
El Plan Colombia: made in USA

Enrique Daza

Director de Cedetrabajo y Deslinde

Aunque Pastrana en su primer viaje a Estados Unidos, una vez electo primer mandatario, habló de un Plan Marshall, el Plan Colombia como tal sólo tomó forma en septiembre de 1999, cuando el gobierno norteamericano exigió elaborar una estrategia única para todos los males del país. El Plan se entregó primero a Clinton que a los colombianos y resume toda la agenda política y económica del gobierno. Es así mismo, un compendio de todas las propuestas gubernamentales y recoge las diversas exigencias norteamericanas, tanto en lo político como en lo económico y lo militar. El Plan Colombia recoge lo planteado por Pastrana en su programa de gobierno, los lineamientos esenciales del Plan de Desarrollo, el contenido del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional e incluye también el conjunto de las exigencias norteamericanas al gobierno colombiano durante el último año y medio. DESLINDE

Del Plan "Marshall" al Plan Colombia

Sobre el verdadero origen del Plan Colombia no debe quedar ninguna duda: el 3 de agosto de 1998, tres días antes de posesionarse, Pastrana viajó a Washington y declaró que Clinton no le había hecho ninguna exigencia particular y que su propósito era comprometer al presidente estadounidense y a la banca internacional a financiar un "Plan Marshall" para Colombia para "recuperar las zonas dedicadas a los cultivos de coca y financiar a los campesinos una economía alternativa y rentable". No bien se posesionó el presidente, se conoció un memorando entregado por Estados Unidos en el cual sujetaba la certificación a Colombia en la lucha antidrogas, con condiciones entre las cuales figuraban: la extradición de los hermanos Rodríguez Orejuela, una estrategia integral de lucha antidrogas; el incremento en las acciones y en las partidas presupuestales para la erradicación de los cultivos ilícitos y la colaboración, en esta labor, de pilotos norteamericanos; además, las reformas penales para asegurar condenas más fuertes y la agilización de la extinción de dominio. Temas cuya precisión aparecería después en el Plan, contrastando con los enunciados generales y gaseosos que caracterizaron la alocución de Pastrana al posesionarse.

Un mes después, el 20 de septiembre, Pastrana viajó nuevamente a Estados Unidos, hablando nuevamente sobre el "Plan Marshall". Los comentarios de prensa aseguraban que este viaje buscaba asegurar la ayuda antinarcóticos de E.U. El ambiente a final del año en Washington era que el gobierno norteamericano no apoyaría el despeje en cinco municipios, prometido por Pastrana a la insurgencia. El resultado de esta visita fue la consecución de 100 millones de dólares para un fondo de desarrollo en áreas de influencia de la guerrilla y la promesa de que el congreso norteamericano aprobaría US\$ 208 millones en un futuro, sobre los cuales nunca se volvió a saber nada.

El 26 de octubre de 1999, completando tres viajes en tres meses, Pastrana realizó una visita de Estado a Washington a raíz de la cual el canciller Fernández de Soto anunció que se presentaría una propuesta integral de lucha

antidrogas, calmando las dudas generalizadas en Washington en el sentido de que el proceso de paz podría aumentar el narcotráfico. Cuatro días antes, Pastrana en la presentación de un Fondo de Inversiones para la Paz, había manifestado su coincidencia con las Farc sobre una reforma agraria integral y afirmó: "El Plan Colombia inducirá transformaciones económicas, sociales y productivas en las zonas periféricas de donde se desplazan los asalariados de la narcoproducción". La maleta de regalos de Pastrana a Clinton estuvo llena: promesas de venta de empresas de energía y petróleo por la suma de 2.500 millones de dólares, un gigantesco programa de concesiones, un plan de ajuste fiscal para 1999 y su pedido fue una prórroga en las preferencias arancelarias para varios productos colombianos y la extensión de las preferencias del NAFTA a los países de la cuenca del Caribe; pedidos reiterados en varias ocasiones y ante los cuales Clinton se ha hecho el gringo. Durante la visita de Pastrana, Peter Romero, subsecretario del Departamento de Estado para América Latina, afirmó que con los dineros para la paz no habría problemas, pues simplemente se debía "integrar el Plan Marshall a las diferentes facetas que requiere este proceso para que sea efectivo, fortalecer los gobiernos de los municipios y generar desarrollo alternativo que permita la reintegración de los grupos irregulares". Como resultado final, Clinton y Pastrana suscribieron una *Alianza para la Paz, la Democracia y el Desarrollo* que incluía la reanudación de las actividades en Colombia de la OPIIC, *Corporación de Estados Unidos para la Promoción de la Inversión*; la reiteración de una alianza antidrogas que contemplaba el desarrollo alternativo, la prevención integral, el control al desvío de precursores químicos, la erradicación de cultivos, el control del lavado de activos y demás temas antidrogas. Las peticiones económicas fueron nuevamente emboladas y se integró un grupo consultivo de alto nivel, que nunca funcionó. Pastrana obtuvo otros US\$ 280 millones y la promesa del BID y del Banco Mundial de prestar US\$ 2.000 millones más, sobre los cuales Pastrana anunció que permitirían "combatir el déficit fiscal y financiar el Plan Marshall para la paz". La estrategia gubernamental estaba clara: acogerse plenamente a la política antinarcóticos dictada por E.U. y profundizar la apertura económica.

