

¿Sin lugar para la paz?

La política de Estados Unidos hacia Colombia

Winifred Tate

Winifred Tate es antropóloga de la Universidad de Nueva York y ha investigado y escrito sobre derechos humanos y temas relacionados con la paz en Colombia durante los últimos 15 años, tres de los cuales fue miembro adjunto de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos. Actualmente está terminando su tesis sobre derechos humanos en Colombia.

El apoyo de Estados Unidos a los esfuerzos para lograr la paz en Colombia ha sido muy ambivalente y siempre ha estado sujeto a las presiones de las prioridades políticas oficiales: primero, los programas antinarcóticos y ahora la "guerra contra el terrorismo". Los esfuerzos diplomáticos en favor de las negociaciones han sido frustrados por las divisiones internas entre las ramas del gobierno y por la profunda desconfianza en la voluntad política de las guerrillas. A lo largo de las negociaciones durante la administración Pastrana (1998-2002), el gobierno de EE.UU. siguió enfocándose en los objetivos antinarcóticos, en detrimento del proceso de paz. El limitado apoyo inicial a las negociaciones se debilitó luego del asesinato de tres ciudadanos de EE.UU. a manos de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), en marzo de 1999, y por la presión política interna contra el proceso. Aunque los esfuerzos de cabildeo de la sociedad civil influyeron en el debate sobre la política de EE.UU. y el paquete de ayuda, no lograron alterar sustancialmente su contenido. El cabildeo de las grandes empresas se enfocó en aumentar las formas particulares de ayuda militar. Luego de los cambios políticos establecidos por la administración de George W. Bush (2001-presente), y los ataques a Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, EE.UU. es menos proclive a querer apoyar diálogos de paz con las FARC y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), aunque algunos funcionarios han ofrecido cierto apoyo en los esfuerzos de negociación con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). La ayuda actual y los programas en Colombia se han incorporado en la "guerra contra el



terrorismo" a escala mundial, con el aumento en la financiación militar ligado directamente a los esfuerzos contrainsurgentes. Pero a pesar del aumento en el gasto militar, Colombia recibe menos atención internamente debido a que la intervención militar de EE.UU. en otras partes del mundo concentra gran parte del interés. En este contexto, es poco probable que haya un apoyo significativo de EE.UU. para futuras negociaciones con las guerrillas.

Políticas antinarcóticos y diálogos de paz

Las políticas antinarcóticos internacionales de EE.UU. se basan en el principio de cero tolerancia tanto nacional como internacional. Se penalizan todas las etapas en la cadena de producción, transporte y consumo ilegal de narcóticos. Al declarar el narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional y al convertir al Pentágono en la agencia líder para la política antinarcóticos internacional, el presidente Reagan preparó el camino para la expansión de la "guerra contra las drogas" de la década de los noventa. En Colombia, estos esfuerzos han seguido dos rumbos: la aplicación extensiva de herbicidas (o fumigación) a áreas de cultivos ilícitos, principalmente los cultivos de coca en el sureste de

Colombia, y cientos de millones de dólares en equipo militar y entrenamiento de la Fuerza Pública involucrada en las operaciones antinarcóticos. Desde 1989, cuando el presidente George Bush anunció la "estrategia andina", la ayuda antinarcóticos para Colombia ha crecido de 18 millones de dólares, en ese año, a 750 millones de dólares, en 2003.

Los programas antinarcóticos de EE.UU. han sido un obstáculo en muchos niveles para los esfuerzos de paz. La fumigación tiene un impacto tanto en los grandes cultivadores de coca como en los agricultores, ya que destruye tanto los cultivos lícitos y los proyectos de desarrollo como los cultivos de coca. Las campañas de fumigación han exacerbado las tensiones sociales ya existentes, han erosionado la confianza del pueblo en el Gobierno y han originado protestas generalizadas, incluyendo la más grande movilización campesina de la década, en 1996, en la cual hubo protestas masivas. La ayuda militar de EE.UU. para operaciones antinarcóticos cambia la correlación de fuerzas en el campo de batalla, al brindar entrenamiento y suministros a los militares de Colombia. Desde 1999, el creciente apoyo de EE.UU. al Ejército colombiano ha sido visto como una aprobación

