras aceptan iniciar diálogos”. El Tiempo. 14 de enero de 1999.

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-864225>

²⁴⁷ “Carta abierta de las FARC-EP al presidente de la Republica: Suspendido el diálogo esperando resultados contra el paramilitarismo, Montañas de Colombia, 18 de enero de 1999” en Villarraga, Álvaro (compilador y editor). Diálogo, negociación y ruptura con las FARC-EP-EP y con el ELN, 1998-2002. Biblioteca de la Paz. Tomo V. Fundación Cultura Democrática. Bogotá. 2009. p. 175

nacional. El gobierno no se demoró en rechazar esa posibilidad. En un comunicado del Alto Comisionado para la Paz, condenó la cruenta ofensiva paramilitar y fija la posición del gobierno frente a la AUC:

“Se ha dispuesto la intensificación del combate contra grupos de autodefensa y justicia privada con total independencia del proceso de paz iniciado con los movimientos insurgentes, sobre el entendido de que su desmantelamiento es una tarea que corresponde lograr exclusivamente al Estado y que esa obligación no está ni estará sujeta al desarrollo y los resultados del proceso de diálogo y negociación con la insurgencia.”²⁴⁸

El paramilitarismo también constituiría uno de los asuntos más álgidos de las relaciones entre EEUU y Colombia. Desde los años de la administración Carter, los informes anuales de DDHH del Departamento de Estado documentaban las violaciones cometidas por las fuerzas armadas y en los años noventa advertían también acerca de los nexos entre militares y paramilitares. Sin embargo, en el informe correspondiente al año 1998, que fue hecho público el 26 de febrero de 1999, por primera vez se mencionaron los nombres propios de dos altos mandos militares:

“Acusaciones creíbles de cooperación con grupos paramilitares, incluyendo ocasiones tanto de apoyo silencioso como colaboración directa por parte de integrantes de las fuerzas armadas, en particular el Ejército, continúan. Hubo arreglos tácticos entre comandantes militares locales y grupos paramilitares en algunas regiones y grupos paramilitares operaron libremente en algunas áreas bajo el control de los militares. Las autoridades designaron a dos oficiales de alto rango con lazos con los grupos militares a puestos de liderazgo: general brigadier Rito Alejo del Río Rojas y general brigadier Fernando Millán Pérez.”²⁴⁹

La mención de los generales con nombres propios mandó un cimbronazo al Ejército. Se trataba de dos de los más influyentes militares, que habían sido cercanos en su momento al general Bedoya. En el caso de general Del Río, como comandante de la Brigada XVII entre 1995 y 1998, había trabajado muy de la mano del entonces gobernador de Antioquia, Álvaro Uribe, en la creación de las Convivir en el Urabá antioqueño. El señalamiento hecho por el Departamento de Estado fue interpretado como una lesión al honor militar, fortaleció el espíritu de cuerpo y aumentó el malestar de los militares, sumándose a la inconformidad

²⁴⁸ “Posición del gobierno nacional frente a las Autodefensas Unidas de Colombia AUC, Comunicado. 19 de enero de 1999” en Hechos de Paz. p. 297-298

²⁴⁹ Colombia Country Report on Human Rights Practices for 1998. released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, U.S. Department of State on February 26, 1999. https://1997-2001.state.gov/global/human_rights/1998_hrp_report/colombia.html

con la zona de distensión, exacerbando aún más las tensiones entre Lloreda y Ricardo. Este último, en relación con la molestia de los militares, afirmó:

“En este momento había una persona al mando de Ejército²⁵⁰ que no compartía ningún proceso de paz y esa persona creaba un mal ambiente. Hay muchas versiones sobre eso. Pero yo creo que el responsable fue Rodrigo Lloreda. Yo muchas veces me reuní con él, semanalmente, una vez en su casa y la otra en mi casa, y le informaba de todo. Una vez, le dije, Ministro, por qué no les transmite a los militares que todo lo que estamos haciendo es por el bien institucional de la democracia, de la seguridad del país e incluso de la misma vida de los militares que la están perdiendo en el conflicto. Pero el ministro Lloreda, con todo respeto, pues no se debe hablar mal de los fallecidos,²⁵¹ firmaba los decretos, pero a su vez hablaba mal de la zona de distensión.”²⁵²

El informe de DDHH puso en evidencia las dinámicas propias y misiones institucionales específicas de cada una de las diferentes instancias de la política exterior estadounidense, no siempre armónicas. Mientras el Departamento de Estado acrecentaba su preocupación por la relación de militares colombianos con los grupos paramilitares, el Departamento de Defensa continuaba profundizando su relación con el Ejército colombiano en desarrollo del Acuerdo de Cooperación Militar.

El 12 de febrero, Clinton fue absuelto por el Senado de los cargos de *impeachment*, que le permitió superar una situación que afectaba profundamente sus relaciones con el Congreso y facilitó abordar en un clima distinto otros asuntos como la política frente a Colombia.

El 25 de febrero, tres activistas indigenistas estadounidenses - Ingrid Washinawutok, Terence Freitas y Leheena Gay - que se encontraban en Arauca trabajando con los U'wa, fueron retenidos por las FARC-EP. El 5 de marzo, los cuerpos de los tres fueron encontrados sin vida al lado venezolano de la frontera, con señales evidentes de tortura. Las FARC-EP eventualmente reconocieron su responsabilidad y se comprometieron a realizar una investigación interna.²⁵³

²⁵⁰ El Comandante del Ejército era el general Jorge Enrique Mora

²⁵¹ Lloreda falleció el 13 de enero de 2000

²⁵² entrevista con Víctor G. Ricardo

²⁵³ Con el tiempo la investigación se realizó y Granobles, comandante de FARC-EP en Arauca y hermano del Mono Jojoy, fue determinado como el responsable de los hechos, por lo que se le realizó un juicio revolucionario que dictaminó su ajusticiamiento, del cual se salvó por la intervención de su hermano. Con la muerte de éste en 2010, Granobles fue expulsado de las FARC-EP y se rumora que hoy vive en la clandestinidad en Venezuela <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/el-hermano-del-mono-jojoy-granobles-no-llego-para-desmovilizacion-de-las-FARC-EP-90548>

El impacto en EEUU fue enorme, propiciándole un daño brutal a la percepción del proceso de paz. El mismo día que se conoció la noticia, la Embajada de EEUU en Bogotá emitió un comunicado: “Condenamos a FARC-EP en los términos más fuertes posible por este bárbaro acto terrorista”. Los respectivos congresistas de cada una de las tres familias²⁵⁴ denunciaron el hecho y realizaron gestiones ante el Departamento de Estado y el Departamento de Justicia para que los responsables fueran llevados ante la justicia. El 13 de marzo el Embajador Kamman volvió a condenar los asesinatos, exigió que las FARC-EP entregaran a los autores, dejó abierta la posibilidad de que éstos fuesen pedidos en extradición y dictaminó que no habría contactos con las FARC-EP hasta que no se hiciera justicia sobre los autores.²⁵⁵ La negativa de las FARC-EP de entregar a los responsables a la justicia se convirtió en un factor agravante. Por esos días, Olga Marín recibió una llamada de Phil Chicola informándole formalmente que todo posible contacto se había suspendido.²⁵⁶

El tratarse de activistas indigenistas tuvo un mayor impacto en las esferas demócratas, sensibles a los DDHH y favorables al proceso de paz. A los republicanos les brindó amplia munición para demonizar a las FARC-EP y propiciar la narrativa catastrófica de “estado fallido”. Gilman le pidió a Pastrana romper los diálogos con las FARC-EP, mientras que Burton afirmó que EEUU debería concentrarse en suministrar las herramientas a la Policía y el Ejército para derrotar a la guerrilla.²⁵⁷

El asesinato de los indigenistas marcó un antes y después en el debate en EEUUU acerca del proceso de paz en Colombia. Según Russell Crandall, “El caso de los tres activistas estadounidenses asesinados sirvió para introducir una línea más dura de EEUU hacia las FARC-EP.”²⁵⁸ Para Diana Rojas, el viraje fue importante: “De un inicial apoyo moderado a la estrategia de paz del gobierno Pastrana, EEUU pasa a una actitud más escéptica y crítica.”²⁵⁹

El 10 de abril, se anunció la decisión del presidente Pastrana de retirar del servicio a los generales Millán y del Río. Si bien el presidente constitucionalmente tiene la potestad discrecional de llamar a calificar servicios a los militares, lo cual no implica una sanción, ni genera inhabilidades ni antecedentes, ni los priva de sus pensiones como oficiales en uso de buen retiro, la decisión de retirar a Millán y del Río tuvo un efecto político mayor. Se trataba precisamente de los dos generales mencionados en el informe del Departamento de Estado, pero también hacían parte de la lista que había entregado las FARC-EP. La

²⁵⁴ Washinawutok era de Wisconsin, Freitas de California y Gay de Hawaii

²⁵⁵ “EEUU podría pedir extradición de asesinos”. El Tiempo. 13 de marzo de 1999.

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-880945>

²⁵⁶ entrevista con Olga Marín

²⁵⁷ “Piden romper diálogos con FARC-EP”. El Tiempo. 15 de abril de 1999.

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-908826>

²⁵⁸ Crandall, Russell. Driven by Drugs: US Policy Toward Colombia. Lynne Rienner Publishers. Boulder, Colorado. 2008. p. 121

²⁵⁹ Rojas p. 37

decisión fue interpretada como una concesión del gobierno a las FARC-EP, exacerbando aún más el malestar de los militares.²⁶⁰

Al mes siguiente, alrededor de 1.500 personas, entre ellos militares en retiro, empresarios y políticos, se reunieron en el Hotel Tequendama para rendirle un homenaje de desagravio a los ahora ex generales Milán y del Río. El orador central fue Uribe, exgobernador de Antioquia, quien se perfilaba como el más duro crítico del proceso de paz. Pronunció un discurso vehemente en contra de la zona de distensión, las excesivas concesiones a las FARC-EP y el maltrato a las fuerzas armadas.²⁶¹ Estas voces de oposición frontal al proceso de paz fueron una clara señal del comienzo del resquebrajamiento del amplio respaldo político con el cuál se habían instalado los diálogos solo unos meses atrás.

Los diálogos con las FARC-EP seguían formalmente congelados. Sin embargo, las partes se reunían de manera informal con miras a allanar salidas. En una de ellas, a comienzos de abril, las FARC-EP le presentaron al Alto Comisionado para la Paz la propuesta de adelantar un programa piloto de sustitución de cultivos de uso ilícito en Cartagena del Chairá, Caquetá, municipio aledaño a la zona de distensión. La propuesta desarrollaba las ideas planteadas por Marulanda desde su primer encuentro con Pastrana, quien luego las compartió con Clinton, que después fueron discutidas en la reunión en Costa Rica e incluidas en el Plan Colombia presentado por Pastrana en Puerto Wilches. Algunos especularon que se trataba de una jugada para “recuperar la deteriorada imagen internacional tras la muerte de los tres indigenistas estadounidenses”.²⁶² En una reunión pocos días después con el Defensor del Pueblo, José Fernando Castro, se precisó que la propuesta implicaría la desmilitarización del municipio.²⁶³ De inmediato, surgieron varias voces señalando que se trataba de una estrategia de las FARC-EP para ampliar aún más la zona de distensión, ya de por sí bastante controvertida.²⁶⁴ El gobierno recibió la propuesta, señaló que la estudiaría y que podría discutirse una vez reiniciado el diálogo.

²⁶⁰ “Ruedan cabezas de dos generales”. El Tiempo. 10 de abril de 1999.

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-917042>

²⁶¹ Isacson, Adam. “Colombia: enmendando el ‘pacto’. El cambio en el equilibrio civil-militar en la Colombia de Álvaro Uribe” en Agüero, Felipe y Fuentes, Claudio (editores). *Influencias y resistencias: militares y poder en América Latina*. FLACO. Santiago de Chile. 2009.

<https://books.google.com.co/books?id=JgdNDwAAQBAJ&pg=PT167&lpg=PT167&dq=destitución+Millan+y+del+rio+1999>

²⁶² “Despeje para sustitución”. El Tiempo. 10 de abril de 1999.

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-917175>

²⁶³ “FARC-EP sí van tras otro despeje: Defensor”. El Tiempo. 11 de abril de 1999.

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-915713>

²⁶⁴ “La estrategia del despeje” por Juan José Ramírez. El Tiempo. 20 de abril de 1999.

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-898633>

Así como el proceso se había originado con una reunión directa entre Pastrana, como presidente electo, y Marulanda, y dado que el reencuentro previsto para 7 de enero en la instalación no se había realizado, se acordó acudir de nuevo a esa instancia máxima.

El 2 de mayo, en Caquetania, Pastrana volvió a encontrarse con Marulanda, en esta ocasión como presidente en ejercicio. Las discusiones giraron en torno a la zona de distensión y la agenda para la negociación. Suscribieron una corta declaración, que fue bautizado como el Acuerdo de Caquetania y anunciaron: “acordamos establecer a partir del mes de mayo la iniciación del período de negociación y diálogo en los puntos de agenda común ya acordados los cuales se darán a conocer por medio de los voceros.” Finaliza informando que “conformaremos de común acuerdo, una comisión internacional de acompañamiento que permita servir de verificadora para superar cualquier inconveniente que se pueda presentar.”²⁶⁵

Sin duda el impacto político del encuentro entre Pastrana y Marulanda fue significativo. Como resultado inmediato, el 6 de mayo los equipos negociadores firmaron la “Agenda común por el cambio hacia una nueva Colombia, Gobierno Nacional - FARC-EP”, en términos históricos, la agenda más amplia jamás pactada con la insurgencia en Colombia, consistente en doce puntos,²⁶⁶ cada uno con sus respectivos subtemas, en total 46. Aunque la Agenda Común fue recibida positivamente por amplios sectores políticos, también recibió fuertes críticas, por su alcance y la amplitud, así como por no hacer mención de la dejación de armas. El hecho que coincidiera en gran parte con los doce puntos de la “Plataforma para un gobierno de reconstrucción y reconciliación nacional” de las FARC-EP era muestra para algunos que el gobierno se había dejado imponer la agenda de la insurgencia.

En el Ejército despertó especial malestar el punto 10: Fuerzas Militares. Nunca antes, en la larga historia de los procesos de paz en Colombia, se había incluido este tema para ser discutido con la insurgencia. Esto se sumaba al descontento con la zona de distensión que se exacerbaba por esos días por rumores de la posible prolongación indefinida.²⁶⁷

²⁶⁵ “Acuerdo de Caquetania, suscrito entre el Presidente de la Republica, Andrés Pastrana Arango, y el Comandante de las FARC-EP, Manuel Marulanda Vélez” en Villarraga, Álvaro (compilador y editor). Diálogo, negociación y ruptura con las FARC-EP-EP y con el ELN, 1998-2002. Biblioteca de la Paz. Tomo V. Fundación Cultura Democrática. Bogotá. 2009. p. 178

²⁶⁶ Los puntos: 1. Solución política negociada 2. Protección de los DDHH como responsabilidad del Estado 3. Política agraria integral 4. Explotación y conservación de los recursos naturales 5. Estructura económica y social 6. Reformas a la justicia, lucha contra la corrupción y el narcotráfico 7. Reforma política para la ampliación de la democracia 8. Reformas del Estado 9. Acuerdos sobre Derecho Internacional Humanitario 10. Fuerzas Militares 11. RRII 12. Formalización de los acuerdos

²⁶⁷ desde su establecimiento oficial el 7 de noviembre de 1998 por tres meses, la zona de distensión fue prolongada por períodos cortos, generalmente de tres meses, a lo largo del proceso, hasta su suspensión final el 20 de febrero de 2002

La Agenda Común le dio un nuevo impulso momentáneo al proceso de paz. En consecuencia, Pastrana realizó modificaciones en el equipo negociador, por ejemplo, con la inclusión por primera vez en un militar, el general en retiro Gonzalo Forero Delgadillo. Pese a gozar de mucho aprecio en las filas castrenses, en su condición de retirado se encontraba bastante alejado de las deliberaciones internas del Ejército y poco sirvió para apaciguar el malestar creciente.

En la primera mitad de 1999, el proceso de paz tuvo un inicio dificultoso, simbolizado por la silla vacía, y recibió unos golpes severos, en particular el asesinato de los indigenistas. En términos constructivistas, estos hechos de la realidad se convierten en factores materiales que afectan el debate público y por tanto la toma de decisiones en Washington, en la medida en que le restan credibilidad a la narrativa de la paz y refuerzan la del “estado fallido”, un claro ejemplo de cómo factores materiales y de las ideas se combinan en la definición de los ámbitos institucionales que determinan las políticas. Por otra parte, en Colombia, aumentaron las fricciones con los militares y se empezaron a escuchar las primeras voces en el debate público de abierta oposición, causando graves grietas en el respaldo abrumador inicial, limitando la gobernabilidad de Pastrana y reduciendo su capacidad de ejercer liderazgo e iniciativa, dos elementos fundamentales de los países débiles en las relaciones asimétricas según los planteamientos teóricos de Womack.

Ruido de Sables: Hacia un nuevo interés estratégico

Esas tensiones entre los militares y el gobierno de Pastrana, cada vez más evidentes, llamaron también la atención en EEUU. En un editorial a mediados de mayo, *The New York Times* advirtió acerca de las presiones de los militares colombianos sobre Pastrana y fueron muy críticos de la ambivalencia de la administración Clinton frente a Colombia.

“La administración Clinton le ha dado un importante apoyo a los diálogos de paz y la promoción de DDHH. Pero ha debilitado ambos por su creciente involucramiento con los militares. Los nexos de Washington con los militares han convertido a oficiales estadounidense en apologistas y seguidores de un grupo brutal y antidemocrático y alienta a los militares a continuar desafiando al gobierno de Pastrana. Son los civiles, bien intencionados pero débiles, quienes requieren el apoyo.”²⁶⁸

Las desavenencias entre los militares y el gobierno se evidenciaron en el deterioro de la relación con el ministro Lloreda en el mes de mayo, que el propio Pastrana recuenta de manera bastante pormenorizada en sus memorias.²⁶⁹ Según su relato, al finalizar el primer

²⁶⁸ “Waging Peace in Colombia”. The New York Times. May 15, 1999.

<https://www.nytimes.com/1999/05/15/opinion/waging-peace-in-colombia.html?searchResultPosition=9>

²⁶⁹ Pastrana 189-194

Consejo de Ministros que se realizó después de la firma de la Agenda Común, Lloreda solicitó de manera abrupta que el tema de la paz sea analizado en dicha reunión, a lo cual Pastrana respondió que era un asunto de su fuero determinar cuándo sería llevado a ese escenario y que deberían reunirse los dos para tratar el asunto. Un viaje al exterior por parte de Lloreda por razones médicas impidió que dicha reunión tuviese lugar en los días siguientes. A su regreso, Pastrana estaba en vísperas de ser el anfitrión del XI Consejo Presidencial Andino en Cartagena. Ante la solicitud de Lloreda de reunirse con Pastrana, se le informó que dicha reunión se realizaría después de la cumbre al regreso del presidente a Bogotá.

Por esos días se debatía en los medios la posibilidad de prórroga indefinida de la zona de distensión, asunto que nunca fue contemplado públicamente por el gobierno, lo cual se prestó para acrecentar las diferencias existentes entre Lloreda y Ricardo. Al respecto, Ricardo relata lo siguiente:

“Yo llegue a Palacio (de Nariño) y en la entrada los periodistas me preguntaron acerca de unas declaraciones que había hecho el ministro (Lloreda) que no concordaban con lo que estábamos haciendo. Yo simplemente le contesté que la política del gobierno es está, a lo que insistieron que lo que había dicho el ministro era totalmente contrario, a lo que respondí que de pronto lo habían malinterpretado y que yo lo que sí tenía muy claro era que el presidente de la república se llamaba Andrés Pastrana. Esas declaraciones parece que causaron bastante irritación.”²⁷⁰

El 26 de mayo, mientras Pastrana se prestaba para dar su discurso inaugural en Cartagena, Lloreda convocó una rueda de prensa en Bogotá y anunció su renuncia al cargo de Ministro de Defensa. Al respecto, Ricardo relata lo siguiente:

“Renunció e inmediatamente comenzaron a producirse renuncias de los comandantes de división, que después, según algunos de ellos mismos me dijeron, habían sido forzados a renunciar, pero que crearon un hecho muy complicado, inclusive algunos cuerpos de seguridad me aconsejaron a mí que me cuidara en esos días.”²⁷¹

En total, fueron 22 generales los que presentaron sus renuncias en solidaridad con Lloreda, lo cual desató una crisis sin precedentes, que los medios calificaron como Ruido de Sables, término utilizado para denominar los eventos de insubordinación militar frente al poder civil que ha caracterizado la historia reciente colombiana.²⁷²

²⁷⁰ entrevista con Víctor G. Ricardo

²⁷¹ entrevista con Víctor G. Ricardo

²⁷² los casos más connotados de Ruido de Sables sucedieron en torno a la destitución de generales: general Ruiz Novoa en el gobierno de Valencia (1965), general Landazábal en el

Pastrana convocó de inmediato a la cúpula militar para que se hiciera presente en Cartagena, la cual se desplazó desde Bogotá.²⁷³ La reunión se sostuvo esa misma tarde en la Casa de Huéspedes. Según Pastrana, fue un intercambio franco, en el cual los militares expresaron las inquietudes de sus respectivos cuerpos, en particular en relación con la zona de distensión y su prórroga indefinida, así como quejas frente a la supuesta persecución por parte de la Procuraduría. Solicitaron que se realizara una reunión del presidente con el alto mando en pleno en la base militar de Tolemaida, a la cual Pastrana accedió.²⁷⁴ Pese a la foto del presidente rodeado de la cúpula al finalizar la reunión, la tensión se mantuvo, tanto en los medios de comunicación como en los cuarteles.

El 28 de mayo, Pastrana se desplazó hacia Tolemaida, donde lo esperaban los comandantes de divisiones y brigadas. La reunión fue larga y a puerta cerrada, de la cual Pastrana, a diferencia de la reunión en Cartagena del 26, da poca información en sus memorias, más allá de informar de haberles asegurado que la prórroga indefinida de la zona de distensión no estaba en sus planes. Pese a que Pastrana logró convencer a los generales retirar sus respectivas renuncias, durante días se mantuvo un estado de alerta en el país. Aunque el propio Pastrana lo consideró exagerado, se vio obligado en sus memorias aclarar lo siguiente: “la institucionalidad nunca estuvo en peligro ese 26 de mayo.”²⁷⁵

Ruido de Sables, es decir la renuncia de Lloreda y la reunión en Tolemaida, desató un terremoto político y mediático que marcó un hito en las relaciones cívico militares en la administración de Pastrana. Pastrana nombró a Luis Fernando Ramírez²⁷⁶ como Ministro de Defensa con la tarea de manejar la tensa y delicada situación con los militares.

Más allá de los pormenores del Ruido de Sables, con el tiempo ciertos virajes del gobierno Pastrana se pueden leer como derivados directos o indirectos de la crisis, en materia de política de paz, relaciones con EEUU y mayores concesiones a los militares, que insinuarían un cambio del interés estratégico.

Por su parte, el embajador Moreno había venido organizando visitas a nivel internacional a la zona de distensión como apoyo al proceso. Una de esas primeras fue la de una delegación

gobierno de Betancur (1984), general Samudio en el gobierno de Barco (1988) y general Bedoya en el gobierno de Samper (1997)

²⁷³ en la reunión participaron el general Fernando Tapias, Comandante General de las Fuerzas Militares; general Rafael Hernández, Jefe del Estado Mayor Conjunto; general Jorge Enrique Mora, Comandante del Ejército; Alfonso Ordóñez, Comandante encargado de la Fuerza Aérea; el almirante Sergio García, Comandante de la Armada Nacional; y el general Rosso José Serrano, Director General de la Policía Nacional

²⁷⁴ Pastrana p. 195-200

²⁷⁵ Pastrana p. 200

²⁷⁶ “Luis F. Ramírez, nuevo MInDefensa”. El Tiempo. 30 de mayo de 1999.

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-899443>

del Congreso de EEUU, liderada por el representante a la cámara William Delahunt, demócrata de Massachusetts, que el 4 de junio se reunió en el Caguán con las FARC-EP,²⁷⁷ significativa por ser una muestra que un sector de los demócratas seguía apoyando el proceso. Sin embargo, el tema de los indigenistas dominó tanto la reunión como el cubrimiento mediático. Según Delahunt, las FARC-EP informaron que aún estaban investigando el caso, pero su negativa a comprometerse a entregar a los eventuales responsables lo dejó insatisfecho. Reiteró su respaldo a los diálogos, pero dejó claro que su posición no reflejaba la opinión de muchos de sus colegas, mientras que la visión crítica de algunos, como Gilman y Burton, tenía cada vez más adherentes.²⁷⁸ Para finales de junio, Richard Grasso, presidente de la Bolsa de Nueva York, visitó el Caguán, en palabras de Pastrana, para “mostrarles cómo funciona el mundo.”²⁷⁹ Si bien esas visitas eran un reflejo del interés que existía en la comunidad internacional por el proceso de paz y tuvieron un efecto mediático positivo, no produjeron compromiso concreto alguno.

Mientras tanto, la confrontación armada se acrecentaba. A comienzos de julio, se registró un escalamiento bélico que fue interpretado por analistas como un intento por parte de las FARC-EP de mostrar fuerza antes del inicio formal de la negociación.²⁸⁰ Una de las zonas más afectadas fue Cundinamarca, que genera especial impacto en Bogotá.

La intensificación de la guerra también se sintió en EEUU. A mediados del mes de julio, *The New York Times*, publicó unos informes extensos sobre la ofensiva guerrillera. El primero describió la magnitud de las operaciones militares, y en particular su impacto sobre Bogotá, así como las posibles motivaciones de la insurgencia.²⁸¹ El segundo explora la relación entre el Ejército colombiano y EEUU y las reacciones de las ONGs de DDHH en Washington, en particular en lo que tiene que ver con la ampliación del programa de compartir inteligencia, autorizado solamente con la intención de combatir al tráfico de drogas, pero que, según un oficial colombiano citado, “como las guerrillas operan en las zonas que producen drogas y son parte de las redes de tráfico, alguna información acerca de ellas sí se está compartiendo.” Termina con una declaración de Jorge Briceño de FARC-EP: “Esto no es

²⁷⁷ Delahunt fue acompañado por un grupo de asesores de los congresistas Sam Gedjenson, Xavier Becerra, Jim Davis, Dennise Kucinich, Barbara Lee, Constance Morella y Robert Wexler, todos demócratas

²⁷⁸ “Política de EU frente a FARC-EP debe ser revisada”. 15 junio 1999

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-902029>

²⁷⁹ Pastrana p. 217

²⁸⁰ originalmente la instalación formal de la negociación se había fijado para el 7 de julio, luego fue postergada para el 20 de julio y posteriormente adelantada para el 19 de julio para no coincidir con la instalación del Congreso de la República; sin embargo, el 18 de julio fue suspendida y no se realizaría sino hasta el 24 de octubre de 1999

²⁸¹ “As Colombia Declares Alert, Rebel Offensive Rages On” by Larry Rohter. *The New York Times*. July 12, 1999. <https://www.nytimes.com/1999/07/12/world/as-colombia-declares-an-alert-rebel-offensive-rages-on.html?searchResultPosition=103>

Yugoslavia. Si EEUU interviene, verá correr sangre.”²⁸² Y un tercer informe, detalla el agravamiento de la situación en Colombia debido a la profunda crisis económica por la cual atravesaba el país y los efectos negativos que tiene sobre el estancado proceso de paz.²⁸³

El agravamiento de la situación en Colombia les sirvió a los sectores más críticos en Washington para acrecentar sus ataques al proceso de paz y en particular a la zona de distensión, pero sobre todo a la política hacia Colombia de la administración Clinton. En el Congreso, los republicanos, liderados por Gilman, Burton y Dennis Hastert, presidente de la Cámara de Representantes, ejercieron su presión sobre los funcionarios responsables y alarmaron acerca del “colapso” de Colombia. También algunos demócratas, como los senadores Christopher Dodd de Connecticut y Joe Biden de Delaware, si bien mantuvieron su apoyo a la negociación con las FARC-EP, expresaron su preocupación por los aumentos en los cultivos ilícitos y la posibilidad de que Colombia se pudiese convertir en un “estado fallido”.²⁸⁴

Al interior del gobierno de Clinton, se agudizó el debate. Desde el primer viaje de Pastrana a Washington como presidente electo, el Departamento de Estado había tomado la delantera en las relaciones con Colombia en relación con el proceso de paz, bajo el liderazgo de Romero. Sin embargo, la filtración de la reunión en Costa Rica había puesto a Romero y el Departamento de Estado a la defensiva. Albright designó a Thomas Pickering, Subsecretario de Estado para Asuntos Políticos, para que asumiera las riendas del tema Colombia. En mayo, tuvo su primera reunión con el embajador Moreno y le comunicó la preocupación estadounidense sobre el proceso de paz y se programó una visita suya a Bogotá para el mes de agosto.²⁸⁵ La entrada de Pickering marcó un cambio en el manejo que el Departamento de Estado le dio a la política frente a Colombia, tanto en la forma como en los contenidos.

Por su parte, el Departamento de Defensa, a partir de la firma del Acuerdo de Cooperación Militar, desarrollaba trabajo con los militares colombianos, en gran parte coordinada desde el Comando Sur. El Departamento de Justicia adelantaba con las autoridades de la justicia colombiana, entre ellas la Fiscalía, lo relacionado con la extradición y cooperación judiciales. Si bien cada una de las anteriores, y otras más, tiene su ámbito de trabajo específico, el proceso de articulación entre sí es bastante complejo y suele revelar disputas y contradicciones. En medio de esa situación ya de por sí compleja, el Zar Antidrogas McCaffrey, empezó a ejercer una influencia cada vez mayor.

²⁸² “Rebel Push in Colombia Adds Urgency to Washington Talks” by Larry Rohter. The New York Times. July 14, 1999. <https://www.nytimes.com/1999/07/14/world/rebel-push-in-colombia-adds-urgency-to-washington-talks.html?searchResultPosition=90>

²⁸³ “Colombia is Reeling, Hurt by Rebels and Economy” by Larry Rohter. The New York Times. July 18, 1999. <https://www.nytimes.com/1999/07/18/world/colombia-is-reeling-hurt-by-rebels-and-economy.html?searchResultPosition=38>

²⁸⁴ entrevista Adam Isacson

²⁸⁵ Pastrana p. 202

Una de las primeras actuaciones que emprendió Luis Fernando Ramírez como nuevo Ministro de Defensa, tras la crisis de Ruido de Sables, fue emprender un viaje a Washington en compañía del general Fernando Tapias. La visita a Washington, tanto por el momento como por los temas a tratar, y sobre todo por el mensaje transmitido, marcaría un hito, un punto de inflexión, en las relaciones entre los dos países en materia de guerra y la paz, así como en la construcción de narrativas.

Es muy significativo que la misión a Washington la hubieran cumplido Ramírez y Tapias conjuntamente. El primero, además de ser el nuevo Ministro de Defensa recién nombrado, se trataba de una persona de plena confianza de Pastrana, que había sido su fórmula vicepresidencial en la campaña de 1994 y a quien le había encomendado una tarea vital para su presidencia. Por su parte, Tapias, quien había sido designado por Pastrana como Comandante General de las Fuerzas Militares desde el comienzo del gobierno, representaba la nueva cara del Ejército, o si se quiere, la cara del nuevo Ejército. Había incorporado a su discurso una mirada hacia los DDHH que entendía que su pleno respeto fortalecería a las fuerzas armadas en la medida en que fortifica su legitimidad, mientras que, frente al paramilitarismo, dejaba claro que no era un aliado natural sino grupos armados ilegales que tenían que combatir. Poseía dotes diplomáticos y un estilo personal tranquilo y agradable, algo cerebral y sofisticado, que contrastaba con la imagen del tropelero de otros, como Bedoya. El dúo Ramírez-Tapias en Washington mandaba un mensaje muy fuerte, con una intencionalidad clara: los poderes civil y militar estaban juntos.

La visita se inició el 16 de julio de 1999 y se reunieron con funcionarios de las diferentes agencias del gobierno federal, entre ellas el Zar Antidrogas, así como congresistas demócratas y republicanos. El mensaje que transmitieron en las reuniones fue claro:

“Nos estamos preparando tanto para la guerra como para la paz ... Vinimos a decirle a la administración y al Congreso que la guerrilla se ha vuelto muy poderosa con la ayuda del narcotráfico ... y para enfrentar esta amenaza necesitamos más helicópteros que nos den movilidad, equipos de intercepción y radares. Deseamos una ayuda de unos 250 millones de dólares anuales durante los próximos dos años.”²⁸⁶

La solicitud de recursos, adicionales a los US\$ 289 millones aprobados para el año fiscal 1999, sin duda fue significativa y tuvo un fuerte impacto. Coincidiendo con la visita de Ramírez y Tapias, McCaffrey filtró a los medios una carta que había dirigido a la Secretaria de Estado Madeleine Albright y la Fiscal General Janet Reno, en la que propone un paquete suplementario de emergencia para asistencia antidrogas, la mayoría de ayuda militar, de US\$ 1.000 millones, de los cuales US\$ 570 millones estarían destinados para Colombia y señala que la producción de coca ha aumentado 25% en Putumayo y Caquetá.

²⁸⁶ “Colombia pide para la guerra”. El Tiempo. 16 de julio de 1999.

