

**LAS VERSIONES DEL PLAN COLOMBIA: UNA PERSPECTIVA DESE EL
JUEGO DE LOS DOS NIVELES**

ANAÍS ASUNCIÓN PALACIO QUEJADA

**Monografía de Grado para optar al título de Magíster en Relaciones
Internacionales**

Director

EDUARDO VELOSA PORRAS

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C
2011.**

ÍNDICE

<u>INTRODUCCIÓN.....</u>	<u>3</u>
<u>MARCO TEÓRICO.....</u>	<u>9</u>
1. <u>ESCENARIOS DEL JUEGO EN EL NIVEL DOS.....</u>	<u>21</u>
1.1 <u>Nivel Dos colombiano.....</u>	<u>22</u>
1.1.1 <u>EL Congreso.....</u>	<u>23</u>
1.1.2 <u>El Presidente.....</u>	<u>25</u>
1.1.3 <u>La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores.....</u>	<u>27</u>
1.1.4 <u>El Ministerio de Relaciones Exteriores.....</u>	<u>28</u>
1.1.5 <u>Los Partidos Políticos y los Medios de Comunicación.....</u>	<u>29</u>
1.2 <u>Nivel dos estadounidense.....</u>	<u>31</u>
1.2.1 <u>El Congreso.....</u>	<u>31</u>
1.2.2 <u>El Presidente.....</u>	<u>33</u>
1.2.3 <u>Consejo Nacional de Seguridad.....</u>	<u>35</u>
1.2.4 <u>El Departamento de Estado.....</u>	<u>36</u>
1.2.5 <u>Los Think Tanks, los Grupos de Presión y el Lobby.....</u>	<u>38</u>
2. <u>ENTORNO DE LA PRIMERA VERSIÓN.....</u>	<u>39</u>
2.1 <u>Primera versión del Plan Colombia.....</u>	<u>40</u>
2.2 <u>Preferencias de los líderes.....</u>	<u>42</u>
2.2.1 <u>El Plan Nacional de Desarrollo: Cambio Para Construir La Paz.....</u>	<u>42</u>
2.2.2 <u>Conferencia de Miami y Proyecto Houston.....</u>	<u>45</u>
3. <u>FASE DE NEGOCIACIÓN.....</u>	<u>47</u>
3.1 <u>Reglas de juego de Colombia.....</u>	<u>47</u>
3.2 <u>Reglas de juego de Estados Unidos.....</u>	<u>49</u>
3.3 <u>Los conjuntos de ganancias de ambos líderes.....</u>	<u>51</u>
3.4 <u>Acuerdo tentativo en el nivel Uno.....</u>	<u>53</u>
4. <u>Rechazo del Plan Colombia en el nivel Dos.....</u>	<u>54</u>
5. <u>Estrategias utilizadas en la primera formulación.....</u>	<u>55</u>
6. <u>SEGUNDA VERSIÓN DEL PLAN COLOMBIA.....</u>	<u>57</u>
6.1 <u>La reapertura del plan Colombia.....</u>	<u>57</u>
6.2 <u>La mesa interna.....</u>	<u>59</u>
6.2.1 <u>Construcción del conjunto de ganancias en Colombia.....</u>	<u>59</u>
6.2.2 <u>Construcción del conjunto de ganancias en Estados Unidos...64</u>	<u>64</u>
7. <u>Mesa internacional.....</u>	<u>69</u>
7.1 <u>Acuerdo tentativo.....</u>	<u>69</u>
8. <u>FASE DE RATIFICACIÓN EN EL NIVEL DOS NORTEAMERICANO Y COLOMBIANO.....</u>	<u>74</u>
8.1 <u>Proceso de ratificación en Estados Unidos.....</u>	<u>75</u>

8.1.1 El debate en la Cámara.....	78
8.1.2 El debate en el Senado.....	81
8.2 La ratificación en Colombia.....	84
8.2.1 La ratificación del Plan dentro del Plan.....	85
CONCLUSIONES.....	91
BIBLIOGRAFÍA.....	98

INTRODUCCIÓN

El Plan Colombia como resultado de un proceso de negociación internacional, se caracteriza por ser un tema contemporáneo que inicia en 1998 con las formulaciones y las rondas de negociación entre Colombia y Estados Unidos. Al final de la negociación, el Plan fue aprobado en Colombia y en Estados Unidos y a partir de 2001 comenzó la etapa de ejecución en Colombia. Pese a todo el proceso, esta investigación está dedicada solo al espacio temporal de la etapa de negociación y la ratificación es decir, el periodo que comprende entre 1998 a 2000.

El Plan Colombia hace parte de uno de los temas que de manera reciente ha capturado el interés de muchos investigadores; la mayoría de las investigaciones se concentran en el análisis de los factores geopolíticos, el proceso de toma de decisiones, el papel de los medios de comunicación y sobre todo en las relaciones asimétricas de poder. Simultáneamente, han sido muchas las teorías que acompañan a los diversos estudios sobre el Plan Colombia.

La variedad de bibliografía sobre el Plan Colombia abarca distintos aspectos, según el caso de investigación en particular. Las posturas más sobresalientes dentro de la literatura académica se refieren a la internacionalización del conflicto (Ramírez, 2001), el papel de los medios de comunicación (Rojas y Atheortua, 2001), la necesidad de la ayuda pero el peligro que representa Estados Unidos (García, 2001), (Restrepo, 2001), la afectación del Plan al conflicto armado en Colombia (Molano, 2001), (Meza, 2001) y (Petras, 2002), el Plan Colombia como catástrofe para la economía nacional (Estrada, 2001), las crisis con los países limítrofes (Sarmiento, 2001), el Plan como un modelo de anexión colonial (Libreros, 2001). Sin embargo, muchas de las posturas son debatidas por posiciones que plantean un escenario no tan perjudicial de la ayuda estadounidense. Bajo el reconocimiento de que el Plan también ha sido una ayuda a las instituciones políticas como la justicia y el fortalecimiento por las fuerzas armadas de Colombia, al igual muestran que no se trata de un programa novedoso sino una continuación que viene evolucionando desde los años 70 y que

por su puesto reconstruye una órbita regional de seguridad (Tickner, 2005) y (Guáqueta, 2005).

A pesar que existe tanta bibliografía sobre el Plan Colombia, es necesario evidenciar que la manera como se utilizan las bases conceptuales y los modelos teóricos, no incluyen en sus trabajos a las teorías de Relaciones Internacionales o de sus teóricos más prominentes. Situación que deja la puerta abierta al encuentro de unas posturas más direccionadas al campo de las Relaciones Internacionales. Por tanto, en esta investigación nos acercamos al razonamiento teórico de la cooperación internacional. De tal manera, que nuestro hilo conductor gire sobre el proceso de negociación entre Estados Unidos y Colombia. Diversa literatura ha destacado los efectos positivos y negativos que tiene el Plan Colombia a través del acuerdo bilateral, desde puntos de vista diversos. No obstante, es preciso rescatar el tema de la negociación internacional como referente de análisis que convoca la mirada hacia un panorama investigativo totalmente distinto a los expuestos anteriormente.

La relación histórica entre Estados Unidos y Colombia ha sido interpretada en su mayoría bajo marcos aislados de los factores internos y su relación con el ámbito internacional. Alternó a ello, el cambio de formulación del Plan Colombia muestra más que una simple lógica sistémica de dominación porque los análisis que incorporan una postura sistémica interpretan las relaciones internacionales olvidando que el Plan Colombia sustenta un proceso de negociación el cual vincula una serie de factores tanto internos como externos. Sin embargo, explicar el por qué, el cuándo y el cómo de las distintas versiones del Plan con un análisis sistémico tiende a olvidar las conexiones entre diplomacia y política interna. La presente investigación es una apreciación sobre el cambio de formulación del Plan Colombia basadas en el marco teórico de Robert Putnam el cual prioriza los factores tanto internos como externos al momento de la negociación internacional.

En este caso, entonces, es significativo vincular al análisis los puntos teóricos del juego de los dos niveles de Putnam, el cual busca vislumbrar la interacción entre los gobiernos negociantes en el plano internacional y los actores que se

encuentran en el contexto interno. La cooperación internacional no se basa solamente en las relaciones entre estados, también abarca la distribución de costos y beneficios de los grupos internos y las posiciones encontradas sobre un acuerdo internacional. Según Robert Putnam, la negociación internacional no se basa en relaciones altruistas entre los diferentes estados, por el contrario los estados tienden a cooperar por que se benefician mas con la cooperación que sin esta. Cabe resaltar que algunos estados pueden resultar beneficiados en un porcentaje más alto que otros estados. Sin embargo, no cabe duda de que las pérdidas son menores con la cooperación.

La posibilidad del llegar a un acuerdo internacional como la manera en que quedan estipulados los proyectos o temas importantes están determinados por factores domésticos e internacionales. Sin embargo, cuando la negociación se convierte en un proceso interactivo donde cada actor negociador toma en cuenta las reacciones de los dos niveles, nos encontramos con escenarios de juegos en los que cada grupo negociador buscando ampliar sus ganancias utiliza las estrategias en el plano internacional y en el nivel interno.

Dentro del proceso de negociación internacional del Plan Colombia no solo podemos encontrar la negociación entre dos estados sino también un proceso interactivo revestido de juegos internos e internacionales. Este proceso interactivo abarca a distintos actores inmersos en el proceso de negociación, bajo estas categorías analíticas conocemos el porqué del Plan Colombia como política de cooperación internacional.

Por lo tanto, la pregunta de investigación contempla dos variables propuestas bajo una relación causal que expresan los aportes teóricos de Robert Putnam y se concentran en los cambios durante el proceso de negociación. La pregunta es, ¿De qué manera las estrategias y tácticas utilizadas por Colombia y Estados Unidos durante el proceso de negociación, estimularon el cambio de orientación de la primera formulación del Plan Colombia a un Plan antinarcóticos? El análisis de estas variables permitirá abordar el Plan Colombia desde otro punto de vista, en tanto que la segunda imagen revertida como elemento vinculante del modelo,

entrega herramientas para explicar los resultados de la negociación o los cambios dentro de esta, no solo desde el ángulo sistémico sino desde las relaciones entre el plano interno y el internacional. A partir del modelo del juego de dos niveles, hemos propuesto como hipótesis que el cambio del Plan Colombia en su formulación, fue producto de las estrategias utilizadas por los grupos internos más influyentes de Estados Unidos y por las estrategias utilizadas por el presidente colombiano. Los grupos estadounidenses presionaron por el cambio de reformulación, dado que exigían que el acuerdo concentrara beneficios a favor de ellos de tal manera que el conjunto de ganancias se recompuso en Estados Unidos y en Colombia. Por otra parte, el cálculo individual de los beneficios, la estructura institucional y los roles jugados por el líder para tomar las decisiones determinaron la negociación a favor de la reformulación del Plan.

El presente caso de estudio investiga sobre la importancia de los factores políticos internos y externos que jugaron dentro del proceso de negociación del Plan Colombia y fija la mirada en las estrategias que utilizaron los distintos actores para modificar la versión del Plan Colombia de un componente social a uno militar. Por lo tanto, el objetivo de esta tesis es analizar como las estrategias y tácticas utilizadas por Colombia y Estados Unidos durante el proceso de negociación, estimularon el cambio de orientación de la primera formulación del Plan Colombia

La recolección de bibliografía tiene un componente en la utilización de prensa en su mayoría norteamericana. Las fechas que se toman son a partir de 1999 y nos permite entender la postura Norteamericana, sobre todo un acercamiento a las estrategias que utilizaron los grupos y el contexto interno. Por otra parte, nos acerca al debate que se dio en Estados Unidos vinculado con el proceso de toma de decisiones, perspectivas institucionales, discursos oficiales y la importancia del debate público durante la ratificación.

A partir del modelo de Negociación de Doble Nivel de Putnam, se explica la interacción que se da entre las distintas partes involucradas en la negociación del acuerdo internacional. El modelo plantea que este tipo de acuerdo es el resultado

de dos negociaciones paralelas, una con los grupos de interés en el plano interno del estado y la otra a nivel internacional con la contraparte negociadora.

Este estudio surgió a partir de un interés personal de acercamiento de los factores internos y su relación con la política internacional, en busca de descubrir a los actores determinantes durante la negociación internacional y los intereses sobre la cual esta giraba. El tratamiento de esta temática me ha influenciado como internacionalista para analizar que las actuaciones de los estados tienen un origen que pervive dentro de los niveles institucionales.

Esta tesis es importante porque cuando los estados negocian en el ámbito internacional tienden a concentrar sus posturas en las experiencias obtenidas previamente, más aún, cuando el proceso de negociación del Plan Colombia levanta un panorama en el que se revisten temas militares y de desarrollo institucional. Esta investigación pretende extraer lecciones que aporten al análisis sobre los efectos de las negociaciones bilaterales del ámbito de la cooperación entre un país fuerte como es Estados Unidos y un país con poder relativo como es el caso de Colombia. El estudio de este fenómeno serviría como un esquema del que se puede recoger un panorama sobre las formas de actuar frente a nuevos desafíos en el plano de la negociación internacional. Los resultados también sirven para determinar con más precisión sobre los cambios en la orientación o formulación del Plan Colombia, dado que logra acercarse de manera más profunda en la negociación, bajo la aplicación de un modelo teórico de las teorías de Relaciones Internacionales.

En términos metodológicos, las etapas investigativas del presente estudio corresponden a un desarrollo lógico y lineal: localización y evaluación de las fuentes, elaboración de fichas de contenido, análisis y síntesis de la información y por último redacción del trabajo. Esta tesis fue desarrollada de manera que cobija las perspectivas de Estados Unidos y Colombia. La primera etapa del proceso metodológico implicó la indagación de fuentes secundarias. Asimismo, para la elaboración del marco teórico se realizó una exhaustiva revisión bibliográfica. Se seleccionaron y analizaron artículos, revistas, estudios realizados, sitios confiables

en la *web* que tratan el tema y toda documentación que resultó oportuna. Se contextualiza las circunstancias bajo las que se negoció el acuerdo para lograr una mejor comprensión del proceso. Además, contempla un carácter descriptivo y analítico. Se estudia el rol que los factores políticos juegan para la negociación del Plan Colombia de manera que respondan a la pregunta inicial. Por otro lado, para explicar el proceso de negociación, se hace referencia al modelo de negociación de doble nivel de Putnam.

Putnam expone que es necesario ir más allá del establecimiento de relaciones causales entre variables domésticas y resultados en la arena internacional y se debe pasar a explicar la interacción recíproca que se produce entre ambas, con el propósito de interpretar una realidad política cada vez más compleja. Para Putnam las negociaciones internacionales son como un juego de doble nivel, por el doble proceso que tratan de alcanzar los gobiernos, por un lado las negociaciones internacionales y por el otro la ratificación de las mismas en el plano interno del país.

La organización de la tesis contempla en primer plano el marco teórico donde se encuentra la información sobre el modelo de Robert Putnam el juego de dos niveles. En segundo lugar se encuentra el capítulo uno que como objetivo busca identificar las características de los contextos internos de ambos países relacionado con la toma de decisión de la política internacional. En tercer lugar se encuentra el capítulo dos cuyo interés es exponer los factores del nivel dos que fueron determinantes al momento de crear la primera versión del Plan Colombia. Luego en el capítulo tres se pretende analizar las circunstancias que llevaron a la reformulación del Plan Colombia con un énfasis militar. Más adelante, se encuentra el capítulo cuatro el cual tiene como objetivo analizar el proceso de ratificación en el nivel dos de ambos países y por último las conclusiones de la investigación.

MARCO TEÓRICO

Una de las alternativas de análisis al problema de cómo las estrategias de ambos países direccionaron la formulación del Plan Colombia, está representada por una postura teórica aportada por Robert Putnam, cuyo discernimiento se refiere a los acuerdos internacionales. En su documento titulado: “*La Diplomacia Y La Política Doméstica: El Juego De Dos Niveles*”¹, Robert Putnam ofrece un lenguaje adecuado y unas vías de entendimiento del cómo y el por qué del movimiento o cambios dentro de la negociación internacional (Osorno, 1995). Muchos teóricos buscan analizar el comportamiento del estado, y específicamente su relacionamiento con otros estados, partiendo únicamente del contexto internacional o del contexto puramente interno. A diferencia de estos, con Putnam se explica dicha relación, observando el entrecruzamiento del contexto interno y el contexto internacional dándole importancia a ambos (Putnam, 1988).

La preocupación por indagar los ámbitos internos e internacionales basados en postulados teóricos, empezó con las inquietudes de James Rousenau, Karl Deusth, Ernst Hass, Joseph Nye, Robert Keohane, Graham Allison, Peter Katzenstein y Stephen Krasner, cuyas proposiciones estaban direccionadas a encontrar el vínculo entre los dos contextos. Sin embargo, lo más significativo fue que estas propuestas tuvieron asiento desde distintas teorías, pasando por enfoques de integración regional, interdependencia compleja, la taxonomía de los vínculos políticos, la política burocrática y los factores internos de la política exterior relacionados al ambiente económico (Putnam, 1988). También se destaca que desde 1950 Kenneth Waltz empleó un esquema que distinguía tres niveles de análisis: el internacional, el interno y el individual² buscando dar respuestas a las causas de la guerra (Osorno, 1995).

¹ Diplomacy And Domestic Politics: The Logic Of Two-Level Games, en la edición de verano de la revista International Organization 42

² El juego de los dos niveles y su posterior redefinición, tienen mucha relación con estos tres niveles de análisis aunque enfocado mucho más sobre el nivel interno y el internacional.

Frente a esta gran evolución conceptual, Putnam va más allá: no sólo reconoce el entrecruzamiento de ambos contextos, sino que intenta colocar en una base teórica, evidenciando el cuándo y el cómo de la interacción entre los ámbitos interno e internacional. De esta manera, la postura teórica de Putnam se dirige hacia la cooperación internacional, para demostrar una serie de relaciones, juegos, estrategias y tácticas de los actores más relevantes durante la negociación y su posterior ratificación³. Este es pues, el foco más cercano para construir una estructura deseada para la investigación.

Las negociaciones internacionales envuelven simultáneamente implicaciones internas como internacionales cuyo resultado o cambios podrían ser inexplicables sin un análisis de las paradójicas⁴ interacciones entre la política interna y la internacional. (Matthiesen, 2000). El juego de los dos niveles nos muestra que la política internacional de los estados se encuentra influenciada por actores internos que buscan ganancias de los acuerdos internacionales. Actores importantes como los partidos políticos, los grupos sociales de interés, la burocracia y la opinión pública. Aunque no solo los funcionarios públicos y los juegos institucionales son importantes, también juegan los grupos externos que con sus influencias y presiones pretenden lograr ventajas de la negociación del acuerdo internacional (Putnam, 1988).

La negociación internacional cuenta con dos niveles de análisis. El nivel uno, es el plano externo el cual abarca una mesa de negociación internacional donde se sientan los líderes y asesores negociadores de los distintos países. En este nivel cada grupo intenta maximizar sus habilidades con el fin de que los temas que se acuerden puedan satisfacer las distintas presiones internas, a su vez los gobiernos minimizan las consecuencias adversas de los acontecimientos en el extranjero.

³ La ratificación de acuerdos acarrea un proceso de votación formal en el nivel dos o interno, sin embargo el autor utiliza el término para referirse a cualquier proceso de decisión en el nivel interno el que es exigido para aprobar o implementar el acuerdo, ya sean decisiones en procesos formales o informales; a veces generalmente se piensa que la ratificación es más una función parlamentaria pero que no necesariamente debe ser así.

⁴ El líder negociador de manera simultánea y constante debe jugar en dos tableros por ello, los gobiernos tienen que encontrar mecanismos para satisfacer los intereses de los actores internos sin poner en riesgo la cooperación internacional, esto puede traer un doble discurso o una política contradictoria.

Así como el nivel uno tiene rasgos característicos, el nivel dos se caracteriza por ser el plano interno donde se halla la mesa de negociación interna en la cual se sientan los grupos que presionan al gobierno para que adopte políticas favorables mientras que los políticos buscan poder⁵ por medio de la construcción de coaliciones entre los grupos. Por tanto el líder negociador tiene la cara de Jano; mirando hacia adentro y la otra mirando hacia afuera, es decir, está obligado a equilibrar las preocupaciones internas e internacionales para que el acuerdo pueda darse (Putnam, 1988).

Cada líder negociador aparece en ambos tableros del juego. En el tablero internacional se sientan enfrente de sus contrapartes y a su lado se sientan diplomáticos y otros consejeros internacionales. Alrededor del tablero interno detrás de él se sientan partidos y figuras parlamentarias, voceros de entidades internas, representantes de los intereses de los grupos y los consejeros políticos del líder (Putnam, 1988; 434).

El juego de dos niveles posee una característica principal; es la interacción en la que se envuelven los dos niveles. Es decir, durante la negociación, el gobierno de cada país se esmera en negociar una postura en el ámbito internacional, la cual debe ser apoyada por la mayoría de los constituyentes de su estado, y viceversa que lo que negocie en el plano interno se pueda aprobar en el nivel internacional (Silva, 2007).

Son dos fases los que estructuran el acuerdo internacional: la fase de negociación y la fase de ratificación. En la primera, se formula una propuesta que será sujeta a la aprobación de las partes negociadoras en el nivel uno, donde se deja un acuerdo tentativo. Es decir, los estados negociadores elaboran un conjunto que engloba todas aquellas propuestas ganadoras, las que pueden ratificarse en sus respectivos niveles internos. Por su parte la fase de ratificación, denota que el acuerdo tentativo nacido del nivel uno llega hasta el nivel dos, donde los constituyentes deciden si aprobar o rechazar el acuerdo. Es importante destacar que por ratificación no debe entenderse necesariamente un procedimiento formal de votación por parte del Poder Legislativo, sino que también puede tratarse de

⁵ Los líderes hacen todo lo posible por incrementar sus capacidades con el fin de satisfacer las presiones internas a su vez que buscan dejar su nombre en alto.

cualquier otro proceso informal que fuere necesario para asegurar la aprobación y/o implementación de lo acordado en la mesa de negociación internacional (Putnam, 1988).

Las tasas de participación de los diversos grupos durante una negociación internacional se relacionan con el cambio o la permanencia del status quo dentro de un estado. Por lo tanto, la evaluación que realicen los grupos de los costos y beneficios de la ratificación del acuerdo será determinante dentro del juego en relación con los cambios que pueda sufrir el acuerdo (Valverde, 1997). La participación de los grupos no serán uniformes en todos los casos por otra parte, es probable que no siempre todos los grupos del nivel dos participen en el proceso de ratificación, o al menos no todos lo hagan con la misma intensidad. En gran medida, esto estará supeditado a condiciones tales como el grado de politización del asunto, la concentración de los costos y beneficios del acuerdo en cuestión, la multiplicidad de sectores y temas que puedan ser, o se perciban como, afectados por la ratificación. Es decir que si un acuerdo internacional no afecta el statu quo, la participación de los grupos es baja y viceversa (Evans, 1993).

Un acuerdo será ratificado siempre y cuando el conjunto de ganancias⁶ en el nivel uno coincidan con las posturas de los grupos en el nivel dos, de tal manera que entre más amplio sea el conjunto de ganancias mayor probabilidad de políticas coincidentes. Pero sucede todo lo contrario cuando el conjunto de ganancias está reducido, dado que el riesgo del no acuerdo es inminente. (Putnam, 1988). Por tanto es importante observar las decisiones tomadas en el nivel dos cimentan una posición inicial, dado que estas logran direccionar el acuerdo en el nivel uno.

El conjunto de ganancias está determinado por tres factores: las características que envuelven a los grupos en el nivel dos, las instituciones políticas en el nivel dos y las estrategias de los negociadores en el nivel uno. Putnam evidencia estrategias que el líder puede utilizar no solo en el plano internacional sino

⁶ El concepto que utiliza Robert Putnam es *Win-set*.

también en el plano interno, en relación con lo institucional, como también en relación con los grupos internos.

Dentro del escenario del juego son tres las estrategias que utiliza el líder negociador: los pagos laterales, los enlaces sinérgicos y la reverberación. Los anteriores hacen referencia a la manera como el líder puede utilizar medidas compensatorias para modificar el reparto de preferencias entre los grupos internos y por tanto del tamaño del conjunto de ganancias. También el líder tiene la posibilidad de incorporar en la agenda interna, temas que no se encontraban en un principio, el líder negociador relaciona el acuerdo con la consecución de otras políticas internas. Por su parte la reverberación denota acciones que modifican las expectativas de los actores en el nivel dos en el país contrario, dado que así incrementa las posibilidades de un acuerdo exitoso. El líder lo que hace es inmiscuirse en los grupos del otro país utiliza alterar las presiones y expectativas internas, la reverberación puede resultar como un intento de persuasión (Moravcsik, 1993).

La negociación del Plan Colombia puede concebirse como un juego de los dos niveles, en el cual se perciben las estrategias, preferencias, presiones de los grupos internos, distribución de poder y autonomía relativa del líder negociador que llevan a que un acuerdo quede ratificado.

Las estrategias que utilizan los estados en una cooperación internacional dependen de la capacidad de autonomía con que cuenta el líder en el escenario interno para sostener sus preferencias y proyectarlas. Pero también depende de las presiones que realicen los grupos y coaliciones en el nivel interno en busca de sus beneficios.

Es importante que el gobierno goce de un nivel relativo de autonomía para tomar decisiones en la mesa de negociación internacional sin embargo, el líder negociador debe interactuar con los actores internos para establecer una alianza o

reflejar un acuerdo respecto de los puntos más importantes en la negociación internacional. Por tanto, los factores internos influyen en los asuntos internacionales y viceversa, los gobiernos se esfuerzan por tomar una decisión que, por un lado complazca a los grupos internos y al mismo tiempo sea aceptable en el exterior. En suma el modelo es muy útil cuando en un tema particular hay intereses internos muy altos y la influencia del factor externo es muy significativa.