tácita (y en algunas ocasiones explícita) de la "solución" militar del conflicto. Finalmente, la imposición de políticas antinarcóticas "no negociables" por parte de Estados Unidos significa que el gobierno de Colombia ha sido incapaz de fijar su propia agenda política, incluyendo la negociación de reformas durante los diálogos de paz. A pesar del hecho de que la política antinarcóticos era el décimo punto del programa de las FARC, Estados Unidos le aclaró a sus aliados gubernamentales en Colombia que era inaceptable hacer cambios fundamentales en la política de EE.UU. El fracaso para cumplir las metas de EE.UU. podría resultar en la descertificación en la evaluación anual hecha a todos los países sobre el cumplimiento de los objetivos antinarcóticos, y por ende, en la pérdida de la ayuda de EE.UU.

La desconfianza de EE.UU. hacia las guerrillas colombianas y la hostilidad de muchos sectores oficiales para negociar reformas también han impedido el desarrollo exitoso de las negociaciones. Se le atribuye a Lewis Tambs, embajador de EE.UU. ante Colombia de 1983 a 1985, acuñar el término "narcoguerrillas" para describir a las FARC y al ELN. Durante gran parte de la década de los noventa, muchos funcionarios de Estados Unidos tildaron a los guerrilleros simplemente de bandidos narcotraficantes en declaraciones públicas y reuniones privadas. Además, las FARC y el ELN forman parte de la Lista de Organizaciones Terroristas del Departamento de Estado de Estados Unidos, al igual que la más grande organización que aglutina a grupos paramilitares: las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

La política de EE.UU. y los esfuerzos de paz de Pastrana

Muchos esperaban que la elección de Andrés Pastrana como Presidente en 1998 ofrecería una oportunidad para ampliar la agenda entre EE.UU. y Colombia. El presidente Bill Clinton prometió apoyar el proceso de paz y manifestó su intención de ampliar las relaciones entre EE.UU. y Colombia incluyendo en las discusiones bilaterales temas como derechos humanos, reforma judicial y comercio. Funcionarios del Departamento de Estado, a pedido del gobierno de Colombia, entablaron reuniones para apoyar las negociaciones. En diciembre de 1998, Philip Chicola, Subsecretario Adjunto (interino) de Estado para Asuntos Andinos, se reunió en Costa Rica con representantes de las FARC durante dos días. Dos meses después, Curtis Kamman, embajador de EE.UU., formó parte de los diplomáticos extranjeros que asistieron a la inauguración de los diálogos de paz en la zona de despeje. Estos esfuerzos fueron atacados fuertemente por los congresistas republicanos, quienes usaron el poder de veto que tenían en el Congreso para impedir la confirmación de

la designación de Peter Romero como Subsecretario Adjunto de Estado, en respuesta al visto bueno que él dio para la reunión con las FARC.

En marzo de 1999, las acciones de las FARC deterioraron aun más el apoyo de EE.UU. al proceso de paz. Las FARC asesinaron a tres indigenistas estadounidenses (Terence Freitas, Ingrid Washinawatok y Lahe'ena'e Gay), quienes visitaban Arauca para apoyar a los indígenas U'wa en su lucha contra la exploración petrolera de Occidental Petroleum. A pesar de las declaraciones de la madre de Freitas a favor de los esfuerzos de paz, funcionarios de EE.UU. prohibieron futuros encuentros con las FARC hasta que los responsables fueran entregados a la justicia colombiana. Como las FARC se negaron a hacerlo, EE.UU. rehusó participar en actos públicos del proceso de paz y en cualquier reunión del Grupo de Países Amigos.

EE.UU. aumentó los programas de ayuda militar para Colombia incluso durante los esperanzadores primeros meses del proceso de paz. En diciembre de 1998, EE.UU. hizo un cambio importante de política al comenzar a apoyar a los militares colombianos. En una reunión de los Ministros de Defensa de Latinoamérica, el secretario de Defensa William Cohen y el ministro de Defensa de Colombia Rodrigo Lloreda acordaron la creación del primer batallón antinarcóticos del Ejército de Colombia. Para 1999, Colombia se había convertido en el tercer país del mundo en recibir más ayuda militar de EE.UU.

