



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**CENTRO DE RELACIONES INTERNACIONALES**

**“LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DE ÁLVARO URIBE  
VÉLEZ (2002-2010): IMPACTO EN LAS RELACIONES  
EXTERIORES DE COLOMBIA”**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**PRESENTA**

**ROSSY YARELY GARCÍA RAMOS**

**DIRIGE: YADIRA GÁLVEZ SALVADOR**



2012



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



## Agradecimientos

Chanita y Chanito, quienes me han dado todas las llaves que pasaron por sus manos para que yo abriera las puertas que quisiera y cuando lo quisiera. Quienes pusieron en mí su confianza y han dedicado sus esfuerzos a formar, por sobre todo, un gran ser humano. Por enseñarme la responsabilidad, la honestidad, la entrega, el valor del trabajo y el amor, gracias.

Diego, esta tesis ha sido también tuya desde el principio y ahora es el segundo broche de oro para cerrar esta 'figura de forma rara' a la que llamamos círculo. Por todo el apoyo que en ti he encontrado todos estos años y las muchas horas que te han atado irremediamente a mi vida, gracias.

Yadira Gálvez, mi asesora y mentora, de quien he recibido apoyo tanto en la elaboración de esta tesis como en otras áreas de mi desarrollo profesional y personal. Por ser un ejemplo a seguir y una amiga, gracias.

A quienes dedicaron parte de su valioso tiempo en la revisión de la tesis que hoy les presento, Alejandro Chanona, Ana Cristina Castillo, Dámaso Morales, Carlos Ramírez, muchas gracias.

Agradezco la oportunidad que la Universidad Nacional Autónoma de México me brindó desde el momento en que me permitió acceder a la fuente de conocimiento y de grandes mentes que representa esta institución.

A quienes han dejado una huella en mi vida y a todos ustedes les digo, el tiempo, esfuerzo y amor que han depositado en mí no cayó en saco roto. De todo ello verán los frutos, es una promesa.



## Índice

Introducción	i
Capítulo 1. Marco conceptual	1
1.1 Seguridad Nacional	2
1.2 Amenazas a la Seguridad	7
1.3 Terrorismo en la agenda internacional	12
1.4 Política de Seguridad y Defensa	21
1.5 Conflicto Interno Colombiano	29
Capítulo 2. El gobierno de Álvaro Uribe Vélez y el conflicto interno colombiano	42
2.1 Antecedentes: El gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998-2002) y su estrategia de internacionalización del conflicto.	42
2.2 Estrategia de Seguridad Nacional durante el período de Álvaro Uribe	50
2.2.1 Plan Colombia-Patriota	51
2.2.2 Política de Defensa y Seguridad Democrática	56
2.3 El conflicto colombiano y la Seguridad en el gobierno de Álvaro Uribe	67
2.4 Balance de la presidencia de Uribe 2002-2010	77
Capítulo 3. La Política de Defensa y Seguridad Democrática y las Relaciones Exteriores de Colombia	81
3.1 Relaciones con Estados Unidos	83
3.2 Tensiones Fronterizas	95
3.2.1 Venezuela	99
3.2.2 Ecuador	105
3.3 Organismos Internacionales	112
3.3.1 Unión Suramericana de Naciones	113
3.3.2 Organización de Estados Americanos	120
3.3.3 Organización de las Naciones Unidas	126
Conclusiones	135
Fuentes citadas	144
Gráfica 1. Total de víctimas de los falsos positivos 2001-2009	77
Cuadro 1. Razones para elaborar una política de seguridad	28
Cuadro 2. Estrategias del Plan Colombia	53
Cuadro 3. Recursos destinados a Colombia	87
Mapa 1. Mapa físico de Colombia	30
Mapa 2. Zona de despeje militar 1999	39



## Introducción

Las características geográficas de Colombia han influido en su desarrollo histórico, así como la estructura política y social oligárquica que ha adoptado. Las pronunciadas desigualdades y la mínima posibilidad de participación que el grueso de la población tenía en la toma de decisiones del país generaron el profundo descontento que alimentó la violencia desde el inicio del conflicto interno colombiano.

Posteriormente, la exclusión política que implicó el acuerdo de alternancia entre los dos partidos políticos tradicionales alimentó este sentimiento y propició la creación de grupos políticos al margen de la ley, algunos de los cuales se fueron constituyendo en guerrillas insurgentes de ideología socialista. Los continuos ataques que éstas ejercían contra los grandes terratenientes y la incapacidad del Estado para evitarlos propició la creación de grupos de autodefensa que devinieron en ejércitos paramilitares de corte conservador.

Ambos frentes, el guerrillero y el paramilitar, encontraron en el narcotráfico una buena fuente de financiamiento para sus respectivas luchas hasta el punto de convertirse en productores y traficantes de droga hacia Estados Unidos. Sus otros medios de financiamiento, la extorsión y el secuestro, y los ataques directos a la infraestructura y la población del país, contribuyeron a calificarles como terroristas. En ambos casos, se requirió ayuda de Estados Unidos para combatir el flagelo que aquejaba al país, impedía su desarrollo y le había dejado un número enorme de víctimas de la violencia.

En 2002, Álvaro Uribe Vélez asume la presidencia de Colombia con la bandera de la Seguridad Democrática, que se traduce en una estrategia de seguridad nacional con desarrollo social. Las fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), la guerrilla activa más antigua del mundo, se convirtieron en el principal enemigo a combatir, por lo que la estrategia se enfocó en recuperar los territorios dominados por ella.

El objetivo al comenzar esta investigación era examinar las acciones que el gobierno colombiano ha emprendido en contra de las FARC, como parte de su estrategia de seguridad nacional, así como sus consecuencias en las relaciones exteriores de este país.

Para tal efecto, el capítulo uno examina el concepto de Seguridad Nacional en el cual se centra la política colombiana durante esta época. Asimismo, se define lo que es una amenaza y qué es considerado como tal en el ámbito internacional, incluyendo el terrorismo. La manera en que cada país estructura sus acciones para combatir dichas amenazas se traduce en una Política de Seguridad, cuyas características se abordan en la penúltima parte del capítulo.

Al cierre de este capítulo se explica brevemente el inicio y desarrollo del conflicto armado colombiano, así como de sus principales actores. Esto con el fin de establecer la importancia de la estrategia de seguridad de Uribe, de la que se habla más ampliamente en el siguiente capítulo. De igual manera, su descripción da la pauta para el estudio de un conflicto *sui generis* que difícilmente se puede abordar desde una perspectiva realista clásica sin dejar de lado elementos característicos del mismo, por lo que no se enmarca en ningún enfoque teórico específico.

El capítulo dos incluye, a manera de antecedentes, el desarrollo del conflicto colombiano en el período de Andrés Pastrana Arango, para explicar y dar pie a la parte medular del mismo: la presidencia de Álvaro Uribe. En primer lugar se estudian las características de su estrategia de seguridad, que incluye la continuación del Plan Colombia y la Política de Defensa y Seguridad Democrática. Posteriormente se analiza el desarrollo del conflicto colombiano durante los dos períodos presidenciales de Uribe con el fin de evaluar los efectos que tuvo en el mismo la instrumentación de dicha Política, lo cual se concreta en el último apartado del capítulo mediante un balance de los resultados obtenidos.

Finalmente, el tercer capítulo versa sobre la manera en que se llevaron a cabo las relaciones de Colombia con Estados Unidos, por ser el principal eje de su política

exterior; con Venezuela y Ecuador, debido a las diferencias ideológicas que complicaron la aceptación de su política en la región; y con los principales organismos internacionales en los que tiene participación: La Unión Suramericana de Naciones, la Organización de Estados Americanos y la Organización de las Naciones Unidas.

De esta manera se pretende demostrar que la política de seguridad de Colombia, implementada por el Presidente Álvaro Uribe, se sirvió de la política exterior para obtener la aprobación de sus acciones por parte de la comunidad internacional, con el fin de fortalecer su estrategia de lucha contra las FARC; sin embargo, algunas de estas acciones complicaron sus relaciones exteriores, debilitando la legitimidad de dicha política.



## 1. MARCO CONCEPTUAL

El conflicto armado colombiano es un fenómeno *sui generis* por su origen, los actores que han participado, el contexto internacional que lo ha enmarcado y las condiciones geográficas de Colombia. De igual manera, la forma en que se le estudia, las explicaciones de sus inicios y su vigencia en la actualidad, así como las estrategias que se han seguido para apagarlo han seguido diversos enfoques.

En la presente investigación se pretende estudiar el desarrollo del conflicto en la última década a partir de la lógica de la Seguridad Nacional, cualidad propia del Estado moderno. Para tal efecto, en este capítulo se explica el concepto de Seguridad Nacional el cual, a su vez, conlleva la noción de amenaza, y se enumera los fenómenos que hoy en día son considerados como tales según distintos documentos internacionales multilaterales.

Entre ellas, el terrorismo se considera el principal atentado a la paz mundial en la actualidad, por lo tanto, es importante explorar el lugar que ocupa dicho fenómeno en la agenda internacional. A nivel estatal, cada país tiene una forma de enfrentar las amenazas que le asechan; esto se hace a través de una estrategia de seguridad que puede valerse de distintas áreas.

Por la vía institucional, el Estado se vale de una política de seguridad, de cuyo contenido se hablará en el último apartado de este capítulo. También se hace referencia a la Política de Seguridad Democrática, la cual forma parte de la estrategia de seguridad que instrumentó Álvaro Uribe, aunque se habla de ella más ampliamente en el segundo capítulo.