Hasta ese momento, los norteamericanos también habían visitado a Colombia asiduamente. El 28 de septiembre Linda Eddleman, subsecretaria Adjunta de Estado para Asuntos Económicos del Hemisferio Occidental, había aprobado las proyecciones macroeconómicas del gobierno de Pastrana. El 5 de octubre Thomas Umberg, subdirector de la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas, y Randy Beers, subsecretario de Estado para Asuntos de Narcotráfico, encabezaron una numerosa delegación que revisó la política antidrogas del gobierno.

A comienzos de noviembre, Barry McCaffrey, zar antidrogas norteamericano, reveló que días antes de la visita de Pastrana a Washington había recibido una copia de la nueva estrategia colombiana hacia el narcotráfico y se mostró satisfecho porque Pastrana "entiende el vínculo entre drogas, dinero y violencia" y Víctor G. Ricardo, en un foro realizado en la Universidad de los Andes el 5 de noviembre, anotó que el marco de referencia para las aproximaciones con la insurgencia serían "diálogo, Plan Colombia o Plan Marshall y reforma política". No habían transcurrido diez días del viaje de Pastrana, cuando el 9 de noviembre llegó a Bogotá Peter Romero para poner a funcionar los mecanismos de consulta y seguimiento acordados con Pastrana en Washington. En esos días la atmósfera estuvo caldeada por la incursión de la guerrilla a Mitú, el descubrimiento de un cargamento de droga en un avión de la FAC y el gobierno comenzó a hacer públicos los lineamientos iniciales del Plan de Desarrollo "Cambio para construir la paz".

La "concreción" de la "ayuda"

No había terminado noviembre, cuando se realizó en Cartagena la Tercera Cumbre de Ministros de Defensa a la cual asistieron además del infaltable Peter Romero, William Cohen, secretario de Defensa norteamericano, y Charles Wilhem, jefe del Comando Sur. Como producto de esta reunión se creó otro Grupo de Trabajo entre Colombia y Estados Unidos para temas como el narcotráfico, justicia militar, derechos humanos, guerrilla y freno a

las minas antipersonales. De esta cumbre salió la propuesta de la creación de un batallón antinarcóticos de 1.000 soldados y una base de operaciones en Tres Esquinas, cuyos fundamentos de operación fueron determinadas por los funcionarios norteamericanos.

Inmediatamente después de la reunión de Cartagena viajaron a Washington el ministro de Defensa de Colombia, Rodrigo Lloreda, Luis Fernando Tapias, comandante de las Fuerzas Militares, y Rosso José Serrano, jefe de la Policía, para concretar la ayuda antinarcóticos ofrecida por Estados Unidos, obteniendo sólo una nueva promesa de recibir una tercera parte de los 1.300 millones de dólares que solicitaron. En medio de esta visita, Peter Romero en entrevista a Andrés Oppenheimer dijo que cualquier ayuda al proceso de paz supondría la desmovilización de las Farc y el periodista reveló que "en una reciente visita de funcionarios estadounidenses a Bogotá, Pastrana fue notificado de una serie de condiciones, entregadas en un memorando 'ayuda memoria' en el cual los norteamericanos establecieron sus condiciones para apoyar el plan alternativo de sustitución de cultivos". También afirmó que "Pastrana había dicho en el Plan Colombia que su objetivo es la transformación de las zonas donde se cultiva el 80% de la producción mundial de coca en cultivos agrícolas y rentables".

De todo esto puede deducirse que: Pastrana desde el comienzo de su gobierno tenía la propuesta de un plan, al cual primero llamó Marshall y después Colombia, dirigido a combatir el narcotráfico, dentro de los parámetros establecidos por E.U., que las bases de ese plan circularon ampliamente en Washington al menos desde su visita del 28 de octubre de 1998, que diversos funcionarios norteamericanos de alto nivel jugaron un papel activo en su definición y que el mismo gobierno norteamericano a través de visitas, condicionamientos y memorandos moldeó esta política, la cual se plasmó aún antes que el Plan de Desarrollo, en documentos todavía desconocidos por los colombianos.