El cambio de la primera versión del Plan Colombia a la segunda versión, se entienden según el juego de dos niveles, como una reapertura del acuerdo tentativo hecho en el nivel uno. Cuando un acuerdo no se ratifica es porque no cuenta con el apoyo interno de los grupos más importantes en la formulación de la política internacional. A su vez, los grupos no aprueban una política exterior en tanto evidencien mas perdidas que ganancias. Cuando un acuerdo internacional tiene problemas en su ratificación y son los grupos internos quienes logran modificar los términos de un acuerdo, es importante observar que a partir de allí, la reapertura del acuerdo se encamina a vincular en el conjunto de ganancias a las posturas de los grupos, es decir sus ganancias. Por lo tanto, con la reapertura de negociación las estrategias y tácticas de los líderes negociadores y de los grupos internos juegan un rol importante porque a través de estas logran direccionar el cambio e impulsarlo para la ratificación (Osorno, 1995).

En este caso la reapertura del acuerdo muestra la necesidad de reformular las políticas propuestas en un primer momento, dado que el cambio identifica la incongruencia del conjunto de ganancias internas con las internacionales, con ello se busca que exista conciliación entre los niveles uno y dos.

Cualquier modificación del acuerdo en el nivel uno es considerada un retroceso, a menos que la modificación esté aprobada por todas las partes negociadoras (Putnam, 1988; 437).

Las estrategias y tácticas logran direccionar el acuerdo hacia la conciliación de las presiones del nivel interno como del nivel internacional. A si mismo estas pueden

reposar tanto en las manos del líder negociador como de los grupos importantes en el nivel interno (Matthiesen, 2000).

Este modelo explica que el éxito de una negociación se basa en alterar el conjunto de ganancias donde la mayor parte de los actores observen beneficios, de lo contrario sería una negativa a la cooperación por otra parte, diversos grupos intentan actuar algunos en busca de conservar sus beneficios rechazando la cooperación.

La propuesta de Putnam ha sido redireccionada haciendo que se cobije una perspectiva más amplia y complementaria de la inicial. Es así como el libro: *El Doble Filo De La Diplomacia*⁷, contempla casos de estudio donde se hace referencia a países de diferentes áreas geográficas y temáticas de diversas índoles. Todo ello, para aportar nuevos conceptos y redefinir algunas hipótesis de la teoría de Robert Putnam. Fueron dos preguntas iniciales referidas hacia el marco teórico de juego de los dos niveles que guiaron la ampliación del modelo. La primera buscaba observar si las posiciones eran aplicables a negociaciones que tuvieran que ver con otros tópicos más allá de la apreciación económica y la segunda pregunta, se refería a si las posturas teóricas de Putnam eran aplicables a países no occidentales. Estas dos cuestiones fueron importantes para explorar, actualizar y expandir el modelo teórico del juego de dos niveles. Con el libro se buscó observar los vacíos de la propuesta de Putnam y avanzar concediendo mayor atención a las implicaciones de la política interna y generar hipótesis empíricas acerca del comportamiento del estado. (Moravcsik, 1993).

Se avalan tres escenarios bien edificados producto del libro: el primero son las especificaciones de la política interna es decir, la naturaleza del conjunto de

⁷ En 1993, Robert Putnam, Peter Evans y Harold Jacobson, editaron el libro *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, en el cual desarrollan el modelo del juego de dos niveles y lo aplican a estudios de casos de negociaciones internacionales sobre seguridad, asuntos económicos y relaciones entre norte y sur. En la introducción de este libro, Andrew Moravcsik estudia con mayor detenimiento los componentes del modelo inicial de Putnam.

ganancias, el segundo son las especificaciones del medio ambiente de la negociación internacional, es decir, los determinantes del acuerdo entre los estados y por último las preferencias del líder negociador. Las cuestiones convergentes y divergentes de las hipótesis y los planteamientos se hacen alrededor de los anteriores tres puntos (Moravcsik, 1993).

Desde la política interna se observa la capacidad del estadista para presionar a los electorados, la manera como utiliza las relaciones trans-gubernamentales, los pagos secundarios, la configuración de los intereses de los grupos y las instituciones representativas. Para Putnam, el líder negociador debe tener en cuenta el nivel interno para construir el conjunto de ganancias aceptable y de posible acuerdo en el nivel internacional, a su vez el tamaño del conjunto de ganancias depende de los factores internos como la distribución de las coaliciones y la naturaleza de las instituciones (Moravcsik, 1993).

En la mesa internacional, el estadista cuenta a su disposición con dos estrategias: *atar manos* y *relajar reglas*, con la primera busca constreñir el tamaño del conjunto de ganancias, y con la segunda hace que su conjunto de ganancias internas se expandan para acomodarlas al acuerdo internacional. El tamaño del conjunto de ganancias podría afectar la distribución de ganancias en el plano interno en tanto que la estrategia de atar manos no necesariamente es una ventaja, el líder puede tramar a su contraparte internacional cuando utiliza una relajación de reglas y luego ata manos argumentando que las presiones internas lo obligaron hacerlo, con ello puede hacer que su contraparte afloje un poco su postura y conseguir beneficios para los grupos de su país (Evans, 1993). Se asume que en ambos lados se tienen intereses con mira hacia el acuerdo, frente a ello, la visión clásica mira que las divisiones internas debilitan la posición de acuerdo del estado, el juego de los dos niveles sugiere que las divisiones pueden bajo algunas circunstancias fortalecer al estado⁸.

⁸ Mientras más constreñido este el grupo negociador de un estado menos capacidad posee para ceder en la negociación internacional dado que dentro de su estado los grupos no le permitan hacerlo por medio de la no ratificación.

Vale la pena detenerse sobre lo que subyace en la distribución de las coaliciones y preferencias de los grupos internos. Putnam particularmente los hace notar como factores constantes sin embargo, el conjunto de ganancias refleja muchas otras características relevantes en la política interna; como la naturaleza de las instituciones, la información, los patrones de movilización y el asunto de los vínculos sinérgicos, estos no necesariamente deben ser tratados como factores constantes tal como plantea Putnam sino como variables (Evans, 1993).

El juego de los dos niveles asume que los grupos internos se mueven a partir de la valoración de los costos y beneficios. Aquí, es interesante observar la capacidad con que cuenta el hombre de estado para modificar la canasta de propuestas ganadoras en el nivel interno cambiando así la relación entre costos y beneficios. Por tanto, aunque las presiones internas de los grupos y coaliciones planteen propuestas incongruentes para la negociación internacional, el líder puede calcularlas, teniendo en cuenta que la valoración o cálculos entre costos y beneficios no permanecen constantes en la negociación, dado que lo que cuenta no es la suma total de costos y beneficios sino la manera en que inciden las coaliciones y las proto-coaliciones internas (Moravcsik, 1993).

En el plano institucional, el estadista también puede alterar el proceso de ratificación, mover el proceso de ratificación formal e informal, a partir de: las reglas de votos, el acuerdo sobre la separación de poderes, mover la agenda, tener vínculos internacionales, hacer pagos laterales, fortalecer la disciplina de los partidos, movilizar los grupos y controlar la información. Estas tácticas dependen de la flexibilidad de las instituciones y la autonomía del líder negociador (Moravcsik, 1993). También se debe destacar que dentro del aparato burocrático cada una de las instituciones tiene su propio interés y desarrolla influencias para mantenerlas en el proceso de decisiones. Además de esto se suma que la ratificación puede ser catalogada en tres tipos; la ratificación de aprobación (approval), denota que ya se había tomado la decisión de aprobar un acuerdo, la

ratificación de autorización (authorization), denota que la ratificación debe ser un asunto a priori y la ratificación de pasividad (acquiescence⁹), denota que no se necesita ratificación (Martin, 1993).

El juego de los dos niveles requiere una especificación al momento de estipular las preferencias del hombre de estado, porque este puede estar a favor del statu-quo o puede dirigirse hacia los estímulos internacionales y por último puede tener unas posturas con preferencias individuales que dependen de su historia personal y su proceso en la sociedad. (Moravcsik, 1993). El líder ocupa una posición privilegiada, dado que está llamado hacer parte del proceso de negociación y responder a los cambios internacionales, en ese caso no debe analizarse las preferencias del líder a partir de los cálculos de beneficios individuales, materiales y políticos. Alternativo a esto, se podrían explicar las iniciativas de los líderes, en relación con los cambios en el sistema internacional, los que hacen que el líder haga una interpretación de *los intereses nacionales*¹⁰ correspondientes a las exigencias sistémicas. Por otra parte, las preferencias de los líderes no se mantienen en todo el proceso de negociación debido a su autonomía relativa y es muy difícil que lo logren (Evans, 1993).

Durante la negociación las diferencias entre los líderes y sus electorados produce una suerte de autonomía restringida en la cual las intenciones entre la meta del líder negociador y los deseos del electorado son distintas creando choques que el líder debe encauzar siempre y cuando estas presiones sean relevantes. La posibilidad que tiene el líder de lograr independencia de su electorado es la utilización de los roles paloma, agente o halcón. El estadista paloma es más comprensivo hacia la postura del otro estado, el estadista agente es complementario entre el ámbito interno e internacional y el estadista halcón es sumamente hostil (Evans, 1993).

⁹ Aquiescencia significa estado de sumisión y pasividad extrema tolerancia

¹⁰ El interés nacional debe entenderse, como un concepto que adopta el gobierno para legitimar sus acciones internacionales, dado que si no actúa conforme a este, los costos serán más altos que las ganancias.

Por otra parte las amenazas pueden verse como una imposición de un país sobre el otro, en ese caso no sería necesaria la ratificación, las amenazas deben verse como la combinación de una actitud agreste con gran autonomía del líder, que a su vez puede estar presionado por los grupos internos de su país o bien pueda ser ejemplo de una estrategia de rol halcón. Pese a esto, también se muestra como la utilidad de las amenazas no necesariamente llevan a la confirmación de acuerdos y lo que es más curioso se muestran ejemplos como la postura del rol de paloma puede ser más creíble utilizando las amenazas (Evans, 1993).

En esta investigación el estado no es un actor unitario tal cual lo presenta la escuela clásica, por tanto se observa y presta mayor atención a lo que existe dentro del estado. De ahí que evidencie a los distintos actores los que conforman el sistema político (congresistas, partidos políticos, empresario, medios de comunicación, sociedad civil etc). De tal manera que al momento de la negociación internacional, lo que se ve representado, es el juego entre los grupos dentro del estado, el juego entre los estados, el juego del estado con los grupos internos del otro estado, y los juegos que existen entre los grupos internos de los dos estados (Putnam, 1988). Las distintas interacciones (**Ver Gráfico 1**) que existen entre los unos y otros, coincide con una acción que propende por objetivos identificables de cada parte. En esta gran interrelación de actores, se requiere una buena definición de las reglas, los costos-ganancias, los jugadores, la información y la incidencia de estos.

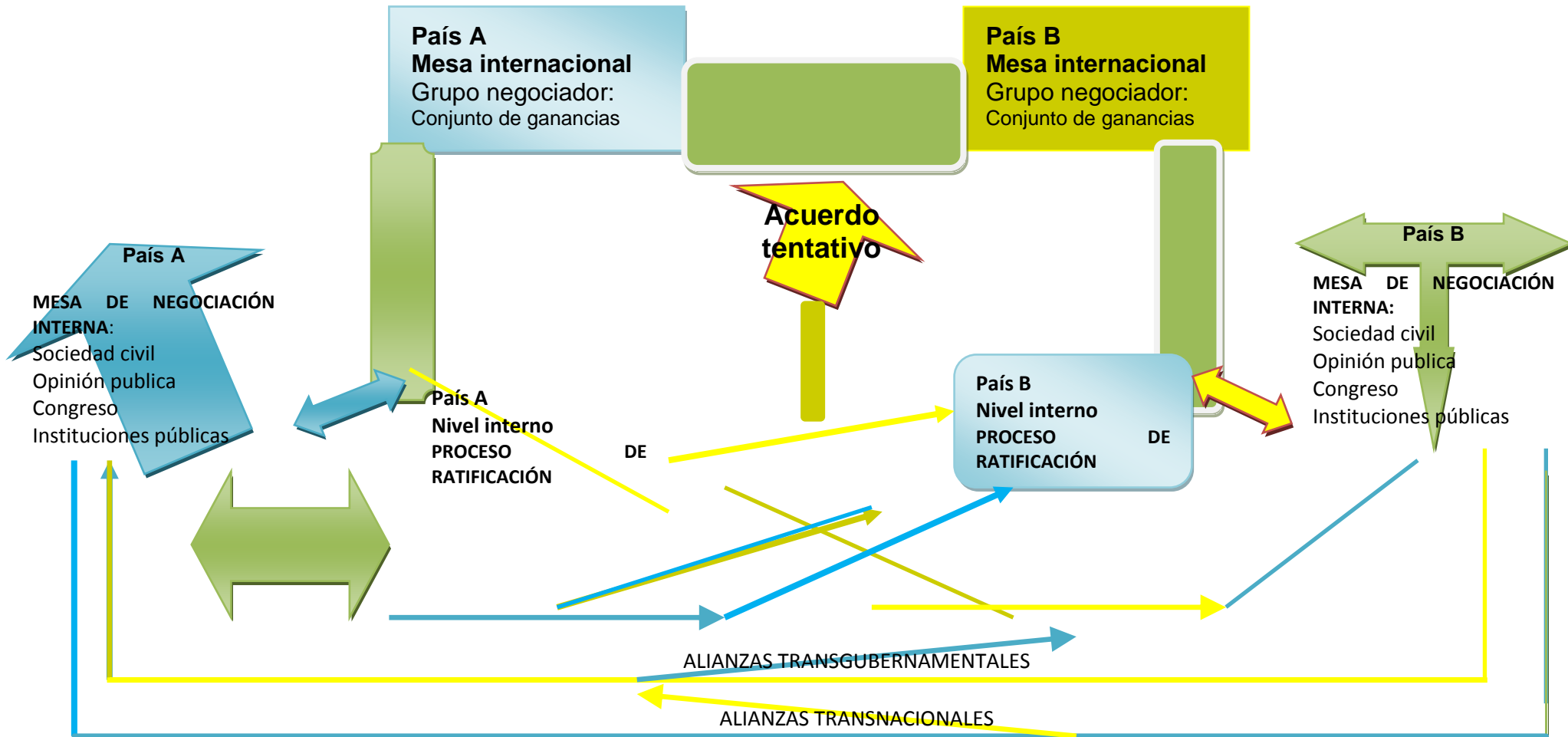
El juego de los dos niveles es explícito en evidenciar toda una serie de factores que moldean el proceso de negociación, a partir de allí se resalta los distintos escenarios de juego en el nivel uno y en el nivel dos donde se priorizan las estrategias y tácticas del grupo negociador las que a su vez tiene relación con el conjunto de ganancias, el rol del negociador, los grupos influyentes dentro del estado y el panorama institucional (Silva, 2007).

Tanto la propuesta de Putnam como la de los distintos autores del libro *Double-Edged Diplomacy*, sirven al caso de estudio ya que posibilitan precisar el contexto interno en el cual se responde a los estímulos y se crea el conjunto de ganancias. En esta investigación también se tiene muy presente las características institucionales que pueden crear diferencias y moldear la autonomía relativa del líder, haciéndolo más libre o en otros casos volviendo su actuación más restringida, factor que permite configurar una serie de tácticas y estrategias conforme avanza la negociación.

Son varios los roles del líder que puede utilizar para disfrazarse entre el nivel uno y el nivel dos, con el fin de vender una imagen que legitime su discurso y sus actos, dado que la influencia del líder sobre los grupos es una característica sumamente importante es necesario observar sus actos, además el líder cuenta con el control de la información sobre los grupos internos y parcialmente sobre el otro país. Aunque el actor predominante del modelo es el líder negociador, no se descarta que otros actores puedan ser los protagonistas en el acuerdo internacional como los grupos al interior del estado, los cuales también poseen la capacidad de realizar tácticas y estrategias.

GRÁFICO 1

JUEGO DE LOS DOS NIVELES



1. ESCENARIOS DEL JUEGO EN EL NIVEL DOS

El juego de los dos niveles es explícito en plasmar los factores esenciales que subyacen en el nivel uno como en el nivel dos. La postura de Putnam (1988) advierte que cuando se abarca el nivel dos se puede encontrar un cúmulo de esquemas de comportamientos, actividades, roles institucionales que revisten de importancia el nivel interno. La sustancia teórica del nivel dos radica en la capacidad de vislumbrar el entramado de las relaciones interinstitucionales, la participación de los actores sociales y las reglas del juego interno referidas a la política internacional. A partir de allí, el nivel interno encarna todo el escenario donde se hallan los distintos actores e instituciones y donde se percibe la manera en que los actores participan, quiénes son llamados a participar, cuándo y en qué temas lo hacen.

El propósito de este capítulo es identificar las características de los contextos internos de Colombia y Estados Unidos sobre el cual se ha movido el proceso de toma de decisiones de la política exterior, con la intención de observar el escenario de juego institucional; a su vez, prestamos atención sobre los actores e instituciones centrales dentro del proceso.

En primer lugar, se analiza el nivel dos de ambos países para resaltar la manera como se estructura el escenario institucional de la política exterior y cuáles han sido los grupos o actores protagonistas. Por otra parte, se prioriza el rol que ha desempeñado el jefe de estado en relación con los grupos internos para determinar el nivel de autonomía del grupo negociador.

1.1 NIVEL DOS COLOMBIANO

Dentro del nivel interno colombiano es necesario prestar atención a la estructuración del sistema político y la política exterior, puesto que la relación de

ambos factores permite conocer la manera en la cual el grupo negociador tiene o no suficiente autonomía del nivel interno en una negociación internacional.

La Constitución Política colombiana enmarca el manejo de la política exterior en una serie de parámetros formales que deben ser utilizados como reglas de juego. Sin embargo, el presidencialismo y las fallas de control institucional han posibilitado un escenario más autónomo para el ejecutivo. A su vez, hace que las reglas del juego no siempre sigan los parámetros formales sino que se activen reglas informales al momento de crear la estrategia de negociación.

El manejo de la política exterior y en general de las relaciones internacionales está atravesado por los mandatos constitucionales que designa al Presidente, al Congreso y a la Comisión Asesora como las instituciones que tienen preponderancia sobre los temas internacionales¹¹. Pese a ello, en la burocracia se destaca el papel que cumple el Ministerio de Relaciones Exteriores que como organismo ejecutor de la política exterior juega un rol significativo en términos formales. Por otra parte, otros actores como los partidos políticos y la opinión pública eventualmente han logrado ciertos escenarios importantes de participación aunque no muy determinantes.

1.1.1 El Congreso

El Congreso de la República tiene participación en la política internacional. Esto se observa tanto en las funciones constitucionales como en la estructura interna del organismo. La Constitución le confiere al Congreso gran importancia al momento de ratificar tratados y convenios internacionales. Vale decir que, tanto la estructura como las funciones, potencian al Congreso como un actor que puede jugar formalmente en la temática internacional aunque su desempeño difiera mucho de los mandatos constitucionales.

¹¹ En el Capítulo 8 de la constitución política se desprenden varios artículos relacionado con la política exterior (224, 225, 226 y 227)

Por su parte, aunque la estructura del Congreso colombiano está determinada por el Senado y la Cámara de Representantes solo a través de la Comisión Segunda¹² en cada Cámara puede influir de manera directa dentro de la política internacional en tanto que a través de este organismo puede debatir los asuntos que considere importantes en el tema de las relaciones internacionales.

Por otra parte, entre las funciones¹³ constitucionales del Congreso se destacan: la participación en el trámite de planeación del desarrollo nacional, la precisión de los objetivos correspondientes a libertad económica, actuar como contrapeso de la intervención del ejecutivo en aspectos financieros, crédito público y comercio exterior (Herrera, 2003). El tema del control político, como uno de los deberes del legislativo, se convierte en una regla de equilibrio institucional. Sin embargo, las reglas han sido cuestionadas en cuanto al rol terciario que desempeña el Congreso en los temas internacionales. A pesar de las funciones y la estructura que posee el Congreso no ha podido desarrollar una participación clara y determinante en el proceso de toma de decisión de la política exterior. *El congreso no ha podido captar el escenario en que se desenvuelve la política internacional, por ello su participación ha sido ineficiente sumada la indiferencia que posee en relación a los asuntos internacionales* (Torrijos, 2009; 106).

Por lo tanto, el juego del Congreso y la Comisión Segunda en el nivel dos, logran ser importantes en tanto que su participación está consolidada a partir de las reglas de juego institucional; la ratificación, el control y la participación dentro de las políticas le dan cierto peso al Congreso para proyectar sus preferencias institucionales. Sin embargo, la Rama legislativa pierde peso frente al juego que pueda proponer el ejecutivo.

¹² Estas se distinguen entre constitucionales, legales, especiales o accidentales. Para el caso de la política exterior y las relaciones internacionales la Comisión Segunda es una Comisión de carácter permanente que comprende asuntos relativos al plano internacional, los tratados, la carrera diplomática y consular, la integración y la política internacional entre otras (Capítulo dos de la reunión y el funcionamiento).

¹³ Estas funciones se encuentran en la Constitución Política de Colombia en el artículo 150.

Los mandatos constitucionales en parte permiten que la relación entre ambas ramas le dé prioridad e importancia a la ejecutiva en materia internacional. Por ejemplo, los artículos 136 y 224 restringen la función del Congreso. El primero de estos artículos, en el inciso número dos, prohíbe al Congreso exigir al gobierno información de temas diplomáticos o sobre negociaciones de carácter reservado. Por su parte, el artículo 224 amplía la capacidad que tiene el Presidente de la República para otorgar aplicación provisional a tratados o convenios de naturaleza económica. Sin duda, estas facultades son una herramienta útil para el Ejecutivo al momento de promover las preferencias en los acuerdos internacionales (Herrera, 2003).

En términos generales, la participación del Congreso en la formulación de la política exterior afronta varias restricciones creadas desde el plano constitucional como las que el ejecutivo pueda conducir por medios informales. Al mismo tiempo el escenario del poder ejecutivo hace que obtenga mayor independencia frente al tema de la política exterior (Galán, 2007).

1.1.2 El Presidente

El presidente es jefe de estado y máxima autoridad administrativa¹⁴. La constitución delega poderes importantes al ejecutivo para dirigir la política exterior. Por ende, el peso relativo del ejecutivo le permite interpretar los temas de política internacional de manera personal sin que tenga mayores restricciones por parte de otros entes institucionales (Torrijos, 2009).

Indiscutiblemente, el régimen presidencial colombiano juega un papel importante en cuanto posee gran autoridad para la definición de políticas internas como internacionales. En particular, la toma de decisión de la política exterior evidencia decisiones centralizadas y jerarquizadas. Situación que imprime una postura única a partir de las preferencias del líder político. Esto hace que el carácter de la

¹⁴ Ver artículo 115 de la Constitución Política colombiana.

política exterior conlleva una expresión excluyente restringiendo las distintas opiniones (Hochstetler, 2008).

Vale decir, el plano constitucional le otorga al Presidente el poder de dirigir el escenario de las relaciones internacionales. Así pues, el escenario de juego del ejecutivo es mucho discrecional con lo cual puede direccionar los hilos de la política internacional. El régimen presidencialista hace que la figura del Presidente ocupe un lugar preponderante frente a otros actores gubernamentales sobre todo dentro del proceso de toma de decisión. Esto sucede tanto con la política interna como también con la política exterior, dado que el comportamiento centralista del Presidente se acentúa de manera general en la estructura de poder (Hochstetler, 2008).

El artículo 189 de la Constitución Política es explícito al conferirle al Presidente de la República las funciones de dirigir las relaciones internacionales, hacer nombramientos diplomáticos, recibir agentes diplomáticos, celebrar tratados o convenios con otros países. Como se notó anteriormente, uno de los factores que revisten de gran autonomía al Presidente se evidencia con los acuerdos internacionales¹⁵

La gran autonomía del líder en el nivel dos no es tan positiva como podría verse porque, al momento de negociar con otro país puede resultar un atributo bastante problemático. Cuando la autonomía del Ejecutivo es tan fuerte hace que su capacidad estratégica de negociación se vea reducida dado que, tiene tanta autonomía que no puede negarse en favorecer las propuestas que le pida el otro estado. Así que, la capacidad de negociación se hace tenue para el líder con mayor autonomía porque no podrá usar estrategias que le permitan ceder menos. Contrario a ello, aquel gobierno que demuestre que no puede dar más en una negociación porque dentro del nivel dos las presiones internas impiden ratificarlo,

¹⁵ Ver el artículo 224 de la Constitución política colombiana

tendrá la capacidad de obtener mayores beneficios en la negociación (Putnam, 1988).

En Colombia, tanto constitucionalmente como en la práctica, el Presidente tiene restricciones pero no son lo suficiente fuertes como para aplastar la preferencia del líder, además las presiones internas durante el proceso de negociación del Plan Colombia fueron realizadas por los grupos de Derechos Humanos o las ONG, pese a ello la poca influencia de estas y el carácter excluyente del régimen hace que las opiniones ajenas a las instituciones centrales no se tomen en cuenta (Bocchi, 2010).

En general, la autonomía que adquiere el Presidente en la política exterior es bastante fuerte. Por otra parte, la esfera Legislativa más allá de los mandatos constitucionales tiende a tener un control marginal o bajo en los asuntos internacionales y de control de poder, hecho que deja más libre al presidente para actuar (Herrera, 2003).

