

La política internacional de Estados Unidos y la internacionalización del conflicto colombiano*

William Restrepo Riaza

1. La problemática actual de la soberanía y la crisis política en Colombia

La gran problemática del Estado y la sociedad en Colombia se concreta, en última instancia y desde el punto de vista político, en un debilitamiento sistémico y estructural del Estado nación, en relación con su naturaleza y esencia, o sea, respecto de la soberanía. La descomposición sociopolítica y estatal por la vía generalizada de la violencia y de la guerra en sus diferentes y complejos factores —guerrillas, paramilitares, poderes y contrapoderes—, a más de la peligrosa debilidad para la defensa y reconocimiento del Derecho Internacional Humanitario, muestran una soberanía rota, debilitada desde todos los ángulos.

El Estado pierde la capacidad de concretar su autoridad como condición esencial y suprema, y al perder ésta, el supuesto teórico de realización soberana consecuentemente también se derrumba; así, el valor de representación universal y el del monopolio de la fuerza pierden su sentido histórico y político.

La aparición de múltiples territorios y formas de orden nos muestra un país de soberanías múltiples, de pequeña escala y en lucha que cuestiona la capacidad estatal para tomar decisiones y establecer los principios de autoridad que le permitan regular, a partir de un monopolio público

* Una versión inicial de este texto fue presentada en el Seminario Internacional “Nación, ciudadano y soberano”, realizado por el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia en octubre de 2004.

de las oportunidades, los diferentes escenarios de luchas abiertas y de exclusión presentes en la sociedad.¹

Históricamente, la guerra se ha ido articulando de manera dinámica y moldeable a la economía de las drogas y al negocio comercial y militar del narcotráfico. La guerrilla se ha integrado social, económica, política y militarmente a zonas históricamente marginales del contexto económico, social y estatal del país, donde predominan los cultivos ilícitos. “En estos ámbitos, con su quehacer, ha participado de las peripecias del fenómeno del colonato y se ha constituido en un poder real en el contexto material del país”.²

El complemento y contradictor de este grupo armado, el paramilitarismo, se origina y evoluciona siempre en relación con la guerrilla en tres niveles: político, militar y territorial. Ambos, como contrapoderes, atacan por medio de la fuerza y confrontan la pretensión del orden y la autoridad estatal, pero además construyen sus propios “órdenes” y establecen sus reglas en el nivel político y militar, haciendo girar todo alrededor de un poder que por violento, no es menos real o importante en el contexto de la crisis general y la guerra que la define actualmente:

La guerra que libran el Estado, los paramilitares y la guerrilla cuestiona la idea abstracta, unitaria e indivisible de la soberanía estatal, y enfrenta al espacio institucionalizado con valores y prácticas de dominación territorial verticalmente construidas. En este contexto, la guerra hace que la soberanía del pueblo —de la nación— esté en permanente enfrentamiento con las soberanías de los pueblos —de los territorios en los cuales la autoridad tiene como referencia a los actores armados.³

Se trata de la convergencia de complejas manifestaciones de violencia, movida por guerrillas, paramilitares, grupos de narcotráfico, mercaderes de la droga y de la guerra, bandas de delincuentes, que aprovechan el ambiente oscuro y amorfo de la confrontación generalizada; todos ellos luchando por el dominio territorial de carácter local, con extrañas pero reales conexiones y dinámicas de carácter y —sobre todo— de incidencia nacional.

Desde el punto de vista del Estado, el problema es que éste no puede reafirmar su existencia real de acuerdo con el supuesto institucional de monopolio, orden y

1 Manuel Alonso E. y Juan Carlos Vélez. “Guerra; soberanía y órdenes alternos”. *Estudios Políticos*, 13, Medellín, Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, julio-diciembre de 1998, pp. 68, 69.

2 William Restrepo R. “Conflicto armado y alternativas de paz”. *Estudios Políticos*, 10, Medellín, Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, enero-junio de 1997, pp. 112, 113.

3 Manuel Alonso E. y Juan Carlos Vélez. *Op. cit.*, p. 69.

autoridad. Al mismo tiempo, tampoco es posible vislumbrar en medio de la caótica penumbra de dinámicas relacionadas y alimentadas unas de otras, un proyecto o línea de homogeneización que apunte a una legitimidad alternativa. Este es un ideal perdido en la maraña de nuestra historia contemporánea:

Asistimos más bien a legitimidades degradadas; tanto de las existentes como de las desafiantes. Estamos en presencia del peligroso fracaso del Estado de derecho, pero un horizonte alternativo próximo con capacidad para establecer el orden, la paz y el bienestar está ausente. De allí que lo que predomine sea la mezcla de guerra política, violencia criminal y violación humanitaria.⁴

La agudización de la violencia y la guerra incide en la transformación de la lucha militar hacia formas diversas y conductas irracionales de terrorismo que han llevado a la degradación del conflicto hasta el extremo. Una de las razones por las cuales se han vuelto “[...] fluidas las fronteras entre violencia política y no política, lo mismo que entre violencia organizada y desorganizada, es el hecho de que todos los protagonistas con capacidad de acción armada se encaminan desde ahora, como medio o como fin, al control de los polos de producción económica del país”.⁵

Así, pues, en los últimos años la transformación más importante que ha sufrido la guerra es doble pues, de un lado, se integró definitivamente a los polos económicos, sobre todo de los recursos materiales del país; y de otro, llegó a la total y dependiente integración a la producción, comercio y control de las drogas ilícitas. El marco de referencia en el cual se desarrolla esta integración a la economía es precisamente la tendencia hacia las formas de luchas degradadas y terroristas:

La estrategia generalizada de utilización de minas antipersonales, las masacres sistemáticas y selectivas, la desocupación de caseríos y de extensas zonas rurales, la toma de pueblos, [...] el secuestro, la extorsión con fines políticos, entre otros, son acciones destinadas a crear un desequilibrio de la guerra a partir del impacto publicitario que generan tales acciones de terror entre los enemigos y la opinión pública en general. En una palabra, se ha dado un proceso de transformación cualitativa de la guerra por la vía de la expansión de la lógica perversa de la violencia hacia el terrorismo, transformación que ha hecho perder de manera clara y peligrosa lo que hasta hace un tiempo fue la frontera real y convencional entre ambos.⁶

4 Juan Gabriel Tokatlian. “Colombia: Guerra interna, inseguridad regional e intervención externa”. En: Álvaro Camacho Guizado *et al.* *El conflicto colombiano y su impacto en los países andinos*. Bogotá, Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Ediciones Uniandes, 2003, p. 56.

5 Daniel Pécaut. “De la violencia banalizada al terror: el caso colombiano”. *Controversia*, 171, Bogotá, CINEP, diciembre de 1997, p. 12.

6 William Restrepo R. “Conflicto armado, terrorismo y violencia en Colombia”. *Estudios Políticos*, 13, Medellín, Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, julio-diciembre de 1998, p. 83.

Todo esto hace que se pierdan las perspectivas de explicación posibles dentro de un modelo convencional de teorías. Al contrario, la compleja degradación de la violencia y la guerra, rompen de manera radical con las clásicas visiones unilaterales y exigen formas de interpretación, también, de profunda ruptura.

Entre la banalidad de la violencia y el terror existe a la vez continuidad y ruptura. Se da una continuidad suficientemente fuerte para que el terror sea percibido en buena parte como una situación de hecho que no cuestiona las rutinas de la violencia, sin que existan categorías intelectuales o políticas que permitan entenderla y menos aún darle sentido.⁷

El resultado más general de este proceso es el paso de la guerra política hacia una guerra que pierde sus objetivos políticos debido a una creciente criminalización y degradación en la cual niega la existencia del otro, generalizando las acciones de todos contra todos y confundiendo los medios y los fines. Todo se vale porque se trata simplemente de destruir al otro. En palabras de Álvaro Camacho:

Cada vez más los actores armados van degradando su perfil político, van abandonando prácticas sustentadas en principio y van asumiendo comportamientos delincuenciales. Además el conflicto colombiano es más que la sumatoria de disparejas y contradictorias guerras locales; el país viene atravesando una guerra nacional, es decir, las disputas no se circunscriben a una racionalidad solo regional, sino que adquieren la lógica de una confrontación extendida a lo largo y ancho de una nación.⁸

Por todo lo anterior es que hoy el marco general que define la situación desde el punto de vista del Estado, la política y la sociedad es precisamente la lucha que se ha librado en los gobiernos más recientes, pero muy particularmente en el actual, frente a la ingobernabilidad. Esta, originada de principio en las propias contradicciones —violencia, guerra, crisis fiscal, desempleo, entre otras—, poco a poco y desde mucho antes ha venido haciéndose más compleja por la integración acelerada que en los últimos gobiernos se ha dado entre la situación nacional y el entorno mundial, también problemático y conflictivo, y particularmente definido en su última etapa a partir de septiembre de 2001. Así, el contexto en el cual se define la política internacional en transición hacia un nuevo siglo permite una correlación entre los principios y estrategias de ese nuevo orden mundial y las circunstancias, características y factores que se viven en Colombia y que permiten ubicar este país en el vértice de una situación mundial, dinamizada, dirigida y controlada por la Doctrina de Seguridad de Estados Unidos. Por eso hoy en día, desde el punto de vista de la crisis y de su profundidad, “aparece un fenómeno de ingobernabilidad producto de la articulación

7 Daniel Pécaut. *Op. cit.*, p. 10.

8 Citado por: Juan Gabriel Tokatlian. *Op. cit.*, p. 57.

entre las fuerzas internas y presiones externas. Guerra y crimen simultáneos en el plan interno conjugados con el Plan Colombia y la iniciativa andina, concurrentes en el plano externo, constituyen una combinación letal... Colombia se dirige hacia esa condición de colapso".⁹

En su proceso de universalización y globalización, el mundo contemporáneo da forma y define las transformaciones más profundas de la sociedad en todos los aspectos, desde la ciencia y la tecnología en cuanto pilares del régimen mundial, hasta la integración social de los valores culturales, económicos y desde luego políticos. Pero también hay continuidades, sobre todo en el nivel político jerárquico: las potencias son las mismas, ahora con más poder, hay más países débiles y lo son mucho más que antes.