El nacimiento del Plan Colombia y la paz

El periodo de final de 1998 fue de particular actividad ya que al tiempo que se trazaba toda esta política, las Farc se reunieron con el gobierno norteamericano en Costa Rica, la administración Pastrana daba a conocer su Plan de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional "recomendaba" su primera receta tributaria. Washington públicamente expresaba su preocupación por que los proyectos de paz no incluían la desmovilización de las Farc y por la idea de que hubiera un despeje indefinido en la zona de distensión. De todas maneras las ocupaciones de Clinton y del Congreso norteamericano eran otras: el asunto de Mónica Lewinsky y el bombardeo a Irak coparon toda la atención de gobernantes y legisladores.

A finales de diciembre surgió una interpretación un poco más restringida del Plan Colombia a raíz de unas declaraciones de Pastrana en Puerto Wilches donde afirmó que la guerrilla "podrá participar en la preparación, conformación y ejecución de los proyectos y programas del Plan Colombia". Augusto Ramírez y Jaime Ruiz por esa misma fecha explicaron que el Plan Colombia permitiría financiar proyectos de desarrollo "presentados por la insurgencia a medida que avancen las negociaciones" y durante algunos días se fomentó a la interpretación de que los dineros del Plan serían recursos disponibles para la mesa de negociaciones, dirigidos a rehabilitar socialmente las zonas guerrilleras. A partir de ese momento se comenzó a ponerle cifras al Plan, cuando Pastrana afirmó que Colombia aspiraba a invertir 3.600 millones de dólares en los próximos tres años en los programas de paz y que su fuente serían los bonos de paz, los cuales permitirían recaudar 1,5 billones de pesos.

Ya en 1999 al comenzar las negociaciones de paz, la prensa reveló que el Plan Colombia, con recursos por 3.600 millones de dólares, era el ingrediente económico y social más importante del preacuerdo con las Farc. Estados Unidos dejó muy en claro cuáles eran sus intereses: combatir los narcocultivos, recuperar los secuestrados

norteamericanos y proteger sus intereses económicos, especialmente los petroleros. El 7 de enero, en su discurso en la instalación de las negociaciones de paz, Pastrana afirmó: "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" y los medios de comunicación se refirieron al Plan Colombia como dirigido a la sustitución de cultivos y la recuperación de las zonas en conflicto.

De esta manera, en público y en privado, desde el comienzo, el Plan Colombia fue considerado por el gobierno como parte fundamental del proceso de paz y los E.U., al tiempo que manifestaron reservas sobre algunos aspectos del proceso de paz, jugaron un papel activo, mostrando que para sus intereses este era un asunto de gran importancia.

La amenaza del fraccionamiento territorial y de la intervención

A comienzos de año el comentarista Andrés Oppenheimer reveló que en 1998 se había duplicado la ayuda antinarcóticos norteamericana a Colombia, llegando a 289 millones de dólares y la revista *Time* afirmó que "los norteamericanos deben considerar la posibilidad de lo que podría darse en llamar `Yugolombia`, o sea, que el país pronto se divida en tres Estados volátiles, como los Balcanes". Diversos analistas señalaron que la situación colombiana podría influir a los países vecinos. El presidente peruano Fujimori mostró preocupación en este sentido y la prensa recordó los diversos incidentes fronterizos que habían despertado inquietudes en Panamá, Brasil, Venezuela y Ecuador, países que en su mayoría aumentaron su despliegue militar fronterizo.

El Departamento de Estado, por su parte, calificó el avance del narcotráfico en Colombia como un "problema de seguridad para el resto de la región" y McCaffrey señaló que el cuarenta por ciento del territorio colombiano dentro del cual se encuentra el radio de influencia de los cultivos ilícitos, se encontraba bajo el control de la guerrilla.

En el mismo mes de febrero, James Loy, segundo de McCaffrey, visitó Colombia para verificar la marcha de los acuerdos antinarcóticos y afirmó que "Urabá es una zona que merece bastante atención de parte nuestra", manifestando preocupación por que ante la entrega inminente de las instalaciones norteamericanas en el Canal de Panamá, el gobierno de ese país no tendría la posibilidad de controlar una frontera de importancia estratégica.

El clima de alarma sobre el peligro que representaba el conflicto colombiano, tanto en lo que se refiere a las incursiones guerrilleras en territorios vecinos como a la extensión del narcotráfico, se mantuvo todo el semestre y tuvo un hito el 8 de junio cuando culminó la XXIX Asamblea General de la OEA, en la cual la misión de E.U. - pensando en Colombia- puso a consideración de los países miembros la idea de "crear una instancia multinacional que pueda intervenir, llegado el caso, en aquellos países del continente donde la democracia esté en peligro". El estudio de esta propuesta fue aplazado hasta junio del 2000. En la misma Asamblea fue reelegido Gaviria como secretario general de ese organismo por cinco años más. A finales de ese mes, mientras Charles Wilhem advertía sobre la amenaza del conflicto colombiano sobre Panamá y la incapacidad de ese país de controlar la situación, Richard Grasso, presidente de la Bolsa de Valores de Nueva York, visitaba la zona del despeje. Evidentemente E.U. jugó un papel central en alertar a los vecinos de Colombia sobre los peligros que corrían y al tiempo avanzó en la búsqueda de un consenso latinoamericano sobre una eventual intervención "multilateral" en Colombia.