El paquete de ayuda de "emergencia" del "Apoyo de EE.UU. al Plan Colombia" presentado por el presidente Clinton fue de 1.300 millones de dólares para 2000 y 2001 (de los cuales, 860 millones de dólares eran ayuda para Colombia), y reflejó poco los preponderantes esfuerzos por la paz. Lo que se describió como apoyo de EE.UU. al plan nacional de desarrollo del presidente Pastrana, en realidad lo cambió significativamente. Inicialmente, Pastrana había presentado el Plan Colombia en 1998 como un "Plan Marshall" para el desarrollo económico y social en el sur de Colombia. Pero el Plan Colombia final fue una vaga propuesta de reforma, y se rumoró ampliamente que se había escrito en inglés y que nunca se debatió en el Congreso de Colombia. La mayor parte de la ayuda incluida en el paquete (642 millones de dólares para las fuerzas de seguridad) se destinó para "Abrirse paso en el sur de Colombia" y se utilizó para entrenar y equipar tres nuevos batallones antinarcóticos del Ejército y para suministrar helicópteros y ayuda de inteligencia. Para las FARC, esta iniciativa fue un ejemplo más de cómo la administración Pastrana no estaba interesada sinceramente en la paz.

Debates internos sobre la política entre EE.UU. y Colombia

El cabildeo de las grandes empresas también ha jugado un papel visible en la determinación de la ayuda de EE.UU. a Colombia. La revista Newsweek informó que Lockheed Martin, uno de los mayores contratistas de la Secretaría de Defensa en Estados Unidos, encargó una encuesta que reveló que la guerra contra las drogas era un tema poco convincente para los demócratas en las elecciones de 2000. Los fabricantes de helicópteros también han estado presionando por el paquete de ayuda. Lawrence Meriage, vicepresidente de Occidental Petroleum, fue uno de los pocos testigos que no formaban parte del gobierno que habló ante al Congreso a favor del paquete. Lo hizo en su calidad de líder de la US-Colombia Business Partnership, fundada en 1996 para representar a las compañías de EE.UU. con intereses en Colombia.

Las organizaciones no gubernamentales, religiosas y de activistas también hicieron cabildeo para cambiar el paquete de ayuda y pidieron que se removiera o se redujera la ayuda militar, que se agregaran referencias a los derechos humanos y que se aumentara la ayuda para el desarrollo. A comienzos de 1997, una coalición flexible (Colombia Steering Committee) coordinó estos esfuerzos anunciando modernizaciones legislativas y organizando esfuerzos para hacer cabildeo. Aunque cada organización enfocaba sus esfuerzos de acuerdo a sus propósitos individuales, todas compartían los objetivos generales de construir apoyo público para el proceso de paz y para mejorar la situación de derechos humanos. Dadas las dificultades en el proceso, las ONG tuvieron más éxito en llamar la atención hacia temas de derechos humanos que en promover la agenda de paz.

Quienes hicieron cabildeo a favor de las ONG lograron trabajar con funcionarios del Congreso para agregarle condiciones de derechos humanos a la legislación. De acuerdo a esas condiciones, el Departamento de Estado debe certificar que el gobierno colombiano esté haciendo progresos en una serie de temas específicos de derechos humanos, incluyendo el enjuiciamiento de líderes paramilitares y el llamado a calificar servicios a oficiales activos de las Fuerzas Armadas acusados de connivencia con dichos grupos. Estas condiciones se descartaban o se certificaban siguiendo una revisión pro forma. Amnistía Internacional, Human Rights Watch y la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos respondieron con una serie de documentos conjuntos presentando pruebas de que el gobierno de Colombia no había cumplido con los requisitos para la certificación. A pesar de

la frustración que produjo la falta de una implementación seria de las condiciones, cada proceso de certificación era una oportunidad para debatir y levantar el perfil de los derechos humanos en la política de EE.UU.