El espacio histórico, económico, político y social entre ricos y pobres se ha ampliado y así el desequilibrio y la injusticia, como principios del orden moderno, se mantienen al día pero agravados en este período de gran transición histórica, etapa conflictiva del orden moderno:

El concierto de naciones da a los Estados más fuertes el derecho de decidir sobre la soberanía del otro, determinar si ésta sigue las reglas y los principios que constituyen las normas institucionales, si está dotada de capacidades mínimas que la hacen válida. Por encima de este trámite, es el poder, aquí como en otra parte, el que crea el conformismo: un Estado es soberano a los ojos de los grandes si reproduce, en pequeño, la pretensión que fundamenta la identidad de éstos.¹⁰

Desde el punto de vista político, el Estado se ubica en el epicentro de los debates a nivel histórico y teórico, y con una intensidad inusitada se cuestiona su validez y su pertinencia en cuanto eje central y medular del orden social y político moderno. Sobre él recae todo el peso de las transformaciones contemporáneas y al integrarse forzosamente el mundo, la unidad medular estatal entra en crisis y es cuestionada en sus fundamentos y sobre todo en sus funciones.

Para el caso colombiano, Estado y soberanía reciben no solo la presión "natural" que sufre la categoría histórica de los Estados en el mundo, especialmente en los países débiles, sino también presiones múltiples se dan desde el frente internacional y el interno.

La crisis de este país y su expresión en violencia generalizada e indistinta, además de históricamente permanente, ha incidido para que el Estado se vea

9 *Ibid.*, p. 55.

10 Bertrand Badie. *Un mundo sin soberanía. Estado entre artificio y responsabilidad*. Bogotá, Tercer Mundo, Universidad Externado de Colombia, 2000, p. 83.

resquebrajado y debilitado en su esencia, en su forma y en su función. La agudización y la complejidad de la problemática política, social y económica de Colombia en el mundo de hoy permiten el aserto de un Estado en proceso de quiebra o con tendencia a una situación del denominado *Colapse State*.

Para explicar los factores que inciden en esa situación, parece pertinente la visión de Badie, según la cual:

[...] la hipótesis normal de una causa interna en la implosión de Estados demasiado débiles, insuficientemente desarrollados, es asimismo muy fácil y olvida de prisa los múltiples factores internacionales de este derrumbamiento. Sin duda alguna, estos Estados que se vienen abajo, estos 'Leviatanes cojos', son realmente productos de la vida internacional y si su soberanía está definitivamente desmoronada, deduciremos que ha sido completamente abolida por la comunidad internacional.¹¹

Así pues, a la condición de gravedad interna, a la precariedad cada vez mayor del monopolio de la fuerza, la autoridad y la ley dentro del país, se agrega hoy —precisamente por las características concretas que adopta el conflicto interno— el nuevo esquema de la política internacional en el mundo y en el hemisferio occidental. La Doctrina de Seguridad Nacional de Estados Unidos en su concreción estratégica y temática se basa precisamente en el abierto y violento combate político y militar, específicamente contra lo que se denomina *la amenaza terrorista del mundo*.

Este terrorismo, tal como lo define la política exterior en Estados Unidos, se identifica por extensión con los factores de desestabilización de la sociedad y el Estado colombiano —el narcotráfico, la guerrilla, los paramilitares— y con el desconocimiento de derechos humanos y del DIH. Así, Estado y soberanía en Colombia se agotan desde los dos frentes, el interno y el externo, para dar forma a esa peligrosa situación de colapso e incapacidad de supervivencia en el mundo conflictivo que tiende a ser definida con mayor claridad en el esquema de la fuerza y el poder militar.

El Estado entra en quiebra política cuando la comunidad internacional —es decir, los países poderosos— así lo decide, principalmente por medio de una Resolución del Consejo de Seguridad. Dicho de otra manera, si los Estados están dotados de capacidades soberanas evidentemente desiguales, el punto de ruptura inaugurado hace años está unido a la facultad que algunos se arrojan de suspender legalmente la soberanía de otros; el interesado no anuncia más que rara vez esta situación efectiva de descomposición.¹²

11 *Ibid.*, p. 84.

12 *Ibid.*, p. 85.

2. La política de seguridad nacional de Estados Unidos y la crisis política en Colombia. Breve esquema de las relaciones bilaterales

El juego de relación dependiente que hoy prácticamente condiciona y controla la proyección hacia el futuro y las posibilidades presentes en relación con la crisis histórica, tiene antecedentes en la historia de larga duración, acentuada desde luego en los últimos años. La profundización de la crisis interna, como condición histórica del presente, ha ido emparejada —por razones de la propia lógica que las define hoy— con las circunstancias que concretan la red y la dinámica del mundo globalizado, en su parte también crítica y sobre todo en el campo estratégico y político del epicentro hegemónico del mundo en transición, Estados Unidos.

El nuevo orden mundial que se establece como resultado de la Segunda Guerra Mundial, denominado “Guerra Fría”, establece unas reglas de juego para el poder y la política mundial, alrededor de dos grandes ejes hegemónicos: Estados Unidos y la Unión Soviética, más la consecuente conformación de dos bloques geopolíticos en oposición, los cuales giraron en la órbita de influencia de cada una de esas dos potencias.

La construcción “ideal” de la democracia y la confrontación —donde fuera necesario— de la ideología del comunismo fueron las banderas ideológicas y los instrumentos estratégicos que definieron la Doctrina de Seguridad Nacional norteamericana en ese período grande de la Guerra Fría. Estados Unidos se convirtió en el adalid que estimuló y puso todos los esfuerzos políticos, diplomáticos, financieros y militares para librar lo que se denominó la “gran batalla de la democracia contra el enemigo comunista en el mundo”.

En ese contexto, los países latinoamericanos, y en particular nuestro país, fueron inscritos “naturalmente” en la órbita del mundo occidental y democrático como ideal de construcción histórica. Colombia no solo fue uno de tantos países que giraba entorno de la geopolítica de influencia de Estados Unidos, sino que fue un factor fundamental y un país destacado en el desempeño de su función como colaborador para la construcción de un orden internacional de acuerdo con lo establecido por Washington.

Desde un principio la lucha contra el comunismo encontró en Colombia un espacio propicio, ya que el fenómeno de las guerrillas “comunistas” se originó muy temprano dentro de nuestro territorio. Éstas han tejido su propia historia y han sido determinantes dentro del debate y combate histórico del país y de sus relaciones internacionales, desde su aparición en la década del sesenta hasta el presente.

Desde siempre, Estados Unidos asumió a Colombia como “nación amiga” en su lucha por la defensa de la democracia en el hemisferio y, al mismo tiempo, desarrolló las estrategias clásicas contra la insurgencia guerrillera y comunista: apoyo financiero, militar y logístico, acompañado de la formación de cuadros militares para la guerra de guerrillas, fueron las bases que concretaron la acción norteamericana según el modelo de guerra de baja intensidad que marcaba la estrategia global de ese país.

La situación empezó a cambiar radicalmente en la década del setenta, cuando Estados Unidos integró a su Doctrina de Seguridad Nacional la lucha contra la producción y comercio de drogas ilícitas, primero enfocada en la marihuana y rápidamente se proyectada en la cocaína. El presidente Nixon definió la producción de drogas ilícitas como el “enemigo número uno de la seguridad de Estados Unidos”, y desde la misma época Colombia había integrado como un todo a su ser social, económico, político y cultural el fenómeno de las drogas ilícitas, que rápidamente empezó a determinar el contexto político nacional; además, se integró en la lógica del factor externo y de los mismos intereses nacionales de Estados Unidos:

La importancia del tema de las drogas ilícitas en las relaciones entre Estados Unidos y Colombia ha evolucionado considerablemente desde los años setenta, lo cual depende de los intereses de seguridad que están en juego. En este sentido se habla de la narcotización de esas relaciones o de la aparición de los ‘geonarcóticos’ en las relaciones internacionales de postguerra fría. Según Ivelaw Griffith, los ‘geonarcóticos’ son relaciones de conflicto y de cooperación entre actores nacionales e internacionales, motivadas por el fenómeno de las drogas.¹³

Pero a pesar de que la lucha contra las drogas ilícitas era política de seguridad nacional de Estados Unidos, solo hasta 1986, y cuando la situación colombiana adquirió forma trágica y peso suficiente para preocupar a todos los involucrados, los norteamericanos tomaron decisiones legislativas y estratégicas de peso sobre el asunto. “El narcotráfico colombiano se convirtió oficialmente en una amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos, con la adopción de la decisión directiva de seguridad nacional sobre narcóticos, por el presidente Reagan”.¹⁴

Así, la Agenda Internacional de Estados Unidos relacionada con Colombia durante las tres últimas décadas se ha definido con base en las mismas características

13 Ivelaw Griffith. “From Cold War to post Cold War Geonarcotics”. Citado por: Vanessa Peat. “Evolución de las percepciones de seguridad en la política exterior de los Estados Unidos hacia Colombia: Elemento clave del respaldo estadounidense al Plan Colombia”. *Debates*, 31, Medellín, Universidad de Antioquia, p. 27.