La ansiada certificación

En febrero, en vísperas de la decisión sobre una nueva certificación de cooperación en la lucha antidrogas, Barry McCaffrey sentenció que "la cooperación en la lucha antidrogas no se mide en hectáreas cultivadas. Y en este sentido Colombia ha cumplido". Y Peter Romero afirmó en Caracas: "Si se consigue la paz o al menos un cese al fuego, y hay un avance (de los programas) hacia las zonas en que están las guerrillas, se le puede pegar un mordisco a la producción. Pero no veo que en el corto o mediano plazo se pueda hacer algo sin un proceso de paz". El nuevo embajador de E.U. en Colombia, Curtis Kamman, hizo unas declaraciones afirmando que en la lucha contra el narcotráfico a Colombia le faltaba "esfuerzo, estrategia e inteligencia". El exembajador Frechette reveló el verdadero pensamiento norteamericano: "No cabe la menor duda que para Washington, el presidente Pastrana está totalmente dedicado a la causa antinarcóticos". A finales de mes un grupo de congresistas norteamericanos visitó el país y el 27 de febrero Colombia fue certificada. En la certificación se apoyó decididamente al gobierno de Pastrana y al proceso de paz, considerándose un revés la decisión de la Corte de rechazar la retroactividad de la extradición y enfatizando la debilidad de la Rama Judicial. Janet Reno anunció una visita la siguiente semana a Colombia explicando que "De ahora en adelante buscamos una cooperación total y sin restricciones en el tema de la extradición". El informe hizo una dura evaluación de la situación de los derechos humanos en Colombia.

La certificación se otorgó a pesar de que aumentó el área de los narcocultivos y de que según la DEA, Colombia se había convertido en el primer exportador de drogas a Estados Unidos. Unas semanas después el gobierno norteamericano planteó, entre otros puntos que para la siguiente certificación tendría en cuenta la respuesta colombiana a las cinco solicitudes de extradición hechas hasta ese momento, la erradicación de 6.000 hectáreas de amapola, la expansión de la erradicación de los cultivos de coca hasta llegar en el plazo de tres años a erradicar del 75% de hectáreas de esta planta, la puesta en marcha del batallón antinarcóticos, el uso de más recursos propios de Colombia en esta lucha y el seguimiento al Plan Nacional Antidrogas por parte de la administración Pastrana.

Ante el limbo en que se encontraba el proceso de paz a mediados de febrero, Pastrana había llamado a sellar un acuerdo nacional en torno a la defensa de los derechos humanos, el combate al paramilitarismo, la corrupción y la sustitución de cultivos ilícitos. De este acuerdo, aunque la propuesta fue recibida con entusiasmo por diversos sectores, nunca se volvió a hablar y en su lugar se continuó un tortuoso camino de reuniones con funcionarios norteamericanos que desembocaron en la formulación definitiva del Plan Colombia. La negativa de las Farc a adelantar las negociaciones mientras no se realizaran acciones contra el paramilitarismo, coincidió con la posición norteamericana de concentrar su ayuda en aquellas unidades militares que no se encontraran contaminadas por previas violaciones a los derechos humanos y su llamado a cortar todo lazo con los paramilitares.

A comienzos de marzo, días después de que las Farc asesinaran a tres indigenistas norteamericanos, llegó una delegación de la CIA para estudiar los resultados satelitales sobre los cultivos ilícitos y, ante una alarmista entrevista de McCaffrey para la revista *Semana*, Juan Manuel Santos afirmó que "En los tres temas prioritarios para los Estados Unidos –los derechos humanos, la certificación (narcotráfico) y la extradición–, acabamos aceptando sin cuestionar todos los puntos que le interesan al Tío Sam" y más adelante se lamentó de que "No se ha visto en cambio el mismo interés ni los mismos resultados en otros temas que nos conciernen, como la prolongación y extensión a otros productos de las preferencias comerciales, una actitud menos agresiva frente al lío del banano, unas sanciones drásticas a los contrabandistas de armas y a las empresas con cuyos productos se lavan dólares, o un apoyo explícito a nuestra situación financiera".

La enorme euforia gubernamental al recibir la certificación y la paradójica afirmación pastranista de que Colombia había recuperado al fin su dignidad, en momentos en que el imperio acompañaba su prepotente certificación con nuevas críticas y exigencias, alivió las exigencias norteamericanas y la obsecuencia gubernamental.

