

**UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y ESTUDIOS
INTERNACIONALES**

POLÍTICA EXTERIOR DE COLOMBIA POST 11 DE SEPTIEMBRE

**Redefiniciones en un contexto de
internacionalización**

Alumna: Josefina Pell Richards

Tutor: Juan Gabriel Tokatlian

Junio 2013

Abstract

Este trabajo intenta mostrar cómo a partir de mediados de la década de los noventa, en el contexto de la Guerra Fría y de un recrudecimiento de la violencia en el longevo conflicto colombiano como resultado de una mayor capacidad de los grupos armados ilegales -producto de los beneficios del tráfico de drogas-, se busca desde la elite política colombiana internacionalizar el conflicto. Se toma entonces la decisión explícita de aceptar la imposibilidad de solucionar el conflicto internamente y se llama a la participación de la comunidad internacional, siendo éstos Estados Unidos, América Latina y Europa. Si bien el papel del viejo continente en el apoyo a las negociaciones de paz que llevó a cabo el presidente Pastrana fue importante, los aportes en forma de ayuda económica en especial en el marco del Plan Colombia no fueron considerables. Este aporte a la “guerra contra las drogas” vino por parte de Estados Unidos, y fue tan importante en magnitud y en consecuencias, que se denomina al proceso “intervención por invitación”, por parte de las administraciones colombianas a la potencia. Pero esta relación sufrió un cambio con los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Washington y Nueva York, donde la potencia cambió su diversificada agenda de política exterior por una única “guerra contra el terror”. El trabajo muestra cómo desde la elite política colombiana se redefinió al enemigo interno como terroristas y no ya como guerrilleros a fin de asegurar la continuidad de la ayuda proveniente de Estados Unidos. Luego, se ve cómo después de una década de internacionalización, este proceso de involucramiento de la potencia en Colombia fue exitoso, aunque sus dispares resultados no permiten asegurar si fue o no la política acertada.

Palabras clave: Colombia, Estados Unidos, política exterior, internacionalización del conflicto, 11 de septiembre de 2001.

ÍNDICE

1	INTRODUCCIÓN.....	3
2	EL GOBIERNO DE PASTRANA.....	13
	2.1 Las Negociaciones de Paz.....	15
	2.2 El Plan Colombia.....	20
	2.3 La internacionalización del conflicto.....	25
3	REDEFINIENDO EL ENEMIGO INTERNO.....	29
	3.1 La fusión de la guerra contra las drogas y la “guerra contra el terror”	34
	3.2 El aporte de las administraciones Uribe.....	37
4	CLAROSCUROS DE UNA POLÍTICA EXITOSA.....	40
5	CONCLUSIÓN.....	46
6	BILBIOGRAFÍA.....	51

I. INTRODUCCIÓN

La relación entre Colombia y Estados Unidos fue, por lo menos desde principios del siglo XX, estrecha además de asimétrica. Las élites políticas en manos de las cuales se encontraba la política exterior del país latinoamericano estuvieron convencidas de que una relación especial con Estados Unidos era la mejor respuesta para un país inmerso en un conflicto interno y un Estado que no se encontraba presente a lo largo de todo el territorio. Sin embargo cabe aclarar, que esta relación especial no era de doble vía. Si bien para Colombia era importante la relación con Estados Unidos, éste no consideraba a Colombia como un país vital a sus intereses.

De esta forma, durante la mayor parte de la historia de Colombia, se practicó en política exterior, lo que Marco Fidel Suárez calificó en 1914 como *respice polum*. Es decir, mirar hacia Estados Unidos, y adoptar sus cruzadas a nivel internacional como propias, aunque esto no se dio sin matices. Un ejemplo de esto es la afiliación de Colombia al Movimiento No Alineado (NOAL) durante la presidencia de Belisario Betancur (1982-1986), como modo de buscar distanciarse de Estados Unidos. Sin embargo, como señala Tokatlian¹ haciendo un análisis de las votaciones de los países en la ONU, esto no significó que no se acompañara a Estados Unidos en otras iniciativas dentro del organismo multilateral.

La denominada doctrina *respice polum* se mantuvo durante todo el siglo XX, salvo algunas excepciones a fines de la década del sesenta cuando el ex presidente Alfonso López Michelsen (1974-1978), propuso una nueva doctrina denominada *respice similia*, para aludir a la necesidad de comenzar a mirar más hacia los países vecinos y de la región. A pesar del giro que se pretendió dar a la política exterior colombiana, esta doctrina nunca se puso en práctica totalmente y Colombia no se alejó demasiado de los lineamientos propuestos por Estados Unidos. Con el fin de la Guerra Fría, y el triunfo de Estados Unidos, dando paso a una hegemonía indiscutida en el escenario internacional, la elite política colombiana se abocó exclusivamente a la doctrina del *respice polum*.

El fin de la Guerra Fría fue un punto de inflexión no sólo para los lineamientos de política

¹ Juan Gabriel Tokatlian, "La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿ceguera, miopía o estrabismo?", Colombia Internacional, n°48,

exterior, sino también para las formas en las que se pensaban los conflictos a nivel global. Esto se debe a que a partir de este momento, tanto los conflictos entre estados, como al interior de los mismos, ya no estaban enmarcados en el conflicto Este-Oeste, que se había extendido por más de cuatro décadas. Sin embargo, sobre este punto hay visiones encontradas. Para algunos autores, como es el caso de Mary Kaldor², este momento histórico abrió una nueva etapa dominada por lo que ella llama las “nuevas guerras”. Éstas son definidas como conflictos en su mayoría no ya entre Estados, sino al interior de los mismos, donde las motivaciones de las partes son más étnicas y religiosas que políticas. A su vez, lo que cambia es el financiamiento, haciéndose éste es su mayoría mediante el tráfico de drogas, armas y personas. Estas actividades, muchas veces terminan confundiendo con el objetivo mismo de la guerra, que pasa a ser reemplazado por la producción de beneficios económicos.

La autora cita como ejemplo de este nuevo tipo de guerras, el caso de la ex Yugoslavia, poniendo el énfasis entonces, en las motivaciones étnicas, más que políticas que guiaron a las partes, siendo el desplazamiento y genocidio de la población civil la estrategia elegida para lograr los objetivos de guerra. Así se muestra como en estos conflictos interestatales de la década de los noventa, las violaciones a los derechos humanos y al DIH, fueron mucho más pronunciadas.

Del otro lado sin embargo, se encuentran autores como Stathis Kalyvas³, el cual sostiene que en realidad esta distinción que se hace entre “viejas” y “nuevas” guerras una vez finalizada la Guerra Fría, surge de una serie de malas interpretaciones. El autor argumenta que a partir de la década de los noventa, los conflictos dentro de los estados en naciones periféricas salieron a la luz, lo cual no quiere decir que las guerras civiles no se hubieran desarrollado a la par del conflicto bipolar de las décadas anteriores. En cuanto a la forma de financiamiento, es un hecho que muchas veces se hizo con dinero del narcotráfico y la venta de armas entre otros, pero esto no ocurrió simplemente porque se cambió el componente político de los conflictos por otro de carácter criminal, sino porque el fin de la Guerra Fría acarrió a su vez el fin del financiamiento

² Mary Kaldor, “New and Old Wars”, Stanford University Press, 2007

³ Stathis N. Kalyvas, “New and Old Civil Wars: A valid distinction?”, *World Politics*, vol.54, n°1, octubre 2001

proveniente de las potencias, necesitando los actores encontrar recursos mediante otros medios.

Por otro lado, el autor sostiene que también se comete un error cuando se asegura que en las “nuevas” guerras la violencia es indiscriminada y mucho más cruel que antes, siendo a la vez poco selectiva y caprichosa en los objetivos que elige. Mediante un análisis histórico de ambos tipos de guerra, el autor muestra que “la violencia es de hecho un componente central en todo tipo de guerras civiles, tanto de carácter étnico como no-étnico”⁴

Entonces, a partir de la presentación de estos argumentos, podemos analizar el caso colombiano. En primer lugar, es conveniente resaltar el hecho de que una vez finalizada la Guerra Fría, los vínculos antes tenues entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), y las redes de narcotráfico que operaban en el país, se estrecharon aún más. Sin embargo, esto se debe más al argumento que sostiene Kalyvas acerca del fin del financiamiento de la URSS en el contexto del conflicto Este-Oeste, que a una criminalización de la lucha de los grupos.

Por otro lado, la violencia con la que se llevó a cabo el conflicto colombiano durante la década de los noventa no representó estrategias totalmente nuevas. Es un conflicto que desde sus orígenes en la década de los cincuenta, ha sido siempre violento, donde la población civil siempre estuvo inmersa. La violencia en el conflicto colombiano durante la década de los noventa no representa por lo tanto una novedad, como sostiene Mary Kaldor.

Uno de los argumentos de Mary Kaldor que mejor se puede aplicar al caso colombiano es el de preguntarse si, a partir del estrechamiento de vínculos entre las FARC y los “mini” cárteles de narcotráfico –una vez que desaparecieron el de Cali y el de Medellín-, comenzaron a confundirse las motivaciones del conflicto. Es decir, si en un primer momento el objetivo de las FARC era la conquista del Estado para la construcción de un nuevo tipo organización institucional, ¿luego se dejó de lado, pasando a ser el objetivo central la búsqueda de beneficios económicos, mediante el narcotráfico y los secuestros? Esto hablaría entonces, de un conflicto con un carácter más criminal que político, entrando entonces en la definición de “nueva guerra”.

Pero, además de este cambio en la forma de pensar los conflictos a nivel mundial, y también

⁴ Stathis N. Kalyvas, "New and Old Civil Wars: A valid distinction?", *World Politics*, vol.54, n°1, octubre 2001, p. 114.

como consecuencia del fin de la Guerra Fría, se inauguró una *nueva agenda de seguridad*. Fue en especial Estados Unidos, como el poder hegemónico del sistema internacional quien lo hizo, poniendo en el centro de la escena temas como la promoción de la democracia a nivel global, el cuidado del medio ambiente y la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, entre otras cuestiones que hasta el momento habían sido consideradas como de "baja política".

Entonces, desde el fin de la Guerra Fría y hasta los atentados del 11 de Septiembre de 2001, fueron las guerras intraestatales y las nuevas preocupaciones en materia de seguridad, las que guiaron la política exterior de Estados Unidos y de los países de la cultura occidental que seguían los lineamientos de la potencia. Pero esto sufrió un nuevo cambio con los atentados terroristas; la cruzada que se encontraba diversificada entre varios temas, entre los cuales se encontraba la lucha contra las drogas, contra el terrorismo y contra el crimen organizado entre otros, se unificó en una única "guerra contra el terror".

La "guerra contra el terror" que se declaró desde el gobierno días después de los ataques, dejó en claro, que si bien los principales enemigos de Estados Unidos iban a ser quienes habían perpetrado los atentados, se iba a perseguir al terrorismo en todas su formas alrededor del mundo. En palabras de entonces presidente de Estados Unidos, George W. Bush (2001-2009) "Our war on terror begins with al-Qaida, but it does not end there. It will not end until every terrorist group of global reach has been found, stopped, and defeated"⁵.

En el seno de la elite política colombiana, esto se entendió como una amenaza. La excesiva concentración de Washington en las organizaciones terroristas internacionales como Al Qaeda, y la guerra que comenzaba en Irak, dejaba a Colombia relegada de la política exterior de la potencia.

Hasta ese momento, y a partir de la aprobación del "Plan Colombia" durante el gobierno de William "Bill" Clinton (1993-2001), Colombia recibía una gran cantidad de ayuda económica y

⁵ US Department of State, "Patterns of Global Terrorism", 2001, <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2001/>
Consultado el 11 de febrero de 2013

militar por parte de Estados Unidos, en el marco de la lucha contra las drogas. En el debate que llevó a la aprobación de la ayuda estadounidense a Colombia, habían quedado claros los límites de la misma. Iba a ser utilizada solamente para la lucha contra las drogas, desdoblada en dos tipos; un tipo de ayuda militar, destinado a erradicar mediante fumigaciones las plantaciones de coca; y un componente social y económico, para fortalecer al Estado colombiano, y otorgar compensaciones a quienes perdieran sus tierras. La ayuda militar, sin embargo, no estaba destinada a la lucha directa por parte de militares estadounidenses y colombianos contra los cárteles de drogas. En su mayoría iba dirigida a la compra de equipamientos y al entrenamiento de personal local en nuevas tácticas de enfrentamiento contra este tipo de organizaciones criminales, que en la última década había estrechado vínculos con la guerrilla.

Considerando que la lucha contra las drogas era uno de los temas de la "nueva agenda de seguridad" que se había abierto luego del fin de la Guerra Fría, y que el lente estaba puesto ahora en la "guerra contra el terror", creció en Colombia el temor era que esa ayuda se limitara y no fuera prolongada en el tiempo. En este contexto, se plantea la hipótesis de este trabajo, al sostener que, fue la elite política colombiana quién decidió dar el primer paso, para intentar mantener la ayuda que recibía de Estados Unidos. La estrategia que se adoptó entonces, fue la de construir un enemigo interno que obligara a la potencia a continuar prestando atención a Colombia. Es así, que la guerrilla ya no era calificada como un actor político con vínculos cada vez más fuertes con el narcotráfico, sino que a partir de ese momento eran *terroristas*.

Igualmente en este punto, es necesario aclarar que esta estrategia no era nueva si se analiza la historia colombiana. Ya en la década de los cincuenta y sesenta durante la etapa de La Violencia, se había calificado a estos nuevos grupos guerrilleros como "bandidos", y en la década siguiente se los volvió a calificar de "narcoterroristas". Esta estrategia que fue utilizada en el pasado tiene un claro objetivo: mediante estas calificaciones, se criminaliza tanto los métodos como los objetivos de los grupos, vaciándolos así de contenido político no pudiendo ser por lo tanto objeto de negociaciones.

Si bien tanto las FARC, como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), se encuentran desde 1997 en la lista de grupos terroristas del Departamento de Estado –y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) desde 2001-, éste nunca fue el punto en el que se concentró la ayuda del país

del norte, ni fue la forma tampoco en la que se había tratado a estos grupos hasta después de Septiembre de 2001.

Esta definición por parte del mismo presidente Pastrana, de los grupos insurgentes como *terroristas*, buscaba enmarcar el conflicto interno colombiano, en el nuevo enfoque de política exterior de Estados Unidos de “guerra contra el terror”. De esta forma sucede lo que Arlene Tickner⁶ define como la tercera etapa de la "internacionalización del conflicto", donde el recurrir a la ayuda internacional para intentar combatir la etapa de La Violencia primero, y luego la lucha contra las drogas, habían sido las dos primeras.

Con este giro en el discurso por parte de Colombia, no sólo se internacionalizaba el conflicto interno -cosa que se estaba haciendo desde la implementación del Plan Colombia-, sino que también se llamaba a la intervención, indirecta primero, y de carácter más directo después, de Estados Unidos en el país. Según Juan Tokatlian⁷, en un libro publicado en 2002, las posibilidades eran tres en cuanto al futuro de la intervención de Estados Unidos en Colombia. Considerando el hecho de que había un riesgo de que el conflicto se derramara hacia otros países de la región, y que América Latina se convirtiera en la "periferia turbulenta" de Estados Unidos, esto podía llevar a una "Intervención por Imposición", en donde se realizara el procedimiento en contra de la voluntad de los colombianos mediante una coalición *ad hoc* encabezada por Estados Unidos. Una segunda opción propuesta por el autor es la de "Intervención por Deserción", en donde el Estado colombiano se vuelve tan débil que, frente a la imposibilidad de controlar su territorio y su población, Washington decide intervenir temporalmente para fortalecer el poder de Bogotá. La tercera y última opción que se propone es una "Intervención por Invitación", siendo en este caso un gobierno electo el que solicita la colaboración externa ante la imposibilidad de

⁶ Arlene B. Tickner, "Intervención por Invitación: claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales", en *Colombia Internacional*, n°65, 2007

⁷ Juan Gabriel Tokatlian, "Colombia: Guerra Interna, Inseguridad Regional e Intervención Externa", en *El Conflicto Colombiano y su Impacto en los Países Andinos*, CESO – UNIANDES, 2002

preservar de modo autónomo el orden interno. Tokatlian escribe en su artículo, que este último escenario es el menos improbable en el contexto que se estaba viviendo a nivel internacional, y a nivel local en la política exterior de ambos países.

