

¿CÓMO SE DISEÑA LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS FRENTE A COLOMBIA?

4

ANDELFO GARCÍA

Investigador de la
Facultad de Finanzas, Gobierno y
Relaciones Internacionales,
Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales,
Universidad Externado de Colombia.

Correo electrónico: andelfo@hotmail.com

4

CONTENIDO

Introducción	115
I. El Presidente lidera la política exterior	117
II. El control del Congreso y los imperativos de la política doméstica	121
A) La agenda antidrogas	125
B) La agenda comercial	127
III. La participación de la sociedad y de los lobbies	130
Reflexiones finales	133

Introducción

No es una casualidad que unos días antes de su triunfo electoral en los comicios de mayo de 2002, el entonces candidato Álvaro Uribe sostuviera una entrevista con la embajadora estadounidense Anne Patterson¹ y con el subsecretario para asuntos andinos del Departamento de Estado, Phill Chicola; tampoco lo es que el primer viaje al exterior de Álvaro Uribe en su condición de presidente electo, así como el primero como presidente en ejercicio, fueran precisamente a los Estados Unidos.

La hegemonía de los Estados Unidos en el ámbito global, su liderazgo indiscutible en el hemisferio occidental y su condición de principal socio comercial de Colombia y aliado en la lucha contra el problema mundial de las drogas, determinar que la política exterior colombiana le otorgue a dicho país un carácter prioritario.

Durante su visita a Washington, a mediados de junio de 2002, el Presidente electo cubrió todos los ángulos y se entrevistó con los principales actores del proceso de toma de decisiones frente a Colombia. Uribe se reunió con el presidente Bush²; el secretario de Estado, Colin Powell³; la asesora de Seguridad Nacional, Condoleezza Rice⁴; el secretario de Defensa, Donald Rumsfeld⁵; el subsecretario para el hemisferio occidental del Departamento de Estado, Otto Reich⁶; el zar antidrogas, John Walters⁷; el presidente de la Cámara de Representantes, Dennis Hastert⁸; y el presidente de la comisión de relaciones exteriores de la Cámara, Henry Hyde. Durante su visita, Uribe también se reunió con un grupo de congresistas del partido demócrata y con voceros de Human Rights Watch⁹. A su regreso a Bogotá, el Presidente electo se

¹ <http://usembassy.state.gov/post/c/col/wwwowpbsh.html>

² "Colombia's Uribe Gets Bush Promise", en *Wall Street Journal*, 21 de junio de 2002.

³ "U.S. Encouraged by Colombia's Uribe", en *Washington Post*, jueves 20 de junio de 2002, p. A19. Para ver la biografía del secretario de Estado, <http://www.whitehouse.gov/government/powell-bio.html>

⁴ <http://www.whitehouse.gov/rsc>

⁵ <http://www.whitehouse.gov/government/rumsfeldbio.html>

⁶ <http://www.kiva.org/col/gu/ot/bug/1250.htm>

⁷ <http://www.whitehouse.gov/government/walters-bio.html>

⁸ <http://speakerhouse.gov>

⁹ "Más inversión en defensa", en *El Tiempo*, Bogotá jueves 20 de junio de 2002. Otras ONG y think tanks como el Center for International Policy (CIP) y el Consejo para Asuntos Hemisféricos (COHA) iniciaron sus críticas a Uribe en el marco de su visita a Washington. A respecto, ver "Habrá reforma tributaria", en *El Tiempo*, Bogotá, miércoles 19 de junio de 2002.

reunió con Andrew Natsios, director de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) del gobierno de los Estados Unidos¹⁰.

Semanas más tarde regresaría a Washington en su condición de Presidente en ejercicio para entrevistarse nuevamente con el presidente Bush, con altos funcionarios del gobierno y con destacados congresistas.

Desde la orilla de los Estados Unidos, Colombia y su problemática son materia de atención creciente y son múltiples las razones para que así sea. Colombia tiene una localización geográfica estratégica, es el tercer país en población de América Latina¹¹, constituye una de las principales fuentes de petróleo en el hemisferio, enfrenta el conflicto armado más prolongado y significativo en América, es el país que ha asumido los mayores costos materiales y humanos en el mundo en la lucha contra el problema mundial de las drogas y ocupa, especialmente por esta última razón, el tercer lugar, después de Israel y Egipto, como receptor de ayuda de los Estados Unidos.

Aun cuando los temas que ocupan el centro de la agenda bilateral son los de drogas y terrorismo, es significativo que la delegación oficial de los Estados Unidos a la transmisión del mando del presidente Uribe haya estado presidida por el representante de Comercio, Robert Zoellick¹². Por lo general, la composición de este tipo de delegaciones transmite mensajes políticos. Sin pretender que necesariamente el propósito de enviar a Zoellick haya sido el de elevar el perfil del tema comercial en la agenda bilateral, su presencia en Colombia sí brindó una oportunidad material para abordar temas como el de la vieja aspiración colombiana de negociar un tratado bilateral de libre comercio con los Estados Unidos.

De la delegación estadounidense también hicieron parte, entre otros, Otto Reich, cabeza del buró del Hemisferio Occidental del Departamento de Estado; el zar antidrogas de la Casa Blanca, John Walters; y, naturalmente, la embajadora en Bogotá, Anne Patterson¹³.

¹⁰ "Apoyo antidrogas para Uribe", en *El Tiempo*, Bogotá, jueves 27 de junio de 2002.

¹¹ Según cifras de la CEPAL, por el año 2000, Brasil tenía 170 millones de habitantes, México, 98 millones y Colombia, 42 millones. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2001*

¹² <http://www.whitehouse.gov/government/zoellick-bio.html>

¹³ "U.S. to Honor Colombian Sales", en *the Washington Post*, sábado 3 de agosto de 2002.

Todos los nombres y agencias citados en los párrafos precedentes corresponden, como se ha dicho, a actores fundamentales en el diseño y ejecución de las decisiones de los Estados Unidos en materia de política exterior hacia Colombia y sirven de referencia al ejercicio que nos aprestamos a realizar, con el objeto de describir, en líneas generales, quiénes intervienen en la toma de decisiones frente a nuestro país.