14 *Ibid.*

que definen el conflicto, el cual gira alrededor de la existencia y función de la guerrilla y luego del narcotráfico, mezclados finalmente para dar forma al proceso contemporáneo de internacionalización, y que en distintos momentos ha sido uno de los ejes de esa agenda:

Durante los últimos treinta años la llamada amenaza que constituye el narcotráfico en Colombia a la seguridad de Estados Unidos ha crecido proporcionalmente a los siguientes factores: 1) al aumento del cultivo de coca y producción de cocaína; 2) a la introducción del cultivo de amapola y la producción de heroína; 3) al involucramiento de los actores armados (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Farc; Ejército de Liberación Nacional, Eln, y Autodefensas Unidas de Colombia, Auc) en el narcotráfico; 4) a la intensificación del conflicto de manera general con repercusiones potenciales a nivel regional.¹⁵

Esto hace que Colombia sea definida como una amenaza no solo para Estados Unidos sino para el mundo y, muy particularmente, para la región latinoamericana. Colombia es la principal fuente reconocida para la producción de cocaína, y el complejo social que gira alrededor de este producto —el narcotráfico, en su dinámica económica-comercial y como fenómeno fundamentalmente violento— ha incidido y determina la crisis colombiana en su estructura política y en relación con la legitimidad del Estado y la misma gobernabilidad. Desde el punto de vista de los intereses de Estados Unidos, el conflicto se convierte en una amenaza para la seguridad nacional de ese país, y además, en estos últimos años, Washington ha extendido el peligro de esta amenaza al contexto regional andino para sustentar una incidencia mucho mayor sobre los asuntos de Colombia.

Según los encargados de definir la Doctrina de Seguridad Nacional del Estado norteamericano, éste es el punto clave, el objeto sobre el cual recae la amenaza que conlleva —de acuerdo con sus estrategias— las actividades propias de la producción y del mercado de drogas ilícitas; por tanto, el Estado y el gobierno deben defenderse y actuar en concordancia contra esa amenaza externa. En este caso, el consumo de la droga dentro de la sociedad materializa la amenaza como acción lesiva de la salud pública y hace aparecer al ciudadano estadounidense como sujeto a defender por una obligación de principio por parte del Estado.

Esa Doctrina de Seguridad Nacional se basa en un principio histórico y teórico, y su esencia da forma a la política como expresión ideológica de las relaciones internacionales de ese país, pero al mismo tiempo tiene un carácter instrumental estratégico y, a fin de cuentas, militar. Se refiere, de principio, a la defensa de territorio y en cuanto amenaza existencial, real o imaginada, se plantea directamente como defensa para el pueblo y el ciudadano de la nación: “en teoría, cualquier asunto puede

15 *Ibid.*, p. 28.

volverse tema de seguridad nacional y de alta prioridad en las esferas políticas y no políticas [...] y dicha amenaza ha sido clave para legitimar el uso de la fuerza y de poderes especiales para confrontarla”.¹⁶

En esta perspectiva el fenómeno de las drogas ilícitas en relación con la “seguridad” muestra la misma complejidad de las relaciones sociales y estatales, es decir, la obligación de dar bienestar y protección a los individuos dentro del esquema vinculante del sujeto y objeto del Estado. La argumentación teórica, política y estratégica que estructura una política de seguridad nacional para Estados Unidos alrededor de las drogas ilícitas, las visualiza en términos de un proceso de carácter sistemático en sus distintas etapas, desde el cultivo más primario en sus propios espacios, pasando por la red más compleja de su comercialización y sus etapas generales, hasta el consumo final; además tiene en cuenta sus graves implicaciones culturales, sociales y económicas. Por eso, desde la “perspectiva abstracta y global del Estado, la Doctrina de Seguridad Nacional de Estados Unidos establece los nexos de las drogas y sus implicaciones en los grandes campos de la seguridad militar, seguridad política, seguridad económica y seguridad ambiental”.¹⁷

Lo anterior permite explicar que la tradición moderna de la política de seguridad nacional de Estados Unidos, definida en términos del narcotráfico, siempre tuvo una forma definitiva de carácter militar. Las drogas ilícitas son un fenómeno que recibe un tratamiento político pero con expresión militar, lo cual, además, siempre se ha definido como “mutuo propio”, de interés “exclusivo nacional”, con lo que se sustenta una posición vertical y de carácter unilateral en relación con el contexto político internacional y, consecuentemente, con Colombia.

Ya desde finales de los años sesenta, los gobiernos estadounidenses le dieron a la política contra las drogas ilegales un carácter fuertemente represivo y dirigieron sus esfuerzos principalmente contra la *oferta* [...]. La lucha contra la oferta de drogas en los países andinos se vio así, desde entonces, internacionalizada o, más exactamente *norteamericanizada*.¹⁸

Esto quiere decir que la internacionalización o “norteamericanización” del conflicto colombiano ha dado por resultado lógico un condicionamiento material, político y estratégico de los gobiernos colombianos en sus intentos por enfrentar un problema que define al país y lo determina, pero que también tiene una dinámica concreta global que trasciende hacia una agenda mundial que incluye todos los espacios geopolíticos.

16 *Ibid.*

17 *Ibid.*, p. 29.

18 Luis A. Restrepo *et al.* *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*. Bogotá, IEPRI, Planeta, 2001, p. 16.

El argumento de los países andinos y particularmente de Colombia, aunque tímido y débil en sus pretensiones, siempre ha sido la reivindicación por una necesaria visión estratégica de compromiso multilateral, pero, desde luego, en la política internacional y particularmente en lo que tiene que ver con Estados Unidos el modelo de unilateralidad diplomática, política y militar ha sabido imponerse sin ningún apremio ni obstáculo, en un marco de condicionamiento circular que asfixia cualquier posibilidad de racionalidad política y de equilibrio, respecto de las mismas relaciones bilaterales entre ambos países. Washington siempre ha desestimado importantes eslabones de “la compleja cadena planetaria del narcotráfico como el consumo, la venta de precursores químicos, el aprovechamiento de dineros ilegales por el circuito financiero y las redes de contrabando de armas, para poner un interés unilateral en la lucha contra la oferta”.¹⁹

Se trata entonces de reconocer que en la compleja red de factores que intervienen en la problemática del narcotráfico y en sus dinámicas se plantea una situación de “conflicto”, un encuentro, una valoración de intereses y posiciones que en el plano político y expresados en estrategias, planes y acciones dan favorabilidad “discrecional” y control precisamente a las grandes potencias, en este caso a Estados Unidos, a sus intereses y a su dirección determinante para el tratamiento del conflicto histórico colombiano desde la óptica excluyente de la *confrontación militar*.

De hecho, el modelo y las estrategias de seguridad nacional de Estados Unidos en relación con la crisis colombiana en su gran primera etapa de principios de los años setenta hasta finales de los ochenta, tuvo repercusiones nefastas para el país, y en lugar de ayudar a superar los factores que se atacaban, tal vez fue uno de los factores que acrecentó la crisis, pues llevó la situación a un plano de enfrentamientos y violencia que nunca había vivido el país. Los cultivos y la exportación siguieron fluyendo pero, además, el fenómeno salió del subterráneo en el que se había mantenido y se convirtió en algo público, con incidencia directa en todos los asuntos de la vida colombiana.

La internacionalización del conflicto dentro del esquema estratégico de Estados Unidos, junto a las propias y complejas dinámicas internas, dio un nuevo giro, pues recrudesció y profundizó la crisis, y puso el fenómeno del narcotráfico en el epicentro tanto de la vida colombiana como de las mismas relaciones internacionales.

En la década del noventa, el vínculo con Estados Unidos se hizo más estrecho, sin embargo, no se materializaba en un punto de convergencia e identidad estratégica y política, sino en una relación de tensiones en la cual no solo primaba la estrategia

19 *Ibid.*, p. 18.

de confrontación militar al narcotráfico, sino que se dieron presiones indebidas que llegaron hasta una intromisión abierta del gobierno y de los funcionarios norteamericanos en los asuntos internos de Colombia. Esta intervención incluyó la participación directa en la política doméstica integrada al conflicto en las dos direcciones: respecto del narcotráfico y respecto de las relaciones bilaterales entre ambos países.

