

LA INSERCIÓN DE COLOMBIA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL CAMBIANTE

ESTADOS UNIDOS

## LA AGENDA COLOMBIA-ESTADOS UNIDOS: TLC Y PLAN COLOMBIA

### RESUMEN

Los últimos años han marcado un ascenso de la influencia y la capacidad de acción de los Estados Unidos en el país. Prácticamente todos los temas claves de la vida nacional gravitan en torno a esta relación: el conflicto armado, el narcotráfico, la integración económica, el desarrollo, el papel del Estado, la democracia, etc. Estados Unidos se ha convertido en el actor imprescindible, en parte por su propia política, la defensa de sus intereses y su visión nacional, y en parte porque Colombia decidió una política de alineamiento casi incondicional con Washington, como salida a sus múltiples problemas y sobre todo a la guerra que se prolonga indefinidamente.

En general, las relaciones entre los dos países han gravitado en el 2005 en torno a dos temas centrales: las negociaciones de un tratado de libre comercio TLC y el balance y las perspectivas del Plan Colombia. El presente análisis se centrará en estos dos temas, buscando plantear tanto los principales desarrollos de la agenda bilateral durante la primera mitad del año 2005, como los escenarios y tendencias que se vislumbran a corto plazo.

El comienzo del año 2005 estuvo marcado por las expectativas generadas por el inicio del segundo mandato del presidente George Bush. En América Latina se espera que este segundo período en la Casa Blanca implique el cumplimiento de la promesa hecha por el presidente en el 2000, según la cuál, la región tendría un lugar preponderante en la política de Washington. En ese entonces, los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 desviaron la atención y los recursos de la administración hacia otras regiones del mundo y otras temáticas.

En los primeros meses del segundo mandato, la Secretaria de Estado Condoleezza Rice ha reiterado en varias ocasiones la intención de la Casa Blanca de retomar ese hilo perdido y reactivar las relaciones con el hemisferio en torno a los temas de fortalecimiento de la democracia, libre comercio y seguridad hemisférica, todos los cuales están estrechamente vinculados con la visión y el modelo promovido hacia la región por parte de Estados Unidos.

De manera moderada, América Latina ha vuelto a adquirir visibilidad y relevancia para

FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG  
EN COLOMBIA  
- FESCOL -



**De manera moderada, América Latina ha vuelto a adquirir visibilidad y relevancia para la potencia del norte. Ello se debe, en buena medida, a la llegada o consolidación de gobiernos considerados de izquierda o centro izquierda en países latinoamericanos como Brasil, Argentina, Uruguay y Venezuela. Dichos gobiernos han formulado posiciones y políticas que entran a cuestionar las orientaciones de Washington hacia el hemisferio, tanto en los temas de política económica y libre comercio, como en los temas de seguridad y democracia.**

la potencia del norte. Ello se debe, en buena medida, a la llegada o consolidación de gobiernos considerados de izquierda o centro izquierda en países latinoamericanos como Brasil, Argentina, Uruguay y Venezuela. Dichos gobiernos han formulado posiciones y políticas que entran a cuestionar las orientaciones de Washington hacia el hemisferio, tanto en los temas de política económica y libre comercio, como en los temas de seguridad y democracia.

Así mismo, otros países de la región han experimentado recurrentes crisis de gobernabilidad ligadas al agotamiento de las políticas aperturistas y de las élites políticas tradicionales, como el caso de Ecuador y el más reciente de Bolivia, lo cual genera inestabilidad e inquietud no sólo en el vecindario sino en el propio Estados Unidos. No se trata de que América Latina se haya fragmentado en tres bloques como lo afirman algunos analistas; más bien, está padeciendo la resaca de los años 90 ante el incumplimiento de la promesa de que los programas de reestructuración económica y la apertura al libre comercio implicaban mayor desarrollo, bienestar social y

subsecuentemente consolidación de la democracia. La fórmula que hoy vuelve a repetir Estados Unidos como panacea para los problemas de la región, es precisamente aquella que ha tenido en los primeros años del siglo y para la mayoría de las poblaciones latinoamericanas efectos devastadores.

Colombia no escapa a esta dinámica, aunque el conflicto armado interno marque una especificidad que lo singulariza en el conjunto de las relaciones de Estados Unidos con el resto del hemisferio. En general, las relaciones entre los dos países han

gravitado en el 2005, en torno a dos temas centrales: las negociaciones de un tratado de libre comercio TLC y el balance y las perspectivas del Plan Colombia. El presente análisis se centrará en estos dos temas, buscando plantear tanto los principales desarrollos de la agenda bilateral durante la primera mitad del año, como los escenarios y tendencias que se vislumbran para los meses que vienen.

## **1. LO BUENO, LO MALO Y LO FEO DEL TLC**

### **DEL ALCA AL TLC**

Pese a que el ALCA fue lanzado oficialmente en la Cumbre de las Américas en diciembre de 1994, la iniciativa de conformar un área de libre comercio que abarcara la totalidad del hemisferio pareció alzar vuelo sólo en la Cumbre de Quebec en abril de 2001, que estableció el final del año 2005 como fecha límite para la entrada en vigor del acuerdo.