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-915923>

En las declaraciones a los medios tras la reunión con Ramírez y Tapias, McCaffrey afirmó que EEUU tiene la obligación de apoyar a Colombia a “reestablecer el control democrático de las regiones que producen drogas.” Por su parte, el general Tapias indicó “que la ayuda que estamos solicitando es para combatir a los narcotraficantes y a cualquier grupo que los ayude.” En el artículo en el cual *The New York Times* informó lo anterior, reveló que EEUU había empezado a compartir inteligencia acerca de la actividad guerrillera con el Ejército colombiano desde el mes de marzo, mientras que declaraciones del general Wilhelm parecían confirmar que los bombardeos a la guerrilla por esos días se habían basado en información entregada por EEUU.²⁸⁷

La propuesta fue aún más impactante en la medida que contó con la presencia destacada de Ramírez y Tapias, presentándose como la respuesta a una solicitud de unos aliados en apuros, evidencia, en términos de Womack, del poderoso efecto que la incitativa oportuna de un país débil puede tener sobre la toma de decisiones de un país poderoso. También sirve de ejemplo del peso que los cambios de la retórica tienen en el proceso de construcción de narrativas, en la medida en que la solicitud de Ramírez y Tapias legitimó la posición de McCaffrey frente a sus discusiones con el Departamento de Estado. Ni en la carta de McCaffrey ni en las declaraciones de Ramírez y Tapias se hizo mención alguna del Plan Colombia. No obstante, las discusiones que se desataron a partir de ese verano, tanto al interior del Ejecutivo como en el Congreso, tendrían un profundo efecto en lo que más adelante sería el Plan Colombia II.²⁸⁸ La propuesta de McCaffrey le dio una nueva dimensión al debate y elevó los montos, superando incluso la cifra de ayuda solicitada por los colombianos. Para Clinton, resultaba políticamente atractiva en cuanto le quitaba a los republicanos el argumento de que el gobierno era débil frente a las drogas.²⁸⁹

Por la reacción inicial de las destinatarias fue evidente que se habían enterado de la carta de McCaffrey por la prensa. La propuesta generó fuertes inquietudes en el Departamento de Estado. Aunque todos los funcionarios, empezando por la secretaria Albright, fueron muy cuidadosos de no ventilar las diferencias con McCaffrey en público, el debate interno fue intenso. La propuesta se interpretó como una intromisión indebida en su ámbito institucional por parte del Zar Antidrogas. La evidente anuencia de los colombianos con la propuesta de McCaffrey generó malestar adicional. Pero, sobre todo, había mucha preocupación por el alto componente militar de la propuesta y el efecto que esto podría tener en materia de DDHH.

²⁸⁷ “US Official Proposes \$1 Billion for Colombia Drug War” by Larry Rohter with Christopher S. Wren. *The New York Times*. July 17, 1999
<https://www.nytimes.com/1999/07/17/world/us-official-proposes-1-billion-for-colombia-drug-war.html?searchResultPosition=3>

²⁸⁸ Rosen, Jonathan D. *The Losing War: Plan Colombia and Beyond*. SUNY Press. New York. 2014. p. 28

²⁸⁹ Crandall, Russell. *Driven by Drugs: US Policy Toward Colombia*. Lynne Rienner Publishers. Boulder, Colorado. 2008. p. 122

McCaffrey realizó un nuevo viaje a Colombia para finales de julio, en el cual acompañó a Ramírez a la base de Tolemaida para inspeccionar el entrenamiento del Batallón Contranarcóticos, con la asesoría de militares estadounidenses. Según lo informó *The New York Times*, la misión del nuevo batallón será: “negarle a las FARC-EP su principal fuente de ingresos: los impuestos recaudados de la hoja de coca cultivada y procesada en esta área con los cuales han financiado su reciente resurgimiento militar.” La misma nota cita a Ramírez: “Este es el Ejército del futuro en Colombia. Esto es solo el comienzo. Este es el Ejército que queremos y que vamos a continuar entrenando batallones como éste por toda Colombia hasta que tengamos lo que necesitamos”. El informe revela que entre 100 y 150 militares estadounidense están en Colombia, mientras Tapias afirma que “menos de una docena están involucrados en el entrenamiento como tal en cualquier momento dado” y que su papel “definitivamente terminará” una vez el programa concluya en octubre.²⁹⁰

Uno de los críticos más duras de la política frente a Colombia de la administración Clinton desde la orilla de la derecha política era el influyente columnista de *The Washington Post* Robert Novak, muy cercano a los congresistas Gilman y Burton, así como al general Serrano.²⁹¹ En una columna de opinión publicada el 19 de julio, Novak afirmó: “Colombia es el primer estado en el Hemisferio Occidental cayendo bajo el control de las guerrillas financiadas por los carteles internacionales de la droga”.²⁹² El embajador Moreno publicó en el mismo diario diez días después una réplica en la cual dice que la calificación de Novak es altamente imprecisa y afirma:

“Veinte mil guerrilleros no pueden y no van a tomar control de un país con una población de casi 40 millones, especialmente cuando los colombianos (en un promedio de 90% en las encuestas) han sido mayoritariamente claros en su rechazo a las guerrillas. ... La crisis que enfrenta Colombia está relacionada con las drogas, pero no se puede entender exclusivamente en esos términos. El desafío es ponerle fin a casi medio siglo de violencia y ofrecer esperanza y oportunidad a partes de la nación que han sido olvidados por el progreso y el crecimiento. Continuaremos luchando la guerra contra las drogas, pero nuestra tarea primaria es lograr la paz.”²⁹³

Es de resaltar que Moreno rechaza la noción de un país a punto de caer en manos de la guerrilla, propia del concepto de un “estado fallido”, y reafirma la idea central del Plan Colombia I que la prioridad es la paz por encima de la lucha contranarcóticos.

²⁹⁰ “With U.S. Training, Colombia Melds War on Rebels and Drugs” by Larry Rohter. *The New York Times*. July 20, 1999. <https://www.nytimes.com/1999/07/29/world/with-us-training-colombia-melds-war-on-rebels-and-drugs.html?searchResultPosition=108>

²⁹¹ entrevista con José Miguel Vivanco

²⁹² “Cold Shoulder for Colombia” by Robert Novak. *The Washington Post*. July 19, 1999.

²⁹³ “Protecting Colombia’s Integrity” by Luis Alberto Moreno. *The Washington Post*. July 29, 1999. <https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/1999/07/29/protecting-colombias-integrity/f8b2e474-455b-48fa-ad54-4b5acda5c558/>

Pocos días después, *The New York Times*, ya no por medio de sus informes periodísticos sino en un editorial, intercedió en el debate público advirtiendo que, dado que en Colombia había dos luchas, una contra el narcotráfico y otra contra las guerrillas,

“Washington debe trazar una clara distinción entre las dos luchas. Ayudar a Colombia reducir su producción de narcóticos es un interés estadounidense. Involucrarse en una brutal guerra de guerrillas, que ninguno de los dos puede ganar, no lo es.”²⁹⁴

En el Congreso los republicanos intensificaron los ataques al Departamento de Estado. El influyente senador Helms logró bloquear la ratificación de Romero en el cargo de Subsecretario para el Hemisferio Occidental, invocando de nuevo la reunión que había propiciado con “los narcoterroristas de las FARC-EP”.²⁹⁵ Burton advirtió que “los avances de las narcoguerrillas podrían convertir a Colombia en un nuevo Vietnam.”²⁹⁶

La referencia a Vietnam se escuchaba cada vez más en los debates sobre Colombia, por todos los lados del espectro político estadounidense. Para la derecha, como Burton, servía para ilustrar la gravedad de la situación que se asemejaba a un “estado fallido”, mientras que para la izquierda significaba el riesgo de una mayor intervención militar en una guerra contrainsurgente ajena. Se popularizó el uso del concepto de la “pendiente resbalosa” (*slippery slope*), que se refiere a la noción de que un primer paso, por pequeño que sea, puede desencadenar eventos que implican un mayor involucramiento, como sucedió en la Guerra de Vietnam, en la cual la decisión de mandar unos pocos asesores militares terminó con el envío de más de medio millón de tropas. Luego, en los ochenta se acudió mucho al término en relación con los debates acerca de la política de Reagan en Centroamérica. La “pendiente resbalosa”, que, así como el “estado fallido” tiene un origen muy distinto, se empezó a utilizar como una de los dispositivos discursivos al referirse a Colombia.

Otro de los asuntos que se ventilaban en las discusiones sobre Colombia, principalmente por parte de los republicanos, y que hacía parte del debate tanto en círculos académicos como políticos en Washington, era lo que se conocía como el “efecto derrame” (*spillover effect*), que se refiere a los impactos negativos que la crisis en algún país puede tener sobre otros países, principalmente sus vecinos. Utilizado usualmente para referirse a fenómenos en África y Medio Oriente, se oía la idea de que el conflicto armado colombiano podría extenderse, es decir “derramarse”, hacia los países vecinos. Si bien es cierto que las

²⁹⁴ “America’s Role in Colombia”. *The New York Times*. 31 de julio de 1999.

<https://www.nytimes.com/1999/07/31/opinion/america-s-role-in-colombia.html?searchResultPosition=1>

²⁹⁵ “Se le embolata confirmación de Pete Romero al cargo”. *El Tiempo*. 24 de julio de 1998

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-899580>

²⁹⁶ Ruiz, Bert. *EEUU y la guerra en Colombia: Una mirada crítica*. Intermedio Editores. Bogotá. 2003. Pp. 258-259

guerrillas colombianas se encuentran en zonas fronterizas y utilizan el territorio de países vecinos como retaguardias estratégicas, principalmente Venezuela y Ecuador, es poco probable, por no decir imposible, que el conflicto armado interno colombiano se reproduzca o que genere un conflicto semejante en algún país vecino. De todas maneras, el “efecto derrame” también se popularizó como dispositivo discursivo en la evolución de la narrativa predominante acerca de la crisis colombiana, atravesada por la llegada al poder en Venezuela de Hugo Chávez y las muchas dudas que existían acerca de su papel en el proceso colombiano.

Dispositivos discursivos como “estado fallido”, “pendiente resbalosa” y “efecto derrame”, cada uno a su manera y en contextos diferentes, se popularizaron, alimentando la evolución de las narrativas en Washington en relación con Colombia.

En este contexto, se empezó a ventilar en la opinión pública colombiana la posibilidad de una intervención militar de EEUU en Colombia. El connotado experto argentino en RRII Juan Gabriel Tokatlian publicó un artículo titulado “Euforia Intervencionista” en *El Tiempo* a comienzos de julio que, luego de hacer un breve recuento del intervencionismo de las grandes potencias en la post guerra, advierte acerca de los riesgos y efectos negativos que una intervención militar tendría en Colombia.²⁹⁷ El solo hecho de que se estuviese contemplando en la opinión pública la posibilidad de una invasión gringa es de por sí una muestra de cómo las noticias retroalimentan narrativas, que a su vez inciden y afectan de manera distinta, pero interrelacionados, el clima político en ambos países.

Las especulaciones en torno a la intervención militar se exacerbaban aún más a finales de julio con la visita a Colombia de McCaffrey, dada su polémica propuesta. Fue tal el nivel del debate, que el propio Pastrana, en un discurso pronunciado en Bahía Málaga con motivo de la conmemoración del día de la Armada Nacional, advirtió:

“Mientras siga al frente de los destinos de Colombia no aceptará ni permitirá la intervención de otros países en los problemas internos del país ... Quiero ser claro, Colombia no es y no será nunca una amenaza para ningún país. Están errados quienes quieren vender equivocadas historias acerca de la seguridad de la región. Colombia nunca ha sido ni será una amenaza para la seguridad de la región y mucho menos una amenaza para nuestros vecinos.”²⁹⁸

El 10 de agosto de 1999, Albright publicó una columna en *The New York Times* titulada “Las luchas de Colombia y cómo podemos ayudar”. No es usual que los secretarios de estado publiquen columnas de opinión, ya que cuentan con una amplia gama de opciones para pronunciarse. La máxima responsable de la política exterior estadounidense optó por

²⁹⁷ “Euforia Intervencionista” por Juan Gabriel Tokatlián. *El Tiempo*. 4 de julio de 1999.

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-905706>

²⁹⁸ “Invasión es una tergiversación”. *El Tiempo*. 25 de julio de 1999.

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-897089>

utilizar ese espacio en ese medio para responder de manera indirecta al editorial del mismo periódico días antes y enunciar y argumentar las líneas gruesas de la política del gobierno frente a Colombia. Por la pertinencia de los argumentos, se reproducen apartes claves.²⁹⁹

Albright empieza la columna haciendo una radiografía muy cruda del deterioro de la situación en Colombia:

“Los traficantes de drogas de Colombia producen más del 80 por ciento de la cocaína del mundo, y una proporción creciente de la heroína que llega a nuestras costas. Dos organizaciones guerrilleras - las FARC-EP y ELN - están en guerra con el gobierno y controlan una extensión significativa de territorio. A las guerrillas se les oponen grupos paramilitares de derecha que, al igual que las guerrillas, violan constantemente los DDHH. Tanto las guerrillas como los paramilitares utilizan el tráfico de drogas para financiar sus operaciones. Los esfuerzos del presidente de Colombia, Andrés Pastrana, para negociar la paz, han quedado paralizados. ... Para cambiar el curso de los acontecimientos, el presidente Pastrana debe emprender un esfuerzo integral. Y necesita y merece el apoyo internacional que se concentre en algo más que la interceptación y erradicación de las drogas.”

El concepto de “esfuerzo integral” (*comprehensive effort*) se desarrolló a lo largo del texto:

“Luego de 38 años de lucha, debería ser evidente que un resultado militar decisivo es improbable. El presidente Pastrana tuvo razón en iniciar conversaciones; el problema es si puede reunir una combinación de presión e incentivos que haga que las guerrillas respondan. Los esfuerzos de paz deben guiarlos los propios colombianos. El presidente Pastrana, en esta búsqueda, ha aceptado riesgos valientemente, y depende de él decidir cuánto garrote y zanahoria se requieren.”

También se refiere al tema espinoso de los militares y paramilitares:

“Durante el gobierno del presidente Pastrana los militares han mejorado radicalmente su historial, pero seguimos urgiendo más progreso, especialmente para asegurar que se rompa cualquier vínculo que quede entre los comandantes militares y los paramilitares.”

No hace mención de la ayuda militar ni la propuesta de McCaffrey y es contundente en señalar que no hay solución militar. Sin embargo, también plantea la necesidad de combinar

²⁹⁹ “Colombia’s Struggles, and How We Can Help” by Madeleine Albright. Op-Ed in The New York Times. 10 de agosto de 1999.
<https://www.nytimes.com/1999/08/10/opinion/colombias-struggles-and-how-we-can-help.html?searchResultPosition=1>

presión e incentivos. El mensaje central fue para Pastrana, quien debe integrar los diferentes aspectos, hasta ahora inconexos y dispersos, en un solo “esfuerzo integral” y determinar cuánto garrote y cuánto zanahoria se debe emplear.

Coincidiendo con la columna, Albright envió una delegación encabezada por Pickering a Bogotá para transmitirle ese mismo mensaje a Pastrana.³⁰⁰ En su nota acerca del arribo de Pickering, El Tiempo señaló: “la presencia de los funcionarios estadounidenses en Colombia, antecidos por militares y responsables de la política antinarcóticos, sumada a la ola de rumores sobre una posible intervención militar de EEUU, constituye un arma de presión contra la subversión.”³⁰¹

Tras la reunión con Pastrana, Pickering, en las cortas declaraciones que concedió, resumió lo acontecido:

“El Presidente está formando para el futuro una estrategia completa para Colombia con el objetivo de lograr la paz en el país. Cuando la estrategia esté completa, nosotros vamos a consultar sobre la forma clara y exacta de brindar nuestra ayuda para apoyar a Colombia, pero dentro del marco de trabajo diseñado por los colombianos.”

A su regreso a Washington, Pickering sostuvo varias ruedas de prensa, acompañado por Romero. En la primera, Pickering inició su intervención afirmando:

“Colombia enfrenta desafíos serios y múltiples crisis. Pero no está en peligro de ser tomada por las guerrillas. Es importante reiterar esto, por qué varias versiones en América Latina han alegado que algún tipo de intervención militar de EEUU unilateral o multilateral para salvar a Colombia está bajo consideración. Esos cuentos son totalmente locos y sin fundamento alguno.”³⁰²

Varias preguntas se refirieron a la aparente discordia al interior de la administración Clinton, a una de las cuales contestó Romero:

“Hay una solicitud de recursos expresado por el Ministro de Defensa de Colombia en su visita acá. El Zar Antidrogas expresó la opinión que de pronto se

³⁰⁰ Pickering fue acompañado por Romero; Beers, Arturo Valenzuela, Director para Asuntos Interamericanos del Consejo Nacional de Seguridad y Brian Sheridan, Subsecretario de Defensa Adjunto para Operaciones Especiales

³⁰¹ “Vista de enviados de Clinton, un as para el gobierno”. El Tiempo. 10 de agosto de 1999 <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-904507>

³⁰² Ambassador Thomas R. Pickering, Under Secretary of State for Political Affairs, and Peter Romero, acting Assistant Secretary of State for Western Hemisphere Affairs, briefing, August 16, 1999.

https://adamisacson.com/files/old_cip_colombia/00081601.htm

podrían requerir un billón de dólares. Pienso que cualquier discusión en este momento acerca de ponerle una cifra exacta a nuestra asistencia a Colombia para los próximos años sería realmente prematuro.”

Otra pregunta acerca de la relación entre lucha contra drogas y la contrainsurgencia, resume una de las principales preocupaciones en Washington, ante la cual Pickering respondió:

“No, debo ser claro, y fui descuidado al no haberlo hecho antes, que nuestra política no es brindar asistencia contrainsurgente. Desafortunadamente, es crecientemente claro que las organizaciones guerrilleras colombianas están dependiendo de, y protegiendo y quizás hasta participando y tributando, el tráfico y producción de narcóticos en áreas que están bajo su control o cercanas a su control. Entonces esto representa una fuente de financiación. Y los esfuerzos en contra de los narcóticos en ese sentido inevitablemente afectarán a las organizaciones guerrilleras.”³⁰³

A mediados de septiembre, un informe de *The New York Times* reveló que el gobierno de Clinton estaba preparando un gran paquete de ayuda para Colombia:

“El paquete de ayuda, se espera esté listo pronto, tendrá montos grandes para equipo militar nuevo, incluyendo armas y helicópteros, así como apoyo de inteligencia y entrenamiento para unidades del Ejército y la Policía de Colombia. ... El nuevo esfuerzo de la administración marcará un viraje significativo de la política hacia Colombia después de casi dos décadas en los cuales ha enfocado casi exclusivamente en combatir el comercio de cocaína.”³⁰⁴

El artículo relata las diferencias al interior del gobierno, pero también recoge opiniones desde el Congreso, entre ellas la del senador Leahy: “Todos parecen estar de acuerdo en que mandemos plata allá, pero he escuchado relativamente poco acerca de cuáles son los intereses de EEUU.” De nuevo, la noticia del diario estadounidense fue recogida por la prensa colombiana.³⁰⁵

³⁰³ Ambassador Thomas R. Pickering, Under Secretary of State for Political Affairs, and Peter Romero, acting Assistant Secretary of State for Western Hemisphere Affairs, briefing, August 18, 1999.

https://adamisacson.com/files/old_cip_colombia/00081801.htm

³⁰⁴ “U.S. Plans Big Aid Package To Rally a Reeling Colombia” by Tim Golden and Steven Lee Myers. *The New York Times*. September 15, 1999.

<https://www.nytimes.com/1999/09/15/world/us-plans-big-aid-package-to-rally-a-reeling-colombia.html?searchResultPosition=138>

³⁰⁵ “Gobierno de EU dividido por Colombia”. *El Tiempo*. 16 de septiembre de 1999.

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-891329>

Los meses de julio, agosto y septiembre de 1999 fueron muy movidos en Washington en cuanto a las relaciones con Colombia. A partir de la visita de Ramírez y Tapias, el mensaje emitido por el gobierno colombiano significó un cambio dramático de énfasis, en la cual el foco pasa de la negociación al fortalecimiento militar. Esto, a su vez, tuvo un efecto al interior del gobierno estadounidense mediante el cual se fortaleció la posición de McCaffrey, en desmedro de las preocupaciones del Departamento de Estado, obligando a Albright a incorporar el componente militar e insistir en un esfuerzo integral por parte del gobierno de Pastrana. Estas interacciones entre los agentes colombianos y sus contrapartes estadounidenses constituyen un excelente ejemplo, en palabras de Wendt, de constitución mutua. A la vez, con el nuevo enfoque presentado por Ramírez y Tapia el gobierno colombiano introduce elementos para una nueva narrativa frente a la paz. De esta manera, retoma la iniciativa y aprovecha la oportunidad como país débil para incidir en la toma de decisiones del país poderoso, como lo enseña la teoría de la asimetría de Womack.

Hacia una nueva narrativa de la paz: Plan Colombia 1.5

El 17 de septiembre, en vísperas de emprender viaje a Nueva York para asistir a la sesión plenaria de la Asamblea General de la ONU, Pastrana pronunció una alocución televisada a la nación denominada “Plan Colombia: Estrategias y propuestas para el equilibrio y la alianza entre los países afectados por el narcotráfico.”

Es significativo que el término “Plan Colombia” reaparezca luego de un largo rato en reposo. Pastrana había utilizado el término por primera vez casi un año antes, con motivo de la visita del presidente del BID a Bogotá. Curiosamente Pastrana no empleó el término durante su Visita de Estado a Washington unos días después, aunque sí expuso sus contenidos. Pastrana volvió hablar del Plan Colombia en Puerto Wilches. A la vez, el Plan de Desarrollo incluía una parte con esa denominación.

Sin embargo, el término había caído en desuso. Si bien Pastrana lo había mencionado, sin entrar en detalles, en su discurso en la instalación de los diálogos el día de la silla vacía, no volvió a ser utilizado en sus distintos pronunciamientos acerca de la paz ni en sus conversaciones con Marulanda en Caquetania. El hecho de que Pastrana volviera a retomar el apelativo de Plan Colombia en esta coyuntura es significativo, y en particular, por la forma en que lo hace:

“Desde hace un año impulsamos las estrategias que presentaremos a toda la comunidad mundial, las cuales recogen, desde nuestro punto de vista, el equilibrio y la alianza igualitaria que debe existir entre los diversos países afectados por el narcotráfico. Este conjunto de propuestas lo llamaremos Plan Colombia para la Paz, la Prosperidad y el Fortalecimiento del Estado. Se trata de un plan que enfrenta el desafío de la arremetida del narcotráfico y sus perversos

efectos, y debe tener como resultado el fortalecimiento de nuestro Estado, como un requisito primordial para el logro de la paz y el progreso.”³⁰⁶

Es curioso que se refiere al Plan Colombia en tiempo futuro, como si antes no se hubiera llamado así. Es también significativo que introduzca el concepto de fortalecimiento del Estado como un “requisito primordial para el logro de la paz y el progreso”. Esto constituye un viraje significativo en la priorización estratégica planteada anteriormente: la paz ya no es el punto de partida sino el lugar de llegada como un derivado del fortalecimiento del Estado.

Pastrana señala que el plan está compuesto por cinco estrategias: 1. reactivación económica y generación de empleo, 2. estrategia de paz, 3. lucha contra el narcotráfico, 4. fortalecimiento de la justicia, y 5. participación ciudadana. Si bien retoma algunas de las ideas expuestas en los documentos y discursos del año anterior, introduce ítems, como la economía y el empleo, que no estaban en las versiones anteriores. Lo realmente diferente es el tratamiento que le da al narcotráfico. Por una parte, argumenta que es necesario “derrotar la perniciosa financiación de los grupos armados y de ejércitos privados”, y a renglón seguido, habla de la “modernización y el fortalecimiento de las fuerzas armadas”. En una reunión con periodistas extranjeros al día siguiente de la alocución presidencial, Jaime Ruiz dijo: “Estamos en el proceso de paz porque creemos en él. Pero no es lo único que estamos haciendo. El plan revisado funciona con o sin un proceso de paz, porque es una estrategia general para el fortalecimiento del Estado.”³⁰⁷

En ninguno de los anteriores documentos, discursos o en el Plan de Desarrollo se había mencionado el fortalecimiento de las fuerzas armadas como componente del Plan Colombia (o el Plan Marshall). El enfoque presentado en lo referente al narcotráfico también representó un regreso al enfoque tradicional. Otra novedad del discurso es que por primera se le fijó el costo al Plan Colombia: en total US\$ 7.500 millones, de los cuales Colombia aportaría US\$ 4.000 millones y US\$ 3.500 millones provendrían de la solidaridad internacional.

El 20 de septiembre, ante la Asamblea General de la ONU, Pastrana presentó el Plan Colombia:

“hemos diseñado un conjunto de estrategias para la paz, la prosperidad económica y el fortalecimiento del Estado, denominado Plan Colombia. El Plan

³⁰⁶ “Plan Colombia: Estrategias y propuestas para el equilibrio y la alianza entre los países afectados por el narcotráfico”. Alocución radiotelevisada del Presidente de la República con motivo de la presentación ante la comunidad internacional del Plan Colombia. Bogotá. 17 de septiembre de 1999. en Hechos de Paz, tomo II, pp. 131-136.

³⁰⁷ “Plan to Strengthen Colombia Nudges U.S. for \$3.5 Billion” by Larry Rohter. The New York Times. September 18, 1999. <https://www.nytimes.com/1999/09/18/world/plan-to-strengthen-colombia-nudges-us-for-3.5-billion.html?searchResultPosition=1>

es la síntesis de nuestra concepción económica, política y social para defender a Colombia de la amenazadora arremetida del narcotráfico; fortalecer la institucionalidad democrática en todo el territorio nacional; garantizar la seguridad de los ciudadanos y el libre ejercicio de sus derechos y libertades. Para ello confiamos en la solidaridad y aporte de la comunidad internacional. ... observamos con preocupación la creciente ola de rumores infundados sobre intervenciones militares que se realizarán en Colombia, con el supuesto propósito de ayudar a mi país en la lucha en que está empeñada. Desde este recinto de la Asamblea, debo declarar solemnemente que Colombia, fiel a sus principios que han inspirado a la vida republicana, rechaza cualquier injerencia o intervención extranjera en sus asuntos internos. Los colombianos vamos a salir adelante ante nuestros propios retos. Ya no son épocas de intervención. Son épocas de cooperación.”³⁰⁸

La acogida fue muy buena. El Secretario General, Kofi Annan, tras reunión con Pastrana, designó al reconocido diplomático noruego Jan Egeland³⁰⁹ como asesor especial para el proceso de paz en Colombia, en particular para ayudar en la consecución de recursos y apoyos por parte de la comunidad internacional. Si bien no se trató de los roles que la ONU usualmente presta en procesos de paz, como mediación, observación o facilitación, significó la primera vez en Colombia que la ONU cumpliera algún papel.

Pastrana igualmente se reunió en Nueva York con Clinton y le habló del Plan Colombia. Días después en Washington se lo presentó a Albright.³¹⁰ La reacción oficial por parte del Departamento de Estado fue positiva, aunque cautelosa:

“Aplaudimos la estrategia del gobierno de Colombia, la que consideramos un conjunto ambicioso pero realista El gobierno de EEUU analizará cuidadosamente el pedido de ayuda internacional de Colombia y, en consultas con el Congreso, creará propuestas sobre la manera en que EEUU puede ayudar mejor al gobierno de Colombia.”³¹¹

La presentación del Plan Colombia a la comunidad internacional, sin embargo, aún no contaba con un documento oficial, más allá de los discursos de Pastrana. Y en ellos, había

³⁰⁸ “Revitalizar la cooperación no es una opción, es un deber”. Intervención del presidente de la República, Andrés Pastrana Arango, en la sesión plenaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Nueva York. 20 de septiembre de 1999. Hechos de Paz. p. 140

³⁰⁹ Egeland ocupó el cargo de Secretario de Estado en el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega entre 1992 y 1997

³¹⁰ “Colombian Leader Says U.S. Won’t Be Drawn into War” by Tim Golden. The New York Times. September 21, 1999. <https://www.nytimes.com/1999/09/21/world/colombian-leader-says-us-won-t-be-drawn-into-war.html?searchResultPosition=118>

³¹¹ James P. Rubin, spokesman, Department of State, statement, September 23, 1999. https://adamisacson.com/files/old_cip_colombia/00092301.htm

diferencias, algunas de forma y menores, y otras no tanto. Por ejemplo, mientras en la alocución televisada a la nación incluyó la modernización y fortalecimiento del Ejército, no lo mencionó en el discurso en la ONU. Esta ambivalencia generó la especulación de la existencia de varias versiones distintas del Plan Colombia. Andelfo García hace una detallada descripción de los diferentes borradores que alimentaron dicha discusión, entre ellos, una presentación que se preparó para la Unión Europea y Japón en la que se detallan sólo los componentes sociales, así como un documento preparado por el grupo consultivo de apoyo al proceso de paz en Colombia como insumo para el Plan de Desarrollo. Una fuente del gobierno colombiano citada por García explica la situación así: “es importante dejar en claro que dichas versiones no existen, tan sólo son las definiciones del apoyo que cada uno de los actores internacionales ofrece.”³¹²

Más allá de las supuestas versiones, lo cierto es que la inclusión de lo que se empezaría a llamar el “componente militar” en esta reformulación del Plan Colombia, en contraposición al “componente social”, sí constituía una clara diferencia con las versiones anteriores, no solo en cuanto a los contenidos sino a su concepción.

Los efectos sobre el proceso de paz, ya de por sí en crisis, fueron inmediatos. En un comunicado, FARC-EP se pronunció: “La reconocida alianza de Pastrana con EEUU para incrementar la guerra en Colombia contra las FARC-EP con el sofismo de distracción de la lucha conjunta contra el tráfico de drogas pone en duda las intenciones de paz del gobierno. Una alianza con EEUU podría transformarse en una guerra civil con circunstancias.”³¹³

La controversia adquirió un ingrediente adicional cuando la primera versión oficial impresa del Plan Colombia salió en inglés en un folleto blanco de 43 páginas publicado por la Presidencia de La República en octubre de 1999.³¹⁴ Para algunos esto indicaba que había sido redactado por el Departamento de Estado y no el gobierno colombiano. Más allá de lo anecdótico, su contenido refleja un trabajo conjunto entre los dos gobiernos.

Esta versión del Plan Colombia, titulado “Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado”,³¹⁵ en la introducción, expone el argumento central: la complejidad de los desafíos que enfrenta Colombia requiere la integralidad de las soluciones en torno al fortalecimiento del Estado, la recuperación económica y la lucha contra las drogas. Indica que: “Las negociaciones con las insurgencias, que mi gobierno inició, está en el corazón de

³¹² García, Andelfo. “Plan Colombia y ayuda estadounidense: una fusión traumática” en IEPRI/Universidad Nacional de Colombia. [El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto](#). Planeta Editorial. Bogotá. 2001. pp. 204-208

³¹³ *Ibíd.*

³¹⁴ Plan Colombia: Plan for Peace, Prosperity and the Strengthening of the State. Presidency of the Republic of Colombia. October, 1999.

https://adamisacson.com/files/old_cip_colombia/plancolombia.htm

³¹⁵ El Plan Colombia fue posteriormente publicado en español

https://adamisacson.com/files/old_cip_colombia/plancoles.htm

nuestra estrategia por ser un camino crítico para resolver un conflicto histórico de cuarenta años que genera obstáculos enormes para crear un estado moderno y progresista.”

Enumera diez estrategias: económica para la generación de empleo, fiscal y financiera, de paz, de defensa nacional, judicial y de DDHH, contranarcóticos, de desarrollo alternativo, de participación social, de desarrollo humano e internacional. El texto explica cada una, aunque desarrolla unas más que otras. La estrategia contranarcóticos, por ejemplo, establece, con cierto grado de detalle, seis objetivos estratégicos, dentro de los cuales vale la pena resaltar el objetivo primero:

“Fortalecer la lucha contra el tráfico de drogas y dismantelar las organizaciones de traficantes a través de un esfuerzo integral de las fuerzas armadas. Combatir los cultivos ilícitos por medio de la acción sistemática de las fuerzas militares y de policía, especialmente en el Putumayo y el sur de Colombia y fortalecer la capacidad de erradicación por parte de la Policía Nacional de Colombia. El gobierno no tolerará nexos de cualquier tipo entre miembros de las fuerzas militares o de policía con cualquier grupo o fuerza armada ilegal. Establecer el control militar del sur para la erradicación. Establecer el control del gobierno de áreas claves para la producción de drogas.”³¹⁶

De igual forma, se detalla el apoyo operacional por parte de las Fuerzas Militares a la Policía:

“Aumentar el uso de operaciones conjuntas con la Policía Nacional. Fortalecer esfuerzos combinados entre Colombia y EEUU. Mejorar la protección de nuestras propias fuerzas. Integrar las fuerzas para la colección y análisis de inteligencia. Aumentar el número de tropas en combate. Aumentar la movilidad con énfasis en operaciones de aire y agua en la selva. Aumentar la capacidad de las unidades para emprender operaciones combinadas en la noche.”³¹⁷

La versión publicada en octubre de 1999 significó un paso intermedio, si se quiere, entre lo que en este trabajo se han denominado Plan Colombia I y Plan Colombia II, por ende, se puede denominar Plan Colombia 1.5. En esta reformulación se mantienen elementos del primero, especialmente en lo referente al desarrollo alternativo, apoyo a los desplazados e inversión social en las zonas afectadas por el conflicto, enumeradas en el capítulo quinto “democratización y desarrollo social”. Pero se le agregan unos nuevos elementos: todo lo referente a la recuperación económica y la generación de empleo y, sin duda lo más significativo, el fortalecimiento del Estado, y, sobre todo, el componente militar. Aunque había el antecedente del Acuerdo de Cooperación Militar y el entrenamiento del Batallón Contranarcóticos en curso, jamás habían sido mencionados en relación con el Plan Colombia. En esta versión, de todas maneras, el componente militar constituye una parte menor frente al componente social: aproximadamente 80% social y 20% militar.

³¹⁶ *Ibíd.* pp. 28-29

³¹⁷ *Ibíd.* p. 30

Haberlo juntado en un solo paquete responde a elementos de pragmatismo. Dada la diversidad y perfiles diferentes de los oferentes de cooperación internacional, reunir en un solo portfolio un menú de programas permite pedirle unas cosas a unos y otras a otros. Para Álvaro Méndez, se trata de un caso de *Janus-facing*,³¹⁸ concepto que alude a Jano, el dios de la mitología romana que se caracteriza por tener dos caras, que buscaba vender el mismo producto a dos públicos diferentes, al estadounidense por un lado, y al resto del mundo, principalmente Europa, por otro. Igualmente, permitió responderles a las sugerencias de EEUU de un “esfuerzo integral”.