La "Ley Leahy", nombrada así por su ponente, el senador Patrick Leahy, un demócrata de Vermont y uno de los senadores más activos en temas de derechos humanos, también fue fundamental en los debates sobre temas de derechos humanos en Colombia. Al estar sujeta a proyectos de ley de asignación desde 1997, esta ley prohíbe la ayuda militar a unidades militares extranjeras implicadas en violaciones de derechos humanos y estipula que se deben tomar medidas correctivas (el lenguaje ha variado ligeramente en los diferentes proyectos de ley con el paso del tiempo). La interpretación ha estado sujeta a debates, en particular, sobre qué constituye una "unidad" y qué son las "medidas correctivas". En Colombia, EE.UU. ha instituido un programa de investigación para ver el historial de los soldados colombianos que entrenan. Hasta la fecha, Estados Unidos ha aplicado la Ley Leahy para suspender temporalmente la financiación en tres casos.

El presidente George W. Bush amplió la estrategia de apoyar a la policía local y las fuerzas de seguridad en la guerra contra las drogas con la Iniciativa Regional Andina. A pesar de los esfuerzos continuos para salvar las negociaciones, la paz en Colombia no era parte de la agenda de Bush. Con los ataques a EE.UU. el 11 de septiembre de 2001, se evaporó casi de inmediato cualquier apoyo restante para el proceso de paz en Colombia, ya que la atención de EE.UU. se centró en el Medio Oriente. Cuando el proceso fracasó, en febrero de 2002, funcionarios estadounidenses expresaron su complacencia.

Guerra contra el terrorismo

Tras los ataques del 11 de septiembre, la política exterior de Estados Unidos, incluyendo la política hacia Colombia, sufrió un gran cambio ya que el país se enfocó en el terrorismo. Paradójicamente, la ayuda militar al país ha continuado creciendo, incluso con la pérdida de importancia de Colombia dentro de dicha política debido al compromiso de Estados Unidos en Afganistán, Irak y otros países. Desde los ataques del 11 de septiembre, funcionarios de Estados Unidos, incluyendo al secretario de estado Colin Powell y a la ex embajadora de EE.UU. ante Colombia Anne Patterson, han relacionado a las FARC y a Al Qaeda en comunicados públicos y han incorporado a Colombia a la extensa "guerra contra el terrorismo".

A partir de 2002, EE.UU. aumentó sus operaciones militares en Colombia con el programa de protección a los oleoduc-

tos; el Congreso aprobó 99 millones de dólares para la protección del oleoducto de Caño Limón de ataques por parte del ELN y las FARC en 2002 y 2003. Más de 70 oficiales de las Fuerzas Especiales de EE.UU. entrenarán a dos batallones élites de soldados colombianos para proteger el oleoducto, del cual Occidental Petroleum posee el 50%.

El siguiente gran cambio ocurrió en agosto de 2002. Un cambio en la ley de EE.UU. permitió que se le brindara ayuda letal a Colombia – anteriormente restringida a la ayuda antinarcoóticos- para que se usara en operaciones “contraterroristas”. Ahora, la ayuda y el entrenamiento de EE.UU. pueden ser usados por unidades del ejército de Colombia para atacar a frentes de las FARC, el ELN y las AUC, en una estrategia que incluye directamente a Colombia en la “guerra contra el terrorismo”. El 10 de septiembre de 2003, el general James Hill, Jefe del Comando Sur, relacionó a terroristas del Medio Oriente con terroristas latinoamericanos y concluyó: “No es una sorpresa que los grupos radicales islámicos y los narcoterroristas en Colombia practiquen los mismos métodos de negocios”. El presidente Bush incluyó 104 millones de dólares adicionales para Colombia en el “suplemento de emergencia” del paquete de ayuda internacional en marzo de 2003 para pagar por la guerra en Irak. El paquete de ayuda internacional solicitado para 2004 incluye 731 millones de dólares en ayuda para la Iniciativa Andina Antidrogas, destinada para Colombia y otros seis países.