I. El Presidente lidera la política exterior

La Constitución de los Estados Unidos le encarga al Presidente la conducción de la política exterior, pero al mismo tiempo le otorga al Congreso el control político de la labor de ejecutivo. El Artículo II, Sección 2, de la Constitución estadounidense responsabiliza al Presidente de las labores de comandante en jefe de las fuerzas armadas y le da la autorización de suscribir tratados, los que en todo caso deben ser aprobados por los dos tercios de los miembros del Senado¹⁴. El Presidente lleva al Congreso las iniciativas que requieren su aprobación, en especial aquellas que implican apropiación de recursos.

En el año 2000, el entonces presidente Bill Clinton sometió a la aprobación del Congreso un paquete de ayuda sobre el que se sustentaría el Plan Colombia. Por su parte, el presidente Bush llevó al Congreso, en el 2001, la Iniciativa Regional Andina, actualmente en ejecución, y presentó al mismo la propuesta aprobada en julio de 2002 con el fin de autorizar al gobierno colombiano el uso de la ayuda recibida hasta la fecha para la lucha antidrogas en la lucha antiterrorista¹⁵.

El Presidente de los Estados Unidos hace viables esas iniciativas con base en dos soportes fundamentales: las agencias gubernamentales bajo su dirección y los congresistas, principalmente los de la bancada de su partido —el republicano— en la Cámara y el Senado. En cualquier caso, el Presidente también necesita ganar

¹⁴ Constitución de los Estados Unidos. <http://www.law.cornell.edu/constitution/constitution.article2.html#section2>

¹⁵ El texto presentado por el Congreso señala que los fondos disponibles para el Departamento de Estado en el 2002 para asistencia al gobierno de Colombia estarán disponibles para apoyar la campaña unificada contra el narcotráfico y contra las actividades de las organizaciones terroristas FARC, ELN, AUC. Esto se aplicará, así mismo, a la asistencia previamente proporcionada a Colombia. La ley es identificada por su nomenclatura en la Cámara de Representantes como HR 4775, Sección 601 a), Autoridad antiterrorista. Ver <http://www.ciponline.org/colombia/02supphaps.htm>

el apoyo de un número considerable de miembros de la bancada del partido de oposición —el demócrata— para poder cristalizar sus iniciativas en el Congreso.

Es evidente que en materia de diseño de política exterior hay en el ejecutivo unas agencias y unos actores más relevantes que otros; en relación con Colombia, el más destacado es el Departamento de Estado, bajo la conducción de Colin Powell.

Hay, además, otras entidades que desempeñan un papel relevante en el diseño y ejecución de la política hacia Colombia. Entre ellas está el Consejo de Seguridad Nacional (NSC), en el que se desempeña la consejera de Seguridad Nacional, Condoleezza Rice, con el concurso de John Maisto como responsable para América Latina. También se puede mencionar el Departamento de Defensa, bajo la dirección de Donald Rumsfeld y una de sus dependencias, el Comando Sur, a cargo temporalmente del general Gary Spær¹⁶, por encontrarse el nominado para dirigirlo, el general James T. Hill, en proceso de ratificación. De otra parte, en materia judicial está el Departamento de Justicia, a cargo del procurador general, John Ashcroft¹⁷.

En materia de la lucha antinarcótica desempeñan papel protagónico John Walters, zar antidrogas (ONDCP) adscrito a la presidencia, y Asa Hutchinson¹⁸, director de la DEA, entidad adscrita al Departamento de Justicia.

En materia económica y comercial tienen relevancia los secretarios del Tesoro, Paul O'Neill¹⁹; Comercio, Don Evans²⁰; Agricultura, Ann Veneman²¹; y el representante de comercio Robert B. Zoellick. Este último desempeña un papel fundamental en procesos de negociaciones comerciales en el marco de la OMC y en el proceso hemisférico del ALCA.

El cúmulo de organismos y actores ha exigido al Estado dotarse de instancias de coordinación política tan importantes como el Consejo de Seguridad Nacional (NSC), encabezado por el propio Presidente, y que cuenta con la asistencia del vicepresidente, los secretarios de Estado, Tesoro y Defensa, y la consejera presidencial

¹⁶ <http://www.southcom.mil/pa/bio/bioDONC.htm>

¹⁷ <http://www.whitehouse.gov/government/ashcroft-bio.htm>

¹⁸ <http://www.usdoj.gov/dea/agency/administrator.htm>

¹⁹ <http://www.whitehouse.gov/government/oneill-bio.htm>

²⁰ <http://www.whitehouse.gov/government/evans-bio.html>

²¹ <http://www.whitehouse.gov/government/veneman-bio.htm>

de Seguridad Nacional. Además, son consejeros del NSC el jefe del estado mayor conjunto de las fuerzas militares y el director de la CIA.

Como se ha mencionado, el Departamento de Estado, encabezado por Colin Powell y por el viceministro Richard Lee Armitage, constituye el eje fundamental del diseño de la política exterior de los Estados Unidos. Los asuntos de Colombia están principalmente dentro de la esfera de responsabilidades de dos de los seis subsecretarios: el de Asuntos Políticos, Marc Grossman²³, y el de Asuntos Globales, Paula J. Dobriansky²⁴, siendo en todo caso más relevante Grossman, quien desempeña una labor de coordinación en diseño y ejecución de la política hacia Colombia.

De las cabezas de los 43 burós y oficinas, hay cuatro que tienen especial importancia para Colombia: Randy Beers²⁵, que lidera el buró Antárticas desde 1998; Otto Reich, que dirige el buró del Hemisferio Occidental; Lorne Craner²⁶, cabeza del buró a cargo de Democracia, derechos humanos y asuntos laborales; y el embajador Francis Taylor²⁷, coordinador antiterrorismo. En otros niveles, dentro de las jerarquías del Departamento de Estado, se encuentran los responsables del Área Andina, Phil Chicola, y del *Colombian Desk*, John Cramer.