## 1.1. Seguridad Nacional

El concepto de seguridad nacional suele ser un elemento sensible en la política de los Estados. Algunos autores lo relacionan con la dinámica internacional de la Guerra Fría, por su carga militar y territorial, así como la insistencia de lograrla mediante la armas. Durante esta época el término seguridad se convirtió en sinónimo de estabilidad del sistema internacional y estabilidad del régimen<sup>1</sup>; en este contexto se desarrolló en América Latina la Doctrina de Seguridad Nacional<sup>2</sup>.

El concepto que se pretende definir en este apartado tiene una estrecha relación con la política de seguridad pues, como se verá más adelante, de la idea que se tenga sobre él dependerá lo que se establezca en la segunda. Sin embargo, para el caso colombiano este concepto puede tener ciertos matices, sobre todo si se toma en cuenta el contexto en que se puso en marcha la Política de Defensa Seguridad Democrática. A continuación se establece lo que para un Estado es la seguridad.

---

<sup>1</sup> Albrecht Schnabel, Hans-Georg Ehrhart, *Security Sector. Post-Conflict Peacebuilding, USA*, United Nations University Press, 2005, p. 21.

<sup>2</sup> Según Juan J. Calderón, la Doctrina de la Seguridad Nacional, fue el sostén ideológico de las dictaduras militares en América Latina, principalmente durante los años 60 y 70 y fue ideada por el gobierno de Estados Unidos como forma de ejercer un contrapeso político en la región en el marco de la Guerra Fría. Esta doctrina predicaba que la proliferación de la ideología socialista en los países latinoamericanos constituía una amenaza para la seguridad nacional de estas naciones, para lo cual creía necesario una contraofensiva política y militar.

Juan Pablo Angelone, especialista de la Universidad Nacional del Rosario, Argentina, reconoce dos fuentes principales para la creación de esta corriente de pensamiento: 1) La Doctrina de la Contrainsurgencia; que surge como respuesta a las insurrecciones de Indochina (1945) y Argelia (1954) por parte de las fuerzas armadas francesas; 2) La Doctrina de la Seguridad Hemisférica (que fue proclamada en Estados Unidos, en el contexto de la Guerra Fría y de la lucha contra el comunismo soviético), la cual adquirió especial auge a partir del triunfo de la Revolución Cubana, en 1959. Durante la Administración Kennedy (1961-1963) se percibía que Estados Unidos poseían la suficiente capacidad de represalia nuclear como para disuadir a los soviéticos de emprender un ataque con armamento convencional contra el territorio norteamericano; sin embargo, las derrotas sufridas por dicho país y sus aliados de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) a manos de fuerzas políticas comunistas, (en Cuba e Indochina), planteaban considerar como amenaza real a las insurrecciones producidas en los pueblos del llamado Tercer Mundo. De ahí surge la noción del enemigo interno alrededor de la cual giró esta doctrina.

Cfr., Juan J. Calderón, "Doctrina de Seguridad Nacional", [en línea], Universidad Nacional Autónoma de Honduras, 13 julio 2009, 9 pp., Dirección URL: <http://actualidadunah.files.wordpress.com/2009/07/doctrina-de-la-seguridad-nacional.pdf>, [consulta: 28 agosto 2010].

Cfr., Juan Pablo Angelone, "Doctrina de la Seguridad Nacional y Terrorismo de Estado: Apuntes y Definiciones", [en línea], PDHRE América Latina, Dirección URL: <http://infoderechos.org/es/node/178>, [consulta: 28 agosto 2010].

La seguridad es una práctica auto-referencial, por lo cual, un elemento puede ser presentado como amenaza sin que lo sea en realidad, basta con que el discurso resalte el peligro que representa. La sensibilidad de este tema y la importancia de las amenazas a la seguridad, que requieren medidas extraordinarias para ser enfrentadas, han justificado el uso de la fuerza por parte de los Estados para eliminarlas.<sup>3</sup>

Algunos teóricos de Relaciones Internacionales han utilizado el término seguridad en su sentido más estrecho y lo han asimilado al poder militar; por ejemplo, Barry Buzan relaciona dicho concepto con el de supervivencia, el cual implicaría prioridad de acción pues “si no se enfrenta el problema, todo lo demás será irrelevante, dado que no estaremos aquí o no seremos libres de lidiar con él a nuestro modo”<sup>4</sup>.

Se considera que es una categoría realista por ser el Estado territorial, que se desenvolvía en el universo westfaliano, el objeto de referencia de la seguridad.<sup>5</sup> Sin embargo, dado que el Estado no es el único actor reconocido en las relaciones internacionales contemporáneas, los estudiosos de los temas de seguridad se han visto en la necesidad de ampliar el concepto, de manera que ahora puede abarcar distintos ámbitos, como el económico, social, ambiental, e incluso ideológico.

Así, por ejemplo, Arnold Wolfers define seguridad de la siguiente manera: “Seguridad, en un sentido objetivo, mide la ausencia de amenazas a valores adquiridos; en un sentido subjetivo, la ausencia de miedo a que esos valores serán atacados”<sup>6</sup>

Dicho lo anterior, la seguridad se convierte en una categoría aplicable a cualquier circunstancia que sea valorada por el sujeto en cuestión. “El actual proceso de globalización en el que vivimos permite una interacción en donde los actores como

---

<sup>3</sup> Cfr., Barry Buzan, et al. *Security. A new Framework for Analysis*, London, Lynne Rienner Publishers., 1998, p. 21. [Traducción de la autora]

<sup>4</sup> Cfr., *Ibid.*, p.21, 24 y 26.

<sup>5</sup> Cfr., Björn Möller, *The Concept of Security: The Pros and Cons of Expansion and Contradiction*, agosto, 2000, Copenhagen Peace Research Institute, p. 2.

<sup>6</sup> *Apud.*, Björn Möller, *op. cit.*, p. 2

las organizaciones no gubernamentales de todo tipo, tienen una influencia bastante respetable en el desarrollo de las agendas de este tema”<sup>7</sup>.

Esta aparente apertura del concepto de seguridad ha inspirado un debate entre quienes se dedican al área de estudios estratégicos. Las opiniones se encuentran divididas entre tradicionalistas y multidimensionales o ampliacionistas. La principal área en que se dan estos encuentros se refiere a los alcances del concepto y sus objetos de referencia.

En el sentido amplio de la definición de seguridad se puede encontrar diversas dimensiones o sectores de la misma, a saber: el militar, el político, el económico, el social y el ambiental o ecológico. Es importante destacar que estas dimensiones de seguridad no siempre tienen al Estado como punto de referencia, algunas de ellas pueden basarse en la seguridad de distintas entidades que superan las fronteras territoriales o incluso la seguridad propia de los individuos<sup>8</sup>.

Sector militar. Su objeto de referencia es el Estado, pero puede incluir a otras entidades políticas, como las fuerzas armadas. Tradicionalmente, todos los asuntos militares se incluían como temas de seguridad, pero dado que las fuerzas armadas ahora se enfocan en actividades de mantenimiento de la paz en el mundo e intervención humanitaria, la defensa del Estado ha dejado de ser su principal función.

Sector político. Giran en torno a los principios constitutivos del Estado, como la soberanía, las instituciones o incluso la ideología. Hoy en día el Estado presenta un déficit de fuerza, manifestados en falta de legitimidad y de gobernabilidad. Por otro lado, nuevos objetos de referencia supranacionales toman fuerza dada la importancia creciente de las relaciones de interdependencia e institucionalización.

---

<sup>7</sup> Francisco Luna Moreno, *El terrorismo internacional en la reconfiguración de la hegemonía estadounidense*, México, 2006, Tesis Licenciatura (Licenciado en Relaciones Internacionales)-UNAM Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, p. 194.

<sup>8</sup> Para describir estas dimensiones se intenta conjugar las clasificaciones que presentan Buzan y Möller en los textos antes citados. Barry Buzan, et al., op. cit., p. 22., Björn Möller, op. cit., pp. 6-11.

Sector económico. La seguridad, en este sentido, se refiere a los fundamentos económicos del poder militar, es decir, contar con los recursos suficientes para sostener a las fuerzas armadas, tanto en tiempo de paz como de guerra; o puede considerarse como una categoría en sí misma, con la facilidad que tienen las capacidades económicas de un actor para convertirse en casi todo, y de esa manera en una potencial amenaza hacia sus adversarios. La seguridad económica, según Möller, puede ser mejorada mediante la autarquía, la diversificación o la interdependencia.

Sector social. Se basa en la noción idealista de que, al final, los individuos son lo que realmente importa y que el Estado es un medio para alcanzar la seguridad y bienestar de las personas, que a su vez, nos remite a la humanidad como un todo. Su objeto de referencia es, principalmente, las identidades colectivas de gran escala, que pueden funcionar de manera independiente al Estado y cuya supervivencia debe asegurarse aun frente a situaciones cambiantes, lo cual la convierte en el mayor problema de seguridad en las décadas por venir.

Sector ambiental. Incluye un sinnúmero de objetos de referencia, desde unidades concretas como las especies o los tipos de hábitat, hasta el mantenimiento del clima y la biósfera. En general, tienen que ver con la relación entre la especie humana y el resto de la biósfera y su sustentabilidad contra el riesgo del colapso de la civilización. Una razón por la que este tema es considerado entre los estudios de seguridad es que los problemas ambientales pueden ser causados por guerras o su preparación, especialmente en lo que se refiere al material nuclear. Otra razón es que el deterioro ambiental puede desembocar en guerras por los recursos, especialmente el agua.