Sandra Borda Guzmán en su artículo “La internacionalización del conflicto armado después de 11 de Septiembre”, sostiene que esta *intervención por invitación* que Tokatlian augura, fue lo que realmente sucedió, y que fue debido a una decisión del gobierno colombiano, un proceso “abiertamente calculado y voluntario”⁸. Se intentó entonces, como se mencionó anteriormente, insertar al conflicto colombiano dentro de la “guerra contra el terror” que venía librando Estados Unidos a nivel global.

Sin embargo, en este punto es necesario introducir un matiz para hacer un segundo punto en la hipótesis de este trabajo, el cual resulta indispensable para comprender cuál fue la política exterior de Colombia después del 11 de Septiembre. Porque si bien se construyó este enemigo bajo la calificación de *terroristas*, no se puede sostener que se haya reemplazado una guerra por otra. Sostengo que lo que ocurrió finalmente fue una fusión entre la guerra contra las drogas, que ya se venía desarrollando en Colombia por lo menos desde la implementación del “Plan Colombia”, y la “guerra contra el terror” la cual había quedado inaugurada con los ataques terroristas.

En este punto fue importante nuevamente el papel de la construcción del discurso por parte de la elite política colombiana, que mostró que el país no era víctima de un fenómeno que se basaba en la financiación de la guerrilla con el dinero del narcotráfico –que era el enfoque que se le había dado hasta ese momento-. Ahora, desde la finalización de las negociaciones de paz, y habiendo ocurrido hacía seis meses los atentados en Washington y Nueva York, el fenómeno del cual Colombia era víctima era del “narcoterrorismo”, fenómeno que acechaba también a Afganistán. De esa forma, las dos guerras se unían, haciendo más tentador para la potencia la posibilidad de una intervención en el país andino, mediante la entrega de ayuda militar y económica.

En cuanto a la ayuda solicitada por el gobierno colombiano a Estados Unidos, no quedan dudas

⁸ Sandra Borda Guzmán, “La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre”, *Colombia Internacional*, nº65, 2007, p. 71

de que fue directa. Sin embargo, esta construcción del enemigo, esta forma de calificar a los grupos insurgentes como grupos terroristas, fue indispensable para poder obtenerla. Es mediante esta explicación que busco rechazar la tesis a partir de la cual se sostiene que es Estados Unidos, encarnando al poder mayor, es quien influye en los países menos poderosos, no teniendo éstos otra opción más que aceptar la intromisión.

Esto queda claro en el texto de Juan Tokatlian⁹ acerca de la construcción del “Estado fallido”. Desde los círculos tanto académicos, como de toma de decisiones en Estados Unidos –a nivel ejecutivo y legislativo- durante la década de los noventa, se tornó un tema central en la agenda el caso de los Estados que habían fracasado, o que estaban en camino a hacerlo. Desde esta visión, el caso colombiano era paradigmático, ya que, como muchos lo citan, sólo se encuentra a tres horas en avión desde Miami. Es por esto que no se podía ignorar el hecho de que el Estado estaba siendo fuertemente amenazado por grupos guerrilleros que controlaban una gran porción del territorio del país, espacios que se tornaban propicios para la instalación de redes de narcotráfico, así como de células terroristas. Esto llevó al convencimiento de que “una respuesta más urgente, categórica y vasta”¹⁰ era necesaria.

Fue así que el presidente Pastrana logró el apoyo necesario para llevar a cabo el “Plan Colombia”. Pero los resultados parciales del mismo a pesar de la ayuda estadounidense, sumados al fracaso de las negociaciones de paz en el plano interno volvieron a poner de relieve la vulnerabilidad del Estado colombiano. Fue entonces a partir de estos acontecimientos, y en el marco de los meses posteriores al 11 de Septiembre, que por primera vez es el mismo gobierno colombiano el que buscó la calificación del país como un “Estado fallido” para, de nuevo, intentar que la ayuda que se recibía se mantuviera en el tiempo y no menguara en intensidad.

A esto se sumaba, que recién terminadas las negociaciones de paz del gobierno de Andrés Pastrana, y la calificación de la guerrilla como *terroristas*, hubo elecciones en Colombia, donde

⁹ Juan Gabriel Tokatlian, "La construcción de un 'Estado fallido' en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia", en *Análisis Político*, n°64, Septiembre 2008

¹⁰ Juan Gabriel Tokatlian, "La construcción de un 'Estado fallido' en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia", en *Análisis Político*, n°64, Septiembre 2008, p.68

el presidente electo fue Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), con un discurso de “mano dura”. Este triunfo se debió en parte al cansancio de la sociedad por los altos niveles de violencia que continuaban haciéndose sentir a lo largo del territorio perpetrados tanto por los grupos guerrilleros como por los paramilitares.

Tanto en el seno de la nueva administración, como en el ejecutivo estadounidense liderado por George W. Bush, parecía haber quedado demostrado en este punto, que era necesario un enfoque aún más militarista para afrontar el problema. Se volvía a apuntar entonces a la seguridad – borrando las ya desdibujadas líneas divisorias entre la ayuda militar y la ayuda económico social que había hasta el momento-, frente a otras estrategias que podrían haber estado dirigidas por ejemplo, al fortalecimiento de las mismas instituciones o a la mejora en la calidad de vida de la sociedad colombiana.

Considerando todo lo dicho anteriormente, el trabajo se organizará en tres capítulos centrales y una conclusión. En el capítulo dos se analizará el gobierno de Andrés Pastrana haciendo énfasis en dos puntos de su política en cuanto al conflicto interno. En primer lugar se hará un repaso de las negociaciones de paz que el gobierno llevó adelante con las FARC por casi cuatro años, viendo cómo se llegó a las mismas, cuál fue su desarrollo y finalmente el fracaso. Se evaluará cómo esto influyó tanto a nivel interno para la redefinición del “enemigo” y el posterior triunfo de Álvaro Uribe en las elecciones de 2002; y a la vez en el frente externo, es decir cómo se vio este proceso desde el punto de vista de los Estados Unidos. Como segundo punto se tocará el tema del “Plan Colombia”, y las diferentes formas en las que el presidente colombiano lo presentó a los posibles contribuyentes, siendo éstos Estados Unidos, Europa y América Latina. En este mismo apartado se mostrará que fue Estados Unidos quien en realidad contribuyó a esta iniciativa, y se verán entonces, cuáles fueron los condicionamientos para la continuación de la entrega por parte de la potencia, así como sus resultados. Finalmente en el mismo capítulo se evaluará el proceso mismo de internacionalización del conflicto.

Luego en el tercer capítulo, y llegando a éste como consecuencia en parte del fracaso de las negociaciones de paz, y en parte como consecuencia de los atentados a Nueva York y Washington, se desarrollará la hipótesis central del trabajo. Se sostendrá que fue la misma elite política colombiana la que redefinió el enemigo interno, mediante la calificación de los grupos

guerrilleros y paramilitares como *terroristas*. En el apartado siguiente se analizará cómo debido a este giro discursivo, se fusionó en el caso colombiano, la lucha contra las drogas -que se venía desarrollando con más fuerza desde la década de los noventa-, y la recientemente inaugurada “guerra contra el terror”, terminando con un análisis de las iniciativas impulsadas durante la administración Uribe y el cambio que hubo entre su primera y su segunda administración.

En el cuarto capítulo se analizará si la estrategia de internacionalización del conflicto encarada por el gobierno colombiano fue exitosa al analizar los niveles de ayuda recibida. Pero también se verá si las políticas que finalmente se desarrollaron a lo largo de más de una década, lograron poner fin a un Estado que era débil al momento de la *intervención por invitación*.

Finalmente, y a modo de conclusión, se hará un análisis de la relación entre Estados Unidos y Colombia desde el gobierno de Pastrana hasta la actualidad, y cómo esto impactó positiva y/o negativamente al país andino y a las relaciones con sus vecinos.

II. EL GOBIERNO DE PASTRANA

El contexto en el cual asumió Andrés Pastrana en 1998 no era demasiado alentador. En el frente interno, la violencia había recrudecido en el ya longevo conflicto, donde los civiles eran cada vez con más frecuencia los targets de las facciones en lucha. Y en el frente externo, su predecesor Ernesto Samper (1994-1998) había dejado como saldo de su presidencia una no muy buena relación con Estados Unidos, la cual había estado signada por escándalos de corrupción, acusaciones de vínculos con los grupos guerrilleros –en especial en las contribuciones que hicieron éstos a la campaña del saliente presidente-, y dos descertificaciones en materia de drogas por parte de la potencia en 1996 y 1997.

En cuanto al conflicto interno, la violencia había aumentado en la década de los noventa debido a una serie de razones de diferente índole. Como lo señala Adam Isacson, esto se debió al crecimiento no sólo de los grupos guerrilleros (siendo las FARC y el ELN los más importantes), sino también al de los paramilitares. Durante las décadas de los sesenta y setenta, la violencia en las grandes ciudades, sumada a la inequidad en el reparto de tierras, había llevado a que cientos de campesinos migraran hacia las tierras del sur del país. Sin embargo, en estas zonas el Estado no estaba realmente presente, no proveyendo servicios básicos, ni rutas confiables para transportar la producción de los campesinos de la zona. Sumado a esto, esas zonas del sur del país eran controladas por las guerrillas desde su formación. Y, a partir de los ochenta los campesinos comenzaron a ver que era más redituable la plantación de coca, para la cual no sólo había un amplio mercado, sino que quienes compraban la producción estaban dispuestos a hacerse cargo del transporte.

Debido a que eran zonas controladas por la guerrilla, donde los servicios usualmente provistos por el Estado no estaban disponibles, los grupos guerrilleros comenzaron a cobrar impuestos a este campesinado a cambio de la provisión de seguridad. Esta forma de recaudación, sumado a su cada vez más estrecho vínculo con el negocio de las drogas, dio a las guerrillas –así como a los paramilitares que hacían lo propio-, una gran cantidad de recursos económicos que destinaron a

la guerra que estaban librando.

El correlato de esta nueva posibilidad de financiación, sumada a las antiguas pero aún vigentes formas -como el secuestro y la extorsión-, fue un gran aumento de la violencia tanto la periferia como en los centros urbanos. Los enfrentamientos entre los grupos guerrilleros y los grupos paramilitares eran cada vez más frecuentes y cruentos. Los secuestros extorsivos entre 1995 y 1999 sumaron casi 10.000, mientras que los homicidios llegaron a 250.000. A esto se sumaba además la gran cantidad de desplazados internos -personas que abandonan sus hogares y se trasladan a zonas del país menos azotadas por el conflicto-, durante esa misma década¹¹.

En este contexto, lo que entiende el entrante presidente, es que las posibilidades de solución del conflicto interno, no iban a poder encontrarse sin apoyo externo. Es así que plantea una doble forma de involucrar a la comunidad internacional en el esfuerzo por terminar el conflicto.

De un lado, comienza un proceso de paz con el grupo guerrillero más numeroso, las FARC. Si bien este fue un proceso en su mayoría interno, el apoyo de la comunidad internacional era necesario para enmarcar las negociaciones, que tuvieran un respaldo de legitimidad, y que forzaran a las partes a comprometerse realmente en el proceso. En el siguiente apartado se tratará entonces, cómo se llegó a estas negociaciones, cuál fue realmente el papel de la comunidad internacional en el proceso, y algunas de las posibles causas del fracaso, más allá de las buenas intenciones de algunos, en especial del presidente Pastrana.

Pero del otro lado, y ya sí de carácter externo, la otra parte de la política del presidente para intentar solucionar el conflicto interno, fue la solicitud de ayuda directa a la comunidad internacional. En palabras del presidente "...los países del mundo desarrollado deben ayudarnos a ejecutar una especie de 'Plan Marshall' para Colombia, que nos permita desarrollar grandes inversiones en el campo social, en el sector agropecuario y en la infraestructura regional, para

¹¹ Juan Gabriel Tokatlian, "El Plan Colombia: ¿un modelo de intervención?", en Revista Cidob D'Afers Internacionals, n°54, 2001

ofrecerles a nuestros campesinos alternativas diferentes a los cultivos ilícitos"¹².

Este es el esbozo de lo que luego va a ser el Plan Colombia. Aunque en un primer momento se llamó a la contribución tanto de Estados Unidos, como de Europa y de los países vecinos, finalmente las colaboraciones más importantes -para no decir las únicas relevantes-, fueron las norteamericanas.

Las negociaciones de Paz

A pesar de que ya en 1998 había antecedentes en Colombia de negociaciones de paz entre el gobierno y los grupos guerrilleros que habían devuelto pocos resultados, Pastrana estaba convencido al momento de asumir la presidencia de que el fin del conflicto podía hallarse por medio pacíficos. Sin embargo, esta no fue una convicción únicamente presidencial, Adam Isacson¹³ sostiene que el triunfo del presidente tuvo que ver con declaraciones de las FARC, acerca de que en caso de que Pastrana ganara la presidencia, estarían dispuestas a negociar con él. Por lo tanto, al momento de la asunción, las negociaciones de paz eran un mandato.

A diferencia de otras negociaciones anteriores, la sociedad civil estuvo muy involucrada en este proceso de paz, aún antes de su comienzo. En mayo de 1998, meses antes de las elecciones presidenciales, ONG's y otros grupos sociales se manifestaron en las calles de Bogotá para exigir la paz y el fin del conflicto armado¹⁴.

Sin embargo, al momento del cambio de gobierno, las FARC eran el movimiento guerrillero más grande del país y tenían más poder que nunca en su historia. Si en 1990 contaban con 50 frentes y 12.000 miembros, en 1998 contaban con 61 frentes y 17.000 miembros. Es debido a esta razón,

¹² Juan Gabriel Tokatlian, "Colombia en guerra: las diplomacias por la paz", Desarrollo Económico, vol.39, n° 155, Diciembre 1999, p.356

¹³ Adam Isacson, "Getting In Deeper", una publicación del Center for International Policy, Febrero 2000

¹⁴ Adam Isacson, "The Colombian Dilemma", una publicación del Center for International Policy, Febrero 2000, p.8

que no iban a sentarse a negociar con el gobierno mientras vieran que era posible alcanzar el triunfo mediante la lucha armada, como venían haciendo hace tiempo -fortalecidos en la última década-, a no ser que las condiciones de la negociación fueran tentadoras.

Era necesario entonces, desarrollar un marco propicio para el comienzo de las negociaciones y lograr el compromiso de las partes. Fue entonces, que las FARC solicitaron como pre condición, una "zona desmilitarizada" en cinco municipios del sur de Colombia –en las municipalidades de Meta y Caquetá-. Esto significaba que las fuerzas gubernamentales tendrían que retirarse de la zona, siendo las FARC las únicas en ese espacio con el monopolio del uso de la fuerza.

Una vez aceptada la pre-condición de la "zona desmilitarizada" en octubre de 1998 por parte del gobierno y con el apoyo de la comunidad internacional, se allanó el camino para las negociaciones, que comenzaron formalmente el 7 de enero de 1999. Sin embargo, desde el principio estuvieron signadas por dificultades. Las FARC exigían para continuar las conversaciones, que el gobierno cortara todos los lazos que lo unían con los grupos paramilitares, lo cual frenó las negociaciones entre enero y abril de ese año¹⁵.

Sin embargo en mayo de 1999, ambas partes firmaron un acuerdo de doce puntos acerca de la forma en la que iban a continuar las negociaciones. Estos puntos incluían la protección de los derechos humanos y la responsabilidad del Estado, la negociación de una política agraria integrada, una reforma judicial que apuntara a luchar contra la corrupción y el narcotráfico, una reforma de las Fuerzas Armadas y una reforma política para apuntalar la democracia, entre otros.

Pero a para fin de año, las ofensivas de las FARC continuaban, y las denuncias acerca de violaciones a los derechos humanos en la “zona desmilitarizada”, ponían en duda si el grupo guerrillero estaba realmente comprometido con el proceso de paz que se estaba llevando a cabo. Las negociaciones no devolvieron resultados considerables, hasta febrero de 2001 cuando se logró un avance al firmarse el “Acuerdo de los Pozos”. Éste contaba con trece puntos, dos de los

¹⁵ Adam Isacson, "The Colombian Dilemma", una publicación del Center for International Policy, Febrero 2000, p.9

cuales eran la creación de una “Comisión de Notables” y un “Grupo de Países Amigos”. Este último grupo estaba formado por Canadá, México, Venezuela, Cuba, España, Francia, Italia, Noruega, Suiza y Suecia, y su objetivo principal era facilitar el diálogo entre el gobierno y las FARC, definiendo intereses comunes. Sin embargo, el único resultado concreto fue un intercambio de prisioneros ese mismo año; las FARC liberaron a 364 militares y policías secuestrados, y recibieron a cambio 14 miembros que habían sido capturados¹⁶. Este apoyo de la comunidad internacional, sin embargo fue amenazado durante todo el proceso: mientras se llevaban a cabo las negociaciones, ciudadanos alemanes, japoneses, mexicanos y españoles continuaban siendo secuestrados por las FARC.