2.1 El gobierno de Samper (1994-1998)

El gobierno de Ernesto Samper marca el fin del primer período de las relaciones bilaterales contemporáneas entre ambos países cuyo eje era el narcotráfico; además, integra elementos, factores y dinámicas que se convierten en punto de transformación de las relaciones en dirección a un reforzamiento extremo de las políticas de fuerza contra el narcotráfico en un contexto de tensiones antes no existentes entre ambos países.

Hasta ese momento, la lucha contra el narcotráfico no había transformado, en esencia, unas relaciones en las cuales todavía Colombia era reconocido como un país amigo dentro de la órbita de la política internacional de Estados Unidos; asimismo, en ese esquema se integraban los intereses políticos y estratégicos de las dos naciones en sus esfuerzos para combatir al enemigo común.

Cuando la opinión pública nacional y sobre todo la internacional se enteró de las actividades del narcotráfico en el plano político, de sus presiones e influencias —a través de la participación financiera en la campaña presidencial de Ernesto Samper—, el escándalo reventó y fue utilizado como un símbolo tenebroso que mostraba los alcances y la profundidad del poder del narcotráfico. Se puede decir que a partir de ese momento Colombia fue expulsada de la órbita de influencia norteamericana en el sentido del reconocimiento como país amigo y fue ubicada de manera definitiva como una “amenaza”, la mayor amenaza para el gobierno del presidente Clinton, quien:

[...] impuso durante dos años consecutivos [1996-1997] la descertificación del país en la lucha contra las drogas [...]. El gobierno se vio obligado a aplicar el paquete antinarcótico de Estados Unidos sin reticencias y sin consideración de sus consecuencias, como en el caso del equivocado tratamiento militar dado a los recolectores de la hoja de coca o “raspachines” [...]. Todo ello debilitó profundamente al Estado colombiano, proyectó la crisis nacional más allá de las fronteras, afectó gravemente las instituciones, agudizó el conflicto armado y favoreció su internacionalización.²⁰

²⁰ *Ibid.*, pp. 20, 21.

La presión desmedida de Washington sobre el gobierno de Colombia y la gravedad de la crisis institucional y de violencia en nuestro país, trajo consigo la materialización de un proceso que venía desde antes, pero que a finales de los años noventa integró varios factores para dar una “nueva” forma estructural a la violencia y a la guerra. El narcotráfico en su compleja red y dinámica, se integró al fenómeno guerrillero y ambos se convirtieron en dos partes contradictorias pero inseparables de un mismo conjunto.

Así, aparecieron unas especies de redes complejas entre uno y otro y, a su vez, el fenómeno del paramilitarismo concretó su poder en el primer plano del conflicto, pues juega el mismo papel desde un ángulo distinto en cuanto a su interés y estrategias, pero siempre en relación con el narcotráfico. Producción, intercambio, seguridad e impuestos a la producción y a la comercialización constituyeron y constituyen los ejes básicos de una red de violencia y de guerra que ha venido evolucionando y fortaleciéndose, hasta formar actualmente una especie de sistema funcional que estructura y dinamiza la máquina de guerra y el conflicto general en que se debate el país.

Fue tan grave la transformación del proceso del conflicto interno en Colombia, que algunos sectores políticos de influencia en Estados Unidos, sobre todo en el Congreso, presionaron al presidente Clinton haciéndole notar los retrocesos que había tenido la cuestión colombiana. A finales de 1997 se cambió la mirada hacia Colombia y se le otorgó “la certificación”, como estrategia para estimular a un gobierno deslegitimado y en aras de reforzar el enfrentamiento de su grave situación nacional.

La comprensión de los cambios del conflicto colombiano, específicamente la referencia a la simbiosis entre narcotráfico, guerrilla y paramilitares, llevó a Washington a dar un paso hacia adelante al considerar que al problema del narcotráfico habría que darle un mayor valor respecto de los sectores políticos y militares de la guerrilla y los paramilitares. Se amplió la visión estratégica, se asumió la crisis colombiana como un factor crítico y fundamental que podría desestabilizar a la región andina y, consecuentemente, la crisis interna de este país se definió como el reto y la mayor amenaza para el hemisferio occidental y para Estados Unidos.

A la profunda crisis interna de Colombia se sumó la presión internacional y la del gobierno norteamericano por su preocupación frente a la grave situación de los derechos humanos y al deterioro del reconocimiento de los principios del Derecho Internacional Humanitario. Masacres, desplazamientos masivos, ataques a poblaciones indefensas, secuestros y muertes selectivas llegaron a un punto sin retorno en la última etapa del gobierno de Samper y principios del de Pastrana, e incluso se mantienen hasta hoy.

El asunto de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario se integró políticamente a la, de por sí, conflictiva relación entre Washington y el gobierno de Samper. La vieja, pero nunca reconocida falta de compromiso del ejecutivo colombiano sobre el estatuto humanitario salió a flote y ubicó un punto destacado de la problemática internacional, desde luego siempre relacionado con el fenómeno del narcotráfico y con la guerra en general. El presidente Samper fue presionado hasta el límite por el Congreso y el gobierno norteamericano. El resultado fue que, por fin, se hizo pública la vieja verdad de un ejército comprometido seriamente con actividades lesivas del orden humanitario, en el contexto de una guerra sucia que también se hizo pública, lo cual preocupó definitivamente y aún preocupa a la comunidad internacional.

Después de complejas discusiones y presiones, Washington lanzó el ultimátum de suspender toda la ayuda militar si las fuerzas armadas colombianas no firmaban un acuerdo que garantizara la protección de los derechos fundamentales:

Tras varios meses de forcejeo entre el embajador Frechette y los sucesivos ministros de defensa, se llegó a un acuerdo sobre el punto. Pero Colombia no cumplió, y en enero de 1998 Washington suspendió el acuerdo y dio un ultimátum. [...] 18 días después, el ejército se vio obligado a entregar el informe acerca de 40 casos; el 30 de enero el Departamento de Estado reiteró las acusaciones contra el ejército, y la Administración Estadounidense le exigió a Samper que investigara el asesinato de activistas políticos y defensores de derechos humanos. Washington canceló el 10 de mayo la visa de un general inspector del ejército y excomandante de la Brigada 20, acusado de violar gravemente los derechos humanos.²¹

En este período ya era clara la intención de Estados Unidos de participar de una forma más activa en la problemática colombiana, al reconocer que la crisis nacional había alcanzado un nivel que definitivamente estaba trascendiendo sus fronteras. La Comunidad Europea también se había ido integrando por un camino diferente a la diplomacia institucional; las Ong nacionales e internacionales se hicieron presentes y adquirieron un peso importante como contactos entre los gobiernos europeos y la guerrilla, además se centraron en el asunto de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, para el cual afirmaron como posición política la necesidad de buscar lo que hasta hoy se denomina “la humanización de la guerra”. Se incrementaron las visitas de los voceros de rango superior de Estados Unidos, como la de Barry Mccaffrey, zar antidrogas, quien afirmó que “la política de su país contra el narcotráfico en Colombia estaba vinculada al fortalecimiento de la democracia y al respeto por los Derechos Humanos, y recomendó combatir a los paramilitares”.²²

21 *Ibid.*, p. 23.

22 *Ibid.*, p. 24.

Con base en lo anterior se puede decir que desde ese momento se integró la problemática de los derechos humanos y la democracia con la lucha antidroga en Colombia en su relación con Estados Unidos y, además, con los países europeos.

2.2 El gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002)

Andrés Pastrana encontró un país polarizado hasta el extremo y bloqueado en sus perspectivas para enfrentar una guerra prácticamente generalizada y definitivamente transformada en dirección terrorista desde los diversos sectores participantes; además, la crisis económica y social reflejaba el estado lamentable del país al inicio del nuevo período gubernamental.

Pastrana llegó a la presidencia con dos estrategias globales y complementarias que definían su plan general de gobierno: “lanzar un proceso de paz general y buscar recursos de los países ricos para enfrentar la crisis fiscal y fortalecer el Estado”.²³

En las bases de su plan de desarrollo, conocidas en noviembre de 1998, el nuevo gobierno definió como prioridades temáticas los asuntos de la paz y la lucha antidrogas:

Estableció también la diplomacia para la paz como eje de su política exterior, la cual estaría dirigida a ‘internacionalizar la paz para desinternacionalizar el conflicto’. Con el paso de los días, irían tomando forma tres vías para el despliegue de la diplomacia por la paz: las visitas a gobernantes de naciones industrializadas, especialmente Estados Unidos, para concertar su colaboración; la búsqueda de apoyo en organizaciones internacionales y la solicitud de corresponsabilidad tanto en las distintas fases del problema mundial de las drogas, como en sus consecuencias en el conflicto armado colombiano.²⁴

La primera formulación de los planes del gobierno acerca de la paz se encuentran en el Plan de Desarrollo “Cambio para construir la paz: 1998-2002”, donde se denomina como Plan Colombia el presunto Plan Marshall al que se había referido Pastrana en su campaña. En diciembre de 1998 el presidente lo presentó como “un conjunto de proyectos de desarrollo alternativo que canalizarán los esfuerzos compartidos de los gobiernos y de los organismos multilaterales de la sociedad colombiana”.²⁵

En su primera formulación, el plan aparece como el eje articulador de la política de paz. Los objetivos centrales de ese momento fueron:

23 *Ibid.*, p. 75.