Björn Möller argumenta que ampliar demasiado el concepto, de manera que implique la ausencia de todo tipo de problemas, es poco práctico y seguiría

requiriendo una definición para la seguridad tradicional, que sería uno de muchos tipos del término genérico. Por otro lado, de no hacerlo, los estudios de seguridad serían relegados e irían perdiendo relevancia drásticamente<sup>9</sup>.

Este asunto ha sido llamado securitización, que es el proceso mediante el cual, un asunto es presentado como una amenaza existencial que, por lo tanto, requiere medidas de emergencia y justifica acciones fuera de los límites normales del procedimiento político.<sup>10</sup>

El caso colombiano es particularmente interesante ya que su concepto de seguridad es a la vez amplio y estrecho. Aunque en su definición parece tener una visión moderna e incluye en ella el bienestar de la población, en la práctica se refleja la visión militarista y territorial de la misma. Sobre lo que Colombia considera que es la seguridad no se hablará en este apartado, ya que se desarrolla más ampliamente en el capítulo 2.

Por el momento, cabe aclarar que la diferencia entre seguridad y defensa para el caso que analizaremos, es difusa debido al tipo de amenazas a las que se enfrenta. Así lo expresa la Política de Defensa y Seguridad Democrática, pues aunque se refiere al respeto al derecho internacional,:

La necesidad de atender la seguridad interior no implica un descuido de la defensa nacional, [...] mantendrá una capacidad disuasiva, con la proyección necesaria para asegurar el respeto a su soberanía nacional e integridad territorial, dentro de una postura estratégica defensiva. Sin embargo, la naturaleza de las amenazas que aquejan a la Nación, en particular el terrorismo y el negocio de las drogas ilícitas, ha llevado a que en el caso colombiano, al igual que en el de muchos otros países que hoy enfrentan este tipo de amenazas, se desdibujen los límites entre la seguridad interior y la defensa nacional.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Cfr., Björn Möller, *op. cit.*, p. 2.

<sup>10</sup> Cfr., Barry Buzan, et al., *op. cit.*, p. 24.

<sup>11</sup> Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional, *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, República de Colombia, 2003, p. 20.

Por ahora cabe destacar que existen diferentes nociones de seguridad nacional según la escuela que la estudie y el Estado del cual se trate. Para los términos de esta tesis definimos la seguridad nacional como “la búsqueda de estar libre de amenazas y la habilidad de los Estados y las sociedades para mantener su identidad independiente y su integridad funcional contra fuerzas de cambio, que son percibidas como hostiles. La línea inferior de la seguridad es la supervivencia, pero también incluye razonablemente un rango sustancial de preocupaciones acerca de las condiciones de existencia”.<sup>12</sup>

Ahora bien, según el concepto de seguridad nacional al que se recurra y el objeto de referencia del mismo encontraremos distintas amenazas a aquella. En el próximo apartado se define y enlista una serie de fenómenos que son considerados como amenazas en distintos instrumentos internacionales.

## 1.2. Amenazas a la seguridad

7

Una amenaza debe ser entendida en relación con el carácter del objeto al que hace referencia, pues no existen estándares universales que indiquen qué es y qué no es una amenaza, ni tiene relación directa con lo que representa un peligro para la vida humana individual.<sup>13</sup> Si asumimos que el objeto de referencia de la seguridad es el Estado, las amenazas deben venir, tradicionalmente, del exterior. Un ejemplo de esto serían las intervenciones militares<sup>14</sup>.

Por otro lado, una amenaza no logra ser generada únicamente por el poder de otro Estado, sino también por agentes no estatales, que pueden ser de origen interno, los cuales ponen en riesgo a las instituciones gubernamentales, como era el caso de los movimientos armados de corte revolucionarios o los golpes de

---

<sup>12</sup> Barry Buzan, "New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century", en *Strategy and Force Planning*. Naval War College Press, Newport, 1996, p. 86. [Traducción de la autora].

<sup>13</sup> Barry Buzan, et al., op. cit., p. 21.

<sup>14</sup> Cfr., Gerardo Rodríguez Sánchez Lara, *Antiguas y Nuevas Amenazas a la Seguridad de América Latina*, [en línea], 4 pp., Dirección URL: [http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc152/gerardo\\_rodriguez.pdf](http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc152/gerardo_rodriguez.pdf), p. 2, [consulta: 4 marzo 2010].

Estado<sup>15</sup>, “cuya voluntad hostil y deliberada pone en peligro los intereses permanentes tutelados por la Seguridad Nacional, en parte o en todo el país, y cuestionan la existencia del mismo Estado”<sup>16</sup>. Con este argumento fue que se desarrolló la Doctrina de Seguridad Nacional a la que se hizo referencia con anterioridad.

La principal característica de las amenazas a la seguridad es que justifican el uso de medidas extraordinarias para manejarlas y que propician que se declare una condición de emergencia.<sup>17</sup> Aunque, hoy en día enfrentamos muchas de las consideradas tradicionales, también están presentes algunas nuevas “que implican no sólo las guerras o confrontaciones bélicas sino todo aquello que atente contra las personas, ya que si bien es cierto que el concepto de seguridad es muy ambiguo y suele entenderse únicamente como concepto defensivo o militar, también lo es que en su origen, la palabra “seguridad” implica más que eso.”<sup>18</sup>

Como ya se mencionó, la variedad de actores en la arena internacional ha contribuido a la ampliación de este concepto. Asimismo, “las amenazas a la seguridad internacional no sólo han modificado su intensidad, sino su génesis, cuestión que aunada a la multiculturalización de la sociedad internacional [*sic*], establece un panorama en donde éstas se presentan con nuevas intenciones y objetivos”<sup>19</sup>.

En este sentido, la Declaración de Bridgetown, adoptada en la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), llevada a cabo en junio de 2002 reconoce los siguientes tres grupos de amenazas:

---

<sup>15</sup> *Cfr., Ídem.*

<sup>16</sup> Centro de Investigación en Seguridad Nacional, [en línea], dirección URL: <http://www.cisen.gob.mx/>, [consulta: 4 marzo 2010].

<sup>17</sup> *Cfr., Barry Buzan, et al., op. cit., p. 86.*

<sup>18</sup> *Cfr., Sandra Kanety Zavaleta Hernández, La evolución del concepto de seguridad internacional: del enfoque tradicional militar al de la seguridad humana, México, 2007, Tesis Maestría (Maestría en Estudios en Relaciones Internacionales)- UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, p. 6.*

<sup>19</sup> Francisco Luna, *op. cit., p. 194 y 195.*

- ◆ Las amenazas relacionadas con la seguridad convencional o defensa clásica: implican el empleo de fuerzas militares, en sentido tradicional de defensa, contra la agresión externa de un Estado: las disputas territoriales, la agresión armada, la proliferación de armas de destrucción masiva, por ejemplo.
- ◆ Las amenazas a la seguridad: se les hace frente mediante el fortalecimiento de la democracia, de la gobernabilidad y del desarrollo económico y social: la pobreza extrema, la inestabilidad económica, la fragilidad de los gobiernos democráticos, los abusos contra los Derechos Humanos, las enfermedades endémicas, los desastres naturales, entre otros.
- ◆ Las amenazas no tradicionales a la seguridad. A pesar de tener como origen las acciones de actores no-estatales, representan un peligro al exponer al Estado, a sus instituciones y a la ciudadanía a grandes riesgos, por ejemplo: el terrorismo, el narcotráfico, la corrupción, el tráfico ilícito de armas, los niveles elevados de violencia e inseguridad pública<sup>20</sup>.

De igual manera, la Declaración sobre Seguridad de las Américas, aprobada el 28 de octubre de 2003<sup>21</sup> establece que existen nuevas amenazas, además de aquellas que afectan la seguridad de los Estados del Hemisferio de forma tradicional. Éstas son:

- El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos;

---

<sup>20</sup> Cfr., José Morocomia, *Seguridad, Defensa y Desarrollo Integral*, [en línea], Dirección URL: [http://www.cantv.com.ve/Portales/Cantv/Data/Eventos/SemanaSeguridad\\_2k8/Tte-Cnel\\_MorocoimaSDDI.pdf](http://www.cantv.com.ve/Portales/Cantv/Data/Eventos/SemanaSeguridad_2k8/Tte-Cnel_MorocoimaSDDI.pdf), [consulta: 4 marzo 2010].

<sup>21</sup> Organización de Estados Americanos, *Declaración sobre Seguridad de las Américas* [en línea], 28 octubre 2010, 14 pp., Dirección URL: [http://www.oas.org/juridico/spanish/decl\\_security\\_sp.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/decl_security_sp.pdf), [consulta: 6 noviembre 2010].

- La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los estados;
- Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente;
- La trata de personas;
- Los ataques a la seguridad cibernética;
- La posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y
- La posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.<sup>22</sup>

Esta segunda Declaración reafirma la atención en las nuevas amenazas que se mencionaron en la primera. El objetivo de esta investigación centra nuestra atención en este último tipo de amenazas, que son consideradas nuevas porque, según Andrés Fontana<sup>23</sup>, “la sumatoria de su transnacionalización más su nuevo carácter global, sus interconexiones, y su magnitud, han desactualizado los enfoques en materia de seguridad y trascendido las previsiones y pautas tradicionales con que los Estados intentaron tradicionalmente atender a su seguridad y a la de sus ciudadanos.”<sup>24</sup>

Este mismo autor agrega como característica de las nuevas amenazas que sus objetivos no se orientan hacia los blancos tradicionales de la seguridad, como son la soberanía de los Estados, su territorio, su poder militar o su autonomía de

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>23</sup> Investigador en Relaciones Internacionales. Profesor titular y director del Instituto de Cooperación Internacional de la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM). Consultor del Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Washington, D.C., 2000–2001. Director del Centro de Estudios sobre Seguridad Internacional, Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN). 1994–1999.