Diálogos con los paramilitares

La administración Uribe ha comenzado unas negociaciones radicalmente diferentes con los grupos paramilitares de derecha. El 10 de septiembre de 2001, las AUC fueron incorporadas a la Lista de Organizaciones Terroristas del Departamento de Estado. EE.UU. acusó al vocero de las AUC Carlos Castaño de narcotráfico (al igual que a los líderes de las FARC). Aunque las dinámicas internas del proceso aún no son claras, funcionarios de EE.UU. han expresado su apoyo en comunicados públicos. En una entrevista publicada por El Tiempo, el principal periódico de Bogotá, Anne Patterson, ex embajadora de EE.UU. ante Colombia, dijo que EE.UU. ayudaría a financiar la desmovilización de los paramilitares.

Impacto de la participación de EE.UU.

Desde finales de la década de los noventa, parece que EE.UU. hubiera adoptado una estrategia de acercamiento al estilo “salvadoreño”. Los civiles y militares encargados de formular políticas citan como modelo la política de EE.UU. de la década de los ochenta hacia El Salvador, en la cual se evita la intervención militar directa pero se favorece el aumento de la ayuda en equipo, entrenamiento y tecnología para inteligencia. Como con El Sal-

vador, funcionarios de EE.UU. también enfatizan la necesidad de fortalecer a los militares para hacer que las guerrillas se sienten a negociar. Un alto funcionario de inteligencia informó que el presidente Bush se oponía aun más que Uribe a la idea de negociar con las guerrillas. EE.UU. está ofreciendo apoyo para el proceso de desmovilización experimental con los paramilitares. Sin embargo, dada la historia del papel de EE.UU. en Colombia y el rumbo actual de la política de EE.UU., parece poco probable un apoyo activo de Estados Unidos a eventuales diálogos con las guerrillas colombianas.

Tanto en la “guerra contra las drogas” como en la “guerra contra el terrorismo”, la política de EE.UU. hacia Colombia sigue condicionada a consideraciones de política interna y no a una respuesta acorde al conflicto colombiano. Ambas políticas han generado un apoyo generalizado entre la población y le proporcionan gran flexibilidad a una respuesta militar al posicionar a las autoridades estadounidenses como si estuvieran enfrentando un mal amorfo y vasto. En debates que generan polarización, la retórica extremista limita el grado en el que los reformistas puedan presionar por una agenda centrada en la paz. Dado el relativo bajo perfil de Colombia en la prensa y entre el público, pocos políticos progresistas están dispuestos a arriesgar los costos políticos de trabajar por la paz en Colombia. Esta dinámica tiene consecuencias funestas particulares para los líderes del gobierno colombiano, dependientes de EE.UU. para el comercio y la ayuda económica y poco dispuestos a cuestionar los dictámenes de la política estadounidense cuando llegan al poder.

Reflexión personal

Jorge Otálora

Jorge fue secuestrado por el ELN en el norte del Tolima en 2001. Después de casi dos meses fue liberado gracias a la gestión de la Federación Nacional de Cafeteros, entidad con la que trabaja hace 19 años.

El secuestro es de los crímenes que hay más horribles por los que pueda pasar una persona humana. La privación de una libertad así sea en cuestión de minutos, de horas, un día, un mes, años, a mi no yo todavía lo tengo presente y lo tengo latente todavía cada vez que sucede alguna cosa. Es un ahogo.

Esa es una gente que está absolutamente con otros objetivos, ya los objetivos ideológicos que tenían ya no sirven ni esa es la causa que los motiva a ellos. A ellos los motiva ahora yo creo indudablemente, en este momento eso es un cartel del narcotráfico común y sencillamente y tranquilamente.

Es que lo que pasa es que el Gobierno por obligación tiene que estar intentando constantemente buscando formas de acercarse y de ver la forma de llegar a ellos, de obtener la liberación de toda esta gente retenida tantos años, ellos en la obligación de hacer eso y de seguir insistiendo y buscar por todos los medios ya sea pues a nivel nacional o internacional. Lo que falta es esperar a ver que esta contraparte acepte una ingerencia en este sentido y que al menos dieran alguna muestra.