24 *Ibid.*, p. 77.

25 *Ibid.*, p. 22.

Crear las condiciones económicas, sociales y ambientales que propicien una paz integral y que estimulen la participación y concertación social [...]. Desarrollo económico y social, atención humanitaria, fortalecimiento institucional, mejoramiento de la infraestructura y protección ambiental [...]. Con respecto a los cultivos ilícitos planteaba una perspectiva no militar, que tratara de pasar del modelo tradicional basado en la represión policía-justicia-prisión, al desarrollo de intervenciones con un mayor contenido preventivo y pedagógico como estrategias para la disminución de la violencia, sin olvidar las acciones de control.²⁶

Una segunda versión del plan se presentó al grupo consultivo de apoyo al proceso de paz, el 5 de julio de 1999 durante el encuentro de mandatarios de Europa, América Latina y el Caribe, en Río de Janeiro. Esta versión parte de una política de paz integral con tres aspectos centrales: la negociación, la reforma política y la estrategia de desarrollo para la paz. Esta última incluye el Plan Colombia, junto con una política de prevención y atención de desplazados y un plan de desarrollo alternativo para la sustitución de cultivos ilícitos.²⁷

Hasta mediados de junio de 1999 las dos primeras versiones del Plan Colombia conservaban su carácter de eje articulador de las estrategias sociales, económicas y políticas vinculadas a la negociación y a la reforma política. Pero en la comunidad internacional y sobre todo en Estados Unidos estaba cambiando radicalmente la visión sobre la política colombiana. El punto de mayor inflexión entre las diversas versiones del Plan Colombia puede encontrarse a partir de la visita a Bogotá del subsecretario de Estado, Thomas Pickering, a mediados de 1999. Examinando la posibilidad de cooperación de Washington con Bogotá dijo, entre otras cosas, que: “el proceso de paz debe apoyar y no interferir con la cooperación antinarcóticos”.

Al mismo tiempo y de visita en Washington, el ministro de defensa colombiano solicitaba 500 millones de dólares en ayuda militar, adicionales a los 289 millones que habían sido aprobados para 1999. De aquí nace la tercera versión del Plan Colombia de 1999, como resultado del trabajo conjunto de técnicos de Estados Unidos y Colombia, cuyo punto central es la lucha antinarcóticos, “incluso todas las medidas destinadas a superar la crisis económica y fiscal aparecen orientadas a evitar que nuevos colombianos se vinculen a la producción y exportación de las drogas, más que a crear las condiciones sociales y económicas para propiciar la paz, como señalaban las primeras versiones”.²⁸

Al contrario de la versión original, ya no se trataba de erradicar los cultivos ilícitos apoyados por la guerrilla, sino de desmontar los “vínculos estrechos de los narcotraficantes

26 *Ibid.*, p. 83.

27 *Ibid.*

28 *Ibid.*, pp. 85, 86.

con los grupos armados al margen de la ley [...]. De este modo se abandonan los ejes iniciales del plan y se asume completamente la política antidrogas estadounidense”.²⁹

El proceso de elaboración del Plan Colombia se concreta en seis versiones, por lo menos, dentro de lo que se conoce o se puede conocer. La característica de este proceso es el cambio calificado desde una versión original colombiana con énfasis en el desarrollo social para la paz, hacia una estrategia claramente definida en términos militares contra el narcotráfico y con una visión ampliada de la problemática colombiana hacia los países andinos.

El gobierno colombiano finalmente llama Plan Colombia al paquete global de 7.500 millones de dólares que se incorporan a los presupuestos de diversos ministerios nacionales, los créditos internacionales de diversa naturaleza, los programas de asistencia y los recursos llamados “de cooperación”, o sea provenientes de Estados Unidos, de países europeos o asiáticos, o de organismos multilaterales.

Tal vez la fuerza y el interés de Estados Unidos para apoyar el Plan Colombia estuvo sustentado en los principios y estrategias de su Doctrina de Seguridad Nacional dirigidos frontalmente, como se ha dicho, a la lucha contra el narcotráfico. También incidió la valoración real en términos políticos y estratégicos sobre la gravedad de la crisis y la radicalización del conflicto colombiano.

Según los analistas Leogrande y Sharpe, oficiales de Clinton sostuvieron que ‘Colombia está perdiendo la guerra frente a las drogas porque no puede erradicar la coca en las zonas bajo control guerrillero, y está perdiendo la guerra contra las guerrillas porque las fuerzas armadas colombianas tienen menos poder militar que los insurgentes financiados por los impuestos cobrados a los cocaceros’.³⁰

De esta manera se da un punto de encuentro entre los intereses estratégicos norteamericanos y los intereses del gobierno colombiano, en su objetivo central de enfrentar el narcotráfico como elemento integrado al clásico fenómeno de la guerrilla:

El Plan Colombia está claramente vinculado a los asuntos de seguridad, tal como lo definen los “actores de seguridad” colombianos y estadounidenses. El 65% del paquete de ayuda estadounidense está destinado a Colombia y el 54% (equivalente a 511 millones de dólares) hacia las operaciones contrainsurgentes y antinarcóticos en el sur de Colombia, en el marco del *Push into Southern Colombia*. Los cinco ejes principales del Plan —apoyar el proceso de paz, el desarrollo económico social, la lucha antidrogas, el respaldo institucional de la justicia y la

29 *Ibid.*, p. 86.

30 William Leogrande y Kenneth Sharpe. “Two wars or one? Drugs, guerrillas and Colombia’s New Violencia”. Citado por: Vanessa Peat. *Op., cit.*, p. 31.

democracia—están vinculados con todas las dimensiones de seguridad nacional: la seguridad militar, política, económica y medioambiental.³¹

Así, la lucha contra el narcotráfico y la guerrilla, concebida en el Plan Colombia, apuntaba entonces a resolver el problema de la seguridad en el país para garantizar la tranquilidad regional en el contexto global de la política de seguridad nacional de Estados Unidos.

3. La política de seguridad nacional de Estados Unidos y el gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006)

Con el gobierno de Álvaro Uribe, a partir de agosto de 2002, se produjo un cambio radical de los factores que definen al país en términos de la crisis política, la violencia y la guerra.

La posición del presidente Uribe y su plan de gobierno definido en su política de “seguridad democrática” encontraron pleno apoyo por parte de importantes sectores de opinión en el país, y fueron y han sido valorados sobre la base de un entorno político definido por el recrudecimiento y radicalización de la violencia y de la guerra, en dirección a un grave proceso general de acciones terroristas que han ido cambiando las últimas formas de expresión clásica de la guerra de guerrillas que se libra desde los años más recientes.

Paralelo a este proceso interno, se ha dado un acercamiento importante, con apoyo de Estados Unidos, al proyecto del presidente Uribe, que se enlaza lógicamente con la posición del presidente Bush sobre el Plan Colombia, y que hace parte del marco general de la Doctrina de Seguridad Nacional de Estados Unidos, fundada originalmente a partir del 11 de septiembre de 2001.

Tal como se ha visto aquí, el Plan Colombia tuvo desde el principio como condición y control por parte del Congreso Estadounidense, la limitación de que su presupuesto y acciones estratégicas debían ser dirigidas clara y exclusivamente a combatir el narcotráfico, impidiendo tácitamente acciones comprometidas contra la guerrilla. En realidad el gobierno colombiano siempre argumentó la simbiosis de ambos fenómenos y la imposibilidad real de una separación de objetivos políticos, estratégicos y sobre todo militares frente a ambos.

La posición del presidente Uribe de plantear una lucha total y abierta contra guerrilla y narcotráfico, encontró eco en la lógica de endurecimiento y “guerra antiterrorista” planteada por George W. Bush, como pilar de la nueva Doctrina de Seguridad Nacional para los americanos:

31 *Ibid.*

Los eventos del 11 de septiembre de 2001 nos enseñaron que los Estados débiles como Afganistán pueden traer un gran peligro para nuestro interés nacional, igual al que pueden traer los Estados grandes. La pobreza no hace que la gente pobre sea terrorista o asesina, pero la pobreza, las instituciones débiles y la corrupción pueden hacer que esos Estados débiles sean vulnerables, y sean utilizados para albergar o impulsar el terrorismo y los carteles de la droga dentro de sus fronteras.³²

A pesar de las dificultades y de la complejidad práctica y teórica para concretar una definición lo suficientemente amplia de terrorismo, los expertos norteamericanos, reconociendo las dificultades y las mismas limitaciones especificaron su visión:

Una buena definición, sustentada en algunas clasificaciones y menores modificaciones, es el esquema que el gobierno de Estados Unidos utiliza basado en las estadísticas del terrorismo internacional: terrorismo significa violencia premeditada y políticamente motivada, realizada contra objetivos no combatientes por grupos subnacionales o agentes clandestinos, usualmente con la intención de influir en el público.³³

Claramente, aparece aquí la decisión de “acciones preventivas” del gobierno de Estados Unidos hacia países que, según su propia decisión, sean considerados un peligro para la democracia y particularmente para el pueblo norteamericano. El terrorismo y —por extensión abiertamente decidida por Bush y sus asesores— el narcotráfico fueron concebidos como los objetos a atacar en cualquier plano que haya que hacerlo: político, diplomático y sobre todo militar. En este sentido, las acciones de fuerza decididas por Washington establecen una relación inseparable entre el terrorismo y los carteles de la droga.