<sup>24</sup> Andrés Fontana, *Nuevas amenazas: implicancias para la Seguridad Internacional y el empleo de las Fuerzas Armadas* [en línea], Documento de Trabajo N° 103, 2003, Universidad de Belgrano, Buenos Aires, 36 pp., Dirección URL: [http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt\\_nuevos/103\\_fontana.pdf](http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/103_fontana.pdf), p. 6, [consulta: 2 octubre 2010]

decisión; sino que afectan principalmente a las personas, la población civil, las comunidades y sus valores o incluso la integridad de sus instituciones.<sup>25</sup>

Por su parte, el Departamento de Defensa de Estados Unidos señala al terrorismo, los ataques cibernéticos y al cambio climático como algunas de las nuevas amenazas para su seguridad y que han cobrado el mismo grado de importancia que las guerras. En lo que se refiere a los problemas ambientales, éstos se han convertido en “un factor potencial de inestabilidad o conflicto en el mundo; [...] el Pentágono, por lo tanto, plantea operaciones en las que el aumento de los niveles del mar y la reducción de hielo en el Ártico sean factores en la planificación militar”<sup>26</sup>.

Lo anterior nos remite a los problemas de ampliación de la agenda de seguridad a los que se hacía alusión en el apartado anterior, pues propicia el uso de herramientas militares sin un objetivo preciso como solían ser los ejércitos o los territorios de otros Estados. Nos encontramos frente a enemigos invisibles que no justifican la acción de las fuerzas armadas para su control, en el caso del cambio climático, o su disuasión, hablando de grupos terroristas.

Especialmente esta última amenaza representa un verdadero reto al Estado contemporáneo, aunque eso mismo le ha servido de respaldo para justificar políticas en contra de quienes llevan a cabo actos considerados terroristas. Esta actitud ha sido tomada por Colombia durante la presidencia de Álvaro Uribe; por tal razón dedicamos un apartado a analizar cómo se concibe esta amenaza entre la comunidad internacional.

---

<sup>25</sup> Cfr., *Ibíd.*, p. 4.

<sup>26</sup> CNN México, *Estados Unidos identifica nuevas amenazas a su seguridad nacional* [en línea], CNN México, Sección Internacional/U.S., Lunes, 01 de febrero de 2010 a las 19:27, Dirección URL: <http://mexico.cnn.com/mundo/2010/02/02/estados-unidos-identifica-nuevas-amenazas-a-su-seguridad-nacional>, [consulta: 2 octubre 2010].

### 1.3. Terrorismo en la agenda internacional

Nos encontramos con un primer obstáculo al no poder definir con claridad qué implica el término terrorismo. Si bien suele asociarse directamente con la violencia, queda claro que no todos los tipos de uso de la fuerza, por medio de la violencia sistemática, son reconocidos como actos de terrorismo. Por otro lado, se puede afirmar que “así como hay diversidad en las nociones particulares que se tiene del uso de la violencia, de igual forma encontramos perspectivas distintas acerca del fenómeno del terrorismo”<sup>27</sup>

Por lo anterior cabe destacar las palabras dichas por el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, ante el Consejo de Seguridad de dicha organización: "El único denominador común de las diferentes variantes de terrorismo es el uso calculado de violencia letal contra civiles para fines políticos"<sup>28</sup>

El concepto de terrorismo ha cambiado según la época y el contexto al que se quiera aplicar, por lo que, tal como ocurre con la tipificación de las amenazas, los distintos actores de las relaciones internacionales enuncian lo que según sus intereses, es el terrorismo. Esto, a su vez, hace difícil alcanzar un consenso a nivel internacional. Lo que sí queda claro, es que ha sido un tema importante de la agenda internacional al menos desde la década de los 70 del siglo pasado<sup>29</sup>

En adelante se revisan algunos conceptos que servirán de base para nuestro análisis y que justifican la importancia de este tema en la agenda internacional. En primer lugar, cabe destacar que el terrorismo no es un fenómeno nuevo, ni en los hechos ni en la legislación internacional que pretende evitarlo. Por lo tanto, a continuación destacamos la definición que sobre este término ofrece la Convención de Ginebra para la Prevención y la Represión del terrorismo de 1937.

---

<sup>27</sup> Francisco Luna, *op. cit.*, p. 44.

<sup>28</sup> Presidencia de la República, *Política de Defensa ...*, *op. cit.*, p. 24.

<sup>29</sup> Leonardo Curzio, *Retos de Naciones Unidas: El Terrorismo* [en línea], Senado de la República, 15 pp. Dirección URL: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/organismos\\_internacionales/Content/eventos/docs/forosiglo21/leonardocurzio.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/organismos_internacionales/Content/eventos/docs/forosiglo21/leonardocurzio.pdf), p. 1, [consulta: 22 septiembre 2010].

Esta convención define al terrorismo en su primer capítulo como “los actos criminales dirigidos hacia Estados, y que tienen como objetivo atemorizar a personas específicas, a grupos o a la población en general”<sup>30</sup>. El artículo dos numera los actos que se consideran terroristas:

- Los actos intencionados dirigidos contra la vida, integridad física, la salud o la libertad de las siguientes categorías:
  - Los jefes de Estado o las personas que ejercen sus competencias o los que los sustituyen.
  - Los cónyuges de las personas mencionadas en el párrafo anterior.
- Los actos de sabotajes o los daños infringidos intencionalmente a los bienes públicos o a los bienes que están al servicio de la población pertenecientes a contratistas o los bienes que están bajo su supervisión.
- Provocar un peligro general que amenaza la vida humana.
- Los intentos para cometer algunos de los actos mencionados.
- La fabricación o la posesión de algún tipo de armas o cualquier categoría de explosivos o materias para cometer cualquier delito de los crímenes mencionados en este artículo.<sup>31</sup>

13

Lo anterior refuerza el argumento de que el terrorismo no es un fenómeno nuevo; y se puede ver que, aun en un contexto donde existían menos actividades relacionadas con el mismo, la definición tampoco era muy clara. Por otro lado, se observa que la posición de la comunidad internacional con respecto a la misma ha ido cambiando, pues el consenso es cada vez más difícil de alcanzar con respecto a los actos que serán proscritos por la misma.

La siguiente definición a destacar es la de Bruce Hoffman<sup>32</sup>, quien en 1999 califica como terrorismo a

---

<sup>30</sup> Hassan Elyazidi, *Terrorismo internacional*, México, 2007, Tesis Maestría (Maestría en Derecho)-UNAM, Facultad de Derecho, p. 18.

<sup>31</sup> *Apud.*, *Ídem*.

...la creación deliberada y la explotación del miedo mediante la violencia o la amenaza de violencia cuyo objetivo es el cambio político. ... El terrorismo está específicamente diseñado para tener efectos psicológicos a largo plazo más allá de la(s) víctima(s) inmediatas y objeto del atentado terrorista... para crear poder allí donde no lo hay o para consolidar el poder allí donde hay poco. A través de la publicidad que genera su violencia, los terroristas pretenden conseguir la influencia y el poder de los que carecen para forzar el cambio político tanto a escala local como internacional<sup>33</sup>.

Tampoco el combate al terrorismo es reciente, “es, podemos afirmar, un tema tradicional en la agenda internacional. Por lo menos desde la década de los setenta del siglo pasado, la expresión terrorista está en el centro de las preocupaciones del sistema internacional”<sup>34</sup>. Sin embargo, resulta evidente que a partir de 2001, con el inicio de la llamada “cruzada internacional contra el terrorismo”, aquél se convirtió en centro de la agenda internacional. De esta forma, el mundo cerró filas en contra de cualquier acto que se pudiera considerar terrorista según el discurso de la principal potencia, Estados Unidos.

Por tal razón y dada la marcada participación de dicho país en la política exterior de Colombia, de la cual se ahondará en los siguientes capítulos, enunciamos a continuación la definición del Título 22 del Código de los Estados Unidos (*U.S. Code*), Sección 2656f: término "terrorismo" significa violencia premeditada, políticamente motivada perpetrada contra objetivos no-combatientes por grupos subnacionales o agentes clandestinos, generalmente con la intención de influenciar a una audiencia.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Bruce Hoffman cuenta con una *Scholar-in-Residence for Counterterrorism* de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) de 2004 a 2006. Ha estudiado sobre terrorismo e insurgencia por más de treinta años. Director del *Center for Peace and Security Studies* y del *Security Studies Program*, Profesor de la *School of Foreign Service*.

<sup>33</sup> Francisco Luna, *op. cit.*, p. 48, *Apud*.

<sup>34</sup> Leonardo Curzio, *op. cit.*, p. 1.

<sup>35</sup> s/autor, *¿Qué es el terrorismo?*, [en línea], dirección URL: [http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/bfdossierS\\_Terrorismo\\_quees.htm](http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/bfdossierS_Terrorismo_quees.htm) [consulta: 4 marzo 2010].

La focalización de la agenda de seguridad en el tema del terrorismo se ve reflejada en las numerosas resoluciones que ha aprobado el Consejo de Seguridad a este respecto. Entre ellas, la resolución 1373, aprobada el 28 de septiembre de 2001, es de especial importancia por haber sido la primera que obliga a los Estados a combatir el financiamiento a grupos terroristas y el refugio de estas organizaciones en sus territorios, con el objetivo de “golpear a los terroristas reales o potenciales en las áreas más sensibles (dinero, armas y santuarios), para neutralizarlos”<sup>36</sup>.