Hay, además, otros actores importantes para el diseño y ejecución de la política exterior de los Estados Unidos hacia Colombia: entre ellos se destacan, como es natural, Anne Patterson, embajadora en Bogotá, y en alguna medida, al menos desde la perspectiva de sus responsabilidades multilaterales, las embajadoras ante las Naciones Unidas, John D. Negroponte²⁸, y ante la OEA, Roger Francisco Nariega²⁹.

En el propio ámbito interno de Departamento de Estado es pertinente subrayar que el peso y el protagonismo de ciertos funcionarios ha sido determinado no sólo por el área de responsabilidad o por el nivel jerárquico, sino por la mayor determinación y, en no pocas ocasiones, por la obstinación que los ha llevado a prevalecer en momentos críticos. Funcionarios como Robert Gelbard tuvieron en

²³ <http://www.state.gov/pa/eu/biog/2182.htm>

²⁴ <http://www.state.gov/pa/eu/biog/2189.htm>

²⁵ <http://www.state.gov/pa/eu/biog/1025.htm>

²⁶ <http://www.state.gov/pa/eu/biog/2404.htm>

²⁷ <http://www.state.gov/pa/eu/biog/4131.htm>

²⁸ http://www.unhcr.org/refugees/negroponte_1a.html

²⁹ <http://www.state.gov/pa/eu/biog/4708.htm>

el pasado una apreciable influencia en la toma de decisiones, a pesar de ocupar un cargo de cuarto nivel en la jerarquía del Departamento. En su momento, Gelbard prevaleció sobre el buró del Hemisferio Occidental y sobre la Embajada en Bogotá en el manejo de las relaciones con Colombia. A Gelbard lo sucedió Randy Beers, quien, desde su posesión en 1998, tiene un papel supremamente importante, mantiene una actitud constructiva en la relación bilateral y no obstante, exhibe un protagonismo marcadamente menor que su antecesor.

De otra parte, el peso de las agencias y las funciones de las ramas del poder público cambian un tanto, de acuerdo con las circunstancias. La crisis de las relaciones con los Estados Unidos durante la administración del presidente Samper tuvo entre sus múltiples manifestaciones el que los canales diplomáticos tradicionales con el Departamento de Estado se "obstruyeran" y surgieran canales alternos o mecanismos ad hoc, como el contacto directo con miembros del Congreso, canales que resultaron más expeditos y ágiles para los estadounidenses, pero que sin duda limitaban los espacios para el desempeño de la parte colombiana. Los canales con el ejecutivo se restablecieron plenamente durante la administración Pastrana, y tanto el Departamento de Estado como el NSC retomaron sus funciones naturales en la formulación y conducción de la política.

Después del 11 de septiembre se presentó un reajuste de las prioridades de la política exterior de los Estados Unidos. En la relación con Colombia, a la tradicional atención sobre las drogas ilícitas se vino a sumar la preocupación por el terrorismo, tema que adquirió un lugar preponderante dentro de la agenda internacional estadounidense. Este reajuste de la agenda le otorga funciones más destacadas a ciertas agencias y les permite mayor incidencia en el diseño de la política exterior. Lo propio ocurre al interior de las agencias. Por ejemplo, antes del 11 de septiembre, el coordinador antiterrorismo del Departamento de Estado, embajador Francis Taylor, pasaba prácticamente inadvertido; luego de esta fecha, el papel del funcionario y su perfil crecieron.

Bajo la administración Bush, el Departamento de Estado se ha fortalecido como eje en el manejo de la política frente a Colombia, a tiempo que el Consejo de Seguridad Nacional ha perdido cierta visibilidad. Al menos se puede advertir que el papel de consejero para América Latina, John Maiso, ha sido menos visible

que el de su antecesor bajo el gobierno de Clinton, Arturo Valenzuela. Otro actor que ha disminuido su perfil es el zar antidrogas, John Walters, que contrasta con el protagonismo que llegó a tener en su momento el general McCaffrey.

En un pasado no muy lejano, la presencia del Pentágono sólo se evidenciaba a medida que se acercaba la fecha en que debía producirse la llamada certificación sobre el desempeño de Colombia en la lucha contra las drogas. Hoy, la intervención del Pentágono en el proceso de toma de decisiones se ha incrementado, y particularmente la participación del Comando Sur, aun cuando dicha participación se hace con la menor visibilidad posible²⁹. En todo caso, es que ese perfil se mantenga dependerá, en gran medida, del curso que tome el conflicto armado en Colombia.

II. El control del Congreso y los imperativos de la política doméstica³⁰

En los Estados Unidos existe un Congreso bicameral, compuesto por la Cámara de Representantes, integrada por 435 miembros, y por el Senado, integrado por 100 miembros, dos senadores por cada estado de la unión. Para su trabajo legislativo, cada cámara está organizada en comisiones y éstas, a su vez, en subcomisiones.

El Congreso practica un amplio control sobre las actividades del ejecutivo, en especial a través de la facultad de aprobar los tratados (Senado), así como a través de las facultades de autorización presupuestal y de otras potestades como la confirmación de la designación de altos funcionarios, incluidos los embajadores³¹.

La Constitución de los Estados Unidos le otorga al Congreso la autoridad para regular el comercio exterior, autoridad que va paralela a la que tiene el Presidente en la conducción de las relaciones internacionales, de manera que el ejecutivo y el Congreso deben hacer compatibles estas dos competencias.

²⁹ En este sentido, es dable señalar que esa mayor participación de los comandos geográficos de las fuerzas armadas de los Estados Unidos en materias relacionadas con la política exterior, parece ser una tendencia generalizada.

³⁰ Para mayor información sobre las comisiones y subcomisiones, sobre los propios congresistas y sobre las leyes o proyectos, se puede acudir a www.senate.gov, www.house.gov y <http://mc.manuscript.com>.