Sin embargo, rápidamente surgieron las dificultades y divergencias entre los 34 países para poder avanzar en una negociación conjunta. Ello hizo que Estados Unidos presentara una propuesta de "ALCA light" en la VIII Cumbre Ministerial de las Américas, celebrada en Miami el 20 de noviembre de 2003. En ella, Washington adoptó una posición flexible al aceptar diferentes niveles de compromiso entre los integrantes. Se conformó así un ALCA de geometría variable: por un lado, con un piso de conjunto común, constituido por las obligaciones que van a regir las relaciones entre los países miembros y, por otro lado, se abrió la posibilidad de celebrar acuerdos plurilaterales al margen del ALCA para quienes tuvieran el interés de avanzar a una mayor velocidad; ello a condición de que tales tratados subregionales concuerden con los objetivos iniciales y el sustrato común del acuerdo general.

En buena medida, el fracaso del ALCA se debió a la resistencia de numerosos movimientos sociales y políticos de la región, los cuales identificaron el proyecto inicial

como una continuación de las políticas neoliberales ampliamente aplicadas en los 90. El rechazo se debió también a la inflexible política norteamericana de subsidios para la agricultura y las prácticas *antidumping*, al tiempo que los países latinoamericanos se mostraban reticentes a abrir su sector de compras gubernamentales a las potentes empresas estadounidenses. Brasil se opuso a que se incluyeran temas como el de una mayor protección a la propiedad intelectual, si al mismo tiempo no se negociaba la eliminación de las millonarias ayudas internas que reciben los agricultores gringos, tema de enorme sensibilidad para los países subdesarrollados. Para Estados Unidos, dado que tanto la Unión Europea como Japón también recurren a estos mecanismos para proteger su agricultura, el escenario natural para negociar el tema debe ser la OMC.

La actitud de resistencia y presión para reformular los términos iniciales del ALCA fue liderada por Brasil a la cabeza del MERCOSUR. A partir del año 2004, la estrategia para la integración regional se redefine. El MERCOSUR promueve su ampliación intentando abarcar a todos los países del continente e integrando a la Comunidad Andina (CAN) a esa dinámica, a la vez que busca abrir acuerdos con otros países como China, India, Sudáfrica y los de la Unión Europea. Por su parte, Estados Unidos se apresura a establecer acuerdos bilaterales de libre comercio, como el suscrito con Chile, con países de la CAN como Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú.

En este marco y ante los avatares y las desaveniencias regionales del ALCA, Colombia decide avanzar en una propuesta alternativa. En la visita que realizó a Estados Unidos en abril de 2003, el presidente Álvaro Uribe solicitó al presidente Bush que considerara una negociación comercial bilateral, bien fuera de manera independiente con Colombia o en conjunto con los países andinos. La propuesta fue rápidamente acogida; el 8 de agosto de 2003, Robert Zoellick, el representante de comercio norteamericano, se reunió en Bogotá con el

gobierno y el sector privado colombiano. Zoellick anunció la disposición del gobierno norteamericano de iniciar la negociación comercial con Colombia. En la VIII Reunión Ministerial del ALCA, llevada a cabo en la ciudad de Miami el 18 de noviembre de ese mismo año, se anunció oficialmente el lanzamiento de las negociaciones de un tratado de libre comercio entre Estados Unidos y los cuatro países andinos beneficiarios de la ley ATPDEA, es decir, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. Colombia y Perú iniciarían el proceso y luego entrarían Bolivia y Ecuador en la medida de sus capacidades. La primera ronda de negociaciones se realizó en Cartagena, entre el 18 y 19 de mayo de 2004, en la cual se discutió y acordó la logística, temas de negociación, cantidad de mesas de trabajo, el cronograma y se comenzaron a discutir detalles propios de cada tema.

#### ¿Y PARA QUÉ UN TLC?

Es indudable que para Colombia un tratado de libre comercio con Estados Unidos se encuentra en el centro de su política económica y comercial. Estados Unidos es el socio comercial más importante del país, el principal destinatario de las exportaciones colombianas y el mayor proveedor de importaciones. En la década de los noventa, las exportaciones colombianas a este país representaban en promedio el 39.6% de las exportaciones totales y en los dos últimos años su participación fue superior hasta llegar en el 2002 a representar el 43.3% del total exportado. No obstante, a pesar de que Estados Unidos es el principal destino de las exportaciones colombianas, son pocos los productos que han logrado llegar a ese mercado; entre 1998 y 2002 sólo once productos representaron el 80% del total de exportaciones a ese país y de éstos, cinco cuentan con prefe-

**E**n buena medida, el fracaso del ALCA se debió a la resistencia de numerosos movimientos sociales y políticos de la región, los cuales identificaron el proyecto inicial como una continuación de las políticas neoliberales ampliamente aplicadas en los 90. El rechazo se debió también a la inflexible política norteamericana de subsidios para la agricultura y las prácticas *antidumping*.

**La negociación agrícola en el TLC presenta dificultades especiales en parte debido a que el sistema de apoyos y protecciones vigente en los Estados Unidos es muy distinto del aplicado por Colombia y otros países andinos; en parte también por los intereses y el fuerte lobby de algunos sectores agrícolas en el país que se verían seriamente afectados con la liberalización de los mercados agrícolas.**

rencias arancelarias. El Andean Trade Preferences Act (ATPA) es un acuerdo entre los gobiernos de Estados Unidos y los países miembros de la Comunidad Andina, exceptuando Venezuela. El objetivo principal del ATPA es la estimulación y creación de alternativas de empleo que reemplacen la producción y el tráfico ilícito de drogas, a través de la diversificación y aumento del comercio entre los países andinos y los Estados Unidos. Esta Ley de Preferencias Arancelarias venció el 4 de diciembre de 2001, lo que llevó a los gobiernos de los países andinos beneficiarios a una campaña para lograr su prórroga y ampliación.