A medida que trascurrían los meses y las negociaciones no avanzaban, el público se iba volviendo escéptico. Las FARC continuaban creciendo en número, secuestrando civiles, sabotando infraestructura estatal, y muchos sospechaban que la “zona desmilitarizada” estaba siendo utilizada para prepararse para la guerra, más que como modo de alcanzar la paz.

Finalmente, a fines de 2001, se sumó el hecho de que la organización guerrillera no quería aceptar la presencia de personal militar en el perímetro de la zona de despeje. Fue debido a esto que Pastrana dio un ultimátum en enero de 2002: si no se permitía esto, deberían abandonar la “zona desmilitarizada”. Las FARC hicieron caso omiso de la declaración presidencial y continuaron con la violencia habitual, por lo que el 20 de febrero de 2002 Pastrana declaró el fin del proceso de paz y ordenó el “Plan Tanatos”, para la recuperación de la “zona desmilitarizada”.

El apoyo de la comunidad internacional. En cuanto al apoyo de la comunidad internacional al proceso de paz, es pertinente hacer algunas observaciones teniendo en cuenta los diferentes colaboradores.

En el caso de Europa, el apoyo al proceso de paz fue inmediato. Esto se debió en parte al compromiso del continente por la resolución de los conflictos por medios pacíficos, el respeto a

¹⁶ Colombia Monitor, "Taking Stock: Plan Colombia's First Year", Washington Office for Latin America, marzo 2002

los derechos humanos, y a la defensa de la democracia. Pero por otro lado, a Europa, esta forma de involucrarse indirectamente en el conflicto colombiano, le sirvió para distanciarse de la política que llevaba a cabo Estados Unidos. Porque, si bien al momento de comenzar las negociaciones de paz aún no se había aprobado el Plan Colombia, la ayuda que era proporcionada por el país del norte estaba en su mayoría centrada en aspectos de seguridad e iba dirigida hacia la mejora de las fuerzas policiales colombianas.

Estados Unidos por otro lado, apoyó el proceso de paz llevado a cabo por los colombianos, ya que era menester para la potencia encontrar una solución al conflicto antes que sus consecuencias se derramaran hacia los vecinos andinos de Colombia. Sin embargo, el compromiso con el proceso de paz en sí nunca fue demasiado fuerte. Es verdad que en diciembre de 1998, antes de que comenzaran las negociaciones, diplomáticos estadounidenses se reunieron en Cartagena con representantes de las FARC, en donde dejaron asentado que iban a tomar un rol en las negociaciones para intentar asegurar que no fracasaran. Pero este compromiso temprano, no se mantuvo a lo largo de todo el proceso. En marzo de 1999, a tres meses de comenzadas las negociaciones, tres estadounidenses activistas por los derechos indígenas fueron asesinados por las FARC. La organización guerrillera se hizo cargo de las muertes, pero sin embargo se negó a entregar a la justicia a los autores¹⁷.

Juan Tokatlian¹⁸ en su texto “El Plan Colombia: un modelo de intervención?”, sugiere que el conflicto colombiano podía derivar hacia un guerra civil, hacia una guerra separatista, o hacia un nuevo tipo de guerra. Si seguimos en este punto el argumento de Kalyvas presentado en la introducción acerca de que el conflicto colombiano era en ese momento una guerra civil, el estudio empírico de Walter, presentado por Tokatlian, sugiere que “...de 41 guerras internas entre 1940 y 1990, la gran mayoría de las guerras civiles durante este período no culminaron en

¹⁷ Adam Isacson, "The Colombian Dilemma", una publicación del Center for International Policy, Febrero 2000

¹⁸ Juan Gabriel Tokatlian, "El Plan Colombia: ¿un modelo de intervención?", en Revista Cidob D'Afers Internacionals, n°54, 2001

una mesa de negociación, sino con el exterminio o la capitulación de una de las partes”¹⁹. Sin embargo, no se descarta la culminación de una guerra civil por medios pacíficos, pero para esto es necesaria la mediación de una tercera parte que respalde la resolución, con la capacidad y la voluntad suficientes para hacer cumplir el acuerdo una vez que se haya llegado a éste.

En el contexto colombiano, el único capaz de tomar este rol era Estados Unidos. Sin embargo, el compromiso de la potencia con las negociaciones de paz no era suficiente como para llevarlo a respaldar fuertemente esta salida al conflicto. Si Estados Unidos hubiera estado realmente comprometido con el proceso de paz, no hubiera aprobado un paquete de ayuda de \$1.3 billones de dólares en el marco del “Plan Colombia” –que se tratará en el apartado siguiente-, el cual fortaleció la militarización de la lucha contra las drogas y del conflicto interno.

La no mediación de Estados Unidos, y su fuerte apoyo a un plan centrado fundamentalmente en el fortalecimiento del aparato de seguridad del Estado colombiano son dos de las razones por las cuales se puede sostener que las negociaciones de paz fracasaron. Pero Tokatlian²⁰, plantea además otras posibles causas del fracaso. En primer lugar, las FARC eran conscientes que si las negociaciones eran exitosas, necesariamente iban a tener que integrarse a la vida institucional del país, pero ellas aún perseguían el poder político. En segundo lugar, y como ya fue mencionado anteriormente, las FARC se habían fortalecido en la última década, y tanto ellas como el gobierno aún creían que era posible triunfar militarmente por sobre la otra facción, sin tener que hacer demasiadas concesiones –lo cual es imposible en una negociación-.

Por otro lado, en un conflicto como el colombiano, el tiempo necesario para alcanzar una solución negociada era demasiado largo. Las partes nunca llegaron a avanzar sobre los puntos de la agenda que habían pactado a pocos meses de comenzadas las conversaciones, y esto se debió,

¹⁹Juan Gabriel Tokatlian, "El Plan Colombia: ¿un modelo de intervención?", en Revista Cidob D'Afers Internacionals, n°54, 2001, p.205

²⁰ Juan Gabriel Tokatlian, "Una reflexión en torno a Colombia, 1999-2002: ¿negociación para la paz o proceso para la guerra?", en Foro Internacional, vol. 44, n°178, Diciembre de 2004

en parte a que no se acordó una tregua o un cese de hostilidades. El gobierno continuó manteniendo los dudosos vínculos con el paramilitarismo, al tiempo que la guerrilla continuaba siendo acusada de violación a los derechos humanos en la “zona desmilitarizada”.

Por último, hubo dos acontecimientos importantes en Estados Unidos, que no colaboraron con el proceso de paz en Colombia. En primer lugar, la elección de George W. Bush, llevó hacia una política exterior aún más militarista por parte de la potencia, por lo que el apoyo a las negociaciones de paz que ya venía debilitado por los acontecimientos mencionados anteriormente, casi desapareció. Y en segundo lugar, los atentados del 11 de Septiembre llevaron a una reestructuración de la política exterior norteamericana, inaugurando la “guerra contra el terror”. Frente a esto, como se dijo en la introducción, Colombia reaccionó redefiniendo a los grupos guerrilleros y paramilitares como *terroristas* para insertar al conflicto colombiano en la renovada cruzada de Estados Unidos. Esta calificación tuvo como consecuencia vaciar de contenido político a las FARC, al ELN y a las AUC, no siendo ya sujetos de negociación.

Plan Colombia

Habiendo analizado las negociaciones de paz que el gobierno de Pastrana llevó a cabo con las FARC entre 1999 y 2002, queda claro que fue importante el papel de la comunidad internacional, tanto en el inicio de las mismas como en el proceso. Sin embargo, ahora falta analizar el otro mecanismo mediante el cual el presidente involucró a terceros en el conflicto interno: el Plan Colombia. Este plan buscaba financiación de la comunidad internacional para intentar dar una respuesta integral al conflicto colombiano.

El plan original del presidente tenía cinco puntos principales orientados al ajuste económico, el proceso de paz, la lucha contra las drogas, el robustecimiento de la justicia y la participación ciudadana. Para lograr estos objetivos se llamó a la colaboración de Europa, Estados Unidos, y el mismo gobierno colombiano se comprometía a proveer más de la mitad de los fondos. Sin embargo, los objetivos originales nunca llegaron a cumplirse.

El Plan Colombia original –que no es el mismo que terminó implementándose-, constaba de 7.500 millones de dólares. El gobierno colombiano se comprometía a aportar el 65%, y el resto era requerido a la comunidad internacional. Una parte sería aportada por Estados Unidos, y el resto provendría de Europa.

El presidente Pastrana, para lograr el apoyo de sectores tan dispares, creó un plan con una amplitud de objetivos, invitando a cada uno a participar de un modo diferente. Para lograr el apoyo de Estados Unidos, el énfasis del plan estaba puesto en la erradicación de cultivos ilícitos, insertando este nuevo paquete en la “lucha contra las drogas” que Richard Nixon (1969-1974) había inaugurado en la década de los ochenta. Sin embargo, era de igual importancia para el Congreso y la opinión pública, que Estados Unidos no fuera el único colaborador, y que el aporte colombiano fuera considerable.

En consecuencia, en Enero de 2000 el presidente Clinton presentó la petición para que este paquete de ayuda a Colombia fuera aprobado. Esto se logró finalmente en el Congreso en agosto del mismo año, por medio de una ayuda de 1.300 millones de dólares. Como menciona Adam Isacson en una de las publicaciones del *Center for International Policy*²¹, esta ayuda representó un cambio tanto cuantitativo como cualitativo. Desde el punto de vista cuantitativo, la ayuda equivalía al monto que se había recibido durante toda la década de los noventa, ahora se recibía en sólo dos años.

Pero, el punto más llamativo fue el cambio cualitativo en la ayuda. Desde que Estados Unidos se había involucrado indirectamente en el conflicto colombiano mediante el envío de ayuda, la misma había estado destinada a la policía, la cual estaba encargada de la agencia anti narcóticos. Sin embargo, el nuevo paquete estaba en su mayoría orientado al equipamiento y entrenamiento de las Fuerzas Armadas Colombianas (FAC). La parte más importante de este paquete estaba dirigido a la creación de tres batallones antinarcóticos, los cuales contaban con 950 hombres cada uno, a lo que también se sumaba un programa para fortalecer a la Fuerza Naval para el

²¹ Adam Isacson, "Getting In Deeper", una publicación del Center for International Policy, Febrero 2000

mejor control del tráfico en los ríos internos y otro para el fortalecimiento de la Fuerza Aérea para interceptar aviones que transportaran sustancias ilícitas. Pero el punto más controvertido era el intercambio de inteligencia –que no estaba solamente relacionada con los esfuerzos de la “lucha contra las drogas”, sino que tenían que ver también con la lucha anti-insurgente-. A lo que se sumaba la provisión de 16 helicópteros *Blackhawk*, 30 helicópteros UH-1H Huey e instrumentos de combate y comunicación²².

Más allá de las ventajas de la recepción de esta cantidad de ayuda por parte de Estados Unidos, había también ciertos condicionamientos. Uno de ellos fue la incorporación de la *enmienda Lehy*, la cual fue aprobada por el Congreso estadounidense en 1997 y prohibía la entrega de ayuda anti-narcóticos a cualquier fuerza armada extranjera cuyos miembros hubieran violado los derechos humanos. Esta fue una incorporación importante para la aprobación de la ayuda, sobre todo desde el punto de la bancada demócrata. Sin embargo, nunca se respetó totalmente, ya que en la enmienda quedaba claro que la misma podía ser ignorada en caso de que intereses vitales de Estados Unidos estuvieran en riesgo, cuestión que tocaba decidir al presidente. Las denuncias de violación a los derechos humanos por parte de miembros de las FAC, junto con las denuncias de vínculos con el paramilitarismo hubieran sido suficientes para que se le retirara la ayuda a Colombia, pero esto finalmente nunca sucedió.

En el caso de Europa, se llamó a que colaborara con el componente social del plan, en proyectos para la sustitución de cultivos ilícitos y la mejora de la calidad de vida de los colombianos que vivían inmersos en el conflicto. La respuesta de la mayoría de los países europeos fue un gran compromiso diplomático con las negociaciones de paz que continuaban llevándose a cabo mientras se proponía el Plan Colombia. Sin embargo, los europeos se mostraron reticentes a comprometer fondos para un plan que parecía haber sido diseñado por Estados Unidos, y que estaba excesivamente centrado en aspectos militares y en la securitización de la lucha contra las drogas –como la que ya se venía librando hasta el momento-, pero esta vez con mayor

²² Adam Isacson, "Getting In Deeper", una publicación del Center for International Policy, Febrero 2000

disponibilidad de fondos. De acuerdo a Joaquín Roy²³ en su texto, Europa tenía la sensación de que era llamada para pagar las consecuencias no deseadas del accionar de Estados Unidos en Colombia.

A pesar de esto, para Europa el caso colombiano representaba un “tema caliente”. La afluencia de cocaína y heroína provenientes del país andino estaban afectando al viejo continente casi tanto como a Estados Unidos. Fue por esta razón que la Unión Europea aprobó el 30 de abril de 2001, ayuda por 300 millones de dólares, los cuales serían destinados a la defensa y promoción de los derechos humanos, a la reducción de las disparidades socio-económicas, y al fortalecimiento institucional en Colombia. Pero, desde un comienzo se resaltó el hecho de que estos fondos no iban destinados al Plan Colombia, el cual se veía como una iniciativa militar de Estados Unidos en Colombia, y como la injerencia de la potencia en los asuntos internos de otros estados. Fue por esta razón que miembros de los gobierno europeos en Bogotá al momento de dar a conocer la ayuda que iban a proveer aclararon que la mayoría no sería destinada al gobierno colombiano, sino a organizaciones no gubernamentales. En Europa la convicción era que se podía proveer ayuda para intentar terminar con el longevo conflicto, pero que la solución debía ser hallada por los mismos colombianos.

En cuanto al gobierno colombiano, desde el principio se pudo ver que no iba a ser capaz de proveer los 4.000 millones de dólares con los que se había comprometido. Para intentar acercarse al monto, se redestinó parte del presupuesto usual a los esfuerzos del Plan Colombia, y se pidieron una serie de préstamos. El Banco Interamericano de Desarrollo otorgó un préstamo de 300 millones de dólares, al tiempo que otras instituciones financieras internacionales destinadas a la reducción de la pobreza le prestaron otros 900 millones, y Japón 70 millones en carácter de *soft credits*²⁴.

²³ Joaquín Roy, "Europe: Neither Plan Colombia, nor Peace Process-- From Good Intentions to High Frustrations", Miami European Union Center de la University of Miami, Junio 2002

²⁴ Adam Isacson, Ingrid Vaicius y Abbey Steele, "Is Plan Colombia Dead? The Truth Behind The Numbers", Center for International Policy, Octubre 2000

Finalmente, de acuerdo a los datos del *Center for International Policy* los donantes más importantes para el Plan Colombia fueron Estados Unidos y España, que apoyó al plan más allá de los lineamientos del resto del continente. Luego, tanto las Naciones Unidas (131 millones de dólares), como Noruega (20 millones de dólares) contribuyeron al esfuerzo colombiano, pero no especificaron si ese monto debía ser destinado o no al Plan Colombia.

Debido a que la mayor parte de la financiación provino de Estados Unidos, los puntos en los cuales se centró el Plan Colombia finalmente, fueron los propuestos por la potencia. La mayor parte de los esfuerzos estuvieron destinados a la erradicación de los cultivos ilícitos mediante la fumigación aérea con herbicidas sobre las plantas de coca en las tierras del sur de Colombia – plan conocido como “Push into Southern Colombia-. El problema fue que esta estrategia nunca estuvo acompañada de verdaderos programas de sustitución de cultivos o asistencia económica real para los pequeños productores -que habían proliferado en las últimas décadas- una vez que sus tierras eran fumigadas. Para muchos la respuesta fue ir aún más al sur a continuar con los cultivos, regiones que estaban totalmente controladas por la guerrilla, empeorando así su situación.

Además de los costos sociales de esta política, hubo también costos medioambientales, y “daños colaterales”. Las tierras que eran fumigadas con ese tipo de herbicidas no podían ser luego utilizadas tampoco para otro tipo de cultivos, y muchas plantaciones que no eran ni de coca ni de amapola, también fueron rociadas. A la vez, este proceso dañó la salud de los habitantes de las zonas obligándolos a abandonar sus tierras y llevando a que se conviertan en los centenares de miles de desplazados internos que ha generado hasta el momento el conflicto colombiano.