Para Víctor G. Ricardo, fue una equivocación:

“Yo creo que hubo un error. La participación de EEUU en la parte militar venía desde hace muchos años, era de 48 millones de dólares anuales en un convenio bilateral. Yo decía, por qué no se continúa con la ayuda militar desde el punto vista de un convenio bilateral, pero en el Plan Colombia que era multilateral meter la participación social. ... Los efectos que tuvo eso es que muchos países de la Unión Europea y algunos otros países del mundo retiraron la voluntad grande que tenían en participar del proceso porque consideraban que quedaba impregnado de elementos de guerra y no de paz. La guerrilla incluso que estaba defendiendo y convocando a que ayudaran al Plan Colombia, pues también paró inmediatamente su acción.”³¹⁹

Indudablemente dicha “integralidad” contiene innegables elementos de contradicciones entre los componentes social y militar. Para Winifred Tate, se trata de una “ambigüedad estratégica que permitió que las diversas alianzas institucionales se unieran en apoyo a la ayuda militar”.³²⁰ Para Arlene Tickner, las implicaciones eran claras: “después de los intentos por distinguir entre las prioridades domésticas, esencialmente la paz y las preocupaciones de EEUU, centrado en temas de las drogas, Andrés Pastrana retornó a una lógica de ‘Guerra contra las Drogas’.”³²¹

Después de meses de estancamiento, las partes acordaron la instalación formal de la negociación para el 24 de octubre. El gobierno le informó a las FARC-EP sobre las reacciones positivas de la comunidad internacional al Plan Colombia y el nombramiento de Egeland por parte del Secretario General. En la intervención que Reyes hizo a nombre de las FARC-EP

³¹⁸ Méndez, Álvaro. Colombian Agency and the Making of US Foreign Policy: Intervention by Invitation. Routledge. New York. 2017. pp. 182, 187-188

³¹⁹ Entrevista con Víctor G. Ricardo

³²⁰ Tate, Winifred. Drogas, bandidos y diplomáticos: Formulación de política pública de EEUU hacia Colombia. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá. 2015. p. 165

³²¹ Tickner, Arlene. “La ‘guerra contra las drogas’: las relaciones Colombia-EEUU durante la administración Pastrana” en Estrada Álvarez, Jairo (editor). Plan Colombia: Ensayos críticos. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2001.

afirmó: “Consideramos que es necesario reestructurar las relaciones con EEUU de Norteamérica sobre la base del respeto recíproco y la libre autodeterminación de los pueblos.”³²²

En el Congreso estadounidense siguió la disputa entre la mayoría republicana y la administración Clinton. A comienzos de octubre el congresista Burton le realizó un debate a Romero por la reunión con las FARC-EP en Costa Rica, a quien acusó de haber “negociado con terroristas y haberle mentado al Congreso”.³²³ Un grupo de congresistas republicanos³²⁴ presentó un proyecto de ayuda de emergencia de US\$ 1.300 millones, la mayor parte de carácter militar,³²⁵ aunque se hizo tardíamente, por tanto su efecto fue más político y mediático. Del lado del gobierno, las discusiones internas impidieron que alguien asumiera el liderazgo en el tema de Colombia. Se pudo evidenciar que otras cuestiones de política exterior tuvieron mayor prioridad, como la reconstrucción de Kosovo, el apoyo al proceso de paz en el Medio Oriente y el alivio de la deuda de los países africanos.³²⁶ En últimas, el muy esperado apoyo al Plan Colombia, no llegó.

Las críticas no se hicieron esperar. *The Washington Post*, en un editorial, le reclamó al gobierno y el Congreso la exclusión de Colombia:

“La consecución de la paz necesita de plata: los campesinos que siembran coca tienen que ser incentivados a cambiarse a otros cultivos; los desplazados deben ser ayudados para que no se unan a la guerrilla. Y como los mismos líderes del Congreso dijeron sabiamente, un narcoestado que se derrumba a sólo horas de los límites de EEUU no les sirve a los intereses nacionales.”³²⁷

El respetado analista Michael Shifter fue aún más enfático en sus críticas:

³²² “Instalación de la mesa de negociación, intervención de Raúl Reyes, vocero de las FARC-EP: Las transformaciones necesitan voluntad política, Uribe, Meta, 24 de octubre de 1999” en Villarraga, Álvaro (compilador y editor). *Diálogo, negociación y ruptura con las FARC-EP-EP y con el ELN, 1998-2002*. Biblioteca de la Paz. Tomo V. Fundación Cultura Democrática. Bogotá. 2009. p. 186

³²³ “EEUU y FARC-EP habrían negociado la ayuda”. *El Tiempo*. 3 de octubre de 1999. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-924189>

³²⁴ los senadores Paul Coverdell de Georgia, Mike DeWine de Ohio y Chuck Grassley de Iowa y el representante a la cámara Porter Gross de Florida

³²⁵ García, Andelfo. “Plan Colombia y ayuda estadounidense: una fusión traumática” en IEPRI/Universidad Nacional de Colombia. *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*. Planeta Editorial. Bogotá. 2001. p. 231

³²⁶ “La ayuda empantanada” *El Tiempo*. 10 de noviembre de 1999. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-959666>

³²⁷ “El Washington Post clama por la ayuda”. *El Tiempo*. 9 de noviembre de 1999. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-956988>

“A EEUU le faltó liderazgo político para cumplir sus promesas. Es una vergüenza que eso pase con Colombia, después de que desde Washington se enviaron señales alentadoras que hacían pensar en la aprobación de una ayuda concreta.”³²⁸

La decepción y el malestar fue aún mayor en el gobierno colombiano. El embajador Moreno relata su llamada al presidente Pastrana por esos días así:

“le dije, esta llamada es determinante, usted tiene que decirle a Clinton que usted aquí se jugó, que él dijo que lo iba a ayudar y que él, Clinton, lo dejó colgado de la brocha. Puede ser el presidente de EEUU, pero usted es el presidente de Colombia ... entonces no le de miedo en ser duro. Y ese vaina a Clinton lo marcó, porque se sintió por haber dejado colgado de la brocha a Pastrana.”³²⁹

Moreno logró cuadrar que Clinton llamara a Pastrana, coincidiendo con la primera extradición a EEUU en diez años, así como un carro bomba en Bogotá. Evidentemente, la llamada surtió efecto. El 10 de noviembre Clinton emitió una declaración en relación a Colombia en la que primero detalló los ítems de la ayuda prevista para ese año y luego afirmó:

“Le he solicitado a mis asesores principales para que trabajen con el Congreso, una vez culmine el actual proceso presupuestal, para mejorar nuestros programas de asistencia para los esfuerzos antidrogas y para otros programas para ayudar al presidente Pastrana profundizar la democracia y promover la prosperidad. Continuaremos animando a nuestros aliados para que ayuden a Colombia en la implementación de la estrategia del presidente Pastrana.”³³⁰

El 19 de diciembre de 1999, el primer Batallón Contranarcóticos del Ejército colombiano fue inaugurado en Tres Esquinas, sin que Plan Colombia haya sido aprobada. Curiosamente, al día siguiente, las FARC-EP decretó una tregua unilateral del 20 de diciembre de 1999 al 10 de enero de 2000.

1999 fue un año determinante en las relaciones bilaterales. En EEUU Colombia había adquirido un alto perfil dentro del debate público. Un excelente artículo de Diana Rojas y Adolfo Atehortúa analiza a la prensa estadounidense y cita los hallazgos de un seguimiento de medios realizado por la agencia *Burrelle's New Express* por encargo de la Embajada de Colombia en Washington, la cual revela que en 1999 fueron publicadas 558 notas sobre Colombia en periódicos estadounidenses, el mayor número por parte de *The Miami Herald*,

³²⁸ “Faltó liderazgo de EEUU para salvar ayuda”. El Tiempo. 10 de noviembre de 1999.

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-958562>

³²⁹ entrevista a Luis Alberto Moreno

³³⁰ *Ibíd.*

The New York Times, *The Houston Chronicle* y *The Washington Post*, aunque en total fueron registrados 54 diarios a lo largo del país.³³¹

Pero durante el año, en relación con el proceso de paz, las grandes expectativas con las cuales había finalizado en año anterior se habían visto frustradas. La filtración a los medios de la reunión en Costa Rica y la silla vacía fueron las primeras malas noticias del nuevo año, seguida pocos meses después por el asesinato de los tres indigenistas, sin duda la de mayor impacto negativo en EEUU. No obstante, el proceso de paz continuó y a mediados del año se logra pactar la Agenda Común. Pero esto aumenta la inconformidad del Ejército, ya bastante molesto, lo cual desemboca en la crisis de Ruido de Sables que sin duda marcó un parteaguas en las relaciones entre Pastrana y el Ejército, así como en el proceso de paz y en especial, las relaciones con EEUU, que se manifiesta en la visita de Ramírez y Tapias a Washington.

A partir de esos sucesos, se observa un claro viraje en el interés estratégico del gobierno colombiano. Si bien esto no sucedió de un día para otro, en términos generales se puede observar la cada vez mayor insistencia en asuntos de defensa y seguridad. Aunque los diálogos de paz no se abandonaron, la lógica en relación con el narcotráfico sí empezó a virar del planteamiento inicial de “primero la paz, luego el narcotráfico” hacia “primero contranarcóticos, luego la paz”. Esta transformación del interés estratégico del gobierno colombiano no respondía solo a las decisiones de Pastrana, sino que reflejaba la visión de buena parte de la élite colombiana. Por tanto, mientras el interés estratégico en torno a la paz del gobierno colombiano en 1998 era el reflejo de una determinación política de Pastrana, el interés estratégico a partir de 1999 y en especial en 2000 fue no solo del gobierno, sino que expresó el querer de las élites colombianas.

El hecho de que el nuevo mensaje transmitido por Ramírez y Tapias haya sido recibido con la publicación de la carta interna de McCaffrey señaló un momento crítico al interior de la administración Clinton. Al haber presentado su carta como una respuesta a la iniciativa colombiana de la solicitud de Ramírez y Tapias, la posición de McCaffrey se fortaleció sustancialmente. Si bien la secretaria Albright disimuló su descontento y se generó una aguda discusión interna, en últimas, accedió a las exigencias de McCaffrey, como lo expresó en su editorial en *The New York Times* y fue comunicado al gobierno colombiano por Pickering en su visita a Bogotá. El resultado fue Plan Colombia 1.5, híbrido de varias caras, paso intermedio entre Plan Colombia I y Plan Colombia II.

No obstante, bien sea por asunto de tiempos o de falta de voluntad, 1999 terminó sin que el Plan Colombia se hubiera aprobado por el Congreso estadounidense. Esta frustración suscitó una llamada directa de Pastrana a Clinton, reclamándole su incumplimiento, que no

³³¹ Rojas, Diana Marcela y Atehortúa, Adolfo León. “Ecos del proceso de paz y el Plan Colombia en la prensa norteamericana” en IEPRI/Universidad Nacional de Colombia. El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto. Planeta Editorial. Bogotá. 2001. pp. 141-142.

sólo resultaría siendo muy eficaz, sino que resucitó la relación directa personal y acudió a reforzar la narrativa mediante la cual no se le podía abandonar a un valiente presidente empeñado en salvar a su país del colapso.

De todas maneras, para 1999, la asistencia militar de EEUU a Colombia había tenido aumentos históricos. Mientras en 1996 había sido US\$ 64 millones, en 1997 US\$ 87 millones y en 1998 US\$ 115, para 1999 ascendió a US\$310 millones,³³² la gran mayoría para la Policía, convirtiendo al país en el tercer mayor receptor de asistencia militar de EEUU en el mundo después de Israel y Egipto, y más que el resto de países de América Latina combinados.

Lo cierto es que 1999 ofrece un excelente ejemplo de cómo las dinámicas de la política interna inciden y se relacionan con la política externa, materia estudiada por las RRII. En su texto célebre sobre la diplomacia y la política doméstica,³³³ Robert Putnam introduce la noción de la lógica de los dos niveles, que en el caso colombiano termina siendo muy útil para analizar como las condiciones de gobernabilidad interna de Pastrana, alteradas por las vicisitudes del proceso de paz y las relaciones con los militares, se expresan en las posturas asumidas en el ámbito internacional.

El cambio en interés estratégico por parte del gobierno de Pastrana a mediados de 1999 se reflejó en la modificación de la narrativa frente a Washington. Elementos de la narrativa de “estado fallido” y “narcoguerrilla” resultaron funcionales a la nueva narrativa de fortalecer la lucha contra las drogas para salvar al país del colapso. Dispositivos discursivos como el “precipicio resbaloso” y el “efecto derrame” también hicieron carrera, moldeando los imaginarios colectivos. Se acudió al reclamo tradicional que han propagado las élites en torno a Colombia como la “democracia más vieja América Latina”. Si bien el país sí cuenta con una larga tradición de realizar elecciones religiosamente cada cuatro años y ha padecido relativamente pocos años bajo dictaduras militares en comparación con otras partes del continente, las credenciales democráticas del país son bastante endeble.³³⁴ De todas maneras, el noción de Colombia como la “democracia más antigua de América Latina” se

³³² Fuente: WOLA

³³³ Putnam, Robert D. “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games” in *International Organization*, Volume 42, Number 3. Summer, 1988. pp. 427-460

³³⁴ De las 21 elecciones realizadas en el siglo XX para elegir al presidente desde que se introdujo la elección directa en 1914, solo 10 fueron competitivas, en la cual se enfrentaron los partidos opuestos (1922, 1930, 1946, 1974, 1978, 1982, 1986, 1990, 1994 y 1998), mientras 11 fueron no competitivas, por lo cual el ganador fue elegido prácticamente por unanimidad, ya que el Partido Liberal se abstuvo en 1914, 1918, 1926 y 1949; el Partido Conservador se abstuvo en 1934, 1938 y 1942; y el Frente Nacional acordó el candidato ganador alternándose entre los dos partidos tradicionales en 1958, 1962, 1966 y 1970, ganando esta última por fraude. En 1954 no se realizaron elecciones durante el gobierno militar de Rojas. Para no mencionar, que las elecciones realizadas en las últimas décadas del Siglo XX, se realizaron en el contexto de violencia política, conflicto armado interno y amenazas del narcotráfico.

popularizó como dispositivo discursivo a partir de 1999, y sobre todo en 2000, introduciéndose cada vez más como ingrediente en el imaginario colectivo en EEUU. Otro elemento clave en esa narrativa lo desempeñaba la figura de Pastrana como héroe, dispuesto a enfrentarse a la grave crisis, habiendo sido víctima personal del secuestro, el bueno que había que apoyar en su lucha contra los múltiples males del narcotráfico, las guerrillas y los paramilitares. La imagen de Pastrana-héroe tuvo especial acogida por parte de Clinton.

Como lo señala Onuf, la eficacia de los dispositivos discursivos como herramientas para fijar los marcos conceptuales de los debates políticos reside en que sean elaborados a partir de creencias y valores compartidos y respondan a imaginarios colectivos, prejuicios y conceptos preexistentes. Este nuevo marco de la reconstrucción de la narrativa que se empezó a evidenciar en 1999 tendría su pleno desarrollo en 2000.

5. 2000: Plan Colombia II

2000: Plan Colombia II cronología básica	
11 enero	Clinton anuncia ayuda
14,15 enero	Albright visita Cartagena
26 enero	visita de Pastrana a Washington
1-26 febrero	gira a Europa
13, 15 febrero	visita de Pickering a Colombia
22 febrero	visita de McCaffrey a Colombia
30 marzo	Cámara de Representantes aprueba Plan Colombia
11, 12 abril	visita de Pastrana a Washington
22 junio	Senado aprueba Plan Colombia
29 junio	Comisión Conciliación aprueba Plan Colombia
13 julio	Clinton firma Plan Colombia
30 agosto	visita de Clinton a Cartagena

El Plan Colombia de Clinton

El nuevo año, y un nuevo milenio, se inició con un renovado optimismo en Colombia en relación con la paz. La tregua navideña decretada por las FARC-EP fue bien recibida por la opinión pública, aunque éstas denunciaron que su gesto no había sido respondido por las fuerzas del Estado.³³⁵ En EEUU, el revés sufrido en las discusiones presupuestales del segundo semestre de 1999 había producido el compromiso por parte de Clinton de subsanarlo en el 2000. Efectivamente, el 11 de enero emitió la esperada declaración:

“Hoy anuncio un paquete de financiamiento de dos años, urgentemente necesitado, para ayudar a Colombia en los vitales esfuerzos antidrogas orientados a mantener las drogas ilegales fuera de nuestras costas. También

³³⁵ Las FARC-EP denunciaron que durante la tregua unilateral se intensificaron las operaciones del Ejército, ocasionando más de 100 muertes en “La semana de la paz y de la guerra”. El Tiempo. 10 de enero de 2000.

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1291769>

ayudará a Colombia a promover la paz y la prosperidad y a hacer más profunda su democracia. Al acumularse sobre nuestros actuales esfuerzos, en este año y el próximo nuestro apoyo resultante totalizará más de 1600 millones de dólares.”³³⁶

En un acto de alto nivel, encabezado por la Secretaria de Estado Albright, con la presencia del Secretario de Defensa Cohen, la Fiscal Reno y el Zar Antidrogas McCaffrey, se dieron a conocer detalles del proyecto de ayuda. Albright fue la encargada de dar los lineamientos generales:

“Mucho me complace anunciar una importante iniciativa en apoyo del plan del presidente Pastrana de Colombia para lograr la paz, combatir el crimen, promover la prosperidad y mejorar el gobierno en todo su país. ... Nuestra ayuda se usará, primero, para ayudar a entrenar y equipar a las fuerzas de seguridad colombianas para que una parte mayor del país sea puesta bajo el control de la democracia y el imperio de la ley. Segundo, apoyaremos activamente el esfuerzo del presidente Pastrana para negociar arreglos pacíficos con los grupos armados ilegales. Tercero, aumentaremos drásticamente el apoyo al desarrollo alternativo, al fortalecer los gobiernos locales y reasentar a las personas desplazadas por el conflicto. Cuarto, ampliaremos nuestro apoyo a los esfuerzos para interceptar las drogas. Finalmente, y muy importante, ayudaremos a fortalecer los mecanismos de protección de los DDHH y a promover la reforma judicial. Como asunto de política y de ley, aseguraremos que nuestra ayuda no vaya a unidades militares que han estado implicadas en atropellos.”³³⁷

Si bien las palabras de Albright intentaron enfatizar el carácter integral, lo que más atención despertó fue el componente militar. Al respecto, Arturo Valenzuela,³³⁸ uno de los voceros del gobierno en la rueda de prensa, dijo lo siguiente:

“No hay intención alguna por parte de EEUU de involucrarse en un esfuerzo contrainsurgente o en una operación contrainsurgente, de ninguna manera. Lo hemos hecho muy, muy claro desde el inicio que nuestra preocupación e interés es reducir la capacidad de los narcotraficantes para producir y enviar desde Colombia. Pero déjame decir que hay evidencia sustancial que ciertos grupos guerrilleros reciben buena parte de sus ingresos de las operaciones del narcotráfico. Con un éxito significativo en el combate al narcotráfico, vas a ver

³³⁶ Bill Clinton, President, statement, January 11, 2000.

https://adamisacson.com/files/old_cip_colombia/011106.htm

³³⁷ Madeleine Albright, Secretary of State, statement, January 11, 2000.

https://adamisacson.com/files/old_cip_colombia/011104.htm

³³⁸ Asistente Especial del Presidente para Asuntos Interamericanos

una reducción en los ingresos de las organizaciones de los paramilitares, y también la guerrilla.”³³⁹

McCaffrey explicó que los recursos servirán “para recuperar el sur del país, actualmente bajo control de la guerrilla y con grandes plantaciones de cultivos ilícitos.”³⁴⁰ Para los militares estadounidenses, el fortalecimiento del Ejército colombiano tenía como propósito lo que se empezó a denominar en los círculos castrenses como *push into Southern Colombia*, es decir, el empuje hacia el sur de Colombia, que definía al Putumayo como el principal teatro de operaciones, territorio en buena medida controlado por las FARC-EP.

Las críticas no tardaron. Carlos Salinas de Amnistía Internacional planteó el siguiente interrogante: “Debemos preguntarnos si este paquete de ayuda es o no otro programa contrainsurgente ligeramente disfrazada, uno que incrementará el involucramiento de EEUU en esta guerra sucia.”³⁴¹ Robin Kirk de *Human Rights Watch* expresó: “Estamos hablando de darle dinero a un ejército que está profundamente maridado con grupos paramilitares que son violadores de los DDHH. Esta es una guerra muy sucia y tiene que preguntarse a dónde llegarán a parar los dólares de los impuestos estadounidenses en últimas.”³⁴² La preocupación también la expresaron influyentes figuras del Partido Demócrata, como el senador Leahy: “Todo el mundo quiere detener el flujo de drogas ilegales hacia los EEUU, pero hemos gastado billones tratando de hacer eso y el flujo ha empeorado, no mejorado. Lo que estamos viendo es un aumento de la política contrainsurgente en el nombre de la política antidrogas.”³⁴³

Recordando la frustración del otoño de 1999 y conscientes que en un año electoral era obligatorio obrar con premura, el gobierno colombiano inició una nueva fase de la ofensiva diplomática. La primera acción exitosa fue lograr una visita de Albright a Colombia el 14 de enero. Dicha visita se había pospuesto el año anterior. Aprovechando un viaje que ella tenía a Panamá y México, se pudo cuadrar una corta escala en Cartagena.

³³⁹ Rand Beers, Assistant Secretary of State for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, Peter Romero, Acting Assistant Secretary of State for Western Hemisphere Affairs, and Arturo Valenzuela, Special Assistant to the President for Inter-American Affairs, briefing, January 11, 2000. https://adamisacson.com/files/old_cip_colombia/011111.htm

³⁴⁰ “Clinton le apuesta al Plan Colombia”. El Tiempo. 12 de enero de 2000. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1290464>

³⁴¹ “Clinton to Offer Aid in Colombia Drug War” by Elizabeth Becker. The New York Times. January 11, 2000. <https://www.nytimes.com/2000/01/11/world/clinton-to-offer-aid-in-colombia-drug-war.html?searchResultPosition=12>

³⁴² *Ibíd.*

³⁴³ “Clinton Says Aid Proposal Is Urgent for Colombia Drug Effort” by Elizabeth Becker. The New York Times. January 12, 2000. <https://www.nytimes.com/2000/01/12/world/clinton-says-aid-proposal-is-urgent-for-colombia-drug-effort.html?searchResultPosition=89>

La visita de Albright fue muy significativa. Habían pasado 14 años desde la última vez que un Secretario de Estado estadounidense visitara al país.³⁴⁴ Le brindó a Pastrana y su equipo la oportunidad para revisar la agenda bilateral y, en palabras de Moreno, “mirar cómo podemos trabajar entre ambos gobiernos para ayudar a que el Congreso apruebe el paquete.”³⁴⁵ A su llegada, Albright afirmó: “He esperado este viaje con mucha anticipación porque admiro mucho lo que el presidente Pastrana está haciendo por Colombia.”³⁴⁶ Pese a que su estadía fue corta fue altamente provechosa. En la noche de su llegada, tuvo una cena privada en la Casa de Huéspedes con Pastrana y García Márquez y al día siguiente sostuvo una reunión de trabajo con Pastrana, Ramírez, Moreno y Fernández de Soto. Luego se reunió con el general Serrano, notable por la importancia que tiene para lograr el apoyo de los republicanos. Los resultados positivos se evidenciaron en las palabras de Albright al finalizar la jornada:

“No hay diferencias entre nosotros. Porque esta idea del Plan Colombia es un plan colombiano para el pueblo de Colombia, propuesto por el presidente elegido por el pueblo que quiere esta clase de plan y que lo apoya. De modo que éste es uno de esos momentos muy importantes en las RRII y la política exterior, cuando los planes de un país o la estrategia de un país está en total sincronización y armonía con los planes nacionales de otro. Es entonces cuando las cosas dan resultado, cuando los países pueden bregar con las mismas metas de la misma manera.”³⁴⁷

No obstante, en sus conversaciones con Pastrana y su equipo, según El Tiempo, Albright expresó su preocupación por los paramilitares en la problemática de los DDHH, aunque reconoció avances.³⁴⁸ De todas maneras, el haber convertido a Albright en una aliada del Plan Colombia le agregó un alto valor estratégico a los esfuerzos del gobierno colombiano para lograr su aprobación en el Congreso estadounidense.

³⁴⁴ George Shultz asistió a la posesión del presidente Virgilio Barco el 7 de agosto de 1986 en “Fugaz paso de Albright por Cartagena”. El Tiempo. 13 de enero de 2000

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1289303>

³⁴⁵ “EEUU no ha puesto condiciones” por Sergio Gómez. El Tiempo. 14 de enero de 2000.

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1288532>

³⁴⁶ Press Stakeout with Secretary of State Madeleine K. Albright prior to meeting with President Pastrana, Cartagena, Colombia, January 14, 2000

https://adamisacson.com/files/old_cip_colombia/011401.htm

³⁴⁷ Madeleine Albright, Secretary of State, and Andrés Pastrana, President of Colombia, press conference, Cartagena, Colombia, January 15, 2000

https://adamisacson.com/files/old_cip_colombia/011501.htm

³⁴⁸ “Con visión nueva, se fue Albright” por Andrés Mompotes. El Tiempo. 17 de enero de 2000. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1284934>

Los anuncios del paquete de ayuda por Clinton y la visita de Albright produjeron un fuerte impacto en Colombia. El Tiempo, en una nota editorial, lo resumió así:

“El contenido de la ayuda, que tiene un fuerte componente militar, es el reconocimiento de que Colombia tiene un crítico problema de orden público interno, que conspira contra cualquier posibilidad realista de cimentar la paz, combatir eficazmente al narcotráfico o garantizar la estabilidad institucional y la seguridad ciudadana. Y desde ya se sabe que la guerrilla denunciará esta ayuda como un plan de guerra del imperialismo yanqui y la utilizará como pretexto para enredar las negociaciones e incrementar sus acciones violentas.”³⁴⁹

En relación con el Plan Colombia, Reyes afirmó: “la ayuda de EEUU a Colombia tiene como fin incrementar la guerra y hacer más difícil el proceso de paz y negociación que se viene adelantando hoy”. Igualmente, le recriminó a Pastrana por no responder a la propuesta de adelantar un programa piloto de sustitución de cultivos ilícitos en Cartagena del Chairá y “en cambio sí acepte la multimillonaria inversión militar contra el narcotráfico de EEUU”.³⁵⁰ Sin embargo, el proceso no se interrumpió. Por lo contrario, entró en una etapa relativamente productiva en la que se realizaron las audiencias públicas y se organizó la gira de las delegaciones a Europa, que se materializaría en el mes de febrero.

En Washington iniciaron los debates en el Congreso. Por el lado republicano, la iniciativa de Clinton generó sorpresa, debido a que recogía sus propuestas en cuanto al componente militar. Clinton logró rápidamente el respaldo de Trent Lott, líder de la mayoría republicana en el Senado y Dennis Hastert, presidente de la Cámara de Representantes, un golpe estratégico muy poderoso. Sin embargo, pronto aparecieron voces disonantes. En una carta dirigida a Lott, un grupo de prominentes republicanos expresó su preocupación por considerar que el paquete de ayuda era “una bolsa de programas desconectados y partes sueltas.”³⁵¹

Las críticas no provinieron solo de los republicanos, sino también y, sobre todo, desde las filas demócratas. Los influyentes senadores Leahy y Edward Kennedy de Massachusetts le dirigieron una carta a Albright pidiendo condicionar la asistencia al desempeño de Colombia en materia de DDHH, lucha efectiva contra los paramilitares y rompimiento de los nexos entre éstos y el Ejército. Otro grupo de congresistas, entre ellos la representante Nancy Pelosi y la senadora Dianne Feinstein, ambas demócratas de California, así como Delahunt,

³⁴⁹ “La ayuda de EU ...”. El Tiempo. 13 de enero de 2000.

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1289438>

³⁵⁰ “EEUU no ha puesto condiciones” por Sergio Gómez. El Tiempo. 14 de enero de 2000.

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1288532>

³⁵¹ “Críticas de senadores republicanos”. El Tiempo. 14 de enero de 2000.

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1288547>

criticaron el paquete de raíz, señalando el fracaso de décadas de la guerra contra las drogas y se inclinaban por métodos más enfocados en la demanda.³⁵²

Así las cosas, el gobierno colombiano emprendió su siguiente acción de ofensiva diplomática: un nuevo viaje de Pastrana a Washington, justo en el momento en que el Congreso se prestaba para iniciar sus deliberaciones, acompañado por una delegación de alto nivel que incluía a varios ministros, los generales Tapias y Serrano y representantes del sector empresarial. La visita fue orquestada por el embajador Moreno, que además contó con el apoyo de las firmas de cabildeo Akingump y BSMG.³⁵³

La reunión con Clinton, la cuarta entre los dos presidentes, fue corta pero políticamente sustanciosa. A la salida, Pastrana afirmó: “La ayuda ofrecida por EEUU tiene carácter de emergencia, compromete los intereses tanto de la administración Clinton como de los partidos demócratas y republicanos, no es exclusivamente militar y busca combatir el enemigo del siglo XXI: el narcotráfico.” Por su parte, Clinton dijo: “Me sorprendería que no tuviéramos el respaldo de un gran número de republicanos y demócratas”.³⁵⁴ Luego, se realizaron múltiples reuniones con líderes claves del Congreso, de ambos partidos. Muy significativo fue el respaldo de la senadora Feinstein, una reconocida activista de los DDHH, de la que se esperaba una posición más dura.³⁵⁵

En varias entrevistas Pastrana rechazó la idea que la ayuda estuviese condicionada en materia de DDHH: “No vamos a respetar los DDHH porque el Congreso de EEUU nos imponga condiciones a la ayuda. Vamos a hacerlo porque es la política de mi gobierno.” Sin embargo, no todos salieron convencidos, entre ellos Leahy, uno de los primeros que se reunió con Pastrana, pero que se ratificó en su posición de insistir en las condiciones:

“No quiero que cometamos el mismo error en la Guerra contra las Drogas que cometimos en la Guerra Fría, cuando le dimos dinero a gente sin consideración por sus records de DDHH con tal de que fueran anticomunistas. Estoy preocupado que terminemos apoyando a gente involucrada en la violación de DDHH esta vez por lo que es considerado el bien superior de luchar contra las drogas.”³⁵⁶

³⁵² “Dura pelea en el Congreso” por Sergio Gómez. El Tiempo. 16 de enero de 2000
<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1285907>

³⁵³ “Un debate que apenas comienza”. El Tiempo. 24 de enero de 2000.
<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1274432>

³⁵⁴ “Emergencia para Plan Colombia en congreso de EEUU”. El Tiempo. 26 de enero de 2000. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1269184>

³⁵⁵ “Buen ambiente en Congreso de EEUU”. El Tiempo. 27 de enero de 2000.
<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1268406>

³⁵⁶ “Colombian Asks Congress for Aid Not Tied to Human Rights”. The New York Times. January 26, 2000. <https://www.nytimes.com/2000/01/26/world/colombian-asks-congress-for-aid-not-tied-to-human-rights.html?searchResultPosition=38>

De todas maneras, la efectividad de la visita se reflejó en el discurso de Clinton del Estado de la Nación ante ambas cámaras del Congreso el 28 de enero que incluyó una mención de Colombia:

“Tenemos que estar al lado de estas democracias, incluyendo y muy especialmente esta noche a Colombia, que está luchando contra narcotraficantes por la vida de su pueblo y por las vidas de nuestros hijos. He propuesto un paquete fuerte de dos años para ayudar a Colombia ganar esta lucha. Quiero agradecer a los dirigentes de ambos partidos en ambas cámaras por escucharme y al presidente de Colombia al respecto. Tenemos que pasar esto. Quiero pedir su ayuda. Mucho depende de esto. Y es tan importante para la estabilidad de largo plazo de nuestro país y lo que pase en América Latina.”³⁵⁷

El haber logrado la mención de Colombia por parte Clinton en su último discurso de Estado de Nación tiene un gran valor y representó un triunfo innegable para la diplomacia nacional. También lo fue el hecho de que ambos lados del recinto, dividido en demócratas y republicanos, hayan aplaudido al unísono, inusual en los discursos de Estado de la Nación, más aún tratándose del comienzo de un año electoral.

Ese mismo día Clinton designó a McCaffrey para que lidere la gestión en el Congreso dadas sus buenas relaciones con los republicanos.³⁵⁸ No obstante, fortaleció el mensaje de la Guerra contra las Drogas como tema preponderante en desmedro de la mirada más balanceada del Departamento de Estado, que quedó relegado.

Pastrana aprovechó su estadía para hablar en diferentes foros y con múltiples medios de comunicación. En una entrevista con *The Boston Globe*, afirmó que su gobierno estaba dispuesto a comenzar a implementar proyectos de erradicación de cultivos de uso ilícito con las FARC-EP y que de hecho ya había comenzado: “Estamos trabajando con ellos en la erradicación de cultivos de coca y amapola.”³⁵⁹ Aunque esto no era cierto, sí es diciente de la importancia que este concepto seguía teniendo en el discurso.

Factores distintos confluyeron para que se acordara realizar lo que sería uno de los capítulos más particulares e insólitos del proceso de paz: una gira por Europa conjunta de los equipos negociadores tanto del gobierno como de las FARC-EP del 1 al 26 de febrero, que los llevó a Suecia, Noruega, Italia, el Vaticano, Suiza, España y Francia. La delegación del gobierno

³⁵⁷ “The State of the Union”. The New York Times. January 28, 2000.