El 6 de agosto de 2002, el presidente Bush firmó la Ley denominándola Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas (ATPDEA), la cual prorroga hasta el 2006 estas preferencias y las amplía a productos como confecciones, petróleo y sus derivados, atún, calzado y manufacturas de cuero, anteriormente excluidos.

Es por ello que el TLC ha sido justificado como la manera de extender de forma ilimitada las preferencias ATPDEA, que van sólo hasta el 2006, y que no es fácil que sean prolongadas por el Congreso norteamericano.

Por otra parte, Colombia enfrenta la competencia de otros países, tanto dentro como fuera de la región, por el acceso al mercado más importante de América.

Chile y Centroamérica, junto con República Dominicana, ya han concluido sus acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, y Panamá también está negociando intensamente. A ello se suma el vencimiento del Acuerdo Multifibras este año y el aumento de la competencia de los proveedores asiáticos de textiles y confecciones.

Otro de los argumentos que aconsejan la firma de un TLC ahora es el vencimiento de la llamada Autoridad de Promoción

Comercial –TPA por sus siglas en inglés, más comúnmente conocida como *fast-track*, aprobada en agosto de 2001, y vigente hasta el año 2005. Este mecanismo le permite al presidente norteamericano negociar acuerdos comerciales de manera más ágil que en el procedimiento ordinario.

#### TEMAS SENSIBLES

Luego de un año y diez rondas de negociaciones, las discusiones parecen estancarse en relación con tres temas: el agrícola, las barreras sanitarias y la propiedad intelectual, que incluye el tema de medicamentos. Con respecto al primer tema, la negociación agrícola en el TLC presenta dificultades especiales en parte debido a que el sistema de apoyos y protecciones vigente en los Estados Unidos es muy distinto del aplicado por Colombia y otros países andinos; en parte también por los intereses y el fuerte lobby de algunos sectores agrícolas en el país que se verían seriamente afectados con la liberalización de los mercados agrícolas. Las reglas sanitarias y fitosanitarias, las medidas administrativas y de seguridad, así como las ayudas internas y los subsidios financieros con los que Estados Unidos apoya su economía rural, son verdaderas barreras para competir en el mercado doméstico y en el mundial. Para algunos analistas, el TLC puede tener el efecto benéfico de inducir una política de reconversión agrícola que el país está necesitando de años atrás.

Estrechamente ligado con el anterior, el tema de las barreras sanitarias ha suscitado posiciones encontradas entre los negociadores. El gobierno se ha comprometido a conformar un comité permanente entre ambos países encargado de resolver las trabas sanitarias que hoy enfrentan, por ejemplo, la carne o las frutas colombianas para entrar al mercado norteamericano. En Estados Unidos la importación de cerca del 75% de los productos primarios y bienes manufacturados de origen agropecuario y 25% de productos industriales se ven afectados por algún tipo de restricciones no

arancelarias. Las restricciones no arancelarias, en caso de que fueran desmontadas o al menos reducidas en un posible acuerdo bilateral con ese país, permitirían un aumento significativo de las exportaciones colombianas hacia ese destino. No obstante es de señalar también que Colombia tampoco está preparada para cumplir con los requisitos fitosanitarios en productos en los que cuenta con una ventaja comparativa en relación con los bienes agrícolas y pecuarios norteamericanos.

Por último, una de las mesas más difíciles en las últimas rondas de negociaciones ha sido la de propiedad intelectual, especialmente en lo concerniente al tema de medicamentos. Ello se debe a los intereses tan disímiles que hay entre los países andinos y Estados Unidos y, a la vez, a las diferencias que existen en los mercados internos entre los laboratorios nacionales y las multinacionales. El debate gira en torno a las implicaciones que puedan tener los acuerdos sobre la salud pública y el acceso a los medicamentos para las poblaciones más desfavorecidas.

### PERSPECTIVAS DEL TLC

Cuando se iniciaron formalmente las negociaciones en mayo de 2004, los gobiernos de Estados Unidos, Colombia, Perú y Ecuador pusieron un plazo de nueve meses para la culminación de las discusiones. Hasta el presente las rondas llevan más de un año y se espera que el acuerdo esté listo en el último trimestre de 2005. El texto definitivo pasaría entonces a un proceso de revisión legal durante tres meses, antes de ser presentado ante los congresos de los respectivos países. En el caso colombiano, si se cumple el cronograma, los congresistas comenzarían los debates en noviembre, a sólo un mes de concluir la legislatura. Si el proceso se prolonga hasta principios del 2006, coincidiría con las campañas al Congreso y a la presidencia. Ello implicaría una politización aún mayor del tema, que podría colocar su contenido en términos de blanco y negro: o se acepta o se rechaza en su integridad

el TLC, no sólo y no tanto en virtud de su contenido e implicaciones, sino en términos de las representaciones o usos ideológicos que se hagan de un lado u otro. De allí la premura interna por terminar pronto las negociaciones, pues el ingreso del TLC al debate electoral puede llevar al empantanamiento de su aprobación en el nuevo Congreso.