Según la Constitución, el Congreso y el Presidente son los dos actores más importantes en la participación de la política exterior. Sin embargo, delega más opciones de juego institucional al Ejecutivo en el proceso de negociación internacional. Por ejemplo, la Comisión Asesora es un órgano consultivo del Presidente de la República, este órgano está referenciado por la Constitución como otro de los actores llamados a participar en la toma de decisión de la política exterior¹⁶.

1.1.3 La Comisión Asesora de Relaciones Internacionales

La Comisión Asesora de Relaciones Internacionales cumple un papel fundamental sobre todo como institución de consenso interno sobre la política exterior

¹⁶ Ver el artículo 225 de la Constitución política colombiana

colombiana. El papel desempeñado por la Comisión ha sido fuerte en la política internacional, en general sobre temas limítrofes¹⁷.

La Comisión es una organización restringida a la que solo pertenecen los ex Presidentes de la República, el Canciller, seis representantes del Congreso y dos representantes personales del Presidente (Cardona, 2001). Este organismo es cuerpo consultivo del Presidente de la República. Por ello, dentro de esta se estudia los asuntos que el presidente someta a consideración¹⁸. La Comisión llama la atención porque es una de las instituciones del escenario gubernamental del presidente para construir alianzas y mover fichas alrededor de las instituciones que le permitan fortalecer su discurso y persuadir con sus preferencias.

Institucionalmente, las modificaciones hechas por el ejecutivo¹⁹ a la burocracia relacionada con la política exterior, han conseguido ampliar las funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores como organismo básico de ejecución de la política internacional. Sin embargo, como afirma Ardila, el proceso de toma de decisiones en Colombia está revestido de instancias ad hoc, por lo tanto es necesario impulsar marcos más institucionalizados y una fuerte participación del Ministerio de Relaciones Exteriores en el proceso de toma de decisión (Ardila, 2009)

1.1.4 El Ministerio de Relaciones Exteriores

El Ministerio de Relaciones Exteriores es un organismo institucional que tiene como función formular y proponer al Presidente la política exterior, ejecutarla en combinación con diversas entidades y organismos del estado, evaluarla y

¹⁷ Aunque este no es el único caso, lo ejemplificamos por su gran labor. La participación de la Comisión se basó en preparar una postura unificada sobre la demanda impuesta por Nicaragua a Colombia ante la Corte de la Haya. Ver en Cardona (2001).

¹⁸ Ver la ley 68 de 1993

¹⁹ Por medio del artículo 189 inciso 11 el ejecutivo crea decretos leyes, en materia de política internacional los distintos decretos ley del ejecutivo han venido ampliando las funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores. Ver en la Ley 489 de 1998, Decreto 00110 de 2004, el Decreto 2884 de 2008 y el Decreto 3355 de 2009.

ajustarla, además de ejercer las demás atribuciones que le confiera la ley o el presidente de la República²⁰

El Ministerio es el organismo donde se estructura las relaciones internacionales del país. Este organismo, además de su influencia en la orientación y decisión de las relaciones exteriores, actúa como instancia de ejecución de tratados y convenios internacionales.

Las funciones del Ministerio han estado caracterizadas por el fenómeno del fraccionamiento; según Borda, se ha concentrado muchos esfuerzos en los temas limítrofes con Venezuela olvidando otros asuntos importantes (Borda, 1997).

La labor que debe desempeñar el Ministerio dentro de la estructura organizacional es muy amplia debido a que la actuación de las cancillerías corresponde a las variadas designaciones que hace el Ejecutivo. Además, las Cancillerías han visto disminuido su papel frente a los nuevos entes especializados en temas económicos y comerciales (Ardila, 2009). Los altos niveles de fragmentación de la política exterior se agudiza con la creación de oficinas internacionales en diversas instituciones públicas y privadas (Torrijos, 2009).

La fragmentación de la política exterior deja ver el grado de autonomía de los distintos ministerios en adelantar estrategias institucionales según la importancia de sus objetivos misionales. Esta característica dificulta en muchos casos la coherencia de la política exterior. Sin embargo, pese a la fragmentación el líder político tiende a designar las organizaciones que deben participar en la formulación como en la ejecución de la política exterior.

1.1.5 Los Partidos Políticos y los Medios de comunicación

El manejo de los asuntos internacionales en Colombia no ha movido controversia, por el contrario han sido consensuales es decir, que han contado con el apoyo de

²⁰ Decreto 3355 de 2009/7 de septiembre.

los dos grandes partidos tradicionales colombianos Partido Conservador y Partido Liberal (Borda, 1997; 34). La Constitución Política no les brinda el espacio a los partidos políticos en la toma de decisiones en la política exterior. Además, el poco interés de estos por los temas internacionales se suman a los factores favorables de autonomía del ejecutivo (Galán, 2007).

Por su parte, los medios de comunicación escrita no tienen injerencia en el proceso de toma de decisiones debido a su carácter cerrado. Además, los diarios toman postura sobre determinada política cuando ya han sido adoptadas y no, durante la discusión de la misma. Según Sandra Borda (1997) esta difícil situación hace que el impacto de los medios en los temas de política internacional sea tenue y sin trascendencia. Además de ello, la postura que puedan tomar los diarios no influye en la percepción del gobierno para que modifique una decisión.

Sin duda, los rasgos estructurales de la política exterior son la ausencia de políticas de estado, en general son políticas ad hoc o de cuatrienio que impiden la continuidad y permanencia de la política exterior, el proceso de toma de decisiones es cerrado, excluyente y no tiene participación el sector de la sociedad civil (Ardila, Cardona, Tickner, & Herrera, 2002).

En términos generales, el proceso de la toma de decisiones con respecto a la política exterior se encuentra atravesado por factores tan determinantes como los son: el régimen presidencialista, la autonomía del ejecutivo frente al escaso interés y participación del Congreso y de los partidos políticos en materia externa, la falta de representación en el Estado de los diversos sectores de clase, la baja participación de los ciudadanos²¹ y de la opinión pública en la política exterior.

Según el juego de dos niveles, las presiones de los grupos internos hacia el ejecutivo son importantes en tanto logran influenciar las políticas que se tejen desde la Presidencia (Putnam, 1988). Sin embargo, históricamente la influencia de

²¹ Recientemente los estudios realizados en el libro Colombia y el Mundo demuestran que la mayoría de los colombianos manifiestan gran interés en los temas internacionales, entre estos defienden los valores democráticos, la legalidad en la migración, gran empatía con la región, confianza en Estados Unidos. Sin embargo, no conocen de los temas de política exterior se podría decir que esto es un tipo de opinión

los grupos internos en el gobierno colombiano han sido tan débiles que dejan precedentes de una actuación coyuntural en el tema internacional (Ardila, 2009). También se debe destacar que depende de la política internacional que se negocie, la participación de los grupos puede ser más dinámica influenciando al gobierno, esto se da cuando es identificable la distribución entre costos y beneficios alrededor de los grupos internos.

1.2 NIVEL DOS ESTADOUNIDENSE

Estados Unidos es una república federal que funciona con una democracia representativa y con un régimen presidencialista. Su sistema político contiene la idea de la separación de poderes entre el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial (LaFeber, 1994). La Constitución Política le confirió poder al Congreso, al Presidente, a los Tribunales Federales y a la Corte Suprema como máximos órganos de poder y de dirección del estado federal. Sin embargo, solo el ejecutivo y el legislativo han jugado históricamente un papel significativo en el tema de la política exterior (Toinet, 1994).

El nivel interno estadounidense llama la atención sobre las bases domésticas e institucionales conforme a la formulación de la política exterior. Esto permite conocer la importancia de los contrapesos que se dan entre el Presidente y el Congreso, además de la importancia que tienen las demás instituciones burocráticas en el diseño de la política exterior. El nivel interno es el escenario que permite comprender las reglas de juego. El líder negociador puede tener mayores presiones dependiendo de la autonomía institucional y de las reglas informales que este direcciona en el plano interno.

1.2.1 El Congreso

La participación del Congreso en la formulación de la política exterior norteamericana y su incidencia sobre otros países ha llevado a algunos a argumentar que el impacto de su actividad legislativa se ha internacionalizado con el tiempo (Meernik, 2004). Precisamente, la importancia de la actividad del

Congreso en aprobar leyes hace que distintos actores²² participen en el proceso para ser beneficiarios de la asignación de fondos (Castro, 1998).

El Congreso norteamericano cumple el papel de aprobar la legislación, autorizar y asignar fondos monetarios para la puesta en marcha de los programas gubernamentales. Esta característica se convierte en una facultad del Congreso para influir en el proceso de decisión de la política exterior y la de constreñir al ejecutivo.

Constitucionalmente, el Congreso tiene autoridad en materia de política exterior. Entre sus facultades esta aconsejar y ratificar tratados, también ratificar los nominados por el presidente para ocupar cargos ejecutivos, embajadores y en la Corte Suprema, declarar la guerra y regular el comercio exterior. Es un hecho que la Constitución Política entregó al Congreso un papel importante con respecto a los temas de política exterior.

Para cumplir las funciones designadas por la constitución, el Congreso cuenta con una organización compuesta por el *speaker*, el presidente pro-tempore, el líder del Senado y los presidentes de los distintos comités y subcomités (estos a su vez, se clasifican en Comités Permanentes, Conjuntos, Selectos y Especiales) (Meernik, 2004).

En materia de política exterior, el Congreso y el presidente se han relacionado de manera conflictiva. El ejecutivo muchas veces ha actuado sin consultar al Congreso, esta situación se hace visible en tiempos de crisis y guerra (Toinet, 1994). Aunque los debates entre ambas ramas de poder han sido históricos, el Congreso ha sostenido la idea del control recíproco como fundamento

²² estos actores pueden ser; el electorado, la opinión pública, los grupos de interés, los medios de comunicación, las agencias, departamentos ejecutivos y embajadas extranjeras

constitucional mientras que el ejecutivo ha planteado que la estructura legislativa constriñe las acciones del presidente para actuar conforme al interés nacional²³.

Al igual que en el caso colombiano, el peso del Congreso se ve relativizado frente al poder del ejecutivo, ya que los acuerdos ejecutivos²⁴ se refieren al mandato que posibilita al Presidente ratificar un acuerdo sin pasar por el debate en el Congreso.

Una de las restricciones que posee el ejecutivo norteamericano como el colombiano, es que al momento de negociar con el legislativo se encuentra con un organismo fragmentado revestido de múltiples intereses y con una temporalidad organizativa. La restricción está relacionada con las distintas coaliciones de los partidos y preferencias de los parlamentarios. Por ello, el ejecutivo norteamericano presta mucha atención a los periodos electorales dado que una mayoría parlamentaria a su favor puede eventualmente aprobar sin tantas restricciones las políticas de su preferencia. Con respecto a la temporalidad, los Representantes de la Cámara son elegidos cada dos años y los Senadores²⁵ se eligen cada 6 años. En este panorama, la Cámara es la más vulnerable a las presiones sociales y regionales por la rápida renovación de curules.

En general, el legislativo tiene como función servir de contrapeso a la Rama ejecutiva, formular la política exterior a través de resoluciones y declaraciones, convirtiéndose así en un actor muy importante porque cumple un papel muy activo en la vigilancia de la política exterior, situación que lo convierte en el principal medio de constreñimiento de las preferencias del Presidente.

²³ los ex presidentes Gerald Ford y Jimmy Carter sostenían la necesidad de aumentar el poder en manos del presidente a causa de la naturaleza burocrática del Congreso. Según ellos, había demasiada burocracia para gestionar eficazmente la crisis, especialmente las crisis graves e importantes. Ver Jared (2006)

²⁴ Un acuerdo ejecutivo para EE.UU. tiene los mismos efectos que un tratado internacional bilateral e implica derechos y obligaciones muy importantes para las dos partes.

²⁵ Cada dos años hay elecciones, pero tan solo se renueva un tercio de este, es decir los que cumplen 6 años

1.2.2 El Presidente

Los arquitectos de la constitución no dejaron claro quiénes debían ser los organismos responsables de la política exterior. Pese a ello, la evolución del estado y su participación en el sistema internacional ha hecho que el ejecutivo actúe de manera significativa en política internacional (Castro, 1998). Por tanto, el patrón histórico de la política exterior en Norteamérica ha sido la preponderante participación del presidente en la formulación de la política exterior. Esto se convierte en la práctica en objeto de controversias en tanto que el desarrollo del sistema político designó límites a los poderes y controles recíprocos (LaFeber, 1994).

El sistema político norteamericano estuvo diseñado para ser un modelo complejo donde el poder no se pudiera concentrar y así mismo involucra la idea del juego de contrapesos (LaFeber, 1994). Pese a ello, Los temas de política exterior han servido como instrumento del ejecutivo para crear un sistema institucional extenso y centralizado en el cual el ejecutivo es quien prevalece la mayoría de las veces (Foley, 2008).

La división de poderes en Estados Unidos históricamente no ha sido muy fuerte debido a que los factores críticos internos e internacionales, dinamizan el rol del presidente a la concentración de poder. Sin embargo, la actuación personalista jugada por el Presidente depende del liderazgo presidencial y la manera cómo se interpreta los problemas y soluciones en el sistema internacional (Toinet, 1994).

El papel del ejecutivo en materia de política exterior ocupa primacía en el proceso de toma de decisión de la política exterior. La constitución de Estados Unidos en el artículo 2 sección 1 deposita el poder ejecutivo en el Presidente de la República. La preeminencia del presidente en los asuntos de política exterior se deriva de manera parcial de la autoridad que le otorga la constitución así como la interpretación judicial, la importancia, las costumbres y la tradición adquirida por esta rama (Castro, 1998).

El Presidente es el Jefe de Estado²⁶ y de Gobierno de los Estados Unidos. La estructura de la Rama ejecutiva se caracteriza por incorporar un alto número de organismos que sirven al ejecutivo a desempeñar su labor no solo en el ámbito interno sino también en el internacional. Dentro del organigrama se encuentra la Presidencia que a su vez se compone por el Presidente y la oficina Ejecutiva. Los componentes organizativos más esenciales en el proceso de formulación de la política exterior son: la Oficina de la Casa Blanca (White House Office); la Oficina de Administración y Presupuesto (Office of Management and Budget), la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos y el Consejo de Seguridad Nacional (National Security Council) (Castro, 1998).

Según Michael Foley, el proceso de toma de decisión de la política exterior revela los efectos políticos, constitucionales e institucionales que evolucionan haciendo que la toma de decisión cambie a favor de una matriz funcional y centralizada. A medida que Estados Unidos incrementó su posicionamiento en el sistema internacional logró poner énfasis en la racionalidad, la especialización y en la gestión de su burocracia. Sin embargo, la Presidencia, como órgano principal del poder ejecutivo, ha jugado un rol importante en la centralización del poder, aunque ha tenido fuertes restricciones por parte del Congreso y la opinión pública (Foley, 2008).

El Congreso ha pasado de ser una institución con roles pasivos, grande, descentralizada, desordenada a convertirse en un actor que responde y actúa como compañero del poder ejecutivo para conducir la política exterior. A pesar de la centralidad que ha mantenido el poder ejecutivo, el Congreso también ha tenido momentos en que se impone²⁷. Con lo cual, ha jugado roles de competición y cooperación con la rama ejecutiva (Foley, 2008).

²⁶ La constitución confiere poderes al ejecutivo y sitúa al presidente como jefe ejecutivo y comandante en jefe de las fuerzas armadas, además las Cortes le han conferido un amplio poder en la política exterior como actor que conduce los asuntos en la esfera de las relaciones internacionales. ver en Castro (1998).

²⁷ La imposición del Congreso se ha denominado Congreso imperial en contraposición de la presidencia imperial. Ver Foley (2008).

El sistema político norteamericano muestra que por más autonomía que pueda tener el presidente, tiene una barrera institucional que restringe la actuación personalista del presidente. Tampoco se puede olvidar que en temas no coyunturales el carácter vigilante del Congreso es más fuerte pero, en tiempos de crisis la historia muestra que el ejecutivo actúa según su percepción.

1.2.3 Consejo Nacional de Seguridad

Dentro del organigrama de la Presidencia, el Consejo Nacional de Seguridad (CNS) es el órgano que posee el ejecutivo para diseñar las políticas internacionales y permite conocer los temas que son importantes alrededor del mundo. Por lo tanto, se encarga de formular la política y ejecutarla a través de este organismo. Además, el CNS no posee una burocracia profesionalizada sino un grupo escogido por el ejecutivo con lo cual la posición del CNS se erige a partir de la preferencias del líder.

El CNS surgió en 1947 como parte del proceso de institucionalización que emprendió Estados Unidos a fin de adecuar las funciones del estado a los imperativos de participación activa en los asuntos internacionales. Por ello, la creación del CNS es un intento de contar con un órgano formal, colegiado para superar la improvisación y la falta de coherencia de la política exterior que se había evidenciado en la Segunda Guerra Mundial. A lo largo de su desarrollo institucional, el CNS identificó a dos elementos estructurales que han ganado una relativa independencia el uno del otro: el Consejero de Seguridad Nacional y el *staff* del Consejo de Seguridad. Dentro de la rama ejecutiva se sitúa el CNS que funciona como órgano deliberativo de carácter asesor. Sus miembros son el Presidente, el Vicepresidente, el Secretario de Estado, el Secretario de Defensa, el Director de la Central de Inteligencia y el Presidente de la Junta de Jefes del Estado Mayor Conjunto (Castro, 1998).

El CNS es importante porque dentro de este organismo es donde más se concentra los temas de política exterior. También ha sido catalogado como un espacio de discusión para la formulación de la política exterior de ahí que, su

impacto trasciende el ámbito de las estructuras ejecutivas hasta desarrollar funciones consultivas con el Congreso y actividades de diplomacia pública (Castro, 1998).

1.2.4 El Departamento de Estado

El Departamento de Estado tiene la misión de representar al gobierno de Estados Unidos en el exterior. Además, asesora al presidente en la formulación y ejecución de la política exterior. El primer objetivo del departamento en la conducción de las relaciones exteriores está en promover la seguridad y el bienestar de Estados Unidos (Castro, 1998). El Departamento de Estado está organizado de manera jerárquica, en la que el Secretario de Estado ocupa un lugar relevante por su condición de asesor del presidente en materia de política exterior, cuya función va desde la negociación de tratados con otras naciones, la representación de Estados Unidos ante un número considerable de países y organismos internacionales, recomendar políticas y ejecutarlas, entre otras.

Un rol importante de este organismo es que se mantiene en consulta frecuente con el público estadounidense, el Congreso y las demás instituciones y agencias ejecutivas, además de los gobiernos extranjeros. Por otra parte, el Departamento tiene la facultad de negociar tratados y acuerdos con otros países (Toinet, 1994). Esta característica hace que el departamento de estado tenga la cara de Janos, en tanto que debe ser congruente con las preferencias internas y el desarrollo de estrategias internacionales.

Los roles individuales dentro de la burocracia son importantes debido a que el Departamento de Estado logra su mayor participación en el contexto institucional sólo si el Secretario de Estado obtiene la confianza del presidente (Castro, 1998). El puesto²⁸ de Secretario de Estado es importante porque puede influenciar la esencia de la política exterior en tanto que como asesor ayuda a determinar las

²⁸ También el Asesor del Consejo de Seguridad Nacional cuenta con un buen escenario para influir y convencer al presidente sobre determinada política internacional.

preferencias del líder negociador así como las posibles estrategias durante la negociación internacional.

En términos de estructura organizacional, se observa que el Departamento de Estado es pequeño comparado con el Departamento de Defensa. Según Castro (1998) en teoría el Departamento de Estado es el centro de la política exterior norteamericana. Sin embargo, está mal equipado para desempeñar un rol más relevante.

Contrario a lo que sucede en Colombia los distintos entes burocráticos restringen la acción del ejecutivo, dado que la burocracia profesional se convierte en cuello de botella para la fluidez del proceso de toma de decisión. Sin embargo, las estrategias internas, los juegos institucionales pueden estar direccionados por el rol de las agencias ejecutivas que buscan un resultado a su favor.

1.2.5 Los Think Tanks, los grupos de interés y el Lobby

En Estados Unidos, el papel de los *Think Tanks* en la política exterior es importante, en cuanto generan un nuevo esquema de pensamiento entre los actores que toman las decisiones (Haass, 2002). Los centros de investigación llegan a un número de 2000 en Estados Unidos y su composición es heterogénea y varían en alcance, financiamiento, ideas y ubicación²⁹ los centros utilizan también los medio de comunicación para influir en la opinión y la política, forman relación estrecha con la burocracia que busca asesoramiento de estos centros de análisis (Abelson, 2002). En términos generales, los *Think Tanks* son importantes porque compiten por configurar la opinión pública y las preferencias de los tomadores de decisión, la manera como deciden influenciar dependen de sus

²⁹ Existen varias organizaciones dedicadas a los temas regionales como Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS), Fundación Carnegie para la Paz Internacional, la Fundación Heritage, el Instituto Estadounidense de la Paz (USIP), la Fundación Carnegie para la Paz Internacional (CEIP), la Institución Brookings, la Institución Hoover, el Instituto de la Empresa Norteamericana (AEI), el Instituto de Investigación de Gobierno (IGR) entre otras. Ver en Agenda de la política exterior estadounidense (2002)

recursos y mandatos: Los centros como RAND³⁰ influyó sobre la ampliación de la OTAN en 1990 (Asmus, 2002) y la Fundación Heritage con su influencia en el debate sobre la defensa contra Misiles (Spring, 2002).

Por otra parte, la participación de los grupos de interés en la formulación de la política exterior depende de la política en cuestión. En el segundo nivel se encuentran los grupos de interés que presionan al gobierno, para lograr sus preferencias. Lo que buscan es ver reflejado en el acuerdo final sus intereses. La tarea del grupo negociador en el nivel dos es lograr una coalición con los grupos internos y de esa forma, expandir su poder negociador en la arena internacional, pero la consecución de eso depende de las coaliciones domésticas con los grupos más importantes (Putnam, 1988).

Por otra parte, en términos generales la opinión pública está mal informada y no tiene interés en los asuntos internacionales la única manera de que influyan fuertemente depende de que tan organizados estén los grupos que se movilizan (Tate, 2009).

Por otra parte, el *lobby* es una forma características que adoptan los círculos empresariales del sector privado y la sociedad civil para influir en el proceso de formulación de la política (Toinet, 1994). El impacto del lobby en el juego interno se manifiesta en el proceso de elaboración de las políticas interna y externa, los grupos logran mayor fuerza con vínculos estrechos con otros grupos de intereses socio-económicos, políticos e internacionales, sobre todo del sector privado de los negocios (Castro, 1998). La influencia del lobby en la política exterior es determinante, un ejemplo de ello es el lobby pro israelí³¹ ha jugado un papel importante en la toma de decisión de la política exterior norteamericana este grupo evidencia su actividad dentro del Estado. El lobby ha estructurado canales de

³⁰ La Corporación RAND fue formalmente incorporada como una empresa sin fines de lucro en 1948 y surgió de un proyecto de investigación y desarrollo de posguerra establecido para la Fuerza Aérea norteamericana. Su nombre se deriva de la contracción de "Research and Development". Hoy día es una de las organizaciones de investigación política más grandes de Estados Unidos y recibe subsidios del gobierno como de distintas fundaciones.

³¹ La American Israel Public Affairs Committee AIPAC. Ver Saba (2010)

entendimiento con el Congreso y el ejecutivo, utilizan el discurso ideológico, la influencia electoral y la influencia a través del dinero que les otorgan a los partidos políticos (Saba, 2010).

2. ENTORNO DE LA PRIMERA VERSIÓN

La primera versión del Plan Colombia evidencia la imposición de los líderes negociadores sobre su electorado. Tanto Clinton como Pastrana dirigieron la órbita interna tratando de convencer a los grupos sobre los beneficios de la política de cooperación bilateral. Ambos líderes impulsaron un juego que estuvo determinado por las preferencias personales, el rol de los jugadores y la autonomía institucional. A partir de estos factores, los líderes se concentraron en crear una primera versión del Plan sin tener en cuenta a los grupos internos. Por lo tanto, las preferencias de los líderes se distanciaban de los objetivos que los grupos tenían del acuerdo internacional.

El objetivo de este capítulo es exponer los factores del nivel dos que fueron determinantes a la hora de crear la primera versión del Plan Colombia.

2.1 PRIMERA VERSIÓN DEL PLAN COLOMBIA

El Plan Colombia se convirtió en una prioridad para el presidente Pastrana durante todo su cuatrienio *El Presidente Pastrana definió la paz como una prioridad central de su Gobierno y el Plan Colombia es una estrategia integral de desarrollo social* (Fernández de Soto, 2000: 520). Las distintas etapas en las que se movió el Plan resultaron exhaustivas y de cambio institucional para el gobierno Pastrana. En primer lugar, Pastrana presentaría el Plan Colombia dentro del Plan de Desarrollo en 1998, luego reformula el Plan Colombia en 1999, más adelante lo negocia con el gobierno de Bill Clinton en 2000 y por último lo ejecuta a partir de 2001.

Una de las etapas más importantes en todo el proceso de negociación fue la primera versión del Plan Colombia³². En 1998 en Puerto Wilches, el presidente Pastrana exhibía ante la opinión pública nacional la primera versión del Plan Colombia. Esta versión fue incrustada dentro el Plan Nacional de Desarrollo como instancia de apoyo para la política de paz y como motor de soluciones a los graves problemas que enfrentaba el país (Fernández de Soto, 2000). Si bien Pastrana había propuesto un Plan Marshall durante su campaña presidencial, al denominarlo Plan Colombia lo acercaba hacia el contexto de las necesidades de Colombia (Godoy, 2003).