<https://www.nytimes.com/2000/01/28/us/state-union-president-clinton-state-union-strongest-it-has-ever-been.html?searchResultPosition=43>

³⁵⁸ “Bill Clinton se la juega toda por Colombia”. El Tiempo. 28 de enero de 2000.

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1266155>

³⁵⁹ “Estamos erradicando con las FARC-EP: Pastrana” por Sergio Gómez. El Tiempo. 29 de enero de 2000. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1265078>

estuvo liderada por Víctor G. Ricardo, quien estuvo acompañado por Camilo Gómez, Luis Carlos Villegas y Pedro Gómez, entre otros,³⁶⁰ mientras la delegación de las FARC-EP estuvo encabezada por Raúl Reyes y compuesta por Simón Trinidad, Iván Ríos, Fabián Ramírez y Olga Marín.

La noticia causó un impacto inmediato. El Tiempo lo informó así:

“Una verdadera sorpresa causó el repentino viaje a Europa de los negociadores de las FARC-EP. Una más, se reitera el estilo con que el Presidente ha conducido el proceso de paz. Tiene el mismo ingrediente de suspenso y tropicalismo de sus reuniones en el monte con Manuel Marulanda. En todas estas ocasiones se han preparado en forma sigilosa hasta los mínimos detalles, que solo llegan a conocerse cuando la operación está en marcha. Son actos audaces de un Primer Mandatario cuya experiencia en los medios de comunicación le ha enseñado cómo hechos de impacto pueden cambiar el estado de ánimo de la opinión pública.”³⁶¹

En Colombia, se escucharon críticas, como las de Alfredo Rangel, quien opinaba que las FARC-EP “se han colocado a un paso de formalizar su reconocimiento internacional como fuerza beligerante, aun cuando la forma como se desarrolla la gira se lo ha otorgado de hecho.”³⁶² Otros, como León Valencia, fueron más optimistas: “Las declaraciones de Raúl Reyes han dado la sensación de que las FARC-EP caminan hacia un acuerdo de paz duradero e incluso están dispuestas, a corto tiempo, a un cese del fuego, lo cual es una justa retribución a Pastrana por su audacia y su insistencia.”³⁶³

La gira a Europa también despertó interés en EEUU. Un amplio reportaje de *The New York Times*, cita a Ricardo: “Hemos avanzado más en este mes que durante 40 años de conflicto” y a Reyes: “Sabemos que el presidente no ha creado los grupos paramilitares y que él quiere combatirlos ... Afortunadamente no es el todo el Ejército sino solo una parte que participa en eso.” Hace el siguiente balance: “las guerrillas han sido expuestas no sólo a la social democracia europea sino también a una avalancha de críticas por su involucramiento en el tráfico de drogas, el secuestro extorsivo y las violaciones a los DDHH.”³⁶⁴

³⁶⁰ algunos de los negociadores del gobierno asistieron a solo algunas porciones de la gira

³⁶¹ “Del despeje al despegue”. El Tiempo. 4 de febrero de 2000.

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1252299>

³⁶² “La gira europea” por Alfredo Rangel. El Tiempo. 18 de febrero de 2000.

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1224976>

³⁶³ “Ganancias del viaje a Europa” por León Valencia. El Tiempo. 23 de febrero de 2000.

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1216654>

³⁶⁴ “Battling in Colombia but Touring Together in Europe” by Larry Rohter. The New York Times. February 28, 2000. <https://www.nytimes.com/2000/02/28/world/battling-in-colombia-but-touring-together-in-europe.html?searchResultPosition=43>

A su retorno a Colombia las delegaciones presentaron en el Caguán el informe que concluye: “Con este viaje ganamos todos, pero sobre todo ganó Colombia.”³⁶⁵ Sin duda la gira a Europa fue novedosa y representó un impulso positivo al proceso de paz en Colombia y frente al mundo. En EEUU sirvió para tranquilizar aquellos que se preocupaban por ser los únicos que asumieran el costo del Plan Colombia.

Mientras se realizaba la gira a Europa, en EEUU el debate acerca del Plan Colombia se agudizaba aún más. Como noticia de primera página, a cinco columnas, en la edición del domingo 6 de febrero, *The New York Times* publicó un informe largo y bien documentado, que afirmaba que el paquete de ayuda a Colombia anunciado por el gobierno Clinton tenía la resistencia de militares y policías:

“En privado, algunos oficiales de alto nivel de la defensa están decididamente no entusiasmados acerca del papel creciente estadounidense en los esfuerzos antidrogas y están preocupados que pueden estar siendo arrastrados más profundamente en la guerra civil que ha destrozado a Colombia desde hace casi 40 años. ... Mientras el paquete de ayuda puede ayudar a pelear contra las guerrillas, no refleja una estrategia coherente para combatir las drogas ilegales. El esfuerzo por recuperar el control del Putumayo, donde se concentra la mayor producción de coca gracias a la protección de las FARC-EP, aunque importante, no es vital.”³⁶⁶

En el informe, McCaffrey es citado diciendo que “las críticas venían de las agencias que estaban decepcionadas por no haber logrado aumentos en sus presupuestos con el paquete de ayuda.” También cita a Pastrana afirmando que la ayuda militar no será utilizada contra las FARC-EP: “si no están involucrados en el negocio, deben confiar que nada les va pasar a ellos.” Pero, a continuación, entrevistan al general Fred F. Woerner, excomandante de las Fuerzas Armadas estadounidenses en América Latina, quien afirma: “¿Cómo se penetra un área que está dominado por estos tipos sin tener nada que ver con ellos? Si alguien cree que estos batallones antinarcóticos no estarán involucrados en la contrainsurgencia es ingenuo.”³⁶⁷

De inmediato, el gobierno estadounidense respondió. El Departamento de Defensa desmintió que exista oposición dentro del Pentágono, mientras que el Departamento de

³⁶⁵ “Resultados de la gira por Europa, Delegación de la Comisión de la Mesa Nacional de Diálogos y Negociación, Comunicado no. 17, San Vicente del Caguán, Caquetá, 2 de marzo de 2000” en Villarraga, Álvaro (compilador y editor). Biblioteca de la Paz, 1998-2002: Diálogo, negociación y ruptura con las FARC-EP-EP y con el ELN. Tomo V. Fundación Cultura Democrática. Bogotá. 2009. p. 235-237

³⁶⁶ “U.S. Antidrug Plan to Aid Colombia Faces Skepticism” by Tim Golden. *The New York Times*. February 6, 2000. <https://www.nytimes.com/2000/02/06/world/us-antidrug-plan-to-aid-colombia-faces-skepticism.html?searchResultPosition=59>

³⁶⁷ *Ibíd.*

Estado indicó: “Nuestra política es apoyar a Pastrana a encontrarle una salida negociada al conflicto y trabajar en la lucha antidrogas. Nuestra política no está cambiando de asistencia en lucha contra el narcotráfico a asistencia contrainsurgente. Una salida militar es sencillamente imposible para Colombia.”³⁶⁸

Una semana después, *The New York Times*, en un editorial titulado “Planes peligrosas para Colombia”, fue muy crítico:

“La administración y quienes la apoyan en el Congreso han concluido que la respuesta más efectiva de EEUU es incrementar la asistencia militar y forjar una alianza con las fuerzas armadas de Colombia. Washington debería haber aprendido hace tiempos que asociarse con militares latinoamericanos abusivos e inefectivos rara vez produce resultados y con frecuencia erosiona la democracia en la región ... El presidente Pastrana es bien intencionado y merece el apoyo estadounidense. Pero este plan es abrumadoramente sesgado hacia el enfoque militar para problemas que por años han tercamente resistido a las soluciones militares. Washington debería estar dedicando mucho más de su apoyo a los admirables esfuerzos propios del gobierno de Pastrana para fortalecer instituciones civiles y dirigirse hacia desigualdades sociales y económicas que son el combustible de la guerra y la economía de la droga. ... Poniendo su peso detrás de los militares colombianos en esta etapa solo escalará una guerra que ningún lado puede ganar.”³⁶⁹

Vale anotar que, en la narrativa, Pastrana es el “bueno” que quiere priorizar la paz, mientras el “malo” quien aboga por profundizar la guerra es la administración Clinton.

Tanto el informe como el editorial de *The New York Times* tuvieron un fuerte impacto en el debate en el Congreso, especialmente en sectores del Partido Demócrata. Se fortaleció la posición de los senadores Leahy y Kennedy de condicionar la ayuda al desempeño en DDHH y el rompimiento de todo vínculo del Estado con los paramilitares, posición impulsada por la influyente ONG *Human Rights Watch*. En palabras de José Miguel Vivanco, director para América, “Se trata de incluirle un lenguaje muy específico al proyecto, que amarre la ayuda.”³⁷⁰ Por su parte, el senador Dodd expresó: “el problema es mantener nuestro objetivo en el narcotráfico y dejar de lado a la insurgencia, lo que va a ser muy difícil.” A su vez, el representante Delahunt propuso incluir una “cláusula de paz” dentro del paquete

³⁶⁸ “Comenzó a correr el reloj de la ayuda” por Sergio Gómez. El Tiempo. 8 de febrero de 2000. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1245268>

³⁶⁹ “Dangerous Plans for Colombia”. The New York Times. February 13, 2000. <https://www.nytimes.com/2000/02/13/opinion/dangerous-plans-for-colombia.html?searchResultPosition=17>

³⁷⁰ “Semana crucial para ayuda a Colombia” por Sergio Gómez. El Tiempo. 21 de febrero de 2000. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1219722>

que permitiría redirigir los recursos que están contemplados para las Fuerzas Militares y la Policía, a programas de desarrollo social, en caso de un despegue en el proceso de paz.³⁷¹

Por el lado del Partido Republicano, los congresistas Burton y Gilman propusieron que los helicópteros previstos en el paquete deben entregarse a la Policía y no al Ejército y que el dinero solicitado para la Policía debe ser incrementado.³⁷² El representante Bob Barr de Georgia, asumió una posición más dura: “¿Por qué tenemos que aceptar el planteamiento de Colombia de que hay que negociar con la guerrilla? ¿Por qué no atamos la ayuda e imponemos otras políticas más fuertes, como hemos hecho en otras partes del mundo y ha funcionado?”³⁷³

Durante el mes de febrero, mientras los equipos negociadores realizaban la gira por Europa y en Washington se adelantaba el debate en el Congreso, los dos funcionarios de la administración Clinton más significativos en el Plan Colombia realizaron visitas a Colombia. Primero fue Pickering, quien visitó Tres Esquinas, sede del Batallón Contranarcóticos.³⁷⁴ Ante los medios, advirtió: “si la guerrilla continúa protegiendo los cultivos de coca, será objetivo de la lucha antinarcóticos.”³⁷⁵ Por su parte, McCaffrey, aseguró que “US\$ 500 millones anuales procedentes del narcotráfico van a manos de la guerrilla colombiana.”³⁷⁶ Igualmente, al anunciar oficialmente las cifras recolectadas por la DEA que denotan un incremento en los cultivos ilícitos, denunció que la zona de despeje registró significativos aumentos durante 1999,³⁷⁷ aunque el grueso se concentró en el Putumayo, lo cual justificaría el *push into Southern Colombia*.

Un informe de *The New York Times* resaltaba lo siguiente: “Hasta hace poco, funcionarios estadounidenses tenían una baja valoración de las fuerzas armadas, prefiriendo trabajar con la Policía, quienes eran vistos como más agresivos y menos corruptos. Como está actualmente estructurado, el paquete de ayuda dicta que sean las fuerzas armadas las que

³⁷¹ “Prende motores debate por ayuda” por Sergio Gómez. El Tiempo. 9 de febrero de 2000. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1242054>

³⁷² “Ayuda a Colombia desata tormenta” por Sergio Gómez. El Tiempo. 16 de febrero de 2000. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1229722>

³⁷³ Ibid.

³⁷⁴ “En Caquetá, Pickering inició gira para defender el Plan Colombia”. El Tiempo. 14 de febrero de 2000. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1235199>

³⁷⁵ “Plan Colombia no es solo militar: EEUU”. El Tiempo. 15 de febrero de 2000. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1233837>

³⁷⁶ “US\$500 millones, para la guerrilla”. El Tiempo. 10 de febrero de 2000. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1240568>

³⁷⁷ “Incremento permanente de cultivos ilícitos de coca en el despeje”. El Tiempo. 15 de febrero de 2000. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1233350>

reciban la mayor parte de las aeronaves.”³⁷⁸ Esta misma preocupación también se ventiló en Colombia. El columnista Hernando Gómez Buendía en *El Tiempo* escribió: “El Plan del gobierno era un programa de gasto social masivo para acabar la violencia ... pero de ese primer Plan Colombia no quedó sino el nombre. ... En la versión que ayudó a redactar Mr. Pickering, el Plan Colombia pasó a ser *Our Plan in Colombia*, un programa de gasto militar masivo para acabar con la droga.”³⁷⁹

Por esos días, *Human Rights Watch* publicó su informe anual de 1999, en el cual se denuncia que los militares colombianos continúan teniendo vínculos con grupos paramilitares y se menciona de manera específica con casos concretos a la Tercera Brigada del Ejército en Cali, la Cuarta Brigada en Medellín y la Decimotercera Brigada en Bogotá.³⁸⁰ Al hacer público el informe, Vivanco afirmó: “Lo que debe hacerse es utilizar el involucramiento de EEUU en Colombia ahora para forzar al Ejército romper sus nexos con estos grupos paramilitares.”³⁸¹ A los pocos días, el Departamento de Estado también hizo público su informe anual sobre DDHH, en el cual afirma que si bien ha habido mejoras, el récord del gobierno, de los militares y policías y de las cortes siguió siendo pobre.³⁸²

En relación con el narcotráfico, en los primeros días de marzo también salieron dos informes. El Departamento de Estado presentó el suyo que detalla un aumento significativo de los cultivos ilícitos, pero recomienda la certificación de Colombia, califica positivamente la actuación del gobierno, la Policía y las Fuerzas Militares en el combate al narcotráfico y señala que la guerrilla sigue siendo el principal obstáculo en la lucha por frenar la producción de drogas en Colombia.³⁸³ Casi simultáneamente, el Programa de Control de Drogas de la ONU, conocido por sus siglas en inglés UNDCP, confirmó el auge de los cultivos de coca en Colombia. No obstante, su representante en el país, Klaus Nyholm criticó la ayuda estadounidense: “hay demasiado garrote y muy poca zanahoria” y defendió los programas de sustitución de cultivos por considerarlos más efectivos que el enfoque militar.³⁸⁴

³⁷⁸ “U.S. Drug Czar Reassures Colombia on Aid” by Larry Rohter. *The New York Times*. February 25, 2000. <https://www.nytimes.com/2000/02/25/world/us-drug-czar-reassures-colombia-on-aid.html?searchResultPosition=37>

³⁷⁹ “Cuál Plan Colombia” por Hernando Gómez Buendía. *El Tiempo*. 22 de febrero de 2000. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1218182>

³⁸⁰ Human Rights Watch World Report 2000 (events of 1999). New York. pp. 116-124

³⁸¹ “Colombian Army Still Aiding Paramilitary Forces, Report Says” by Tim Golden. *The New York Times*. February 24, 2000. <https://www.nytimes.com/2000/02/24/world/colombian-army-still-aiding-paramilitary-forces-report-says.html?searchResultPosition=35>

³⁸² “EEUU reconoce esfuerzos, pero ...” por Sergio Gómez. *El Tiempo*. 26 de febrero de 2000. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1298073>

³⁸³ “Droga florece a la sombra de la guerrilla”. *El Tiempo*. 2 de marzo de 2000. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1304593>

³⁸⁴ “Ayuda de EEUU, mucho garrote y poca zanahoria” *El Tiempo*. 22 de febrero de 2000. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1218435>

Al presentar su propuesta para apoyar el Plan Colombia a comienzos del año, Clinton desató un fuerte debate en Washington y en particular en el Congreso. Las acciones de incidencia por parte del gobierno colombiano fueron permanentes y multidimensionales y dirigidas a neutralizar las críticas y objeciones, en especial en materia de DDHH. Al mismo tiempo, las iniciativas de la diplomacia colombiana en Europa ayudaron a aliviar las preocupaciones en Washington mostrando que se trataba de un esfuerzo multilateral y no solo estadounidense.

Desde la reflexión conceptual, los debates suscitados en la primera parte de 2000 en Washington, y las fuertes interacciones, representan un laboratorio privilegiado para explorar las dinámicas de relacionamiento entre los gobiernos colombiano y estadounidense. Álvaro Méndez habla de la “fusión de los ejecutivos colombiano y estadounidense” a partir de que “las élites colombiana, estadounidense y europea constituyen una clase transnacional integrada.”³⁸⁵ Sin duda, los gobiernos de Pastrana y Clinton, en medio de las tensiones internas en cada uno de ellos, lograron niveles de coordinación y articulación que les permitió actuar hasta cierto modo de manera conjunta frente a los críticos y opositores en el Congreso. Esta estrecha alianza se fundaba en una narrativa compartida, mutuamente construida. Es también un ejemplo de la tesis constructivista que reconoce la identidad e intereses como componentes fundamentales de las RRII y entiende que las identidades estatales son complejas, dinámicas, variables y se generan por interacciones con otros estados y sus agentes.

El Plan Colombia en el Congreso de EEUU

Las críticas al Plan Colombia crecieron por diferentes motivos y el propio Clinton terció en el debate. En una rueda de prensa, un periodista aseveró: “la ayuda a Colombia está enfrentando problemas en el Congreso de EEUU. Hay quienes dudan, creen que podría ser otro Vietnam”, a lo cual Clinton respondió:

“Lo que le puedo decir es que no es como Vietnam en el sentido que no estamos comprometiéndonos a entrenar soldados de tal manera que entonces seamos llamados a entrar a remplazarlos o pelear con ellos.”³⁸⁶

El representante demócrata de California Sam Farr presentó una enmienda que condicionaría los recursos propuestos para los militares a la aprobación de la reforma de la justicia militar colombiana estableciendo que las violaciones de DDHH sean juzgados por tribunales civiles, otorgándole facultades al comandante de las Fuerzas Militares para

³⁸⁵ Méndez, Álvaro. Colombian Agency and the Making of US Foreign Policy: Intervention by Invitation. Routledge. New York. 2017. p. 187

³⁸⁶ Bill Clinton, President: Excerpts from Remarks, March 7, 2000. https://adamisacson.com/files/old_cip_colombia/030701.htm

suspender y/o destituir a militares involucrados en dichas violaciones.³⁸⁷ La llamada Enmienda Farr contó con el respaldo del demócrata Delahunt y el republicano Cass Ballenger. Pero a la vez, generó una reacción de McCaffrey, quien en una carta al representante republicano Sonny Callahan de Alabama, sostuvo que dicha enmienda violaría la separación de poderes en Colombia.³⁸⁸ Por su parte, Vivanco le dirigió otra carta al representante Callahan, refutando los argumentos de McCaffrey y expresando apoyo a la enmienda.³⁸⁹ Para hacerle frente a la preocupación, el vicepresidente Gustavo Bell viajó a Washington para exponer la política del gobierno colombiano en materia de DDHH en relación con el Plan Colombia.³⁹⁰

A comienzos de marzo, el Comité de Apropiaciones de la Cámara de Representantes aprobó US\$ 1.700 millones para Colombia por una cómoda mayoría. Sin embargo, al pasar a la plenaria, encontró varios obstáculos. La ayuda a Colombia hizo parte de un proyecto de emergencia que abarcaba varios otros asuntos, principalmente Kosovo, y la oportunidad fue aprovechada por varios congresistas para incluir otros ítems, inflando el monto total a US\$ 9.000 millones, US\$ 3.800 millones más que lo que había propuesto el gobierno Clinton. Eso suscitó la insurrección de un grupo de republicanos que se autodenomina Equipo de Acción Conservadora, compuesto por cerca de 30 congresistas que se oponen al déficit fiscal, que deciden retirar su apoyo.³⁹¹ A eso, se sumaba la oposición de un bloque significativo de demócratas opuestos al componente militar. El representante Callahan ironizó al respecto: “Si a mí el Presidente me dice que hay una emergencia y necesita US\$ 1.300 millones, le creo. Pero los demócratas parece que no quieren apoyar a su propio jefe.”³⁹² Por su parte, el representante Burton, para enfatizar la gravedad de la situación, afirmó: “Las FARC-EP están obteniendo hasta 100 millones de dólares mensuales del tráfico de drogas. Eso es 1.000 millones de dólares al año.”³⁹³

³⁸⁷ “Ayuda a EEUU pasa a votación” por Sergio Gómez. El Tiempo. 9 de marzo de 2000.

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1293211>

³⁸⁸ Letter from Barry McCaffrey, Director of Office of National Drug Control Policy, to Rep. Sonny Callahan (R-Alabama). March 9, 2000.

https://adamisacson.com/files/old_cip_colombia/030901.htm

³⁸⁹ Letter from Jose Miguel Vivanco, Executive Director of Americas Division of Human Rights Watch, to Rep. Sonny Callahan (R-Alabama), March 15, 2000.

https://adamisacson.com/files/old_cip_colombia/031501.htm

³⁹⁰ “En Washington”. El Tiempo. 7 de marzo de 2000.

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1291912>

³⁹¹ “Ayuda de EEUU comienza a hacer agua”. El Tiempo. 18 de marzo de 2000.

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1270875>

³⁹² “Cámara de EEUU pospone debate de Plan Colombia”. El Tiempo. 16 de marzo de 2000.

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1254563>

³⁹³ Speech by Rep. Dan Burton (R-Indiana), March 29, 2000.

https://adamisacson.com/files/old_cip_colombia/032950.htm

En el Senado se presentaron otros problemas. Lott y el presidente de la Comisión de Apropiaciones, Ted Stevens de Alaska, no creían que existe una emergencia y por tanto proponían que los fondos para Colombia, al menos los militares, se retiren del suplemento de emergencia y se incluyan dentro del presupuesto ordinario para el año siguiente.³⁹⁴

Otro asunto que generó controversia en el Senado fue el tipo de helicópteros en el paquete de ayuda, en la cual compiten dos empresas: *United Technologies Corporation* cuya división *Sikorsky Aircraft*, basada en Connecticut, fabrica los Blackhawk, y *Bell Helicopter Textron*, ubicada en Texas, fabricante del clásico UH-1H de la era de Vietnam, conocido como Huey, así como la versión moderna, el Huey II. Un informe de *The New York Times* cuestionó el hecho de que en el paquete de ayuda se hubieran incluido la compra de 30 Blackhawk:

“Cuando los republicanos querían seis helicópteros de primera línea para la Policía colombiana, funcionarios de la administración insistieron que bastaban los UH-1H. Pero de pronto, en la última parte de diciembre, la Casa Blanca cambió de parecer. Yendo mucho más lejos de la recomendación más ambiciosa de sus asesores, funcionarios propusieron la compra de treinta de los helicópteros que antes habían rechazado. Fue navidad no solo para el muy criticado Ejército de Colombia quien recibe las aeronaves, pero también para *United Technologies Corporation*.”³⁹⁵

Detrás de la puja estaban senadores como Dodd del estado de Connecticut donde se construyen los Blackhawk y otros legisladores que tienen intereses en estados que producen los Huey.³⁹⁶

Debido a las dificultades múltiples en ambas cámaras, Lott y Hastert decidieron postergar la definición del suplemento de emergencia para Kosovo y Colombia. Viendo las cosas enredándose, el gobierno colombiano decidió fortalecer su estrategia diplomática con una nueva visita a Washington de Ramírez. Según *The New York Times* en sus reuniones el ministro compartió un informe del gobierno colombiano que indicaba que las violaciones de DDHH cometidas por los militares y policía habían descendido del 15% en 1995 al 2% en 1999. Pero a la vez señaló: “El Ministro de Defensa de Colombia dijo hoy que las violaciones de DDHH por parte de la fuerzas armadas del país han descendido significativamente, a

³⁹⁴ “Senate Fight Snags Aid Bill For Kosovo And Colombia” by Eric Schmitt. *The New York Times*. March 22, 2000. <https://www.nytimes.com/2000/03/22/world/senate-fight-snags-aid-bill-for-kosovo-and-colombia.html?searchResultPosition=74>

³⁹⁵ “Colombia and Copters And Clash Over Choice” by Tim Golden. March 6, 2000. <https://www.nytimes.com/2000/03/06/world/colombia-and-copters-and-clash-over-choice.html?searchResultPosition=6>

³⁹⁶ “Senado de EEUU estudia no dar plata para Blackhawks” por Sergio Gómez. *El Tiempo*. 20 de marzo de 2000. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1268015>

pesar de los informes de Departamento de Estado y grupos de DDHH que el problema está en aumento.”³⁹⁷

Finalmente, luego de intensos debates, el 30 de marzo la Cámara de Representantes aprobó el suplemento de emergencia, que incluye, además de Colombia, a Kosovo y ayuda para las víctimas de Huracán Floyd, entre otras.³⁹⁸ Para lograr la mayoría necesaria, se aprobó una enmienda de corte bipartidista que establece que antes de entregar los recursos el presidente de EEUU debe certificar que el gobierno de Colombia está implementando un plan para eliminar los cultivos de coca y amapola para el 2005, que los militares colombianos están cooperando con las investigaciones de violaciones a los DDHH y que esos casos pasan a las cortes civiles. Además, incluye la creación de un cuerpo de jueces militares para investigar abusos a los DDHH en las unidades que se encuentren en el campo de batalla. Finalmente, se estipula que se les negará la visa a quienes apoyen a paramilitares y guerrilleros.³⁹⁹

Triunfante, Clinton, en comentarios a la prensa, afirmó: “Felicitó a los republicanos que están tratando de ayudarme a ayudar a Colombia, para reducir el flujo de drogas hacia EEUU y para fortalecer la lucha de un gobierno democrático y valiente allá.”⁴⁰⁰

A los pocos días, la revista *Newsweek* publicó un informe extenso por el periodista Michael Isikoff titulado “La otra guerra contra las drogas”. Revela que a finales de 1999 el encuestador demócrata Mark Mellman le comunicó a la Casa Blanca una noticia preocupante: el público percibía que el “uso de drogas” estaba en aumento (aunque las cifras mostraban lo contrario) y que les echaba la culpa a los demócratas, dándoles a los republicanos una ventaja clara en ese tema en las elecciones próximas. También revela que dicha encuesta fue contratada por *Lockheed Martin*, un gran contratista del sector defensa. Señala que otros intereses poderosos hicieron cabildeo a favor del Plan Colombia, tales como *Occidental Petroleum*, que tiene inversiones significativas en Colombia. Indica que las ya mencionadas *United Technologies Corporation* y *Bell Helicopter Textron*, habían mandado helicópteros al Aeropuerto Nacional Ronald Reagan de Washington para descrestar a los miembros del Congreso con paseos. Igualmente, el informe cuenta que el

³⁹⁷ “Colombian Military, in Report, Says Its Rights Abuses Are Down” by Elizabeth Becker. The New York Times. March 21, 2000.

<https://www.nytimes.com/2000/03/21/world/colombian-military-in-report-says-its-rights-abuses-are-down.html?searchResultPosition=72>

³⁹⁸ “House Passes Bill to Help Colombia Fight Drug Trade” by Eric Schmitt. The New York Times. March 31, 2000. <https://www.nytimes.com/2000/03/31/world/house-passes-bill-to-help-colombia-fight-drug-trade.html?searchResultPosition=92>

³⁹⁹ “Despejado camino a ayuda condicionada” por Sergio Gómez. 30 de marzo de 2000. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1249981>

⁴⁰⁰ Bill Clinton, President, Excerpts from Remarks, March 30, 2000. https://adamisacson.com/files/old_cip_colombia/033017.htm

gobierno colombiano ha contratado a la potente firma de Akin, Gump para ayudar en sus esfuerzos.⁴⁰¹

Luego de la aprobación en la Cámara de Representantes, la discusión pasó al Senado, donde los obstáculos eran mayores. Por tanto, se realizó un nuevo viaje presidencial. Pastrana inició con una visita a Albright, quien se dirigió a la prensa después de la reunión:

“Buenas tardes. Estoy muy complacida de darle la bienvenida al presidente Pastrana al Departamento de Estado, donde tuvimos una reunión muy amigable y productiva. El presidente Pastrana es un verdadero líder quien se ha merecido el respeto del mundo por su plan integral y su esfuerzo determinado para traer la paz y el estado de derecho a su pueblo.”⁴⁰²

El mismo día, el prestigioso periodista Thomas Friedman publicó una columna de opinión en *The New York Times* dándole un fuerte respaldo a Pastrana, que fue citado en el debate en el Congreso, en que afirma:

“El gobierno democrático del presidente Pastrana no es perfecto. Pero tiene un núcleo de oficiales decentes que todos los días arriesgan sus vidas simplemente yendo al trabajo. Pregúntese si usted tendría el mismo coraje. Yo le pregunté al presidente Pastrana por qué se queda. ‘Este es nuestro país, es el único país que tenemos para dejarle a nuestros hijos,’ encogiéndose los hombros el presidente, quien una vez fue secuestrado siendo candidato a la alcaldía de Bogotá. ‘Yo creo tanto en este país que aún después de haber sido secuestrado y aún después de que el padre de mi esposa fue asesinado por secuestradores, mi esposa y yo tuvimos otro bebé, una niña. Mira, hemos sacrificado los mejores policías, los mejores jueces, los mejores periodistas en este país. Cualquier cosa que quiera escribir sobre nosotros, no escriba que no estamos en la primera línea en la Guerra contra las Drogas.’”⁴⁰³

Durante su visita, Pastrana se reunió con Hastert, Daschle y otros senadores. Pero la reunión más importante fue con Lott. Aunque luego de la reunión reiteró su posición de no considerar la ayuda para Colombia como un suplemento de emergencia, señaló que su idea era incluirlo en el presupuesto de 2001 de tal manera que los recursos puedan ser utilizados

⁴⁰¹ “The Other Drug War” by Michael Isikoff. April 2, 2000.

<https://www.newsweek.com/other-drug-war-157827>

⁴⁰² Joint press availability with Andres Pastrana, President of Colombia, and Madeleine Albright, Secretary of State, April 11, 2000.

https://adamisacson.com/files/old_cip_colombia/041201.htm

⁴⁰³ “Foreign Affairs, Saving Colombia” by Thomas L. Friedman. The New York Times. April 11, 2000

<https://www.nytimes.com/2000/04/11/opinion/foreign-affairs-saving-colombia.html?searchResultPosition=112>

tan pronto el presidente Clinton firmara el proyecto.⁴⁰⁴ Las reuniones surtieron efecto en los debates del Senado. Uno de los que hizo referencia a la reunión con Pastrana fue Dodd:

“Fue aparente para todos los presentes que el presidente Pastrana estaba terriblemente decepcionado que el Senado de EEUU no había aprobado, ni siquiera fijado la fecha, para considerar el suplemento de emergencia que el presidente Clinton ha solicitado para Colombia para la luchar contra el problema del narcotráfico en ese país, que contribuye significativamente a las muertes y penurias en nuestra nación. Este presidente fue secuestrado por esa misma gente. Él no está solo comprometido intelectualmente con esto; él sabe lo que es ser aterrorizado por esta gente. ... Yo tengo enorme respeto por la manera en que el presidente Pastrana tomó los pasos rápida y agresivamente para atraer a la organización guerrillera más grande de Colombia, las llamadas FARC, a la mesa de negociación inmediatamente después de su elección. ... La democracia más vieja de América Latina se puede perder. Marquen mis palabras. Tenemos un presidente valiente y un país valiente en Colombia.”⁴⁰⁵

La senadora Feinstein relató su encuentro con Pastrana: “Conocí a este joven presidente por primera vez. Es un líder muy sincero, un líder sobrio, un líder determinado de hacer algo, un líder rogando por refuerzos y ayuda de EEUU.”⁴⁰⁶ Sin embargo, no todos quedaron convencidos. El senador Leahy mantuvo sus críticas: “Lo que estamos viendo es un aumento dramático de una política contrainsurgente en nombre de una política contranarcóticos.”⁴⁰⁷

Por esos días, el senador Biden, cercano a Clinton y a favor del Plan Colombia, visitó a Colombia y se reunió con Pastrana.⁴⁰⁸ En particular, su interés se centró en la política antidrogas:

“No hay garantía, ciertamente, que este plan funcionará para reducir significativamente el tráfico de narcóticos. Cualquiera que diga que está seguro que sí va a funcionar está mintiendo o es un tonto. Pero en mis veintiocho años en el Senado, yo he estado profundamente involucrado en estudiar y debatir la política de drogas. Yo creo fuertemente que, en este

⁴⁰⁴ “Ayuda de EEUU sigue en veremos” por Sergio Gómez. El Tiempo. 13 de abril de 2000. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1223633>

⁴⁰⁵ Speeches by Sen. Christopher Dodd (D-Connecticut) and Sen. Dianne Feinstein (D-California), Assisting Colombia in Fighting Drug Trafficking (Senate floor). April 13, 2000. https://adamisacson.com/files/old_cip_colombia/041302.htm

⁴⁰⁶ *Ibíd.*

⁴⁰⁷ “Lott Assures Colombian President on \$1.6 Billion to Fight Drugs” by Elizabeth Becker. The New York Times. April 13, 2000. <https://www.nytimes.com/2000/04/13/world/lott-assures-colombian-president-on-1.6-billion-to-fight-drugs.html?searchResultPosition=115>

⁴⁰⁸ “El senador demócrata Joseph Biden Ilegó ayer”. El Tiempo. 20 de abril de 2000. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1306870>

momento, con este presidente en Bogotá, tenemos una oportunidad real de hacer una diferencia significativa contra el comercio de drogas en Colombia. Esa oportunidad se podría esfumar si no aprovechamos este raro momento.”⁴⁰⁹

Los viajes de congresistas estadounidenses a Colombia organizadas por la Embajada colombiana en Washington constituyeron una herramienta muy efectiva en la estrategia de persuasión. Así lo relató el congresista McGovern:

“Frecuentemente los viajes estaban diseñados para que no se aprenda de la realidad. En muchos de los viajes a Colombia de mis colegas en esos años, irían a visitar al Embajador de EEUU o reunirse con el presidente, se reunirían con el Ministro de Defensa, el jefe de la Policía, pero mucho de esos viajes no incluían reuniones con defensores de DDHH o salidas a las áreas del país particularmente más golpeados por el conflicto.”⁴¹⁰

A finales de abril, el ministro Ramírez emprendió un nuevo viaje a Washington, donde se reunió con el secretario Cohen. Tras la reunión, se pronunció ante los medios:

“Estamos absolutamente optimistas que estos esfuerzos coordinados contra los narcotraficantes producirán resultados que estamos persiguiendo y seremos exitosos, esperamos que relativamente pronto tendremos un mundo libre de drogas para ayudar a la democracia en Colombia y ayudar las instituciones en nuestro país y salvar nuestros hijos alrededor del mundo.”⁴¹¹

El 26 de abril, Pastrana aceptó la renuncia a Víctor G. Ricardo como Alto Comisionado para la Paz. Afirmó que con Ricardo se lograron los mayores avances en la historia del conflicto.⁴¹² Pero más allá de los justos reconocimientos a su labor, lo cierto es que la salida de Ricardo fue un reflejo de tensiones crecientes al interior del gobierno. En la entrevista realizada por el autor, Ricardo reveló que fueron varios los motivos de su decisión, pero

⁴⁰⁹ Devereaux, Ryan. “Colombian Mercenaries and the Assassination of Haitian President Jovenel Moïse”. The Intercept. July 26, 2021.