En suma, el “Plan Marshall” para Colombia, que había desarrollado y propuesto el presidente Pastrana algunos días después de asumir la presidencia, cuyos contenidos proponían una solución integral al problema colombiano, no se concretó. Lo que se logró en cambio fue una política fuertemente centrada en el robustecimiento de las Fuerzas Armadas, la erradicación forzosa de cultivos y el no reemplazo de los mismos por actividades sustentables para los campesinos que perdieron sus tierras.

Internacionalización del Conflicto

Como dijimos anteriormente, tanto las negociaciones de paz con las FARC como el Plan Colombia, tuvieron como uno de los objetivos principales involucrar a la comunidad internacional en el conflicto interno colombiano. Esto es lo que Sandra Borda califica como *internacionalización del conflicto*, cuya definición vamos a tomar para analizar el caso de Colombia. En palabras de la autora “internacionalización es el proceso a través del cual un actor toma una decisión explícita y consciente: la decisión de involucrar actores externos en cualquier fase del conflicto doméstico”²⁵.

Esta decisión por parte del gobierno colombiano fue en parte estratégica. Si bien como se mencionó en la introducción la política exterior de Colombia siempre había mirado hacia Estados Unidos, desde el comienzo del conflicto interno la elite política del país latinoamericano se había mostrado reacia a involucrar a la comunidad internacional en su conflicto interno. Pero esto sufrió un cambio con el fin de la Guerra Fría.

Con el triunfo de Estados Unidos, ocurrieron dos fenómenos que si bien se encontraban relacionados entre sí no eran el mismo. En primer lugar, se inauguró una etapa intervencionista a nivel mundial, que se vio reflejada en los casos de Yugoslavia, Ruanda y Haití entre otros. La razón por la cual se dejaba de lado en estos casos el principio de *no intervención en los asuntos internos de los Estados* era porque dentro de los mismos estaban ocurriendo catástrofes humanitarias; o bien era el Estado mismo el que atentaba contra una parte o la totalidad de su población, o por lo menos no era capaz de proveer seguridad a sus habitantes. De cualquiera de las dos formas, en muchos casos esta fue una razón suficiente para legitimar la intervención, tanto en el marco de organismos internacionales, como unilateralmente por parte de Estados Unidos.

²⁵,Sandra Borda Guzmán, “La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre”, Colombia Internacional, nº65, 2007, p.72

En segundo lugar, como menciona Tokatlian²⁶ al referirse a los “Estados fallidos”, este término comenzó a tomar importancia a nivel del ejecutivo estadounidense a mediados de los noventa, cuando se vio que este fenómeno no era exclusivo de África, sino que también podía afectar a países latinoamericanos dentro de su área de influencia. El tema de los Estados en proceso de desfallecimiento representaba una amenaza a todos los temas de seguridad que se habían incorporado como prioridad a la agenda de la potencia en la pos Guerra Fría –protección de la democracia, los derechos humanos y el medio ambiente, entre otros-. Al securitizar estos temas, la respuesta a los mismos podía ser de carácter militar, por medio de las intervenciones mencionadas anteriormente. Colombia era vista desde esta perspectiva en los círculos de toma de decisiones estadounidenses, y parecía estar claro que era necesario dar algún tipo de respuesta para que el Estado no llegara al fracaso total con lo que esto implicaba para la estabilidad de la región.

La elite política colombiana y en especial el presidente Pastrana, supieron entender este escenario, que se sumaba a las malas relaciones que habían existido entre Colombia y la potencia durante la presidencia de Ernesto Samper y al recrudecimiento de la violencia de los últimos años. Tanto el contexto interno colombiano, como el contexto internacional, llevaban a pensar que la idea de una intervención de Estados Unidos en Colombia no era del todo descabellada. Es por esta razón creo, que el presidente decidió adelantarse, y dar el primer paso. Al tomar la decisión de internacionalizar el conflicto interno –involucrando a la comunidad internacional en el proceso de paz y en el Plan Colombia-, se admitía de alguna forma las limitaciones internas. De esta forma se desarrolló lo que Arlene Tickner²⁷ calificó como *intervención por invitación*. Indefectiblemente la comunidad internacional –y en especial Estados Unidos-, iba a involucrarse en el conflicto interno colombiano, pero mediante la internacionalización llevada a cabo por el presidente, siendo la misma Colombia la que “salía a buscar al mundo”, se logró de alguna forma

²⁶ Juan Gabriel Tokatlian, "La construcción de un 'Estado fallido' en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia", en *Análisis Político*, n°64, Septiembre 2008

²⁷ Arlene B. Tickner, "Intervención por Invitación: claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales", en *Colombia Internacional*, n°65, 2007

controlar el proceso. Como se vio en el apartado correspondiente al Plan Colombia, es cierto que la recepción de ayuda trajo aparejadas una serie de condiciones que el país latinoamericano debía cumplir para continuar recibéndola. Sin embargo, si imaginamos un escenario contra fáctico en el que Estados Unidos -en el marco de un organismo internacional o unilateralmente-, decidía intervenir en Colombia percibiéndolo como un Estado fallido, la pérdida de autonomía del gobierno hubiera sido total, y las consecuencias hubieran sido seguramente similares a las que se dieron en los casos de las intervenciones antes mencionadas.

Sin embargo, para que el proceso de internacionalización sea exitoso, es necesario que integrantes con cierto peso en el sistema internacional, estén interesados en el caso y dispuestos a involucrarse por lo menos indirectamente mediante la provisión de ayuda militar, económica o social. En el caso colombiano, el conflicto ya había captado la atención de Estados Unidos y en parte de Europa, lo cual se vio reflejado en la participación de cada uno en el paquete de ayuda enviado.

Desde la perspectiva de Estados Unidos, el conflicto en Colombia era importante por una serie de razones. En primer lugar, las relaciones entre ambos países habían sido siempre fluidas, aunque la asimetría de poder entre ambos hubiera llevado a que fuera Colombia la mayoría de las veces quien siguiera a Estados Unidos, y no viceversa. Sin embargo, este punto fue de gran peso, a lo que se sumaba la buena relación que había entre los presidentes Clinton y Pastrana en el primer momento de la internacionalización.

En segundo lugar, el consumo de drogas continuaba creciendo, y en la década de los noventa los antes numerosos productores de coca latinoamericanos –Bolivia, Colombia y Perú-, casi se habían reducido a uno, siendo la droga colombiana la que constituía casi la totalidad de la oferta en las calles de Estados Unidos. Entonces, para la potencia la debilidad estatal colombiana que no le permitía el control del cultivo y la producción de ilícitos que luego entraban a su país, representaba un problema de política exterior, pero también de salud y violencia interno.

Por otro lado, el paulatino desfallecimiento del Estado colombiano, comenzaba a representar un

problema para la región andina en su conjunto, por una serie de razones. Empujados por la violencia, cientos de miles de colombianos cruzaban las fronteras buscando refugio tanto en Estados Unidos como en países vecinos, y la guerrilla y los paramilitares comenzaban a traspasar las fronteras violando soberanías, entre otros acontecimientos. A la vez, la preocupación de Estados Unidos se encontraba ligada a que el derrame del conflicto colombiano podía convertir a América Latina en su periferia turbulenta, y hasta llegar a repetir la violencia que había caracterizado a América Central en la década anterior.

Entonces, tanto la “diplomacia para la paz” como el Plan Colombia, fueron una solución tanto para el gobierno colombiano, como para el estadounidense que tenía que emprender algún tipo de acción frente a lo que estaba ocurriendo en el país andino.

Sin embargo, la internacionalización como política exterior y estrategia por parte del gobierno de Andrés Pastrana a fines de los noventa con las dos políticas antes analizadas, tuvieron una segunda etapa. En el próximo capítulo se analizará cómo después de los atentados del 11 de Septiembre de 2001 en Washington y Nueva York, se redefinió la política exterior colombiana, inaugurando así una segunda etapa de internacionalización del conflicto, esta vez intentando insertar al país dentro de la nueva agenda de la potencia en el marco de la “guerra contra el terror”.

III. REDEFINIENDO AL ENEMIGO INTERNO

A ocho meses de la asunción de George W. Bush, los atentados del 11 de Septiembre de 2001 en Washington y Nueva York cambiaron nuevamente el escenario internacional, desafiando la primacía estadounidense que desde hacía una década parecía indiscutible. El resultado inmediato fue una reestructuración de la política tanto interna como exterior de la potencia. Como se mencionó en la introducción, la agenda que desde el fin de la Guerra Fría había estado diversificada en varios temas entre los cuales se destacaban la defensa de los derechos humanos, el cuidado del medio ambiente, el problema del crimen organizado y la defensa de la democracia, se redujo a la “guerra contra el terror”. En palabras de Juan Tokatlian “...George W. Bush informó sobre el inicio de una ‘nueva guerra’, cuyas características principales serán su naturaleza no convencional, su extensión prolongada, casi ilimitada, su alcance planetario y su propósito aniquilador”²⁸.

Si bien desde la administración estadounidense se dejó claro que el terrorismo iba a ser perseguido en todas sus formas y alrededor de todo el mundo, la mirada de Estados Unidos viró indefectiblemente hacia Medio Oriente. Esto relegaba a América Latina a un segundo plano en la agenda de política exterior de la potencia, y afectaba particularmente a Colombia, que había venido ganando cada vez más espacio en la misma como parte del plan de internacionalización del conflicto interno, comenzado en la administración Pastrana.

En este contexto de cambios se entendió desde la elite política colombiana que era necesario lograr nuevamente la inserción del conflicto interno en la agenda de la potencia. Es verdad que la guerra contra las drogas no se había dado por terminada, y que la ayuda continuaba afluyendo al país andino, pero crecía el temor de que ésta menguara o no se mantuviera en el tiempo una vez que los recursos fueran redirigidos hacia oriente. Sin embargo, lograr nuevamente atraer la atención de Estados Unidos no era una tarea fácil considerando el contexto interno colombiano.

²⁸ Juan G. Tokatlian, “Colombia: guerra interna, inseguridad regional e intervención externa”, en “El conflicto colombiano y su impacto en los países andinos”, Álvaro Camacho Guizado (editor).

Por un lado, las negociaciones de paz con las FARC continuaban su curso, sin arrojar resultados concretos y satisfactorios, al tiempo que la violencia continuaba en los niveles anteriores al 7 de enero de 1999. Tanto el gobierno, como la sociedad civil y la comunidad internacional se volvían cada vez más escépticos acerca de la posibilidad de finalizar el conflicto en la mesa de negociaciones. Por otro lado, el Plan Colombia estaba siendo prácticamente financiado por Estados Unidos, con un excesivo énfasis en una respuesta militarizada al problema del narcotráfico, dejando de lado el componente más social y económico que se había planteado en un principio. El resultado de este plan estaba siendo un gran involucramiento de Estados Unidos en Colombia, sin resultados contundentes. La superficie de hoja de coca cultivada no descendía con las fumigaciones sino que se trasladaba, y la cantidad y calidad de cocaína que ingresaba a Estados Unidos era prácticamente la misma. A esto se sumaba además, un gran descontento por parte de organizaciones activistas de los derechos humanos -como Human Rights Watch y Amnistía Internacional-, que denunciaban el abuso tanto por parte de las FAC como de los grupos guerrilleros y paramilitares.

Yo sostengo entonces, que deliberadamente desde el gobierno de Colombia se buscó re-insertar al país en la agenda de política exterior estadounidense, como parte de la continuidad del proceso que había comenzado en el gobierno de Andrés Pastrana, pero ahora en el contexto de la “guerra contra el terror”. Para lograr esto, la estrategia elegida fue redefinir al enemigo contra el cual se estaba librando la guerra interna en la cual Colombia estaba inmersa hacía casi cincuenta años, que ya no era más la guerrilla de origen marxista con reclamos políticos, sino que eran *terroristas*. Desde una perspectiva constructivista, se puede sostener entonces que la idea general en el seno de la elite política colombiana de que el 11 de septiembre constituía una amenaza para la continuación de la recepción de ayuda por parte de Estados Unidos, llevó a construir una idea primero a nivel interno, y luego a nivel internacional, de que el conflicto interno colombiano representaba una amenaza para Estados Unidos que no se centraba únicamente en el hecho de que fuera un gran productor de cocaína.

Del otro lado, se encuentran quienes sostienen que lo que en realidad sucedió fue que desde Estados Unidos, al ver que Colombia podía representar una amenaza a su seguridad, se intervino

de forma indirecta, para no cometer el error de quedar inmerso en medio de un conflicto del que luego sería difícil salir. Entonces, se intentó evitar el derrame del conflicto mediante el envío de ayuda primero en el marco de la guerra contra las drogas y, luego de los atentados de Washington y Nueva York se continuó con esta intervención pero por iniciativa de los "halcones", que buscaban aplicar un enfoque aún más militarista en el país andino resaltando las amenazas terroristas que se presentaban en Colombia.

Sin embargo, es importante resaltar algunos acontecimientos y declaraciones que sostienen la teoría de que realmente fue importante la construcción del enemigo que se llevó a cabo por parte de funcionarios colombianos tanto dentro del país como en el exterior. En primer lugar, en los meses posteriores a los ataques algunos funcionarios estadounidenses como Francis Taylor del comité de contra-terrorismo del Departamento de Estado, Bob Graham, senador por Florida y la embajadora de Estados Unidos en Colombia, Anne Patterson, resaltaron la importancia de Colombia para Estados Unidos aún en la recientemente inaugurada "guerra contra el terror" debido a los vínculos que existían entre los grupos guerrilleros y paramilitares y otras organizaciones internacionales como el IRA²⁹. Pero esta preocupación con respecto a Colombia que se dejaba ver en ciertos sectores, no se tradujo en un cambio en la política exterior de la potencia hacia el país andino antes del 20 de febrero de 2002 cuando Andrés Pastrana decidió dar por finalizadas las negociaciones, y declaró: "Nadie puede dudar que, entre la política y el terrorismo, las FARC han elegido el terrorismo. Los colombianos ofrecimos una mano abierta a las FARC y ellos nos han contestado con una cachetada"³⁰. Esta era la primera vez que desde el mismo gobierno colombiano se aceptaba la existencia de grupos terroristas en el territorio nacional, a pesar de que las FARC y el ELN se encontraban desde 1997 en la lista de organizaciones terroristas internacionales del Departamento de Estado –y las AUC desde el 10 de septiembre de 2001-.

²⁹ Colombia Update, "Can More War Bring Peace?", de Colombia Human Rights Network, vol. 14, n°1, 2002

³⁰ Sandra Borda Guzmán, "La internacionalización del conflicto armado después del 11 de Septiembre", Revista Colombia Internacional, n° 65, 2007. p.77

Pero algunas declaraciones de parte de funcionarios colombianos, y una actitud favorable a la intervención en el conflicto interno colombiano por parte de ciertas agencias estadounidenses no eran suficientes para asegurar el flujo de recursos hacia el país andino. Se comenzó entonces un proceso de fusión de las dos guerras: a la guerra contra las drogas se le sumaba la nueva “guerra contra el terror”. Es importante resaltar el hecho de que no hubo un reemplazo de una por otra, sino que las dos comenzaron a llevarse a cabo conjuntamente. El escenario que comenzó a construirse desde Colombia era un Estado incapaz de controlar la totalidad de su territorio, con espacios en los cuales operaban grupos terroristas con fuertes vínculos con el narcotráfico, que continuaban degradando la capacidad estatal. La amenaza latente era que otros grupos terroristas transnacionales se asentaran en Colombia al verlo como un espacio propicio para expandir sus actividades, en una de las zonas de influencia de Estados Unidos. Esta fusión entre ambas guerras se tratará en el siguiente apartado.