De otro lado, el tránsito por el Congreso norteamericano no será tampoco fácil. El pulso en ese escenario de lo que suceda con el TLC de Colombia, Perú y Ecuador lo dará la aprobación del CAFTA (Central American Free Trade Accord).

Hasta el momento el proceso de aprobación del acuerdo de libre comercio con Centroamérica y República Dominicana no ha tenido mayores tropiezos. El presidente Bush envió al Congreso norteamericano la ley de implementación del acuerdo, y el Congreso tiene noventa días para aceptarlo o negarlo. Dado que el tratado fue negociado al amparo de la Ley de Autoridad Comercial (TPA, en inglés), el Congreso sólo está habilitado para aprobar el paquete completo o rechazarlo, pero no enmendarlo. Los principales opositores a la aprobación del CAFTA señalan que se trata de un tratado muy parecido al que se firmó con México y Canadá (TLCAN), que implicaría un aumento del desempleo y una reducción de los salarios para los trabajadores estadounidenses; objeciones éstas que se volverían a plantear para el acuerdo con los países andinos.

Otro factor que pesa para la culminación de las negociaciones concierne a la situación política interna de los otros países

**En el caso colombiano, si se cumple el cronograma, los congresistas comenzarían los debates en noviembre, a sólo un mes de concluir la legislatura. Si el proceso se prolonga hasta principios del 2006, coincidiría con las campañas al Congreso y a la presidencia. Ello implicaría una politización aún mayor del tema, que podría colocar su contenido en términos de blanco y negro: o se acepta o se rechaza en su integridad el TLC, no sólo y no tanto en virtud de su contenido e implicaciones, sino en términos de las representaciones o usos ideológicos que se hagan de un lado u otro.**

**E**l acuerdo de libre comercio con Estados Unidos tiene profundas implicaciones que van más allá de la política económica. No se trata sólo de los efectos en materia de flujos de bienes, servicios y recursos entre los países, sino que además implica un reordenamiento jurídico y una redefinición del papel que el Estado debe jugar en las dinámicas internacionales. Se trata de optar por un modelo no sólo económico y de desarrollo, sino político e incluso social de inserción en la dinámica globalizadora.

andinos, en donde el escenario es aún más complejo. El nuevo presidente ecuatoriano, Alfredo Palacios, anunció que revisará lo acordado hasta ahora y que someterá el tratado a una consulta popular. Y en Perú, el gobierno de Alejandro Toledo con bajísimos niveles de popularidad, tendrá que enfrentarse a un Congreso fragmentado y en medio de una contienda electoral.

No obstante, más allá de los procesos para culminar el TLC están las expectativas y efectos que conlleve. Los beneficios espe-

rados para el país dependen mucho de la capacidad del equipo negociador colombiano para lograr una correcta inserción en el mercado norteamericano a partir de dos elementos básicos: la gradualidad y la asimetría. La gradualidad es entendida como la necesidad de hacer la liberación escalonada de sectores productivos basados en sus ventajas y desventajas competitivas. La asimetría puede ser paliada a través de la negociación de los tiempos de ingreso; eso significa que es necesario lograr que los tiempos de ingreso para los productos colombianos sean inmediatos o menores a los tiempos de ingreso de los productos estadounidenses. Estas condiciones son especialmente importantes dado el impacto que tendrá el tratado en el conjunto de la economía nacional y además porque, para muchos secto-

res sociales en Colombia, el TLC es visto como una continuación de la apertura económica de la década anterior y una reafirmación de la orientación neoliberal de las políticas económicas.

Más significativo aún es que el acuerdo de libre comercio con Estados Unidos tiene profundas implicaciones que van más allá de la política económica. No se trata sólo

de los efectos en materia de flujos de bienes, servicios y recursos entre los países, sino que además implica un reordenamiento jurídico y una redefinición del papel que el Estado debe jugar en las dinámicas internacionales. Se trata de optar por un modelo no sólo económico y de desarrollo, sino político e incluso social de inserción en la dinámica globalizadora. Un modelo trazado bajo la égida, los valores y los intereses norteamericanos.

Como opina un analista: “el TLC con Estados Unidos lejos está de ser un simple acuerdo pragmático orientado a la liberalización de los mercados, pues es evidente que el mismo tiene por objetivo modificar las características de relacionamiento con los países signatarios, y una vez puesto en funcionamiento sus vínculos estarán dados por la coherencia institucional y los intereses de productores e inversionistas y la capacidad competitiva y dinámica de los sectores productivos.” (Montoya 2005).

Para el caso colombiano, a esto se suman otros factores que aparecían ya en la justificación de un TLC; éste es, el impacto de un acuerdo de libre comercio sobre los factores que mantienen el conflicto armado y especialmente el tema del tráfico ilícito de drogas. En ello, el tema de los mercados agrícolas es particularmente álgido. Si el TLC se justifica para volver permanentes las ventajas otorgadas por Estados Unidos en el marco del ATPDEA, se esperaría que el acuerdo de libre comercio no sólo las mantenga, sino que incluso las profundice bajo el presupuesto de la corresponsabilidad en el tema del narcotráfico. Aunque formal y oficialmente las negociaciones se han mantenido alejadas de los temas de seguridad, lo cierto es que Colombia no puede sentarse a la mesa de negociaciones con Estados Unidos sosteniendo la ficción de que se trata de un acuerdo entre iguales, lo cual por supuesto, es evidente en el campo económico, ni desconociendo que se trata de un país en guerra en donde el tema del narcotráfico gravita muy fuertemente en la relación entre los dos países. Lo cierto es que lo que suceda con el comercio, con el

desarrollo económico, con el bienestar general de la población, tiene efectos importantes sobre el conflicto armado, el tráfico ilícito de drogas y la seguridad regional, temas todos que el gobierno norteamericano asume como parte de su seguridad nacional.