Una estrategia "única, clara y coherente"

Las visitas de inspección y control continuaron. A mediados de marzo el general John C. Thompson, director del Colegio Interamericano de Defensa, asistió en Cartagena a una reunión sobre Intercambios de Conceptos Sobre Desempeño de las Fuerzas Armadas en América y John Leonard, secretario asistente del Departamento de Estado para el Hemisferio Occidental, declaró que E.U. monitoreaba cuidadosamente la zona de despeje.

A comienzos de abril, por presión norteamericana, el gobierno retiró del servicio activo a los generales del ejército Millán y Del Río acusados de nexos con los paramilitares, hecho que fue celebrado por Harold Koh, secretario de Estado adjunto para los Derechos Humanos, en un foro realizado en Bogotá en el cual aprovechó para denunciar violaciones de los derechos humanos, cosa que irritó al gobierno, el cual calificó sus declaraciones de desobligantes e injustas. En el mismo mes Pastrana hizo un cumbre con las multinacionales extranjeras que invierten en el país para darles garantías y asegurarles el trámite de iniciativas como la eliminación de la expropiación por vía administrativa, la eliminación del impuesto de remesas y la disminución de los fletes internos. Es de anotar que la inversión extranjera norteamericana superó durante 1997 y 1998 a la de toda Europa junta, sin contar petróleo. Por lo tanto, el mensaje era de gran claridad e importancia para los norteamericanos.

A comienzos de mayo la fiscal de E.U., Janet Reno, manifestó su preocupación por la posible desaparición de la justicia sin rostro en Colombia. A mediados de mayo se realizó en Washington una reunión secreta en la cual más de 50 altos funcionarios del gobierno norteamericano examinaron el futuro del conflicto colombiano y el grado de participación del gobierno norteamericano, en el cual se analizaron cuatro posibles escenarios: la guerra total, la firma de un acuerdo de paz, la prolongación del conflicto o la balcanización del país. A raíz de la renuncia de Rodrigo Lloreda, quien había objetado el desenvolvimiento del proceso de paz y cuyo retiro suscitó una grave crisis en la cúpula de las Fuerzas Militares, diversos funcionarios norteamericanos lamentaron su salida.

A mediados de julio de 1999 McCaffrey declaró que E.U. estaba dispuesto a ayudar al Ejército y la policía y anunció el envío de una carta a Madeleine Albright en la cual solicitaba que se aprobaran 500 millones de dólares que Colombia solicitaba para el Ejército, afirmando: "La extensa discusión sobre la distinción entre las Farc, el Eln, los paramilitares y el problema de drogas es tonta". En ese mismo mes a raíz de la derrota que infligió el Ejército a la insurgencia en Puerto Lleras, Meta, se supo que buena parte de la logística e información para este encuentro fue proporcionado por equipos y militares estadounidenses ubicados en Colombia. En una rueda de prensa a finales del mes, Clinton señaló que el tema colombiano era un asunto de seguridad nacional para su país y que haría todo lo posible por apoyar una solución al conflicto armado. Con respecto a los 250 millones de dólares anuales que Colombia pidió, dijo que no podía asumir ningún compromiso. El 25 de julio llegó a Bogotá McCaffrey a revisar los acuerdos antidrogas. A nivel regional se volvió a calentar el tema de la posible intervención de países latinoamericanos en nuestra nación, a raíz de la declaración de Carlos Saúl Menem de que estaría dispuesto a enviar tropas a Colombia si el gobierno se lo solicitaba. Después de su visita, McCaffrey reiteró que había que replantear la ayuda de E.U a Colombia, pues resultaba inadecuada. Diez días después de esta visita, llegó una misión de alto nivel de Estados Unidos para examinar la lucha antinarcóticos y el apoyo al proceso de paz. Esta delegación la integraron Thomas Pickering, subsecretario de Asuntos Políticos, Peter Romero, secretario de estado Adjunto Encargado para el Hemisferio Occidental, Randy Beers, secretario de Estado Adjunto para Asuntos Internacionales de Narcóticos, Arturo Valenzuela, director para asuntos interamericanos del Consejo Nacional de Seguridad, y otros. Esta visita buscaba una "visión integral" ya que, según los visitantes, la venida de McCaffrey solo mostró el aspecto de la lucha antidrogas. Como resultado de las reuniones, Pickering envió una carta a Pastrana apoyando el proceso de paz pero pidiéndole que presentara un proyecto de largo plazo que justificara la ayuda pedida por Colombia. Pickering también manifestó su preocupación por la situación económica colombiana y ofreció su "ayuda" en las negociaciones que el 10 de agosto inició Colombia con el FMI.