<https://theintercept.com/2021/07/26/colombian-mercenaries-haiti-jovenel-moise-assassination/>

⁴¹⁰ entrevista con Jim McGovern

⁴¹¹ Secretary of Defense William Cohen, News Briefing, April 27, 2000.

https://adamisacson.com/files/old_cip_colombia/042701.htm

⁴¹² “Con Víctor G. Ricardo se lograron los mayores avances en la historia del conflicto, palabras del presidente Andrés Pastrana, designación de nuevo Alto Comisionado y los negociadores, Bogotá, 26 de abril de 2000” en Villarraga, Álvaro (compilador y editor). Biblioteca de la Paz, 1998-2002: Diálogo, negociación y ruptura con las FARC-EP-EP y con el ELN. Tomo V. Fundación Cultura Democrática. Bogotá. 2009. pp. 199

sobre todo, el deterioro de sus relaciones con las fuerzas armadas.⁴¹³ Ese mismo día, Pastrana nombró como nuevo Alto Comisionado para la Paz a Camilo Gómez.

Pasaban las semanas luego de la aprobación por parte de la Cámara de Representantes y los obstáculos en el Senado no se resolvían. De nuevo, Clinton asumió la defensa. En un discurso ante el Consejo de las Américas, Clinton le dedicó buena parte de su intervención al caso de Colombia:

“Hoy estamos llamados a defender a la democracia bajo ataque en Colombia. ... El presidente Pastrana llegó a la presidencia con un record de haber arriesgado su propia vida para enfrentar al tráfico de drogas. Fue secuestrado por el Cartel de Medellín. Como alcalde de Bogotá, vio que asesinaron a tres candidatos presidenciales. Luego se volvió candidato presidencial. Él bromeaba que quizás eso significaba que él estaba mentalmente inestable para servir. Fue una decisión valiente. ... Y no se equivoquen, si la democracia más vieja de Suramérica se puede venir abajo, otras también pueden hacerlo.”⁴¹⁴

Durante los largos meses de debates en el Congreso estadounidense, el papel del embajador Moreno fue fundamental, tanto con demócratas como republicanos, sabiendo qué decirle a cada uno. En sus propias palabras, que resultan magistrales para los propósitos del presente análisis, afirma:

“Yo siempre que hablaba con los republicanos les decía que íbamos a acabar con la droga y en esa vía íbamos hacer la paz y a los demócratas les decía que íbamos hacer la paz y después acabar con la droga. Pero, digamos, cuál es causa o efecto no importa, pero te lo digo porque eso es donde estaban los matices de toda esta discusión.”⁴¹⁵

Luego de largos debates, el Comité de Apropiaciones del Senado aprobó su versión del paquete de ayuda para Colombia que contenía algunas variaciones significativas frente lo aprobado por la Cámara de Representantes. Mientras la Cámara había previsto treinta helicópteros Blackhawk, estos fueron eliminados y reemplazados por setentaicinco Huey, más baratos, lo cual redujo el total de la ayuda militar de US\$ 692 millones a US\$ 336 millones. Por otra parte, la versión aprobada triplicó la ayuda a la protección a los DDHH, pasando de US\$ 15 millones a US\$ 53 millones.

Aún más significativo, buena parte por iniciativa del senador Leahy, se incluyeron unos condicionamientos más exigentes, mediante las cuales la ayuda quedaría congelada hasta que el Departamento de Estado certifique que quienes hayan cometido algún crimen de

⁴¹³ ver entrevista con Víctor G. Ricardo en Anexo

⁴¹⁴ President Clinton, Remarks to the Council of the Americas, May 2, 2000.

https://adamisacson.com/files/old_cip_colombia/050201.htm

⁴¹⁵ entrevista con Luis Alberto Moreno

DDHH están siendo juzgados en cortes de justicia civil y que se está haciendo todo lo posible para acabar con los lazos entre militares y paramilitares. Asimismo, se requirió que la administración presente un informe sobre las políticas de EEUU hacia Colombia en áreas como los DDHH, la presencia de personal militar americano en Colombia y los esfuerzos que realiza los EEUU para promover la paz. También fue acogida una enmienda del senador Robert Byrd, demócrata de Virginia Occidental, fijando un límite máximo de doscientos cincuenta personal militar y cien contratistas que pueden estar en Colombia.⁴¹⁶

Por su parte Pickering, realizó su tercera visita a Colombia en nueve meses. A ser interrogado acerca del efecto del Plan Colombia sobre el proceso de paz, respondió:

“Mi punto de vista es que, luego de examinar con cuidado el record del proceso de paz, el compromiso de nuestro presidente a un programa muy grande y su compromiso para lograr su aprobación en el Congreso ha ayudado a acelerar el proceso de paz en vez de retardarlo como algunos predijeron.”⁴¹⁷

Lo cierto es que los diálogos de paz enfrentaban una nueva crisis a raíz de un insólito y trágico incidente, que recibió la amplia cobertura de los medios de comunicación, en el que una mujer campesina murió por el estallido de un “collar bomba”, que también le costó la vida a un policía y que el general Serrano anunció había sido de la autoría de las FARC-EP. Pese a que estas rechazaron tales acusaciones, el gobierno decidió suspender los diálogos en protesta.⁴¹⁸

Durante el mes de mayo, el presidente Clinton aprovechó diversos escenarios para insistir en el apoyo al Plan Colombia. En un acto en la Academia de la Guarda Costera en Connecticut, Clinton dijo:

“Ahora, Colombia tiene un nuevo presidente valiente, Andrés Pastrana, quien nos ha pedido nuestra ayuda para financiar su integral Plan Colombia para luchar contra las drogas, construir la economía y profundizar la democracia. Colombia, la democracia más vieja de América Latina, no está solo luchando por las vidas y la forma de vida de su gente. Está peleando para preservar la estabilidad en toda la región andina y está peleando por las vidas de nuestros hijos también.”⁴¹⁹

⁴¹⁶ Ingrid Vaicius. “El Plan Colombia: el debate en los EEUU” en International Policy Report. Center for International Policy. Washington, DC. August 2000.

⁴¹⁷ Ibíd.

⁴¹⁸ Años después se aclaró que las FARC-EP no tuvieron nada que ver con el suceso

⁴¹⁹ Excerpts from Speech by President Bill Clinton at the US Coast Guard Academy's 119th commencement, Cadet Memorial Field, US Coast Guard Academy, New London, Connecticut. May 17, 2000. https://adamisacson.com/files/old_cip_colombia/051701.htm

Pese a los esfuerzos varios, las cosas no avanzaban en el Congreso. Incluso, en algún momento Albright amenazó con recomendar un veto presidencial en caso de que el legislativo aprobara una versión recortada.⁴²⁰ Aunque Lott le había prometido a Pastrana que el paquete de ayuda sería aprobado, en el Senado el asunto seguía estancado.⁴²¹ A comienzos de junio, la Casa Blanca emitió un comunicado:

“La falta de apoyo por parte del Congreso ha sido un revés para los esfuerzos antidrogas internacionales, impedido las reformas domésticas y la recuperación económica en Colombia. Mayores demoras debilitarán al gobierno colombiano y erosionará la credibilidad de EEUU en la batalla global contranarcóticos, mientras que fortalece a los grupos ilegales y los capos de la droga.”⁴²²

Para obtener los votos de un sector muy significativo del Partido Demócrata, el gobierno Clinton finalmente aceptó incorporar los condicionamientos que en materia de DDHH proponían los senadores Leahy y Kennedy, promovidos en especial por *Human Rights Watch*, que al ser acogidos, apoyó el Plan Colombia por tres razones: si se quiere debilitar a los paramilitares, hay que fortalecer a las fuerzas armadas; el compromiso (*engagement*) es más efectivo que el aislamiento; y el fortalecimiento de la Fiscalía, incluido como parte del apoyo a la justicia, también es un aporte a DDHH.⁴²³ Además, se triplicaron los recursos para la defensa de los DDHH y se suprimieron ciertos rubros de asistencia militar para el segundo año. Por otra parte, se eliminaron los Blackhawk y se sustituyeron por los Huey.

De todas maneras, persistieron objeciones de algunos demócratas. El senador Paul Wellstone de Minnesota introdujo una enmienda que buscaba eliminar US\$ 225 millones del componente militar para transferirlos al tratamiento y reducción de la demanda en EEUU. Basándose en los informes de DDHH del Departamento de Estado, así como los de *Human Rights Watch* y Amnistía Internacional, Wellstone se fue lanza en ristre contra el Ejército colombiano. Sus argumentos fueron atacados fuertemente por varios republicanos. Sin embargo, fue la intervención del senador Biden que tuvo mayor impacto:

“Hace algunos años era la Policía la principal fuente de violaciones a los DDHH. Pero los apoyamos, les dimos US\$ 750 millones, se purgaron y terminaron por acabar con el cartel de Cali y de Medellín, algo que parecía imposible. Con los militares hay que hacer lo mismo. Ellos saben que tienen los ojos del mundo encima y que los vamos a monitorear de cerca.”⁴²⁴

⁴²⁰ “Albright amenaza con el veto” por Sergio Gómez. El Tiempo. 18 mayo 2000.

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1251703>

⁴²¹ “Ayuda de EEUU va para su tercer aplazamiento”. El Tiempo. 31 de mayo de 2000.

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1219431>

⁴²² White House press release, June 6, 2000.

https://adamisacson.com/files/old_cip_colombia/060603.htm

⁴²³ entrevista con José Miguel Vivanco

⁴²⁴ “Plan pasó prueba en Senado de EEUU” por Sergio Gómez. El Tiempo. 22 de junio de 2000.

En últimas, la enmienda de Wellstone fue derrotada 89-11.⁴²⁵ Por el lado republicano, las principales objeciones tenían consideraciones fiscales. El senador Slade Gordon de Washington presentó otra enmienda que buscaba un recorte drástico del paquete, reduciéndolo a tan solo US\$ 200 millones, pero fue derrotado por una votación de 79-19.⁴²⁶ El senador Dodd introdujo una tercera enmienda⁴²⁷ que le delegaría al Departamento de Defensa, en consultas con el Ejército colombiano, la escogencia del tipo de helicópteros. Aunque la votación fue más reñida, fue derrotado 51-47.⁴²⁸ Una cuarta enmienda presentada por la senadora demócrata de California Barbara Boxer limitaría el involucramiento de tropas estadounidenses, pero fue descartada por razones procedimentales.

El debate en el Congreso estadounidense, primero en la Cámara y luego en el Senado, evidenció un sinnúmero de niveles de factores que se articularon entre sí en medio del complejo proceso de toma de decisiones, en los cuales asuntos como preocupaciones por DDHH se entremezclan con quién se queda con los contratos de los helicópteros. Como diría Wendt, la política internacional está fundada en la distribución de intereses en la medida en que establece el sentido y el contenido del poder, así como las estrategias de los estados.

El gobierno colombiano, estrechamente coordinado con la administración Clinton, efectivamente neutralizó a muchos de los oponentes demócratas en materia de DDHH, primero con cifras y argumentos en el sentido que la situación de los militares había mejorado y en últimas, aceptando los condicionamientos. Pero, sobre todo, logró que la

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1253193>

⁴²⁵ Los senadores que votaron a favor de la enmienda de Wellstone fueron 9 demócratas (Barbara Boxer de California; Bobert Byrd de Virginia Occidental; Byron Dorgan de Dakota del Norte; Russ Feingold de Wisconsin; Tom Harkin de Iowa; Patrick Leahy de Vermont; Barbara Mikulski de Maryland; Patty Murray de Washington; Paul Wellstone de Minnesota) y 2 republicanos (Rod Grams de Minnesota; Arlen Specter de Pennsylvania)

https://adamisacson.com/files/old_cip_colombia/senvotes.htm

⁴²⁶ Los senadores que votaron a favor de la enmienda Gorton fueron 6 demócratas (Barbara Boxer de California; Tom Harkin de Iowa; Herbert Kohl de Wisconsin; Patrick Leahy de Vermont; Barbara Mikulski de Maryland; Patty Murray de Washington) y 13 republicanos (Wayne Allard de Colorado; Susan Collins de Maine; Larry Craig de Idaho; Mike Crappo de Idaho; Michael Enzi de Wyoming; Peter Fitzgerald de Illinois; Slade Gordon de Washington; Phil Gramm de Texas; Rod Grams de Minnesota; Judd Gregg de New Hampshire; Tim Hutchinson de Arkansas; Arlen Specter de Pennsylvania; Craig Thomas de Wyoming)

https://adamisacson.com/files/old_cip_colombia/senvotes.htm

⁴²⁷ Speech by Sen. Christopher Dodd (D-Connecticut), June 21, 2000.

https://adamisacson.com/files/old_cip_colombia/062129.htm

⁴²⁸ La enmienda Dodd tuvo 47 votos a favor (9 republicanos y 38 demócratas) y 51 votos en contra (45 republicanos y 6 demócratas)

inmensa parte de los recursos estadounidenses fuesen destinados para el Ejército, en últimas, su interés estratégico.

La versión final: Plan Colombia II

Finalmente, el proyecto de apropiaciones de operaciones foráneas, que incluía la mayoría del paquete de ayuda, fue aprobado por la plenaria del Senado el 22 de junio por una amplísima mayoría de 95-4.⁴²⁹ Otra parte de la ayuda fue incluida en la ley de apropiaciones para construcción militar y la restante en la ley de apropiaciones para operaciones en el exterior.

Al celebrar la decisión, Clinton felicitó a los líderes de ambos partidos y se dirigió a sus compatriotas:

“No creo que el estadounidense promedio puede imaginar cómo sería vivir en un país en el que un tercio del país, en cualquier momento, podría estar en las manos de alguien que es el enemigo, un adversario del estado-nación. No creo que ni siquiera podemos imaginarnos eso cómo sería.”⁴³⁰

Quedaron, eso sí, diferencias entre los proyectos aprobados, entre ellas el asunto de los helicópteros. En rueda de prensa, el vocero del Pentágono lo explicó:

“La Cámara aprobó la solicitud de Colombia y la administración por treinta Blackhawk y el Senado votó por sesenta Huey. ... Claramente, reclutar pilotos para volar treinta helicópteros sería más fácil que reclutar sesenta pilotos para volar los sesenta Huey que el Senado ha aprobado. Pero pensamos que independientemente de ese asunto, el Blackhawk es un helicóptero mucho más capaz.”⁴³¹

La reacción inicial de las FARC-EP fue cautelosa. Aunque mantuvieron su posición adversa considerando que “la asistencia militar a Colombia es un plan para la guerra y que su objetivo es combatir a la insurgencia y no al narcotráfico”, a la vez indicaron que no consideran una suspensión del proceso.⁴³² Sin embargo, días después, Marulanda indicó:

⁴²⁹ Los senadores que votaron en contra fueron 2 demócratas (Russell Feingold de Wisconsin y Paul Wellstone de Minnesota) y 2 republicanos (Bob Smith de New Hampshire y Craig Thomas de Wyoming)

⁴³⁰ President Clinton's Remarks on Senate Passage of Colombia Aid Package, June 22, 2000. https://adamisacson.com/files/old_cip_colombia/062214.htm

⁴³¹ Excerpts from Defense Department News Briefing, Assistant Secretary of Defense Kenneth Bacon, June 22, 2000
https://adamisacson.com/files/old_cip_colombia/062216.htm

⁴³² “Plan para la guerra: FARC-EP”. El Tiempo. 23 de junio de 2000.
<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1246511>

“Muy poco espacio le queda a la Mesa de Diálogo, porque cualquier pretensión de buscarle soluciones a los temas de la Agenda Común choca con los propósitos guerreristas del Plan Colombia. ... El esfuerzo que hemos hecho se está perdiendo, porque una vez más la clase dominante colombiana se echa en brazos de la potencia norteamericana. Siempre los gringos han estado detrás de los obstáculos en los intentos para buscar la paz en Colombia.”⁴³³

En otro pronunciamiento, Marulanda afirmó: “el Plan Colombia está en contra del pueblo colombiano y de la guerrilla. ... Creo que la euforia de la oligarquía va a durar poco. Vendrán más manueles”.⁴³⁴

La aprobación del Plan Colombia aumentó el debate en EEUU. En un extenso artículo, Carla Anne Robbins, redactora de *The Wall Street Journal*, realiza un recuento interpretativo del proceso de aprobación del Plan Colombia, titulado en inglés “*How Colombia Wooed US to Open Drug War*”⁴³⁵ (“to woo” se traduce literalmente como “cortejar”), publicado el mismo día en español por El Tiempo titulado “Colombia convence a EEUU para que lance nueva guerra contra la cocaína”. Para los propósitos de la presente tesis, este artículo constituye un excelente ejemplo del éxito del gobierno colombiano en la construcción de narrativas, razón por la cual se cita ampliamente:

“En buena medida, Washington vuelve a recorrer este camino gracias a la sorprendente sofisticación que el gobierno de Colombia y su astuto presidente, Andrés Pastrana, han mostrado para calmar los temores de EE.UU. sobre un nuevo involucramiento en América Latina. ... En los últimos dos años Andrés Pastrana, o miembros de su gabinete, han hecho 46 visitas a Washington, mientras que cerca de 50 congresistas y senadores estadounidenses han ido a Colombia. Cuando el senador demócrata por el estado de Delaware, Joe Biden, un autodenominado escéptico, hizo un viaje de dos días en abril pasado, pasó casi todo el tiempo al lado del presidente Pastrana. Regresó como un fuerte creyente. Nunca he testificado que tengo fe en un líder individual, pero tengo fe en el presidente Pastrana, dijo Biden ante el Senado esta semana. ... El gran esfuerzo de Colombia dice mucho de su desesperación, pero también mucho acerca del entendimiento que tiene el presidente Pastrana de EEUU. ... el mandatario colombiano ha dado muestras de ser un maestro del encanto y la imagen pública al menos en Washington donde ha ganado terreno ante el

⁴³³ Citado en Lucas, Kintto. Plan Colombia: La paz armada. Grupo Editorial Planeta. Quito. 2001. p.60

⁴³⁴ “Habrá más Manueles Marulandas: dijeron FARC-EP”. El Tiempo. 24 de junio de 2000. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1244229>

⁴³⁵ “How Colombia Wooed US to Open Drug War” by Carla Anne Robbins. The Wall Street Journal. June 23, 2000. <https://www.wsj.com/articles/SB961714225804434230?page=1>

cauteloso Presidente y Congreso estadounidenses al responder con extraordinario detalle a cada preocupación.”⁴³⁶

El 29 de junio, la Comisión de Conciliación del Congreso aprobó la versión conciliada del Plan Colombia, enviándola la Casa Blanca para sanción presidencial.⁴³⁷ Esta incluyó dieciocho Blackhawk (dieciséis para el Ejército y dos para la Policía) y cuarenta y dos Huey (treinta para el Ejército y doce para la Policía). Por otra parte, las estrictas condiciones en DDHH que preveía la versión del Senado fueron suavizadas, dándole al presidente la facultad del *waiver* para obviar dichas condiciones.⁴³⁸ Así mismo, el tope fue fijado en quinientos militares y trescientos contratistas, pero también fue incluida una reserva según la cual el presidente puede superarlo en “la eventualidad de que las Fuerzas Militares se vean envueltas en hostilidades o que exista una evidencia creíble de que lo estarán”.⁴³⁹

Un análisis minucioso realizado por *The Center for International Policy* de los números indica que el paquete total fue aprobado por US\$ 1.320 millones, de los cuales US\$ 806 millones son para Colombia y el resto para los países vecinos. Si a esos se le suman los US\$ 330 millones que habían sido aprobados con anterioridad, la cifra final para Colombia asciende a US\$ 1.136 millones en el transcurso de dos años. De estos, el 82% es de carácter militar (56% Ejército y 26% Policía), mientras el 18% restante está destinado para desarrollo alternativo, desplazados, estado de derecho, reforma judicial y DDHH. El componente más alto son los US\$ 354 millones para los helicópteros Blackhawk y Huey.⁴⁴⁰

No deja de ser curioso que ese mismo día, 29 de junio, en el Caguán una calle de honor de cuarenta guerrilleros recibió a los delegados internacionales y la comitiva del gobierno que llegaron para la audiencia pública internacional sobre medio ambiente y cultivos ilícitos prevista en la agenda de los diálogos de paz.⁴⁴¹ El contraste de lo que se estaba aprobando en Washington y lo expresado en la declaración de los 21 países,⁴⁴² la Unión Europea y el

⁴³⁶“Colombia convence a EEUU para que lance nueva guerra contra la cocaína” por Carla Anne Robbins, redactora de The Wall Street Journal. El Tiempo. 23 de junio de 2000.

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1246867>

⁴³⁷ “Clinton, a firmar ayuda” por Sergio Gómez. El Tiempo. 29 de junio de 2000.

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1232853>

⁴³⁸ “Flexibles condiciones en DDHH” por Sergio Gómez. El Tiempo. 30 de junio de 2000.

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1230507>

⁴³⁹ “Reserva de última hora de EEUU en Plan Colombia” por Sergio Gómez. El Tiempo. 1 de julio de 2000. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1228983>

⁴⁴⁰ “El Plan Colombia: El debate en los EEUU” por Ingrid Vaicius. International Policy Report. The Center for International Policy. Washington. August, 2000. [vínculo](#)

⁴⁴¹ “El Caguán se muestra al mundo” por María Luisa Murillo y Juanita León. El Tiempo. 29 de junio de 2000. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1232274>

⁴⁴² Los 21 países: Alemania, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Costa Rica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Italia, Japón, México, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Santa Sede, Suecia, Suiza y Venezuela

asesor especial del Secretario General de la ONU que asistieron, no puede ser más explícito: “la necesidad de un enfoque global y equilibrada al problema del narcotráfico basado en los principios de responsabilidad compartida y de cooperación internacional, entre países productores y consumidores.”⁴⁴³

Posiciones semejantes también se escucharon en EEUU. En un editorial publicado el 2 de julio, *The New York Times* expresó sus reservas acerca del componente militar, apoyaron a Pastrana y los diálogos de paz y recalcaron aspectos más del Plan Colombia I que del Plan Colombia II recién aprobado:

“La mayoría del nuevo dinero irá a armar, entrenar y apoyar al Ejército y la Policía de Colombia. El Ejército en particular tiene un record abismal en DDHH. El proyecto aprobado por el Senado hubiera detenido el apoyo si Colombia fallara en castigar oficiales abusivos. Pero los congresistas autorizaron a la Casa Blanca para renunciar a esta provisión argumentando que la seguridad nacional estadounidense requiere la acción contra las drogas. ... Diálogos exitosos podrían propiciar condiciones más tranquilas en las regiones cultivadoras de droga y darles a sus habitantes alternativas económicas al cultivo de coca. Esto haría mucho más para luchar contras las drogas y traer estabilidad a Colombia que operaciones militares aumentadas.”⁴⁴⁴

El 13 de julio de 2000, el presidente Clinton firmó el Plan Colombia, es decir el Plan Colombia II. Sus palabras no podrían haber sido más elocuentes como expresión de la narrativa que se logró construir para ese entonces:

“Colombia es un fuerte aliado de EEUU y la democracia más vieja en América Latina. Hoy está bajo ataque por parte del conflicto civil y el tráfico de drogas que alimenta la violencia, deteriora el emprendimiento honesto y erosiona la confianza del público en la democracia. El presidente Andrés Pastrana ha trabajado con expertos en su país y en otros lugares para construir el Plan Colombia, un plan integral que busca la paz, luchar contra las drogas, levantar la economía y profundizar la democracia. ... Mientras los colombianos están luchando por construir la democracia y bloquear el comercio ilícito de drogas, ellos están luchando por todos nosotros. Si ellos están dispuestos a librar la

⁴⁴³ “Declaración de países y organismos internacionales, audiencia pública internacional sobre medio ambiente y cultivos ilícitos”. Los Pozos, Caquetá, 30 de junio de 2000. en Villarraga, Álvaro (compilador y editor). Biblioteca de la Paz, 1998-2002: Diálogo, negociación y ruptura con las FARC-EP y con el ELN. Tomo V. Fundación Cultura Democrática. Bogotá. 2009. p. 238

⁴⁴⁴ “Controlling Drugs in Colombia”. *The New York Times*. July 2, 2000. <https://www.nytimes.com/2000/07/02/opinion/controlling-drugs-in-colombia.html?searchResultPosition=273>

lucha, nosotros debemos estar dispuestos de asumir parte del costo. Estoy orgulloso de firmar legislación que nos compromete a hacer justo eso.”⁴⁴⁵

No tardó mucho para que se vieran los primeros efectos. El 22 agosto, Clinton utilizó el *waiver* para levantar los requisitos en materia de DDHH. Pocos días después, visitó a Colombia. Luego de haberle abierto la puerta de la Casa Blanca a Pastrana con la Visita de Estado en octubre 1999, y después de varios encuentros posteriores entre los dos en Washington y en Nueva York, con la corta pero simbólicamente muy significativa visita de Clinton a Cartagena, se cerró el ciclo. La bella ciudad caribeña, que se limpió y decoró para la ocasión,⁴⁴⁶ sirvió como escenario ideal para sellar la relación especial entre Clinton y Pastrana.

Años después, en 2004, al publicar su autobiografía titulada Mi Vida, de más de mil cien páginas que tiene el libro, Clinton le dedica tan solo dos párrafos a Colombia y se refiere específicamente a esa visita. El primero⁴⁴⁷ resume en términos muy sencillos, su mirada sobre el Plan Colombia:

“El 30 de agosto viajé a Cartagena en Colombia junto con el portavoz Dennis Hastert y otros seis miembros de la Cámara, el senador Joe Biden y otros tres senadores y varios del gabinete. Todos queríamos reforzar el compromiso de EEUU con el Plan Colombia del presidente Andrés Pastrana, cuyo objetivo era liberar a su país de los narcotraficantes y los terroristas que controlaban cerca de un tercio del territorio. Pastrana había arriesgado su propia vida yendo solo a reunirse con la guerrilla en su territorio. Cuando fracasó, pidió a EEUU que le ayudara a derrotarlos con el Plan Colombia. Fuertemente respaldado por Hastert, yo había logrado más de 1.000 millones de dólares del Congreso para poner nuestro grano de arena.”⁴⁴⁸

Sin duda, esta es una pieza maestra en el análisis de discurso, por la manera sintética que confirma que compró plenamente la narrativa promovida por el gobierno colombiano al expresar que la idea inicial había sido la paz, pero al no ser posible fue necesario acudir a la guerra. La cita además contiene unas sutilezas que revelan varias cosas interesantes. Al decir que el objetivo de Pastrana era “liberar a su país de los narcotraficantes y los

⁴⁴⁵ Statement by President Bill Clinton, July 13, 2000.

https://adamisacson.com/files/old_cip_colombia/071302.htm

⁴⁴⁶ “Colombian Port Dresses Up for Clinton Visit” by Clifford Krauss. The New York Times. August 28, 2000.

<https://www.nytimes.com/2000/08/28/world/colombian-port-dresses-up-for-clinton-visit.html>

⁴⁴⁷ El otro párrafo describe la belleza de Cartagena, recuerda los Niños del Vallenato y lo divertido de haber bailado con su hija Chelsea

⁴⁴⁸ Clinton, Bill. Mi Vida. Plaza Janés. Bogotá. 2004. p. 1069

terroristas que controlaban cerca de un tercio del territorio”, por una parte, está desconociendo por completo a las guerrillas como rebeldes políticos y, por otra, dándole credibilidad a los argumentos de un “estado fallido”. Al afirmar, refiriéndose a Pastrana, “cuando fracasó, pidió a EEUU que le ayudara a derrotarlos” implicaría que ya para 2000, Pastrana consideraba que el proceso de paz había fracasado, mucho antes de febrero 2002 cuando se rompieron los diálogos. Las palabras de Clinton también evidencian el haber acogido enteramente la idea de Pastrana-héroe, al decir que arriesgó su vida para reunirse con la guerrilla, lo cual al menos es una exageración. Pero, sobre todo, el testimonio deja en claro que la iniciativa fue colombiana y que la solicitud de ayuda militar provino de Pastrana.

En el año 2000, Plan Colombia no sólo fue aprobado en Washington, sino que se consolidó la construcción de la narrativa predominante que permitió su aprobación y que perduraría, a su vez transformándose, durante muchos años. El gobierno colombiano logró introducir elementos argumentales al debate público en EEUU y al proceso de toma de decisiones en Washington que efectivamente estableció el marco general de referencia en relación con la naturaleza del conflicto colombiano y las formas de solucionarlo, que fuertemente influyeron en fijar los términos del debate, especialmente en el Congreso. Plan Colombia se logró vender como contranarcóticos, enmarcado en la Guerra contra las Drogas, y no como contrainsurgencia, para detener el flujo de cocaína a las calles estadounidenses y para salvar la “democracia más vieja de América Latina” de la “narcoguerrilla” y de convertirse en un “estado fallido”. La agencia efectiva del gobierno colombiano también fue capaz de superar o neutralizar obstáculos mayores, especialmente en relación con contrainsurgencia y DDHH. La transición de Plan Colombia I a Plan Colombia II en términos narrativos permitió alinear intereses e identidades en Washington con los propósitos trazados por el gobierno colombiano.

El Ejército colombiano fue el gran beneficiario, recuperando el rol de socio institucional preferente de EEUU en asuntos de seguridad y defensa, que durante años le había quitado la Policía Nacional. De esta manera, Pastrana logró su objetivo estratégico de fortalecer al Ejército, para cumplir su misión contrainsurgente, asunto que en los años posteriores y más recientes se ha encargado de recalcar con frecuencia.

Se trata, por tanto, de un claro ejemplo, en términos de la teoría de asimetría de Womack, del aprovechamiento por parte del país débil de sus fortalezas relativas, proveyéndole al país poderoso una posibilidad de solución para una percibida necesidad, en este caso, el narcotráfico.

6. Epílogo: Del Plan Colombia al Plan Patriota a Paz Colombia

En diciembre de 2000, McCaffrey realizó lo que describirían como su visita de despedida a Colombia. Frente a Pastrana afirmó: “Es mi juicio profesional, al observar su propio liderazgo, que en los próximos cinco años usted logrará su objetivo de separar el dinero de las drogas de las FARC-EP, el ELN y las AUC, contribuyendo al proceso de paz y la recuperación económica en este inmenso país hermoso.”⁴⁴⁹ Independientemente de su cuestionable valor predictivo, las palabras de McCaffrey reflejan el grado de compromiso profundo con Pastrana y el Plan Colombia.

Ya para ese entonces, EEUU tenía un nuevo presidente-electo, George W. Bush, después de una elección disputada. Ese mismo diciembre, el senador Wellstone, uno de los pocos opositores del Plan Colombia, visitó al país y a su regreso escribió un artículo en *The New York Times* sugiriéndole al presidente-electo que reconsidere la política frente a Colombia. Luego de describir los peligros que corren los defensores de DDHH en Colombia, Wellstone escribe:

“Ahora Washington ha hecho su trabajo más duro. Como parte de una estrategia antidrogas que ha fracasado hasta hora, el nuevo paquete de ayuda está escalando la confrontación y dándole un golpe severo a los diálogos de paz, ya en problemas, del presidente Pastrana con las guerrillas. ... El *waiver* mandó una señal terrible a los militares de Colombia y a sus asediados defensores de DDHH. El *waiver* eliminó lo que hubiera podido haber sido una fuente importante de presión frente al gobierno a favor de quienes trabajan por los DDHH.”⁴⁵⁰

Las advertencias de Wellstone no tuvieron eco alguno en la entrante administración, pero sí fueron muy visionarias de lo que vendría.

Una consecuencia indiscutible de la aprobación del Plan Colombia en EEUU fue la reacción que suscitó en el resto de la comunidad internacional. Si bien el gobierno colombiano siguió realizando gestiones para recaudar los fondos, el carácter excesivamente militar de la ayuda estadounidense tuvo el efecto de ahuyentar a los donantes en Europa, Canadá y Japón. Por tanto, Plan Colombia, que se presentó originalmente como un esfuerzo multinacional, terminó casi exclusivamente estadounidense. Como consecuencia, el componente social que se suponía sería cubierto por los europeos, quedó desfinanciado, ahogando los posibles

⁴⁴⁹“Barry McCaffrey’s Goodbye Tour”. Cannabis News. December 2, 2000.

<http://cannabisnews.com/news/7/thread7860.shtml>

⁴⁵⁰ “Bush Should Start Over in Colombia” by Paul Wellstone. The New York Times. December 26, 2000.