Además, el impacto no se circunscribe a las relaciones bilaterales; al firmar el TLC, Colombia se compromete con el modelo norteamericano y su orientación de la economía mundial. De allí que, de lo que suceda con el TLC dependerá la marcha de los otros procesos de integración en los que participa Colombia, y de su peso e influencia en la formulación de caminos alternativos en la región.

### CONFLICTO ARMADO Y PLAN COLOMBIA

En relación con el conflicto armado colombiano, Estados Unidos sigue jugando un papel de primera línea, no sólo en relación con la ayuda otorgada al gobierno colombiano, sino en lo que concierne a la planeación y definición estratégica de la guerra, así como en los procesos de negociación con los grupos armados ilegales.

Desde el año 2000 Estados Unidos le ha entregado al país US\$4.000 millones de dólares en asistencia militar y económica bajo el Plan Colombia. Para comienzos del 2005, la administración Bush reiteró su voluntad de continuar con la ayuda y solicitó US\$734.5 millones para la Iniciativa Andina Contradrogas (IAC) para el año fiscal de 2006 que empieza en octubre. De esa suma, US\$463 millones le corresponderían a Colombia. De hecho, la IAC está concebida para apoyar y expandir los programas inicialmente formulados e implementados en el Plan Colombia. De esos fondos, US\$152 millones se destinarían a programas de desarrollo alternativo, asistencia humanitaria, reforma judicial y fortalecimiento institucional; US\$311 millones se asignarían a programas de erradicación de cultivos ilícitos y de interdicción. A ello se agregan los fondos provenientes de programas como el

*Foreign Military Financing (FMF)* y el *International Military Education and Training (IMET)* a través de los cuales se seguiría dando apoyo a la estrategia de seguridad nacional del gobierno colombiano.

Aunque el fundamento para la continuación de la ayuda norteamericana sigue siendo el problema del tráfico ilícito de drogas, ésta se sustenta cada vez más en la simbiosis entre narcotráfico, insurgencia armada y terrorismo. De allí que, desde la percepción y el diagnóstico norteamericano, y tras el impacto de los atentados del 11-S, la guerra en Colombia se ha convertido en una guerra “narcoterrorista”.

### BALANCE

Originalmente, el Plan Colombia estaba previsto para culminar en el año 2005; sin embargo, su prolongación a través de la Iniciativa Andina Contradrogas requiere de un examen de lo hasta ahora logrado. Un balance complejo en la medida en que involucra aspectos tan diversos como la lucha antinarcóticos, el fortalecimiento del Estado, los operativos contrainsurgentes, el avance en materia de derechos humanos y la democracia en general.

Las cifras presentadas por el gobierno Uribe como resultado de la política de seguridad democrática apoyan la continuidad de la estrategia. De acuerdo con las estadísticas del Departamento Nacional de Planeación, la situación de seguridad en el país ha mejorado sustancialmente en los últimos tres años. Para Ortiz, la estrategia del actual gobierno ha sido acertada en dos vías: “Por un lado, la integración de los distintos esfuerzos de seguridad estatales –contraterrorismo, lucha antidroga, programas de reinserción de excombatientes, etc.– dentro de una política coordinada destinada

**A**unque el fundamento para la continuación de la ayuda norteamericana sigue siendo el problema del tráfico ilícito de drogas, ésta se sustenta cada vez más en la simbiosis entre narcotráfico, insurgencia armada y terrorismo. De allí que, desde la percepción y el diagnóstico norteamericano, y tras el impacto de los atentados del 11-S, la guerra en Colombia se ha convertido en una guerra “narcoterrorista”.

**E**l Plan Patriota ha vinculado por primera vez de manera clara y abierta a Estados Unidos en la lucha contrainsurgente colombiana. En ello, el Comando Sur ha jugado un papel protagónico. Se calcula que los recursos norteamericanos para este plan superan los 100 millones de dólares en entrenamiento, armas, repuestos, inteligencia, transporte, equipos de comunicación, entre otros.

a restaurar el orden; por otra parte, la decisión de colocar como máxima prioridad gubernamental la pacificación del país liderando a todas las instituciones estatales para avanzar en esta línea. Sin estos dos factores, la sustancial reducción de la violencia en los pasados años hubiese sido imposible.” (Ortiz 2005) Otros analistas son menos optimistas y señalan que las cifras presentadas por el gobierno en materia de seguridad no pueden ser presentadas como señal de que se está ganando la guerra. (CNP 2004).

#### PLAN PATRIOTA

Uno de los principales escenarios de aplicación de la política de seguridad democrática

ha sido el Plan Patriota; una gran ofensiva de las fuerzas armadas colombianas, apoyada logística, estratégica y operacionalmente por Estados Unidos. El objetivo de este gran operativo ha sido recuperar el territorio considerado por años la retaguardia profunda de las FARC en las selvas del sur del país, para intentar debilitarla y provocar así el principio del fin de la guerra. La primera fase, que inicialmente contemplaba también parte del Putumayo, empezó con la organización del equipo de trabajo de la Fuerza de Tarea ‘Omega’ entre noviembre de 2003 y enero de 2004. La segunda etapa de las operaciones empezó el 17 de septiembre con el objetivo de capturar los principales jefes guerrilleros en 160.600 kilómetros

cuadrados de selva. Se calcula que el Plan ha movilizado cerca de 18.000 efectivos.