Esta primera versión del Plan Colombia no era un mero discurso oficial donde se enumeraban los problemas del país sino que trascendía en tanto que aceptaba los orígenes del conflicto y su relación al problema de las drogas. Según Ramírez, (2001) esta primera versión aparece como el eje articulador de la política de paz que buscaba crear condiciones y transformaciones económicas, sociales, culturales y ambientales necesarias para la sostenibilidad de la paz a largo plazo.

La característica fundamental del Plan era el reconocimiento de la ayuda externa para ejecutar los proyectos específicos. La Tabla 1 recopila los puntos importantes de la primera versión del Plan. En primer lugar, podemos ver que el Plan tenía como objetivo fundamental agrupar factores para la creación de la paz, por ello los campos de acción se relacionaban a temas económicos, atención humanitaria, fortalecimiento institucional, mejoramiento de la infraestructura y la protección ambiental. Por otra parte, el Plan vinculaba la primera fase de ejecución en el sur del país que posteriormente se implementaría en todas las regiones afectadas por el conflicto y de presencia de cultivos ilícitos. Según Ramírez, la primera versión revelaba una perspectiva no militar en la cual se trascendía de un modelo de

³² Sobre las distintas versiones del Plan Colombia existe un gran debate. Funcionarios del gobierno apelan a la existencia de un solo plan y reconocen que los demás son ampliaciones que se hicieron conforme a las exigencias de los distintos países o regiones cooperantes. En el plano académico algunos analistas plantean la existencia de cuatro versiones (Ramírez, 2001), otros dicen que existen dos versiones (Cardona, 2001), (García, 2001), (Romero, 2001). Pese al debate, esta investigación se concentra en reconocer dos cambios: la primera formulación de 1998 y la segunda formulación en 1999, una basada en aspecto socio-político y la otra con un fuerte componente militar.

represión, policía, justicia y prisión a un modelo preventivo y pedagógico que no olvidaba las acciones de control de las drogas ilícitas (2001).

TABLA 1
PRIMERA VERSIÓN DEL PLAN COLOMBIA CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ 1998-2002

Presentación: Diciembre

Objetivo central	Crear condiciones económicas, sociales y ambientales, que proporcionen una paz integral y que estimulen la participación y concertación social
Causas de la violencia	La pobreza, la desigualdad social y económica, la falta de participación política, el vínculo entre el conflicto y el tráfico ilegal de drogas
Campos de acción	Desarrollo económico Atención humanitaria Fortalecimiento institucional Mejoramiento de infraestructura Protección ambiental
Área geográfica	Todas las zonas de conflicto y de presencia de cultivos ilícitos
Perspectiva del modelo	No militar, con contenido preventivo y pedagógico.

Fuente: elaboración propia, basado en Socorro Ramírez (2001)

2.2 PREFERENCIAS DE LOS LÍDERES

Con la llegada del gobierno de Andrés Pastrana, las relaciones bilaterales con Estados Unidos empiezan a tener cambios positivos en tanto los flujos y canales diplomáticos volvieron a restablecerse (Rojas, 2001). El presidente Clinton daba voces de aliento sobre el buen camino democrático que empezaba con Pastrana (Jean, 1998).

Sumada la reconstrucción de las relaciones con Estados Unidos, un ambiente de favorabilidad interna³³ vivía Pastrana durante el primer año de su mandato. Esta situación posibilitó la presentación del Plan Colombia y sus objetivos como la redención de las zonas deprimidas del país y la atención a las víctimas de la violencia. Este Plan era parte de las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo que buscaba ser vehículo para la inversión social y la participación con la insurgencia en el plano operativo de los proyectos (Borda, 1999).

La manera como el gobierno colombiano y estadounidense impulsaron sus propias preferencias tiene mucho que ver con el contexto y el aprovechamiento de su autonomía como jefes de estado. Esto determinaría el marco de las primeras negociaciones. Las preferencias de ambos grupos negociadores estaban relacionadas con la búsqueda de los beneficios a favor del estado en el plano internacional bajo la concepción personal de los líderes. Para este fin, el negociador gubernamental siempre contará con cierto grado de apoyo por parte de aquellos que se sientan al frente en la mesa negociadora del nivel uno (Putnam, 1988).

2.2.1 El Plan Nacional de Desarrollo: Cambio para construir la paz

El Plan de desarrollo de Pastrana consideró dos problemas graves, el conflicto armado y el mal desempeño económico (**Ver Gráfico 2**). Estas consideraciones se deben a las condiciones que planteaba el escenario político interno, a partir de allí el gobierno los pone en un nivel alto de importancia. La salida rápida a la crisis interna se relacionaría con el acuerdo de paz y el manejo de la política fiscal. Estos fueron los temas que se incorporaron a la agenda gubernamental y se relacionaron en todo un espectro de políticas internas e internacionales (Tenjo, 1999).

³³ Una encuesta realizada por Napoleón Franco para el periódico El Tiempo demostró que el 57 % de los colombianos considera que el presidente hace las cosas bien y un 39% cree que hace las cosas mal. Esta encuesta fue realizada en noviembre de 1998.

Durante su candidatura, Pastrana había concebido la idea del Plan Colombia aunque inicialmente fue llamado Plan Marshall. A partir de este, incorporaba la ayuda internacional. Como candidato avalaba la importancia de la participación de la comunidad internacional en los esfuerzos de paz (García, 2001). Pero el gran logro en 1998 del presidente Pastrana fue convencer al gobierno estadounidense de que los cultivos ilícitos y el conflicto armado se originan por factores sociales, y que sólo con un exitoso proceso de paz y el estado reconstruido, se podría enfrentar eficazmente el problema del narcotráfico. (Blumenthal, 2000).

La política de paz de Andrés Pastrana se basaba en darle fin al conflicto interno, estructurar las bases para una paz duradera y enfatizar en el tratamiento de los temas de orden económico, político y social. Entre los componentes estratégicos del Plan Nacional se encontraba el Plan Colombia como programa para actuar en las zonas más deprimidas en términos sociales y económicos (Borda, 1999).

Aunque las preferencias de Pastrana no se alejaban de las necesidades internas, durante el inicio de la elaboración del Plan Colombia no estuvieron relacionadas con la postura de los grupos sociales. Es decir, fue un marco interpretativo personal e institucional de los problemas del estado colombiano. Como apuntan varios analistas, la formulación del Plan se hizo sin la participación del Congreso, de sectores político o la sociedad civil (García, 2001) (Ramírez, 2001).

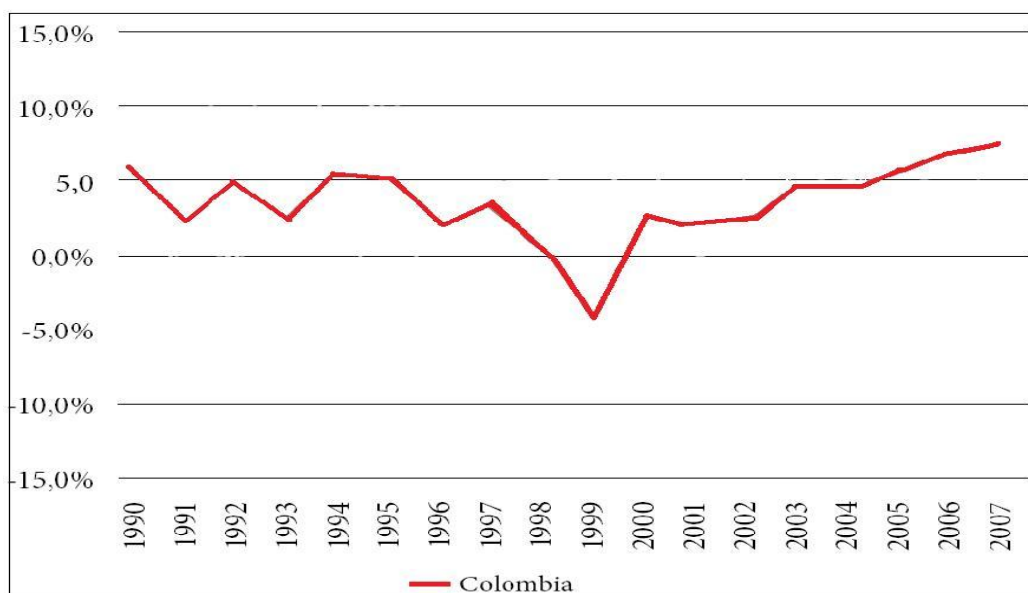
Para Horacio Godoy, el hecho que Pastrana escogiera a Puerto Wilches³⁴ para presentar el Plan Colombia estaba relacionado con el propósito de insistir en que no se daría vuelta atrás al proceso de negociación y estaba dispuesto a dar concesiones para la zona de despeje exigida por las FARC (2003).

³⁴ Municipio ubicado en el Departamento de Santander. Su importancia radicaba en que podría servir como espacio para la negociación de paz entre el gobierno y guerrilla. Sin embargo, el lugar luego fue descartado. Ver en Godoy (2003).

En diciembre de 1998 la Presidencia de la República, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y el Departamento Nacional de Planeación publican un documento llamado Plan Colombia (García, 2001). Este primer Plan imprimía una serie de políticas de convivencia y seguridad ciudadana, que dejaba de lado la estrategia tradicional y se concentraba en un plano más social y pedagógico. El gobierno entonces se hacía autor del plan insistiendo en la política de paz con campos de acción en materia productiva, infraestructural, humanitaria, institucional y ambiental.

El siguiente gráfico se encuentra una apreciación porcentual del crecimiento económico colombiano desde 1999 hasta el 2007. El crecimiento de 1990 se encontraba en 5.3%. Sin embargo, a partir de 1997 sufre un decrecimiento acelerado prolongándose hasta 1998 y 1999 como los años más críticos de recesión económica con un porcentaje de -4.2. Este índice de recesión económica, evidencia el periodo de gran crisis durante el gobierno Pastrana por tanto su postura de reconstrucción del estado estaba apalancada en la idea de ayuda internacional para mejorar el contexto interno colombiano.

GRÁFICO 2 TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DEL PIB



Fuente: César Ferrari (2010)

2.2.2 Conferencia de Miami y Proyecto Houston

En sus discursos de campaña, Clinton había prometido dar un giro a la política antidroga en la cual buscaba combatir la demanda dado que la Iniciativa Andina había fracasado. La reorientación se basó en la disminución de la cooperación con Colombia. Sin embargo, para 1995 los republicanos obtuvieron la mayoría en ambas cámaras y esto llevó al endurecimiento de la estrategia contra las drogas y se elevó el nivel de presión diplomática (Tate, 2009).

La Cumbre de Miami de diciembre de 1994 reunió a los países del Hemisferio occidental con el fin de discutir las políticas que debía impartir Estados Unidos para la región. En tal medida, Washington se dispuso a tener una relación de colaboración y menos impositiva revestida de metas comunes caracterizadas por el mantenimiento de la democracia, la expansión de los mercados y la eliminación de la pobreza (Franco, 1994).

Particularmente, en los inicios el primer mandato del presidente Clinton, no se prestó mucha atención al problema de las drogas. Sin embargo, desde 1995 en adelante se inició un importante cambio que estaría signado por un gran protagonismo de los republicanos y su discurso en la lucha contra las drogas. A puertas de un nuevo proceso electoral a la Presidencia, los republicanos, que controlaban el Congreso, comenzaron a enfatizar la debilidad de Clinton como líder a la hora de hacer frente al problema de la droga, y lo señalaron como principal culpable del aumento de consumo de drogas. Los republicanos se basaban en las encuestas que mostraban un alto consumo de drogas por parte de los adolescentes estadounidenses (Díaz, 2002).

Según Borda (1999), institucionalmente el proceso de paz aseguraba la resolución del narcotráfico colombiano y el mejoramiento institucional. Para el gobierno de Clinton, dicho escenario produciría credibilidad como fórmula de solución al

delicado asunto de la estabilidad en el hemisferio occidental. Por ello, el interés de Clinton y del Departamento de Estado en apoyar el proceso de paz.

Durante su segunda administración (1997-2001) Clinton y el Departamento de Estado organizaron un encuentro en Houston, Texas, en 1998, de manera que convocaron a varios países latinoamericanos, sobre todo a países centroamericanos con el fin de dialogar sobre las estrategias más relevantes que debían estar durante un proceso de paz. También en Colombia, la embajada norteamericana organizó una reunión en Cartagena e invitó a líderes de ONG, profesionales en el tema del proceso de paz, miembros de las fuerzas armadas y expertos del tema de paz de países como Guatemala y El Salvador para discutir temas concernientes a posibles soluciones de paz en Colombia (Rojas, 2001).

Durante sus dos administraciones, las preferencias del presidente Clinton se incorporaron a la idea de prevención y control de drogas, al tiempo que instauró una perspectiva relacionada con los consumidores como actores claves en la lucha global contra el narcotráfico, sin dejar de lado el control en los países productores. Aunque las preferencias de Clinton estuvieron siempre torpedeadas por la postura de los republicanos y algunos actores dentro de la burocracia, Clinton no se interesó en resolver las disputas de los grupos que lo presionaban sino en temporadas electorales (Guáqueta, 2001).

3. FASE DE NEGOCIACIÓN

El Plan Colombia fue elaborado a partir de una perspectiva personal del presidente Pastrana, sometida a la mirada del presidente Clinton. Los viajes a Washington hechos por Pastrana durante y posteriormente a su elección como presidente, mostraba la fuerte relación de ambos líderes, sobre todo del flujo de información sobre la posturas relacionadas con el Plan Colombia. Las visitas del nuevo presidente colombiano y su buena imagen ante el gobierno americano dieron lugar a una más amplia colaboración entre ambos países (Jean, 1998).

3.1 Reglas de juego de Colombia

Colombia posee un marco institucional para la formulación de políticas exteriores basado en la figura del presidente, cuestión que determina la postura coyuntural y gobiernista de las relaciones. Muchos analistas consideran que Colombia tiene un camino muy largo por recorrer en materia institucional sobre el tema de política exterior (Ardila, Cardona, Tickner, & Herrera, 2002). La utilización de marcos ad hoc son característicos en la formulación de la política exterior colombiana, esto refleja la inexistencia de una estrategia consolidada que se pueda utilizar en distintos periodos de gobierno. Por tanto, la estrategia que se utiliza depende más del rol que juegue el líder y su relación con los grupos internos para impulsar el conjunto de ganancias.

Las reglas formales de juego en Colombia están estructuradas a partir de la Constitución política de 1991, esta carta reconoce al Congreso su capacidad para ratificar tratados internacionales, a la Comisión Asesora como cuerpo consultivo al servicio del Presidente de la República y sustancialmente el presidente es reconocido como el actor que tiene la función de dirigir las relaciones internacionales (Art 189 inc. 2). La naturaleza presidencialista del régimen político colombiano resalta la figura del presidente como actor principal para dirigir las políticas en el plano internacional. Las reglas de juego colombianas posibilitan un tipo de juego muy personal apalancado en las preferencias del líder y con ello, la capacidad de armar el conjunto de ganancias sin ningún tipo de restricciones. El presidente Pastrana no tuvo que sentarse en *la mesa interna* es decir no se vio presionado a negociar la política internacional con los grupos internos, dado que sus preferencias estaban por encima de las exigencias de los pocos grupos que presionaban. Así, Pastrana contó con reglas institucionales que potencializaron el juego del líder en el nivel interno como internacional en cuanto pretendía posicionar sus preferencias.

Otra de las reglas formales del Presidente es su capacidad para utilizar distintas instituciones con lo cual podía dirigir una determinada política exterior. Por ello, al interior del gobierno colombiano, el presidente delegó responsabilidades para la elaboración del Plan a varios organismos (Godoy, 2003). La utilización de su autonomía presidencial lo llevó a crear dentro de la presidencia una oficina para coordinar y liderar las agencias que se encargarían del diseño y la ejecución del Plan. Las agencias que se destacaron fueron la Presidencia, PLANTE, Ministerios de Justicia, Defensa y Medio Ambiente. Por otra parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores tenía gran preponderancia dado que la diplomacia para la paz se articulaba a la política exterior (García, 2001). El Ministerio de Defensa colombiano mantuvo un bajo perfil en el proceso de formulación del Plan Colombia, su participación fue muy activa en la reformulación y la ejecución dado que al final se incorporaría una postura fuertemente militar dentro del Plan.

El presidente colombiano se encargó de crear apoyos institucionales para construir escenarios de información adecuada que le sirvieran para desarrollar el Plan, de tal manera que asignó funciones al Alto Comisionado para la Paz. En primer lugar, suprimió la Consejería para asuntos de Derechos Humanos entregándoselas al Alto Comisionado³⁵; más adelante convirtió al Comisionado en un actor inmerso en el Consejo de Ministros, como también dentro del CONPES³⁶, y por último, le dio participación en el gabinete especial de paz (García, 2001).

La autonomía del presidente Pastrana se extendió en su relación con el proceso de negociación con las guerrillas. El jefe de estado se revistió de poderes especiales para sacar adelante el proceso de paz (Editorial Semana, 1998).

Más allá de las ventajas de las reglas del juego, el presidente puede utilizar ciertos roles para cambiar la manera como se relaciona con los grupos y otros estados

³⁵ Estas designaciones se estipulan en el decreto 2554 de 1998 en el mes de diciembre.

³⁶ Consejo de Política Económica y Social

(Evans, 1993). El presidente Pastrana asumió un rol de Halcón durante la creación de la primera versión. Inicialmente, Pastrana había planteado una separación entre narcotráfico y proceso de paz, que fue compartida por Clinton (Cardona, 2001). De esta manera, Pastrana se concentró en la utilización de un discurso a favor de la paz y como instrumento de negociación.

3.2 Reglas de juego de Estados Unidos

La elaboración de la política exterior norteamericana funciona de manera distinta al proceso colombiano. La creación del conjunto de ganancias se reviste de una plataforma decisoria concentrada en un proceso burocrático que hace que la política internacional recorra áreas institucionalizadas. Sin embargo, tampoco se debe olvidar que existen ciclos de presidencia imperial en la que el líder prescinde del parámetro institucional (Toinet, 1994).

La Constitución norteamericana entrega al presidente la potestad de dirigir la política exterior y, en algunos casos posee la función de negociar acuerdos internacionales por medio de los *fast track* o acuerdos ejecutivos sin necesidad que exista debate en el Congreso (Castro, 1998). Este tipo de reglas formales conducen al presidente a elaborar un esquema personal de los puntos importantes en materia internacional.

Sin duda, el uso de la autonomía presidencial depende del liderazgo y el rol de juego del presidente. El liderazgo de Clinton estuvo influenciado por dos factores: el contexto histórico y la inexperiencia de Clinton en la política internacional (Miller, 1994). Según Linda Miller (1994), en muchos aspectos la política internacional de la administración Clinton fue lamentable por la lentitud en plantear los programas de la política exterior de su gobierno. Warren Christopher fue Secretario de Estado e influyó de manera importante para enderezar el camino de las metas. Desde el

Departamento de Estado aconsejó a Clinton en focalizarse en los aspectos de comercio internacional y en utilizar la diplomacia más que acciones militares.

El poco conocimiento del gobierno Clinton sobre la plataforma de las relaciones internacionales además de la decisión de crear un ambiente armónico con los países del sur, direccionó las reglas del juego hacia un parámetro más pacífico y con menos debate institucional que permitía una actuación más autónoma del presidente. Precisamente, el bajo interés de Clinton en la política exterior llevó a que el entorno de formulación de la política exterior estuviera envuelto en críticas sobre todo, si con ello se aislaban las presiones que pudieran surgir desde los grupos internos y la participación de estos en el ámbito de las relaciones internacionales.

El nuevo escenario del sistema internacional ayudó a condicionar reglas de juego más flexibles que permitían a Clinton establecer un rol. La postura personal se focalizaba en fortalecer la democracia y establecer relaciones más concertantes con América del Sur. Bajo este escenario, la política bilateral con Colombia estaba sustentada a partir de las preferencias de Clinton en confiar y apoyar en el proyecto propuesto por Pastrana. Según Diana Jean *Clinton has announced his intention to create what he calls a Marshall Plan for Government, similar to the American-financed reconstruction of Western Europe after World War II*. Por tanto, Clinton planteaba *“We also propose to increase our other assistance to Colombia to include support for a multi-year alternative development program and for justice sector reforms and human rights”* (Jean, 1998:2).

El presidente Clinton aplaudió el esfuerzo de Pastrana en dirigir la estrategia hacia la paz (Rojas, 2001), así que mientras Clinton y Pastrana insistían en el proceso de paz, las voces de protesta del partido republicano no se hicieron esperar. Los republicanos criticaban al gobierno Clinton y proponían al Congreso cancelar la ayuda a Colombia si el gobierno colombiano aceptaba el despeje para negociar con las FARC (Lee, 1998).

En un principio, Clinton no prestó atención al partido republicano hasta no entrar en procesos electorales. Por otra parte, la presión en Colombia se daba por medio de la cúpula militar que no creía que el proceso de paz solucionaría los problemas sino que era una estrategia de la guerrilla para consolidar su poder en las zona de despeje (Ramírez, 2001).

Con todo esto, las reglas de juego de Estados Unidos y el rol del presidente Clinton, le permitieron avanzar en conversaciones y negociaciones presidenciales sin ninguna relación con los grupos internos.

3.3 Los conjuntos de ganancias de ambos líderes

El conjunto de ganancias del Presidente Pastrana se basaba en la idea que el Plan Colombia debía servir como el instrumento de ayuda socio-económico para reconstruir a Colombia devastada por el conflicto interno, el tráfico de drogas, la marginalidad, la corrupción y la crisis económica. La primera versión contemplaba la idea de finalizar el conflicto armado por medio del proceso de paz apoyado por la comunidad internacional (Ramírez, 2001). El presidente Pastrana desarrolló un conjunto de ganancias leyendo el entorno de crisis interno así que, determinó que la mejor manera de resolver los problemas internos se conseguía estrechando las relaciones con Estados Unidos a partir de un programa que entregara fondos monetarios para intervenir en las áreas problemáticas.

Antes de su posesión, Andrés Pastrana se reunió con el presidente Bill Clinton en Washington. Una de sus metas primordiales era presionar para que hubiese un cambio de la agenda bilateral. Por su parte, el gobierno de Estados Unidos ya había comenzado a hablar acerca de la necesidad de un enfoque más comprensivo que tuviera en cuenta múltiples factores involucrados en la crisis colombiana, como el conflicto armado, la debilidad de las instituciones, el paramilitarismo y las implicaciones sociales de la erradicación de cultivos (Tickner, 2001).

Durante la visita oficial del primer mandatario colombiano a la Casa Blanca en octubre de 1998, el presidente Clinton se comprometió explícitamente a apoyar el proceso de paz colombiano y a trabajar con otros actores e instituciones internacionales con el fin de obtener recursos. De esta manera, Pastrana logró gestionar la idea de que la paz debería ser prioritaria en la relación bilateral, ya que a partir de un acuerdo negociado del conflicto armado, el Estado colombiano lograría restablecer el control sobre su territorio, y acabar el problema de las drogas en el país (Godoy, 2003).

Por su parte, el conjunto de ganancias del presidente Clinton se estructuró también a partir de una preferencia personal. Para Clinton, el Plan Colombia permitía solucionar el problema de interés nacional norteamericano. En primera instancia, apoyar el Plan Colombia significaba apoyar el proceso de paz. Esto, a su vez, significaba acabar con la guerrilla colombiana que representaba un peligro debido a su expansión regional y el tráfico con drogas ilícitas.

Los conjuntos de ganancias de ambos gobiernos no estuvieron armados con la participación de los grupos internos. Sólo se impulsó una perspectiva presidencialista que fue opacando las prerrogativas de los actores y grupos en el nivel dos de ambos estados.

La política bilateral entre Colombia y Estados Unidos fue fructífera para Pastrana en tanto logró un respaldo sin antecedentes al proceso de paz, el cual opacó el problema del narcotráfico como problema tradicional al que los estadounidenses siempre estuvieron apegados bajo un componente militar. (Cardona, 2001). El presidente Clinton cambió la manera de relación con América del Sur por ello, adoptó la tesis según la cual la resolución del conflicto colombiano resolvería simultáneamente el problema de las drogas ilícitas (Borda, 1999). Por ejemplo, al inicio de la administración Pastrana, se hizo hincapié en la diferencia entre el tráfico de narcóticos y el conflicto armado. Sin embargo, posteriormente se reconocería que ambos factores eran indisolubles. (OPEC, 2008).

3.4 Acuerdo tentativo en el nivel uno

La primera tentativa de acuerdo entre Colombia y Estados Unidos estuvo definida dentro de los roles de los líderes negociadores. Tanto Pastrana como Clinton decidieron presentar su juego bajo estrategias direccionadas por sus preferencias. Vale decir, el acuerdo tentativo da cuenta de un accionar el cual reviste de perspectivas personales y burocráticas que fueron impulsadas por los líderes negociadores más que por una conjunción de posturas grupales en el escenario de juego. A partir de allí, ambos líderes buscaban conseguir avances sobre la política de cooperación. Posteriormente, lo que consiguieron fueron obstáculos por parte de los grupos internos los que redireccionarían la negociación bajo perspectivas de distinta índole.

La negociación en el nivel uno no dependió de la puja entre ceder y entregar sino, en confiar que las iniciativas de sus conjuntos de ganancias dieran frutos. El liderazgo presidencialista y las buenas relaciones de los dos líderes dieron como resultado un acuerdo tentativo en el nivel uno pero al momento de ratificarlo en el nivel dos encontraron bastantes dificultades principalmente en el plano interno norteamericano, esto determinó la reapertura del proceso de negociación que moldearía la segunda versión del Plan.