Desde el primer momento, a solo días del ataque a las Torres Gemelas en Nueva York, el gobierno de Estados Unidos había incluido a los grupos insurgentes colombianos dentro de la categoría de terroristas, y argumentaba su calificación como tales.

Elaborar una política respecto a los grupos de oposición representativos de organizaciones que han usado terrorismo de una manera instrumental, es más complicado porque esas organizaciones son mucho más que grupos terroristas, y una política frente a ellas debe ir más allá de una acción antiterrorista. Los grupos en cuestión son grandes, con bases étnicas o religiosas (pero no necesariamente conducidos por religiosos), son organizaciones que aspiran al poder político, ya sea sobre una parte del territorio, o a una participación mayor dentro del Estado. Los ejemplos incluyen a Palestinián Hamas, Libaneses Hizballah; el Ejército Republicano Irlandés, IRA; el Partido de los Trabajadores de Kurdistán, TKK, en Turquía; los Tigres por la Liberación

32 *The National Security Strategy of the United States of America*. “Introduction”. Washington, The White House, septiembre 17 de 2002.

33 Paul Pillar. *Terrorism and US Foreign policy*. Washington, Brooking, 2001, p. 29.

de Tamil, Eelam Ltte, en Siri Lanka; las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Farc, y el Ejército de Liberación Nacional, Eln, ambos en Colombia.³⁴

Solo tres días después del ataque terrorista en Estados Unidos, el presidente Bush dijo:

Nosotros continuaremos estimulando a nuestros aliados regionales para hacer un esfuerzo coordinado que aisle el terrorismo. Una vez la campaña regional localice el peligro en un Estado particular, ayudaremos a asegurar que ese Estado tenga los instrumentos militares, la fuerza de la ley y las herramientas políticas y financieras necesarias para alcanzar sus fines.³⁵

Aquí ya están definidas no solo las estrategias globales sino las acciones concretas para cumplir con el nuevo objetivo político de Estados Unidos. También se dice en este documento primero y original, y cuando todavía estaba fresca la tragedia de los americanos, que: “nuestra prioridad será primero atacar y destruir las organizaciones terroristas de alcance global; atacar a sus líderes, comandos, controles y comunicaciones, los materiales de apoyo y sus finanzas. Esto tendrá un efecto positivo contra su capacidad y habilidad para planear y operar”.³⁶

Como se observa, aún antes de que se elaboraran las nuevas estrategias en el Departamento de Estado, en sus discursos a propósito de los ataques terroristas, el presidente Bush estaba definiendo los principios y bases de su nueva estrategia de seguridad nacional. En mayo 23, tres meses antes de la posesión de Álvaro Uribe como presidente de Colombia, el presidente Bush dijo en una visita a Berlín: “los Estados Unidos deben ser realistas acerca de su habilidad para ayudar a aquellos que no quieren o no están listos para ayudarse a sí mismos. Donde y cuando los pueblos estén listos para hacer su parte, nosotros estaremos dispuestos a movernos decididamente”.³⁷

Se trata pues de plantear la disposición de trabajar solos o acompañados contra el enemigo común: el terrorismo. En este mismo discurso sobre los aliados en las distintas regiones del mundo, Bush se refiere a los aliados del hemisferio occidental, a los conflictos de América Latina y, de manera particular, al caso colombiano:

En el hemisferio occidental hemos formado una coalición flexible con países que comparten nuestras prioridades, particularmente México, Brasil, Canadá, Chile y Colombia. Juntos promoveremos un verdadero hemisferio democrático, donde nuestra integración nos dé seguridad, prosperidad, oportunidades y esperanzas. Trabajaremos con las instituciones regionales

34 *Ibid.*, p. 133.

35 *The National Security Strategy of the United States of America. Op. cit.*, p. 6.

36 *Ibid.*, p. 5.

37 *Ibid.*, p. 9.

como la Cumbre de las Américas, la Organización de Estados Americanos y los Ministros de Defensa de las Américas, para el beneficio del hemisferio entero.³⁸

En cuanto a lo que Bush considera el conflicto general latinoamericano y particularmente el de los países andinos, dijo:

Partes de América Latina confrontan conflictos regionales, especialmente causados por la violencia de los carteles de la droga y sus impulsores. Este conflicto y el incontrolable tráfico de drogas podría poner en peligro la salud y la seguridad de Estados Unidos. Por tanto, tenemos que desarrollar una estrategia activa para ayudar a las naciones andinas a ajustar sus economías, reforzar sus leyes, destruir las organizaciones terroristas y cortar los insumos de las drogas, y mientras tanto, nosotros trabajaremos también para reducir la demanda de drogas en nuestro propio país.³⁹

Además de su visión global sobre las estrategias y acciones que debería implementar Estados Unidos para combatir las drogas, Bush expresa lo que para su nación es la base de la crisis general de los países andinos: el problema de la droga. Al mismo tiempo plantea el elemento estratégico de divergencia entre la posición tradicional de los últimos tiempos de Estados Unidos con respecto a la producción y el consumo, y afirma que para ellos no es menos importante el esfuerzo para controlar el consumo en su propio país; así muestra una nueva postura conciliatoria, tal vez con el ánimo de conceder algo en la tendencia crítica que habían mantenido todos los gobiernos colombianos, en el sentido de que la demanda es tan importante, o más, que la oferta de drogas ilícitas.

Este discurso también se refiere directamente a Colombia, y avanza en la dirección que el gobierno de Andrés Pastrana había insistido, al reconocer la relación entre droga y guerrilla y permitir acciones estratégicas y militares en ambos frentes:

En Colombia, nosotros reconocemos los lazos entre terroristas y grupos extremistas que retan la seguridad del Estado, y las actividades del tráfico de drogas que ayudan a financiar las operaciones de tales grupos. Estamos trabajando para ayudar a Colombia a defender sus *instituciones democráticas* y derrotar los grupos armados ilegales de izquierda y de derecha, extendiendo una soberanía efectiva sobre todo el territorio nacional y dando seguridad básica a todo su pueblo.⁴⁰

En el apartado anterior se encuentra, de un lado, el derrotero estratégico de seguridad nacional para los estadounidenses y, del otro, la posición concreta de ese gobierno con respecto a América Latina y a Colombia en el contexto que ellos mismos definen frente al terrorismo. En el caso colombiano es clara la posición para avanzar

38 *Ibid.*, p. 10.

39 *Ibid.*

40 *Ibid.*

de manera definitiva y confrontar tanto el narcotráfico como la guerrilla y los paramilitares, todos ellos enmarcados en la lucha global contra el terrorismo.

Este es el marco de referencia que encuentra Álvaro Uribe cuando llega a la presidencia en agosto de 2002. El presidente Pastrana había desarrollado buenas relaciones con Estados Unidos y había logrado su objetivo, el Plan Colombia, como la suma expresión de su proyecto de gobierno. Al final, la crisis de su proyecto de paz abrió el camino dentro y fuera del país para la validación y apoyo total a la política de endurecimiento y mano dura de la “seguridad democrática”, como principio de acción fundamental del nuevo gobierno.

La decisión del nuevo gobierno para enfatizar la acción militar y el uso de la fuerza lo ubicó en la nueva lógica estratégica-global de Estados Unidos, la cual abarca desde las acciones disuasivas, la presión real y las prácticas de fuerza militar, hasta “asegurar aliados y amigos, disuadir la competencia militar para el futuro, impedir el peligro de ataques contra los intereses de Estados Unidos y, sino se puede impedir, entonces derrotar decididamente al adversario”.⁴¹

Paralelamente, para el presidente Bush es clara la necesidad que tiene su gobierno de reforzar las acciones y los compromisos de los aliados norteamericanos en dirección a su doctrina y a la defensa de sus intereses. La integración entre las tácticas diplomáticas y la utilización de la fuerza, que ha sido parte de la tradición de la política internacional norteamericana se reafirma en esta coyuntura de manera definitiva:

Estados Unidos debe mantener la capacidad bajo la dirección del presidente para imponer sus decisiones y sus coaliciones con amigos en relación con cualquier adversario, incluyendo Estados o entidades no estatales. Tal derrota pudiera incluir cambios de régimen de un Estado adversario o la ocupación de un territorio extranjero hasta que las estrategias de Estados Unidos sean alcanzadas.⁴²

En este texto se compendia de manera precisa la decisión estratégica norteamericana de desarrollar acciones diplomáticas pero sobre todo de fuerza, para presionar a los distintos espacios hemisféricos que en cada situación concreta entren en el juego de relación y de intereses de ese país. Al decidir la lucha frontal contra el terrorismo en el mundo, Estados Unidos divide el hemisferio en dos bloques de amigos y de enemigos y, además, se reserva el poder de acción total en el sentido del uso de la fuerza hasta los extremos definidos en el texto precedente. Volver a la clásica política de guerras invasivas de expansión y de acciones que culminen con la transformación

41 *Ibid.* “Defence Strategic”. p. 11

42 *Ibid.*, p. 13.

violenta, si es necesario, de aquellos gobiernos que se consideren enemigos, constituye todo un símbolo respecto de las bases de la política de seguridad nacional norteamericana para el mundo contemporáneo.