³¹ Sobre el particular, ver la publicación de Rebecca K. C. Herman, *Friends and Foes: How Congress and the President Really Make Foreign Policy*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 2000.

Numerosas decisiones de política exterior de los Estados Unidos están sometidas a la dinámica de la política doméstica, respondiendo en cierta medida a la máxima "toda política es local": en aquellas decisiones el Congreso desempeña un papel determinante, acompañado de cerca por importantes forjadores de opinión como los lobbies, los *think tanks* y los medios de comunicación.

En lo concerniente a los intereses colombianos, hay dentro del Congreso unas comisiones más relevantes que otras. En las comisiones de relaciones exteriores de Cámara y Senado se discute, en general, la política exterior, no oyendo naturalmente la política hacia Colombia. Por su parte, las comisiones de apropiaciones de Cámara y Senado y las respectivas subcomisiones de operaciones extranjeras, estudian la asignación específica de recursos. Así mismo, la comisión de medios y arbitrios de la Cámara y la subcomisión de comercio, así como la comisión de finanzas del Senado, desempeñan un papel destacado en la aprobación y ejecución de la política comercial hacia nuestra región y, en particular, hacia nuestro país.

Además de la relevancia misma de ciertas comisiones y subcomisiones, hay otros factores importantes para tener en cuenta, entre ellos, cuál partido controla la mayoría de la cámara correspondiente, la presidencia de las comisiones y, por ende, las respectivas agendas de trabajo.

En este sentido, es pertinente recordar que si bien cuando el presidente Bush inició su mandato, su partido —el republicano— controlaba ambas cámaras, esta situación cambió a los pocos meses, al menos en lo referente al Senado, a raíz del retiro de Jim Jeffords (Vermont) de la bancada republicana. El partido demócrata, con 50 senadores, quedó en control del Senado; al adquirir Jeffords la condición de independiente, los republicanos quedaron con 49 senadores. En cuanto a la Cámara, los republicanos conservan una mayoría de trece escaños.

La capacidad de incidencia del Congreso en el diseño de la política se ha visto ampliada particularmente por el control que ejercen los demócratas en el Senado. Esta situación se ve potenciada debido a que su condición de mayoría garantiza a los demócratas la presidencia de las comisiones, lo que, como se ha dicho, otorga un poder adicional en el manejo de las agendas de trabajo.

En razón de la mayoría demócrata, el liberal Joseph Biden remplazó en la presidencia de la comisión de relaciones exteriores del Senado al ultraconservador

Jesse Helms; la comisión de apropiaciones es ahora presidida por el demócrata Robert Byrd; la de Servicios Armados, por Carl Levin; y la de Asuntos Judiciales, por Patrick Leahy, un abanderado del tema de los derechos humanos.

El control que ejercen los demócratas en el Senado y los republicanos en la Cámara lleva con frecuencia a que un proyecto de ley sobre una materia específica aprobado en una cámara, se aparte considerablemente del aprobado en la otra, y se haga más complejo el procedimiento de conferencia o conciliación para llegar a un texto que reciba el apoyo mayoritario en ambas cámaras y pueda convertirse finalmente en ley.

Ciertos congresistas tienen mayor visibilidad, determinada por diversas razones, entre ellas por ejercer alguna dignidad dentro de la estructura del Congreso, siempre acompañada de prestigio y muchas veces de poder; por ejemplo, ocupar la presidencia de la Cámara, ejercer el liderazgo de mayoría o la minoría en el Senado o en la Cámara, ejercer la presidencia de cualquiera de las comisiones o subcomisiones de Senado o Cámara, u ostentar la condición de miembro de mayor jerarquía de bancada de la oposición en una comisión²².

En no pocas ocasiones el mayor activismo de ciertos congresistas está determinado por su interés constante en determinados temas o materias que tienen implicaciones o impacto sobre las respectivas circunscripciones electorales. En este sentido, conviene recordar que en el Congreso se reflejan las más diversas posiciones en torno a los temas relacionados con Colombia que se abordan durante los debates correspondientes. Las discusiones van desde la referente a la mejor manera de hacer frente al problema de las drogas ilícitas hasta las relacionadas con la protección de los derechos humanos y el grado de involucramiento de los Estados Unidos en el conflicto interno colombiano, pasando por las de orden puramente fiscal. Hay que tener presente, además, que en no pocas ocasiones las posiciones de los congresistas están influidas por sus más destacados asesores.

Los actores más importantes del proceso legislativo, individualmente considerados, y en particular en lo que tiene que ver con Colombia, son los que se mencionan a continuación. En el Senado tienen un papel crucial el líder de la mayoría demócrata, Thomas Daschle (South Dakota), y el líder de la minoría

²² Sobre este particular, ver Christine A. DeGregorio, *Networks of Champions: Leadership, Access, and Advocacy in the US House of Representatives*, University of Michigan, first paperback edition, 1999.

republicana, Trent Lott (Mississippi). También desempeñan papeles destacados el presidente de la comisión de apropiaciones, el demócrata Robert Byrd (West Virginia), y el líder de los republicanos en la misma, Ted Stevens (Alaska). Dentro de la subcomisión de operaciones extranjeras se destacan su presidente, el demócrata Patrick Leahy (Vermont), y el líder de los republicanos en la misma, Mitch McConnell (Kentucky).

La comisión de relaciones exteriores está presidida por el demócrata Joseph Biden (Delaware). De la misma hacen parte, entre otros, los demócratas Christopher Dodd (Connecticut), John Kerry (Massachusetts), Paul Wellstone (Minnesota), Barbara Boxer (California) y Robert Torricelli (New Jersey). De otra parte, la subcomisión del hemisferio occidental y narcóticos la preside el demócrata Christopher Dodd (Connecticut), a tiempo que la bancada republicana en la comisión está encabezada por Lincoln Chafee (Rhode Island).

Para los temas comerciales es importante el papel que desempeña la comisión de finanzas del Senado, presidida por Max Baucus (Montana), quien también preside la subcomisión de comercio internacional. En la misma comisión se destaca Chuck Grassley (Iowa) a la cabeza de los republicanos.