El Plan Patriota ha vinculado por primera vez de manera clara y abierta a Estados Unidos en la lucha contrainsurgente colombiana. En ello, el Comando Sur ha jugado un papel protagónico. Se calcula que los

recursos norteamericanos para este plan superan los 100 millones de dólares en entrenamiento, armas, repuestos, inteligencia, transporte, equipos de comunicación, entre otros. Decenas de expertos militares y contratistas cumplen labores de planeación y soporte logístico de los operativos. Es por ello que a finales de 2004 el Congreso estadounidense decidió aumentar, de 400 a 800, la cantidad de personal militar norteamericano permitido en Colombia, así como el número de contratistas, de 400 a 600. La mayor parte del personal estadounidense hace parte de los *Joint Planning Assistance Teams*, pequeños grupos de expertos entre los cuales hay miembros de las fuerzas especiales, pilotos, estrategas, ingenieros, etc. Recientemente se presentaron algunos problemas por abusos y delitos cometidos por personal norteamericano asignado a estas labores de apoyo, lo cual suscitó un debate sobre la inmunidad total de la que gozan en el país en virtud de un acuerdo suscrito con Estados Unidos, y sobre la solicitud de Colombia para revisar el convenio.

A los recursos ya solicitados por la administración Bush para el año fiscal 2006 se le suman otros 90 millones de dólares a la guerra contra el terrorismo, entre los que se incluyen fondos para apoyar el Plan Patriota, lo que representa en total US\$603 millones de dólares. Adicionalmente, se prevén 40 millones de dólares para financiar el programa de interceptación de aviones del narcotráfico. No obstante, pese a este creciente involucramiento de Estados Unidos en el conflicto colombiano, comparados con la campaña en Afganistán e Irak, la política hacia Colombia suscita poca atención e interés por parte del público estadounidense.

Aunque el ejército nacional ha propinado duros golpes a la logística y las finanzas de las FARC, el Plan Patriota todavía no representa un punto de quiebre en la guerra. Al principio del año se presentaron varios ataques de las FARC en distintos puntos de la geografía nacional, lo que ha sido interpretado por algunos analistas como el fin

del repliegue estratégico que este grupo había mantenido desde el 2002. Se le cuestiona al Plan Patriota que después de más de un año de operativos hasta ahora no se hayan capturado o dado de baja ninguno de los altos mandos de las FARC. Ahora bien, ante los resultados que todavía se hacen esperar, la inminencia de la campaña por la presidencia de la República y la expectativa por el cambio de gobierno a mediados del 2006, todavía queda el interrogante con respecto a la continuidad del Plan Patriota.

### **POLÍTICA ANTINARCÓTICOS**

El otro frente para evaluar el Plan Colombia lo constituyen los resultados de la política antinarcóticos y particularmente el de la fumigación aérea de los cultivos ilícitos. De acuerdo con el más reciente informe de Naciones Unidas (UNODC 2005), entre los años 2000 y 2004, Colombia pasó de 163.000 hectáreas a 80.000 hectáreas cultivadas de coca, lo que representa una disminución del 51%. Durante el mismo período, de 58.000 hectáreas fumigadas se pasó a fumigar 130.000 hectáreas, lo que implica un aumento de más del 130%. En términos netos, esto significa que el número de hectáreas cultivadas en los últimos cuatro años disminuyó en tan sólo 10.000. Un esfuerzo monumental con unos altos costos para unos resultados muy magros. De hecho, la concentración de la fumigación en las zonas de mayor producción ha desplazado los cultivos hacia otras regiones antes dedicadas a la agricultura tradicional, e incluso ha reactivado la agricultura ilícita en los países vecinos. Según el estudio de la ONU, mientras en Colombia hubo una disminución en el cultivo de coca del 7%, en el área andina (Colombia, Perú y Bolivia) se presentó un aumento de 153.800 a 158.000 hectáreas sembradas. Perú pasó de 44.200 hectáreas en 2003, a 50.300 en 2004, lo que representa un incremento de 14%, mientras que en Bolivia el aumento fue de 23.600 a 27.700 hectáreas (un 17%).

A ello hay que agregar la polémica en torno a los efectos de la fumigación con

glifosato. Hace poco, el Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional dio a conocer un informe en el que cuestionaba seriamente el estudio de la OEA/CICAD que sostiene que el glifosato no afecta la salud humana ni el entorno ambiental. Además, según el informe presentado por WOLA el año pasado, ni la disponibilidad, ni el precio de la cocaína en las ciudades estadounidenses se han visto afectados por las actuales políticas. Pese a que los decomisos de cocaína en el país pasaron de 80 a 178 toneladas entre el 2001 y el 2004 y también aumentaron en Estados Unidos, la droga se consigue hoy en más áreas que antes, 11,4% más pura y al mismo precio. De hecho, Colombia es la única nación del mundo que permite la fumigación. Incluso Afganistán se negó a aplicar un programa de fumigaciones como le exigía Estados Unidos.