Después de un año de idas y venidas, año en el cual el gobierno colombiano había llevado varios documentos y planes a Washington, Pickering dijo que Pastrana estaba formulando una estrategia "única", "clara" y "coherente"

para enfrentar los múltiples problemas que agobian al país Pickering declaró "Pastrana ha desarrollado durante su primer año muchas estrategias (relacionadas con la paz, economía, derechos humanos, drogas). Nosotros le pedimos que las revisara, fundiera y llegara a una estrategia única que pudiéramos revisar". **Este es el verdadero origen del Plan Colombia**, la exigencia norteamericana de que se juntara el Plan de Desarrollo con la política antinarcóticos y demás planes oficiales junto con los contenidos de las exigencias norteamericanas para la certificación. Como siempre las "recomendaciones" se vieron seguidas de amenazas: la prensa norteamericana reveló que Colombia perdería el apoyo de E.U. si seguía haciendo concesiones a la guerrilla.

Igual que a comienzos de año, a mediados volvió a rondar el tema de la intervención militar, cosa que fue reiteradamente negada por diversos círculos en Estados Unidos pero que tuvo el efecto de crear una atmósfera propicia para intensificar la ayuda al Ejército colombiano, el 2 de agosto *El Tiempo* señaló: "Desde marzo E.U. comparte inteligencia con el Ejército, entrena un batallón antinarcóticos con el objetivo de golpear a la guerrilla, intenta conseguir US\$ 600 millones más para la guerra y, según la revista *Newsweek* de ayer, ya tiene 300 hombres operando permanentemente en Colombia" (agosto 2 de 1999).

Un mes después de la visita de Pickering, el 16 de septiembre, el canciller colombiano Guillermo Fernández de Soto se entrevistó con Madeleine Albright y le pidió 1.500 millones de dólares. James Rubin, portavoz del Departamento de Estado, declaró: "Nosotros y los colombianos no hemos desarrollado una estrategia particular que lleve a un presupuesto particular". El 18 de septiembre viajó Pastrana a entregarle a Clinton el Plan Colombia por un valor de 7.500 millones de dólares, de los cuales esperaba recibir 3.500 de la comunidad internacional. Los despachos de prensa describieron las cinco estrategias del Plan como: ajuste económico, proceso de paz, lucha contra las drogas, robustecimiento de la justicia y ampliación de la participación ciudadana. En una de las primeras noticias sobre el Plan, *El Tiempo* escribió que este "involucró todos los elementos de la crisis colombiana alrededor de la lucha contra el narcotráfico, el tema que realmente desvela a E.U. (septiembre 19 de 1999). Daniel Samper apuntó: "A partir de ayer, Colombia ha pasado oficialmente a ser gobernada desde Washington". Unos meses más tarde el excanciller de Colombia, Rodrigo Pardo, al afirmar que el Plan Colombia nació en Washington, atribuyó ese nacimiento a las inquietudes del gobierno de Clinton por que una encuesta contratada por una empresa fabricante de armas revelaba que la opinión norteamericana culpaba a la administración Clinton del aumento de la drogadicción.

Muchas condiciones y poco dinero

El 23 de septiembre, dos senadores republicanos presentaron un acto legislativo para otorgar a Colombia 1.500 millones de dólares principalmente enfocados hacia la ayuda militar, el 6 de octubre nuevamente, como en diciembre del año anterior, viajaron a Washington el ministro de Defensa de Colombia, Luis Fernando Ramírez, Luis Fernando Tapias, comandante de las Fuerzas Militares, y Rosso José Serrano, jefe de la Policía, para hacer *lobby* para el Plan Colombia que, según la prensa, "el gobierno colombiano elaboró recientemente, en intensas consultas con funcionarios estadounidenses" y el cual "circula más libremente en Washington que en Bogotá".

Octubre fue otro mes de "lagarteo" y mientras el gobierno negociaba un acuerdo con el FMI, el director del Departamento Nacional de Planeación, Mauricio Cárdenas, llevó de la mano a Washington a los presidentes de la Cámara y el Senado, así como a representantes de las comisiones económicas del Congreso, para que se entrevistaran con funcionarios del Banco Mundial y del FMI A finales del año, a pesar de que el gobierno envió a decenas de emisarios a insistir, entre los cuales estaban Jaime Ruiz, Nicanor Restrepo y Juan Manuel Santos, el Congreso estadounidense archivó el proyecto. El canciller colombiano sentenció: "no será el fin del mundo" y llamó a seguir insistiendo para obtener la ayuda durante el segundo trimestre del 2000. Al tiempo que Pastrana

amargamente señalaba que "en Estados Unidos hay 16 millones de adictos a los narcóticos y que el 40% del presupuesto de defensa colombiano está destinado a combatir este flagelo", el presidente del Senado norteamericano, Trent Lott, desnudando el desinterés gringo decía "no sé exactamente donde está el pedido; no he tenido la oportunidad de hablar directamente con el presidente sobre el tema" y, al final el gobierno colombiano tuvo que conformarse con 148 millones de dólares, que fueron aprobados en el presupuesto estadounidense del 2000.