De esta manera, si algún Estado tuviera la intención de promover o tolerar cualquier manifestación de terrorismo, sería condenado por la comunidad internacional. Por otro lado, cabe destacar la importancia que esta resolución le da a los nexos “entre el terrorismo internacional y la delincuencia transnacional organizada en sus diversas manifestaciones desde narcotráfico, lavado de dinero, tráfico de armas hasta la circulación ilícita de materiales nucleares, químicos, biológicos y otros materiales potencialmente letales”<sup>37</sup>.

El reconocimiento de condiciones que facilitan la acción de grupos terroristas promueve un compromiso directo por parte de los gobiernos de los Estados y los hace responsables de aquella. Esta resolución también es importante por ser promovida en el nuevo contexto de la seguridad internacional, marcada por los conocidos atentados del 11 de septiembre de 2001 (11-S) y, por lo tanto, bajo criterios diferentes que se irían desarrollando de ahí en adelante.

La siguiente en importancia, según los estudiosos del tema, sería la Resolución 1377, que al respecto declara “que los actos de terrorismo internacional constituyen una de las amenazas más graves para la paz y la seguridad

---

<sup>36</sup> Leonardo Curzio, *op. cit.*, p. 3.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 6

internacionales en el siglo XXI” y que “los actos de terrorismo internacional constituyen un desafío para todos los Estados y para toda la humanidad”<sup>38</sup>.

Al respecto, un grupo de expertos encargados de emitir recomendaciones al Secretario General de Naciones Unidas en cuanto a las formas de combatir el terrorismo se enfocó en tres aspectos<sup>39</sup>:

- Disuasión. La ONU tiene más posibilidades de generar cambios, o al menos un grado de conciencia sobre las debilidades estructurales del mundo actual en términos económicos, políticos, culturales y religiosos; en el ámbito de las normas, los derechos humanos, la justicia y las comunicaciones.
- Negar posibilidad de acción a los grupos terroristas. Contra las capacidades tanto económicas como logísticas y operativas de dichas organizaciones a través de diversos instrumentos con que cuenta la comunidad internacional para estrechar sus márgenes de operación, como los que recomienda la resolución 1373, de la cual se habló anteriormente.
- Cooperación como instrumento privilegiado de las relaciones internacionales. Un orden más justo y equilibrado para que las tensiones y las fricciones no se incrementen y den a los terroristas espacios para operar y fortalecerse. La cooperación se tiene que dar en todos los ámbitos en lo que se refiera a la coordinación de esfuerzos de todas las instancias involucradas en el combate al terrorismo.

La cooperación incluye desde la propuesta de legislaciones “modelo” o “tipo” que pueda ayudar a los países a hacer compatible su legislación interna con los instrumentos internacionales hasta la cooperación en el financiamiento del desarrollo y el control de la proliferación de armas de destrucción masiva.

---

<sup>38</sup> Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, *Declaración 1377* [en línea], 12 de noviembre de 2001, 3 pp., Dirección URL: [http://www.cinu.org.mx/multi/ter/documentos/sres1377\(2001\).pdf](http://www.cinu.org.mx/multi/ter/documentos/sres1377(2001).pdf), [consulta: 4 octubre 2010].

<sup>39</sup> Cfr., Leonardo Curzio, *op. cit.*, p. 7.

Este tipo de acciones no sólo involucra a los Estados, también debe haber cooperación sistemática entre la ONU y otros organismos, de manera que los progresos en la materia sean sostenidos. También se recomendó estudiar los vínculos entre terrorismo y delincuencia organizada en cualquiera de las manifestaciones<sup>40</sup>.

Lo anterior es meramente un reflejo en las instituciones internacionales, léase el Consejo de Seguridad, del giro que dio la concepción sobre la seguridad nacional e internacional y sus amenazas, pues anteriormente el terrorismo y la criminalidad eran considerados como simples riesgos a la misma. En parte, esta nueva concepción de la dimensión del problema que implican tiene que ver con la “escala de daño” que pueden causar, pues ahora pueden utilizar armas de destrucción masiva.<sup>41</sup>

La preocupación por el acceso que las organizaciones terroristas puedan tener a este tipo de armamento es una hipótesis válida desde la caída de la Unión Soviética, pues mucho del material químico, biológico e incluso nuclear con que contaba quedó repartido entre los numerosos estados nacionales que se formaron en esta época<sup>42</sup>.

La posibilidad de que los grupos terroristas cuenten con armas de destrucción masiva ha provocado entre la población un sentimiento de vulnerabilidad del Estado e incapacidad del mismo por mantener su seguridad. Al mismo tiempo, representa un reto para un Estado democrático como Estados Unidos, pues implica infringir sus principios y excusar acciones anti-democráticas.

Como dijimos anteriormente, una característica que distingue a las amenazas de la seguridad nacional es que requieren, permiten y justifican el uso de medidas extraordinarias para su combate. El aliciente que tienen hoy los actos terroristas

---

<sup>40</sup> Cfr., *Ídem.*, p. 8.

<sup>41</sup> Cfr., José L. González Cussac, *Nuevas Amenazas a la Seguridad Nacional: Los desafíos del nuevo terrorismo [en línea]*, España, Revista Virtual de Inteligencia, Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CEIM), Dirección URL: [http://revistadeinteligencia.es.tl/SEGURIDAD-NACIONAL\\_NUEVAS-AMENAZAS.htm](http://revistadeinteligencia.es.tl/SEGURIDAD-NACIONAL_NUEVAS-AMENAZAS.htm), [consulta: 2 octubre 2010].

<sup>42</sup> Leonardo Curzio, *op. cit.*, p. 2.

es que tienen un impacto directo sobre la población; no sólo en términos de quiénes son las víctimas, sino de quién se siente amenazado.

Los atentados del 11-S, de los cuales se habló anteriormente, reforzaron esta posición, dando a los gobiernos mayor capacidad de acción para combatir el fenómeno. De igual manera, se volvió a dar, a los servicios de inteligencia, la importancia que ostentaban durante la Guerra Fría, con la variante de incluir un sector especializado en contra del terrorismo.

La posición de México al respecto fue establecida por el embajador Eduardo Navarrete:

Lo que ocurrió hace unas semanas en Estados Unidos es un llamado que alerta a todas las naciones para luchar por la paz. Por eso el apoyo de México a Estados Unidos y a los países democráticos y libres en la lucha contra el terrorismo no puede aceptar ambigüedad [...] Los actos de terrorismo internacional constituyen un atentado contra la humanidad, socavan los cimientos de la convivencia civilizada entre las naciones y representan una clara amenaza a la paz y la seguridad internacionales. No existe justificación alguna para el terrorismo [...] <sup>43</sup>

18

El ánimo que imperaba en México no era muy diferente del que existía en el resto del mundo, por lo que la opinión internacional con respecto al panorama descrito anteriormente ponía en aprietos el proceso de paz que había ido desarrollando el estado colombiano. Sin embargo, es importante mencionar que el discurso antiterrorista en ese país tampoco es nuevo. Ya en 1999 Alfonso López Michelsen<sup>44</sup> declaró que las guerrillas colombianas eran:

---

<sup>43</sup> *Apud.*, Leonardo Curzio, *op. cit.*, p. 11 y 12.

<sup>44</sup> Político liberal, presidente de la República entre 1974 y 1978, nacido en Bogotá, el 30 de junio de 1913. Hijo del ex presidente liberal Alfonso López Pumarejo lo cual limitó su intervención en la política colombiana. A su regreso a Colombia en 1960, después de exiliarse en México, López Michelsen fundó el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL), como expresión de rebeldía y con el propósito de resguardar al liberalismo de los riesgos que implicaba la instauración del bipartidismo en el poder. Durante la administración de Lleras Restrepo, López Michelsen aceptó ser el primer gobernador del nuevo

[...] unas bandas terroristas... que atacan los poblados en horas de la noche, fusilan o asesinan a las gentes independientemente, ponen deliberadamente minas quiebrapatas en distintos lugares del territorio, y en las ciudades practican el secuestro como medida de financiamiento<sup>45</sup>.

Más adelante se ahondará en las medidas adoptadas por el gobierno colombiano a este respecto, pero cabe destacar que la posición asumida por la mayor parte de la comunidad internacional en materia de terrorismo, sobre todo en el marco de las resoluciones del Consejo de Seguridad antes mencionadas, ha dificultado la existencia de negociaciones con los grupos guerrilleros.

Si bien han continuado aquellas con fines humanitarios y de intercambio de prisioneros, no se ha podido negociar un fin a los enfrentamientos armados. La anexión de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) a la lista de organizaciones terroristas de Estados Unidos y de la Unión Europea cierra las puertas a cualquier tipo de acuerdo con la guerrilla; más aún, se les considera como tales y se reconoce sus nexos con grupos internacionales de este tipo; por lo tanto, forman parte de las amenazas a la democracia y a la nación<sup>46</sup>.

---

departamento del Cesar, entre 1967 y 1968; y después ministro de Relaciones Exteriores, entre 1968 y 1970, desde donde le correspondió la creación del Grupo Regional Andino y el estudio de las reformas a la constitución de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Su presencia en un gobierno del Frente Nacional fue muy significativa, ya que se había opuesto a la política de alternancia del poder. Después de una disputa con Carlos Lleras Restrepo, quien buscaba la reelección, López resultó elegido por la Convención como el candidato oficial para el periodo 1974- 1978. En 1982 aspiró nuevamente a la Presidencia de la República, luego de ser lanzado oficialmente en la Convención Liberal realizada en Medellín en septiembre de 1981, pero fue derrotado por el candidato del conservatismo Belisario Betancur. Desde entonces actuó como jefe del liberalismo.