Para los temas judiciales es relevante el trabajo de la comisión de asuntos judiciales presidida por Patrick Leahy, demócrata de Vermont. A la cabeza de los republicanos de la comisión está Orin Hatch, de Utah. Forman parte de esta comisión destacados demócrata-liberales tales como Edward Kennedy de Massachusetts, Joseph Biden de Delaware y Dianne Feinstein de California. La subcomisión de delito y drogas está presidida por el demócrata Joseph Biden (Delaware), y la bancada republicana está encabezada por Charles Grassley (Iowa).

En los listados arriba mencionados aparecen con frecuencia nombres bastante familiares para quienes desde la orilla colombiana deben manejar las relaciones con los Estados Unidos; entre ellos se destacan Byrd, Daschle, Lott, Biden, Dodd, Feinstein, Leahy y Wellstone. A éstos se podrían agregar otros nombres, entre ellos el de Bob Graham, senador por el Estado de la Florida, auspiciador de numerosas iniciativas de interés para Colombia.

En la Cámara de Representantes, el grupo de legisladores de mayor relevancia está encabezado por su presidente, el republicano (Speaker) Dennis Hastert (Illinois);

el líder de la mayoría republicana, Richard K. Armey (Texas); y el *Majority Whip*, Tom DeLay (Texas). El liderazgo de la minoría demócrata está en cabeza de Richard Gephardt (Missour).

La comisión de apropiaciones de la Cámara está presidida por el republicano C. W. Bill Young (Florida) y la bancada demócrata está liderada por David R. Obey (Wisconsin). Esta es una comisión integrada por 65 miembros, de los cuales 35 son republicanos, 29 demócratas y un independiente. La subcomisión de operaciones extranjeras está presidida por el republicano Jim Kolbe (Arizona), y la bancada demócrata encabezada por Nita M. Lowey (New York).

La comisión de relaciones internacionales está presidida por Henry Hyde (Illinois) y la bancada demócrata encabezada por Tom Lantos (California). La subcomisión del hemisferio occidental la preside Cass Ballenger (North Carolina) y el líder de la bancada demócrata es Robert Menéndez (New Jersey).

La comisión de medicos y arbitrios está presidida por el republicano William Thomas (California), y la bancada demócrata está encabezada por Charles Rangel (New York). Dentro de esta comisión opera la subcomisión de comercio presidida por Philip Crane (Illinois); la bancada demócrata está encabezada por Sander Levin (Michigan).

A. La agenda antidrogas

Diversas razones motivan el activismo de los congresistas. En no pocos casos es la trayectoria en la lucha antidrogas; en otros, la importancia de la relación comercial de su estado con Colombia. Por ejemplo, ha sido su liderazgo en la lucha contra las drogas ilícitas lo que ha determinado el activismo del senador Joseph Biden (Delaware), un liberal que, por otra parte, ha tenido un desempeño consistente en materia de derechos humanos. También en relación con la lucha antidrogas, la senadora Feinstein (California) ha mantenido un permanente interés por haberse visto su estado, California, crecientemente afectado por el auge de las drogas

ilícitas²³. De otra parte, Bob Graham, al representar un estado que como la Florida tiene una relación comercial privilegiada con Colombia, apoya diversas iniciativas favorables a nuestro país²⁴.

Entre los senadores que, en general, se opusieron al incremento de la ayuda a Colombia están los demócratas Patrick Leahy (Vermont), Paul Wellstone (Minnesota) y Barbara Boxer (California). Las razones que sustentaron la oposición han sido desde las referentes a la política de la lucha contra las drogas hasta las relacionadas con la defensa de los derechos humanos.

El senador demócrata Patrick Leahy (Vermont) se ha caracterizado por ser un vehemente defensor de la causa de los derechos humanos y ha llamado la atención sobre el deterioro que, en esta materia, sufre Colombia. Leahy es el promotor de la ley en virtud de la cual se prohíbe al gobierno de los Estados Unidos proveer ayuda a unidades militares creiblemente comprometidas en actos de violación a los derechos humanos, la así llamada enmienda Leahy.

El senador Paul Wellstone (Minnesota) se ha caracterizado por la defensa de los derechos humanos y el respaldo a los derechos de los trabajadores.

La senadora demócrata Barbara Boxer, que representa a California, un estado afectado sensiblemente por el creciente impacto de las drogas sintéticas, se ha opuesto a la ayuda a Colombia en razón de su posición frente a la lucha contra las drogas, con énfasis en el frente doméstico.

En la aprobación de los paquetes de ayuda a Colombia en la Cámara, ha sido importante el papel de Dennis Hastert (Illinois), presidente de la Cámara. Hastert ha mantenido un récord consistente en materia de la lucha antidrogas, tema al cual ha dedicado su interés desde hace varios años.

Además, el apoyo a la lucha antidrogas ha sido constante por parte de los representantes republicanos Benjamin Gilman (New York), Dan Burton (Indiana), Tom DeLay (Texas), Porter Goss (Florida), John Mica (Florida), Jerry Lewis (California), Steve Buyer (Indiana), C.W. Bill Young (Florida) y Cass Ballenger (North Carolina). La oposición a la ayuda antidrogas a Colombia ha estado animada por los representantes demócratas Nancy Pelosi (California) y David Obey (Wisconsin).

²³ La DEA ha calificado a California como "país" de origen de las metaanfetaminas "tanto como Colombia para la coca", por la existencia de cientos de laboratorios para su fabricación.

²⁴ *Ibid.*

B. La agenda comercial

Durante una intervención en julio de 2002, el presidente Bush le planteó al Congreso el fortalecimiento de la economía como uno de los objetivos cruciales para el país en su conjunto³³. Dentro de este marco se dio la llamada asociación ejecutivo-Congreso en materia comercial, que incluía el Trade Promotion Authority (TPA) y el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)³⁴.