Para esta construcción de Colombia como “país problema”, incapaz de manejar por sí sólo las amenazas que se levantaban en su territorio, fue importante el lobby que comenzaron a hacer funcionarios colombianos en Washington. Uno de ellos, fue el embajador Luis Alberto Moreno, que dejó claro el punto de vista del gobierno en una nota escrita para *The New York Times* en marzo de 2002. En palabras del embajador:

“Mientras la atención de Estados Unidos está puesta en combatir al terrorismo en Afganistán, Medio Oriente y Asia, una amenaza grave se perfila en las Américas. Colombia es el teatro líder de operaciones terroristas en el hemisferio occidental. Bajo la pretensión de encontrarse en una guerra civil, los grupos guerrilleros colombianos han devastado la nación con violencia financiada por los consumidores de drogas en Estados Unidos. La administración Bush, apropiadamente, está presionando al Congreso para aprobar la expansión de la ayuda antinarcóticos con el objetivo de fortalecer la habilidad de Colombia para derrotar a los terroristas. [...] Donde hay guerrillas y paramilitares, hay terror y violencia en contra de civiles. Mientras se esconden tras la ideología marxista, la guerrilla colombiana ha dejado de ser una insurgencia política. Ellos cambiaron su ideología por lo beneficios derivados del tráfico de drogas. [...] El presidente Pastrana ha aumentado el gasto en defensa como nunca antes en la historia del país. También creció el número de colombianos sirviendo a las fuerzas militares y policiales. Pero a pesar de estos esfuerzos, los adversarios de la paz continúan esparciendo terror en Colombia. Necesitamos la ayuda de Estados Unidos. [...] Los terroristas van a querer poner a prueba a nuestro nuevo presidente rápidamente. Es crítico que Estados Unidos muestre que el cambio de administración no es un signo de cambio en las buenas relaciones de América para con Colombia. Ya que no hay ya una guerra ideológica, sino una narco-terrorista, el Congreso debe, en un espíritu bipartidista y reconociendo nuestra culpa compartida en la guerra contra las drogas, aprobar rápidamente el pedido del presidente Bush de permitirle a los militares colombianos usar el equipamiento y entrenamiento provisto por los americanos

en la guerra contra el terrorismo”³¹.

Si se analiza esta nota, se pueden ver varios puntos importantes de la estrategia colombiana. En primer lugar, se resalta el hecho de que sería un error para la potencia el concentrarse excesivamente en el hemisferio oriental en esta “guerra contra el terror” mientras en América había amenazas igualmente importantes a su seguridad, y se inserta en el centro de la imagen al caso colombiano. Luego, se califica como terroristas a los grupos guerrilleros y se los vacía explícitamente de contenido político, al tiempo que se los relaciona estrechamente con el negocio de las drogas que afecta a Estados Unidos y a Colombia por igual –fusionando así ambas guerras-. Más adelante, luego de resaltar los esfuerzos llevados a cabo por el mismo gobierno colombiano, se llama directamente a la ayuda americana, instando al Congreso a aprobar la enmienda que permite que la ayuda una vez destinada únicamente a la guerra contra las drogas pueda ser también utilizada en la guerra contra el terror. De esta forma, se cubren casi todos los puntos necesarios para llegar a esta nueva etapa de internacionalización del conflicto, mostrando la importancia que hasta el momento tuvo la potencia en los logros obtenidos, pero la igualmente indispensable necesidad de que esta ayuda sea mantenida y ampliada.

Pero una vez que se logró fusionar las guerras, y conseguir nuevamente la atención de Estados Unidos en Colombia, la pregunta era cuál sería el enfoque que se daría. El estudio "Blurring the Lines"³² escrito en conjunto por *Latin America Working Group Fund, Center for International Policy* y la *Washington Office for Latin America*, sostiene que luego de los ataques terroristas, hubo un cambio en cuanto a las agencias que guiaban la política exterior de la potencia hacia América Latina. El acta para la entrega de ayuda al extranjero de 1961 estipulaba que era el Departamento de Estado quien decidiría sobre la ayuda militar entregada, a fin de que se respetaran una serie de condiciones de protección de los derechos humanos y la democracia. Sin

³¹ Luis Alberto Moreno, “Aiding Colombia’s War on Terrorism”, *The New York Times*, Mayo 2002.
<http://www.nytimes.com/2002/05/03/opinion/aiding-colombia-s-war-on-terrorism.html>, consultado el 22 de Mayo de 2013.

³² Adam Isacson, Joy Olson y Lisa Haugaard, “Blurring the Lines”, una publicación conjunta de *Latin American Group Education Fund, Center for International Policy* y *Washington Office for Latin America*, 2004.
www.ciponline.org/images/uploads/publications/0410btl.pdf

embargo, a partir de septiembre de 2001 quienes comenzaron a encargarse de la política hacia la región fueron el Pentágono y el Comando Sur. Como era de esperar, esto tuvo como resultado un abordaje aún más militarista que el que venía dándose en la primera etapa de internacionalización del conflicto, cuando la incorporación de la *cláusula Leahy* en las condiciones para financiar el Plan Colombia, se ocupaba al menos formalmente, de los derechos humanos. Entonces, se continuó con la ayuda hacia Colombia, pero cada vez con menos debate público y menos supervisión de funcionarios de alto nivel.

La coyuntura interna colombiana como consecuencia del fin del proceso de paz estaba en consonancia con este nuevo enfoque de la potencia. La sociedad civil mostraba un cansancio y desilusión frente a la imposibilidad de concluir el conflicto por medios pacíficos, lo cual llevó a que los escépticos y los “duros” ganaran espacio. Esto llevó a que, en las elecciones presidenciales de mayo de 2002, el triunfo fuera para Álvaro Uribe Vélez, el cual se presentó con una plataforma que prometía una política de “mano dura” y el enfrentamiento directo con los grupos armados. En el segundo apartado de este capítulo se evaluará cuáles fueron realmente las iniciativas de combate directo que se llevaron a cabo durante la administración Uribe, y cuáles fueron los resultados de esto a los fines de terminar con el conflicto interno.

La fusión de la guerra contra las drogas y la "guerra contra el terror"

Para permitir la fusión de estas dos preocupaciones estadounidenses que se encontraban latentes en Colombia -drogas y terrorismo-, se necesitaba más que el lobby colombiano, el interés de altos funcionarios estadounidenses y la disponibilidad de recursos. Era necesario que se autorizara el uso de la ayuda económica, el equipamiento y el entrenamiento que venía recibiendo Colombia desde el comienzo del Plan Colombia, para otros fines que no fueran la lucha contra la producción, tráfico y venta de drogas. Fue por esta razón que el mismo presidente Bush solicitó al Congreso en febrero de 2002, que se levantara esta restricción, ya que era necesario para proteger la seguridad de Estados Unidos que era desafiada también desde la región.

Finalmente el 2 de Agosto del 2002, el Congreso aprobó la enmienda H.R. 4775³³, la cual permitía que toda la ayuda que había sido entregada a otros países en el marco de la guerra contra las drogas, pudiera ser utilizada ahora a los esfuerzos por combatir el terrorismo.

Como se mencionó en el capítulo anterior, a partir del 2000 Estados Unidos se involucró aún más en el conflicto interno colombiano mediante la aprobación de un paquete de ayuda extraordinario de 1.300 millones de dólares, en el marco del Plan Colombia presentado por Andrés Pastrana. Sin embargo, hasta el fin del mandato del presidente, la ayuda que se había recibido había sido destinada al entrenamiento y equipamiento de las FAC y al aumento de las fumigaciones de las plantaciones de coca, pero no había hecho caso de las causas sociales y económicas del conflicto -problemas que en algunos casos empeoraron-. Por otro lado, esta restricción que se había incorporado acerca de la dirección de la ayuda únicamente a los problemas relacionados al narcotráfico, tenía como objetivo evitar posibles abusos en una eventual confrontación con directa con la guerrilla como grupo insurgente –lo cual no estaba autorizado-. Esto era posible, ya que la ayuda se dirigía a las Fuerzas Armadas, cuyo record de protección a los derechos humanos no era del todo alentador, y las denuncias de cercanía al paramilitarismo eran cada vez mayores.

Pero todo esto se olvidó en la coyuntura de los meses posteriores a los atentados del 11 de septiembre, comenzando así esta fusión mediante la cual los fondos que habían sido y eran recibidos en el marco del Plan Colombia -el cual continuó luego de cumplidos los primeros dos años-, se destinaron también a la lucha contra el terrorismo, que el Colombia coincidía con la lucha contra insurgente. Esto llevó a que se intentaran aplicar estrategias que durante la Guerra Fría se habían utilizado contra las guerrillas de origen comunista. Uno de los puntos importantes era ganar el "corazón y la mente" de la población por parte del mismo gobierno, lo cual llevaba a prestar más atención a las consecuencias que podían tener las respuestas militares a los problemas del país y entonces esta vez, no olvidar el componente social y económico del plan

³³ Adam Isacson e Ingrid Vaicius, "The 'war on drugs' meets the 'war on terror'", del Center for International Policy, Febrero 2003

como se había hecho en los últimos años. Sin embargo, el hecho de que se declararan necesarios estos pasos para llegar a la solución integral al conflicto complejo que se desarrollaba en Colombia, no devolvió los resultados que la mayoría esperaban. El enfoque que se dio desde las administraciones de Bush y de Uribe volvió a tener un carácter excesivamente militarista, que en el caso del presidente colombiano no sólo había sido declarado, sino también avalado por la ciudadanía colombiana que lo había elegido en mayo de 2002.

Como resaltan Ingrid Vaicius y Adam Isacson³⁴, hubo tres políticas que se aplicaron inmediatamente una vez levantada la restricción con respecto a la ayuda y aprobada la enmienda H.R. 4775. En primer lugar, el presidente Bush solicitó un paquete extra de 98 millones de dólares para la protección del oleoducto Caño-Limón Coveñas que no se encontraba en el sur, donde habían estado concentradas las operaciones en contra del narcotráfico en los últimos años, sino en el norte en el departamento de Arauca. Este oleoducto pertenecía en un 44% a una empresa estadounidense y había sido dinamitado por las FARC 116 veces solamente en 2001. El argumento que se utilizó desde el gobierno de Estados Unidos para apoyar esta nueva iniciativa en el país andino, era que ahora que la energía proveniente de Medio Oriente se encontraba en peligro, era necesario asegurar las importaciones desde la región, resaltando la importancia de Colombia como el octavo proveedor de petróleo.

Las otras dos iniciativas fueron, 25 millones de dólares provenientes de la Asistencia Anti-Terrorista del Departamento de Estado, destinada a dar apoyo a las unidades antisequestro colombianas, y otros 4 millones de dólares destinados a la mejora de las estaciones de policía en las áreas controladas por la guerrilla. Sin embargo, el aumento de la ayuda no fue del todo considerable teniendo en cuenta la magnitud del conflicto colombiano, por lo cual fue importante el punto de la fusión de las drogas, gracias a lo cual la disponibilidad de recursos para encarar estas nuevas operaciones no relacionadas con las drogas, contaba igualmente con la financiación que se había recibido y continuaba recibiendo en el marco del Plan Colombia.

³⁴ Adam Isacson e Ingrid Vaicius, "The 'war on drugs' meets the 'war on terror'", del Center for International Policy, Febrero 2003

El aporte de las administraciones Uribe

A diferencia de Andrés Pastrana, el nuevo presidente ingresó a Casa de Nariño sin promesas de intentar negociaciones de paz, sino con una política orientada al combate directo contra la guerrilla. El cambio que se produjo fue, sin embargo, sólo en los métodos empleados, ya que el proceso de internacionalización del conflicto comenzado con el Plan Colombia se mantuvo, y la reorientación de la política interna y exterior a partir de los atentados del 11 de septiembre, se profundizó.

En este intento por acabar con los grupos guerrilleros, puso en marcha una serie de iniciativas entre las que se destacaba la *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, presentada en 2003 con algunos avances que se habían hecho hasta el momento, y lineamientos para el futuro. En la carta inicial del documento escrita por el mismo presidente dice: "La antípoda de la política democrática es el terrorismo, que pretende imponer por la violencia su voluntad sobre los otros, al costo de la vida de miles de civiles. [...] Frente al terrorismo sólo puede haber una respuesta: derrotarlo. Quienes persistan en el uso de esta práctica criminal, soportarán todo el peso de la ley"³⁵. Luego, en la misma carta, como ejemplo de estos ataques terroristas hacia la ciudadanía - y no hacia el gobierno o el Estado-, se destacan una serie de actos cometidos por la guerrilla, lo cual no deja dudas acerca de a quienes se está calificando de esta manera.

Y más adelante agrega: "Así como no desmayaremos para derrotar al último de los terroristas, los que quieran hacer la paz con el Estado colombiano tienen la oportunidad de hacerla rápidamente, acogiéndose a la política de desmovilización"³⁶. Por esta razón, a fines del 2002, se abrió la posibilidad de entablar negociaciones con las AUC, la organización paramilitar más

³⁵ Presidencia de la República de Colombia - Ministerio de Defensa Nacional, "Política de Defensa y Seguridad Democrática", *República de Colombia*, 2003.

³⁶ Presidencia de la República de Colombia - Ministerio de Defensa Nacional, "Política de Defensa y Seguridad Democrática", *República de Colombia*, 2003.

importante. Para acercarse a este incipiente proceso, los paramilitares declararon el 1 de diciembre de 2002 un cese unilateral de fuego, y a partir de eso se formó una comisión que dio recomendaciones a las AUC y al gobierno para comenzar la desmovilización. Pero los paramilitares esperaban que el carisma y los resultados que estaba devolviendo la Política de Seguridad Democrática de Uribe, le permitieran otorgarles impunidad con respecto a sus crímenes, sin siquiera la necesidad de confesar los crímenes que habían cometido. Pero lo que ocurrió finalmente, fue la sanción de la Ley 975 de 2005, la Ley de Justicia y Paz, que según Santiago Munevar³⁷, era un punto intermedio entre quienes pensaban que se podía sacrificar la justicia en aras de la paz, y quienes compartían la visión radicalmente opuesta. La ley entonces significó el sacrificio de un poco de justicia a cambio de que los paramilitares repararan a las víctimas y confesaran la verdad acerca de los crímenes cometidos, con penas que variaban entre los cinco y los ocho años. Esto tenía como fin último la reconciliación nacional, pero el punto importante a resaltar, es que esta posibilidad sólo se otorgó a los paramilitares los cuales habían sido acusados constantemente de vínculos con funcionarios del gobierno, pero no se otorgó la misma posibilidad a los grupos guerrilleros.

Por otro lado, el documento de la *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, llamaba a la colaboración de toda la sociedad para el fortalecimiento del Estado, como la única solución posible al conflicto colombiano, pidiendo además de su participación activa la colaboración con un impuesto extraordinario para los esfuerzos de guerra -1.2% del patrimonio de cada ciudadano-

Otro de los puntos ya conocidos pero que se volvía a resaltar, era el vínculo de los grupos armados ilegales con el negocio de las drogas como forma de financiamiento, convirtiendo al enemigo en una amenaza integral en la que se fusionaban el negocio de las drogas, el accionar terrorista y el vínculo con organizaciones terroristas internacionales. La actitud del gobierno de Uribe frente a estos grupos no fue sin embargo, la negociación como lo fue durante la administración anterior. En este momento las opciones que se proponían por parte del gobierno

³⁷ Santiago Munevar, "Un Balance de la Política de Seguridad Democrática en Colombia", octubre 2010. http://www.opalc.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=672:un-balance-de-la-politica-de-seguridad-democratica-en-colombia&catid=123:securite&Itemid=212, consultado el 22 de mayo de 2013

eran dos: o los miembros de las organizaciones ilegales se comprometían a una desmovilización total con el cese de las hostilidades, o iban a ser derrotadas por el aparato de seguridad del Estado que, a partir de ese momento, se encontraba más y mejor equipado para combatir al enemigo interno (con mayor cantidad de recursos habiéndose eliminado las restricciones antes mencionadas).

Para llegar al fin del conflicto, se proponían entonces una serie de objetivos estratégicos. En primer lugar, era indispensable lograr la consolidación del control estatal del territorio, que estaba desafiado en gran parte del país tanto por las guerrillas como por los paramilitares; estos eran espacios donde desarrollaban las actividades ilícitas, y reclutaban a los pobladores a la vez que les proveían servicios básicos a cambio del cobro de impuestos. En segundo lugar, se apuntaba a la protección de la población, tanto en materia de su seguridad física -para que no fueran los targets de las facciones en lucha-, como la protección de su seguridad económica, para que no les fuera necesario "entregarse" a la guerrilla o a los paramilitares para poder sobrevivir. Luego, se apuntaba al componente más conocido desde hacía una década y era la eliminación del negocio de las drogas ilícitas, el cual proporcionaba una gran cantidad de recursos a los grupos armados ilegales, y les permitía equiparse mejor para continuar luchando contra el Estado. Finalmente, se buscaba la "eficiencia, transparencia y rendición de cuentas" por parte de los mismos agentes del gobierno para que el proceso en el cual se preveía colaborara toda la población, funcionara correctamente.