Desde el memorando de las siete condiciones entregado a mediados del 98, pasando por las condiciones norteamericanas del memorando 'ayuda memoria' para apoyar el plan alternativo de sustitución de cultivos, las "recomendaciones" que siguieron a la certificación del 99 y las múltiples visitas mutuas que finalmente llevaron a E.U a la convicción de que Pastrana no tenía un plan "único", **se elaboró el contenido fundamental del Plan Colombia.** El gobierno colombiano además de aceptar un Plan dictado por los norteamericanos, elaboró un Plan de Desarrollo y firmó un acuerdo con el FMI. En este sentido, las especulaciones sobre que existen varias versiones del Plan o las insinuaciones de que hay un Plan bueno y uno malo, no representan más que confusiones sobre el claro rumbo que la administración Pastrana le ha querido dar al país: aceptar todos los condicionamientos estadounidenses, profundizar la apertura económica, integrar la política norteamericana antinarcóticos a las estrategias gubernamentales y basar su gobierno en el apoyo norteamericano y del Banco Mundial y el FMI y en los resultados del incierto proceso de paz.

Con el aplazamiento del estudio del Plan por parte del Congreso norteamericano, se cerró todo un ciclo en el cual no hubo mes en el que no visitaran al país funcionarios norteamericanos o colombianos fueran a Washington. Por medio de infinidad de reuniones y la promesa siempre postergada de unos recursos sustanciales, E.U. moldeó toda la economía y política colombiana, intervino en el transcurso del proceso de paz y activó importantes mecanismos de penetración militar.

La financiación del Plan

Aunque no se conoce una versión completa y definitiva del Plan con sus proyectos específicos, sus estrategias básicas están claras: proceso de paz, ajuste económico, estrategia antinarcóticos, reforma al sistema judicial y democratización y desarrollo social. Su monto es de US\$ 7.500 millones de los cuales Colombia aportaría US\$ 4.000. Su contenido en materia de proyectos concretos es nebuloso y lo único que se conoce son 44 proyectos para zonas de violencia y narcotráfico por valor de US\$ 1.047 millones para los cuales el gobierno solo dispone del 20% y el resto está sujeto a lo que se consiga internacionalmente. De sus US\$ 4.000 millones el gobierno sólo contaría con cerca de US\$ 800 que se obtendrían con los bonos de paz y el resto serían simplemente los recursos que el Estado tiene que gastar necesariamente en el fortalecimiento y funcionamiento de las instituciones armadas y judiciales. De esta forma, la inmensa mayoría de los aportes gubernamentales significarían simplemente tomar recursos ya programados del presupuesto cuya destinación ya está establecida en el Plan de Desarrollo, considerarlos como recursos del Plan Colombia y venderle esto a la comunidad internacional como una idea novedosa y original para obtener los US\$ 3.500 millones adicionales. Para completar, el jefe del DNP reconoció que muchos de esos recursos no serían donaciones sino préstamos, con lo cual el Plan desde el punto de vista financiero se reduce a incluir algunos de los rubros del presupuesto nacional como un pretexto para aumentar el monto de la deuda externa. Con razón algunos senadores demócratas se preguntaron, en el curso de los debates, de dónde sacaría Colombia los 4.000 millones de dólares que anuncia dedicará al financiamiento del Plan y plantearon serias dudas sobre la factibilidad de recaudar en Europa 900 millones más.

Las dificultades fiscales del gobierno, que pueden agudizarse ante el hecho de que con la propuesta de referendo el Congreso no apruebe rápidamente los programas de ajuste, dejan como única salida recortar drásticamente los gastos de funcionamiento e inversión, con lo cual no solamente no se podrán realizar los proyectos del Plan sino que otros aspectos del Plan de Desarrollo quedan en veremos.

Los cuatro mil millones de dólares que el gobierno supuestamente tiene que aportar al Plan equivaldrían a invertir todos los ingresos por exportaciones de petróleo a este fin, o la suma de los ingresos por exportaciones de café, banano y flores.

El gobierno prevé que los dineros del Plan sean manejados por un Fondo de Inversiones para la Paz, FIP, el cual estaría adscrito a la Presidencia de la República. Con ello se aumentaría la discrecionalidad del presidente para utilizar dineros del presupuesto, otorgarlo a alcaldías y ONGs que presenten proyectos que "coincidan con la filosofía del Plan" y previendo como anzuelo que en su consejo directivo puedan estar representantes de las organizaciones armadas a las cuales "el gobierno les haya reconocido carácter político y con las cuales se encuentre en marcha un proceso de paz exitoso" (*El Tiempo*, febrero 10 de 2000).

Un futuro incierto... pero para Colombia

En su segunda visita al país del 15 de febrero, Pickering, quien fue calificado por el embajador colombiano en Estados Unidos como "el centro delantero en el propósito de promover la ayuda al Plan en E.U. y en Europa" insistió que el Plan no es sólo militar sino "un plan de largo alcance que incluye propósitos en las áreas de derechos humanos, democracia, sistema legal, desarrollo económico, y cambios sociales".