4. EL RECHAZO DEL PLAN EN EL NIVEL DOS

Según Putnam (1988) hay dos fases dentro del proceso de negociación, la primera consiste dejar un acuerdo tentativo en el nivel uno y el segundo paso es la ratificación en el nivel dos. Antes de llegar al acuerdo en el nivel uno, el grupo negociador debe tomar una decisión con los grupos internos, si esto no se hace el grupo negociador corre el riesgo que en el nivel interno los grupos que presionan no le aprueben la política internacional. Esta situación es llamada la deserción involuntaria. Para Putnam, en el nivel uno los grupos se sientan a negociar y el líder negociador es incapaz de comprometerse con el acuerdo debido a que en su nivel interno no es factible la ratificación.

El Presidente Clinton cayó en el error de acordar con Pastrana la posible entrega de dinero. Clinton no prestó atención a las presiones internas del partido republicano, el lobby del complejo militar industrial y de las industrias energéticas. Cada uno de estos grupos tenía mucho que perder si se insistía en un Plan de carácter social tal cual lo habían concebido Pastrana y Clinton en el nivel uno. La primera formulación del Plan dejaba por fuera los beneficios de los grupos en Estado Unidos que estaban determinados por la ganancia de vender armas e implementos militares y mejorar las condiciones en los territorios extracción petroleras norteamericanas. Por su parte, en Colombia las ganancias y las pérdidas fueron difusas, los grupos importantes no se vieron afectados por el Plan. El sector privado no se pronunció, las únicas voces inconformes fueron la de los grupos de derechos humanos, ONG y grupos académicos que veían en el Plan un proyecto hegemónico.

El carácter de la primera versión planteaba prioridades y suposiciones que los actores internos no estarían dispuestos a ratificar. Adicionalmente, también condujo a que su naturaleza fuese cambiada y al final, a que el equipo colombiano diera prioridad a las posturas que se tejían en Estados Unidos (Pachón, 2007). Las preferencias de Pastrana y Clinton, muy lejos de mantenerse constantes y predeterminadas por su estilo, cambiarían a lo largo del proceso del Plan Colombia dado que, las presiones de los grupos al interior del estado norteamericano modificarían las preferencias de los líderes.

5. ESTRATEGIAS UTILIZADAS EN LA PRIMERA FORMULACIÓN

La primera versión del Plan Colombia se debe considerar como una primera etapa del proceso de negociación, que posteriormente tendría que ser reformulada debido al notable aislamiento de los grupos internos. Los líderes jugaron con estrategias que direccionaron la negociación hacia un proceso presidencialista. Es decir, los líderes negociadores designaron una serie de prerrogativas en el nivel interno para llevarlas a cabo en el nivel internacional, prescindiendo de los grupos

existentes dentro del estado. De esta manera, las preferencias personales, la autonomía institucional y el rol de los líderes ampliaron los márgenes de juego, dirigiendo la negociación a partir de los rasgos personales tanto de Clinton como Pastrana. Los líderes manipulan los dos niveles diseñando estrategias para restringir las voces de los grupos que salen del plano interno como del internacional. Sin embargo, el hecho de no prestar atención al electorado puede llevar a fracasar una negociación (Pastor, 1993).

Las estrategias que utilizaron ambos presidentes durante la primera formulación del Plan Colombia estuvieron relacionadas con los vínculos sinérgicos, el manejo de la información, y la modificación de la agenda, pero ninguna de las anteriores estrategias fueron creadas para relacionarlas a la discusión en la mesa nacional. Según Robert Putnam (1988), si el estadista presenta una política como un bien público tiene altas probabilidades de enmarcar la discusión en el debate político, dado que el estadista se encuentra en una posición privilegiada, en tanto maneja recursos y controla la información. Pese a ello, la ratificación y las presiones internas de las proto-coaliciones empujan al líder a concentrar una postura en beneficio de su electorado; de lo contrario tiende a fallar.

El manejo de la información y los vínculos sinérgicos entre ambos líderes se dio antes de que Pastrana asumiera la presidencia. Con ello, el plano cooperativo y la estrecha relación entre ambos, suponía concertación de los temas importantes de la relación bilateral. Clinton estaba convencido que con el gobierno Pastrana se iniciaría un proceso democrático y mejoramiento institucional (Editorial The New York Times, 1998). Por tanto, su apoyo se fue incrementando al punto de participar en las negociaciones con las FARC (Jean, 1998).

Andrés Pastrana, antes de ser elegido como presidente, tenía preferencias construidas sobre cómo debería ser encaminado el estado colombiano. Sus preferencias se dirigían a suponer que el proceso de paz y la estabilización de la economía podrían solucionar los problemas. Por ello, la agenda interna no perdía

de vista la participación internacional, sobre todo si esta participación se daba en términos de cooperación.

Estados Unidos, después del contexto de Guerra Fría, cambia el discurso en su política exterior dado que el miedo a la influencia soviética había desaparecido o las posibilidades de triunfo socialista eran escasas. Así, el presidente Clinton y sus colaboradores intentaron redefinir el rol global de este país (Miller, 1994), con lo cual el tema de los derechos humanos fue alcanzando mayor relevancia dentro de las estrategias de la política exterior (Tate, 2009). Durante su primer gobierno, el presidente Clinton exploró tímidamente el nuevo sistema internacional de postguerra. Clinton era inexperto en asuntos internacionales, dado que fue elegido para dar respuestas al ambiente interno y concentrarse en este. Por ello, la agenda norteamericana para América Latina se dirigía hacia temas económicos e institucionales. El nuevo concepto de seguridad nacional moldeó el comportamiento inicial de Clinton con respecto al problema antinarcoóticos. Este concepto de seguridad nacional, alejado de la vinculación al socialismo e influencia de la Unión Soviética, estaba ligado a prestar atención a las oleadas de migraciones, al tema del narcotráfico como foco de desestabilización, a la democracia y los derechos humanos (Franco, 1994).

6. SEGUNDA VERSIÓN DEL PLAN COLOMBIA

Tanto Colombia como Estado Unidos han utilizado distintas estrategias y tácticas durante los diferentes procesos de negociación bilateral. Sin embargo, estas estrategias y tácticas han sido utilizadas de manera diferente por los distintos gobiernos. Las reglas de juego, el liderazgo, la coyuntura y la influencia de los grupos se convierten en factores que determinan las estrategias del juego. Por lo tanto, las estrategias y tácticas son importantes para direccionar el proceso de negociación internacional.

El objetivo de este capítulo es analizar las circunstancias que llevaron a la reformulación del Plan Colombia orientado a la guerra contra las drogas.

6.1 LA REAPERTURA DEL ACUERDO

La primera formulación del Plan Colombia no fue ratificada en el nivel interno norteamericano lo que llevó a una reapertura del proceso de negociación. Básicamente, este factor se puede entender a partir de la poca importancia que el presidente Clinton prestó a las presiones internas; por tanto, empezó a surgir un ambiente de críticas hacia el gobierno y la ratificación se vio envuelta en problemas debido a la capacidad de los grupos en influir dentro de las instituciones. Particularmente, los grupos son importantes más por su capacidad de influencia en el proceso que por su inconformismo hacia el manejo de la política internacional (Evans, 1993). El comportamiento de estos grupos involucró a la opinión pública y generó un debate amplio para el rechazo y la crítica al gobierno sobre el manejo de la política antidroga (Díaz, 2002).

En consecuencia, la reapertura del Plan fue una reacción a las presiones³⁷ ejercidas por la opinión pública y por los republicanos en el Congreso. Sin duda, el presidente Clinton cayó en lo que Putnam (1988) llama deserción involuntaria. Esta consiste en el error de un estado en dejar un acuerdo tentativo en el nivel internacional pero, al momento de lograr su ratificación en el nivel interno se encuentra con un escenario donde las presiones y el rechazo de los grupos más importantes no permiten la ratificación del acuerdo hasta que sus preferencias sean tenidas en cuenta dentro de este. De manera que la primera versión del Plan Colombia no involucró a los grupos internos, por tanto, el proceso de la reapertura permitió el ingreso de estos y con ello la vinculación sus preferencias al momento de crear el conjunto de ganancias.

Según el modelo del juego de los dos niveles, la importancia de vincular a los grupos internos está determinada por la obtención de apoyo necesario para la

³⁷ Las presiones e inconformismos sobre el Plan Colombia no sólo se daban por parte de la opinión pública y los republicanos sino también por las posiciones de distintos grupos y actores. Sin embargo, la postura de estos últimos sólo se verían durante el debate que hubo en el Congreso.

aprobación del acuerdo internacional en el Congreso, de modo que es un factor de relativa garantía para el éxito de un acuerdo.

Lo más importante dentro del proceso de reformulación, es entender que la reapertura del Plan Colombia no es un retroceso puesto que, ambos gobiernos y los grupos influyentes, veían al Plan Colombia como un proyecto positivo. Los grupos en Estados Unidos estaban en desacuerdo con los objetivos planteados en la primera versión, por tanto, el Plan no debía desecharse sino reformularse de manera que atendiera los intereses de los grupos más influyentes. Precisamente, el discurso que manejaban las partes, imprimía el aval del Plan como herramienta para solucionar los problemas en Colombia a pesar de que los problemas y las soluciones eran vistos desde diferente óptica (Editorial The New York Times, 1999).

El escenario de juego en la reapertura se concentra en vincular a los grupos más importantes con fuerte poder de influencia en la formulación de la política internacional. Por tanto, Los grupos que presionaron por el cambio de orientación del Plan Colombia consiguen un mejor estatus durante la reapertura. Dado que el papel de los grupos se ve privilegiado por ser quienes influyeron en el cambio hacia la reformulación por esto, son escuchados de manera más puntual por el gobierno; a su vez, pueden direccionar el conjunto de ganancias, las preferencias del líder negociador y las estrategias a utilizar en el nivel internacional como lo veremos más adelante.

6.2 LA MESA INTERNA³⁸

La mesa interna permite conocer como se crea el conjunto de ganancias de los gobiernos, la capacidad de influencia de los grupos y el nivel relativo de autonomía del líder negociador.

³⁸ La mesa interna es una figura metafórica utilizada por Putnam para mostrar que es el espacio donde se construye el conjunto de ganancias a partir de la confluencia de las preferencias de los distintos grupos, cuando el país crea su conjunto de ganancias negocia con el otro estado en el nivel uno y el acuerdo al que llegue con el otro estado no podrá ir en contra de lo negociado en la mesa interna por tanto la ratificación será más factible.

El conjunto de ganancias en ambos estados se construyó en un principio bajo una postura personalista por parte de los líderes, tras el fallo de la primera formulación, los grupos empezaron a diseñar su conjunto de ganancias a partir de las preferencias y la identificación de sus beneficios. Por lo tanto, dirigieron el manejo de los puntos benéficos con el objetivo de que fueran aceptados en el nivel uno y ratificados en el nivel dos.

6.2.1 Construcción del conjunto de ganancias en Colombia

El conjunto de ganancias de Colombia se construyó a partir de la influencia norteamericana y la autonomía con que contaba el presidente Pastrana. Luego de las reuniones entre el gobierno Clinton y el gobierno Pastrana, Colombia tenía como requisito crear un Plan comprehensivo puesto que este Plan reforzaría el apoyo en el Congreso norteamericano y con él su aprobación (Cardona, 2001).

El gobierno colombiano utilizó un manejo de la información abierta a la opinión pública durante la primera formulación, este manejo de información resultó relevante para el apoyo interno sobre la política internacional. Para Ortiz el Plan Colombia ganó aceptación interna debido a la asociación de temas económicos, sociales, políticos y al aporte internacional (2002). Sin embargo, el proceso de la reformulación no tuvo una información tan abierta, lo que demostró poca claridad de los objetivos colombianos (Bagley, 2000). Según Bagley el gobierno colombiano no tenía claridad sobre los objetivos y los beneficios para el país. Lo importante a resaltar es que, las preferencias del presidente Pastrana tenían que cambiar dado que la aprobación del Plan requería un nuevo rol por parte del presidente.

La situación de violencia en Colombia contribuyó al discurso republicano y a los cambios sustanciales en la primera versión del Plan que se había logrado con Clinton. El presidente Pastrana, que había hecho grandes esfuerzos por cambiar la relación *“bilateral se vio obligado a suscribir un matrimonio por conveniencia*

entorno a la guerra contra las drogas a fin de asegurar la ayuda estadounidense” (Tickner, 2001:281).

En agosto de 1999, la visita de Thomas Pickering, subsecretario de Estado, dejó el primer paso a la reformulación del Plan Colombia. También advirtió al presidente Pastrana que en Estados Unidos lo consideraban débil frente al manejo que le estaba dando al proceso de paz con la guerrilla. Según Pickering, esta situación llevaría a perder el apoyo norteamericano y por ello enfatizó en que Colombia solo podría recibir ayuda norteamericana siempre y cuando diseñara un plan comprehensivo de la lucha antinarcóticos (Tickner, 2001).

Como las preferencias de Pastrana cambiaron en el proceso de reformulación del Plan, lo que buscaba en últimas el gobierno era *“convertir la parte sustancial de la propuesta en un proyecto nacional que pudiera ser avalado por las fuerzas políticas importantes dentro del país, a fin de darle continuidad, es decir, a fin de convertirlo en un proyecto de estado y no solo de gobierno”* (Cardona, 2001:71). A pesar de que en el nivel interno colombiano no existía un grupo fuerte que constriñera la voluntad del presidente, la actitud de Pastrana fue reunirse en varias ocasiones con los congresistas de los dos partidos tradicionales en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores. Según Cardona (2001), por este medio se obtuvo consensos políticos sobre el Plan Colombia. Aunque el senador Amilkar Acosta del partido Liberal hizo una serie de acusaciones al gobierno nacional sobre la divulgación del Plan argumentaba lo siguiente: *“No entendemos la falta de información pública sobre el Plan Colombia, ni la manera como el gobierno está manejando el debate público sobre el tema además de su importancia militar”* (Gaceta del Congreso, 2000:15)

Sin duda, el proceso de reformulación demuestra el control del ejecutivo y su preferencia a aceptar las condiciones de la parte norteamericana. La autonomía del presidente Pastrana se incrementó dado que en términos institucionales los flujos y el tratamiento de la información hizo que el procedimiento de toma de

decisiones en Colombia se estructurara en agencias ad hoc y no a través de un marco propiamente institucional (Cardona, 2001). Con respecto a la tendencia presidencialista, resulta importante entender que las reglas de juego constitucionales dejan una discrecionalidad en el presidente en la toma de decisión de la política internacional.

La pregunta del porqué el Plan no tuvo mayores debates se encuentran en la postura de Cardona (2001), quien expresa que en la Comisión Asesora se daba el consenso necesario. Mientras que, la postura de Pachón (2009) plantea que la confianza del presidente en el Plan y su preferencia al afirmar una política militarista hizo a un lado los problemas y críticas, lo que llevó concentrar el proceso en un equipo presidencial.

El Plan no pasó por ninguna instancia política colombiana ni siquiera por el Consejo de Ministros (Cardona, 2001). Este aspecto se suma al nivel de autonomía del presidente y a la fragmentación de las instituciones en política exterior. El presidente Pastrana designó un grupo para la creación del conjunto de ganancias del acuerdo. Este fue elaborado por un equipo compuesto por Mauricio Cárdenas Jefe de Planeación Nacional, Luis Fernando Ramírez, Ministro de Defensa y Jaime Ruiz, Alto Consejero presidencial³⁹.

En términos generales, el proceso de reformulación del Plan Colombia intensificó la diplomacia presidencial e hizo más fragmentada el proceso de toma de decisiones. El Ministerio de Relaciones Exteriores se debilitó frente a la actividad del Ministerio de Defensa dado el tema de la seguridad en el Plan (Pachón, 2009). Fue tan alta la fragmentación, que el rol del Ministerio de Relaciones Exteriores compartió sus tareas con las de otros ministerios, agencias gubernamentales y actores particulares como el Ministro de Comercio Exterior, el Ministro de Defensa, el Director de Policía Nacional y el Director de la Agencia de Cooperación Internacional (Rojas, 2001). El Ministro de Relaciones Exteriores, Guillermo

³⁹ Según el Senador Amilkar Acosta estos funcionarios fueron los designados por el Presidente a formular el Plan Colombia. Ver en Gaceta del Congreso de la Plenaria número 38 de 2000.

Fernández de Soto, tuvo una participación minimizada frente al juego de Luis Alberto Moreno, el embajador de Colombia en Washington. Este último fue quién manejó los asuntos relacionados con el Plan Colombia en Estados Unidos debido a su acceso a la Casa Blanca (Pachón, 2009).

De otro lado, el conjunto de ganancias que construyó el gobierno fue amplio debido a la autonomía presidencial en cambiar su postura. Con esto, se nota que el rol que jugó Pastrana en la reformulación fue el de paloma: recordemos que al inicio de la negociación Pastrana introdujo una visión en la cual separaba a la guerra contrainsurgencia con las drogas pero al final terminó reconociendo lo contrario y asumiendo un rol menos impositivo (OPEC, 2008).

El gobierno colombiano no realizó una campaña pública para el apoyo del Plan, por tanto su apoyo fue bajo. Las críticas de la sociedad civil y la negativa de las ONG de derechos humanos e investigadores académicos se relacionaron con los desacuerdos a un proyecto de lucha contra las drogas patrocinado y formulado con Estados Unidos, el que según ellos, terminaría en crisis al igual que en Vietnam. (Valencia, 2001).

Durante el periodo Pastrana, las protestas sociales aumentaron en relación con los periodos anteriores. En general, los grupos de protestas formularon críticas a la administración en varios frentes: el manejo económico, la política de ajuste fiscal, las tasas de desempleo, y al manejo de una política internacional alineada con Estados Unidos (Salamanca, 1999). Los grupos rechazaban la ayuda norteamericana por la experiencia histórica de la relación con Norteamérica y la región, las fuertes críticas de grupos antiimperialista y los colectivos de los derechos humanos miran a la influencia estadounidense como un actor que se apodera paso a paso de la soberanía del país (Tate, 2009).

El desarrollo que se había contemplado con el primer Plan Colombia fue olvidado por las presiones en los Estados Unidos hacia un Plan antidrogas con un mercado

énfasis militar. En cualquier caso, el foco de los temas sociales desaparecieron con la reformulación, lo que trajo la emergencia de los temas de seguridad definidos en la perspectiva más clásica que corresponde al sentido militar y estrategias anti insurgentes (Godoy, 2003).

En septiembre de 1999, Pastrana presentó el Plan Colombia en Estados Unidos. El presidente no se refirió a temas de paz sino a los temas de drogas y la debilidad del país para luchar contra las drogas (Tickner, 2001). Para Pastrana, insistir en el discurso de la lucha contra las drogas era la única postura con que contaba para la aprobación del Plan Colombia dado que el discurso que se imprimió en la primera versión ya no contaba con adeptos importantes (Shifter, 2010).

En el proceso de reformulación del Plan Colombia, el gobierno colombiano preparó una propuesta de la distribución de los 7.581 millones de dólares (**ver Tabla 2**), de los cuales Colombia aportaba 4.000 millones, Estados Unidos 1.581 millones y 1.000 millones los aportaría Europa. Por último, el monto restante provendría de organizaciones multilaterales⁴⁰ e internacionales (Ramírez, 2001).

En Colombia, los grupos no lograron percibirse dado que la distribución de costos y beneficios fue difusa. En la burocracia, las reglas institucionales posibilitaron el juego del líder y este tomó la decisión de cómo enfocar el nuevo conjunto de ganancias libre de presiones significativas. Constitucionalmente es en el presidente que se le permite hacer una lectura del interés nacional y elaborar la postura en el plano internacional.

TABLA 2

PAÍS	APORTE EN DÓLARES
Colombia	4.000
Estados Unidos	1.581
Europa y otros	1.000

⁴⁰ Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Organismos multilaterales

1.000

TOTAL 7.581 Millones de dólares

Fuente: Elaboración personal basado en Ramírez (2001).

6.2.2 Construcción del conjunto de ganancias en Estados Unidos

La formulación del Plan Colombia desde el punto de vista norteamericano se relacionó con la lucha antinarcoóticos porque este tema ocupa un lugar neurálgico en la relación bilateral con Colombia. La asociación del tema de drogas como problema de seguridad nacional crea un factor que concentra a los formuladores de política a dirigirse a intereses que están inmersos en el estado norteamericano (Tickner, 2001). Por ello, no son tan distintas las políticas antidrogas de las administraciones de Reagan (1981-1989), Bush (1989-1993) y Clinton (1993-2001). Según Tickner, *“la racionalidad central detrás de cada una de ellas ha permanecido virtualmente igual”* (2001:272). Esto explica porqué en Estados Unidos es difícil plantear un esquema frente a las drogas que no sea a partir de la sensación de vulnerabilidad o peligro a su seguridad nacional. A pesar de los cambios que pretendía Clinton a la política antinarcoóticos, su discurso terminó por cambiar y seguir la línea histórica, avalando la lucha contra las drogas con una postura militar.

El partido republicano ha sido el actor que ha sostenido el patrón del manejo de la política antidroga con una política dura. Según Tickner, el comportamiento de Clinton frente a la política antidroga era calificado en términos negativos por los republicanos, así que estos utilizaron el tema antidroga como una herramienta política para presionar y criticar al gobierno Clinton. Por ejemplo los republicanos han tachado a Clinton de blando y de no poseer una política clara para la lucha contra las drogas en Colombia (2001). Cuando el proceso de paz mostró signos de desmoronamiento, los formuladores de política en Estados Unidos determinaron que las FARC nunca negociarían seriamente. Con ello, indicaron un cambio importante lo que hizo que Washington dirigiera su mirada hacia otro ángulo (Bagley, 2000).

La autonomía relativa permitió al presidente Clinton apoyar la primera versión como también rechazarla debido a los desacuerdos existentes en el nivel dos norteamericano. La presión de los grupos más influyentes hizo que el líder negociador cambiara las preferencias que se habían determinado en un principio. Por lo tanto, la construcción del conjunto de ganancias en Estados Unidos no se creó a partir de las preferencias del líder. A pesar de la autonomía con la que cuenta el presidente norteamericano, no fue lo suficientemente fuerte para influir en la continuación de las preferencias que incorporó en la primera versión del Plan.

La táctica del presidente Clinton fue cambiar de rol para corresponder positivamente a las presiones del partido republicano. La administración cambió el discurso inicial y empezó a crear nuevas estrategias acorde a la postura de los grupos en su nivel interno. Por lo tanto, la estrategia de Clinton fue usar un rol consecuente con las preferencias de los grupos internos dado que sería más fácil cambiar de postura que reñir con los grupos internos. Por consiguiente, con el fin de mostrarle a los republicanos que no era blando, Clinton utilizó un rol de halcón y cambió el discurso; incluso, mostró mayor agresividad que los mismos republicanos (Youngers, 1998). Los republicanos acusaban a Clinton de blando en materia de drogas e intentaron mostrar una imagen de un presidente liberal debilitado. Sin embargo, los esfuerzos de los republicanos fracasaron dado que Clinton no entró en choque ni presentó una posición alternativa sino que se apropió de los términos republicanos y los endureció aún más. Con ello, reforzó la visión de un programa antinarcóticos con características militares y medidas punitivas (Youngers, 1998).

La autonomía de Clinton se ha visto constreñida muchas veces. Por ejemplo, *“cuando Clinton intentó reducir la ONDCP⁴¹ y concentrarse en medidas*

⁴¹ La Oficina de Política Nacional de Control de Narcóticos, por sus siglas en inglés.

domésticas, pero le fue imposible luchar contra el atrincheramiento del ala radical en contra de las drogas asentadas en la burocracia del Ejecutivo y en el Congreso” (Guáqueta, 2001: 54).

La postura de los republicanos y los que estaban a favor del enfoque militarista acrecentaron sus ideas puesto que, la muerte de tres antropólogos norteamericanos a manos de la FARC, los malos resultados del proceso de paz, la gran ofensiva de las FARC en el sur del país, la caída del avión fantasma norteamericano (Díaz, 2002), ayudó a reforzar la postura republicana de entender el escenario colombiano. *“El cambio de la opinión pública y las campañas del partido republicano jugó un papel fundamental a la hora de incluir el paquete de ayuda en la agenda del ejecutivo” (Díaz, 2002:170).* Por una parte, los parlamentarios se distanciaron del apoyo del proceso de paz y se acercaron a soluciones militaristas (Ramírez, 2001).

El proceso de toma de decisiones mostró los intereses de los actores dentro de la burocracia. Algunos miembros dirigieron su mirada a las condiciones de debilidad del ejército colombiano en contener a la guerrilla y lograr la victoria. Barry McCaffrey, Zar antidrogas, Thomas Pickering, Subsecretario de Estado, entre otros, defendían la estrategia de línea dura contra las drogas (Shifter, 2010). Desde el Congreso, como desde las instituciones burocráticas, se constreñía al presidente Clinton para que se dirigiera al Plan Colombia como mecanismo único de lucha. Los congresistas denominados de línea dura, en su mayoría los republicanos, se concentraron en la guerra contra las drogas como Denis Hastert, Presidente de la Cámara de Representantes, y Benjamin Gilman, Representante del comité de Relaciones internacionales del Senado (Rojas, 2001).

Por otra parte, varias instituciones como la Casa Blanca, el Departamento de Estado, agencias como el Comando Sur del Pentágono y el Consejo Nacional de Seguridad impulsaron la reformulación del Plan Colombia y lograron posicionarse de tal manera que se convirtieron en los actores más activos y estratégicos del

proceso del Plan Colombia en Estados Unidos (Pachón, 2009). La decisión norteamericana, sin duda fue fundamental para establecer un Plan orientado a la lucha contra el narcotráfico bajo un enfoque militar.