El TPA autoriza al Presidente a negociar acuerdos comerciales que pueden ser aprobados o rechazados por el Congreso, pero no modificados. Este procedimiento obliga a la administración a mantener consultas permanentes para garantizar la viabilidad de los acuerdos a los que se llegue. El TPA, conocido anteriormente como "fast track", había expirado siete años atrás y no le había sido renovado al presidente Clinton por un Congreso de mayoría republicana.

El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), que había expirado el 30 de septiembre de 2001, tiene más de un cuarto de siglo de existencia y garantiza el acceso libre de ciertos productos de más de 120 países en desarrollo al mercado estadounidense.

Estos eran dos temas gruesos, mejor aún, estratégicos para los Estados Unidos y, por tanto, su debate no era una discusión menor. Por eso, la inclusión del tema de la extensión y ampliación de las preferencias andinas, que habían expirado en diciembre del 2001 (ahora ATPEA³⁵) en un paquete único con el TPA y el SGP hizo más compleja su aprobación, a pesar de que no había mayores cuestionamientos sobre su justificación.

El ATPEA tiene un carácter regional, con marcada significación política. Los beneficios comerciales del ATPEA se otorgan a los países andinos en razón de la lucha que adelantan desde hace décadas contra la producción de las drogas ilícitas y son expresión del principio de corresponsabilidad acogido por la comunidad internacional para hacer frente al problema mundial de las drogas. El ATPEA le

³³ "President Urges Congress to Support National Priorities", Conferencia de prensa del Presidente, James S. Brady Briefing Room, secretario de prensa 8 de julio de 2002.

³⁴ Joelich Robert B., Doctrina del representante de comercio de los Estados Unidos ante el comité de Finanzas del Senado estadounidense, 6 de febrero de 2002.

³⁵ http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?n1174:1:temp?_&f=tftftftftft

otorga a Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia muchos de los beneficios que les brindaría el ALCA, con años de anticipación a su entrada en vigor, permitiéndoles un mejor posicionamiento en el mercado estadounidense frente a los demás países del hemisferio.

La aprobación del paquete comercial único en las comisiones y plenarias de Cámara y Senado se surtió durante el segundo semestre del 2001 y la primera mitad del 2002. Por ese efecto, la administración republicana hubo de hacer concesiones a los demócratas, en particular aceptar la nueva autorización de programas de asistencia a los trabajadores que pierdan sus empleos como consecuencia de los acuerdos comerciales, los programas de *Trade Adjustment Assistance* (TAA). Teniendo en cuenta que las versiones aprobadas en Cámara y Senado diferían, la versión final hubo de ser elaborada a través del mecanismo de Conferencia, integrada por cuatro demócratas (tres senadores y un representante) y cuatro republicanos (dos senadores y dos representantes), que inició sus deliberaciones el 12 de julio de 2002 y culminó antes del receso del Congreso en agosto del mismo año³⁶.

Las versiones aprobadas en el Congreso contienen normas que involucran la agenda laboral y medioambiental en las negociaciones de comercio. En cuanto al TPA, buena parte de la discusión giró en torno a las propuestas que se formularon con miras a permitir al Congreso modificar el texto de un acuerdo comercial cuando conviviera medidas menos exigentes que las normas estadounidenses sobre dumping. El nuevo ATPEA, ahora ATPEA o Ley de Programa Comercial Andino y de Erradicación de Narcóticos, fue sancionado finalmente por el presidente Bush el 6 de agosto de 2002.

Aquí es preciso señalar que los Estados Unidos, pese a su acostumbrado poder, también tienen vulnerabilidades para hacer frente al sistema de libre comercio globalizado. La agricultura es uno de sus puntos críticos. La producción de uno de cada tres acres del país está destinada a la exportación, y cerca del 25% de las ventas al por mayor son generadas por las exportaciones agrícolas. El valor de esas exportaciones es del orden de 54.000 millones de dólares (un poco menos del total

³⁶ Para efectos de la extensión y renovación del ATPEA, los *conferees* designados por la Cámara fueron los representantes republicanos Bill Ihonzi (California), presidente de la Comisión de Medios y Arbitrios, y Phil Crane (Illinois), presidente de la subcomisión de comercio de la Comisión de Medios y Arbitrios, y Charles Rangel (New York), líder de la minoría demócrata dentro de Comité de Medios y Arbitrios. Los *conferees* designados por el Senado son los senadores demócratas Max Baucus (Montana), Jay Rockefeller (West Virginia) y John Breaux (Louisiana) y los republicanos Charles Grassley (Iowa) y Orrin Hatch (Utah).

de las exportaciones del Brasil en su conjunto). Los agricultores de los Estados Unidos dependen dos veces y media más del comercio que el resto de la economía³⁹. Y estos agricultores pesan de manera importante en el ámbito de la política doméstica de los Estados Unidos.

Atendiendo a esa relevancia de la agricultura en la economía estadounidense, con base en las normas aprobadas por el Congreso, incluida la Ley de Agricultura, se establecieron subsidios a la agricultura por más de 170.000 millones de dólares para la próxima década. Los productos subsidiados por las iniciativas arriba mencionadas son principalmente trigo, maíz, algodón, soya y arroz, y los beneficiados son primordialmente los grandes productores de la agroindustria. Otros cultivadores, como los del azúcar, se benefician a través de la política de precios promovida por el gobierno y por los aranceles y cuotas establecidos para la importación.

El acero es otro de los productos en que el gobierno de los Estados Unidos advierte la existencia de vulnerabilidades. Precisamente el 5 de marzo del 2002 el presidente Bush hizo el anuncio sobre la imposición de medidas de salvaguardia para proteger la industria del acero mientras dicha industria se adapta mejor a las nuevas exigencias del mercado mundial. Las medidas implican tarifas del 30% sobre la importación de acero, para el primer año, 24% para el segundo y 18% para el tercero. Según lo expresado por el presidente Bush, la medida busca proteger el empleo de 100.000 trabajadores del acero. Se argumentó que la apertura del sector había llevado a la quiebra de 31 compañías y a la pérdida de 45.000 empleos.