Parece que nos encontramos hoy en el punto más alto de lo que se ha denominado “internacionalización del conflicto político y militar colombiano”. La clara coincidencia entre la encrucijada histórica nacional, a costa de la guerra que se vive y sus graves efectos, y la transformación de sus orígenes claramente políticos hacia las acciones criminales, da cuenta de un terrorismo sin dirección y sin control que sitúa al país en la punta de lanza de la conflictividad mundial, según el marco global de la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos.

Dado que las Farc, el Eln y las Auc dejaron de ser concebidas como fuerzas insurgentes o contrainsurgentes y pasaron a ser vistas como grupos terroristas, su combate directo quedó, de un plumazo, legitimado. Esta perspectiva se vio reforzada gracias a la tendencia creciente a vincular el tráfico de drogas ilícitas con el terrorismo, considerando que los recursos del narcotráfico constituyen una de las principales fuentes de financiamiento de los grupos terroristas, tanto en el ámbito internacional como en el interno.⁴³

La lucha frontal y total en todos los espacios y tiempos contra el terrorismo, emprendida por el gobierno de Estados Unidos, encuentra en Colombia un espacio definitivo en donde caben todas las características definidas por aquel gobierno para ser confrontadas.

Las principales esferas donde el terrorismo puede ser enfrentado son las condiciones, las raíces originales y los temas que explican los grupos terroristas y, además, motivan a los individuos para seguirlos; la habilidad de esos grupos para realizar ataques terroristas; su intención para realizarlos, y las defensas que se tienen contra tales ataques. Cada uno de estos corresponde a una fase del ciclo de vida del terrorismo, desde el simple descontento hasta la conducta actual de una operación terrorista.⁴⁴

En términos contemporáneos y en un período de transición y formación de las relaciones políticas internacionales, los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington constituyen un símbolo político que permitió y estimuló a Estados Unidos a dar una primera forma —de acuerdo con sus propios y “justificados” intereses— a las bases para un “nuevo orden mundial”, basado ya no en los principios de la Guerra Fría, sino en unas estrategias que nacen, se deciden y se aplican por, en y para Estados Unidos. Además, como principio universal se define

43 Eduardo Pizarro León-Gómez. *Una democracia asediada: Balance y perspectiva del conflicto armado en Colombia*. Bogotá, Norma, 2004.

44 Paul Pillar. *Op. cit.*, p. 29.

la acción para el fortalecimiento de la democracia por distintos medios, con abierta prioridad de las acciones militares.

En este contexto global, Colombia aparece por primera vez reconocida con una fuerza inusitada y con nombre propio en la política contemporánea, al ser definida política y estratégicamente como país problema y como una amenaza para la seguridad del continente y para la seguridad y salud del pueblo norteamericano. Lo peculiar de esta definición es que frente al concepto de amenaza aplicado a nuestro país, por lo menos en esta primera fase, se agrega el reconocimiento de país amigo que necesita ayuda como condición para enfrentar su crisis nacional.

Esa peculiar relación de “amenaza” y “país amigo” cierra el cerco en Colombia y la convierte en un espacio geopolítico de suma trascendencia para la estrategia de Estados Unidos. Enfrentando y ganando la guerra interna colombiana, no solo se soluciona el conflicto en este país sino que se acaba el peligro estratégico para la región y, en fin de cuentas, para la seguridad nacional del pueblo estadounidense.

El modelo del Plan Colombia, en esencia militar, con apoyo a la inteligencia, utilización de tecnología en comunicaciones, ayuda en armamentos, asesoría militar, capacitación de soldados, etc. se refuerza en esta nueva fase, y pone en lógica concordancia el interés estratégico de ambos gobiernos: la lucha militar directa y definitiva contra el enemigo común: el terrorismo... Y la paz cede el paso a la guerra.

Con el Plan Colombia, Colombia entró a ocupar, a partir de 1998, el tercer lugar en ayuda norteamericana en todo el mundo, luego de Israel y Egipto. Sin embargo, desde la perspectiva del número de miembros de las fuerzas armadas entrenados en Estados Unidos o por unidades especiales de este país en nuestro propio territorio, se sitúa en el primer lugar en el mundo (6.477 solo en el año 2002). Esta ayuda bordeó en 1999 los 300 millones de dólares, y a partir del año 2000 se ha visto incrementada año tras año.⁴⁵

Naturalmente, al principio de su administración, Bush y su secretario Collin Powell afirmaban la continuidad del Plan Colombia en sus aspectos originales y lo complementaban con una visión más estratégica en términos de la región. Al principio, como ya se dijo, la administración Bush se refirió más al problema del consumo que la anterior administración Clinton. Esto muestra una correlación entre las transformaciones internas de la crisis y la guerra en Colombia, y los cambios tan relevantes que se han dado en Estados Unidos respecto a su política internacional.

Aunque —como se vio inicialmente— la ayuda militar estuvo destinada durante el gobierno de Andrés Pastrana a la guerra antinarcóticos, poco a poco se fue

⁴⁵ Eduardo Pizarro León-Gómez. *Op. cit.*, p. 269.

ampliando el plan estratégico hasta fusionar los dos: guerra contra las drogas y guerra contrainsurgente.

Lentamente se fueron abriendo las compuertas para una participación directa en la guerra contrainsurgente [...] y para darle un fundamento analítico a este desplazamiento, en influyentes medios académicos y militares de Estados Unidos el conflicto colombiano comenzó a ser definido [...] como una guerra ambigua, debido al vínculo entre guerrilla y narcotráfico.⁴⁶

La pérdida de capacidad del Estado en Colombia para maniobrar en el frente interno y respecto al conflicto militar —incluso a pesar de las intenciones y avances relativos del actual gobierno— debilitan sensiblemente el poder de autonomía del Estado y del gobierno colombiano, para dar una dirección relativamente soberana a la confrontación de la crisis.

Además, la cuestión se complica porque de hecho el asunto para el actual gobierno no es reivindicar de manera alguna una posición soberana en la solución de sus problemas domésticos; todo lo contrario, al afirmar la guerra frontal, la política gubernamental tácitamente asume una identidad de principio y una disposición completa para la acción compartida estratégica y políticamente, de acuerdo con la dirección global sostenida por Estados Unidos.

Los frentes de acción militar (buen número de hombres, capacitación y formación tecnológica militar, instalación de modernos equipos de comunicación para el control de los espacios marítimos y aéreos, aumento de grupos de asesores, técnicos y militares; apoyo a la reforma institucional y de justicia con base en modelos de Estados Unidos, presión por el reconocimiento de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario) forman un grueso paquete cuyo origen, fundamento e implementación encuadra con la visión decidida de Estados Unidos. Todo esto se complementa sin ningún obstáculo con la situación del Estado y la sociedad colombiana: hay una incapacidad de visualizar el conflicto interno por fuera del entorno global norteamericanizado.

Obviamente, los resultados fueron claros, pues la guerra se generalizó de una manera abierta e indiscriminada en ambos frentes: la guerrilla y el narcotráfico: “se crearon tres batallones del ejército especializados en la lucha antinarcóticos y compuestos cada uno por mil hombres, helicópteros artillados y alta tecnología en inteligencia y telecomunicaciones”.⁴⁷

46 *Ibid.*, pp. 269, 270.

47 *Ibid.*, p. 270.

La situación entonces hoy está definida sin lugar a dudas por el dominio del contexto internacional sobre los asuntos nacionales. Los distintos factores que se han integrado a este entorno (el fracaso del proyecto de paz de Andrés Pastrana, el proyecto de acción militar y de guerra abierta contra los actores armados, de Álvaro Uribe; el deterioro del reconocimiento y valoración de los principios de derechos humanos y del DIH, y en fin de cuentas, la radicalización demencial de las guerrillas en las áreas de su dominio y su expansión a otras áreas, incluyendo las ciudades) dan forma a la situación de crisis estructural en que se encuentra Colombia. También la clara identificación que se da algunas veces entre intereses o perspectivas del narcotráfico, la guerrilla y los paramilitares, da forma lógica a un símbolo —nominal y real— que muestra la relación sintética entre el narcotráfico de los grupos armados de distintos bandos y el terrorismo, como expresión última de la crisis nacional.

Identificados estos factores que definen la grave crisis en Colombia, se puede ubicar al país en la lógica política y estratégica de todos aquellos Estados y sociedades cuyas características críticas reúnen las “condiciones” para ser “objeto” de interés y acción estratégica y preventiva, en el modelo de seguridad nacional norteamericana.

A la ubicación de Colombia en este contexto, se agrega el peligro que encierra su crisis en el entorno —más restringido y tal vez más importante— latinoamericano y andino, lo cual completa el círculo que encierra a la sociedad y al Estado colombiano. Este tipo de internacionalización de la cuestión nacional se constituye en una fuerza que además de externa, y movida por la gran potencia mundial, puede hacer perder —como, de hecho, ya está ocurriendo— algún atisbo de decisión política soberana con respecto a la intención de búsqueda de solución del conflicto histórico nacional.