Luz Estella Tocancipá, *López Michelsen, Alfonso* [en línea], Biblioteca Virtual Luis Ángel Arango, Banco de la República de Colombia, Dirección URL: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/biografias/lopealfo.htm>, consulta: 12 octubre 2010.

<sup>45</sup> *Apud*, Eduardo Posadas Carbó, *Terrorismo y paz, la nueva agenda* [en línea], Ideas para la Paz, 6 pp., Dirección URL: [http://www.ideaspaz.org/articulos/download/06terrorismo\\_y\\_paz.pdf](http://www.ideaspaz.org/articulos/download/06terrorismo_y_paz.pdf), [consulta: 20 septiembre 2010], p. 1.

<sup>46</sup> *Cfr.*, Presidencia de la República, *Política de Defensa...*, *op. cit.*, p. 26.

El presidente Álvaro Uribe Vélez ha cambiado su discurso con respecto a las FARC y su calificación como grupo: pasaron de ser “los violentos” a “los terroristas”.

En sus primeras y tempranas entrevistas durante la campaña, la forma más común utilizada por Uribe para llamar a las FARC, el ELN y las AUC fue "grupos irregulares", o "actores irregulares armados". Así lo hizo en la conversación con Fernando Cepeda Ulloa, el 17 de octubre del 2000, cuando precisó que "los grupos irregulares tienen capacidad de intimidación, pero no la legitimidad para que con ellos se defina la agenda nacional"<sup>47</sup>.

Destaca el cambio drástico en el discurso a partir de los sucesos del 11-S que toma como base la lucha internacional contra el terrorismo. Producto de ella pronunció numerosos discursos frente a organismos internacionales y otros foros, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos o la Asamblea Iberoamericana de Ministerios Públicos.

20

Al dirigirse a la Asamblea Iberoamericana de Ministerios Públicos, el 22 de noviembre de 2002, el Presidente Uribe hizo alusión expresa a “los grupos terroristas” que amenazaban severamente en Colombia el Estado de Derecho: “aquí no hay un conflicto político... aquí lo que hay es terrorismo contra el pueblo”<sup>48</sup>.

Es evidente que estas organizaciones recurren al terror en las acciones que efectúan y que se enfrentan a una opinión internacional adversa unificada por los instrumentos internacionales que mencionamos anteriormente. Sin embargo,

---

<sup>47</sup> Cfr., Eduardo Posada Carbó, *El Lenguaje del Presidente Uribe frente al terrorismo* [en línea], 8 pp., Ideas para la Paz, Dirección URL: [http://www.ideaspaz.org/articulos/download/42\\_el\\_lenguaje\\_del\\_presidente.pdf](http://www.ideaspaz.org/articulos/download/42_el_lenguaje_del_presidente.pdf), [consulta: 4 marzo 2010], p. 2.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 5.

dichos actos no pueden ser considerados como terrorismo internacional ya que no representan una amenaza global.

#### **1.4. Política de Seguridad y Defensa**

Ya hemos hablado de lo que es la seguridad tanto de manera general como para un Estado, la Seguridad Nacional. También se ha establecido lo que puede ser considerado una amenaza y se ha puesto énfasis en el terrorismo y su posición en la agenda internacional. En este apartado trataremos de establecer cuáles son las medidas en términos de política que toman los Estados en torno a la defensa de su propia seguridad ante el escenario que hemos señalado.

Con el fin de establecer algunos parámetros con los cuales poder comparar la Política de Seguridad y Defensa de Colombia, de la cual se hablará con detalle en el siguiente capítulo, en este apartado intentaremos conceptualizar lo que es una política de seguridad y defensa según ha sido definida por otros Estados y por la Ciencia Política.

Desde una perspectiva tradicional, la Política de Seguridad se refiere a todas las medidas tomadas por los Estados nacionales soberanos para mantener su seguridad exterior con el objeto de garantizar la integridad de una sociedad frente a amenazas o ataques del entorno internacional. Con este fin, además de la clásica política de disuasión y alianzas, también se sirven de la política de control de armamentos y de desarme<sup>49</sup>.

Se mencionó anteriormente que las amenazas a la seguridad de un Estado ya no provienen solamente del exterior; es por eso que podemos calificar de tradicional a la visión plasmada en la definición expuesta. También se puede observar que tiene como base una perspectiva militarista de la seguridad y un fuerte arraigo por el territorio; no toma en cuenta otro tipo de amenazas a los intereses nacionales.

---

<sup>49</sup> Cfr., Dieter Nohlen, colaboración Rainer-Olaf Schultze y 161 científicos, *Diccionario de Ciencia Política: teorías, métodos, conceptos*, México, Porrúa – El Colegio de Veracruz, 2006, p. 1089.

Una visión más integral es la que presenta el Centro Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF, por sus siglas en Inglés) que señala que la Política de Seguridad Nacional es:

[...] un marco utilizado para describir de qué manera un país puede proveer seguridad para el estado y sus ciudadanos [...] busca integrar y coordinar las contribuciones de los actores que intervienen en los aspectos de seguridad nacional en respuesta a los intereses y amenazas considerados más importantes [...] Se distingue de otras políticas por el abanico de temas de los que trata, intentando perfilar las amenazas tanto internas como externas<sup>50</sup>.

Cada Estado estructura su política de seguridad nacional según le conviene, puede ser en un sólo documento o en varios. También pueden separar la noción de seguridad con la de defensa; esta última se refiere específicamente al combate de las amenazas externas y en ocasiones se expresa en los Libros Blancos de la Defensa<sup>51</sup>. Para el caso de Colombia, que es el que nos ocupa, se encuentra expresada en el documento Política de Defensa y Seguridad Democrática, publicado en 2003; y la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, de 2007. El primero indica lo que para Colombia es una política de seguridad:

En este documento presentamos la carta de navegación de lo hecho y de lo que está por hacer, para que servidores del Estado, miembros de la Fuerza Pública y ciudadanos conozcan el conjunto de nuestra política de seguridad y participen en ella.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Cfr., Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), *Política de Seguridad Nacional* [en línea], DCAF, 2005, Series Backgrounders, Dirección URL: <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=18417&nav1=5>, [consulta: 6 octubre 2010], p. 1.

<sup>51</sup> Los Libros Blancos son documentos en los que se recopilan las políticas de un Estado en determinada materia. En el caso de los Libros Blancos de la Defensa, éstos solían ser secretos, pero últimamente se ha optado por darlos a conocer, con lo cual la población se entera de los lineamientos básicos que se siguen en materia de Seguridad y Defensa.

<sup>52</sup> Presidencia de la República, *Política de Defensa... op. cit.*, p. 5.

En el mismo documento, la entonces Ministra de Defensa, Marta Lucía Ramírez de Rincón, expresa que la creación del documento implicó reunir al Ministerio de Defensa, al Comando General de las Fuerzas Militares, a la Escuela Superior de Guerra y a la Policía Nacional para armar “un documento que recoja tanto el marco conceptual como las políticas de seguridad del Gobierno [...] para estudiar y estructurar las soluciones más adecuadas a los problemas del país en esta materia.”<sup>53</sup>

Para el Estado peruano, por mencionar un ejemplo latinoamericano con el cual resaltar la visión antes expuesta, su Política se expresa en términos menos específicos:

La Defensa Nacional es el conjunto de medidas, previsiones y acciones que el Estado genera, adopta y ejecuta en forma integral y permanente, se desarrolla en los ámbitos externo e interno. Toda persona natural y jurídica está obligada a participar en la Defensa Nacional [...] es una Política de Estado que tiene por finalidad orientar la selección, preparación y utilización de los medios del Estado para la obtención y mantenimiento de la Seguridad Nacional, tanto en el frente externo como en el interno<sup>54</sup>.

23

La política de seguridad y defensa no puede considerarse como política pública, entendida ésta como las normas o lineamientos que emite un gobierno en materia de Administración Pública y que comandan en un espacio donde lo social y lo gubernamental se encuentran.

Las políticas de seguridad y defensa no tienen como objetivo el fortalecimiento de la ciudadanía, lo que quiere decir que no se consulta a la población con respecto a lo que quiere, ni para el control y aprobación de la misma, no reconoce la otredad, ni la opinión de las minorías. Pero sí es una política de Estado de

---

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>54</sup> Ministerio de Defensa de la República de Perú, *Capítulo III. Política de seguridad y defensa nacional* [en línea], en Libro Blanco de la Defensa Nacional, Ministerio de Defensa, 7 pp., Dirección URL: [http://www.mindef.gob.pe/menu/libroblanco/pdf/Capitulo\\_III.pdf](http://www.mindef.gob.pe/menu/libroblanco/pdf/Capitulo_III.pdf), [consulta: 6 octubre 2010], p. 3.

mayor importancia, con respecto a otras políticas en materia de seguridad, como pueden ser la doctrina militar y la estrategia de seguridad nacional<sup>55</sup>.

La elaboración y conducción política de la defensa, según Miguel Navarro Meza, constituye la ejecución de la facultad de gobierno que compete a las instituciones de la administración pública aplicada al sector defensa y a la función respectiva. Es además, el eje central de ordenación de las relaciones político-militares, lo que algunos estudiosos consideran la conducción política de la guerra<sup>56</sup>.