La medida está, así mismo, inspirada en la política doméstica. Así lo reconoció Robert Zoellick en Brasil el pasado mes de marzo, en una intervención ante la Cámara de Comercio Brasileño-Americana. Al referirse a las medidas adoptadas por el gobierno para proteger la industria del acero, señaló que "al igual que Brasil y todos los demás, tenemos que trabajar con electorados que le temen al comercio, ayudar a la gente a ajustarse al cambio y confiar en las reglas de comercio para construir coaliciones políticas que nos permitan continuar nuestro avance hacia el mercado libre"⁴⁰.

³⁹ Zoellick Robert B., Statement of U.S. Trade Representative before the Committee on Finance of the U.S. Senate, February 6, 2002.

⁴⁰ Zoellick Robert B., representante de comercio de los Estados Unidos, Brazil and the United States: Commerce Clause in the 21st Century, Cámara de Comercio de los Estados Unidos, Sao Paulo, Brasil, 13 de marzo de 2002.

III. La participación de la sociedad y de los lobbies

El cabildeo en favor de diversos intereses económicos y causas sociales y ambientales forma parte integral del proceso de toma de decisiones del gobierno y del Congreso de los Estados Unidos. Los lobbies se concentran en aspectos concretos de la política que se busca promover y se llevan a cabo por empresas especializadas sujetas a los controles establecidos por la legislación de ese país.

Cuando se discutía la adquisición de equipo militar particularmente helicópteros y equipos de monitoreo para el paquete de ayuda a Colombia aprobado en el año 2000, las industrias del sector, entre ellas United Technologies (Sikorsky)⁴¹, Textron (Bell)⁴² y Lockheed Martin, adelantaron intensas campañas de cabildeo.

El lobby de las empresas fabricantes de helicópteros, Sikorsky y Bell, se hizo evidente desde el momento mismo en que comenzó a elaborarse la propuesta del paquete de ayuda formulada por la administración Clinton. Representantes de dichas empresas se aproximaron luego a congresistas claves en el proceso de toma de decisiones. Uno de los promotores de la ayuda a Colombia fue precisamente el senador demócrata por Connecticut, Christopher Dodd. Connecticut es sede de United Technologies, firma de la que es filial la empresa Sikorsky, productora de los helicópteros artillados Black Hawk. Adicionalmente, con la participación de Dodd a favor de la ayuda, el lobby de los derechos humanos perdió a un aliado tradicional en esta materia para oponerse a dicha ayuda.

De otra parte, la empresa Textron (Bell), con sede en Texas, tuvo también un interés particular en la ayuda a Colombia, toda vez que es la productora de los helicópteros Huey. Como es natural, la Textron contó en todo momento con el apoyo de la bancada de Texas en el Congreso.

Por su parte, la Lockheed Martin tiene un interés directo en la suerte de la lucha antidrogas, porque se trata de una empresa que entre sus áreas de negocios contempla el suministro de equipos de monitoreo a partir de tecnología satelital. Además, tiene varios proyectos en curso en América Latina, entre otros, los que implican el uso de los equipos de radar instalados en la región amazónica del Brasil y que hacen parte de la estrategia antinarcoóticos de ese país.

⁴¹ Ver www.sikorsky.com

⁴² Ver <http://www.bellhelicopterstextron.com>

Otro exponente del cabildeo del sector privado a favor de la ayuda a Coombia en el año 2000 fue el *US-Colombia Business Partnership*, liderado por las petroleras, empresas especialmente afectadas por el conflicto interno colombiano. del mismo hacen parte Occidental, Texaco y BP.

Hay, además, un lobby natural que realiza el gobierno colombiano a través de los canales diplomáticos en Bogotá y Washington, potenciado por la diplomacia presidencial. De otra parte, el gobierno colombiano ha contratado desde hace más de una década a firmas de cabildeo para apoyar las iniciativas relacionadas con la ayuda a Colombia. Durante el último cuatrienio, por efectos del cabildeo en Washington, se contrató la firma Akin, Gump, Hauer & Feld, LLP⁴¹.

Existe también la que se puede denominar un lobby compartido entre la administración estadounidense y el gobierno colombiano para contribuir a la información y a la persuasión con el fin de ganar el apoyo de ciertos congresistas estadounidenses hacia las iniciativas de ayuda a Colombia. En este sentido, desempeñan un papel importante las visitas a Colombia por parte de congresistas estadounidenses; decenas de ellos visitaron al país durante el último cuatrienio⁴².

Además del lobby de los negocios y del propiamente gubernamental, hay un cabildeo que ha ganado creciente importancia en el caso colombiano, y es el de las organizaciones no gubernamentales defensoras de los derechos humanos y, últimamente, también las defensoras de causas medioambientales.

Las ONG más destacadas en el lobby de los derechos humanos son, sin duda, Amnistía Internacional USA (AI), Human Rights Watch⁴³, Washington Office on Latin America (WOLA)⁴⁴ y el Latin American Working Group⁴⁵. En el tema medioambiental, particularmente en la cruzada contra la fumigación aérea de los cultivos de coca, se empieza a pronunciar Greenpeace⁴⁶.

Además del cabildeo directo a favor de intereses económicos y causas sociales y políticas, existen en los Estados Unidos unos generadores de opinión con algún peso en los procesos de toma de decisión, incluidos aquellos en materia de política exterior: es el caso de los medios de comunicación y de los *think tanks*.

⁴¹ <http://www.akingump.com>

⁴² Ver República de Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Memoria(s) al Congreso Nacional 1999-2000, 2000-2001 y 2001-2002*.

⁴³ www.hrw.org

⁴⁴ www.wola.org

⁴⁵ www.lawg.org

⁴⁶ <http://www.greenpeace.org/homeccqg>

Entre los medios escritos se destacan unos de presencia nacional como el *New York Times*, el *Washington Post*, *Los Angeles Times*, el *Washington Times* y el *Miami Herald*. Hay, además, otros medios que ejercen influencia en el ámbito regional, entre ellos el *Chicago Tribune*, el *Boston Globe*, el *San Francisco Chronicle*, el *Dallas Morning News* y el *Houston Chronicle*.