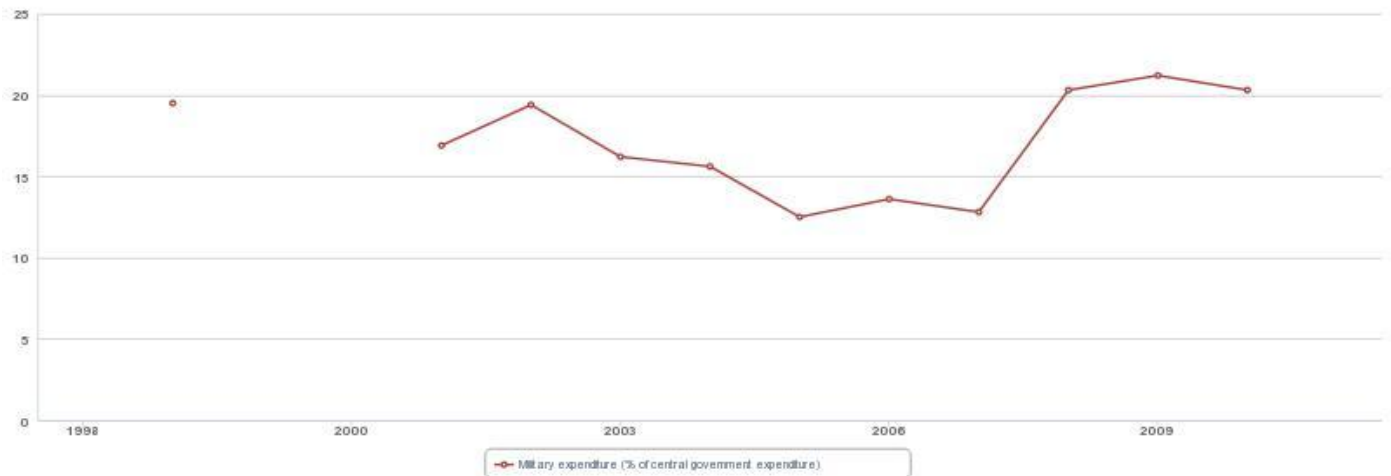
De esta forma, el gobierno de Álvaro Uribe, profundizaba la calificación de los grupos armados ilegales como *terroristas*, resaltando sus vínculos con organizaciones terroristas internacionales, afianzando así la inserción de Colombia en la agenda de Estados Unidos. Pero a la vez, aunque presentaba un enfoque de "mano dura" para el combate de estos grupos, por lo menos en el papel respondía a las críticas que se levantaban en contra de la carencia de preocupación por los derechos humanos y el desarrollo económico y social, que se oían desde el comienzo del Plan Colombia.

Sin embargo, toda esta preocupación por el carácter no militar de su enfoque del conflicto

interno, no se desarrolló hasta después de su reelección en 2006. Y este giro, se debió más a imperativos externos, en especial a la coyuntura internacional que estaba viviendo Estados Unidos, que como respuesta a los reclamos de la propia sociedad civil y los grupos defensores de los derechos humanos.

El caso es que se estaban dando una serie de fenómenos a fines de la administración Uribe que hacían necesario que, nuevamente por parte de la elite política colombiana, se asegurara el compromiso de Estados Unidos mediante el envío de ayuda al país andino. Esta necesidad, se basaba en primer lugar, en el hecho de que el gobierno de Bush se encontraba cada vez más debilitado al tiempo que se hacían evidentes los fracasos de Irak y Afganistán. Quedaba claro entonces, que la amenaza real del siglo XXI, no era tanto el terrorismo en sí, al que no resultaba fácil derrotar, sino los espacios ingobernados que servían como plataforma a estos grupos para el desarrollo de sus actividades. Era entonces, la ausencia de instituciones estatales a lo largo del territorio, tanto en Afganistán e Irak como en Colombia, la verdadera amenaza a la seguridad de dichos países, pero de Estados Unidos en particular. En este contexto, se buscó entonces por parte del gobierno colombiano –en particular el ministerio de Defensa-, conjuntamente con el Comando Sur, idear una estrategia que estuviera orientada a la búsqueda de la consolidación estatal en Colombia, y que pudiera servir de modelo para replicar en otros países, donde Estados Unidos estaba involucrado. Fue así que se comenzó a formular desde 2004 la “Acción Integral”³⁸, la cual consistía en una combinación de proyectos militares y de desarrollo. Esta política será explicada con más detalle en el próximo apartado, pero lo que es importante resaltar es que mientras se buscaba la continuidad del involucramiento de Estados Unidos en el conflicto interno, también se entendió que era necesario un mayor compromiso por parte de Colombia – que no había cumplido con los aportes que había prometido en el marco del Plan Colombia algunos años atrás-.

³⁸ Adam Isacson y Abigail Poe, “After Plan Colombia: Evaluating Integrated Action, the next phase of U.S. assistance”, una publicación del *Center for International Policy*, Diciembre 2009



Fuente: Banco Mundial, consultado 14/06/2013 <http://databank.worldbank.org/data/views/reports/chart.aspx>

Por eso mismo, como se ve en el gráfico, a partir de la segunda presidencia de Álvaro Uribe aumentó el gasto en defensa³⁹, y en otras áreas como educación y salud –aunque en menor medida⁴⁰. De esta forma, se volvía a llamar a Estados Unidos, pero esta vez con muestras de que el compromiso colombiano para la resolución del conflicto interno era real.

Otro de los puntos que complicaban la continuidad en la recepción de ayuda estadounidense, fueron las elecciones legislativas de 2007 en Estados Unidos, las cuales cambiaron la composición del Congreso. La mayoría republicana fue reemplazada por otra demócrata, y esto significó un recorte en la ayuda militar de \$150 millones de dólares, a la vez que el presupuesto para desarrollo, reforma judicial, protección de los derechos humanos y ayuda humanitaria aumentó en \$100 millones de dólares⁴¹. Todo esto, en el contexto del nuevo enfoque que se daba a partir de la reelección de Uribe, fue bien recibido por parte de la elite política colombiana, ya

³⁹ Según el Banco Mundial pasó de casi \$13 millones de dólares en 2007, a más de \$20 millones de dólares en 2008, alza que se mantuvo durante todo el período.

⁴⁰ También según datos del Banco Mundial. Consultado el 14/06/2013.

<http://databank.worldbank.org/data/views/reports/chart.aspx#>

⁴¹ Adam Isacson y Abigail Poe, “After Plan Colombia: Evaluating Integrated Action, the next phase of U.S. assistance”, una publicación del *Center for International Policy*, Diciembre 2009

que se resaltaba el hecho de que la seguridad era igualmente importante que la satisfacción de las necesidades básicas de la población, como resaltó el entonces ministro de defensa Juan Manuel Santos.

Pero estos puntos, sumados a la crisis económica de Estados Unidos en 2008, requirieron a un Álvaro Uribe mucho más activo en cuanto a la política exterior, el cual ya no pudo limitarse sólo a replicar lo que había comenzado su antecesor. Tuvo que salir nuevamente, a reformular las políticas para que Colombia continuara siendo atractiva para Estados Unidos en su lucha contra el “narcoterrorismo”, pero que también sirviera como un modelo que podía ser desarrollado en otras partes del mundo. En este caso fue central la fase II del Plan Colombia, como fue conocida en algunos casos la “Acción Integral”.

Pero para comprometer a Estados Unidos, en este nuevo contexto en el que el presidente estadounidense perdía cada vez más espacio, y en el que otras prioridades eclipsaban a al caso de Colombia, el presidente buscó nuevas formas más allá de los fondos recibidos en el marco del Plan Colombia. Para esto buscó afianzar los vínculos comerciales, al tiempo que propició un involucramiento más directo de la potencia, mediante el estacionamiento de personal militar estadounidense en siete bases a lo largo y ancho del territorio colombiano. Así el presidente buscó atar a la potencia al país andino, para que cada vez resultara más costosa y menos atractiva la retirada de Estados Unidos del país.

Al comenzar el segundo mandato de Uribe, el marco mediante el cual se buscaba la integración de la región –la Comunidad Andina de Naciones (CAN)-, ya se encontraba debilitado. Los países de la región –Venezuela, Perú, Ecuador y Bolivia-, así como sus mandatarios, comenzaban a mostrarse cada vez más alejados de los lineamientos de Estados Unidos. Por otro lado, el sistema norteamericano que otorgaba preferencias arancelarias a una serie de productos provenientes de los países andinos en reconocimiento a su lucha contra las drogas –Ley de Promoción Comercial Andina y de Erradicación de las Drogas-, se acercaba a su fin. Fue por esta razón que desde el gobierno colombiano se buscó activamente la firma de un tratado comercial con la potencia. En este marco Colombia le propuso a Estados Unidos la forma de un Tratado de Libre Comercio

(TLC) bilateral, a lo que Robert Zoellick –representante comercial de Estados Unidos- respondió que se iniciarían las negociaciones, pero con Ecuador, Perú y Colombia conjuntamente⁴². Sin embargo, esta negociación multilateral no funcionó; en parte debido a las malas lecturas de los países andinos, y a la falta de concertación en cuanto a presentar una propuesta conjunta. El resultado finalmente fue, la firma de tres tratados bilaterales de cada uno de los países andinos con Estados Unidos.

En el caso de Colombia, las relaciones comerciales entre ambos crecieron considerablemente desde mediados de la década de los noventa, y hasta 2004 cuando comenzó a plantearse la firma de un TLC. Con esto se buscó entonces, vincular a Estados Unidos más allá de la entrega de ayuda, agregando fuertes vínculos comerciales. Sin embargo, la aprobación no fue tarea fácil en el Congreso estadounidense. Las denuncias de violaciones a los derechos humanos y las muertes de sindicalistas, hicieron que la bancada demócrata trabara la ratificación, que recién se logró en 2012.

Más allá de los resultados concretos acerca de la eliminación de las barreras tarifarias –aunque se mantienen otras barreras no arancelarias-, de la competitividad que son capaces de lograr los productos colombianos en Estados Unidos, así como el efecto de la entrada de nuevos productos a Colombia para las pequeñas y medianas empresas, la firma del TLC fue un paso más, pero igualmente necesario, en esta agenda bilateral cada vez más estrecha con Estados Unidos. Con los mecanismos regionales cada vez más debilitados, y la perspectiva de perder los beneficios arancelarios de los cuales se venían beneficiando los países andinos, fue para Uribe casi una obligación buscar la firma de este tratado con Estados Unidos. Si bien, las lecturas no fueron las adecuadas, y las “relaciones especiales” que el mandatario colombiano leyó que iban a beneficiar al país en la negociación no se concretaron, la firma y la ratificación del TLC apuntaló aún más el vínculo.

⁴² Laura Cristina Silva, “El proceso de negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos”, en *Colombia Internacional*, n°65, 2007

La otra forma en la que el gobierno de Uribe buscó estrechar aún más las relaciones con Estados Unidos, fue la firma el 30 de octubre de 2009 de un acuerdo de cooperación militar. Es importante destacar aquí el rol del presidente colombiano, que supo entender la coyuntura, ya que hacía poco se había desmantelado la base que Estados Unidos tenía en Manta, Ecuador, dejando únicamente una base en Panamá. Este acuerdo, permitía la presencia de tropas y el estacionamiento de aeronaves de guerra norteamericanas en siete bases militares colombianas, las cuales tenían como objetivo el “aseguramiento estratégico de Suramérica”.

La presencia de personal estadounidense en estas bases además, iba más allá de la fusión de la guerra contra las drogas y la guerra contra el terror que continuaban llevándose a cabo simultáneamente. Esto se comprueba ya que los aviones que se esperaba llegasen excedían las necesidades de fumigaciones y persecución de terroristas. Se esperaba que llegaran aviones C-17 que cargan una gran cantidad de material bélico, aviones *Orion* para el espionaje electrónico, aviones *Awad* –que funcionan como plataformas de inteligencia-, y *Boeing 707*⁴³. Por otro lado, el acuerdo volvió a generar roces con los vecinos de Colombia; Ecuador frenó el restablecimiento de las relaciones diplomáticas que se habían dañado después de los sucesos de 2008 (que serán explicados más adelante), y Venezuela congeló las relaciones como consecuencia de la firma del acuerdo.

Sin embargo, esta estrategia del presidente no se pudo concretar, ya que la Corte Constitucional colombiana declaró al acuerdo “inexequible” el 17 de agosto de 2010. Esto se debió a que era un acuerdo nuevo, por fuera de los acuerdos de cooperación ya existentes entre Colombia y Estados Unidos. En consecuencia, hubiera necesitado de la aprobación del Congreso colombiano, paso que se “salteó” en la firma del mismo, e hizo que quedara sin efecto.

Más allá de los resultados finales, la "segunda fase" del Plan Colombia, como la firma del TLC, y el acuerdo de cooperación militar de 2009, fueron estrategias de un Uribe mucho más activo

⁴³ Ernesto Samper, “Bases militares estadounidenses en Colombia”, en *Diario El País*, 12 de noviembre de 2009, www.elpais.com/diario/2009/11/12/opinion/1257980405_850215.html, consultado el 15 de junio de 2013

que el de la primera administración para mantener y profundizar el compromiso estadounidense en Colombia. En el próximo apartado se analizarán los resultados de más de una década de internacionalización del conflicto a lo largo de tres administraciones y dos presidentes.

IV. CLAROSCUROS DE UNA POLÍTICA EXITOSA

Se puede considerar que la política comenzada por la administración de Andrés Pastrana y continuada y profundizada por Álvaro Uribe, destinada a internacionalizar el conflicto interno colombiano fue exitosa desde el punto de vista de involucrar a la comunidad internacional en general, y a Estados Unidos en particular. Desde el comienzo del proceso, los logros fueron varios: el apoyo de la comunidad internacional al proceso de paz que se llevó a cabo entre 1998 y 2002 entre el gobierno colombiano y las FARC, el financiamiento del “Plan Colombia” por parte de Estados Unidos en el marco de la guerra contra las drogas y, el redireccionamiento de esta ayuda en el marco de la “guerra contra el terror” y la recepción de otro tanto para fines específicos relacionados al enfrentamiento directo con la guerrilla después del 11 de septiembre,

entre otros. Sin embargo, los resultados de todos estos procesos y políticas no fue el fortalecimiento de las instituciones colombianas –salvo de las fuerzas de seguridad-, ni la mejora en la crisis de derechos humanos y los problemas sociales y económicos que afectaban en especial a las zonas rurales donde la presencia de las guerrillas y los paramilitares siempre había sido más fuerte.

Si se evalúan algunos números, se puede considerar que no sólo la política fue exitosa en lograr la internacionalización del conflicto interno, tanto antes como después de los atentados terroristas de septiembre de 2001 en Washington y Nueva York, sino también en algunas mejoras en el contexto interno colombiano.

En cuanto a la ayuda recibida por Colombia de parte de Estados Unidos, es importante ver la magnitud de la misma como también el direccionamiento; es decir, qué porcentaje fue destinada a los esfuerzos relacionados con las fuerzas de seguridad (Policía y Fuerzas Armadas), y qué porcentaje se destinó al desarrollo económico y social.

Military and Police Aid																		
Country	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
Colombia	64,468,000	86,562,950	115,161,000	309,712,877	771,540,855	223,940,217	388,550,141	605,627,707	610,824,588	596,121,737	589,374,053	619,484,593	402,104,615	441,505,261	434,177,248	336,830,537	280,454,537	6,876,440,916
Economic and Social Aid																		
Country	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
Colombia	618		520	8,750,000	231,356,000	1,350,000	115,500,000	136,700,000	134,479,000	134,713,000	142,955,000	149,723,970	252,169,655	254,699,183	246,568,999	213,176,000	192,500,000	2,215,778,807
All Grant Aid																		
Country	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
Colombia	65,086,000	86,562,950	115,681,000	318,462,877	1,002,896,855	225,290,217	504,050,141	742,327,707	745,303,588	730,834,737	732,329,053	769,208,563	654,274,270	696,204,444	680,746,247	550,006,537	472,954,537	9,092,219,723

Fuente: Just the Facts. Consultado el 28/05/2013

http://justf.org/All_Grants_Country?year1=1996&year2=2012&funding=All+Programs&subregion=Andes&x=60&y=6

Al analizar esta tabla, se ve que desde un principio se reconoció a los problemas sociales y económicos, y a la “inseguridad humana” de la población –en particular la rural-, como las causas del conflicto, que llevaban a que tanto las guerrillas como los paramilitares ganaran espacios y apoyo social. Esto se debía a que, como mencionamos anteriormente, para una gran cantidad de personas, el participar en las actividades de estos grupos armados ilegales constituía la única forma de sobrevivir, en el contexto de un Estado ausente incapaz de proveer los

servicios básicos. Sin embargo, los planes que terminaron por implementarse parecían haber dejado de lado este punto. La ayuda proveniente de Estados Unidos desde el inicio del “Plan Colombia” y hasta por lo menos el 2007, estuvo dirigida en su mayoría al fortalecimiento de las Fuerzas Armadas y, en menor medida, de la Policía. Mientras un 80% de la ayuda era destinada a estos rubros, sólo un 20% era destinada a programas de sustitución de cultivos ilícitos, o al mejoramiento de las instituciones estatales como el Poder Judicial⁴⁴.