Ésta es llevada a cabo por una agencia gubernamental del más alto nivel, el ministerio o la secretaría de defensa, y debe contar con las siguientes características: una jerarquía real que asuma la condición relevante de la función de defensa; capacidad material y jurídica de decisión acorde con su cometido, lo que implica una alta capacidad en los niveles político y político-estratégico; y una estructura capaz de soportar las responsabilidades, y los avatares, de la conducción de la función de defensa y de la relación política primaria entre el Ejecutivo y las fuerzas militares<sup>57</sup>.

Este mismo autor establece que el contenido de dicha política debe cubrir los siguientes aspectos:

- Definir y conducir la relación política primaria entre el Gobierno y las fuerzas militares. Esto implica, en primer lugar, la definición de la actitud del Gobierno hacia la defensa y las fuerzas armadas, la que está determinada por consideraciones ideológicas, políticas o filosóficas del grupo que ejerce legítimamente el poder. En segundo lugar, implica la capacidad del Ejecutivo de contener y encauzar las divergencias, rivalidades o conflictos que se produzcan entre las distintas fuerzas las que son casi inevitables y, a veces, útiles o necesarias.
- Definir y ejecutar la Política de Defensa. La Política de Defensa es el instrumento primario de ejecución de la función de defensa. Es

---

<sup>55</sup> Cfr., DCAF, *op. cit.*, p. 1

<sup>56</sup> Cfr., Miguel Navarro Meza, *La conducción política de la defensa; una aproximación conceptual* [en línea], Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), 16 julio 2003, Dirección URL: <http://www.resdal.org/producciones-miembros/art-navarro.html>, [consulta: 11 octubre 2010].

<sup>57</sup> Cfr., *Ídem*.

definida [sic] por el Ejecutivo en el punto de interacción entre la política doméstica y la política internacional del Estado y, como tal, constituye el componente militar del posicionamiento del país en el Sistema Internacional. Luego de su definición [sic], compete al Gobierno ejecutar tal política, dentro de sus potestades de dirección superior, reservándose a las fuerzas militares las competencias exclusivas y excluyentes propias de su ejecución material.

- Aprobar la estrategia militar nacional y supervisar su conducción. La ejecución material de la función de defensa es primariamente una responsabilidad exclusiva de las fuerzas militares, lo que incluye la definición de la estrategia militar del país. Su aprobación sin embargo, es una responsabilidad de la autoridad política en cuanto es ésta la que responde en definitiva de la correcta ejecución de la función. Además, la estrategia nacional incide directamente en la forma como el país se posiciona en el Sistema Internacional, lo que es una cuestión fundamentalmente política.
- Proveer y asignar los recursos financieros de la defensa. Este es casi el único cometido relevante de la conducción de la defensa que no es responsabilidad exclusiva del Ejecutivo. Prácticamente toda forma de poderío militar es costosa y la defensa, como función pública, compite con las demás funciones [sic] que corresponden al Estado, algunas de las cuales son más apremiantes o políticamente más rentables. Corresponde entonces al Ejecutivo y al Congreso, conjuntamente, ponderar, priorizar y asignar los recursos públicos para la función de defensa. En la mayoría de los sistemas comparados esto incluye la provisión de los sistemas de armas y demás pertrechos fundamentales para que las fuerzas armadas puedan ejecutar materialmente la función de defensa.
- Resolver y dirigir el empleo de medios militares como instrumentos de política interior del Estado. Este es un cometido diríase tradicional de la función de defensa, que ha adquirido considerable importancia en la Postguerra Fría. Es un componente específico y aplicado de la Política de Defensa y es responsabilidad directa del Ejecutivo, como parte del diseño general de inserción del país en el Sistema Internacional, el que incluye además, elementos políticos, diplomáticos, económicos y valóricos.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> *Ídem.*

En el caso colombiano, para la ex ministra se trata de una política de Estado a largo plazo e incluye a todas las ramas del poder estatal de manera que se pueda proteger a la población y se aseguren los espacios de discusión y participación democrática en todos los niveles:

Diseñamos estrategias para hacer frente al secuestro, para desvincular a los jóvenes de las armas, para proteger la infraestructura de la Nación, para eliminar el narcotráfico y para dismantelar las estructuras de las organizaciones terroristas. [...] Sobre la base de estas estrategias hemos reunido a todo el Gobierno para establecer un plan estratégico de seguridad con prioridades, responsabilidades y programas para cada una de las entidades.<sup>59</sup>

En el párrafo anterior se deja entrever que la PDS cuenta con ciertas características particulares de acuerdo con las amenazas específicas que enfrenta Colombia y las características de su sociedad. En este sentido, regresando al ejemplo de la Política de Seguridad y Defensa Nacional de Perú:

Esta política está constituida por el conjunto de lineamientos generales para estructurar, coordinar y armonizar los esfuerzos de los campos de acción del Estado: Defensa y Desarrollo, para hacer frente a los obstáculos, riesgos, amenazas o desafíos contra la seguridad y los intereses del Estado<sup>60</sup>.

En términos de cómo se estructura la administración del Estado, “la conducción política de la defensa es una actividad permanente del Ejecutivo que abarca i) la dirección superior de la organización de la defensa, es decir del conjunto de instituciones y agencias que ejecutan materialmente la función, y ii) la ejecución de la función de defensa, dentro de las competencias y potestades de dirección que competen al nivel político”<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> Presidencia de la República, *Política de Defensa... op. cit.*, p. 8.

<sup>60</sup> Ministerio de Defensa de la República de Perú, *op. cit.* p. 3.

<sup>61</sup> Miguel Navarro Meza, *op. cit.*

La creación de la Política de Seguridad y Defensa va de la mano con la evolución del Estado moderno y del sistema internacional, así como la noción de Seguridad Nacional. Lleva implícita la idea de Estado soberano que ejerce un gobierno en un territorio delimitado y cuyas amenazas provienen siempre del exterior, de ahí el término Defensa. Las principales razones por las cuales los Estados elaboran este tipo de políticas son expresadas en el Cuadro 1.

Lo anterior sugiere que la Política de Seguridad y Defensa sea una Política de Estado, de manera que se dé una continuidad con respecto a lo que se considera urgente, importante y prioritario; al igual que la forma en que se afrontarán los riesgos y amenazas que se presenten.

Los conceptos que se han desarrollado en este capítulo servirán de base para analizar el estado del conflicto interno en Colombia durante la última década ya que, se puede vislumbrar, el Estado se enfrenta a enemigos internos que vulneran su Seguridad Nacional, de tal suerte que han sido considerados como amenazas en la Política de Defensa y Seguridad Democrática.

De igual manera, aun cuando el Estado no ha dejado de existir tras un conflicto tan largo y desgastante, la violencia que se vive al interior del mismo es percibida como una amenaza por parte del resto de los países de la región. Esto es importante porque es el marco en el que se gestó el gobierno de Álvaro Uribe y pudo haber influido en la formulación de su Política de Seguridad, es por ello que en el siguiente apartado esbozamos brevemente la situación de conflicto en el país antes de la llegada de Uribe al poder.

### Cuadro 1. Razones para elaborar una Política de Seguridad

Asegurar que el gobierno trata todas las amenazas de forma exhaustiva. Los asuntos de Seguridad Nacional tienen tal importancia que de no ser atendidos ponen en riesgo la existencia misma del Estado, de ahí que sea necesaria una política de Estado que ponga énfasis en dichos asuntos y determine el tipo de medidas que se pueden asumir en caso que la Seguridad sea vulnerada, lo cual, ya se ha dicho, justificaría el uso de medidas extraordinarias.

Aumentar la efectividad del sector de la seguridad al optimizar las contribuciones de todos los actores dedicados a la seguridad [sic]. La delimitación de funciones hace más efectiva y ágil la capacidad de respuesta ante la presencia de un riesgo o amenaza a la Seguridad Nacional. Asimismo, la inclusión de diferentes sectores de la Administración Pública permite una visión más completa de aquellos.

Guiar la implementación de las políticas. Debe existir una línea de acción que dirija la forma en que se enfrentarán los atentados a la Seguridad Nacional y las medidas preventivas que se pueden tomar al respecto; así como los organismos estatales que deben participar en cada caso.

Construir un consenso a nivel nacional. La parcialidad con respecto a la creación de una Agenda de Seguridad Nacional y la visión de que esta política responde sólo a los intereses del gobierno en turno o de un sector de la política nacional fomenta divisiones y falta de confianza en la misma lo cual, a su vez, genera falta de respaldo y limita la capacidad del Estado para defender su seguridad. Una noción consensuada de lo que amenaza al Estado deviene, por lo tanto, en mayor gobernabilidad y unión de todos los sectores políticos en torno a un mismo interés nacional.

Reforzar la confianza y cooperación regional e internacional. En un momento histórico en que las amenazas adquieren un sentido regional y mundial, la cooperación de todos los Estados se vuelve indispensable para la seguridad del resto. La definición de una Política en esta materia es también un compromiso compartido y una adquisición de responsabilidad con respecto a los Estados vecinos que puedan verse afectados por la misma amenaza o por la omisión de alguno de los países involucrados.

Fuente: DCAF, *Política de Seguridad Nacional*<sup>62</sup>

<sup>62</sup> Cfr., DCAF, *op. cit.*, p. 2.

## 1.5 Conflicto Interno Colombiano

El conflicto interno colombiano, como se le conoce al fenómeno vigente de confrontación entre las guerrillas, los grupos paramilitares de autodefensa y el gobierno de Colombia, es el más antiguo de América Latina. La mayoría de los autores coinciden en que éste comenzó a mediados del siglo XX, sin embargo, es importante destacar que sus verdaderos orígenes se encuentran en el nacimiento mismo del Estado en cuestión, por lo que éste ha vivido en lucha armada en continuas ocasiones.