Los grupos, organizaciones y redes académicas, incluidos por supuesto los llamados *think tanks*, también tienen impacto en los procesos de diseño de política, aunque su influencia es menor de la que pretenden. Los *think tanks*, a la vez que reflejan vertientes de pensamiento, las nutren a través de estudios y análisis para sustentar posiciones y formular propuestas. Al igual que los demás actores, las posiciones asumidas por los *think tanks* no son estáticas, se desarrollan en el tiempo y al ritmo de los cambios en las circunstancias.

Entre los conservadores se destacan la *Heritage Foundation*⁴⁷, la *Rand Corporation*⁴⁸, el *Strategic Studies Institute*⁴⁹, el *National Center for Policy Analysis*⁵⁰ y, en menor medida, el *Center for Strategic and International Studies*⁵¹. Entre los de centro, Diálogo Interamericano⁵², Council on Foreign Relations⁵³ y el *Institute for Policy Studies (IPS)*⁵⁴. En el centro-izquierda está el *Center for International Policy (CIP)*⁵⁵ y entre los de inspiración de la izquierda más tradicional en los Estados Unidos se podría mencionar al *North American Congress on Latin America (NACLA)*⁵⁶.

El lobby, en general, y el de los negocios en particular, ha ganado tanta influencia y relevancia que la actividad de cabildeo empieza a ser materia de creciente atención por los medios de comunicación de los Estados Unidos. Una reciente publicación del *New York Times* cuestiona la presencia de familiares de congresistas en compañías de cabildeo⁵⁷.

⁴⁷ www.heritage.org

⁴⁸ www.rand.org

⁴⁹ <http://csis.org>

⁵⁰ www.ncpa.org

⁵¹ www.csis.org

⁵² www.dialogo.org

⁵³ www.cfr.org

⁵⁴ <http://www.ipsdc.org>

⁵⁵ www.ciponline.org

⁵⁶ www.nacla.org

⁵⁷ "In Capitol, Last Names Link Some Leaders and Lobbyists", en *The New York Times*, 5 de agosto de 2005.

Reflexiones finales

Con frecuencia caemos en la tentación de realizar análisis más o menos subjetivos, desconociendo que el mayor desarrollo de las instituciones democráticas conduce a un incremento en el número y peso específico de los actores que intervienen en el proceso de toma de decisiones.

No existe una mente ordenadora única de la política exterior de los Estados Unidos frente a Colombia, ni un "plan maestro" único y estable. El ejecutivo tiene la iniciativa en el diseño de la política, pero ella depende de la coyuntura de unas agencias y de unos funcionarios que pesan más que otros en el diseño de dicha política, y las decisiones de mayor alcance requieren del aval del Congreso y, en alguna medida, de la aceptación o la tolerancia de los principales forjadores de opinión.

De otra parte, como se ha señalado, los procesos de toma de decisión están fuertemente determinados por consideraciones de política doméstica. Por eso es preciso tener siempre en cuenta las tendencias de opinión frente al gobierno y los cambios en la política nacional y regional, que se reflejan en la composición del Congreso.

Al respecto, es procedente recordar que la situación política de la administración Bush no es la más halagada. El partido republicano tiene una escasa mayoría de 13 escaños sobre el partido demócrata entre los 435 miembros de la Cámara y perdió la mayoría en el Senado, controlado ahora por los demócratas por 50-49-1 a raíz del retiro de Jim Jeffords (Vermont) de la bancada republicana. El panorama político puede cambiar dramáticamente en las elecciones de noviembre, que renovarán en su totalidad la Cámara y un tercio del Senado. El gobierno busca ampliar la mayoría en la Cámara y recuperar el dominio del Senado, que implica la presidencia de las comisiones y el manejo de la agenda legislativa.

No hay que olvidar, además, que Bush fue elegido de manera dramática por el colegio electoral, pero no obtuvo la mayoría del voto popular; además, si busca la reelección en el 2004, necesita incrementar su apoyo. Requiere, así mismo, de un mayor apoyo de los trabajadores y los sindicatos, dirección en la que juegan las medidas proteccionistas, incluidas las del acero. Estos sindicatos han apoyado

tradicionalmente al partido demócrata; en el mismo sentido se orienta la inclusión de las variables laboral y ambiental en las negociaciones de comercio.

Del mismo modo, los subsidios agrícolas apuntan a mejorar el desempeño de los republicanos en las elecciones parlamentarias en estados tales como Arkansas, Georgia, South Dakota⁴⁶, Iowa⁴⁷ y Minnesota, y mantener los resultados favorables en otros estados agrícolas⁴⁸, particularmente en el sur del país⁴⁹.

Es cable reiterar que en general el panorama político de la administración Bush está lejos de ser despejado. A pesar de las medidas intentadas por el gobierno, la economía estadounidense continúa enfrentando dificultades crecientes. Tampoco han tenido éxito, por lo pronto, sus intentos de mantener una alta atención sobre la guerra contra el terrorismo y obtener el apoyo nacional e internacional necesario para una acción militar en Irak. Se especula ya con la posibilidad, antes impensada, de que los demócratas no sólo continuarán controlando el Senado, sino que, además, volverían a controlar la Cámara luego de ocho años de estar en minoría en esa corporación. De darse este escenario, y sin mejoras en la economía, difícilmente lograría el presidente Bush la reelección en las elecciones del 2004 y, en todo caso, habría necesariamente cambios significativos en la política exterior de los Estados Unidos frente a Colombia.

⁴⁶ Gran productor de maíz.

⁴⁷ Principal productor estadounidense de maíz y soja.

⁴⁸ Entre ellos Nebraska y Kansas, grandes productores de maíz.

⁴⁹ "Farm subsidies make a mockery of Bush's free trade stance", en *The Miami Herald*, domingo 5 de mayo de 2002.