El gobierno Uribe prometió la eliminación completa de los cultivos de coca en el país para el 2006, plazo que ahora parece inalcanzable y que se extenderá indefinidamente. Lo cierto es que el gobierno nacional está decidido a continuar con el programa a pesar de los costos y los escasos resultados, en buena medida porque es una de las condiciones fundamentales para que Estados Unidos continúe con la ayuda al Plan Colombia y a la política de seguridad democrática. Muestra de ello es la petición de un grupo de congresistas estadounidenses, todos ellos cabezas de importantes comités en Capitol Hill, quienes solicitaron US\$147 millones adicionales para la compra de aeronaves y helicópteros, así como para la organización de una nueva base de fumigación en Nariño. Pese a que tales fondos adicionales no han sido aprobados en una primera instancia, se prevé que pue-

**E**l gobierno Uribe prometió la eliminación completa de los cultivos de coca en el país para el 2006, plazo que ahora parece inalcanzable y que se extenderá indefinidamente. Lo cierto es que el gobierno nacional está decidido a continuar con el programa a pesar de los costos y los escasos resultados, en buena medida porque es una de las condiciones fundamentales para que Estados Unidos continúe con la ayuda al Plan Colombia y a la política de seguridad democrática.

**P**or vía del Plan Colombia y sus prolongaciones el país ha asumido, promovido e incluso interiorizado, el diagnóstico norteamericano sobre el conflicto en Colombia. Un diagnóstico circular, «acabar con las drogas significa acabar con la guerra, la cual a su vez implica poner fin al narcotráfico», que distorsiona la extrema complejidad de la guerra que vive el país. Esta simplificación se ha hecho aún más extrema con la superposición del terrorismo a la conjunción entre drogas e insurgencia, haciendo aún más remota una solución real y de largo plazo.

dan ser incluidos en los debates que aún faltan en el Senado.

En suma, por vía del Plan Colombia y sus prolongaciones el país ha asumido, promovido e incluso interiorizado, el diagnóstico norteamericano sobre el conflicto en Colombia. Un diagnóstico circular, «acabar con las drogas significa acabar con la guerra, la cual a su vez implica poner fin al narcotráfico», que distorsiona la extrema complejidad de la guerra que vive el país. Esta simplificación se ha hecho aún más extrema con la superposición del terrorismo a la conjunción entre drogas e insurgencia, haciendo aún más remota una solución real y de largo plazo. Tratar a los grupos armados ilegales como carteles, organizaciones de traficantes y ahora como grupos narcoterroristas, es una simplificación peligrosa, y no hay nada peor para formular una estrategia coherente que tener una imagen distorsionada del enemigo. La comprensión de la naturaleza del conflicto colombiano en toda su complejidad y sus contradicciones, es un imperativo para el país y para el propio Estados Unidos.

única instancia de castigo para los narcotraficantes y los violadores de los derechos humanos ante los escandalosos niveles de impunidad y corrupción del sistema judicial colombiano. Aunque el gobierno norteamericano expresó un modesto respaldo al proceso en sus inicios y lo condicionó al cumplimiento de unos mínimos requisitos, existe la percepción de que ante la magnitud y la amenaza que representa el fenómeno del paramilitarismo para el Estado colombiano, es necesario transitar por esta alternativa aún a costa de la justicia.

Este respaldo se expresa tanto en apoyo político como en recursos; la Comisión de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos autorizó el empleo de fondos destinados a Colombia para el proceso de desmovilización y/o desarme de los miembros de las autodefensas. Esta ayuda sólo podrá ser entregada si se cumplen tres condiciones: sólo se darán fondos para aquellos individuos que hayan renunciado a la organización terrorista; el gobierno de Colombia cooperará de manera plena con Estados Unidos en materia de pedidos de extradición que involucren a miembros de estos grupos; y se establezca un marco jurídico adecuado para el desmantelamiento de las estructuras de estos grupos que balancee adecuadamente tanto la necesidad de reconciliación como de justicia en cuanto a derechos humanos. Varios congresistas norteamericanos, al igual que la embajada estadounidense en Colombia, han planteado reparos al marco jurídico propuesto por el gobierno para el proceso con los paramilitares. Tales objeciones dieron lugar a nuevas modificaciones al proyecto gubernamental discutido en el congreso colombiano.

Desde mediados del año, el embajador Wood en sus declaraciones ha sido más explícito en el respaldo al proceso de paz con los grupos paramilitares y el proyecto de ley para la reparación y justicia que busca darle un marco jurídico a su desmovilización.

#### LA NEGOCIACIÓN CON LOS PARAMILITARES

Por último, aunque ha tratado de mantener un perfil discreto en el tema de las negociaciones con los grupos paramilitares, Estados Unidos ha jugado un papel clave en el tema. Para empezar, una de las motivaciones de los paramilitares para entrar en una negociación con el gobierno nacional es la de evitar la extradición hacia las cárceles norteamericanas. La espada de Damocles de la extradición se ha convertido casi en la

ESTADOS UNIDOS

## CONSIDERACIONES FINALES

Las relaciones con Estados Unidos siguen siendo las más importantes para Colombia. Los últimos años han marcado un ascenso de la influencia y la capacidad de presión de Estados Unidos sobre el país. Prácticamente todos los temas claves de la vida nacional gravitan en torno a esta relación: el conflicto armado, el narcotráfico, la integración económica, el desarrollo, el papel del Estado, la democracia. Estados Unidos se ha convertido en el actor imprescindible, en parte por su propia política, por la defensa de sus intereses y su visión nacional, y en parte porque Colombia decidió una política de alineamiento casi incondicional con Washington, como salida a sus múltiples problemas y sobre todo a la guerra que se prolonga indefinidamente.