El nivel jerárquico y el área de responsabilidad no sólo determinan el protagonismo de actores e instituciones en la toma de decisiones, sino también los efectos de coyuntura y el liderazgo del individuo (Mendoza, 2001). Así que, en Estados Unidos, también se vio la fragmentación en el proceso. Las instituciones que participaron fueron el Departamento de Estado en cabeza de Thomas Pickering, el Departamento de Justicia Mary Lee Warren la vice procuradora y la procuradora Janet Reno, la participación del Pentágono con el Jefe del Comando Sur, Charles Wilhelm (García, 2001).

Existió diversificación de las agencias tanto norteamericanas como colombianas para el manejo del Plan Colombia. Así, la fragmentación del proceso en la construcción del conjunto de ganancias fue el resultado de la importancia que obtuvieron los temas de seguridad desde la perspectiva militar, debido a la participación de organismos como el Pentágono (comando sur), el Departamento de Defensa y la ONDCP (Pachón, 2009).

La corriente militarista en el proceso de reformulación había dado sus puntos de vista; Rand Beers, subsecretario para el control internacional de narcóticos, Brian Sheridan, Subsecretario de Defensa y Charles Wilhelm planteaban que la victoria de la lucha contra las drogas se ganaba en términos militares y no como lo estaba manejando el presidente Pastrana (Rojas, 2001:139). Para Benjamin Gilman, la ayuda hacia Colombia debía ser militar para que ganaran la guerra a las guerrillas y así controlar el narcotráfico (Rohter, 1999).

Aunque el conjunto de ganancias fue pensado en la lucha contra las drogas para fortalecer el músculo militar, el Departamento de Estado trató de combinar

elementos relacionados con la seguridad y el desarrollo social en un solo paquete pero dominó un énfasis antidrogas (Shifter, 2010).

Según Youngers, la política estadounidense para promover los derechos humanos y los esfuerzos de la democratización en la región han sido relegados a cambio de una guerra contra las drogas determinada por consideraciones políticas internas (1998:150). Clinton, al igual que Ford y Carter, no lograron cambiar la dinámica de la guerra y fracasaron en sus intentos para que el Congreso aprobara fondos para combatir las drogas con un nuevo enfoque. Ante las crecientes presiones republicanas, Clinton no tuvo interés en correr riesgos políticos en un tema que hubiese requerido una lucha incierta y prolongada en el Congreso. Para Díaz, “*sus esfuerzos para alterar la concepción del problema de la droga fueron en todo caso modestos y cautos*” (2002:154).

Indiscutiblemente, en Estados Unidos la presión de los grupos fue más fuerte y el líder tuvo que escucharla en tanto que estuvo constreñido debido a la poca atención que prestó a los grupos en el manejo de la primera versión del Plan. La influencia del Congreso, los partidos, los medios de comunicación jugaron un papel significativo en Estados Unidos, por ello el presidente elaboró una postura acorde con la distribución de los beneficios en los grupos internos.

7 MESA INTERNACIONAL⁴²

Después de la creación del conjunto de ganancias en el nivel dos, los gobiernos negocian en la mesa internacional para llegar a la conciliación (Matthiesen, 2000). De manera que los grupos importantes identifican sus beneficios y buscan acordar con su contraparte una política benéfica o por lo menos no tan perjudicial, en el momento en que los grupos identifican más pérdidas que ganancias rechazan una política en el nivel interno al momento de la ratificación.

⁴² La mesa internacional es otra figura metafórica utilizada por Robert Putnam para explicar el ámbito donde negocian los estados con el fin de llegar a un acuerdo tentativo que luego puede ser ratificado en el nivel interno.

7.1 Acuerdo tentativo

Putnam plantea que tiene más poder de negociación aquel gobierno que dentro de su estado concentre grupos que presionan fuertemente en oposición al acuerdo internacional en busca de sus beneficios, el gobierno obtiene una postura más benéfica para sus electores que su contraparte porque le toca ceder menos y en caso que lo haga puede caer en la deserción involuntaria. Por otro lado, en caso que el gobierno sea demasiado autónomo su conjunto de ganancias tiende hacerse más grandes porque en el nivel interno no posee restricciones al momento de ratificar el acuerdo (1988).

La reverberación es unas estrategias que podemos encontrar en el rol desempeñado por McCaffrey. Una vez que llega a Colombia impulsa un discurso para obtener apoyo en el nivel interno colombiano (Golden, 1999). McCaffrey planteó la necesidad de que Colombia creara un Plan Comprensivo para que Estados Unidos pudiese entregar el dinero para el proyecto Plan Colombia (González, 2004). La postura de McCaffrey mostraba la preferencia del gobierno norteamericano de incorporar un Plan que respondiera a los beneficios de los grupos internos en Estados Unidos (Diamond, 1999).

Las reuniones entre McCaffrey y Pastrana nos indica que durante la negociación en el nivel uno, Estados Unidos ataba las manos. Es decir, le proponía al gobierno colombiano cambiar el componente social por el componente militar de no ser así el proceso de negociación no podría ser ratificado y con esto ocurriría una deserción voluntaria, que consiste en que el grupo negociador decide terminar una negociación. Frente a las propuestas de McCaffrey el conjunto de ganancias colombiano tendió a expandirse y acobijar los postulados de Washington.

Aunque McCaffrey insistía en un Plan comprensivo buscaba obtener apoyo interno y mostrar que la reformulación sería tan amplia en proyectos como la primera. Sin embargo como afirma Pachón el Departamento de Estado ya poseía los lineamientos sobre los cuales estaría direccionado el Plan Colombia (2009).

El constreñimiento de los grupos internos hacia Clinton y la autonomía del presidente Pastrana es el punto que permite entender la capacidad de negociación de ambos gobiernos. Por el lado colombiano, se nota que al presidente le tocó ceder y aceptar las condiciones que le proponía Estados Unidos. De lo contrario, el acuerdo tendería a fracasar. Pastrana acepta el acuerdo dado que los beneficios que él percibía del acuerdo eran más altos que los costos.

La siguiente estrategia norteamericana fue realizar una alianza transgubernamental para especificar el acuerdo tentativo en el nivel uno. Después de que en el nivel interno norteamericano construyeron el conjunto de ganancias decidieron ponerlo sobre la mesa de negociación con Colombia. Los puntos que cobijaba el conjunto estadounidense estaba referido a los beneficios que percibían grupos en el plano interno norteamericano, así la posterior ratificación sería más fácil o menos compleja en el Congreso.

Como las preferencias de los líderes no son constantes sino variables en el proceso de negociación (Evans, 1993), tanto el gobierno colombiano como norteamericano se ven presionados a dirigir sus preferencias hacia otros objetivos.

El gobierno Clinton empieza a realizar una planeación inter agencias entre los dos países. La negociación del acuerdo tentativo fue designada por un grupo de tarea transgubernamental que envolvía un rango de funcionarios importantes de Colombia y de Estados Unidos. Se creó entonces una institución que contaba con un grupo pequeño de funcionarios y asesores de ambos estados (Cardona, 2001) para la reformulación del Plan. Este grupo fue llamado el Colombia's executive committee y contó con la participación del Departamento de Estado, Defensa, Justicia⁴³, Tesoro, la ONDCP, la CIA, el Comando Sur, USAID, la Oficina de Administración y Presupuesto y equipos de la embajada norteamericana en Bogotá. Por su parte, la participación de los funcionarios colombianos incluía al Ejército, la Policía Nacional, el Departamento de Planeación Nacional y Consejeros Presidenciales (Pachón, 2009). Cuando el comité ejecutivo llegó a un

⁴³ Las taras del Departamento de Justicia en Colombia eran canalizas a través de la DEA y se centraron en coordinar todos los esfuerzos represivos contra el narcotráfico. Ver en Pachon (2009)

acuerdo, tanto McCaffrey como Pickering señalaron la importancia de la aprobación del plan en el Congreso para fortalecer la democracia en Colombia (García, 2001).

Las estrategias y tácticas de los grupos internos, terminan por modificar un acuerdo (Matthiesen, 2000). El Plan Colombia pasó de una política social hacia una política con un componente militar. Las estrategias y tácticas lograron direccionar el acuerdo hacia la conciliación. Estas reposaron en las manos de los grupos internos en Estados Unidos.

Dentro de las instituciones tradicionales que manejaban la relación bilateral entre Colombia y Estados Unidos, la que se vio más involucrada fue la oficina del Zar antidrogas. este actor llegó a ser uno de los asesores mas importantes del presidente. El general Barry MacCaffrey quien dirigió la oficina tomó parte activa y controvertida en esta relación para McCaffrey las acciones de lucha contra las drogas era atacar los cultivos de coca y amapola. Según Pachon, el activismo de McCaffrey en Colombia fue en algunas ocasiones exagerado (2009).

Se presentó la versión oficial del Plan Colombia en septiembre de 1999 al gobierno de Clinton (Golden, 1999). Esta versión, estuvo centrada en la lucha militar contra las drogas como condición para la paz, el fortalecimiento del estado y el desarrollo económico.

El Plan (**ver Tabla 3**) fue presentado por la Casa Blanca como una herramienta para dar solución a los problemas del país del norte. Según Clinton, la intención de Estados Unidos es la reducción de la llegada de cocaína y heroína a las costas norteamericanas, a su vez la promoción de la paz y el fortalecimiento económico en Colombia.

A pesar del gran apoyo de los grupos al acuerdo internacional el proceso de ratificación en el Congreso norteamericano también estuvo zanjado por diversos choques entre los partidos Republicano y Demócrata, un gran cabildeo político, alianzas y estrategias por el lado colombiano.

TABLA 3

SEGUNDA VERSIÓN DEL PLAN COLOMBIA

CAMPOS DE ACCIÓN	-Fortalecimiento del estado y la sociedad para la negociación de paz -Reforma institucional -Lucha antinarcoóticos -Recuperación económica
ESTRATEGIAS GENERALES	-Reactivación económica -Ajuste fiscal y financiero -Paz a través de negociación con la guerrilla -Reestructuración y modernización de las fuerzas armadas y de policía -Fortalecimiento a la justicia y los Derechos Humanos -Lucha antinarcoóticos -Desarrollo alternativo -Participación social -Corresponsabilidad internacional.

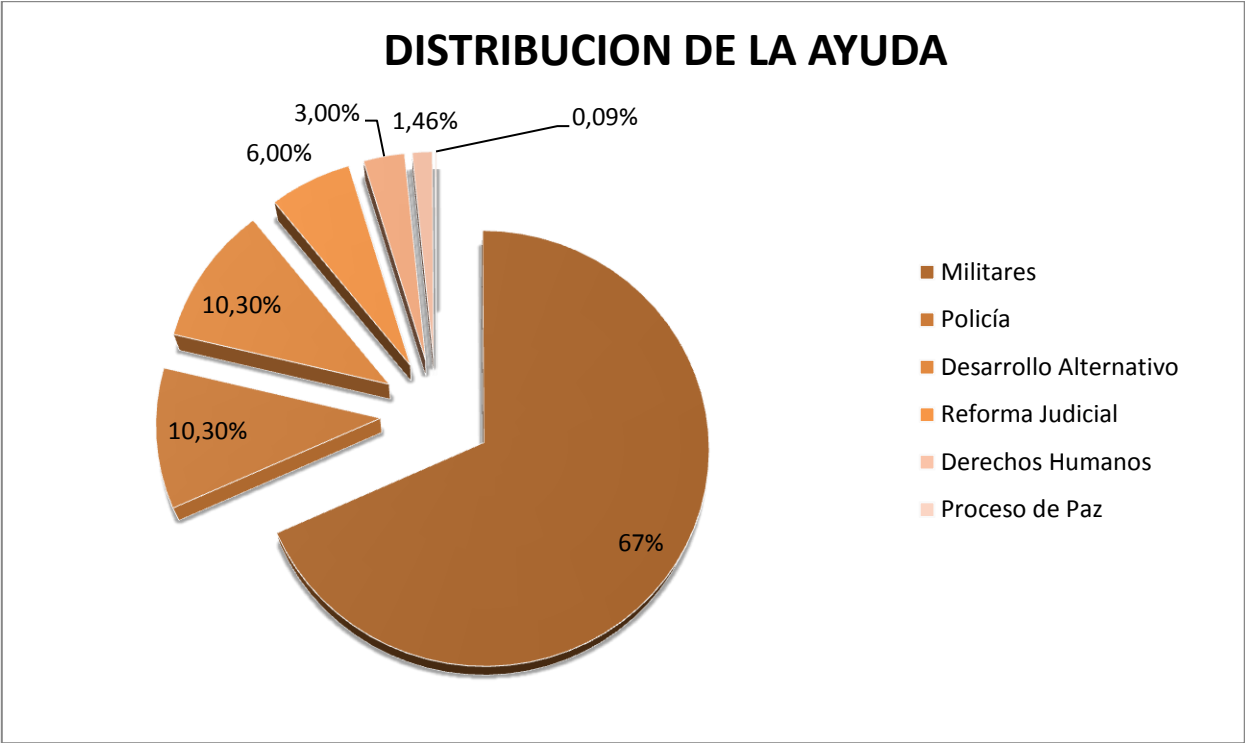
Fuente: elaboración propia, basado en Socorro Ramírez (2001).

Los campos de acción de la segunda versión recuperaban puntos importantes que se habían plasmado anteriormente en la primera versión. Por ejemplo, el fortalecimiento del estado y la recuperación económica. Por otra parte, las estrategias generales incorporaban nuevos puntos como la lucha antinarcoóticos y la modernización de las fuerzas armadas y policía, a su vez omitían el carácter preventivo, pedagógico y no militar.

La segunda versión es el trabajo conjunto entre actores gubernamentales norteamericanos y colombianos. Para Ramírez las diferencias entre la primera versión y la segunda se basa en que las estrategias de paz no incluía un campo de acción antidroga, omite temas como el desarrollo social y la democratización,

no hace un planteamiento sobre la participación social para la paz como estaba contemplado anteriormente. Ramírez dice; “esta versión centra el Plan en la lucha antinarcóticos” (2001:85).

GRÁFICO 3



Fuente: Díaz (2002).

La ayuda que se entregó a las Fuerzas Armadas de Colombia fue mayor con respecto a las demás áreas de acción. 691,6 millones de dólares se destinaban al componente militar. Esta suma representaba el 67% del total. El objetivo era invertir el dinero en entrenamiento militar para la creación de batallones

antinarcóticos, anti insurgencia y comprar helicópteros Blackhawk y Huey. Otro porcentaje se enviaba a la Policía Nacional alrededor de 109, 2 millones de dólares que representaban un 10,3% del total. El objetivo era equipar a la policía con radares y aviones, también, aumentar el cuerpo policial para la erradicación de cultivos. Por su parte, los programas de desarrollo alternativo se concentraban en programas sociales. El dinero dispuesto era de 106,5 millones de dólares representaba un 10,3% del total. El componente de reforma judicial correspondía a 51,5 millones que representaba un 6%. Para la ayuda a los desplazados, se designó la entrega de 39,5 millones de dólares que representaban un 3% del total. La ayuda para los temas de derechos humanos incluía 15 millones de dólares que representaban un 1,46 % y finalmente se designó sólo 1 millón de dólares para apoyar el proceso de paz. Esta suma representaba 0,09 % del total.

8. FASE DE RATIFICACIÓN EN EL NIVEL DOS NORTEAMERICANO Y COLOMBIANO

En la formulación de política exterior norteamericana el Congreso es un actor importante como lo mencionábamos anteriormente en el capítulo uno. Las reglas de juego dentro del estado le permiten al Congreso convertirse en un actor determinante en el proceso de la política exterior y es mucho más activo cuando se trata de dar su consentimiento a través de la ratificación. Se debe rescatar el hecho de que la autonomía relativa del Congreso le confiere cierto poder dado que sus capacidades de controlar, formular las leyes y autorizar el presupuesto ponen al Congreso como un actor de peso que permite balancear el poder con el ejecutivo. Por lo tanto, el Plan Colombia, como proyecto de cooperación internacional, fue un activo más para que el Congreso se hiciera sentir con su proceso de ratificación en las dos Cámaras.

En este capítulo nos acercamos al proceso de ratificación en los niveles internos de Colombia y Estados Unidos, con el objetivo de analizar la ratificación.

8.1 Proceso de ratificación en Estados Unidos

Con la reformulación del Plan Colombia, se había dejado un acuerdo tentativo en el nivel uno. Ello permitió el paso a la segunda fase del proceso de negociación: la ratificación. El modelo de Putnam nos ayuda a interpretar el paso del proceso de reformulación al de ratificación de la siguiente manera: el gobierno Clinton incorporó en el acuerdo internacional las preferencias de los grupos internos, así que, la discusión que se da en el nivel dos tiene más posibilidades de ratificarse por el apoyo que eventualmente dan los grupos que se sientan favorecidos por el acuerdo. De tal manera que un acuerdo internacional se convierte aceptable para que los grupos la apoyen al momento de la ratificación. El Partido Republicano logró incorporar dentro del Plan Colombia los beneficios que requerían para dar el segundo paso a la ratificación en el nivel dos de su propio estado. Para Putnam (1988) la construcción del conjunto de ganancias a partir de la distribución de poder dentro del estado es de suma importancia, dado que la autonomía relativa del líder negociador no le permite prescindir de los grupos internos por tanto se ve obligado a jugar con las preferencias de estos. Por tanto, fue necesario incorporar las preferencias de los grupos internos para dejar un acuerdo tentativo con grandes probabilidades de acuerdo en el nivel interno.

La participación del Congreso se caracterizó por el debate y un largo proceso, allí se demostró por una parte el relativo poder del presidente para generar consensos entre su bancada y por la otra el carácter restrictivo y el alto constreñimiento que el ejecutivo recibe. De lo anterior se rescata que para Clinton era importante vincular los planteamientos de los grupos de presión para su posterior ratificación que de no ser así hubiese caído en la negativa del acuerdo.

El proceso de ratificación en Estados Unidos ha sido un proceso de *authorization*. Según Martin y Sikkink, este tipo de ratificación⁴⁴ denota que el acuerdo necesariamente debe ser consultado por el Congreso y que debido a las reglas de juego, el ejecutivo no tiene poder para prescindir de estas instancias (1993). Lo interesante de las presiones internas es que posibilitan al presidente un mejor

⁴⁴ Martin y Sikkink desarrollan una tipología de formas de ratificación, evidencian a tres tipos que son: autorización, aprobación y consentimiento. Ver en Martin (1993).

panorama de negociación en nivel internacional porque tiende a ceder menos que su contraparte.

Sin embargo, un estado puede fingir que está presionado Putnam (1988) plantea que las instituciones internas sirven como registro de incertidumbre. Es decir, el plano institucional permite saber si un líder está engañando o no a su contra parte. El caso norteamericano muestra que desde el Congreso y la burocracia presionaron a Clinton para que atara sus manos. Por ello, el gobierno colombiano tuvo que relajar las reglas e incorporar en la reformulación el componente militar del Plan como lo vimos en el tercer capítulo.

Cuando el Plan Colombia fue enviado al Congreso norteamericano, dentro de las distintas instancias deliberativas se generó un debate amplio en la Cámara de Representantes y el Senado. Aunque en ambas cámaras se percibieron voces en contra y a favor del paquete de ayuda, había una cierta confianza por parte de los líderes negociadores debido a que el Plan contaba con gran apoyo de los partidos más influyentes (García, 2001).

La estrategia de ambos gobiernos en utilizar alianzas trans-gubernamentales y las reglas de juego institucional permitieron ratificar el Plan Colombia. Las reglas institucionales garantizaban que el debate en el Congreso estuviera direccionado sobre puntos concretos y no en puntos que pudieran poner en crisis el acuerdo y en una eventual deserción involuntaria. Según García, no hubo una oposición significativa a la ayuda, se partía de la convicción que se aprobaría de todas maneras (2001:241). De manera que la discusión se centró en observar los componentes de la ayuda y las críticas a esta, pero no había ánimos de impedir la aprobación.

En el discurso de la Unión, el presidente Clinton expuso su idea de la ayuda a Colombia en su lucha contra las drogas, comentó que su compromiso era contribuir a construir un mejor mundo y en particular un mejor país para los niños colombianos. A raíz de ello, había dejado un paquete de ayuda para Colombia con el fin de ganar la guerra contra las drogas e invitaba al Congreso a ratificar esta

iniciativa, Clinton argumentó; *“I want to thank the leaders in both parties in both houses for listening to me and the President of Colombia about it. We have got to pass this. I want to ask your help. A lot is riding on it. And it's so important for the long-term stability of our country and for what happens in Latin America”* (Editorial The New York Times, 2000:2). La anterior declaración es una estrategia del presidente Clinton en el manejo de la información y su rol a favor de los grupos que lo presionaban. Con ello, dejó ver el cambio de sus preferencias apostando por la lucha contra las drogas.

El presidente Clinton había anunciado que había dejado en el Congreso un paquete de ayuda con el fin de apoyar el Plan Colombia con una cifra de 1000 millones de dólares. Sin embargo, toda la cifra del Plan era 1300 millones si se sumaba los 300 millones ya presupuestados (Díaz, 2002).

El 11 de enero de 2000 el trámite de la aprobación de la ayuda inicia su proceso legislativo en el Congreso norteamericano. El primer debate se abre en el Comité de Apropiaciones de la Cámara de Representantes. Para efectos de claridad se debe decir que en la Cámara de Representantes el proyecto fue conocido con el nombre de H.R 3908 Suplemento de Emergencias de Ley de Aportaciones de 2000 (Díaz, 2002). La votación de esta ley evidenció que la mayoría a favor del paquete de ayuda fueron los republicanos que tenían como interés en aumentar el componente militar.

8.1.1 [El debate en la Cámara](#)

En esta institución, el proceso de ratificación se movió hacia el plano informal. Antes de empezar a debatir sobre el Plan Colombia, el comité de Reglas se había reunido para decidir el tipo de regla que operaría para la Ley H.R 3908 que contenía el Plan Colombia. El comité de Regla⁴⁵ contaba con 9 republicanos y 4 demócratas. La ventaja de la mayoría republicana les permitió escoger la regla del debate, esta consistía en debatir el tema de aumento o reducción del presupuesto

⁴⁵ La Regla hace referencia al tipo de enmiendas que se pueden proponer a al proyecto de ley a debatir. Antes del debate formal, los congresistas que deseen realizar reformas al proyecto de ley deben presentar sus enmiendas al Comité de Reglas. Éste examina todas las enmiendas y de acuerdo a eso define la Regla para decidir qué enmiendas pasan a ser consideradas a debate y cuáles no. Ver Castro (1998).

del Plan. Por tanto, se aseguraba que ninguna enmienda estuviera dirigida al rechazo del Plan Colombia. Por otra parte, el comité de regla incluyó otro factor importante como el tiempo que se dispuso para el debate general de la ley, solo 20 minutos que deberían repartírsele en las ponencias de las dos bancadas (García, 2001).

El trámite en la Cámara estuvo liderado por la bancada republicana que empezaron a debatir sobre las preferencias en dirigir la ayuda. Algunos parlamentarios aplaudían la labor de la Policía y no al Ejército colombiano por sus actos de violaciones a los derechos humanos. Benjamin Gilman, Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores, fue quien más defendía que la ayuda debía dirigirse a la Policía. Por otra parte, los republicanos, Dennis Hastert, Presidente de la Cámara de Representantes, Dan Burton, miembro de la Comisión de Representantes, Tom Delay, miembro de la Comisión de apropiaciones y líder de la mayoría republicana, fueron los republicanos con más participación e intervenciones⁴⁶. La participación de Dennis Hastert fue fundamental en el proceso de aprobación. Para Hastert, el acuerdo era uno de los temas más importantes del legislativo, y por ello insistía en que no se debía parar el proceso debido a que el problema en Colombia era muy grave y de suma importancia para Estados Unidos. Su preferencia a la aprobación era evidente, *“This program will strengthen democratic government, the rule of law, economic stability and human rights in that beleaguered country”* (Schmitt, 2000:1).

Por otra parte, la oposición se encontraba en la bancada de los demócratas. Los más destacados fueron Nancy Pelosi y David Obey. Sus críticas se dirigían a temas concernientes con el problema de los derechos humanos, la negativa de un Plan militarista y el hecho de que el Congreso no conocía el problema de raíz, David Obey comentaba al respecto: *“Congress needed to know more about their mission to gain control over two cocaine-producing provinces in southern Colombia before approving the Money”* (Becker, 2000:2).

⁴⁶ Peter Goss (FL), John Mica (FL), Jerry Lewis (CA), Steve Buyer (IN), C.W. Bill Young (FL) y Cass Ballenger (NC) fueron quienes más participaron en el debate. Ver García (2001).

Por su parte, La postura de Nancy Pelosi era crítica no solo frente al enfoque del Plan sino que criticaba la manera como el dinero norteamericano no se invertía en su país, al respecto decía, *“This doesn't really get to the heart of the matter: the drug problem in our country, some 5.5 million Americans need substance-abuse treatment, and only 2 million are getting it”* (Schmitt, 2000:1).

Mientras las posturas críticas de los demócratas eran enérgicas, los republicanos no callaron en aplaudir el Plan y presentarlo como una estrategia benéfica para Colombia y Estados Unidos, el republicano James Moran planteaba que, *“He is [Pastrana] in the middle, he is trying to lead Colombia into the modern world, if we don't help him now it may be too late”* (Becker, 2000:2).