<https://www.nytimes.com/2000/12/26/opinion/bush-should-start-over-in-colombia.html?searchResultPosition=9>

desarrollos de los residuos de Plan Colombia I que persistieron en Plan Colombia II, en particular en relación con el desarrollo alternativo. Asimismo, la preponderancia de EEUU en la política del gobierno colombiano limitó e impidió mayor protagonismo de la comunidad internacional en su conjunto, principalmente Europa, en los diálogos de paz con las FARC-EP, más allá de un acompañamiento simbólico.

El proceso de paz, después de la firma del Plan Colombia, se mantuvo durante más de año y medio. Se dieron pasos importantes, como el Acuerdo de los Pozos entre Pastrana y Marulanda el 9 de febrero de 2001, que creó el grupo de países amigos;⁴⁵¹ el Acuerdo Humanitario el 2 de junio de 2001; y el Acuerdo de San Francisco de la Sombra el 5 de octubre de 2001.

Sin embargo, las dificultades fueron mucho mayores. En septiembre 2000, un aeropirata utilizó la zona de distensión para aterrizar un avión secuestrado; el 14 de noviembre de 2000, las FARC-EP congela los diálogos por tercera vez aludiendo a la falta de lucha del gobierno contra los paramilitares; 15 de julio de 2001 las FARC-EP secuestran al gobernador Alán Jara; el 12 de agosto de 2001, el Ejército captura a tres irlandeses integrantes del IRA saliendo de la zona de distensión; el 30 de septiembre de 2001, las FARC-EP asesinan a la exministra Consuelo Araujo; el 23 de octubre de 2001, las FARC-EP denunciaron sobrevuelos militares sobre la zona de distensión; el 18 de febrero de 2002, las FARC-EP secuestran al senador Jorge Géchem. Finalmente, el 20 de febrero de 2002, Pastrana rompe los diálogos y ordena la incursión del Ejército a la zona de distensión.

Determinar el papel que jugó la aprobación del Plan Colombia como factor decisivo en el fracaso del proceso del Caguán es una pregunta abierta difícil de contestar. Pero lo cierto es que dos eventos posteriores a su aprobación van a incidir de manera determinante en lo que será el desenvolvimiento del Plan Colombia.

En primer lugar, el 11 de septiembre de 2001 y la posterior declaración de Bush de la Guerra Global contra el Terror, alteraría de manera drástica la geopolítica a nivel mundial y modificó sustancialmente la política exterior estadounidense.

El autor participó en un encuentro con Raúl Reyes en el Caguán el 15 de septiembre, cuatro días después de los atentados. Frente a los sucesos en Nueva York y el Pentágono, Reyes se mostró distante, afirmando que ellos no tenían nada que ver con el fundamentalismo islámico detrás de los ataques terroristas. Y cuando le preguntaron acerca de cómo las FARC-EP pensaban responder al Plan Colombia, Reyes respondió “Aguantar y esperar a que se gasten la plata”.⁴⁵²

El otro evento que tendrá un efecto profundo sobre el desenvolvimiento del Plan Colombia fue la elección de Álvaro Uribe como presidente el 26 de mayo de 2002 y su posterior

⁴⁵¹ Canadá, Suecia, Cuba, Noruega, España, México, Francia, Italia, Suiza, Venezuela

⁴⁵² escuchado por el autor

posesión el 7 de agosto del mismo año. Desde el inicio del gobierno de Pastrana, Uribe se había opuesto a la zona de distensión y a lo largo del proceso se convirtió en el más duro opositor de los diálogos en el Caguán. Su candidatura se basó en un discurso de mano dura y de salida militar al conflicto armado. Su triunfo abrumador en la primera vuelta fue la expresión de un claro rechazo por parte del electorado a las FARC-EP y a la salida negociada. Paradójicamente, el resultado más palpable de los diálogos del Caguán fue la elección de Uribe. En el plano histórico y conceptual, se estaría confirmando la premisa mediante la cual los ciclos de guerra se recrudecen y se escalan tras procesos de paz fallidos.

El contexto internacional que Uribe encontró al llegar al poder fue muy favorable para sus políticas de “seguridad democrática”. Su discurso, que en Colombia no hay un conflicto armado interno sino un ataque terrorista contra la sociedad, encontró grandes afinidades en la retórica y acciones de la Guerra Global contra el Terror.

Sin embargo, el 20 de septiembre en un discurso al Congreso, el presidente Bush estableció los criterios para definir contra quienes librar la guerra, entre los cuales se encontraban dos pilares centrales: que las organizaciones terroristas tengan un alcance global y constituyan una amenaza al territorio estadounidense (*homeland*), pensando en organizaciones como Al Qaeda.

Lo cierto es que las FARC-EP ni tenían alcance global ni constituían una amenaza al territorio estadounidense. De ahí, la habilidad de Uribe en la estrecha relación personal que logró entablar con Bush, quien lo invitó a su rancho en Texas, de convencerlo que, pese a que las FARC-EP no cumplían con los dos criterios centrales establecidos, Colombia sí estaba en la primera línea de la Guerra Global contra el Terror y por tanto merecía la ayuda estadounidense. Una vez más, es evidencia la capacidad de los gobiernos colombianos de utilizar y aprovechar el contexto internacional, particularmente en EEUU, para lograr sus propósitos.

El Plan Colombia, firmado originalmente por dos años en julio 2000, se prolongó a partir de 2002, y después sucesivamente varias veces más. Entre 2000 y 2016, Colombia recibió US\$ 9.940 millones de asistencia estadounidense, mayoritariamente (71%) de asistencia militar. El grueso de esos recursos se concentraron entre 2000 y 2007, en los cuales promediarían por encima de US\$ 600 millones anuales, de los cuales más del 80% fueron destinados a las fuerzas de seguridad, la mayoría al Ejército.⁴⁵³

En el nuevo marco de la Guerra Global contra el Terror, las fronteras entre contrainsurgencia y contranarcóticos, que tanto se debatieron en el proceso de elaboración del Plan Colombia entre 1998 y 2000, se borraron por completo. Lo que originalmente se definió como una estrategia exclusivamente contranarcóticos y no contrainsurgencia, se volcó total y abiertamente contra las FARC-EP, es decir contrainsurgencia, pero bajo el

⁴⁵³ US Aid to Colombia. Washington Office on Latin America. Washington. 2016.

https://www.wola.org/files/1602_plancol/content.php?id=us_aid

concepto del contraterrorismo. Uribe le cambió el nombre de Plan Colombia a Plan Patriota. Aún más determinante que los recursos y equipos militares, en esta nueva fase dejaron de existir las limitaciones para compartir en caliente información de la inteligencia satelital estadounidense con el Ejército colombiano, factor decisivo en el cambio de correlación de fuerzas en la confrontación militar. Igualmente, las condiciones de DDHH que hicieron parte del Plan Colombia, ya de por sí debilitadas en la versión final, quedaron relegados completamente.

Por otra parte, hay lo que se podrían denominar los efectos no deseados del componente de DDHH del Plan Colombia. Si bien las violaciones de DDHH directamente atribuibles al Ejército se redujeron frente a años anteriores, se aumentaron de manera significativa las cometidas por los paramilitares; mientras los militares limpiaban su accionar, los paramilitares asumían el trabajo sucio. En 2001, *Human Rights Watch* publicó un informe contundente acerca del paramilitarismo y sus nexos con el Ejército colombiano, titulado “La sexta división”,⁴⁵⁴ haciendo alusión a que el paramilitarismo constituía la sexta división del Ejército colombiano, que para ese entonces tenía cinco divisiones. El trabajo de Winifred Tate documenta de manera cruda el rol central del paramilitarismo en la implementación del Plan Colombia en el Putumayo.⁴⁵⁵

No deja de ser irónico que el Plan Colombia acordada por Clinton y Pastrana terminó siendo instrumentalizado por Bush y Uribe, a quien le correspondió el desembolso de la inmensa mayoría de la ayuda millar estadounidense. También es cierto que sí bien los montos de ayuda militar de EEUU fueron significativos, el grueso de los gastos militares provino del presupuesto nacional, especialmente el tributo directo a los más ricos, conocido como el impuesto de guerra.

Por otra parte, el Plan Colombia constituyó la semilla de políticas estadounidenses que luego se extendieron a otros países de América Latina. En 2001, Bush presentó la Iniciativa Regional Andina (IRA) que incluyó, además de Colombia, a Perú, Bolivia, Venezuela, Ecuador, Brasil y Panamá. Según Pizarro y Gaitán, la ampliación fue una respuesta a la presión de estos países por la preocupación en torno a los efectos del escalamiento del conflicto militar colombiano en sus países, así como el hecho de que una eventual reducción de la producción de coca en Colombia podría desplazar los cultivos de uso ilícito a sus países.⁴⁵⁶ Por la razones que fueran, el Plan Colombia dio lugar al IRA.

⁴⁵⁴ Human Rights Watch. La “Sexta División”: Relaciones militares-paramilitares y la política estadounidense en Colombia. Nueva York. 2001.

⁴⁵⁵ Tate, Winifred. Drogas, bandidos y diplomáticos: Formulación de política pública de EEUU hacia Colombia. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá. 2015. pp. 101-131

⁴⁵⁶ Pizarro, Eduardo and Gaitan, Pilar. “Plan Colombia and the Andean Regional Initiative: Lights and Shadows” in Loveman, Brian (editor). Addicted to Failure: US Security Policy in Latin América and the Andean Region. Rowman and Littlefield Publishers. New York. 2006. pp. 66-67

El debate que se realizó entre 1998 y 2000, más que definir lo que iba ser el Plan Colombia, revela la complejidad del momento, el entrecruce de objetivos estratégicos institucionales diversos y el papel determinante que el gobierno colombiano jugó en la construcción de narrativas. Pero fueron dos hechos posteriores – el 11 de septiembre y la elección de Uribe – los que determinaron lo que, en la práctica, con el tiempo, en realidad terminaría siendo el Plan Colombia. Los efectos, consecuencias, implicaciones e impactos que tuvo sobre el conflicto armado colombiano ha sido materia de extensos trabajos e investigaciones, y no es el propósito de esta tesis. Lo que sí es pertinente es hacerle seguimiento a como una narrativa mutuamente construida entre 1998 y 2000 se perpetuó y evolucionó.

Un último episodio de este epílogo ocurre en otra coyuntura, con dos presidentes distintos: Barack Obama (2009-2017) y Juan Manuel Santos (2010-2018). En sus memorias, Santos relata que en el marco de la VI Cumbre de las Américas realizada en Cartagena en abril 2012, sostuvo un encuentro bilateral con Obama en la Casa de Huéspedes en la cual le contó acerca de sus intenciones de paz y las conversaciones secretas que se adelantaban con las FARC-EP por esos tiempos en La Habana, recibiendo su plena respaldo.⁴⁵⁷ Una vez iniciados los diálogos públicos en octubre de 2012, EEUU expresó su apoyo. En febrero de 2015 este apoyo se reforzó con el nombramiento de Bernard Aronson como enviado especial de Obama, quien jugó un papel determinante en las negociaciones en La Habana.⁴⁵⁸ El 5 de febrero de 2016, con ocasión de la visita de Santos a Washington, Obama anuncia Paz Colombia, que consistió en US\$ 450 millones en el presupuesto de 2017 dedicados a apoyar los programas resultantes de los acuerdos de paz. Con ello, Obama resaltó el compromiso de largo alcance de EEUU con Colombia pero a la vez, más allá del cambio de nombre de Plan Colombia a Paz Colombia, significó una reformulación de la ayuda estadounidense, que, pese a los ajustes propios de cada periodo de prolongación, había mantenido desde 2000 el predominio del componente militar.⁴⁵⁹ El compromiso de Obama con Santos y el firme respaldo a los diálogos con las FARC-EP en La Habana se volvió a ratificar en marzo 2016 con la reunión que sostuvo el Secretario de Estado John Kerry con los negociadores de las FARC-EP y el gobierno, con ocasión de la visita de Obama a Cuba.

Dicho apoyo fue fundamental para el buen desarrollo de las negociaciones que culminaron en el “Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” firmado el 24 de noviembre de 2016 entre el Estado colombiano y las FARC-EP en el Teatro Colón de Bogotá. En particular, cabe resaltar el punto cuatro, “Solución al problema de las drogas ilícitas”, que, entre otras, plantea lo siguiente: “es necesario diseñar

⁴⁵⁷ Juan Manuel Santos. La batalla por la paz: El largo camino para acabar con el conflicto con la guerrilla más antigua del mundo. Editorial Planeta. Bogotá. 2019. pp. 393-394

⁴⁵⁸ Pablo Catatumbo. “El diplomático gringo que se ganó la confianza de las FARC-EP” en Las 2 Orillas. Bogotá. 15 de noviembre de 2021. <https://www.las2orillas.co/el-diplomatico-gringo-que-se-gano-la-confianza-de-las-FARC-EP/>

⁴⁵⁹ mientras la ayuda estadounidense a Colombia entre 2000 y 2016 fue 71% de seguridad (militar y policía) y 29% económica e institucional, entre 2017 y 2021 la proporción fue 49% de seguridad (militar y policía) y 51% económica e institucional. Fuente: WOLA

una nueva visión que atienda las causas y consecuencias de este fenómeno, especialmente presentando alternativas que conduzcan a mejorar las condiciones de bienestar y buen vivir de las comunidades - hombres y mujeres - en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito.”⁴⁶⁰ Cabe mencionar que dicho enfoque retoma los lineamientos centrales de Plan Colombia I.

El gobierno de Santos, a partir de la narrativa heredada del Plan Colombia, promovió la idea en Washington de que la negociación con las FARC-EP había sido el resultado de la presión militar ejercida contra la guerrilla, gracias a la ayuda estadounidense, es decir por el éxito del Plan Colombia, la cual encontró bastante receptividad tanto en la administración Obama como en el Congreso. Una vez más, se evidencia el aprovechamiento efectivo por parte del gobierno colombiano de las condiciones políticas en EEUU para favorecer su agenda nacional.

La morfología y transformación del Plan Colombia en Plan Patriota y luego Paz Colombia constituye una muestra de durabilidad y resiliencia en la construcción, evolución y reconstrucción de la narrativa predominante. Un excelente ejemplo de esa narrativa oficial es el libro El país que se hizo posible: 15 años del Plan Colombia. Hablan los protagonistas publicado en 2016 por el periodista Julio Sánchez Cristo. Lejos de ser un análisis académico, se trata de una recopilación de una serie de entrevistas a diversas personas que jugaron un papel en el Plan Colombia. La lista de los entrevistados es de por sí impresionante, ya que incluye tres presidentes estadounidense – Clinton, Bush y Obama – y dos colombianos – Pastrana y Santos.⁴⁶¹ Aunque también hay algunas voces críticas, como Antonio Caballero y Carlos Lozano, la inmensa mayoría de los entrevistados sostienen la narrativa predominante del Plan Colombia como un “*success story*” (historia de éxito) que salvó a Colombia de caer en el abismo, que no fue coyuntural, sino de largo plazo a través de varios períodos presidenciales y que gozó del apoyo bipartidismo en USA.

En el prólogo, Luis Alberto Moreno equipara el Plan Colombia con la famosa frase de Winston Churchill de la “mejor hora” de Inglaterra en la Segunda Guerra Mundial y afirma:

“Para los colombianos contemporáneos, hay un hito que marcó un antes y después para nuestro país: el Plan Colombia. A lo lectores jóvenes de este libro bienvenido de Julio Sánchez Cristo tal vez les cueste concebir que alguna vez Colombia corriera el riesgo de convertirse en ‘estado fallido’. ... Para recuperar

⁴⁶⁰Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Teatro Colón, Bogotá. 24 de noviembre de 2016. p. 99

⁴⁶¹ Los entrevistados son Bill Clinton, Andrés Pastrana, Rosso José Serrano, Fernando Tapias, Barry McCaffrey, Thomas Daschle, Daniel Fisk, Oscar Naranjo, Antonio Caballero, Carlos Lozano, Enrique Santos, Bonnie Kappler, Roberto Pombo, Mauricio Vargas, Antonio Navarro, Germán Castro, Edward Kacerosky, George Bush, Madeleine Albright, Condoleezza Rice, Marta Lucía Ramírez, Isaac Lee, Rodrigo Rivera, Juan Carlos Pinzón, Juan Manuel Santos y Barack Obama y el prólogo es escrito por Luis Alberto Moreno

el terreno perdido tuvimos que peregrinar por innumerables despachos de Washington para convencer a los tomadores de decisiones del gobierno estadounidense de que Colombia estaba dispuesta a darle batalla frontal al narcotráfico. ... Esa masa de recursos se volcó a aumentar el número de tropas militares y policías y a dotar a las fuerzas de seguridad de los equipos y sistemas necesarios para restablecer el control del Gobierno sobre el territorio nacional. Ese objetivo se alcanzó bajo el presidente Uribe, quien cambió la historia de Colombia con su política de seguridad democrática. ... No solo desbaratamos los mayores carteles del narcotráfico, también debilitamos y desmoralizamos a las organizaciones guerrilleras, lo que en consecuencia ha llevado a buscar una salida en la mesa de negociación en La Habana.”⁴⁶²

La escogencia de Moreno como prologuista del libro es bastante dicente dado el papel central que desempeñó como Embajador en Washington durante el cuatrienio de Pastrana, ratificado por Uribe en sus primeros años y luego como presidente del BID que apoyó el Acuerdo de Paz de 2016, que le permitió hilar las tres coyunturas – Clinton/Pastrana, Bush/Uribe y Obama/Santos – en su relato. Es de resaltar que Moreno no hace mención del Plan Colombia I ni el proceso de paz en el Caguán, sino que solo recalca el fortalecimiento de las fuerzas armadas.

En su entrevista, Clinton reitera su visión del Plan Colombia:

“Hace veinte años Colombia estaba a punto de convertirse en un ‘estado fallido’, con porciones significativas de su territorio bajo el control de los narcotraficantes, las FARC-EP o algún otro grupo armado. Hoy es un país muy distinto, con inversión extranjera y turismo en aumento, menores índices de desempleo y pobreza y un brillante futuro por delante. ... Me enorgullece el que una amplia coalición bipartidista se uniera para apoyar el Plan Colombia con el fin de ayudar al gobierno y el pueblo de Colombia a recuperar su país. ... El presidente Pastrana hizo todo lo que estaba a su alcance para buscar la paz. Y no creo que obtuvo una respuesta apropiada por parte de los grupos rebeldes.”⁴⁶³

Por su parte, Pastrana, igual que Moreno, no habla de los diálogos de paz en el Caguán sino que se centra en el fortalecimiento de la fuerzas armadas: “El Plan Colombia terminó rescatando a Colombia del escenario de ‘estado fallido’, que era realmente al que estábamos enfrentados y el que le preocupaba a mi gobierno.”⁴⁶⁴

⁴⁶² Sánchez Cristo, Julio. El país que se hizo posible: 15 años del Plan Colombia. Hablan los protagonistas. Planeta Editorial. Bogotá. 2016. pp. 13-18

⁴⁶³ *Ibíd.* pp. 37-42

⁴⁶⁴ *Ibíd.* p. 65

Pero por poderosa que sea la narrativa predominante acerca del Plan Colombia, la realidad de los últimos años contraste con varios de sus preceptos básicos. Durante la visita de Santos a Washington a comienzos de 2016 se había pretendido celebrar los quince años del Plan Colombia con un acto que buscaba resaltar su durabilidad y el carácter bipartidista con la presencia de Clinton, Bush y Obama, por una parte, y de Pastrana, Uribe y Santos, por otra. Sin embargo, este propósito fracasó debido a la polarización aguda que caracteriza a la política interna tanto en un país como el otro. En el caso de EEUU, Bush declinó la invitación en medio de la crispación propia de la campaña electoral que se desarrollaba en la cual su hermano Jeb Bush era precandidato republicano. Por el lado colombiano, Pastrana y Uribe, fuertes críticos del proceso de paz con las FARC-EP y opositores de Santos, tampoco asistieron.

De todas maneras, lo cierto es que a través de los años se logró consolidar la narrativa predominante del Plan Colombia, lo cual es muestra de su perdurabilidad o como diría Womack, de su resiliencia. No obstante, cabe aclarar que, en los términos de esta tesis, para la historia, Plan Colombia quedó identificado con Plan Colombia II, quedando relegado Plan Colombia I.

Insistir en la existencia de dos Plan Colombia distintos es útil por varias razones. Más que dos planes, se trata de dos narrativas distintas, dos lógicas disímiles, dos enfoques muy diferentes, por no decir contrarios, frente a la política antidrogas, que tiene vigencia más allá del periodo estudiado.

Por su parte, Plan Colombia I tiene sus antecedentes en varios de los elementos introducidos en el gobierno de Samper, como el PLANTE y la Paz es Rentable. De igual manera, sus planteamientos centrales fueron recogidos años después por el punto cuatro del Acuerdo de Paz de 2016. De la misma manera, la lógica de Plan Colombia II se detecta en las políticas antidrogas del gobierno de Iván Duque (2018-2022). El debate entre Plan Colombia I y Plan Colombia II es por tanto de gran vigencia.

Múltiples trabajos han puesto en tela de juicio el supuesto éxito de Plan Colombia, es decir Plan Colombia II. Por ejemplo, el destacado periodista Daniel Wilkinson al respecto subtituló su artículo “Muerte y drogas” así: “El cuento del éxito de Colombia en contra el tráfico de drogas, corrupción y terror es impresionante. Pero es en su mayoría no cierto.”⁴⁶⁵

En diciembre 2020, la Comisión de Política de Drogas del Hemisferio Occidental, una entidad independiente y bipartidista creada por el Congreso estadounidense con el mandato de evaluar programas contranarcóticos de EEUU y hacer recomendaciones para mejorarlos, compuesta por expertos de alto nivel, entre ellos el ex congresista Farr; Juan González, actual Asesor para el Hemisferio Occidental en el Consejo de Seguridad Nacional, y Dan

⁴⁶⁵ Wilkinson, Daniel. “Death and Drugs in Colombia” in The New York Review. June 23, 2011 https://www.nybooks.com/articles/2011/06/23/death-and-drugs-colombia/?lp_txn_id=1310886

Restrepo, actual Asesor de Seguridad Nacional para el Hemisferio Occidental del presidente,⁴⁶⁶ publicó su informe final. El veredicto frente al Plan Colombia es contundente: “Mientras el Plan Colombia fue un éxito contrainsurgente, fue un fracaso contranarcóticos.”⁴⁶⁷ En cuanto a las recomendaciones, dicho informe señala: “Nosotros podremos nunca acabar con el tráfico de drogas, así como no podemos eliminar el abuso de sustancias. Pero podemos manejar mejor estos problemas mortales con una estrategia integral diseñada a enfrentar las causas y condiciones subyacentes, midiendo cuidadosamente el progreso y eliminando o mitigando consecuencias adversas.”⁴⁶⁸

Por otra parte, Transparencia Internacional publicó en 2019 un interesante trabajo indagando acerca de la relación del Plan Colombia y la corrupción, cuestionando los mecanismos establecidos para garantizar que los recursos no alimentaran prácticas corruptas.⁴⁶⁹ Más recientemente, el 25 de octubre de 2021, la oficina del Zar Antidrogas anunció una nueva estrategia holística contranarcóticos elaborado por el Grupo de Trabajo conjunto entre los gobiernos de EEUU y Colombia basado en tres pilares: reducción de oferta de drogas, seguridad y desarrollo rural integral y protección ambiental.⁴⁷⁰

Por tanto, la coyuntura actual es favorable para retomar la discusión planteada por Plan Colombia I.

⁴⁶⁶ Los otros integrantes de la comisión son Shannon O’Neil, coordinador; Clifford Sobel, vicecoordinador; Douglas Fraser; Pete Gallego y Matt Salmon

⁴⁶⁷ Report of The Western Hemisphere Drug Policy Commission. Washington, DC. December 2020. p. 25

⁴⁶⁸ *Ibíd.* p.2

⁴⁶⁹ Corruption and Plan Colombia: The Missing Link. Transparency International. 2019. https://ti-defence.org/wp-content/uploads/2020/01/0619_DSP_Colombia_WEB.pdf

⁴⁷⁰ “The White House Releases Details of the New, Holistic US-Colombia Counternarcotics Strategy”. October 25, 2021. <https://www.whitehouse.gov/ondcp/briefing-room/2021/10/25/the-white-house-releases-details-of-the-new-holistic-u-s-colombia-counternarcotics-strategy/>

7. Conclusiones

Esta tesis se ha desarrollado, a lo largo del texto, en cuatro niveles analíticos que corresponden a las dimensiones de estudio e ideas gruesas planteadas en la hipótesis, el objetivo general y los objetivos específicos presentados en la Introducción.

En un primer nivel, el trabajo se enmarcó en el ámbito de las relaciones asimétricas, haciendo énfasis en el papel del país débil, Colombia, en su relación con el país poderoso, EEUU, desde una visión no unilateralista. En segundo lugar, se ha adentrado en el campo de las ideas, los discursos, los imaginarios, las narrativas, bajo la premisa de que son poderosos y determinantes en la medida en que fijan los términos del debate en el proceso de toma de decisiones. En tercer lugar, se ha explorado el terreno de la agencia, la diplomacia, el cabildeo, la capacidad de influencia del gobierno colombiano en la formulación de la política estadounidense. Por último, se ha indagado y reflexionado acerca de la definición del interés estratégico por parte del gobierno colombiano en sus relaciones con EEUU, y en particular, cómo ésta fue afectada por las relaciones con los militares.

Estas diferentes dimensiones del análisis se han guiado principalmente por los enfoques teóricos y conceptuales expuestos en la Introducción. El trabajo se ha realizado bajo la premisa central del constructivismo: las RRII son una construcción social, que emergen en circunstancias histórica y culturalmente específicas, que son dinámicas y cambiantes. De ahí, el relato histórico, que se ostenta en la reconstrucción del proceso en clave cronológico, como columna vertebral. Asimismo, si bien no se trató de un ejercicio teórico, varios postulados básicos del constructivismo han orientado la investigación y las reflexiones realizadas.

Sin duda, los horizontes conceptuales introducidos por Onuf fueron especialmente claves, resumidos en su máximo: las palabras importan. El valor de lo discursivo como fuente de análisis y el papel determinante que juegan las narrativas, que se desprende de sus reflexiones acerca del lenguaje, las normas y las reglas, la generación del sentido que construye mundo, han resultado muy útiles para el análisis realizado de los imaginarios y la construcción de narrativas. En particular, sus reflexiones en torno a la función primordial que cumplen los dispositivos discursivos fueron esenciales para analizar diversos ejemplos, como “estado fallido”, “narcoguerrilla”, “pendiente resbalosa” y “la democracia más vieja de América Latina”, entre otros, especialmente desarrolladas a la luz de la tercera categoría de reglas, que enfatiza el consenso, las virtudes de la interacción y resalta el valor de las habilidades de los agentes, tanto individuales como colectivos, en afectar la “política del poder”. Igualmente, el papel activo y creativo que en ese proceso juegan los agentes son vitales para analizar las relaciones entre EEUU y Colombia entre 1998 y 2000 en la medida en que éstas fueron determinadas por las narrativas que fueron construyéndose, volviéndose predominantes.

Por su parte, los aportes teóricos de Wendt contribuyeron a las miradas analíticas aquí desarrolladas. Sus apreciaciones acerca de la relación entre identidad e interés, que se

desarrolla en escenarios de interacción como lugares de creación recíproca, resultaron muy provechosos para estudiar la definición y evolución del interés estratégico del gobierno colombiano en su relación con EEUU. Asimismo, la explicación que Wendt ofrece de la agencia, de su trascendencia y el papel de los actores, que pueden hacerse autocrítica y modificar sus prácticas, por tanto, transformar sus identidades e intereses y de esa manera cambiar los términos del juego en los cuales están involucrados, ha sido de vital importancia para analizar al rol proactivo que el gobierno colombiano ejerció en el proceso de reelaboración del Plan Colombia entre 1998 y 2000. Sobre todo, el énfasis que Wendt le otorga a las ideas y la lúcida argumentación que hace a favor de lo que él denomina el “idealismo estructural” ofrece no sólo terreno fértil desde lo teórico, sino que sirve de inspiración para la hipótesis planteada.

Los aportes conceptuales derivados de la teoría de la asimetría de Womack, por otra parte, han sido muy significativas, a partir de su tesis central: pese a que las capacidades de los estados poderosos son por definición mayores que los estados débiles, cada uno con sus ventajas y desventajas, no siempre el poderoso se impone sobre el débil. Nos recuerda que mientras que el estado poderoso debe relacionarse con muchos otros países, los estados débiles pueden centrar sus relaciones exteriores en el estado poderoso, y que, para los países grandes, la política exterior debe responder a muchos intereses internos diversos lo cual torna la toma de decisiones engorrosa y lenta, mientras los países pequeños tienen mayor maniobra y agilidad.

Estas reflexiones acerca de la relatividad del poder se han visto bastante aplicables a las relaciones entre Colombia y EEUU. El hecho de que el gobierno de Pastrana, en especial el embajador Moreno, conocieran más a Washington que lo que el gobierno de Clinton conociera a Colombia sustenta una de sus premisas. Sus consideraciones acerca de la persuasión y el poder suave han ofrecido herramientas de análisis muy pertinentes para estudiar la forma en que el gobierno colombiano tomó iniciativas que aprovecharon sus fortalezas relativas. Como se ha visto, el fenómeno del narcotráfico como fuente de drogas e inseguridad para EEUU, definido como asunto de seguridad nacional, se convirtió en instrumento de poder y persuasión para Colombia. Asimismo, el hecho de que desde hace años EEUU haya definido como aliado o país amigo a Colombia le brindó a este un cierto poder de negociación en la medida en que a los amigos no se les pueden quedar mal. Las observaciones que Womack hace acerca de la diplomacia y el liderazgo, de los momentos de cambio y estancamiento en las relaciones y del contexto en el cual se desarrollan fueron altamente pertinentes en el ejercicio realizado. Igualmente, la historia de las relaciones colombo estadounidense ofrece una muestra muy ilustrativa de resiliencia, uno de los componentes de la estructura profunda de las RRII.

Evidentemente, las relaciones entre Colombia y EEUU son por definición asimétricas. La diferencia de los dos países reside no solo en cuestiones obvias de tamaño, poder económico y potencia militar, sino que también se expresa en sus estructuras de poder en relación con la política exterior. El sistema político en Colombia es excesivamente presidencialista y la política exterior está especialmente concentrada en el Ejecutivo y con

frecuencia es profundamente personalizada. En cambio, como se ha visto, en EEUU la definición y elaboración de la política exterior es mucho más compleja, en la cual el Ejecutivo tiene un rol de liderazgo, pero el Congreso juega un papel protagónico en cuanto que define el presupuesto. Es muy dicente que mientras el Plan Colombia fue objeto de profundo escrutinio en el Congreso estadounidense, en el Congreso de Colombia nunca fue debatido y mucho menos aprobado, aparte de las discusiones realizadas en el marco del Plan de Desarrollo.

Para Colombia las relaciones con EEUU han sido centrales y prioritarias a lo largo de su historia, tanto por la orientación de su política exterior, *réspice polum*, como por las realidades de su dependencia económica. Mientras tanto, para EEUU, Colombia es sólo uno de los múltiples estados con los cuales debe lidiar e históricamente ha ocupado un lugar relativamente menor en las prioridades de su política exterior. Por una parte, ésta ha sido tradicionalmente eurocéntrica y con la Guerra Fría el foco se volcó hacia la URSS y sus “satélites”, mientras que las Américas hacia el sur se miraba como un “patio trasero”. En cuanto a América Latina, otras naciones - México, Cuba, Brasil y Argentina - tradicionalmente han recibido mayor atención de la política exterior, así como en el campo académico de los estudios latinoamericanos en EEUU, muy por encima de Colombia. Fue el tema de las drogas, en la década de los noventa, que puso a Colombia en el radar de las prioridades de la política exterior de EEUU y fue con el Plan Colombia que, por primera vez desde la independencia de Panamá, Colombia volvió a ser asunto relativamente prioritario de discusión en el Congreso y en el debate público estadounidense. Aun así, no hay que olvidar que en el segundo semestre de 1999, por importante que haya sido el tema de Colombia, fue desplazado en las deliberaciones presupuestales del Congreso por otros asuntos de mayor jerarquía: la reconstrucción de Kosovo, en desarrollo de los Acuerdos de Dayton de 1995 entre los países de la ex Yugoslavia en los cuales Clinton jugó el papel de mediador y anfitrión; el apoyo al proceso de paz en Medio Oriente y en particular los Acuerdos de Oslo de 1993, donde también el rol de Clinton fue destacado; y el alivio de la deuda de los países africanos, tema de alta prioridad para el llamado *Black Caucus*, el grupo de congresistas afroamericanos. Evidentemente, entre 1998 y 2000, Colombia adquirió una importancia que no había tenido desde comienzos del siglo XX en la agenda de política exterior estadounidense, pero seguía estando por debajo de otros asuntos de mayor prelación. Por ende, la tarea de cabildeo del gobierno colombiano tenía que ser aún más agresiva y audaz para competir con tantas otras preocupaciones de una potencia imperial.

De todas maneras, como se ha indicado en diferentes momentos del presente trabajo, las élites y los gobiernos colombianos han demostrado una vieja tradición de aprovechamiento de las condiciones políticas en EEUU para lograr promover sus propios intereses estratégicos, pese a no ser prioritario para EEUU. Como se mencionó en los Antecedentes históricos, los gobiernos de Gómez en los primeros años de la Guerra Fría y luego el de Lleras con la Alianza para el Progreso de Kennedy fueron muy hábiles para enmarcar sus objetivos estratégicos en política doméstica en términos que podrían articularse a los lineamientos estadounidenses. Igualmente, como se señaló en el Epílogo, tanto Uribe con Bush en el contexto de la Guerra Global contra el Terror, como luego Santos con Obama

con el Acuerdo de Paz con las FARC-EP, supieron, en dos coyunturas distintas, navegar las aguas de la política estadounidense para concitar el respaldo hacia sus propósitos.