Una estrategia con beneficios y costos significativos, que si bien le proporciona al país un respaldo sólido, le acorta sus márgenes de maniobra tanto domésticos como en relación con otros actores internacionales. Hoy en día, y particularmente en el vecindario, Colombia es identificada como la punta de lanza de la estrategia hegemónica de Estados Unidos en el hemisferio; es el país ejemplar, aplicado y obediente que no está en capacidad de liderar procesos alternativos; el país del cual se desconfía y se señala como la mayor fuente de inestabilidad en la región.

Los costos de la “relación privilegiada” de Colombia con Estados Unidos son altos y es hora de sopesarlos con los beneficios y los imperativos del país. No se trata de elegir entre unos u otros sino de desarrollar márgenes de autonomía; una estrecha colaboración con el gobierno norteamericano como la que se requiere no debe implicar forzosamente una subordinación sin condiciones, una obediencia ciega ni un alineamiento unilateral.

genes de autonomía; una estrecha colaboración con el gobierno norteamericano como la que se requiere no debe implicar forzosamente una subordinación sin condiciones, una obediencia ciega ni un alineamiento unilateral. Colombia no puede caer en la tendencia de los sectores neoconservadores de ver la política internacional en términos de “amigos y enemigos”.

## BIBLIOGRAFÍA

- Consejo Nacional de Planeación (Comp.) El camino hacia el Estado comunitario... Dos años del gobierno Uribe. Balance. Bogotá: CNP, 2004.
- Montoya, Carlos Alberto. “Celeridad o pragmatismo”. *El Mundo* (Medellín), editorial de febrero 15 de 2005, p. A-2.
- FY 2006 Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Released February 15, 2005. <http://www.state.gov/m/rm/rls/cbj/2006/>.
- Román D. Ortiz “La estrategia de seguridad de la administración Uribe: un balance de oportunidades y retos” (ARI). Madrid: Real Instituto Elcano, abril 4 de 2005.
- Colombia: Coca Cultivation Survey. Report of United Nations Office on Drugs and Crime. June 2005.

**Los costos de la “relación privilegiada” de Colombia con Estados Unidos son altos y es hora de sopesarlos con los beneficios y los imperativos del país. No se trata de elegir entre unos u otros sino de desarrollar márgenes de autonomía; una estrecha colaboración con el gobierno norteamericano como la que se requiere no debe implicar forzosamente una subordinación sin condiciones, una obediencia ciega ni un alineamiento unilateral.**

# POLICY PAPERS

## LA INSERCIÓN DE COLOMBIA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL CAMBIANTE



### N° 15 Unión Europea (UE)

La ampliación de la Unión Europea: ¿nuevas oportunidades y amenazas para Colombia?



### N° 14 Integración

La agenda interna y el Plan Puebla Panamá



### N° 13 Integración

La integración de Colombia con sus vecinos



### N° 12 Asia - Pacífico

La transformación de Asia y El Pacífico: Desafíos y opciones para Colombia



### N° 11 Unión Europea

Las relaciones Colombia-Unión Europea: De la incertidumbre al estancamiento



### N° 10 Integración

Desarrollo transfronterizo e integración andina: Escenarios para Colombia



### N° 9 Brasil - Colombia

Brasil-Colombia: ¿Vecinos en proceso de acercamiento?



### N° 8 Países Vecinos

¿Es posible disminuir la emigración transfronteriza?



### N° 7 Integración

El desarrollo de las regiones: ¿Relanzamiento de la integración andina?



### N° 6 Estados Unidos

Colombia y Estados Unidos: desafíos de una alianza



### N° 5 Integración

Hacia dónde va Colombia en materia de integración



### N° 4 Unión Europea

Relaciones Colombia-Unión Europea: de la incertidumbre política al posicionamiento estratégico



### N° 3 Organismos y foros internacionales

El papel de la ONU y la OEA en el conflicto colombiano



### N° 2 Venezuela

Escenarios de salida de la crisis venezolana y sus posibles repercusiones en la relación colombo-venezolana



### N° 1 Países Vecinos

Colombia y sus vecinos: Escenarios de relacionamiento

ESTE DOCUMENTO ES EL RESULTADO DEL GRUPO DE TRABAJO COLOMBIA-ESTADOS UNIDOS  
COORDINADO POR DIANA MARCELA ROJAS.

El proyecto «La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante» se emprendió en marzo de 2003, actualmente trabaja en consorcio con la Academia Diplomática de la Cancillería; Universidad de los Andes; Universidad del Norte; Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra - CEESEDEN; Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario; Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Javeriana; Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia; Friedrich Ebert Stiftung en Colombia - FESCOL; y el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales - IEPRI de la Universidad Nacional, con la coordinación de FESCOL.

LAS IDEAS EXPRESADAS EN ESTE *POLICY PAPER* NO COMPROMETEN A LAS INSTITUCIONES QUE HACEN PARTE DE ESTE PROYECTO.

SITIO WEB: [www.colombiainternacional.org](http://www.colombiainternacional.org)