El debate en el Congreso norteamericano sobre los US\$1.600 millones; el cual no ha concluido, ha puesto de relieve múltiples posiciones de los parlamentarios norteamericanos: que no se han cumplido promesas anteriores en materia de entrega de suministros militares, que se están dando equipos desuetos, que deben destinarse más recursos a los aspectos sociales, que no solamente deben ser para el sur del país sino para el norte, que deben incluirse dineros para los países vecinos, que debe haber más dinero para la Policía, que debe condicionarse más la ayuda. De todas maneras, la suerte de la "ayuda" norteamericana está sometida al cabildeo en el Congreso de ese país, aunque parece ser que más que obstáculos de fondo, lo que se presentan son contradicciones menores en torno a la destinación específica de los recursos, a los sectores norteamericanos que se verían beneficiados con la entrega de suministros y a los condicionamientos que habría que imponerle a Colombia en caso de que se apruebe.

Paradójicamente, el apoyo norteamericano y del FMI al referendo puede convertirse en un acicate para que la administración Clinton presione al Congreso para que apruebe más rápidamente los recursos. De todas maneras, pasado el primer trimestre, los 1.600 millones no están asegurados por las discordias en el Congreso norteamericano y los 4.000 de Pastrana no existen, de los 900 de Europa, solo se conoce el apoyo entusiasta de... Marruecos.

El Plan Colombia tiene otros componentes importantes, aunque más de 10 de sus 20 páginas, según la última versión oficial, estén dedicados a la estrategia antinarcóticos. El Plan incluye estrategias económicas, de paz y de modernización del Estado forman parte esencial de los acuerdos con el FMI y del Plan de Desarrollo "Cambio para construir la paz" y que se reducen a continuar y profundizar la apertura económica con los correspondientes cambios institucionales que esta implica. En el aspecto social se reitera el enfoque asistencialista y remedial para atenuar los efectos de la apertura sobre los más pobres de los pobres. En este sentido, no es más que el extracto, hecho por funcionarios norteamericanos, de la política neoliberal recomendada por los organismos internacionales

de crédito y aplicada desde comienzos del actual mandato, combinada con una detallada formulación de la política antinarcóticos, valiendo la pena resaltar el innegable interés norteamericano en los aspectos antinarcóticos y militares del Plan.

Al comienzo el partido liberal mantuvo una cierta indiferencia hacia el Plan, después lo consideraron una simple estrategia antinarcóticos del gobierno y finalmente -por intermedio de Luis Guillermo Vélez y Juan Manuel Santos- lo apoyaron, manifestando algunas tímidas reservas en cuanto a su componente militar. Algunos parlamentarios liberales se han opuesto a él vehementemente porque según ellos acentuará la violencia y recrudecerá la guerra. Serpa afirmó que el Plan se reduce a la ayuda de Estados Unidos y que lo demás es retórica, criticando las consecuencias sociales de la erradicación de cultivos. Personajes como Navarro Wolf y otros "independientes" han criticado la forma como se elaboró y le hacen otros reparos parciales dentro del contexto de un apoyo general.

Las centrales sindicales han estado entre los sectores que con mayor claridad se han pronunciado sobre el Plan y en su pronunciamiento del 27 de febrero señalaron sobre el Plan que no se limita a los aspectos militares, y que "es ante todo un compromiso de Pastrana con el gobierno de Washington para despojar a la nación de su soberanía en lo económico, lo político, lo jurídico y lo militar, aprovechando el auge del terrorismo y el narcotráfico, cuya erradicación parece justificar cualquier cosa".

Conclusión

El Plan Colombia requiere análisis más detallados a medida que se conozcan los proyectos concretos que lo integran y los recursos internacionales que lleguen. Su contenido engloba todas las facetas de la política gubernamental y su operatividad en muchos aspectos está ligada al desenvolvimiento del proceso de paz con las Farc. De todas maneras, es importante reiterar que el gobierno ha tenido en esta materia un rumbo claro: encaminar a Colombia por la senda que Estados Unidos determine. Las políticas básicas contenidas en el Plan forman parte de lo establecido en el Plan de Desarrollo y en el acuerdo con el FMI. Sus componentes sociales coinciden con el nuevo énfasis planteado por Clinton de atenuar los efectos de la apertura sobre los sectores más pobres. Su componente militar está en marcha desde hace tiempo y se ha venido materializando aceleradamente. También es indispensable recordar que el margen de acción gubernamental en materia presupuestal es precario, a menos que se reverse la apertura económica, y que el aplazamiento de la aprobación de los desembolsos de E.U. puede demorar algunos proyectos. Pero mientras tanto Pastrana camina en una sola dirección: hipotecar la soberanía nacional y frenar cualquier posibilidad de desarrollo independiente del país.