El análisis de las relaciones colombo estadounidenses también evidencian que a pesar de la complejidad que los múltiples asuntos a considerar, la variedad de actores involucrados, el grado de sofisticación que tienen las instituciones en un país como EEUU, la cantidad de información que recogen sus diversas agencias de Inteligencia, de los numerosos expertos asignados a la tarea, en últimas, la toma de decisiones sucede en círculos relativamente pequeños. En estos ámbitos, las relaciones interpersonales resultan ser determinantes, como se ha observado entre Pastrana y Clinton, o el general Serrano con los congresistas republicanos o el embajador Moreno con todos los actores relevantes. Los argumentos y términos de los debates son a su vez relativamente sencillos y muchas veces hasta burdos, en los cuales el peso de unos pocos especializados en temas o países terminan dictándole a los demás la línea a seguir.

Por ello, las narrativas más poderosas y eficaces son las elaboradas en términos sencillos, incluso simplistas, de fácil expresión y comprensión, que acuden a estereotipos, se presentan en términos de buenos y malos, se centran en torno a héroes y causas nobles, prometen un fin feliz, están articulados a los imaginarios existentes y apelan a los valores y posiciones políticas correspondientes. Esto permite que prevalezcan soluciones simples para problemas complejos, como bien lo expresa el congresista McGovern: “El Congreso no es un lugar conocido por entender las complejidades de las crisis y las situaciones. ... A veces el enfoque del Congreso frente a problemas muy complicados puede ser muy simplista. Y desde la perspectiva estadounidense, todo gira en torno a las drogas.”⁴⁷¹

Como país débil, Colombia, aprovechó ventajas y efectivamente logró incidir en la modificación de la política exterior estadounidense a favor de sus propios intereses, hábilmente contribuyendo y alimentando la construcción de las narrativas acerca de lo que estaba sucediendo en Colombia, los peligros que esa situación representaba para EEUU y el papel que por tanto debería jugar como potencia frente a un país amigo, demostrando que quién fija los términos del debate público y, en últimas, quien construye una narrativa predominante y compartida, logra que sus propósitos e intereses sean logrados.

La construcción de narrativas no es necesariamente intencional, casi nunca unilateral; más bien es el resultado de una confluencia de factores, exógenos y endógenos, relacionados con los contextos y el azar, que están afectados por las interacciones entre los actores y las capacidades de agencia de los mismos, afincados en creencias compartidas y perspectivas similares, que se legitiman en ideas preconcebidas e imaginarios colectivos. Pero, sobre todo, la construcción de narrativas es un proceso dinámico.

La evolución de la narrativa predominante en EEUU en relación con Colombia que se ha ilustrado a lo largo del presente trabajo, tanto en los discursos oficiales como en la prensa

⁴⁷¹ entrevista con Jim McGovern

más influyente, muestra un proceso de permanente de construcción y reconstrucción. En 1998 existía un imaginario colectivo en EEUU frente a Colombia de un “estado fallido”, o al menos en riesgo de convertirse en uno, y una narrativa predominante fuertemente influenciado por nociones como “narcodemocracia” y “narcoguerrilla”. Al llegar al poder, Pastrana, intentó promover una nueva narrativa alrededor de la paz que logró vender al menos a Clinton de un país que efectivamente afrontaba una grave crisis, pero que tenía un camino para la solución a través de la negociación política con las FARC-EP, no solo para resolver el conflicto armado interno, sino para ofrecer un enfoque alternativo al problema del narcotráfico, protagonizado por Pastrana como héroe y Clinton en el papel de *peacemaker* principal. La narrativa de *give peace a chance* no solo resultó llamativa para Clinton, sino que correspondió al interés estratégico definido por Pastrana de ponerle fin al conflicto armado por vía del diálogo. De ahí, Plan Colombia I como fórmula para enmarcar las relaciones entre los dos países.

En 1999, varios hechos y cambios en el contexto tanto en Colombia como en EEUU tuvieron fuerte impactos sobre la narrativa predominante: la silla vacía, el asesinato de los tres indigenistas, el Informe de DDHH del Departamento de Estado, pero, sobre todo, las relaciones entre Pastrana y los militares. A partir de la crisis de Ruido de Sables se empezó a notar un viraje en el interés estratégico del gobierno, que se transmitió a EEUU mediante el mensaje llevado a Washington por Ramírez y Tapias a mediados de año y que encontró un oído muy receptivo en McCaffrey y los republicanos en el Congreso. A partir de ese momento, se empezó a promover una narrativa diferente, que encontró el terreno abonado por la campaña adelantada de tiempo atrás por los militares y policías colombianos de la “narcoguerrilla”. En este contexto distinto, dispositivos discursivos como el “precipicio resbaloso” y el “efecto derrame” contribuyeron a propagar los nuevos idearios y argumentaciones.

Ya para 2000, la nueva narrativa logró imponerse, favorecida por el hecho de ser un año electoral en la cual Clinton y los demócratas eran percibidos de ser débiles frente a las drogas. Claramente adscrito a la lógica de la Guerra contra las Drogas, la nueva versión del Plan Colombia se centraba en la solución militar por encima del diálogo. El llamado a que EEUU no podía abandonar a uno de sus mejores aliados y a un líder valiente como Pastrana pesó mucho a la hora de las deliberaciones y decisiones tomadas. La narrativa retomó la lectura de un país al borde del precipicio, “estado fallido”, por tanto, de la necesidad urgente de salvar la “democracia más vieja de América Latina” de la “narcoguerrilla” de las FARC-EP, el cartel de la droga más grande del mundo.

En este proceso, quizá lo más ilustrativo es la historia del término “Plan Colombia”, que, en últimas, no es más que un nombre, una denominación, un apelativo, un rótulo, una etiqueta, que fue utilizado en diferentes momentos para referirse a cosas distintas. Como se ha visto, apareció por primera vez en octubre 1998 en el documento presentado al presidente del BID de visita a Bogotá, que recogía los lineamientos centrales de lo que se conocía como el Plan Marshall para Colombia. Curiosamente, aunque esto fue en vísperas de la Visita de Estado de Pastrana a Washington, el término como tal no se utilizó en dicha

visita a la Casa Blanca. El Plan Colombia fue formalmente presentado con ese nombre en el discurso de Pastrana en Puerto Wilches a finales del año y se mencionó en el discurso en la instalación de los diálogos a comienzos del año siguiente. Al mismo tiempo, la denominación Plan Colombia se utilizó para referirse a los programas de desarrollo social como parte de “estrategias dirigidas a zonas afectadas por el conflicto” en el Plan de Desarrollo presentado al Congreso y posteriormente aprobado. Luego de varios meses en desuso, el rótulo “Plan Colombia” reapareció en octubre de 1999 para denominar una nueva versión híbrida, Plan Colombia 1.5, que mantenía elementos de la versión original, pero que introducía el componente militar, claramente dirigido a un público internacional. Fue ya en 2000, que Plan Colombia se definió en su versión final, es decir Plan Colombia II.

La historia del término Plan Colombia y de su utilización cambiante es un ejemplo de la importancia de la nomenclatura, del valor que tiene cómo nombramos las cosas. En EEUU, la denominación fue llamativa porque, en primer lugar, enviaba el mensaje de ser algo proveniente de Colombia, *made in Colombia*. Es también interesante que el término en cierto modo es bilingüe, ya que se popularizó como se dice en español, sin requerir una traducción, ya que técnicamente en inglés tendría que haber sido *Colombia Plan*. Por otra parte, en el marketing, a veces se les cambia el nombre a los productos (*rebranding*), aunque el producto sea el mismo, para dar la impresión de que se trata de algo distinto. En esta ocasión, fue al revés: se mantuvo el mismo nombre, pese a que el producto sí había cambiado, dando la impresión de que se trataba del mismo. Lo cierto es que se intentó venderles Plan Colombia I a los europeos, Canadá, Japón y los organismos multilaterales y Plan Colombia II a EEUU. Como lo califica Méndez, es un caso de la política de dos caras, invocando el concepto de *Janus-facing*, antes citado.

Para el embajador Moreno, las dos caras no son incompatibles y ambas estuvieron presente desde el inicio del cuatrienio de Pastrana. Efectivamente las relaciones entre los dos ejércitos y la asistencia militar tienen su historia propia y una expresión clara de la misma fue el Acuerdo de Cooperación. Pero si bien el fortalecimiento del Ejército hacía parte de los propósitos de Pastrana desde el inicio, lo cierto es que no tenía nada que ver con lo que para esas primeras etapas se conocía como Plan Colombia.

De hecho, las FARC-EP apoyaron el Plan Colombia (Plan Colombia I), incluso considerándose de alguna manera coautores, especialmente después de la reunión en Costa Rica. Sin embargo, cuando percibieron que había cambiado (Plan Colombia II), su posición se alteró radicalmente. Es así que cuando en Europa y en el resto de la comunidad internacional vieron lo que había acontecido en EEUU, perdieron interés en ser aportantes. Por otra parte, aunque el gobierno colombiano también emprendió esfuerzos diplomáticos ante los demás integrantes de la comunidad internacional, éstos nunca tuvieron ni la intensidad ni la continuidad de los desempeños en EEUU, señal que fueron relativamente secundarios.

Por su parte, Winifred Tate detectó ocho versiones diferentes de lo que ella denomina “historia de origen del Plan Colombia”, que varían según actores y momentos. Entre ellos, cabe destacar la segunda, “los colombianos en el Plan Colombia I: los planes de Pastrana” y

la quinta, “los colombianos en el Plan Colombia II: Moreno en Washington”.⁴⁷² El hecho que existan múltiples historias de origen de por sí es muestra de la complejidad del proceso de toma de decisiones en Washington, pero por otra parte, constituye un excelente ejemplo de constitución mutua en la medida en que varios se consideren los autores o los principales responsables, lo que indica que se trata de una construcción social, que en últimas, termina siendo una amalgama de todos. Tate concluye que se trata de una colcha de retazos que se ensambló para satisfacer agendas particulares de las diferentes instancias del gobierno estadounidense, sin una mirada holística, una articulación coherente, verdaderamente integral.

Este trabajo ha mostrado que el cabildeo del gobierno colombiano fue intenso, planeado, persistente y multidimensional, ya que abarcó a las diferentes instancias del Ejecutivo, el Congreso, los medios masivos de comunicación, especialmente la prensa, las ONGs, los tanques de pensamiento y los centros académicos. Las visitas de Pastrana se realizaron en momentos cruciales - enero y abril 2000 - así como las de Tapias, Ramírez, otros ministros y el vicepresidente. Por otra parte, se organizaron visitas a Colombia, entre ellas las de 43 congresistas (33 representantes y 10 senadores), desde el comienzo del gobierno de Pastrana hasta mediados de 2000,⁴⁷³ coordinadas por la Embajada de Colombia en Washington.

Se ha argumentado que dichos esfuerzos fueron en gran medida exitosos en la medida en el gobierno colombiano logró influir de manera determinante en el proceso político en Washington, logrando promover su interés, expresado en objetivos estratégicos, superando los obstáculos y limitaciones derivados de los lineamientos de la política exterior estadounidense de la pos Guerra Fría.

El recorrido histórico ha develado el carácter dinámico de las relaciones entre los dos países, cómo la interrelación de acontecimientos en cada uno de los dos países impacta los unos sobre los otros, donde la habilidad está en saber leer el momento, adecuarse a las situaciones versátiles y realizar los ajustes correspondientes.

Igualmente, se le ha hecho seguimiento a la evolución, transformación o metamorfosis del interés del gobierno colombiano, expresado en objetivos estratégicos, frente a EEUU entre 1998 y 2000. Como lo enseña Wendt, cómo se define interés y la forma en que se busca lograrlo es un proceso complejo, fruto del contexto y materia de numerosas interacciones. No obstante, en el ejercicio se han identificado dos partes, dos etapas, dos momentos.

⁴⁷² Tate, Winifred. Drogas, bandidos y diplomáticos: Formulación de política pública de EEUU hacia Colombia. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá. 2015. p. 165-196

⁴⁷³García, Andelfo. “Plan Colombia y ayuda estadounidense: Una fusión traumática” en Instituto de Estudios Políticos y de RRII (IEPRI)/Universidad Nacional de Colombia. El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto. Planeta Editorial. Bogotá. 2001. pp. 265

En la primera, desde agosto 1998 hasta mediados 1999, el interés del gobierno colombiano se centró en la paz, es decir darle prioridad al proceso de diálogo con FARC-EP, con el objetivo estratégico de involucrar a EEUU como actor de paz. Esto no solo se desprende de un exhaustivo análisis de discurso, sino que se materializó en acciones significativas, muchas de ellas por encima de las objeciones de los militares, tales como la desmilitarización de la zona de distensión y la correspondiente evacuación del Batallón Cazadores, la reforma del código penal militar, la destitución de los generales Millán y Del Rio y la inclusión del punto de las fuerzas armadas en la Agenda Común, entre otras.

Pero como se ha observado, a mediados de 1999 eso cambió, o al menos empezó a cambiar, tanto por eventos en EEUU como en Colombia. En especial, se ha identificado que, a partir de la crisis de Ruido de Sables, el mensaje transmitido por Ramírez y Tapias en su visita a Washington se manifiestan nuevas prioridades estratégicas. Igualmente, las relaciones entre Pastrana y los militares entraron en una nueva etapa, no ausente del todo de fricciones, pero sin duda mucho más fluidas que antes. La lógica anterior de primero la paz, luego el narcotráfico, se reemplazó por la de debilitar a las guerrillas, quitándoles los recursos del narcotráfico y golpeándolos militarmente para luego propiciar una negociación a partir de una mejor correlación de fuerzas a favor del Estado. Y lo más significativo, el interés del gobierno colombiano se volcó hacia el fortalecimiento de las fuerzas armadas, expresado en el objetivo estratégico frente a EEUU de obtener la mayor cantidad de asistencia militar.

En ese sentido, no cabe duda que el gran ganador del punto de vista institucional fue el Ejército colombiano. En los 1990s y en particular durante el gobierno de Samper, la Policía Nacional recibía la inmensa mayoría de la asistencia estadounidense.⁴⁷⁴ Por su parte el Ejército se había visto desplazado de su lugar como socio privilegiado del que había gozado desde comienzos de la Guerra Fría. Como se ha señalado, las razones por la pérdida de relevancia estratégica del Ejército se debían al menos a tres factores: el atroz record frente a los DDHH, su reticencia de verse involucrado en la lucha antidrogas y su esencia misional contrainsurgente que chocaba con las limitaciones propias del síndrome de Vietnam.

Frente a cada una de las tres objeciones o limitaciones, el gobierno colombiano presentó estrategias, fórmulas y las correspondientes narrativas para superarlas. En materia de DDHH, impulsó la idea de que el Ejército había limpiado su conducta en la materia mostrando cifras que indicaba una reducción en la violación atribuible a los agentes del Estado y terminó aceptando los condicionamientos que fueron incluidos por el Congreso.

⁴⁷⁴ Isacson, Adam. 15th Anniversary of Plan Colombia: Learning from its successes and failures. WOLA. 2016.

<file:///Users/danielgarcia-penaj/Desktop/15th%20Anniversary%20of%20Plan%20Colombia:%20Learning%20from%20its%20Successes%20and%20Failures.webarchive>

En relación con el obstáculo que significaba el no involucramiento del Ejército en la política antidrogas, se resolvió muy temprano con la creación de los batallones contranarcóticos que le otorgaba un rol de complementariedad con la Policía. Y en cuanto a la aversión que existía hacia la intervención en guerras civiles foráneas, y el miedo correspondiente a las “pendiente resbalosas”, se logró enmarcar el conflicto colombiano en la lógica de la Guerra contra las Drogas, asegurando que se trataba de un esfuerzo contranarcóticos y no contrainsurgente. Superados los distintos impedimentos, el Ejército fue el principal beneficiario como receptor de recursos del Plan Colombia, principalmente en helicópteros, como antes se ha detallado, y recuperó su rol histórico como socio institucional preponderante de EEUU en asuntos de seguridad y defensa.

Con esto, Pastrana logró su interés en la medida en pudo obtener el objetivo estratégico de fortalecer las fuerzas armadas. Además, le sirvió para manejar sus relaciones con los militares y suavizar las fricciones que caracterizaron la primera parte de su gobierno. Pero sobre todo es importante señalar que derrotar o golpear a las FARC-EP constituía un objetivo estratégico del gobierno y las élites colombianas y no de EEUU. Para esos años, y especialmente después del 11 de septiembre, EEUU tenía muchos otros enemigos o amenazas, percibidas o reales, más peligrosas, por lo que derrotar a las FARC-EP no era una de sus prioridades. Haber logrado vender un apoyo sin precedente a una guerra contrainsurgente, disfrazada de lucha contra drogas, luego ampliada por la Guerra contra el Terror, para dirigirla contra las FARC-EP, fue un objetivo perseguido por los gobiernos y las élites colombianas mucho más que por el imperialismo yanqui.

Al ubicar los intereses de cada país y resaltar la incidencia efectiva del gobierno colombiano en la formulación de la política exterior estadounidense hacia nuestro país se contribuye a controvertir la noción unilateralista predominante de la subordinación absoluta de Colombia a EEUU, objetivo general de la tesis. No se trata de desconocer que las lógicas, intereses y prácticas del imperialismo existen y que necesariamente deben ser parte del análisis de las relaciones con EEUU. Sin embargo, muchas veces centrarse exclusivamente en éstas desconoce e invisibiliza el papel ejercido por los gobiernos y las élites colombianos, de cierta manera, exonerándolos de responsabilidad alguna, que las visiones unilateralistas suelen ubicar casi exclusivamente en manos de EEUU.

Hablar de responsabilidades no implica entrar en juzgamientos morales, ni especulaciones acerca de las supuestas intencionalidades de los actores involucrados, imposibles de conocer. El análisis centrado en el discurso revela un Pastrana que al inicio se mostraba comprometido con la paz, ya sea por ingenuidad, idealismo, ambición personal, su lectura de las FARC-EP mirándole los ojos a Marulanda o por cumplir con un compromiso electoral. Pero, así como el tema de la paz le apareció a Pastrana en la campaña después de la primera vuelta, permitiéndole ganar en la segunda vuelta, convirtiéndose en el asunto central de su presidencia, se observa como él y su gobierno fueron abandonando poco a poco los énfasis iniciales, aunque las negociaciones con las FARC-EP continuaron hasta comienzos de 2002. Es claro que el fracaso de los diálogos de paz del Caguán tiene que ver con las decisiones estratégicas de Pastrana, y, por tanto, con lo que sucedió con el Plan Colombia. Pero

también es cierto que la actitud y las acciones de las FARC-EP demostraron que tampoco estaban a la altura del momento histórico y contribuyeron de manera significativa al desenlace fatal.

En nuestra realidad tan fuertemente ideologizada, no es raro detectar una cierta demonización de todo lo que emana del imperio del norte y un cierto endiosamiento de lo nacional. Sin embargo, es posible afirmar, que, desde la óptica de la paz, la democracia y los DDHH, algunas presiones desde EEUU han sido favorables y no hubieran sucedido exclusivamente por cuenta de los gobiernos colombianos. Entre las “imposiciones positivas” del imperialismo en el período estudiado se pueden mencionar el desmantelamiento de la Brigada XX, la destitución de los generales Millán y Del Rio, la reforma del código penal militar, el apoyo a las ONGs y en general el desarrollo del campo de los DDHH. Asimismo, se ha argumentado que la salida militar al conflicto armado colombiano, nefasta para la paz, la democracia y los DDHH, fue iniciativa más criolla que yanqui.

La presente tesis ha podido validar la hipótesis inicialmente planteada de que el gobierno colombiano ejerció un grado significativo de iniciativa que incidió de manera determinante en la elaboración de la versión final del Plan Colombia, mediante la construcción y reconstrucción de narrativas predominantes y compartidas acerca del conflicto colombiano y las vías de solución, demostrando que quién fija los términos del debate público logra sus intereses expresados en objetivos estratégicos, por encima de los obstáculos y limitaciones derivadas de los lineamientos de la política exterior estadounidense posguerra fría, en el marco de la relación asimétrica, controvirtiendo la noción unilateralista predominante de la subordinación absoluta de Colombia frente a EEUU.

Si bien el caso colombiano tiene sus especificidades y particularidades, comparte con los demás países de América Latina la realidad del poder hegemónico estadounidense en el hemisferio y por tanto el carácter asimétrico de las relaciones con Washington. Se espera que esta reflexión contribuya a enriquecer el análisis de las fortalezas y posibilidades de las naciones latinoamericanas como estados débiles en sus relaciones con el poderoso vecino del norte.

Finalmente, el propósito de la presente tesis ha sido introducir elementos que ayuden a cuestionar verdades oficiales y narrativas preponderantes que no dejan ver, o encubren, las responsabilidades, que, en el caso del Plan Colombia, para bien o para mal, recaen principalmente sobre el gobierno y las elites colombianas. De igual manera, controvertir las visiones predominantes pretende entablar diálogos con otros trabajos que comparten miradas similares, como los de Tickner, Tate, Méndez y otros, pero a la vez, invitar a los muchos que se han catalogado como unilateralistas a reconsiderar nuevos elementos, contemplar ciertos cuestionamientos, explorar otros horizontes de análisis e introducir ángulos alternativos de estudio a sus reflexiones.

8. Bibliografía

Adler, Emanuel. "Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics". *European Journal of International Relations*. 1997. pp. 319-363

Anderson, Perry. American Foreign Policy and Its Thinkers. Verso. New York. 2015.

Ardila, Marta; Cardona, Diego y Tickner, Arlene (editores). Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana. Fescol. Bogotá. 2002.

Bagley, Bruce; "Narcotráfico, violencia política y política exterior de Estados Unidos hacia Colombia en los noventa" en *Colombia Internacional*, edición especial, números 49-50. La "crisis" colombiana: Causas y repercusiones externas e internas. Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes. Bogotá. 2001. pp. 5-38

Boggs, Carl (editor). Masters of War: Militarism and Blowback in the Era of American Empire. Routledge. New York. 2003.

Borda, Sandra et al. Misión de Política Exterior 2009-2010. Ediciones Uniandes. Bogotá. 2011.

Borda, Sandra y Cepeda, Fernando (compiladores). Proceso de paz en Colombia: Participación de actores internacionales. Ecoe Ediciones. Bogotá. 2012.

Borda, Sandra. La internacionalización de la paz y de la guerra en Colombia durante los Gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe: Búsqueda de legitimidad política y capacidad militar. Ediciones Uniandes. Bogotá. 2012.

Borda, Sandra y Tickner, Arlene (compiladoras). RRII y política exterior de Colombia. Universidad de los Andes. Bogotá. 2011.

Boron, Atilio. América Latina en la geopolítica del imperialismo. Editorial Hiru. Hondarribia, País Vasco, España. 2013.

Bouvier, Virginia (editora). Colombia: La construcción de la paz en tiempos de guerra. Universidad del Rosario. Bogotá. 2014.

Camacho, Álvaro y Leal, Francisco (compiladores). Armar la paz es desarmar la guerra. IEPRI. Bogotá. 2000.

Castro, Germán. Nuestra guerra ajena. Planeta Editorial. Bogotá. 2014.

Caycedo, Jaime. Plan Colombia y ALCA un mismo modelo: A propósito de la estrategia imperial para América Latina. Ediciones Izquierda Viva. Bogotá. 2004.

Ceceña, Ana Esther (compiladora). Hegemonías y emancipaciones en el Siglo XXI. CLACSO Libros. Buenos Aires. 2004.

Centro de Estudios e Investigaciones Sociales. Falacias y Verdades sobre el Plan Colombia, Compilación. CEIS/Inedo. Bogotá. 2001.

Chacón, Susana y Heredia Zubieta, Carlos (coordinadores). Estados Unidos: Política interna y tendencias globales. Fondo de Cultura Económica. México. 2017.

Chernick, Marc. Acuerdo Posible: Solución negociada el conflicto armado colombiano. Ediciones Aurora. Bogotá. 2008.

Chomsky, Noam. "Plan Colombia" en INNOVAR, número 16, Julio Diciembre de 2000.

Chomsky, Noam. Hegemonía o supervivencia: El dominio mundial de EEUU. Editorial Norma. Bogotá. 2004.

Chomsky, Noam. Failed States: The Abuse of Power and the Assault on Democracy. Holt Paperback. New York. 2006.

Chomsky, Noam. ¿Quién domina el mundo?. Ediciones B. Barcelona. 2016.

Committee on Foreign Relations. "Plan Colombia": Elements for Success. U.S. Government Printing Office. Washington, DC. 2005.

Cooper, Andrew F. and Shaw, Timothy (editors). The Diplomacies of Small States: Between Vulnerability and Resilience. Palgrave Macmillan. London. 2009.

Clinton, Bill. Mi Vida. Plaza Janés. Bogotá. 2004.

Crandall, Russell. Driven by Drugs: US Policy Toward Colombia. Lynne Rienner Publishers. Boulder, Colorado. 2008.

Díaz-Callejas, Apolinar. Colombia-Estados Unidos: Entre la autonomía y la subordinación. De la Independencia a Panamá. Planeta. Bogotá. 1997.

Downes, Richard. Landpower and Ambiguous Warfare: The Challenge of Colombia in the 21st Century. United States Southern Command/US War College. Carlisle, Pennsylvania. 1999.

Drekonja, Gerhard. Retos de la política exterior colombiana. Cerec. Bogotá. 1983.

Embajada de Estados Unidos en Colombia. Ayuda de Estados Unidos a Colombia 2000-2003. Bogotá. Octubre, 2003.

Embajada de Estados Unidos en Colombia. Relaciones cívico-militares. Bogotá. Octubre, 2003.

Estévez Pedraza, Olga Lucía. Una guerra de origen campesino inmersa en un mundo cambiante: La influencia de EEUU en la construcción del enemigo en Colombia. El caso de las FARC-EP-EP (1948-2016). Universidad Autónoma de Colombia. Bogotá. 2016.

Estrada Álvarez, Jairo (editor). Plan Colombia: Ensayos críticos. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2001.

Falacias y verdades sobre el Plan Colombia. Compilación. Ediciones CEIS. Bogotá. 2001.

Falco, Mathea (chair). Report of the Working Group on Colombia. US Interests and Objectives in Colombia: A Commentary. Council of Foreign Relations. New York. 2000.

Fernández de Soto, Guillermo. Diplomacia por la paz: Una estrategia frente a la comunidad internacional. Ministerio de Relaciones Exteriores. Bogotá. 2001.

Fierke, Karin M. and Jorgensen, Knud Erik (editors). Constructing International Relations: the next generation. M. E. Sharpe. New York. 2001.

Fierke, Karin M. Critical Approaches to International Security. second edition. Polity Press. Cambridge, UK. 2015.

Flynn, Stephen E. US Support of Plan Colombia: Rethinking the Ends and Means. Department of Defense. Washington. May 2001.

Dunn, Tim et al (editors). International Relations Theories: Discipline and Diversity. 4th Edition. Oxford University Press. Oxford, United Kingdom. 2016.

Gandásegui, hijo, Marco A. (coordinador). Crisis de hegemonía de EEUU. CLACSO/Siglo XXI Editores. Buenos Aires. 2007.

Gandásegui, hijo, Marco A. (coordinador). EEUU: La crisis sistémica y las nuevas condiciones de legitimidad. CLACSO/Siglo XXI Editores. Buenos Aires. 2010.

Gandásegui, hijo, Marco A. (coordinador). Estados Unidos y la nueva correlación de fuerzas internacional. CLACSO/Siglo XXI Editores. México. 2017.

Garay, Dorian (editor). Plan Colombia: ¿Seguridad nacional o amenaza regional?. Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP)/Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES). Lima. 2001.

Gaspar, Edmund. La diplomacia y política norteamericana en América Latina. CEREC/Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 1989.

Gaviria, Alejandro y Mejía, Daniel (compiladores). Política antidroga en Colombia: Éxitos, fracasos y extravíos. Universidad de los Andes. Bogotá. 2011.

Goldstein, Joshua and Pevehouse, Jon. International Relations. 10th edition 2013-2014 update. Pearson. New York. 2014.

González Casanova, Pablo. Imperialismo y liberación: Una introducción a la historia contemporánea de América Latina. Editores Siglo Veintiuno. México. 1978.

Graham, Bob and Scowcroft, Brent (co-chairs). Task Force Report. Toward Greater Peace and Security in Colombia: Forging a Constructive US Policy. Council of Foreign Relations/Inter-American Dialogue. New York. 2000.

Guzzini, Stefano and Leander, Anna (editors). Constructivism and International Relations: Alexander Wendt and his critics. Routledge. New York. 2006.

Hartlyn, Jonathan et al. (editors) The United States and Latin America in the 1990: Beyond the Cold War. The University of North Carolina Press. Chapel Hill. 1992.

Human Rights Watch. War Without Quarter: Colombia and International Humanitarian Law. New York. 1998.

Human Rights Watch. La "Sexta División": Relaciones militares-paramilitares y la política estadounidense en Colombia. Nueva York. 2001.

IEPRI/Universidad Nacional de Colombia. El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto. Planeta Editorial. Bogotá. 2001.

Insulza, José Miguel. Estrategias y procesos de política exterior en EEUU 1981-1991. Fondo de Cultura Económica. México. 2014.

Isacson, Adam. "La asistencia estadounidense a la seguridad en los países de la región andina, 2001-2001" en *Colombia Internacional*, edición especial, números 49-50. La "crisis" colombiana: Causas y repercusiones externas e internas. Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes. Bogotá. 2001. pp. 62-81

Katzenstein, Peter J. And Keohane, Robert O. Anti-Americanisms in World Politics. Cornell University Press. Ithaca. 2007.

Katzenstein, Peter J. (editor). Civilizations in World Politics: Plural and pluralist perspectives. Routledge. New York. 2010.

Kratochwil, Friedrich V.. Rules, Norms and Decisions: On the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs. Cambridge University Press. New York. 1989.

Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars. Colombia: Human Rights and the Peace Process. Working Paper number 212. Washington. July, 1995.

Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars. The Peace Process in Colombia and US Policy. Working Paper number 246. Washington. May, 2000.

Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars. El Proceso de Paz en Colombia y la política exterior de los Estados Unidos. Documento de trabajo número 247. Washington. junio, 2000.

Lindsay-Poand, John. Plan Colombia: U.S. Ally Atrocities and Community Activism. Duke University Press. Durham. 2008.

Livingston, Grace. Inside Colombia: Drugs, Democracy and War. Rutgers University Press. New Brunswick, New Jersey. 2003.

Loveman, Brian (editor). Addicted to Failure: US Security Policy in Latin America and the Andean Region. Rowman and Littlefield Publishers. New York. 2006.

Lucas, Kintto. Plan Colombia: La paz armada. Grupo Editorial Planeta. Quito. 2001.

Matthiesen, Tatiana. El arte político de conciliar: El tema de las drogas en las relaciones entre Colombia y EEUU, 1986-1994. FESCOL/CEREC/Fedesarrollo. Bogotá. 2000.

Marcella, Gabriel and Schulz, Donald. Colombia's Three Wars: US Strategy at the Crossroads. US Army War College. Carlisle, Pennsylvania. 1999.

Méndez, Álvaro. Colombian Agency and the Making of US Foreign Policy: Intervention by Invitation. Routledge. New York. 2017.

Monroy Hernández, María Catalina. Tomadores humanos de decisión. Plan Colombia: una estratégica política exterior de Estados Unidos. Universidad Sergio Arboleda. Bogotá. 2014.

Montoya, Roberto. La impunidad imperial. La Esfera de los Libros. Madrid. 2005.

Mora, Frank and Hey, Jeanne (editors). Latin American and Caribbean Foreign Policy. Rowman and Littlefield Publishers. New York. 2003.

Murillo, Mario. Colombia and the United States: War, Unrest and Destabilization. Hushion House. Toronto. 2004.

Nagle, Luz Estella. Plan Colombia: Reality of the Colombian Crisis and Implications for Hemispheric Security. University of Michigan Library. 2002.

Office of National Drug Control Policy. Estrategia Nacional de Control de Drogas: Respuesta de una nación al uso de drogas. La Casa Blanca. Enero, 1992.

Onuf, Nicholas G. World of Our Making: Rules and rule in social theory and international relations. Routledge. New York. 1989.

Ospina Peña, Mariano. Yanquis y latinos 200 años: La historia de los EEUU y América Latina. Edygraf. Bogotá. 2012.

Palacio Quejada, Anaís Asunción. “Las versiones del Plan Colombia: Una perspectiva desde el juego de los dos niveles”. Monografía de Grado para optar al título de Magíster en RRII de la Facultad de Ciencias Políticas y RRII de la Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. 2011.

Pardo Rueda, Rafael. Entre dos poderes: De cómo la Guerra Fría moldeó América Latina. Tomo I. Taurus Historia. Bogotá. 2014.

Pardo, Rodrigo y Tokatlián, Juan G. Política exterior colombiana: ¿De la subordinación a la autonomía?. Tercer Mundo Editores/Ediciones Uniandes. Bogotá. 1988.

Passage, David. The United States and Colombia: Untying the Gordian Knot. US Army War College. Carlisle, Pennsylvania. 2000.

Pastrana, Andrés. La palabra bajo fuego. Editorial Planeta. Bogotá. 2005.

Pizarro, Eduardo. De la guerra a la paz: Las Fuerzas Militares entre 1996 y 2018. Planeta. Bogotá. 2018.

Putnam, Robert D. “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games” in International Organization, Volume 42, Number 3. Summer, 1988. pp. 427-460.

Puyo Tamayo, Gustavo Adolfo (editor). Las élites y la política exterior colombiana (1958-2010). Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2017.

Puyo Tamayo, Gustavo Adolfo (editor). El papel de la comunidad internacional en los procesos de paz: Aprendizajes para Colombia. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2017.

Ramírez Cuellar, Francisco. The Profits of Extermination: How the US Corporate Power is Destroying Colombia. Common Courage Press. Monroe, Maine. 2005.

Ramírez, Socorro y Restrepo, Luis Alberto (coordinadores). Colombia: entre la inserción y el aislamiento. La política exterior colombiana en los años noventa. Siglo del Hombre Editores/IEPRI, Universidad Nacional. Bogotá. 1997.