La invasión y confrontación actual en Irak, puede decirse que ha planteado un compás de espera en relación con algún avance en la intensidad o distensión respecto de Colombia; de hecho, en ningún caso se habla de una retirada sin solución militar de ese conflicto. De esta manera, Irak constituye todo un “ensayo” de la nueva doctrina de Bush y de Estados Unidos que contempla la “acción militar” en cualquier lugar y en cualquier tiempo donde el gobierno estadounidense decida que hay un peligro para su seguridad nacional.

La internacionalización del conflicto colombiano, entonces, está definida dentro de las características propias —remanentes de la acción clásica de la Guerra Fría— de acciones de “baja intensidad”, y de aquellas estrategias de la Posguerra Fría, producto de la política de acción preventiva, múltiple e indistinta en espacio y en tiempo y, sobre todo, respecto de un objetivo político y militar no claramente definible: “Si la confrontación contra el terrorismo es ilimitada en el tiempo y la geografía, la paz se diluye en la constante de la guerra. Entraríamos entonces en un período de paz

caliente”. La Guerra Fría entre dos superpotencias, Estados Unidos y la Unión Soviética, tuvo reglas de juego precisas y baja probabilidad de convertirse en un conflicto directo y masivo; en cambio, “la ‘paz caliente’ entre múltiples Estados, grupos transnacionales ilegales y fuerzas contestatarias que recurren a la violencia indiscriminada carece de reglas de juego y tiene alta probabilidad de producir un número ilimitado de víctimas”.⁴⁸

Algunas conclusiones

Esta internacionalización del conflicto en Colombia no cuenta con un contrabalance importante en el contexto global de las relaciones internacionales. La idea de un lugar para la comunidad europea ha sido solo eso, una idea, invocada más por países individuales que por un bloque o unidad, y cuya presencia ha girado en torno del tema definitivo de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Se trata de acciones de acercamiento y buena voluntad que nunca se han planteado con la fuerza suficiente para, por ejemplo, permitir al menos pensar en un “balance de poder” internacional en relación con Colombia.

En el momento actual, varios elementos de carácter político y estratégico pueden dar forma a la evolución del proceso de internacionalización del conflicto nacional colombiano. En el entorno nacional se da la posibilidad de que el gobierno del presidente Uribe —enfrentado en una lucha electoral polarizada hasta el extremo— baje intensidad, aun sin desearlo, con respecto a la estrategia militar de seguridad y que los grupos insurgentes aprovechen para incrementar sus acciones bélicas, lo cual podría llevar a una nueva ola de radicalización de la violencia en el país. Al mismo tiempo, el punto crucial respecto de la “seguridad democrática”, que es precisamente el proceso de paz con las Auc, también podría resentirse de manera seria en los distintos frentes, o sea, desde la oposición en el Congreso de la República, desde las propias inconsistencias de la política gubernamental, pero, sobre todo, desde la presión internacional y en relación con los “costos” políticos y legales de los derechos humanos y del DIH.

En esta dirección, en septiembre 3 de 2003 se afirmó que:

El proceso que enfrentaron todos los grupos paramilitares ha sido posible porque han llegado a encontrarse las metas del gobierno y aquellas de los paramilitares. Además, papel muy importante ha sido el peligro de la extradición, para satisfacer los pedidos de Estados Unidos, y las políticas gubernamentales para lesionar las bases económicas de los paramilitares [...], si el gobierno de hoy no toma ventaja de su oportunidad con los paramilitares, necesitará

48 Juan Gabriel Tokatlian. *Op. cit.*, p. 73.

implementar una estrategia de desmovilización y reparación que sea eficiente, transparente y clara, además del asunto de “la justicia, verdad y reparación”, para las víctimas de la violencia paramilitar.⁴⁹

Desde el frente internacional la comunidad europea sigue a la expectativa, pero es una expectativa demasiado pasiva como para ser reconocida con un posible protagonismo, por lo menos en este momento de la encrucijada colombiana. Los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario son aún, quizá, su único y relativo enlace con la cuestión nacional. “La comunidad internacional y la ONU apoyan a Colombia decididamente en ambos asuntos: desmovilización de los paramilitares y conservación del reconocimiento de la ley”.⁵⁰

El proceso de paz con las Auc sigue siendo, tal vez, el tema de mayor trascendencia coyuntural en la relación de Estados Unidos con Colombia. Guerra interna y política internacional se integran definitivamente alrededor de este asunto. El esquema de la extradición, la política antiterrorista de Estados Unidos y el lugar protagónico y definitivo de las Auc en el conflicto nacional conforman hoy una compleja red que hace referencia a la internacionalización del conflicto colombiano.

Ese proceso de paz constituye el elemento estratégico político definitivo en el esquema del presidente Álvaro Uribe para enfrentar la crisis del país y, muy particularmente, para “quebrar” la estrategia y el papel determinante de las Farc. Abrir el camino de la paz por medio de la desmovilización de las Auc sería un gran paso a favor del gobierno y de su estrategia política, pero aquí, de nuevo, la oposición interna en el Congreso y la extradición son los “obstáculos” para los logros del presidente.

El predominio de conocidos narcotraficantes en el alto comando y liderazgo de las Auc ha puesto desde un principio una sombra de dudas sobre las negociaciones entre ese movimiento y el gobierno colombiano. Al menos cinco de esos líderes han sido pedidos en extradición y otros están pendientes. Otros más han sido solicitados por el Departamento del Tesoro para aplicarles sanciones por lavado de activos.⁵¹

Estados Unidos y su política internacional asentada en una Doctrina de Seguridad Nacional empotrada en la visión más radical de guerra preventiva y del combate contra el terrorismo, encuentra en la extradición una herramienta, un instrumento que se

49 International Crisis Group (ICG). “Colombia: Negotiating with the paramilitaries”. *Latin American Report*, 5, Bruselas, Bogotá, septiembre 16 de 2003, p. 30.

50 *Ibid.*

51 Cynthia Arnson (editora). “The peace process in Colombia with the Autodefensas Unidas de Colombia, Auc”. *Woodrow Wilson Center Report on the Americas*, 13, Washington, 2005, p. 9.

vuelve un obstáculo aun para el mismo gobierno norteamericano en su manifiesto apoyo al proceso de paz; además, compromete y limita enormemente al gobierno de Uribe para un logro de trascendencia política invaluable.

La extradición constituye uno de los puntos críticos del proceso de paz con las Auc. Los líderes de este grupo insisten en que la extradición no puede usarse contra ellos. Esta posición se refleja en el borrador de legislación que se discute en el Congreso [...]. El gobierno colombiano dijo en abril de 2004 que 'la extradición no es objeto de negociación' [...], pero en general la posición del gobierno es ambigua y contradictoria cuando afirma que la buena fe y la colaboración pueden ser factores fundamentales para decidir sobre los casos. Esto puede levantar una posibilidad abierta de que la extradición pueda suspenderse en casos particulares.⁵²

Desde el punto de vista político el tema de la extradición, entonces, constituye un elemento crítico que hasta ahora ni el gobierno de Estados Unidos ni el de Uribe Vélez ha podido manejar con la claridad necesaria. La dificultad y la complejidad del asunto está tal vez explicada porque de lo que se trata es de adoptar posiciones políticas que trasciendan el juego contradictorio que define unos intereses de carácter material, político y estratégico sustentados en principios que intentan trascender hacia un nivel superior en el plano de la ética y la moral públicas.

Oficiales de Estados Unidos han manifestado repetidamente su apoyo al proceso del gobierno de Uribe, pero insistiendo en que la extradición es la esencia de la relación de la política entre Estados Unidos y Colombia. Una ardua discusión interna entre distintas agencias norteamericanas del gobierno se da acerca de si las órdenes de extradición son 'negociables', en el momento en que el acuerdo de paz sugiera que la desmovilización y la no extradición están unidas.⁵³

Así pues, la posibilidad de una escalada en la intervención norteamericana en nuestro país, desde el punto de vista teórico, no parece cercana. Sin embargo, la complejidad política y la crisis recrudescida con nuevas "variables" dentro del país, la incertidumbre internacional y la crisis política de los gobiernos andinos fronterizos, además del asunto medular de la política de Estados Unidos en Irak, constituyen factores cuya fuerza es de una magnitud tan incontrolable en su evolución, que permite el aserto de un proceso que no da mucho margen ni seguridad en términos prospectivos.

Solo el peso grande y definitivo de la política internacional norteamericana, basada en su retorno a una Doctrina de Seguridad Nacional que otra vez se inscribe en la fuerza y la acción militar preventiva, se mantiene invariable en un contexto mundial, y sobre todo norteamericano, en donde el miedo manipulado estratégicamente juega y delimita la profundidad y el compromiso de ese país para definir,

⁵² *Ibid.*, p. 11.

⁵³ *Ibid.*

calificar y actuar contra sus enemigos, en el marco amplio de un modelo de guerra contra el terrorismo por la defensa de la soberanía y del ciudadano norteamericano.

Finalmente, la internacionalización del conflicto colombiano hoy, más que nunca, puede ser definida en términos casi excluyentes como la compleja síntesis de la triada narcotización, terrorismo y norteamericanización.