Los republicanos en su mayoría debatieron sobre la compra de helicópteros con ello, el lobby de las aeronaves no se hizo esperar. La propuesta de comprar 30 helicópteros de la compañía Sikorsky UH 60L Black Hawk y reducir la compra de los helicópteros Huey, generó un ambiente de peleas entre las compañías United Technologies dueña de Sikorsky y la compañía Bell Helicopter Textron. El republicano Cass Bakenger insistía en comprar Huey dado que eran más baratos que los Black Hawk, *“The high cost of the Blackhawks \$12.8 million each, as opposed to \$1.8 million for Huey II's”* (Schmitt, 2000:3). La postura de Cass Ballenger proponía a estas dos compañías unirse para que el plan fuera aprobado *“Even if the United States bought Colombia a handful of the Blackhawks and dozens of the rebuilt Hueys, you'd still have \$100 million or \$200 million left over to buy Democrats or Republicans or whatever you still needed to win approval of the plan”*. Por otro lado, Barry McCaffrey elogiaba el helicóptero Black Hawk, *“It's a hugely capable piece of machinery”* (Golden, 2000:2).

El lobby de los helicópteros no es nuevo. En los años 1996 y 1998 cuando el Congreso aprobó fondos para la compra de helicópteros para Colombia, la compañía United Technologies entregó dinero a los republicanos para que en el Congreso votaran a favor de enviar Black Hawks a la Policía colombiana (Schmitt, 2000). Estas compañías han creado un mercado en América Latina en especial con Colombia además de influenciar las campañas electorales en Estados Unidos.

Según Estrada, en los ciclos electorales de 1998 la compañía Textron dio 551.816 dólares a los republicanos y 364.426 dólares a los demócratas, mientras que United Technologies solo se ha enfocado en hacer sus donativos a los republicanos además de ser la compañía más contratada por el Pentágono (2001). Los dineros o contribuciones de estas empresas es lo que se llama como *Soft Money*-Dineros blandos.

El lobby de los negocios contaba con un grupo pequeño de compañías que veían en el acuerdo un buen negocio para vender sus productos, United Technologies dueña de Sirkorsky y constructora de los Black Hawks, otra compañía como Lockheed Martin constructora de radares e implementos militares, Bell Helicopter Textron constructora del helicóptero Huey y U.S Business Partnership un consorcio de empresas petroleras en Colombia. Sin duda, estas empresas tenían un fuerte rol durante el debate, por ello, representantes de estas firmas se acercaron a los congresistas claves en el proceso de toma de decisiones para promover sus intereses de grupo (Estrada, 2001).

El lobby de los helicópteros fue bastante arduo dado que veía una oportunidad de beneficiarse del Plan. Por ello, impulsaron un gran lobby ofrecieron dineros y adelantaron campañas publicitarias.

El resultado en la Cámara de Representantes fue la aprobación del proyecto, además de su ampliación con respecto a la versión original presentada por Clinton. Los representantes en la Cámara decidieron incrementar el presupuesto argumentando que se necesitaba proteger las fronteras para impedir el tráfico de drogas y con ello imposibilitar la llegada de sustancias psicoactivas a Norteamérica. El presidente del Comité de aportaciones C. W. Bill Young argumentaba al respecto, *"If we move the druggies out of Colombia we don't want them to land in another country in the region"* (Becker, 2000:1). De acuerdo a lo aprobado en la Cámara de Representantes, McCaffrey comentó con entusiasmo, *"We must act now. We cannot wait. We have a responsibility to stop drugs in Colombia, to stop them in transit, to stop them at our border, and to stop them on our streets and in our schools"* (Becker, 2000:2).

El resultado de la votación en la Cámara demuestra el apoyo al paquete de ayuda. De 435 miembros 263 votaron a favor y 146 votaron no y 26 abstenciones. Entre los parlamentarios que votaron a favor 143 eran republicanos y 119 demócratas. Los que se opusieron al acuerdo, 61 eran republicanos y 84 demócratas más 1 independiente (García, 2001).

Para la aprobación del paquete de ayuda en la Cámara fue necesario introducir enmiendas en cuanto a temas de derechos humanos que sirvieron de base para que las críticas de los opositores al Plan no quedaran por fuera de la aprobación. La única enmienda votada y aprobada fue la que presentaron en conjunto dos republicanos y dos demócratas: los republicanos Porter Gass y Benjamin Gilman y los demócratas William Delahunt y Sam Farr.

8.1.2 El debate en el Senado

Una vez se aprobó el paquete en la Cámara pasó al debate en el Senado, donde estuvo más fluido y hubo mayor consenso (Rojas, 2001), el Senado en pleno aprobó el acuerdo por 95 a favor y 4 en contra y una abstención en el mes de junio de 2000 (García, 2001).

El trámite en el Senado estuvo impulsado por la manera como se iba a dirigir el dinero. Algunos proponían disminución de los helicópteros Black Hawk y otros el aumento. Nuevamente, la bancada republicana daba posiciones a favor del acuerdo y del aumento de la ayuda militar. Mike DeWine, Charles Grassley, Paul Coverdell y Mitch McConnell los senadores más activos dentro de su bancada. Por otra parte, los demócratas que votaron a favor fueron Christopher Dodd, Thomas Daschle, Joseph Biden, Bob Graham, entre otros. El demócrata Christopher Dodd aprobó el acuerdo debido a que en su estado Connecticut era donde se encuentra la fábrica Sikorsky (García, 2001).

Generalmente, los republicanos argumentaban que el Plan era importante por los objetivos que planteaban para los dos países, *“The very essence of why we need to help restore stability in Colombia and help combat the violent insurgents is the*

need to keep drugs off our streets” (Schmitt, 2000:2). Esta postura era presentada por el republicano Mark Souder.

Los opositores al Plan en su mayoría fueron demócratas, especialmente Patrick Leahy con gran preponderancia sobre todo en la enmienda que llevó su nombre, Paul Wellston, Barbara Boxer, Russell Feingold y el republicano Slade Gorton. Ellos criticaban el enfoque militar de la ayuda. Al respecto Feingold decía, *“I recognize that Colombia is a country in crisis, but we're not walking into this scheme with our eyes wide open”* (Schmitt, 2000:1).

La propuesta de Leahy fue aprobada en el Senado como proyecto de enmienda, El senador Leahy tuvo una gran relación con los grupos de derechos humanos que actuaban en Colombia y en Estados Unidos (Tate, 2009). Por ejemplo, el Colombia Steering Committee⁴⁷ durante la aprobación del Plan Colombia organizó una estrategia de incidencia que consistía en tener contactos con algunos funcionarios del gobierno (Departamento de Estado, Defensa, Justicia, Trabajo y la Agencia de Cooperación USAID) y tener información del contexto colombiano, escribir artículos y difundir la información (Bocchi, 2010). De esta manera, las organizaciones de derechos humanos en Colombia, Human Rights Watch y Wola tuvieron un acercamiento directo con el parlamentario Patrick Leahy y su influencia directa con la enmienda para proteger los derechos humanos en Colombia (Tate, 2009).

Por otra parte, el Senado redujo 300 millones de dólares y eliminó el paquete de los 30 helicópteros Black Hawk. Si bien, en ambas cámaras se había aprobado el paquete de ayuda a Colombia, no existía un consenso sobre cuánto dinero dar y que herramientas militares dar. Como las propuestas de ambas cámaras reñían entre sí se dispuso una conciliación entre las posturas de la Cámara y Senado. Dentro de esta comisión de conciliación se repitió el discurso de las dos bancadas y terminaron por dejar 18 helicópteros Black Hawk y 42 helicópteros Huey. En el

⁴⁷ Los miembros de este comité, incluyen organismos como: The American Friends Service Committee, Americans for Democratic Action, Catholic Relief Services, The Centre for Justice and International Law (CEJIL), the center for Franciscan Washington Office on Latin America, The Friend Committee on National Legislation, Global Exchange, Institute for Policy Studies, International Labor Rights Fund, Jesuit Refugee Service, Latin America Working Group, Lutheran Office for Government Affairs. Entre otras. Ver Tate (2009)

caso de las enmiendas, trataron de combinar las condiciones que se habían logrado en las dos Cámaras en materia de derechos humanos. Al final, el paquete fue aprobado por el Congreso con condiciones al proceso de justicia colombiana, a la responsabilidad del presidente en conceder notificaciones de la evolución de la ayuda, el ejército y su comportamiento con la población, entre otras (Díaz, 2002). Las enmiendas representan los pagos laterales dado que era un modo de llegar a un acuerdo y darle campo a las voces disidentes de los demócratas y en menor número de algunos republicanos que criticaban la violación de los derechos humanos por parte de la fuerza pública. Por medio de los pagos laterales o condicionamientos al paquete de ayuda Plan Colombia se pudo ratificar el acuerdo y plantear que fue una decisión bipartidista.

Por su parte, los *Think Tanks*, como la fundación Heritage, tuvieron una postura al igual que los republicanos, apoyar la línea dura de la guerra contra las drogas a través de un componente militar (García, 2001). Otros centros de pensamiento como Libertarian Cato Institute y John Walsh of Drug Strategies criticaban el enfoque de la guerra contra las drogas y mostraban en sus investigaciones que el dinero sería más beneficioso invertirlo en Estados Unidos (Rojas, 2001). Una postura intermedia la tenía el Center For International Policy que apoyaba el Plan pero criticaba la tendencia militar. Además, le propuso al Congreso, desde inicios de la discusión, ampliar el debate de la ayuda a Colombia y darle participación a otros actores (García, 2001).

El presidente Clinton abogaba por la rapidez del debate y resaltaba la labor de Estados Unidos como una estado de gran importancia para el apoyo de los valores democráticos en Colombia. Clinton decía, "*The quicker we can reach agreement and show that the United States is committed to a democracy and to fighting the drug wars in Colombia, and to strengthening the oldest democracy in America, the better off we're going to be*" (Schmitt, 2000:2). Conforme iban avanzando los acuerdos en las distintas instancias, funcionarios del gobierno colombiano se sentían complacidos. El embajador colombiano en Washington Luis

Alberto Moreno era uno de ellos, “*We are definitely pleased, This means there is strong bipartisan support behind Plan Colombia at a critical moment in Colombian history*” (Marquis, 2000:1).

8.2 La ratificación en Colombia

El sistema político colombiano es presidencialista y existe un marcado desequilibrio entre el ejecutivo y el legislativo. Esto permitió cierta discrecionalidad al gobierno Pastrana en el tema del Plan Colombia. El presidencialismo permite la existencia de una política personalista o la diplomacia presidencial que se refiera a la dependencia del nivel de comprensión que tiene el presidente y su canciller sobre el contexto internacional (Ardila, 2009). Martha Ardila por su parte, plantea que el Plan Colombia, como programa de cooperación militar para enfrentar el narcotráfico, no se conoció en Colombia sino hasta cuando iniciaron los debates en Estados Unidos. Esto demuestra el grado en que los formuladores el presidente y el canciller diseñaron el programa de manera discrecional y unilateral (2009). El sistema presidencialista entonces facilita a la figura presidencial disponer de poderes que son visibles dentro de las reglas de juego, con ello posee una mayor discrecionalidad en la decisión última de las políticas y sobre todo, en la implementación (Torrijos, 2009).

8.2.1 La ratificación del Plan dentro del Plan

En Colombia el acuerdo quedó ratificado en la ley 508⁴⁸ luego que el Plan Colombia fuera aprobado dentro del Plan Nacional de Desarrollo por el Congreso de la República. A pesar de que el Plan Colombia tuvo una segunda reformulación y cambió el componente que en un principio se había dado, el gobierno colombiano consideró que la ratificación en Colombia ya existía y no era necesario presentarlo nuevamente a discusión del Congreso. Según García, “*los funcionarios del gobierno Pastrana decían que no se justificaba utilizar la*

⁴⁸ El nombre de la Ley 508 se encuentra publicada en el diario oficial 43.651 en julio 29 de 1999. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años 1999-2000.

expresión segunda versión toda vez que esta nueva presentación no era un documento de discusión pública, sino un documento de apoyo al ya elaborado” (2001, 207). Por lo tanto, el Plan Colombia fue ratificado primero en Colombia y luego en Estados Unidos. Hecho que mostró la autonomía del grupo negociador colombiano para dejar consolidada su posición en el nivel interno. También evidenció el poco interés de los grupos fuertes en la negociación y; tercero, la capacidad del líder negociador de impulsar sus preferencias a partir de la lectura de los costos y beneficios.

Aunque el gobierno colombiano insistió en que el Plan Colombia ya se había ratificado, para Luis Restrepo, las estrategias concretas del Plan Colombia se definieron después y no estuvieron en concordancia con los propósitos inicialmente anunciados en el Plan Nacional de Desarrollo (2001:333). Esta medida de ratificación fue informal en tanto que el líder negociador utilizó la estrategia de movimiento de la agenda, para consolidar la ratificación interna e incorporar el Plan Colombia sin tantas restricciones por parte del legislativo. Sin lugar a dudas, el desarrollo institucional fue un factor que influyó fuertemente en la autonomía del líder. Las reglas de juego impulsaron el rol presidencial. En particular, Pastrana presentó un juego construido a partir de sus preferencias individuales. Además, estas preferencias no tuvieron ningún obstáculo en tanto que las instituciones que sirven de contrapeso al ejecutivo fueron flexibles frente a la discrecionalidad del ejecutivo. Por otra parte, los grupos internos que presionaron no lograron influir de manera determinante como para remodelar el proceso de negociación. Las instituciones internas son instancias por medio de las cuales puede toma lugar la ratificación y pueden ser decisivas en los proceso del acuerdo. Sin embargo, la ratificación en Colombia se movió en el panorama informal. La idea de Pastrana de incorporar el Plan Colombia dentro del Plan Nacional de Desarrollo fue una táctica que se conoce como el movimiento de la agenda. Cuando fue aprobado el Plan de Desarrollo, ello tendría incidencia inmediata a la aprobación del Plan Colombia. Por tanto, Pastrana manipuló el nivel interno utilizando sus recursos y su capacidad de influencia en las instituciones para dirigir la ratificación en el plano interno.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo, se limitó a la descripción de los principales programas de inversión del Plan Colombia y no le concedieron discusión especial a los asuntos más importantes sino que se presentó a través de los siguientes ejes: proyectos productivos, participativos, atención humanitaria y promoción y protección del capital humano, desarrollo institucional y fortalecimiento del capital social, infraestructura para la paz y la promoción de la sostenibilidad ambiental (Tenjo, 1999). No se hizo énfasis en la lucha contra las drogas ni el problema insurgente. Es decir, el Plan Colombia estaba direccionado bajo la perspectiva de la paz y desarrollo social como apunta Montenegro: *“en las estrategias del Plan de desarrollo se encuentra el Plan Colombia que busca ayudar en las zonas de conflicto donde está incluido el sector agropecuario, el medio ambiente, la justicia, la lucha contra la corrupción, grupos étnicos defensa y seguridad”* (1999:132).

La ratificación del Plan Nacional de Desarrollo permitió al gobierno Pastrana colocar el Plan Colombia como tema importante de la agenda colombiana así que los objetivos estaban dirigidos a consolidar las estrategias propuestas en ella. Esto permitió sostener un discurso oficial que dirigía la atención y la actividad del gobierno en obtener ayuda internacional.

El manejo de la agenda en Colombia estuvo condicionada por los cálculos de los costos y beneficios que el ejecutivo había dispuesto de manera individual para consolidar la ratificación y no permitir que cayera en debates (Restrepo, 2001). Pastrana tuvo que redefinir los planteamientos iniciales con que había ganado cierta aceptación de la opinión pública interna durante la primera reformulación. Esta redefinición consistió en manejar la información del Plan Colombia en parámetros exclusivos del gobierno de los que la opinión pública colombiana llegó a enterarse meses después de que en Estados Unidos se llevaba el debate en el Congreso (Rojas, 2001). Inicialmente, Pastrana había planteado la separación entre drogas y guerrilla. Pese a esto, con la reformulación del Plan era difícil que Pastrana separara estos dos problemas. Al respecto decía lo siguiente, *“si nos defendemos de los narcotraficantes al mismo tiempo nos defenderemos de la guerrilla porque el peor enemigo de Colombia es el narcotráfico”* (Diamond,

2000:1). Para asegurar un ambiente interno de apoyo a los esfuerzos adelantados en Estados Unidos, Pastrana decidió manejar la información de manera exclusiva. Algunos autores se plantean que, “*si el Plan Colombia hubiese recorrido por la opinión pública se hubiera convertido en un tema de pública controversia insoluble y en un enfrentamiento más perjudicial que saludable*” (Restrepo, 2001: 334).

La distribución de poder durante todo el proceso de negociación estuvo concentrado en el rol presidencial y la baja intensidad de las presiones al gobierno colombiano. Pastrana identificó los costos y beneficios del acuerdo sin ningún tipo de presión relevante debido a que con su autonomía pudo impulsar las preferencias a favor de acuerdo internacional. La preferencia de Pastrana era lograr el acuerdo internacional con el gobierno de Clinton dado que los beneficios del Plan eran más altos que los costos. La identificación individual de los beneficios y el manejo de la agenda incrementaron el nivel de juego de Pastrana para incorporar la ratificación de la segunda versión del Plan. La ratificación en Colombia se puede entender como una ratificación de cumplimiento que denota la ratificación como un logro a partir de la autonomía con que cuenta el ejecutivo (Martin, 1993). La ratificación en Colombia fue un proceso informal direccionado por Pastrana que dentro del proceso de negociación fue necesario para asegurar la aprobación en Colombia y a partir de allí dar un paso en Estados Unidos mostrando una postura unificada y persuadir para la entrega de la ayuda.

El rol del ejecutivo colombiano abrió la posibilidad de poner en el nivel uno una postura unificada, a pesar de que en el nivel interno colombiano existían críticas. Los investigadores académicos planteaban críticas frente al Plan. Álvaro Camacho, profesor investigador de la Universidad Nacional, planteaba que, “*The aggravation of drug trafficking and the armed conflict have translated into the police directing their priorities to the defense of the state and its institutions*” (Rohter, 2000:1). Las críticas al Plan Colombia desde el ámbito académico colombiano se hacían en cuatro aspectos: la estrategia del fortalecimiento militar y su incoherencia con los problemas internos; las guerrillas en términos generales

respondían a las demandas populares por mayor justicia y democracia; la estrategia militarista ampliaban la escalada de violencia y agudizaba la guerra; y la ayuda estadounidense solo sirve a los intereses norteamericanos (Restrepo, 2001). A pesar de las críticas, el tema del Plan Colombia dejó por fuera las posturas de actores sociales debido a su poca influencia. La presión recibida por Pastrana no era considerada por el gobierno debido a su poca influencia de revertir el proceso. Por lo tanto, el conjunto de ganancia colombiano tendió a expandirse cobijando la postura de Washington. Los costos y beneficios en Colombia fueron difusos y el acuerdo no amenazaba el statu quo como para que los grupos dentro del estado se movilaran de manera agresiva. Los medio de comunicación solo se enteraron del Plan Colombia cuando en Estados Unidos lo estaban debatiendo (Rojas, 2001) el manejo de la información y la movilización demuestra que para la elite colombiana no representaban mayores cambios y costos.

Este panorama de relativa autonomía de Pastrana y la poca presión del electorado o grupos internos, condujo a la utilización de la estrategia trans-gubernamental. La idea de crear un equipo para relacionarse con el gobierno de Estados Unidos, influyó en la creación de cierto apoyo interno como internacional. Pastrana y Clinton no solo utilizaron las alianzas trans-gubernamentales para reformular el Plan sino también durante la ratificación en el Congreso norteamericano.

El *Goc*⁴⁹ *collusion* o confabulación de grupos negociadores, se formó con la intención de informar y persuadir en ambos niveles sobre todo en el norteamericano para ganar apoyo de ciertos congresistas. Las distintas visitas de los representantes y senadores a Colombia un mes antes de que se diera el proceso de ratificación, contribuyó al apoyo del acuerdo internacional (García, 2001). Las alianzas trans-gubernamentales hechas por Clinton y Pastrana funcionaron como herramientas para hacer más aceptable la política en la mesa interna de los distintos negociadores. Lo que Evans llama *Goc-Collusion* fue utilizado por el gobierno Pastrana: el presidente y un grupo cercano a él viajaron a

⁴⁹ Significa *Chief of Government* es una estrategia que utilizan los líderes negociadores al momento de ratification. Ver Evans (1993)

Estados Unidos para hacer lobby en pro de la ratificación en ese país, también se buscaba conseguir el respaldo y reconocimiento de un gobierno comprometido con el progreso de su país.

La relación entre el gobierno Pastrana y el Departamento de Estado se hicieron más fuertes. El fin de los encuentros era hablar sobre el programa de ayuda y su eventual ratificación (Dudley, 2000). Para hacer lobby en Estados Unidos, Pastrana contrato a la firma Akin, Gump, Hauer y Feld (García, 2001). Las posturas de Pastrana en Estados Unidos fueron apoyadas por la Cámara de Representantes que quisieron ampliar el conjunto de ganancia colombiano trataron de incrementar los recursos destinados a Colombia. Dennis Hastert como Presidente de la Cámara daba amplio apoyo al presidente Pastrana.

El lobby de Pastrana en el Congreso fue muy fuerte. Construyó una delegación en la embajada y él mismo se acercó a los líderes importantes durante el proceso. Según Christopher Dodd, Pastrana le había dicho que él quería equipamiento militar, soporte técnico, entrenamiento militar, inteligencia con un batallón especial para luchar contra los narcotraficantes (Diamond, 2000).

Durante el proceso de negociación, Pastrana logró mostrar un entorno difícil para Colombia. Dijo, *“Claramente hemos estado amenazados más allá de los cuatro años antes de mi gobierno, nuestro país necesita la ayuda para seguir el camino de la democracia y el libre mercado”* (DeYoung, 2000:1). A su vez, Pastrana utilizaba el lenguaje de amistad entre Colombia y Estados Unidos y decía que ya había pasado el tiempo de la intervención y había llegado el tiempo de la cooperación (Diamond, 2000).

A pesar de que con la reformulación del Plan Colombia desaparecieron los proyectos sociales en un porcentaje alto y aumentó la ayuda militar, Pastrana veía que esta también representaba una gran ayuda a Colombia para desarrollar el músculo militar. Según Restrepo, la ayuda militar es muy necesaria para hacerle frente a las fuerzas insurgentes, *“Colombia la necesitaba [la ayuda militar] porque unas poderosas organizaciones insurgentes venían creciendo rápidamente*

acumulando importantes victorias y tácticas que ponían en peligro la institucionalidad del país” (2001:331).

Los senadores Patrick Leahy y Edward Kennedy intentaron demostrar las relaciones entre paramilitares y fuerza pública, la violación de derechos humanos por parte del Ejército colombiano y un sistema de justicia tolerante con los actos criminales de los militares. Pastrana se reunió con Leahy y este le dejó claro que seguiría presionando por los derechos humanos en Colombia. Así mismo, Leahy planteó que el gobierno colombiano no se tomaba el tema de los derechos en serio (Goldman, 2000). Pastrana respondía a los miembros del Congreso que presionaban por crear enmiendas sobre los derechos humanos: *“nosotros no respetamos los derechos humanos porque no los impongan nosotros respetamos los derechos humanos porque es una política de mi gobierno”* (Golden, 2000:2).

Al final el Plan fue ratificado en los niveles internos bajo un fuerte incidencia de los grupos beneficiados como el partido republicano y el lobby de los negocios. La ratificación mostró que el Plan no podía salirse de los márgenes históricos de lucha contra las drogas.

CONCLUSIONES

La negociación de una política de cooperación internacional como el Plan Colombia, puede ser sometido al análisis del modelo descrito por Robert Putnam (1988) denominado juego de dos niveles. La utilización de este modelo es importante para entender el porqué y el cómo de los cambios dentro de un proceso de negociación internacional.

El primer capítulo se concentra en identificar la estructura del sistema político y la participación de las instituciones en el proceso de toma de decisión en la política exterior. En Colombia, el Congreso aunque posee constitucionalmente poderes en su relación con el ejecutivo pierde peso debido al juego que pueda presentar el ejecutivo. Durante el proceso de ratificación del acuerdo su papel se vio disminuido frente a la estrategia del juego presidencial. Indudablemente, el

sistema presidencialista en Colombia posee funciones que permiten actuar al presidente de manera discrecional frente a otros poderes. El presidente Pastrana no solo tenía estas ventajas para avanzar en la negociación posicionando sus preferencias, sino que en el nivel institucional poseía el poder para crear instituciones y determinar cuáles de estas podían jugar al momento de la negociación. La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, como parte importante de la toma de decisiones sirvió como elemento de construcción de consenso. Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores vio disminuida su participación frente a otras instituciones y actores. Por otra parte, la participación de los partidos políticos, la sociedad civil y los medios de comunicación fue mínima al momento de crear un debate y fortalecer la opinión pública.

En Estados Unidos, el Congreso juega un papel importante debido a sus roles constitucionales. Por ello, desde la instancia parlamentaria se iniciaron las presiones al gobierno Clinton. Aunque el presidente posee poder en la toma de decisiones su poder es muy relativo en su relación con el legislativo.

En política exterior norteamericana tiende actuar el Consejo Nacional de Seguridad, el Departamento de Estado, el Departamento de Defensa entre otros actores. Lo importante del nivel institucional es que las presiones también pueden venir desde la administración como de la sociedad civil y la opinión pública como los centros de pensamiento y los grupos de interés.

En el segundo capítulo encontramos los factores determinantes de la primera versión en el nivel dos. La primera versión del Plan Colombia está determinada por las preferencias de los líderes y su autonomía relativa que los llevó a proponer una serie de postulados que fueron contrarios a los planteados por los grupos internos en Estados Unidos. Las reuniones entre Clinton y Pastrana mostraban la utilización de vínculos sinérgicos entre ambos mandatarios para influenciar a sus electorados y mostrar el compromiso en los esfuerzos de paz. Por tanto, la estrategia utilizada por Pastrana fue manejar la información de manera abierta presentando el Plan y convocando a distintas instituciones a participar en él.