Randall, Stephen. La diplomacia de la modernización: relaciones colombo-norteamericanas 1920-1940. Biblioteca Banco Popular. Bogotá. 1989.

Randall, Stephen. Aliados y distantes: Historia de las relaciones entre Colombia y EEUU desde la Independencia hasta la guerra contra las drogas. Tercer Mundo Editores/Ediciones Uniandes. Bogotá. 1992.

Randall, Stephen. Frente a la estrella polar: Colombia y EEUU desde 1974. Penguin Random House. Bogotá. 2017.

Restrepo, Luis Alberto (coordinación académica y editorial). EEUU: Potencia y prepotencia. Tercer Mundo Editores/IEPRI/DNP. Bogotá. 1998.

Reyes, Gerardo. Frechette se confiesa. Planeta Editorial. Bogotá. 2015.

Rod, David. Plan Colombia: Apocalipsis 2000. Roca Editores. Bogotá. 2000.

Rodas, Germán. El Plan Colombia: Análisis de una estrategia neoliberal. Ediciones Abya-Yala. Quito. 2004.

Rojas, Diana Marcela. El Plan Colombia: La intervención de EEUU en el conflicto colombiano (1998-2012). IEPRI/Penguin Random House. Bogotá. 2015.

Roppel, Guenther W. Estados Unidos: Intervenciones del poder imperial en cuarenta países del mundo. Ediciones Aurora. Bogotá. 2011.

Rosen, Jonathan D. The Losing War: Plan Colombia and Beyond. SUNY Press. New York. 2014.

Ruggie, John G.. Constructing the World Polity: Essays on international institutionalization. Routledge. New York. 1998.

Ruiz, Bert. EEUU y la guerra en Colombia: Una mirada crítica. Intermedio Editores. Bogotá. 2003.

Sánchez, Gonzalo (editor). Grandes Potencias, el 9 de abril y la Violencia. Planeta. Bogotá. 2000.

Sánchez Cristo, Julio. El país que se hizo posible: 15 años del Plan Colombia. Hablan los protagonistas. Planeta Editorial. Bogotá. 2016.

Santos, Juan Manuel. La batalla por la paz: El largo camino para acabar con el conflicto con la guerrilla más antigua del mundo. Editorial Planeta. Bogotá. 2019.

Scott, Peter Dale. Drugs, Oil and War: The United States in Afganistan, Colombia and Indochina. Rowman and Littlefield Publishers. New York. 2003.

Shifter, Michael (project director). Toward Greater Peace and Security in Colombia, Forging a Constructive US Policy. Report of an Independent Task Force. Council on Foreign Relations and the Inter-American Dialogue. Washington. 2000.

Spanier, John. La política exterior norteamericana a partir de la Segunda Guerra Mundial. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires. 1991.

Stokes, Doug. America's Other War: Terrorizing Colombia. Zed Books. New York. 2005.

Suárez, Luis. Un siglo de terror en América Latina: Crónicas de crímenes de EEUU contra la humanidad. Ocean Sur. Nueva York. 2006.

Tate, Winifred. Drogas, bandidos y diplomáticos: Formulación de política pública de EEUU hacia Colombia. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá. 2015.

Thoumi, Francisco E. Debates y paradigmas de las políticas de drogas en el mundo y los desafíos para Colombia. Academia Colombiana de Ciencias Económicas. Bogotá. 2015.

Tickner, Arlene. "Tensiones y contradicciones en los objetivos de la política exterior estadounidense en Colombia: Consecuencias involuntarias de la política antinarcoóticos de EEUU en un estado débil" en Colombia Internacional. edición especial, números 49-50. La "crisis" colombiana: Causas y repercusiones externas e internas. Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes. Bogotá. 2001. pp. 39-61

Tickner, Arlene. "Colombia: US Subordinate, Autonomous Actor or Something In Between?" in Mora, Frank and Jeanne Hey. Latin American and Caribbean Foreign Policy. Rowman and Littlefield Publishers. Lanham, Maryland. 2003. pp. 165-184

Tickner, Arlene. "Intervención por invitación: Claves de la política exterior colombiana y sus debilidades principales" en *Colombia Internacional*, número 65. Bogotá. enero-junio 2007. pp. 90-111

Tickner, Arlene y Botero, Felipe. Colombia y el mundo 2010: Opinión pública y política internacional. Ediciones Uniandes. Bogotá. 2011.

Tickner, Arlene and Blaney, David (editors). Thinking International Relations Differently. Routledge. New York. 2012.

Tickner, Arlene y Morales, Mateo. "Cooperación dependiente asociada. Relaciones estratégicas asimétricas entre Colombia y Estados Unidos" en *Colombia Internacional*, número 85. Bogotá. septiembre/diciembre 2015. pp. 171-205

Tickner, Arlene y Bitar, Sebastián (editores y compiladores). Nuevos enfoques para el estudio de las RRII de Colombia. Universidad de los Andes. Bogotá. 2017.

Tickner, Arlene and Smith, Karen (editors). International Relations from the Global South: World of Difference. Routledge. New York. 2020.

Tokatlian, Juan Gabriel. Drogas, dilemas y dogmas: EEUU y la narcocriminalidad organizada en Colombia. Tercer Mundo Editores/CEI. Bogotá. 1995.

Tokatlian, Juan Gabriel. (compilador). Colombia y EEUU: Problemas y perspectivas. Tercer Mundo Editores/IEPRI. Bogotá. 1998.

Tokatlian, Juan Gabriel. "Las diplomacias por la paz" en Camacho, Álvaro y Leal, Francisco (compiladores). Armar la paz es desarmar la guerra. CEREC et al. Bogotá. 2000.

Tokatlian, Juan Gabriel. "El Plan Colombia: ¿un modelo de intervención" en *Revista CIDOB D'Afers Internacionals*, número 54-55. Barcelona. 2001. pp. 203-219

Tokatlian, Juan Gabriel. "La construcción de un "estado fallido" en la política mundial: el caso de las relaciones entre EEUU y Colombia" en *Análisis Político*, número 64. Bogotá. septiembre-diciembre 2008. pp. 67-104

Tulchin, Joseph. Latin America in International Politics: Challenging US Hegemony. Lynne Rienner Publishers. Boulder, Colorado. 2016.

Vega, Renán. Injerencia de los EEUU, contrainsurgencia y terrorismo de Estado: Informe presentado a la Comisión Histórica del Conflicto Armado y sus Víctimas (CHCAV). Ocean Sur. Bogotá. 2016.

Vega, Renán y Martín, Felipe. Colombia y el imperialismo contemporáneo: Un eslabón geoestratégico de los EEUU. Ocean Sur. China. 2014.

Villamarín, Mayor Luis Alberto. The FARC Cartel. Ediciones El Faraón. Bogotá. 1996.

Villarraga, Álvaro (compilador y editor). Biblioteca de la Paz, 1998-2002: Diálogo, negociación y ruptura con las FARC-EP y con el ELN. Tomo V. Fundación Cultura Democrática. Bogotá. 2009.

Wallerstein, Immanuel. The Decline of American Power: The US in a Chaotic World. The New Press. New York. 2003.

Waltz, Kenneth. Man, the State and War: a theoretical analysis. Columbia University Press. New York. 1954.

Waltz, Kenneth. Theory of International Politics. Waveland Press. Long Grove, Illinois. 1979.

Wendt, Alexander. "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory". *International Organization*, Volume 41, Issue 3, Summer 1987. pp. 335 - 370

Wendt, Alexander. "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics". *International Organization*, Volume 46, Issue 2, Spring 1992. pp. 391- 425

Wendt, Alexander. "Constructing International Politics". *International Security*, Volume 20, Number 1, Summer 1995. The MIT Press. pp 71-81

Wendt, Alexander. Social Theory of International Politics. Cambridge University Press, New York. 1999.

Williams, Phil; Goldstein, Donald and Shafritz, Jay. Classic Readings and Contemporary Debates in International Relations. Thomson Wadsworth. Canada. 2006.

WOLA (Oficina de Asuntos Latinoamericanos en Washington). ¿Pelgro inminente?: Las FFAA de Estados y la guerra contra las drogas. Tercer Mundo Editores/IEPRI/CEI. Bogotá. 1993.

Womack, Brantly. China and Vietnam: The Politics of Asymmetry. Cambridge University Press. New York. 2006.

Womack, Brantly. Asymmetry and International Relationships. Cambridge University Press. New York. 2016.

Woodrow Wilson International Center for Scholars/Fundación Friedrich Ebert de Colombia/Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes. Seminario Internacional Procesos de Paz y Negociación en Colombia. Bogotá. Octubre, 1996.

Zackrison, James L. (editor y traductor). ¿Crisis? ¿Cuál crisis?: Temas de seguridad en Colombia. Instituto para Estudios Estratégicos Nacionales de la Universidad de Defensa Nacional. Washington, DC. 1999.

Zehfuss, Maja. Constructivism in International Relations: The Politics of Reality. Cambridge University Press. New York. 2002.

Zinn, Howard. Terrorism and War. Seven Stories Press. New York. 2002.

Zinn, Howard. La otra historia de los EEUU. Seven Stories Press. Nueva York. 2011.

ANEXO: Entrevistas

Como parte de trabajo de investigación, se realizaron varias entrevistas, algunas de las cuales fueron citadas a lo largo del texto. Dado el valor para los propósitos de esta tesis, a continuación, se transcribirán otros apartes de algunas de ellas, tanto con protagonistas centrales como Luis Alberto Moreno, Víctor G. Ricardo y Jim McGovern, así como analistas de prestigiosos tanques de pensamiento en Washington, como Michael Shifter y Adam Isacson.

Dado el rol central que jugó durante el proceso estudiado, se iniciará con la entrevista realizada a Luis Alberto Moreno el 19 de enero de 2021. La tesis central de Moreno es que se trata de la alineación de intereses coincidentes:

“Es evidente que lo que a la gente a primera vista le parece es que el país fuerte impone su agenda, eso es muy relativo. Y es muy relativo porque una cosa es uno querer resolver el problema, tener los recursos con que resolverlo, y otro ser ciego a la realidad donde opera. Y ahí depende fundamentalmente de lo que el país recipiente en este caso sea capaz de educar, de informar y esa es un poco la dinámica que operó en esto. Y al final yo por lo menos como siempre entendí el Plan Colombia era una cuestión de alinear intereses.”

Para Moreno, el componente militar estuvo presente en las relaciones entre los dos países desde el comienzo:

“También Pastrana decía que parte de la paz consistía en tener un estado suficientemente fuerte, porque el estado no escogía entre la guerra y la paz, sino que lo que tenía que hacer era cumplir con la constitución y era garantizar, lo que hace cualquier constitución en cualquier país, la vida y honra de los ciudadanos que habitan ese país. Entonces eso abre todo un proceso de empezar a pensar en fortalecer el Ejército, en modernizarlo, etc. En eso no había duda. Los temas de violación de DDHH del Ejército, las preocupaciones legítimas que tenían las organizaciones de DDHH. A eso, más allá de la incomodidad y el proceso y la dificultad de manejar eso con las fuerzas armadas en Colombia, el gobierno no tenía un desacuerdo fundamental en esos temas. Por lo contrario, yo diría que fue un tema de tire y afloje, que ellos mismos entendieran que esa era la realidad. Y bueno, en todo eso había lo que siempre pasa, que había la tensión entre la Policía y el Ejército, había unos amigos en el Congreso que querían que la Policía fuera Ejército, cosa que era una locura, y aquí lo que se necesitaba era un conjunto de fuerzas de seguridad fuertes, todas, no unas más que otras. Y también pasaba lo que también pasa en estas cosas es que estas son instituciones grandes, entonces el del Ejército quiere tener su fuerza aérea y el de la Fuerza Aérea quiere tener más fuerza y la Armada lo mismo. Pero ese tipo de dinámicas no son exclusivas de Colombia, esas eran fundamentalmente parte de la naturaleza de lo que son las fuerzas armadas en cualquier país y

obviamente ahí se tejían todo tipo de alianzas que iban y venían. Pero al final todo eso se iba sorteando porque eso se sortea con decisiones. Cuando finalmente se aprueba el Plan Colombia el que más se sentía decepcionado era la Policía, pero más por el purito de decir yo tengo más helicópteros, yo tengo mas recursos. Pero si tu lo miras desde la óptica de país y de gobierno ahí no había un desacuerdo grande entre lo que pensaba el gobierno americano y lo que pensaba el gobierno colombiano. Y el gobierno americano, sobre todo el Pentágono, entendían perfectamente que esto no se podía hacer a punta de Policía. En la medida en que el Pentágono entra en un rol mucho más grande en la relación con Colombia pues empieza a alinear esto porque claramente los socios de la Policía no era el Pentágono sino por el contrario era de una parte las agencias de inteligencia por lo que ya había venido desarrollándose hace muchos años, con la DEA concretamente, que tenía esa visión más cerrada, si se quiere, a solo lo del narcotráfico. Entonces era un poco ese conciliar, pero si usted está a nivel de los dos presidentes, usted quiere que todo eso se organice, que funcione, y ahí es donde, como en todo, terminan dándose ajustes, pero no porque haya un cambio, ni una imposición de una parte a otra, porque lo que sí se quería era tener un Ejército moderno.”

Frente a las diferentes posiciones en Washington frente al tema de las drogas, Moreno fue muy explícito:

“Yo siempre que hablaba con los republicanos les decía que íbamos a acabar con la droga y en esa vía íbamos hacer la paz y a los demócratas les decía que íbamos hacer la paz y después acabar con la droga. Pero, digamos, cuál es causa o efecto no importa, pero te lo digo porque eso es donde estaban los matices de toda esta discusión.”

Moreno describe las particularidades del ámbito de toma de decisiones en Washington:

“Lo otro que es muy importante, aquí nadie sabía de Colombia. Había unos dueños de la política de Colombia que eran los amigos de la Policía en el Congreso, que eran tres gatos, que les interesaba todo lo de narcóticos, que era gente que venía de trabajar en el FBI, o en la DEA, que eran *staffers* (asistentes) en el Congreso. Entonces aquí lo que había que hacer era una enorme labor de educación, y en el proceso de educación tu abres por lo menos las posibilidades, porque cualquier congresista que dice que queremos hacer esto en Colombia lo primero que pensaba, si era demócrata, aquí nos vamos a volver a meter otra vez como en lo de Centroamérica en la época de Reagan, y hay mucha gente en el Congreso que hizo carrera oponiéndose a Reagan en toda su aventura en Centroamérica y no tenían la capacidad ni la información ni nada para entender que lo de Colombia pudiera ser diferente. Había todos esos preconceptos que obligaban hacer muchísima pedagogía de todo tipo.”

En relación con su propio papel, Moreno señala:

“Hace mucho tiempo entendí que uno no convence a la gente discutiendo sus creencias profundas en lo político sino aceptándolas como son y por el contrario tratando de encontrar en esos espacios dónde hay convergencias. O sea, yo no voy a convencer a alguien como a Jim McGovern que hizo su carrera como *staffer* de un congresista que fue uno de los grandes opositores a Reagan en Centroamérica y que él veía por ese mismo prisma lo de Colombia. Yo nunca lo iba a convencer de que eso era distinto. ... Esto no es solo talento, esto no es solo trabajar muchísimo, esto es también suerte, a mí se me dio la suerte de alinear todo esto. Hice un acuerdo con Pastrana: cuando yo tenga algo urgente, pásame al teléfono porque si lo estoy llamando es porque estoy con algún senador y entonces yo hacía pruebas con algún senador importante, y entonces le decía un momentico, yo llamo al presidente de Colombia y se lo pasaba al teléfono. Esos pequeños detalles no es que le impresionan a Kennedy, de quien me hice muy buen amigo, eso lo impresiona a cualquiera. Entonces esa suma de cosas y además eso lo cuentan porque aquí todo se cuenta, estos son espacios muy importantes, muy grandes, pero en el fondo muy chiquitos y estas cosas van haciendo carrera.”

También habló de su estrategia frente a los militares:

“Aquí la única manera de cambiar la dinámica no es una conversación de un diplomático con un militar que cualquier militar le parece absurdo y poco rentable, lo único es una cerveza entre militares y que se hablen las cosas en hermandad y yo insistí, hablen mucho con los militares colombianos y eso en mi opinión fue lo que más ayudo a cambiar la lógica dentro del Ejército y a que el propio Ejército fuera consciente de que tenía que empezar a limpiar la cara.”

La entrevista con Moreno termina con una reflexión muy pertinente para los propósitos de esta tesis:

“Al final del día las RRII son relaciones humanas. Y Pastrana con esa simpatía y ese don de gentes que tiene, le llegó a Clinton y le llegó de la manera que había que llegarle. Es decirle, mire este es un tipo que tiene un problema muy complicado, le queda grande a cualquiera y está tratando de hacer de la mejor buena fe lo mejor. Y yo creo que en esencia eso fue lo que compró Clinton en Pastrana, probablemente le hubiera parecido que debería haber tenido otra cantidad de condiciones, todo lo que quiera, pero eso no importa, al final, eso fue lo que él compró, dijo: *“this guy deserves our help”* (este tipo merece nuestro apoyo).

Una segunda entrevista muy útil se realizó con Víctor G. Ricardo el 30 de enero de 2020, la cual ha sido citada en varias ocasiones a lo largo del texto. Por su papel protagónico en el

proceso a consideración, desde la famosa foto de Marulanda entre la primer y segunda vuelta en 1998, y como Alto Comisionado para la Paz desde la posesión de Pastrana hasta que su renuncia fue aceptada el 27 de abril de 2000, su punto de vista es muy oportuna. Para Ricardo, se trató de un error en la estrategia:

“La realidad es que suele confundirse la porción americana del Plan Colombia con el Plan Colombia en su conjunto. Mientras la porción americana era 70% militar y 30% social, la proporción del Plan Colombia en general era 30% militar y 70% social. Además, los colombianos, no los americanos, pagamos la mayor parte del Plan Colombia. La mayor participación vino del bolsillo de los colombianos, a partir de los impuestos y de los famosos bonos de paz.”

En cuanto las tensiones entre el Ejército y la Policía, Ricardo señaló lo siguiente:

“Se presentaban conflictos entre las fuerzas armadas, y digo las fuerzas armadas para entender que estaban las Fuerzas Militares y la Policía. Porque el componente de ayuda militar que daba EEUU era exclusivo para la Policía Nacional, eso había hecho que la Policía Nacional tuviese una Fuerza Aérea más grande que la misma Fuerza Aérea, que tuviera aparatos de inteligencia y armamento incluso mejor que el Ejército. Entonces podemos recordar como muchas veces cuando los alzados en armas atacaban unos municipios donde había solamente Policía, pedían la ayuda de las fuerzas militares y muchas veces no llegaban, porque había fricciones. ... La Policía tenía helicópteros Blackhawk, que son helicópteros autorizados por el Congreso americano armados del punto de vista técnico y el Ejército y la Fuerza Aérea tenían helicópteros Bell que son de transporte con armamento artesanal puesto ahí. Todas esas diferencias habían hecho que hubiera una rivalidad entre las Fuerzas Militares y la Policía.”

En relación con su renuncia, Ricardo relata:

“Después de la reunión en Tolemaida, se me presentaron problemas graves de seguridad. Me tocó sacar a la familia mía del país. En alguna oportunidad el entonces Fiscal General de la Nación me mandó una carta diciéndome que habían encontrado unos movimientos de 40 personas de Medellín a Bogotá al mando del Negro algo, que venían a asesinarme, que ya estaban infiltrando mis escoltas. La contrainteligencia también me hizo saber, el DAS en ese momento, me dijo que había recibido noticias de que estaban preparando un atentado. El comandante de la Policía que era el general Roso José Serrano estaba muy preocupado porque ya en las cárceles el ambiente delincuencial decía que se iba a producir el asesinato del Alto Comisionado, cosa que él decía era muy preocupante porque cuando en las cárceles se sabían las cosas era que ya estaban en la operación. ... El mismo comandante del Ejército, que era Mora, que andaba muy disgustado conmigo, me mandó una carta. En algunas cartas me decían que yo era objetivo militar de los paramilitares, que eran la gran

mayoría de cartas. Y en la carta del Ejército, me decían que yo era objetivo militar de la guerrilla. ... Pero yo le debo decir con mucha sinceridad que ni siquiera por eso fue que renuncié. Cuando yo hablé con Marulanda del cese al fuego y más o menos avanzamos en cómo sería el cese al fuego, lo consideré que era el momento oportuno para retirarme. Yo renuncié porque me enteré que había mucho disgusto. Las Fuerzas Militares destruyeron la confianza. Entonces, yo sabía que como estábamos en el proceso del cese al fuego, en el momento en que yo firmaba el cese al fuego, era muy posible que lo violaran por crearme un obstáculo a mí.”

Otra entrevista de inmensa utilidad se realizó con Jim McGovern el 2 de julio de 2020. Para los años de la elaboración del Plan Colombia, McGovern era un congresista recién elegido⁴⁷⁵ por Massachusetts quien fue uno de los opositores más férreos al Plan Colombia en la Cámara de Representantes. Actualmente es copresidente de la Comisión de DDHH del Congreso. En relación con el proceso de aprobación del Plan Colombia, McGovern afirma:

“Mi interés estaba en los DDHH. Mis contactos fueron más con ONGs colombianas que con los gobiernos colombiano o estadounidense. Desafortunadamente, el asunto de los DDHH no jugó el papel central que merecía. El Plan Colombia, cuando originalmente fue introducido, parecía algo atractivo porque estaba enfocado en esos asuntos en los cuales yo estoy profundamente comprometido, pero luego se transformó en algo a lo cual no solo me opuse, sino que me opuse fuertemente. Pienso que las prioridades contranarcóticos militares y de seguridad fueron promovidos bastante por la DEA, la oficina del Zar Antidrogas en la Casa Blanca, por algunos en el Departamento de Estado y en el Pentágono. Había personas en el gobierno colombiano quienes veían esto como una oportunidad para aumentar la asistencia de seguridad y ellos influenciaron ciertos miembros del Congreso. Y había miembros del Congreso, más que todo republicanos, pero no solo republicanos, algunos demócratas - era bastante bipartidista en el Senado - quienes habían desarrollado nexos a lo largo de los años con la Policía colombiana, destinando decenas de millones de dólares para ayudar a la Policía con la opinión que como no estábamos ayudando al Ejército, entonces de alguna manera no debería haber preocupación desde la perspectiva de DDHH.”

En relación con el papel de Clinton, McGovern dice:

“No sé cuánto fue dirigido personalmente por el presidente Clinton. ... Había ministerios y agencias que tenían sus propias agendas y había miembros del Congreso cuyas agendas fueron influenciadas por personas que conocieron en Colombia, sean militares o policías, o el Embajador colombiano, o el presidente, o quien sea. ... Luego de haber terminado su mandato recuerdo haberle dicho

⁴⁷⁵ McGovern fue electo por primera vez en 1996

al presidente Clinton alguna vez que yo apreciaba sus instintos de crear la paz pero que yo pensaba que el Plan Colombia había sido un desastre. Y su respuesta fue: yo no había hecho el Plan Colombia, fue el Congreso que aprobó todo el dinero para el Plan Colombia.”

En cuanto al argumento del Ejército colombiano acerca del Cartel de las FARC-EP, McGovern asevera:

“Creo que fue muy efectivo. En los debates en las comisiones y en la plenaria del Congreso, la conexión entre las FARC-EP y las drogas ilícitas se repetía una y otra vez. Y seamos honestos, las FARC-EP sí se beneficiaron del comercio ilegal de drogas, pero también miembros del Ejército.”

Expresa una alta valoración del papel del Embajador Moreno:

“Él fue muy efectivo, para mi frustración. Él estaba siempre presente, lo veía en los corredores del Congreso todo el tiempo y, por cierto, él no solo era efectivo cultivando relaciones con republicanos y conservadores, pero también era muy efectivo en cultivar relaciones con muchos demócratas. Él fue capaz de construir relaciones por encima de las líneas partidistas, a través del espectro ideológico y muchos demócratas, personas que son amigas, quienes yo quiero, apoyaron la posición del gobierno colombiano por él. Él era muy sensible hacia ellos, probablemente uno de los embajadores colombianos más efectivos que yo jamás he visto.”

Por otra parte, también se realizaron entrevistas con dos analistas destacados de tanques de pensamiento en Washington, ambos muy influyentes en asuntos relacionados con la política frente a Colombia.

La primera de ellas, realizada el 15 de agosto de 2020, fue con Michael Shifter, Presidente del Diálogo Interamericano, uno de los centros de estudio más prestigiosos en Washington, y desde 1993, profesor adjunto de la Escuela de Asuntos Exteriores de la Universidad de Georgetown. En relación con el proceso de aprobación del Plan Colombia, Shifter afirma:

“La versión original del Plan Colombia presentada por Pastrana suscitó poco respaldo en la oficialidad de Washington, con la excepción de algunos miembros demócratas del Congreso, como yo lo recuerdo. Les parecía pastel en el cielo, irrealista, no había un raciocinio de política doméstica. El embajador, quien entendía Washington, se dio cuenta de esto y es mi sentir que él comunicó que sólo un plan más centrado en drogas y seguridad sería políticamente posible. Yo pienso que más o menos al mismo tiempo el ministro de defensa había pedido alrededor de US\$ 600 millones en asistencia militar, que indicaba que al menos una parte de la administración deseaba asistencia de seguridad. EEUU dijo que no podría haber dos paquetes diferentes, entonces los combinó en el Plan

Colombia. Yo pienso que los republicanos en el Congreso fueron críticos en desarrollar el plan final, los guerreros de la droga como Hastert, Gilman y Burton. El Zar Antidrogas Barry McCaffrey fue crítico en sonar las alarmas en Washington acerca del deterioro dramático de la situación de seguridad en Colombia. Sus advertencias recibieron mucha atención. Recursos no se podían comprometer explícitamente para combatir la insurgencia, pero sí podían y se comprometerían si el argumento se enmarcaba en términos de la disponibilidad y precio de la cocaína en las calles de EEUU. La Secretaria de Estado Madeleine Albright entendió esto también, ella sabía que el desafío era fortalecer la capacidad del gobierno para proteger a su pueblo, pero la política antidrogas distorsionó lo que ella hubiera preferido. Mi sentir es que Clinton también entendió esto, él era pragmático y sabía que Colombia necesitaba ayuda y que esta era la única manera de hacerlo.”

En relación con el rol desempeñado por el embajador Moreno, Shifter señala:

“El embajador Moreno fue inmensamente habilidoso y efectivo durante este período. Él era un operador impresionante y también conocía cómo funciona Washington, no solo el Congreso y el Ejecutivo, pero también las ONGs, los tanques de pensamiento y el sector privado. Él fue capaz de involucrarse con y acomodar actores claves, pero al mismo tiempo entendió qué era políticamente viable lograr. ¿El Plan Colombia se hubiera aprobado con un embajador colombiano menos efectivo en Washington? Quizá no.”

En cuanto a la caracterización de las FARC-EP como una “narcoguerrilla”, Shifter sostiene:

“El Ejército colombiano jugó un papel importante en Washington sosteniendo el argumento que una lucha exitosa contra las drogas en Colombia debilitaría y finalmente destruirían a las FARC-EP dado que era su principal fuente de recursos. Al final, ese argumento tuvo influencia en Plan Colombia, no podría ser enmarcado al comienzo como una política contrainsurgente, eso vino después del 11 de septiembre cuando el terrorismo se convirtió en el asunto sobresaliente y el Congreso de EEUU, hasta los miembros liberales, acordaron apoyar asistencia contrainsurgente, o contraterrorista.”

Shifter expresa una interesante perspectiva frente a la relación entre Clinton y Pastrana:

“Mi recuerdo es que los presidentes Clinton y Pastrana disfrutaron una relación buena y cordial. Cada uno hubiera preferido un Plan Colombia diferente, pero la política en ambos países se atravesó. Una buena relación sólida entre los dos presidentes fue útil en lograr la aprobación del Plan Colombia, aunque la energía impulsándola y moldeándola vino de otros actores.”

La otra entrevista a un analista de un importante tanque de pensamiento en Washington fue realizada el 19 de agosto de 2020 con Adam Isacson, que durante los años de la aprobación del Plan Colombia fue el principal experto sobre Colombia para el *Center for International Policy*, actualmente es el Director para Veeduría de Defensa en la Oficina de Washington para Asuntos Latinoamericanos, conocido como WOLA por sus siglas en inglés y es uno de los expertos en relaciones con Colombia más consultados en la capital estadounidense.

Isacson describe así las posiciones en el proceso de toma de decisiones en el gobierno estadounidense:

“Dentro de la administración, los ‘halcones’ incluían a McCaffrey, el comandante del Comando Sur Charles Wilhelm, Bill Brownfield,⁴⁷⁶ y Brian Sheridan.⁴⁷⁷ Aunque no eran propiamente ‘palomas’, la parte de la administración que mostraron menos entusiasmo incluían a los niveles más altos del Departamento de Estado - yo nunca entendí el papel de Pickering, si era para acompañar o mantener a McCaffrey bajo control - y el Consejo de Seguridad Nacional. Quienes apoyaban el paquete de ayuda, incluyendo demócratas como Joe Biden y Chris Dodd, argumentaban que Colombia estaba en riesgo de convertirse en un “estado fallido” y señalaban el aumento agudo en los 1990s de los cultivos de coca y la producción de cocaína. Muchos, especialmente republicanos, describían a la Policía Nacional como unos héroes dando sus vidas para que los estadounidenses pueden tener menos acceso a las drogas. Los líderes republicanos de la Cámara habían desarrollado una fuerte relación personal con el director de la Policía Rosso José Serrano. Mientras ellos apoyaban el paquete de ayuda, se quejaban que el Plan Colombia menospreciaba a la Policía a favor del Ejército. Republicanos claves, quienes habían apoyado aumentos cada vez mayores en los paquetes de ayuda y la fumigación a lo largo de los 1990s, incluyendo el presidente de la Cámara Dennis Hastert, Dan Burton, Benjamin Gilman, Mark Souder y Jerry Weller. El dinero que Connecticut y Texas ganaría de los contratos de helicópteros, en un momento en que el Ejército estadounidense no estaba involucrado en guerras significativas en ultramar, también fue un factor clave. El senador Dodd, quien fue un opositor muy vocal de los paquetes de Reagan en los 1980s para Centroamérica, incluso introdujo una enmienda para aumentar el número de helicópteros Blackhawk fabricados en Connecticut en el paquete. Oponentes del paquete, como el senador Paul Wellstone, la representante Nancy Pelosi, el representante David Obey y el representante Jim McGovern, expresaron preocupación por el record de DDHH de los militares colombianos y acerca de

⁴⁷⁶ Deputy Assistant Secretary of State for Western Hemisphere

⁴⁷⁷ Assistant Secretary of Defense for Special Operations and Low-Intensity Conflict

la probabilidad de un involucramiento de “pendiente resbalosa” (*slippery slope*) en un conflicto armado foráneo complicado, levantando analogías con Vietnam y El Salvador. Algunos criticaron el enfoque militarizado a la política de drogas. Algunos argüían que la violencia en Colombia demandaba un enfoque no militar que se centrara en pobreza e impunidad.”

Isacson, igual que los demás, valora el papel que jugó el embajador Moreno:

“El papel del embajador Moreno fue muy importante para la aprobación del paquete. Él era un vendedor híper enérgico, dando numerosas entrevistas y llevando a cabo decenas de visitas de cabildeo al Capitolio. Las páginas sociales del *Washington Post* lo mostraban con frecuencia asistiendo a eventos de alto perfil, indicando que él estaba trabajando hábilmente los niveles informales del poder. En 2001, un empleado de la Embajada me dijo que Moreno requería que cada miembro de su equipo cuadrara al menos tres reuniones cada semana con los asesores de los congresistas, con el propósito de vender el paquete de ayuda en particular y la imagen de Colombia en general. No ha habido un embajador colombiano desde ese entonces con energía o alcance similares, aunque Carolina Barco estuvo cerca.”

Acerca de la narrativa de la “narcoguerrilla” en Washington, Isacson afirma:

“El trabajo de caracterizar a las FARC-EP como un cartel de la droga ya lo había adelantado en los 1990s el general Serrano y sus apoyos en el bloque republicano en el Congreso. Oficiales estadounidenses ya estaban convencidos de que querían privilegiar a la erradicación por encima de otras estrategias antidrogas, como interdicción y lavado de dinero, y como la mayoría de la coca estaba en áreas controladas por las FARC-EP como Guaviare, Caquetá, Putumayo, a pesar del arribo reciente de los paramilitares allá, era fácil retratar a las FARC-EP de esa manera.”

En relación con el papel de los militares en el cabildeo en Washington, Isacson señala:

“Las fuerzas armadas colombianas bajo los generales Bedoya y Bonnet no fueron efectivos en el cabildeo para la asistencia militar de EEUU. Esa efectividad no empezó sino hasta que los generales Tapias y Mora asumieron el mando. Aún en ese momento, mucho de su cabildeo estuvo mediado por el Comando Sur y el general McCaffrey. Yo no creo que ni siquiera los más fuertes proponentes de la ayuda militar conocían el nombre de algún general colombiano hasta que llegó Tapias, y de pronto ni siquiera en ese momento. Yo sospecho, aunque no lo puedo comprobar, que la embajada colombiana

mantuvo a los altos mandos militares alejados de los esfuerzos de cabildeo en el Congreso dado que probablemente dirían algo incorrecto en las reuniones, especialmente acerca de los DDHH o de los defensores de DDHH. Los generales eran demasiado 'vieja escuela'."

Acerca de la relación Clinton-Pastrana, Isacson comentó:

"Yo no creo que los dos presidentes se reunieron muchas veces, pero parecían personalmente tenerse cariño entre sí. La administración Clinton, más que cualquier cosa, estaba aliviada de que Ernesto Samper se había ido y reemplazado por un gobierno más alineado con las preferencias de la política estadounidense. En una reunión con Pastrana nos dijo que estaba agradecido con él por el apoyo que había recibido y contento de haber hablado con él en las pocas ocasiones en las cuales los exlíderes lograron hacerlo.