Igualmente, hay que mencionar el hecho de que el fortalecimiento de las fuerzas de seguridad -cuyos efectivos aumentaron de 313.406 a 431.517 entre 2002 y 2008-, tuvo como resultado numerosos éxitos en cuanto al combate directo de los grupos armados ilegales que comenzó durante la administración de Álvaro Uribe. Las FARC se redujeron a un tercio⁴⁵ entre 2002 y 2007, a la vez que perdieron el control de zonas donde se producía y procesaba la cocaína, que fueron recuperadas por el Estado. Por otro lado, se redujeron los secuestros en un 90%, y se observó una disminución de las masacres, que en su mayoría eran atribuidas a los grupos paramilitares –que se habían sometido en 2005 a un proceso de desmovilización-.

Sin embargo, es necesario hacer un matiz en este punto, ya que si se toma en cuenta el texto de Carlos Andrés Prieto “Las Bacrim y el crimen organizado en Colombia”⁴⁶, se deja en evidencia que la solución que se dio al problema del paramilitarismo en el país, no resultó ser duradera. Una vez que las AUC se sometieron al proceso de desmovilización propuesto por el presidente Uribe, el resultado fue la disolución de las mismas. A pesar de esto, el espacio dejado por ellas fue ocupado por otras bandas criminales -conocidas como BACRIM-, que continuaron golpeando violentamente a país, y creciendo exponencialmente entre 2006 y 2012. La diferencia que se resalta en este caso, y que hace que sean consideradas como un fenómeno diferente al de las viejas organizaciones paramilitares, es que su contenido político es casi nulo, y se concentran en la generación de beneficios por medio de actividades ilegales como el narcotráfico y la

⁴⁴ Considerando la ayuda recibida en 2000 y 2001, los primeros dos años del “Plan Colombia”.

⁴⁵ De contar con 18.000 pasaron a tener 6.000

⁴⁶ Carlos Andrés Prieto, “Las Bacrim y el crimen organizado en Colombia”, Friedrich Ebert Stiftung Seguridad, Policy Paper 47, Marzo de 2013

explotación de minerales. Sin embargo, un porcentaje importante de quienes componen estas bandas, son personas que participaron del proceso de desmovilización anterior. El caso es que, una vez que se logró que los paramilitares dejaran las armas, el Estado no se concentró en dar una solución integral a los problemas de muchos de los jóvenes -como la provisión de educación y servicios básicos- que habían estado bajo el paraguas de las AUC. Por lo tanto, la solución que la administración Uribe encontró en 2006, proporcionó resultados a corto plazo como una disminución de los niveles de violencia, pero no logró dar una solución definitiva.

Lo que hizo el gobierno colombiano entonces, fue dar respuestas a corto plazo dejando muchas veces de lado la justicia en aras de lograr la paz. Evidencia de esto, es la reforma de la Ley de Justicia y Paz en 2012⁴⁷ la cual prorrogó el plazo límite para la desmovilización, permitiendo que los miembros de los grupos armados ilegales se beneficiaran de sus disposiciones, aún sin haber depuesto las armas en 2005. Políticas como estas acentuaron la impunidad de quienes violaban los derechos humanos y continúan sumergiendo al país en la violencia.

Otro punto a tratar es el tema del cultivo y producción de cocaína en Colombia. Las fumigaciones aéreas con herbicidas lograron que las hectáreas de coca cultivadas disminuyeran de 163.289 en 2002 a 81.000 en 2008, reduciendo la producción de hoja de coca en un 38%. Sin embargo, la cantidad de cocaína procesada mantuvo sus niveles, y ni siquiera aumentó el precio en las calles de Estados Unidos. A esto se suma el hecho de que la fumigación aérea tuvo importantes “efectos colaterales”. En primer lugar, se fumigaron una gran cantidad de cultivos lícitos que se encontraban próximos a las plantaciones de coca, haciendo que miles de campesinos que no estaban inmersos en el negocio del narcotráfico se vieran profundamente afectados. Por otro lado, también se dañó la salud de las personas que se encontraban en las zonas fumigadas, generando en muchos casos que tuvieran que migrar hacia nuevas tierras que la mayoría de las veces se encontraban bajo el control más estricto de los grupos armados ilegales.

En tercer lugar, el hecho de que la ayuda fuera dirigida principalmente a las fuerzas de seguridad, llevó a que se militarizara aún más el conflicto interno, profundizando la ya grave crisis de

⁴⁷ Amnistía Internacional, “Colombia: La impunidad perpetúa las violaciones de derechos humanos”, abril-mayo 2013

derechos humanos en la que se encontraba inmerso el país. Uno de los puntos más preocupantes es la enorme cantidad de desplazados internos, es decir, la gente que decide abandonar sus hogares por estar en medio de zonas de disputa entre grupos. Colombia es el país con más desplazados internos del mundo, con alrededor de 5 millones a lo largo de todo el conflicto, según cálculos de la ACNUR.

Sin embargo, las violaciones a los derechos humanos también fueron de carácter directo, tanto por las mismas fuerzas de seguridad, como por los paramilitares –a las que ahora se suman las nuevas bandas criminales-, y la guerrilla. Ejemplo de esto, fue el caso de los *falsos positivos*, donde miembros de las fuerzas de seguridad estuvieron involucrados en el asesinato de miles de civiles, los cuales eran presentados como guerrilleros muertos en combate. Esto fue parte del esfuerzo del gobierno por mostrar que la política que se estaba llevando a cabo realmente daba sus frutos.

Igualmente hay que resaltar que todos estos problemas comenzaron a hacerse evidentes rápidamente. Los críticos al extenso Plan Colombia, y a las políticas militaristas del presidente Uribe, se levantaban tanto en Estados Unidos como en Colombia. Fue por esto, que en 2007 se propuso la puesta en práctica de una nueva política denominada “Acción Integral” o “Plan Colombia II”⁴⁸, que buscaba encontrar un equilibrio más satisfactorio entre la ayuda militar y la ayuda social. Ya que en el nuevo siglo las amenazas provenían de Estados débiles, era necesario mejorar la calidad de las instituciones. Para comenzar con la estructuración de la política se tomaron en cuenta algunas de las críticas al “Plan Colombia”⁴⁹: el esfuerzo no debía ser enteramente militar, los servicios básicos provistos a la población eran esenciales, la erradicación forzosa hacía daño, y era necesario un mayor compromiso, en cuanto al financiamiento, por parte del Estado colombiano.

Esto tuvo que ver a la vez con el control del Congreso por parte de los demócratas a partir de 2007, lo cual llevó a una reestructuración de la ayuda enviada a Colombia. Como se puede observar en el cuadro de la página 41, hubo un cambio cualitativo en la ayuda enviada. Mientras

⁴⁸ Diana Marcela Rojas, "Plan Colombia II: ¿más de lo mismo?", en Colombia Internacional, n°65, 2007

⁴⁹ Isacson y Abigail

la ayuda militar disminuyó de \$619.484.593 a \$402.104.615 dólares, la ayuda social y económica aumentó un 60%. Mediante el plan “Controlar, Estabilizar y Consolidar”, se aceptaba que la única forma de acabar con los grupos armados ilegales, era quitándoles sus bases de apoyo, mediante la consolidación del aparato estatal a lo largo y ancho del territorio. Sin embargo, las dos primeras etapas necesitaban de un fuerte apoyo militar para expulsar a los grupos armados ilegales de las zonas que se buscaban recuperar.

El resultado, por lo menos parcial, fue la recuperación de dos zonas, “La Macarena” y “Montes de María”, donde mediante planes muchas veces de corto plazo a cargo de USAID, se consolidó una relación de relativa confianza entre la población y el Estado colombiano. Sin embargo, como vimos anteriormente con el caso de la desmovilización de los grupos paramilitares, los logros a corto plazo y apoyados con escasos recursos internos, muchas veces llevan a respuestas parciales y no apuntan al corazón del problema que es la debilidad del Estado y sus instituciones.

Pero, a pesar de que los resultados del Plan Colombia no fueron los que se esperaban en un primer momento, este nuevo y más estrecho acercamiento de Colombia a Estados Unidos, le devolvió una serie de beneficios directos, en especial en el ámbito de la política exterior. Ejemplo de esto fue el apoyo que recibió el país andino en dos casos no muy claros en los que miembros de sus fuerzas de seguridad ingresaron al territorio de países vecinos en operaciones antiterroristas.

El primer caso, fue el arresto de Rodrigo Granda, canciller de las FARC, a fines de 2004. Si bien por parte del gobierno colombiano se declaró que el arresto se había realizado en territorio colombiano, testigos del hecho y el mismo Granda sostuvieron que había ocurrido en Caracas, en el marco de un foro organizado por grupos de izquierda. Desde el gobierno venezolano se entendió el hecho como el "secuestro" del miembro de las FARC en violación de la soberanía de su país. Sin embargo, desde Colombia se declaró que el arresto no involucró a miembros de la policía ni a ciudadanos colombianos, por lo cual la violación que marcaba Chávez era infundada. Lo que sí era cierto era el sistema de recompensas que se otorgaban a quienes pudieran entregar a la justicia colombiana a integrantes de los grupos terroristas que operaban en el país. Este conflicto diplomático llevó a que el 14 de enero de 2005, el presidente venezolano decidiera romper las relaciones comerciales con Colombia, hasta tanto no se aclarara la situación.

Pero las acusaciones no provinieron únicamente de Venezuela. Altas autoridades del gobierno colombiano declararon que "el pueblo colombiano tiene derecho a librarse de la pesadilla del terrorismo", y que en todo caso sería tarea del gobierno venezolano explicar por qué se violó el ordenamiento de las Naciones Unidas acerca de la prohibición de albergar a terroristas de manera activa o pasiva -refiriéndose a la presencia de Granda en Venezuela.

Sin embargo, desde el gobierno colombiano se intentó destrabar el conflicto mediante la invitación de Uribe a Chávez a una reunión de mandatarios para discutir este caso, junto a temas de seguridad y lucha contra el terrorismo. Pero el presidente venezolano declinó la invitación hasta tanto no recibiera una disculpa formal por parte del mandatario colombiano en razón del caso Granda. Mientras tanto, Brasil y Perú se ofrecieron a mediar en el conflicto al tiempo que Estados Unidos mostraba su preocupación con respecto a este hecho. Hasta que finalmente, fue el mismo Estados Unidos el que salió en apoyo del gobierno colombiano, cuando el Departamento de Estado pidió a Venezuela explicaciones acerca de por qué permitió que Granda, se moviera con libertad por el territorio y hasta obtuviera el pasaporte venezolano, siendo este un reconocido terrorista, miembro de las FARC.

Días más tarde de estas declaraciones, con Estados Unidos habiendo tomado una posición clara frente al conflicto entre Colombia y Venezuela, del lado del primero, Uribe y Chávez dieron por superada la crisis diplomática y fijaron una reunión para el 3 de febrero del mismo año, con el fin de terminar de aclarar los puntos del diferendo.

En el segundo caso, también es claro el apoyo de Estados Unidos a Colombia, donde nuevamente se lo acusaba al país andino de violar la soberanía, esta vez de Ecuador, en un nuevo caso de persecución de terroristas. El 1° de marzo de 2008, miembros de las fuerzas de seguridad colombianas, ingresaron a territorio ecuatoriano y atacaron a un campamento de las FARC que se encontraba del otro lado de la frontera, en Angostura. En un primer momento, se declaró desde el gobierno colombiano que las Fuerzas Armadas Colombianas habían incursionado en territorio ecuatoriano como resultado de una "persecución en caliente" que se había ocasionado como respuesta a un ataque de este grupo a las FAC. Sin embargo, rápidamente se comprobó que no se había dado ningún tipo de combate y que este ataque había sido planeado por parte de los colombianos, y denominado "Operación Fénix". Este ataque se había llevado a cabo sobre un

campamento de las FARC, que en ese momento se encontraban durmiendo y desarmados, por lo cual se habría violado también, el Derecho Internacional Humanitario.

Como consecuencia de esto, el presidente ecuatoriano Rafael Correa tomó una serie de medidas: retiró a su embajador de Bogotá, expulsó al embajador colombiano de Ecuador, y llamó a reuniones urgentes de la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Grupo de Río. El resultado de la reunión de la OEA del 7 de marzo de 2008, fue la condena al ataque colombiano en territorio ecuatoriano, resaltando nuevamente el artículo 19 de la carta de la organización que prescribe que "Ningún Estado o Grupo de Estados tiene el derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos, y culturales que lo constituyen"⁵⁰.

Sin embargo, a pesar de que este "ataque preventivo" llevado a cabo por las FAC fue rechazado por organismos internacionales, así como países en particular, Estados Unidos, expresó su apoyo a Colombia. Es que, este mismo tipo de ataque era el que se había llevado a cabo en Irak, en el contexto de la "Doctrina Bush", debido a la posibilidad de que allí se encontraran estacionados los grupos terroristas que habían perpetrado los ataques del 11 de septiembre de 2001. Por esta razón Tom Casey, portavoz del Departamento de Estado estadounidense, expresó su "total apoyo" a Colombia, ya que las FARC son un grupo terrorista, por lo que todos los medios son apropiados para combatirlo.

Quedó claro entonces en ambos casos, que las relaciones estrechas entre Estados Unidos y Colombia, las cuales se forjaron durante toda la historia colombiana, pero que se afianzaron en la última década, tuvieron réditos más allá de los resultados "duros" del Plan Colombia analizados anteriormente. Estas relaciones, le otorgaron el respaldo estadounidense a la administración Uribe en casos de conflictos con los vecinos, en especial en los casos en los que estaban

⁵⁰ Organización de los Estados Americanos, "Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores", RC.25/RES. 1/08 rev. 1, 17 de marzo de 2008. Consultado el 20 de junio de 2013
<http://www.oas.org/consejo/sp/RC/XXV%20reunion%20de%20consulta%20Mar%2017%2008.asp>

involucradas las FARC, las cuales eran consideradas un grupo terroristas tanto por Estados Unidos como por Colombia, y que no operaban sólo en territorio colombiano, sino que se refugiaban en países limítrofes.

Es así como puede verse entonces, que los resultados de este nuevo acercamiento de Colombia a Estados Unidos, y el involucramiento de la potencia en el conflicto interno colombiano, no tiene un resultado claro al que se puede calificar globalmente como positivo o negativo. Ésto sólo puede hacerse considerando casos en particular. Por ejemplo, si se toma el hecho de la reducción de frentes de las FARC, así como la desmovilización de las AUC, la política fue exitosa; si en cambio se miran los números en cuanto a la cantidad de desplazados y las sendas acusaciones de violaciones a los Derechos Humanos, los resultados son por demás negativos. Si se vuelve a mirar, el respaldo estadounidense conseguido por Colombia en casos en los que se vieron involucrados otros países, el resultado vuelve a ser positivo. Y así se podría continuar con las hectáreas de coca cultivadas, y la mejora de las instituciones.

Pero el punto a analizar no es el balance de los resultados en sí, sino cómo estas respuestas que se dieron a lo largo de más de una década con el apoyo de Estados Unidos, realmente lograron forjar un Estado colombiano más sólido, y mejorar la calidad de vida de la población, con el objetivo de encontrar el fin del longevo conflicto interno. Estos temas serán tratados en el próximo capítulo a modo de conclusión.

V. CONCLUSIÓN

A partir de las 1998, con las administraciones de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe, lejos quedaron los desencuentros entre Colombia y Estados Unidos que se desarrollaron durante el gobierno de Ernesto Samper. La práctica de la doctrina del *respice polum* fue total mientras se llevaba a cabo la internacionalización del conflicto colombiano, destinado en un principio a involucrar a toda la comunidad internacional, pero que terminó reduciéndose a una relación cada vez más estrecha con Washington. Este proceso de “intervención por invitación” que se desarrolló aún antes del Plan Colombia, con el involucramiento de la potencia en las negociaciones de paz entabladas entre el gobierno y las FARC, significó una subordinación que no se había conocido hasta el momento.