La coalición de los grupos en Estados Unidos veían más pérdidas que ganancias dentro de la primera formulación del Plan. Aunque Pastrana y Clinton buscaron conseguir avances sobre la política de cooperación, más adelante los grupos internos en Estados Unidos re-direccionaron la negociación bajo una perspectiva distinta.

El tercer capítulo se refiere al análisis sobre el cambio de la primera formulación a la segunda. La primera formulación del Plan Colombia no fue ratificada hecho que mostró la deserción involuntaria del acuerdo. Por ello, la reapertura del acuerdo fue impulsada por el grupo republicano dentro del Congreso, puesto que tenía más ganancias con un acuerdo revestido de componentes militares que un acuerdo con un componente social. Este grupo se encargó de recomponer el conjunto de ganancia de Estados Unidos y el de Colombia por medio de la utilización de estrategias como los vínculos sinérgicos creando un equipo transgubernamental y atando las manos norteamericanas. Por lo tanto, el conjunto colombiano tendió a aflojar sus reglas y permitir un componente que antes no estipulaban.

En vista de la deserción involuntaria en el nivel dos norteamericano, la presión de los grupos por una postura más benéfica y el rol del líder por complacer a su electorado permitieron desarrollar una serie de estrategias y tácticas para influir y determinar un cambio en los puntos de la cooperación internacional. La distribución de poder de los grupos, la capacidad de influencia, las coaliciones a partir de las preferencias y las instituciones políticas en el nivel interno son importantes cuando se construye el conjunto de ganancias.

Los intereses de los líderes negociadores con el primer Plan Colombia fueron complementarios. Ambos líderes preferían un acuerdo que contemplara los temas sociales para ayudar a Colombia en la crisis económica, el desarrollo del país por vía proceso de paz, con lo cual se lograría acabar con el problema del tráfico de drogas. Estas posturas dentro del primer Plan no eran compartidas con los grupos en Estados Unidos. El presidente Clinton pasó de tener un conjunto de ganancia amplio a tener uno estrecho; en el primero recogía las posturas de Pastrana, por ejemplo, la separación del narcotráfico y la lucha insurgente y, por otra parte, le

apostó al proceso de paz. Bajo las constantes presiones del partido republicano el conjunto de ganancias norteamericano tendió a estrecharse y atar manos lo que terminó en una deserción involuntaria toda vez que el grupo republicano se constituyó en una barrera que impidió la ratificación. Este hecho obligó a una reapertura de la negociación y reacomodo del conjunto de ganancias tanto de Estados Unidos como de Colombia.

Las reglas de juego en Estados Unidos y la evolución institucional determinan un marco en el cual es restringido para la actividad de las preferencias del líder por lo tanto Clinton adoptó una postura fuerte a favor de las preferencias internas. El líder norteamericano no direccionó las preferencias ni tampoco construyó coaliciones, por el contrario, Clinton respondió a la dinámica del escenario. Por ello, las preferencias de Clinton y de Pastrana cambiaron acomodándose a la de los grupos de presión. Por su parte, Pastrana con su autonomía pudo presionar a su electorado cambiando la agenda y modificando las reglas en la ratificación.

Los dos estados conocían que el costo de la no ratificación era más alto que los beneficios de esta. Por ello, dieron paso a la reapertura vinculando a los grupos y las propuestas que ellos consideraban más beneficiosas del acuerdo. El cambio para la reapertura fue consensuado en tanto que la postura y las preferencias de Pastrana cambiaron aceptando la versión con el componente militar y reconociendo los planteamientos que al inicio no consentían.

El cambio de la reformulación ha sido el resultado de la influencia del Partido Republicano en el Congreso y de los miembros de este partido en la administración Clinton. La capacidad de estos grupos de influenciar en el proceso de negociación permitió la reapertura del acuerdo de tal manera que el conjunto de ganancias concentrara los beneficios de estos últimos. En Estados Unidos, el gobierno dividido incrementó del poder de negociación. Mientras en el caso colombiano, la participación de los grupos no eran determinantes para cambiar el componente militar e influir durante el proceso de negociación.

El cuarto capítulo presenta la ratificación donde se percibe las relaciones entre los grupos en el nivel dos. En Colombia, la ratificación fue informal. El presidente Pastrana utilizó el movimiento de la agenda para incorporar el Plan Colombia en el Plan Nacional de Desarrollo, pese a que el Plan Colombia se reformuló. El gobierno colombiano planteaba que el cambio dentro del Plan era una ampliación que respondía a las necesidades internacionales y por ello, el Plan no se presentó para el debate en el Congreso colombiano. Las preferencias de Pastrana cambiaron en tanto que la cuantificación de las ganancias eran más altas que las pérdidas, A su vez, identificó que la ratificación del acuerdo dependía del apoyo y la fluidez del proceso tanto en Colombia como en Estados Unidos. Así que organizó un grupo y presionó en Estados Unidos durante el proceso de ratificación a favor del acuerdo.

A pesar de que, tanto Colombia como Estados Unidos son regímenes presidencialistas, el nivel dos colombiano es diferenciable del nivel estadounidense, por una razón en esencia, el ejecutivo colombiano posee mucha más autonomía que el ejecutivo norteamericano.

Por otra parte para el presidente Clinton, ganar el apoyo del Congreso fue importante cuando se trató de un gobierno fragmentado cuyos poderes ejecutivo y legislativo se encuentran separados. Ni el presidente ni los negociadores son autónomos en la decisión de la política internacional debido a que su sistema político es de naturaleza descentralizada.

En el ámbito norteamericano, hubo un proceso largo. Primero pasó por la Cámara de Representantes y luego por el Senado. A pesar de las críticas del Partido demócrata terminaron votando a favor del Plan Colombia. Sin embargo, adoptaron condiciones para los temas referentes a los derechos humanos, entre otros, en los cuales tuvo mucha importancia las alianzas transnacionales de las ONG y los grupos a favor de los derechos humanos. Por otra parte, los grupos de presión como el lobby de los helicópteros fueron influyentes apoyando una postura militar dentro del Plan Colombia.

El trabajo de Putnam explica cómo los términos de negociación internacional se tornan críticos contra los países con un grado bajo de incidencia de los grupos. En el caso colombiano los costos y beneficios fueron difusos por ello, no hubo una presión determinante por parte de los grupos más importantes que podían influir presionando al gobierno por sus beneficios. A falta de esta presión, el gobierno Pastrana tuvo un proceso interno menos complejo para construir el conjunto de ganancia desde una postura personalista que miraba en el acuerdo internacional la posibilidad de actualizar el armamento de las fuerzas armadas y la posibilidad de crear proyectos sociales en menor grado, además de ubicar el Plan como una política de estado.

La negociación internacional del Plan Colombia mostró que las ganancias no fueron de suma cero. Para los distintos grupos negociadores lo importante era ratificar el acuerdo del cual ambas partes se beneficiaban. La negociación del Plan Colombia con Estados Unidos se explica partiendo no solo de los intereses regionales en Sur América sino que la perspectiva interna dentro de Estados Unidos nos permite saber cuáles son los grupos y por qué presionan. Es por eso que explicar el resultado de una negociación partiendo únicamente del poderío de un estado resulta insuficiente para conocer los factores internos.

El Plan Colombia, como fue ratificado en el Congreso norteamericano, representó un compromiso de continuidad. Era una manera de asegurar que la política antidroga que había iniciado en los años 70 no cambiaría su talante militar. Esta postura era apoyada por el lobby de los grupos de armas y helicópteros que impulsaron la idea de la lucha contra las drogas debido a sus beneficios en términos económicos.

Al momento de la ratificación es importante resaltar el tamaño del conjunto de ganancias con respecto a las instituciones del nivel interno. Según Putnam si se cuenta con un gobierno fragmentado puede convertirse en un activo para el negociador. En Colombia, el presidente Pastrana se reunió con los partidos políticos en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores para construir el consenso necesario. Así que la autonomía del líder colombiano le permitió crear

un grupo presidencialista además la fragmentación de la política hizo que muchas instituciones participaran dentro del proceso de negociación.

La asimetría entre Estados Unidos y Colombia durante la negociación del Plan Colombia se encuentra en el plano social. Cuando los grupos más afectados por la negociación del Plan en Estados Unidos pedían llevar el acuerdo a la opinión pública y debatirlo de manera más amplia presionaban para lograr que sus beneficios estuvieran dentro del Plan. Los negociadores del país norteamericano se fortalecían por un gobierno dividido, por unos grupos económicos vigilantes de sus intereses.

La evidencia muestra que el estado puede convertirse en su propio enemigo al no contar con instituciones que garanticen la participación de la sociedad en los procesos que la afectan. En Colombia, nos encontramos un sistema político que suprimió las presiones de la sociedad civil y permitió la acción definitiva al presidente. En resumen, en Colombia se debe trabajar en el fortalecimiento de las instituciones y dar importancia a la sociedad civil como motor de cambio y como activo en las negociaciones que ayuda a balancear los costos y beneficios.

El anterior párrafo es una recomendación a las próximas investigaciones que se relacionen con la materia estudiada en esta tesis. Es necesario que concentren su mirada en las estrategias del estado al momento de la negociación para que puedan identificar los factores tanto internos como internacionales que pueden mejorar el poder de negociación.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS Y CAPÍTULOS DE LIBROS

Ardila, M. (2009). *Actores no estatales y política exterior colombiana: casos de sectores académicos y empresariales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Ardila, M., Cardona, D., Tickner, A., & Herrera, B. (2002). *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. Bogotá: FESCOL.

Bocchi, D. (2010). Colombia y los actores no estatales en el escenario internacional. En E. Pastrana, S. Jost, & M. L. Márquez, *Más allá de la seguridad democrática: agenda hacia nuevos horizontes* (págs. 411-420). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Botero, F. (2009). *Colombia y el mundo 2008 opinión pública y política internacional*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Castro, S. (1998). El Congreso en el proceso de la conformación de la política exterior. En S. e. Castro, *El proceso de conformación de la política exterior de los Estados Unidos* (págs. 16-34). la Habana: Universidad de la Habana.

Estrada, J. (2001). Elementos de economía política. En J. Esterada, *Plan Colombia: ensayos críticos* (págs. 6-25). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.

Evans, P. (1993). Building an Integrative Approach to International and Domestic Politics. En H. J. Peter Evans, *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics* (págs. 397-429). Los Angeles: Berkeley.

Ferrari, C. (2010). Crecimiento elevado, sostenido y equitativo: reflexiones. En E. Pastrana, *Más allá de la seguridad democrática: agenda hacia nuevos horizontes* (págs. 25-46). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Foley, M. (2008). The foreign policy process: executive, Congress, intelligence. En M. Cox, & D. Stokes, *U.S Foreign Policy* (págs. 108-128). United State: Oxford University Press.

García, A. (2001). Plan Colombia y ayuda estadounidense: una fusión traumática. En I. d. Internacionales, *El plan Colombia y la internacionalización del conflicto* (págs. 193-297). Bogotá: Planeta.

Hudson, V. (2001). *Foreign Policy analysis: classic and contemporary theory*. rowman and little field.

LaFeber, W. (1994). The first, the last: John Quincy Adams and The Moroe Doctrine. En W. LaFeber, *The American Age* (págs. 71-91). New York: WW Norton & Company.

Martin, L. a. (1993). U.S Policy and Human rights in Argentina and Guatemala 1973-1980. En H. J. Peter Evans, *Double Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics* (págs. 330-362). Los angeles: Berkeley.

Matthiesen, T. (2000). *El arte politico de conciliar: el tema de las drogas en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos 1986-1994*. Bogotá: FESCOL.

Moravcsik, A. (1993). Introduction. En H. J. Peter Evans, *Double Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics* (págs. 3-42). Los Angeles: Berkeley.

Pastor, R. (1993). The United States and Central America: Interlocking Debates. En H. Jacobson, P. Evans, & P. Robert, *Double-Edged Diplomacy: Internacional Bargaining and Domestic Politics* (págs. 303-329). Los Angeles: Berkerley.

Ramírez, S. (2001). La internacionalización del conflicto y de la paz en Colombia . En I. d. Internacionales, *El plan Colombia y la internacionalización del conflicto* (págs. 13-74). Bogotá: Planeta.

Restrepo, L. A. (2001). El Plan Colombia: Una estrategia fatal para una ayuda necesaria. En L. A. Restrepo, S. Ramírez, D. M. Rojas, A. L. Atehortúa, & A. García, *El Plan Colombia y la internalización del conflicto* (págs. 307-339). Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

Rojas, D. y. (2001). Ecos del proceso de paz y el Plan Colombia en la prensa norteamericana. En I. d. Internacionales, *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto* (págs. 115-192). Bogotá: Planeta.

Romero, M. (2001). La nueva internacionalización de los conflictos y los procesos de paz. En J. E. Álvarez, *Plan Colombia: ensayos críticos* (págs. 296-357). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Tickner, A. (2001). La guerra contra las drogas: las relaciones Colombia Estados Unidos durante la administración Pastrana. En J. Estrada, *Plan Colombia ensayos criticos* (págs. 217-223). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia UNIBIBLOS.

Toinet, M.-F. (1994). *El sistema político de los Estados Unidos*. Mexico DF: Fondo de Cultura Económica.

Torrijos, V. (2009). La política errática: incertidumbre y caos en la política exterior colombiana. En V. Torrijos, *Política exterior y relacionaes internacionales* (págs. 96-125). Bogotá: Universidad del Rosario.

Youngers, C. (1998). La guerra antidrogas: Estados Unidos sigue un camino equivocado. En M. Jelsma, *Drogas, poder y derechos humanos en América Latina* (págs. 149-160). Quito: Abya-Yala.

ARTÍCULOS EN REVISTAS ESPECIALIZADAS

Bagley, B. (2000). Narcotráfico, violencia política y política exterior de Estados Unidos hacia Colombia en los noventa. *Colombia Internacional* , 1-34.

Blumenthal, H. (2000). El Plan Colombia: Algunos mitos y realidades. *Nueva sociedad* , 36-43.

Borda, M. E. (1999). La política de paz de Andrés Pastrana: las turbulencias de un camino en ascenso. *Revista Javeriana* , 491-510.

Borda, Sandra. (1997). Medios de comunicación y política exterior en Colombia. *Colombia internacional* , 28-37.

Cardona, D. C. (2001). La Política exterior de la administración Pastrana (1998-2002): Hacia una evaluación preliminar. *Colombia Internacional* (53), 54-73.

Díaz, B. (2002). Política Exterior de los EE.UU hacia Colombia: el paquete de ayuda de 1.300 millones de dolares de apoyo al Plan Colombia y la region andina. *América Latina Hoy* , 145-186.

Fernández de Soto, G. (2000). Las relaciones exteriores del gobierno del presidente Andrés Pastrana. *Revista Javeriana* , 517-531.

Franco, A. y. (1994). El futuro de América Latina en la política exterior estadounidense. *Colombia internacional* , 14-21.

Galán, J. M. (2007). Diagnóstico de la política exterior colombiana: una visión desde el Senado de la República. *Colombia internacional* , 164-178.

Godoy, H. (2003). Plan Colombia's Strategic Weaknesses. *Latin American Studies Association* (págs. 1-21). Dallas, Texas: Universidad el Rosario.

González, R. (2004). La política exterior de Colombia a finales del siglo XX. Primera aproximación. *Investigación y Desarrollo* , 258-285.

Guáqueta, A. (2005). Change and Continuity in U.S.- Colombian Relations and the war Against drugs . *Journal of Drug Issues; Winter 2005; 35, 1; Health & Medical Complete* , 27-56.

Guáqueta, A. (2001). Las relaciones USA- Colombia: una nueva lectura. *Análisis Político* , 34-60.

Herrera, W. (2003). La rama legislativa del poder público en Colombia. *Revista de Derecho* , 363-406.

Hochstetler, K. (2008). Repensando el presidencialismo: Desafíos y caídas presidenciales. *América Latina Hoy* , 51-72.

Meernik, J. y. (2004). Internationalism in Congress. *Political Research Quarterly* , 451-464.

Mendoza, A. (2001). Estados Unidos: Política burocrática, narcotráfico y relaciones con México. *Política y Cultura* , 1-18.

Miller, L. (1994). The Clinton Years: Reinventing US Foreign Policy? *International Affairs* , 621-634.

Montenegro, Á. (1999). Un vistazo al Plan. *Revista Javeriana* , 127-134.

OPEC, O. d. (2008). *La internalización del conflicto colombiano: claves para abordar el proceso*. Bogotá: Universidad del rosario.

Ortiz, C. (2000). La política colombiana: análisis contextual. *Revista javeriana* , 551-556.

Osorno, G. (1995). los vínculos entre los ámbitos internos e internacional: de la política de eslabones a la diplomacia de doble filo. *FORO INTERNACIONAL* , 35 (3), 426-447.

Putnam, R. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization* , 427-460.

Salamanca, M. (1999). El crecimiento de la protesta social en el gobierno de Andrés Pastrana. *Revista Javeriana* , 521-524.

Shifter, M. (2010). Una década del Plan Colombia: por un nuevo enfoque. *Política Exterior* , 1-10.

Silva, L. C. (2007). el proceso de negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos. *Colombia Internacional* (65), 112 - 133.

Tate, W. (2009). U.S human rights activism and plan Colombia. *Colombia internacional*, 50-69.

Tenjo, F. (1999). Evaluación conceptual del plan de desarrollo. *Revista Javeriana*, 105-119.

Tickner, A. (2003). Colombia and the United States: From Counternarcotics to Counterterrorism. *Current History*, 77-85.

Tickner, A. (2005). La securitización de la crisis Colombiana: bases conceptuales y tendencias generales. *Colombia Internacional*, 12-35.

Valverde, M. Á. (1997). Vinculación entre la política interna y política exterior en Estados Unidos: la negociación del tratado de libre comercio de América del norte. *Política y gobierno*, 4 (2), 377-408.

ARTÍCULOS DISPONIBLES EN INTERNET

Cancillería. (21 de Enero de 2004). *Decreto 00110*. Recuperado el 24 de Junio de 2011, de www.cancilleria.gov.co: http://www.cancilleria.gov.co/wps/portal/espanol!/ut/p/c0/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3gLUzfLUH9DYwODUB8nAyM379CAMEsfYwNj_YJsR0UAYiKQrw!!/

Comisión Séptima del Senado. (20 de Julio de 2002). *Constitucion Política de Colombia*. Recuperado el 15 de Mayo de 2010, de Comisión Séptima del Senado: <http://www.comisionseptimasenado.gov.co/Copy%20of%20PDF/CONSTITUCION%20POLITICA%20ACTUALIZADA%20A%20JULIO%2002%20DE%202010.pdf>

Decretos en línea. (7 de Septiembre de 2009). *Decreto 3355*. Recuperado el 16 de Junio de 2011, de www.arvlex.com/vid/: <http://ar.vlex.com/vid/decreto-3355-2007-sintetizado-24-34777709>

Gaceta del Congreso. (23 de Junio de 2000). *Acta de Plenaria numero 38*. Recuperado el 9 de Mayo de 2011

Ideas de Paz. (7 de Agosto de 1998). *Discurso de Andres Pastrana 1998*. Recuperado el 23 de Abril de 2010, de www.ideaspaz.org: <http://www.ideaspaz.org/portal/images/stories/pdfs/boletinpaz/dis.pastrana.pdf>

Ideas de Paz. (8 de Diciembre de 1999). *Plan Colombia 1999*. Recuperado el 19 de Febrero de 2010, de www.idaspaz.org: http://www.ideaspaz.org/eventos/download/haciendo_paz_02.pdf

Jared, L. (24 de Mayo de 2006). *Global net*. Recuperado el 21 de Abril de 2011, de Global-net:

<http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?id=1897&entidad=Textos&html=1#principio>

Pachón, R. (28 de Junio de 2009). *Google*. Recuperado el 17 de Enero de 2010, de Congress papers: <http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2009/files/PachonRocio.pdf>

Presidencia de la República. (22 de Diciembre de 1998). *Decreto 2554*. Recuperado el 25 de Junio de 2011, de Diario Oficial : http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/decretoslinea/1998/diciembre/16/dec2554161998.pdf

Saba, J. I. (20 de Septiembre de 2010). *Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos*. Recuperado el 15 de Mayo de 2011, de Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos: <http://geic.files.wordpress.com/2010/09/influencia-del-grupo-de-presion-pro-israeli-en-la-politica-exterior-de-eeuu.pdf>

Secretaria del Senado. (29 de Julio de 1999). *Ley 508*. Recuperado el 3 de Abril de 2011, de secretaria del Senado: www.secretariasenado.gov.co/antecedentes_ley

Secretaria del Senado. (12 de Abril de 2001). *Ley de 1993*. Recuperado el 25 de Mayo de 2011, de secretaria Senado: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1993/ley_0068_1993.html

Sistema de información Jurídica. (6 de Agosto de 2008). *Decreto 2884*. Recuperado el 15 de Junio de 2011, de www.dmsjuridica.com: http://www.dmsjuridica.com/CODIGOS/LEGISLACION/decretos/2008/DECRETO_2884_DE_2008.htm

Valencia, A. (15 de Junio de 2001). *Strategic Studies Institute*. Recuperado el 13 de Febrero de 2009, de Plan Colombia Some Differing Perspectives: <http://carlisle-www.army.mil/usassi/welcome.htm>

ARTÍCULO DE PERIÓDICO DE PUBLICACIÓN EN LÍNEA

Abelson, D. (2 de Noviembre de 2002). Los Think Tanks y la política exterior de Estados Unidos: perspectiva histórica. *AGENDA DE LA POLITICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA*, págs. 11-16.

Asmus, R. (2 de Noviembre de 2002). Influencia: Los Think Tanks y el debate sobre ampliación de la OTAN. *AGENDA DE LA POLITICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA*, págs. 34-37.

Becker, E. (10 de Marzo de 2000). House Panel Approves Aid to Bolster a Faltering Colombia. *The New York Times* , págs. 1-2.

DeYoung, K. (10 de Noviembre de 1999). Drug Aid Plan for Colombia Is Stalled; Budget Haggling Blocks Bipartisan Proposal. *The Washington Post* , pág. 1.

Diamond, J. (23 de septiembre de 1999). US: Capitol Hill Divided Over Colombian Aid Appeal. *Chicago Tribune* , pág. 1.

Dudley, S. (23 de Septiembre de 1999). Albright Discusses Anti-Drug Aid in Colombia. *The New York Times* , págs. 1-2.

Editorial El Tiempo. (4 de octubre de 1998). Se amplia poderes al presidente. *El Tiempo* , pág. 1.

Editorial Semana. (29 de marzo de 1999). Colombia es una amenaza. *Semana* , págs. 1-3.

Editorial The New York Times. (enero de 14 de 1998). Aid To Colombia. *The New York Times* , págs. 1-2.

Editorial The New York Times. (8 de Agosto de 1999). Byliner: Colombia's Struggles, And How Can Help. *The New York Times* , pág. 1.

Editorial The New York Times. (28 de Enero de 2000). He state of Union; President Clinton on state of Union: The Strongest it has ever been. *The New York Times* , págs. 1-10.

Farah, D. (23 de Agosto de 1999). U.S. Ready to Boost Aid to Troubled Colombia. *Washington Post Foerign* .

Franco, N. (8 de Noviembre de 1998). Los 100 primeros días de gestión. *El Tiempo* .

Golden, T. (6 de Marzo de 2000). Colombia And Copter And Clash Over Choice. *The New York Times* , págs. 1-2.

Golden, T. (26 de Enero de 2000). Colombian Asks Congress for Aid Not Tied to Human Rights. *The New York Times* , págs. 1-2.

Golden, T. (21 de septiembre de 1999). Colombian Leader Says U.S. Won't Be Drawn Into War. *The New York Times* , págs. 1-2.

Golden, T., & Lee, S. (15 de septiembre de 1999). U.S Plans Big Package to Rally a Reeling Colombia. *The New York Times* , págs. 1-2.

Haass, R. (2 de Noviembre de 2002). Los Think Tanks y la política exterior de Estados Unidos: perspectiva de un elaborador de política. *AGENDA DE LA POLITICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA* , págs. 6-11.

Jean, D. (1 de diciembre de 1998). Congress Steps Up Aid for Colombians to Combat Drugs. *The New York Times* , pág. 1.

Jean, D. (14 de agosto de 1998). U.S To Change Strategy in Narcotics Fight in Colombia. *The New York Times* , págs. 1-2.

Lee, S. (1 de diciembre de 1998). U.S. Pledges Military Cooperation to Colombia in Drug War. *The New York Times* , págs. 2-3.

Marquis, C. (20 de Junio de 2000). Bankrolling Colombia's War on Drugs: House and Senate Will Now Reconcile Bills. *The New York Times* , págs. 1-2.

Myers, S. (1 de Diciembre de 1999). U.S Pledges Military Cooperation to Colombia in Drug War. *The New York Times* , pág. 6A.

Rohter, L., & Wren, C. (17 de Julio de 1999). U.S Official Proposes \$1 Billion for Colombia Drug War. *The New York Times* , págs. 1-2.

Schmitt, E. (31 de Marzo de 2000). House Passes Bill to Help Colombia Fight Drug Trade. *The New York Times* , págs. 1-3.

Schmitt, E. (22 de Junio de 2000). Senate Approves \$1 Billion To Aid Colombia Military. *The New York Times* , págs. 1-3.

Spring, B. (2 de Noviembre de 2002). La Fundación HERITAGE: su influencia en el debate sobre la defensa contra misiles. *AGENDA DE LA POLITICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA* , págs. 38-41.