La elite política colombiana decidió aceptar la debilidad del Estado, y la incapacidad para encontrar una solución dentro de sus fronteras. Esto trajo una serie de beneficios, pero también una gran cantidad de condicionamientos y exigencias, a las que cada vez resultó más difícil y costoso ignorar. Desde el gobierno colombiano, se tuvo que ir redefiniendo la estrategia a medida que los intereses de la potencia cambiaban en una coyuntura internacional que no se mostró invariable a lo largo del proceso. En este punto, el acontecimiento más importante fueron los atentados del 11 de septiembre de 2001, que pusieron en el centro de la escena la posibilidad de vulnerar al hegemon global. A partir de ese momento y en un contexto de cambios, fue menester para la elite política del país andino, interpretar estos acontecimientos y ayornarse a fin de no perder la ayuda que veía recibiendo por parte de Estados Unidos.

Es entonces posible sostener, que a medida que el tiempo transcurría y Bogotá lograba que Estados Unidos se involucrara más y más en el conflicto interno, mediante recursos tanto económicos como humanos, el margen de maniobra de Colombia se reducía. Sin embargo, esta subordinación ya resultó clara tan temprano como el 2000 cuando el Congreso aprobó el envío de \$1.300 millones de dólares en el marco del Plan Colombia. La iniciativa de Pastrana que había buscado desarrollar un plan que diera una solución integral a la debilidad del Estado

colombiano, el malestar de la población, y la crisis económica, terminó quedando reducido a una militarizada guerra contra las drogas.

Si bien los fracasos de esta política excesivamente militar, que tenía en el centro del planeamiento la erradicación forzosa de los cultivos, con un escaso énfasis en los problemas sociales y económicos, fueron evidentes desde un primer momento, los cambios no fueron decididos desde Bogotá. El enfoque militarista continuó siendo la forma de abordar el problema, hasta que las críticas desde Washington comenzaron a ser más audibles y los fracasos de Irak y Afganistán mostraban que era necesaria una respuesta más amplia. Porque, quienes condenaban esta forma de abordar el problema, no eran solamente colombianos descontentos con los efectos directos de las políticas. A ellos también se sumaban los países vecinos, a los cuales se trasladaban parte de los desplazados, y donde se instalaban cárteles de drogas que se veían expulsados de zonas de Colombia como resultado de las fumigaciones aéreas, y organismos internacionales de derechos humanos que denunciaban los abusos por parte de todas las facciones en lucha (Fuerzas Armadas, grupos guerrilleros, paramilitares, y más recientemente también las BACRIM). Pero como se vio en el capítulo anterior, no fue hasta 2007, que se intentó un cambio de enfoque para el Plan Colombia que se desarrollaba con más críticas que éxitos considerables.

Sin embargo, no se puede sostener que Estados Unidos haya obligado a Colombia a una subordinación total. Desde un primer momento, fue Bogotá quien buscó insertar al país como un "problema" que podía vulnerar la seguridad de la potencia en la región y que, por lo tanto necesitaba de ella para superar un conflicto que afectaba a ambos. Y fue gracias a la ayuda de Estados Unidos otorgada en el marco del Plan Colombia, y a los préstamos que recibió con el respaldo de la potencia, que el país andino pudo a la vez combatir el problema de las drogas y luego a los grupos "terroristas" que operaban en su país, pudiendo recuperar parcialmente su economía -mostrando mejoras considerables en casi todos los indicadores-. Si bien puede ser cierto que esta mejora en la economía de Colombia no se dio como resultado directo de plan, la afluencia de capitales y el fuerte respaldo de Estados Unidos, lograron mejorar los índices de confianza del país permitiendo la entrada de nuevos inversores.

A pesar de esto, considerando el contexto regional colombiano desde el inicio de la

internacionalización, la militarización de la lucha contra las drogas, llevó a la securitización de las relaciones entre Colombia y sus vecinos. Esto se debía en parte al "derrame" que esta forma de abordar el problema generaba. Como lo señala María Camila López Rojas⁵¹, esta securitización dejó pocos espacios para que los países pudieran negociar la mejor manera de enfrentar lo que sucedía. Frente a la afluencia de drogas, los efectos nocivos de las fumigaciones -que al realizarse en las fronteras afectaban también territorio de los países vecinos-, los enfrentamientos que se daban en las fronteras, y la gran cantidad de desplazados que recibían en especial Ecuador, Venezuela y Panamá, lo que se decidió por parte de estos países fue en algunos casos triplicar la presencia de las fuerzas armadas (o de la policía en el caso de Panamá), para intentar frenar los efectos del derrame del conflicto colombiano. Pero también se tomaron otro tipo de medidas, como la necesidad de una "visa" por parte de los colombianos para poder ingresar en el territorio de Venezuela y Ecuador. Esto empeoró aún más la situación de quienes escapaban de un conflicto que se tornaba cada vez más violento.

A su vez, en un momento en el que América Latina en general se estaba dirigiendo hacia una política más amplia de desarrollo con un menor énfasis en los presupuestos de las fuerzas armadas, la militarización del conflicto colombiano, y el aumento de su presupuesto militar como porcentaje del PBI, fue en contra de esta nueva dirección. Muchos de los países vecinos necesitaron hacer lo mismo, no como parte de una carrera armamentista, sino como se mencionó anteriormente, para frenar los efectos del "derrame".

En suma, la estrategia elegida por el gobierno de Pastrana y continuada por Uribe de internacionalizar el conflicto interno, mediante la invitación de Estados Unidos a intervenir, fue exitosa. Sin embargo, la pregunta final de este trabajo es si ésta era en 1998, y continúa siendo ahora, la estrategia correcta. El balance de una década de intervención es, como vimos, resultados parciales en cuanto al debilitamiento de algunos de los grupos armados ilegales -combatiendo a la violencia con más violencia-, pero sin la correcta reinserción de sus miembros

⁵¹ María Camila López Rojas, "Efectos de la Regionalización de la Política de Seguridad Democrática", en *Colombia Internacional*, n°65, 2007

desmovilizados a la vida política colombiana, ni apuntando al fortalecimiento de otras instituciones estatales. También se observa la disminución de las hectáreas de coca cultivadas, pero al precio del desplazamiento de la población, desmejoras en la salud de quienes habitan las zonas fumigadas y el desplazamiento de los cultivos a otras regiones e incluso a países vecinos.

Lo que creo entonces, es que lo que debe haber no es una reformulación de la estrategia como sucedió primero en 2001 y luego en 2007. Lo que se necesita es un cambio de estrategia, que lleve a Colombia a comprender que si bien la relación con Estados Unidos puede ser estrecha –y redituable interna e internacionalmente- como lo ha sido durante toda la historia del país, la respuesta debe ser hallada por otros medios que no sean la subordinación al país del norte, que muestra continuamente que los costos suelen ser mayores que las ganancias, y que las estrategias de corto plazo solo perpetúan y profundizan las crisis. En este punto del conflicto, y ya habiendo optado por la internacionalización no creo que la respuesta pueda ser hallada únicamente al interior de Colombia sin la participación de actores externos. Pero Estados Unidos, no es el único posible aliado. Así como el país del norte tuvo incentivos para adentrarse en el conflicto colombiano, éstos no le faltan a los vecinos andinos. El peligro de derrame del conflicto no sólo no desapareció, sino que continúa expandiéndose a medida que se dan respuestas más y más militarizadas. Ni Ecuador, ni Perú, ni Venezuela, como así tampoco Panamá están interesados en que en su territorio aumente la porción de hectáreas sembradas con cultivos ilícitos, ni que sus fronteras sean escenario de enfrentamientos entre guerrilleros, paramilitares y bandas criminales, ni que anualmente una gran cantidad de colombianos traspasen las fronteras en busca de refugio de un conflicto que no deja de ser violento.

Es sólo cuestión de encontrar estos puntos de encuentro, para coordinar acciones que hagan a un subcontinente más unido, donde no sólo se comparten las percepciones de amenaza sino también las historias y la cultura. Es necesario aprovechar los espacios políticos que se están generando para intentar dar una solución integral, negociada y pactada entre quienes más sufren los efectos del conflicto colombiano.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Adam Isacson e Ingrid Vaicius, "The 'war on drugs' meets the 'war on terror'", del *Center for International Policy*, Febrero 2003

Adam Isacson, "Getting In Deeper", una publicación del *Center for International Policy*, Febrero 2000

Adam Isacson, "Optimism, Pessimism, and Terrorism: The United States and Colombia in 2003", una publicación del *Center for International Policy*, 2004

Adam Isacson, "Plan Colombia - Six Years Later", del *Center for International Policy*, Noviembre 2006

Adam Isacson, "The Colombian Dilemma", una publicación del *Center for International Policy*, Febrero 2000

Adam Isacson, Ingrid Vaicius y Abbey Steele, "Is Plan Colombia Dead? The Truth Behind The Numbers", *Center for International Policy*, Octubre 2000

Adam Isacson, Joy Olson y Lisa Haugaard, "Blurring the Lines: Trends in US military programs with Latin America", una publicación conjunta del *Latin America Working Group Education Found*, *Center for International Policy* y la *Washington Office for Latin America*, Septiembre de 2004

Alfredo Rangel suárez, "EU, Venezuela y la guerrilla", *Diario El Tiempo*, 13 de julio de 1997

Amnistía Internacional, "Colombia: La impunidad perpetúa las violaciones de derechos humanos", abril-mayo 2013

Andelfo García Gómez, "La política exterior del último cuatrienio: paz y conflicto en el centro de la agenda", en *Revista Ópera*, 2002

Arlene B. Tickner, "Intervención por Invitación: claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales", en *Colombia Internacional*, n°65, 2007

Arlene B. Tickner, "La Securitización de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales", *Colombia Internacional*,

Camilo Leguizamo, "Reflexiones sobre el proceso de paz del gobierno de Andrés Pastrana y las FARC (1998-200)", *Archivos de Economía* del Departamento Nacional de Planeación de la República de Colombia, Agosto 2002

Carlos Andrés Prieto, "Las Bacrim y el crimen organizado en Colombia", Friedrich Ebert Stiftung Seguridad, Policy Paper 47, Marzo de 2013

Cecilia López Montaña, "¿Cómo se negocia el TLC en Colombia?", en *Colombia Internacional*,

n°65, 2007

Colombia Monitor, "Taking Stock: Plan Colombia's First Year", *Washington Office for Latin America*, marzo 2002

Colombia Update, "Can More War Bring Peace?", de *Colombia Human Rights Network*, vol. 14, n°1, 2002

Connie Veillette, "Plan Colombia: A progress Report", *CCR Report for Congress*, febrero 2005

Diana Marcela Rojas, "Plan Colombia II: ¿más de lo mismo?", en *Colombia Internacional*, n°65, 2007

Documento oficial de la política de defensa y seguridad democrática

Joaquín Roy, "Europe: Neither Plan Colombia, nor Peace Process-- From Good Intentions to High Frustrations", *Miami European Union Center* de la University of Miami, Junio 2002

Juan Gabriel Tokatlian, "Colombia en guerra: las diplomacias por la paz", *Desarrollo Económico*, vol.39, n° 155, Diciembre 1999

Juan Gabriel Tokatlian, "Colombia: Guerra Interna, Inseguridad Regional e Intervención Externa", en *El Conflicto Colombiano y su Impacto en los Países Andinos*, CESO – UNIANDES, 2002

Juan Gabriel Tokatlian, "El momento preconsular: Latinoamérica después de la reelección de Bush", *Colombia Internacional*, 2005

Juan Gabriel Tokatlian, "El Plan Colombia: ¿un modelo de intervención?", en *Revista Cidob D'Afers Internacionals*, n°54, 2001

Juan Gabriel Tokatlian, "La construcción de un 'Estado fallido' en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia", en *Análisis Político*, n°64, Septiembre 2008

Juan Gabriel Tokatlian, "La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿ceguera, miopía o estrabismo?", *Colombia Internacional*, n°48,

Juan Gabriel Tokatlian, "Una reflexión en torno a Colombia, 1999-2002: ¿negociación para la paz o proceso para la guerra?", en *Foro Internacional*, vol. 44, n°178, Diciembre de 2004

Julia Sweig, "What kind of war for Colombia?", *Foreign Affairs*, vol.81 n°5, 2002

Kimberley Stanton, "The Colombian Conflict: Regional Impact and Policy Responses", un reporte de la *Washington Office for Latin America*, Agosto 2005

Laura Cristina Silva, "El Proceso de Negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos", en *Colombia Internacional*, n°65, 2007

Luis Alberto Moreno, "Aiding Colombia's War on Terrorism", *The New York Times*, 3 de mayo de 2003

María Camila López Rojas, "Efectos de la Regionalización de la Política de Seguridad Democrática", en *Colombia Internacional*, n°65, 2007

Mary Kaldor, "New and Old Wars", Stanford University Press, 2007

Nina M. Serafino, "Colombia: Plan Colombia Legislation and Assistance (FY2000-FY2001)", *CCR Report for Congress*, Julio 2001

Sandra Borda Guzmán, "La Internacionalización del conflicto armado después del 11 de Septiembre", *Colombia Internacional*, n°65, 2007

Sandra Borda Guzmán, "La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre", *Colombia Internacional*, n°65, 2007

Santiago Munevar, "Un Balance de la Política de Seguridad Democrática en Colombia", octubre 2010. http://www.opalc.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=672:un-balance-de-la-politica-de-seguridad-democratica-en-colombia&catid=123:securite&Itemid=212, consultado el 22 de mayo de 2013

Stathis N. Kalyvas, "New and Old Civil Wars: A valid distinction?", *World Politics*, vol.54, n°1, octubre 2001

US Department of State, "Patterns of Global Terrorism", 2001, <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2001/> Consultado el 11 de febrero de 2013

Washington Times, *A different war on terror*, 30 de Junio de 2004

Washington Times, *A war on drugs and terror*, 13 de Enero de 2004

Washington Times, *US helps Colombia take down guerrillas*, 8 de Diciembre de 2003

William Ramírez Tobón, "¿Guerra Civil en Colombia?", *Análisis Político*, n°46, 2001

William Restrepo Riaza, "La Política Internacional de Estados Unidos y la Internacionalización del Conflicto Colombiano", *Estudios Políticos*, n°25, 2004

Laura Cristina Silva, "El proceso de negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos", en *Colombia Internacional*, n°65, 2007.

Margarita Vallejo y Horacio A. López, *El ataque de Colombia en territorio ecuatoriano: detrás de las palabras y los hechos*, Ediciones del CCC, 2009.

José Antonio Fernández, "El laberinto del segundo mandato de Uribe", en *Política Exterior*, vol. 20 n°112, agosto 2006.

Diario El Tiempo, *Los rastros que dejó la captura de Rodrigo Granda en Venezuela*, 9 de enero de 2005

Dirario BBC, *Cronología: Colombia vs. Venezuela*, 4 de febrero de 2005.

Center for International Policy, Washington Office for Latin America, Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz y Asociación MINGA, "Waiting for Consolidation: Monitoring Colombia's U.S.-aided counterinsurgency and development program", febrero 2012.

Lisa Haugaard, Gimena Sánchez-Garzoli, Adam Isaacson, John Walsh y Robert Guítteau, "Un nuevo rumbo para la política estadounidense hacia Colombia", una publicación de *Center for International Policy, Latin America Working Group Education Fund, U.S. Office on Colombia y Washington Office for Latin America*, octubre 2008.

Adam Isaacson, "Don't Call it a Model", *Washington Office on Latin America*, julio 2010

Roberto González Arana y Horacio Godoy, "Colombia - Estados Unidos y los Cambios Políticos en la Región: una aproximación", *Investigación y Desarrollo*, vol 15, n°1, 2007.

Phillip McLean, "Colombia is Complicated", *Foreign Service Journal*, abril 2006

Adam Isaacson y Abigail Poe, "After Plan Colombia: Evaluating Integrated Action, the next phase of U.S. Assistance", *Center for International Policy*, diciembre 2009.

Ernesto Samper, "Bases militares estadounidenses en Colombia", *Diario El País*, 12 de noviembre de 2009.

Arlene B. Tickner y Rodrigo Pardo, "En búsqueda de Aliados para la 'Seguridad Democrática': la política exterior del primer año de la administración Uribe", *Colombia Internacional*,

Presidencia de la República de Colombia - Ministerio de Defensa Nacional, "Política de Defensa y Seguridad Democrática", *República de Colombia*, 2003.