Si bien Colombia comparte algunos elementos con el resto de los países latinoamericanos como son la desigualdad, el problema de repartición de la tierra, la creación de una identidad nacional y la desarticulación del territorio; éstos solamente han servido de caldo de cultivo para el desarrollo de un conflicto político *sui generis*. Dicha situación conjuga elementos que explican parte del desarrollo de Colombia como nación, entre los que destaca el elemento geográfico, su estructura social oligárquica y excluyente y la alineación de sus políticas con las de Estados Unidos (*Respice Polum*<sup>63</sup>).

Con respecto a las características geográficas del país (*Ver Mapa 1*), cabe mencionar que la existencia de zonas de selva, sabana, cordilleras y puntos montañosos se encuentra relacionada con la presencia y desarrollo de los grupos armados en ellas.<sup>64</sup> Lo accidentado del territorio propicia la desarticulación del

---

<sup>63</sup> Tendencia histórica colombiana instaurada por Marco Fidel Suárez, una vez Estados Unidos se estableció como potencia en el sistema internacional según la cual este país se vuelve el punto de referencia para todos los aspectos políticos de Colombia. (ampliar cita)

<sup>64</sup> La Amazonia, zona selvática en cuya parte inferior se encuentran las últimas manifestaciones del macizo Guyanés, tales como la serranía de La Macarena y la serranía de Chiribiquete; la Orinoquia, que es zona de sabana y va hasta la región limítrofe con Venezuela; la cordillera de los Andes, que se trifurca a partir de la frontera con Ecuador y origina las cordilleras Oriental, que se prolonga hasta Venezuela; Central; y Occidental (contrario a lo que sucedió en la mayor parte de los países de la región, el foco de desarrollo en Colombia fue la región Andina, donde están las tres principales ciudades, Bogotá, Medellín y Cali); y una serie de accidentes montañosos: la serranía de Baudó y del Darién, hacia la frontera con Panamá; al norte, un macizo aislado, la Sierra Nevada de Santa Marta, singular por su biodiversidad; un poco más al sur, otra pequeña formación, la serranía de San Lucas; y por último, más al norte, en el corazón de la sabana, los Montes de María.

Gustavo Salazar, *Mirada crítica al conflicto armado colombiano* [en línea] [en dos partes], Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 44 pp., Publicaciones sobre Colombia, Dirección URL:



Por su parte, la estructura social ha sido durante toda su historia, excluyente. A mediados del siglo pasado, la clase oligárquica, conformada por terratenientes, industria e instituciones como el Estado, el ejército y la Iglesia, era a su vez la que detentaba, controlaba y conformaba a la élite política. De esta manera, los intereses nacionales giraban en torno a los dueños de las tierras y los negocios, tanto colombianos como extranjeros, lo cual descuidaba las necesidades del resto de la población e impedía los grandes cambios estructurales que requería el país.

Esta situación generó un descontento generalizado. Estudiantes, campesinos, obreros y otros sectores populares encontraron la alternativa que el país necesitaba en el proyecto nacionalista que proponía, Jorge Eliécer Gaitán. El caudillo confrontó a los terratenientes y capitalistas urbanos en nombre de los trabajadores. Su asesinato en 1948 dio lugar a un gran descontento y reacción violenta conocida como “El Bogotazo”.

La identificación de la población colombiana con Gaitán era tal y el descontento con la situación política y social estaba tan extendido que dicho acontecimiento desencadenó numerosos enfrentamientos de la población civil con las fuerzas del Estado y poco a poco este ánimo se fue extendiendo hacia otras zonas rurales y hacia las principales ciudades, lo cual dio como resultado cinco años de conflicto que ha sido denominado “La Violencia”<sup>65</sup>.

En 1953 toma el poder Gustavo Rojas Pinilla y establece un régimen militar que pone fin a la violencia en las ciudades, muchos grupos entregan las armas pero otros se repliegan hacia zonas rurales donde comienzan a formarse nuevos grupos guerrilleros. Rojas Pinilla promovió la creación del Movimiento de Acción Nacional en 1956, un intento de acuerdo entre los bandos liberal y conservador que le restó popularidad entre los oligarcas y la clase política. En 1957 se exige su

---

<sup>65</sup> No existe consenso entre los autores sobre la fecha de inicio y fin de La Violencia. Algunos consideran que éste se extendió de 1945 a 1965, período de confrontación entre los partidos/ejércitos liberal y conservador. Otros, como en este caso, lo denominan así hasta que la población civil se inmiscuyó más directamente tras el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán, como en la presente reseña histórica.

El breve recuento histórico en esta introducción fue tomado de: Grace Livingstone, *America's backyard. The United States and Latin America from the Monroe Doctrine to the War of Terror*, Zend Books, 2009, pp. 116 y 117.

deposición y es sustituido por una junta militar que a su vez daría paso a un período de relativa paz y estabilidad política.

Este período, que comienza en 1958 se denomina Frente Nacional, un acuerdo entre los dos partidos oligárquicos, el Liberal y el Conservador, el cual garantizaba la alternancia del poder para evitar la lucha armada. Aunque el Frente logró la relativa paz en Colombia durante veinte años, muchos sectores de la sociedad quedaron excluidos de la toma de decisiones, pues la alternancia también implicaba que ningún otro partido político tenía posibilidad de llegar al poder. Estas circunstancias trasladaron la violencia a las zonas rurales.

Es por esta razón que grupos con ideologías ajenas a los dos partidos tradicionales comenzaron a buscar hacerse escuchar por otros medios y se conformaron las cuatro principales grupos guerrilleros: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en 1966, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) en 1964, el Ejército Popular de Liberación (EPL) en 1967 y el Movimiento 19 de abril (M-19) en 1973.<sup>66</sup>

32

Cuando la lucha entre los dos principales bandos terminó y se pactó un frente unido éste se avocó principalmente a combatir a las guerrillas de izquierda que se habían conformado y se iban consolidando haciéndose del control de ciertos territorios. A partir de este momento, la estrategia del gobierno osciló entre el enfrentamiento militar y la negociación política sin resultados definitivos por ninguno de los dos medios.

Durante la década de los setenta, ante las continuas extorsiones de las guerrillas hacia los terratenientes y dada la incapacidad del Estado para garantizar la protección de sus vidas y sus bienes, aquellos reaccionaron con la conformación de grupos de autodefensa armada. Entre los principales se puede mencionar: Muerte a Secuestradores (MAS) que en 1981 actuaba contra el M-19, Cooperativa

---

<sup>66</sup> Para más detalles sobre este período y los antecedentes revisar: Víctor Hugo Calderas García, "Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (1949-2005). De la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha", en Tesis: Alcances y estrategias en la guerra de guerrillas. Un análisis histórico de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), México, 2009, UNAM-FCPS, pp. 53-154.

de Vigilancia y Seguridad Privada (CONVIVIR) en 1995, producto de la Ley 356 durante el período de Samper. Posteriormente se constituirían en las Autodefensas Unidas de Colombia (de las cuales se habla más adelante) y tras su parcial desmovilización, en las BACRIM (Bandas Criminales).

En un principio fueron tolerados por el Estado y llegaron a trabajar en conjunto hasta otorgarles cierta legitimidad jurídica<sup>67</sup>; pero dadas las atrocidades que estos grupos también cometían contra la población civil, perdieron legitimidad y se convirtieron en frentes a combatir para las fuerzas militares colombianas. Comenzaron a fortalecerse como tales a finales de la década de los 80.

Los períodos en que el gobierno buscaba la solución negociada al conflicto se tendía a descuidar el aspecto militar y se traducían en un respiro y fortalecimiento para las guerrillas mientras que se debilitaba al Estado políticamente. Esto, a su vez, alentaba la lucha de los paramilitares de ultraderecha que se sentían agredidos ante la permisividad del Estado y así continuaban legitimando su existencia y expansión.

Esto sucedió durante el período del presidente Betancur (1982-1986), quien intentó solucionar el conflicto vía la negociación, pero ésta fracasó. Ya para estas fechas el narcotráfico comenzaba a formar parte indispensable del financiamiento de los grupos armados. Tanto las guerrillas como los grupos de autodefensa se involucraron en el negocio de la droga; primero, mediante acuerdos con los narcotraficantes para permitirles el paso por los territorios que cada uno controlaba; posteriormente, tomando parte ellos mismos de todo el proceso de producción. Los cárteles más importantes fueron el Cártel de Medellín, liderado

---

<sup>67</sup> El decreto 3567 del 11 de febrero de 1994 reforma Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada, en cuyo Art. 34 se lee: "...la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada podrá expedir licencias de funcionamiento a cooperativas, juntas de acción comunal o empresas comunitarias para operar el servicio comunitario de vigilancia y seguridad privada en el área donde tiene asiento la comunidad. Podrán operar con o sin armas".

ASFADDES - CINEP - Comisión Andina de Juristas Seccional Colombiana, et al., *"Conflicto armado y Paramilitarismo en Colombia"* [en línea], Campaña Derechos Humanos: Ya!, Equipo Nikzor, Colombia, Dirección URL: <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/ya/confarm1.htm>, [consulta: 29 noviembre 2011].

por Pablo Escobar y el Cártel de Cali, que representaban otro actor que aprovechaba la falta de control del Estado para sus fines.

En 1991 se dio un cambio institucional importante que se materializó en la creación de la Constitución Política de Colombia. Con el asentamiento de bases más incluyentes y democráticas para las leyes, al menos en el papel, se atendían algunas de las demandas de las guerrillas y esto debilitaba el apoyo que la población daba a las mismas, pues ya no eran depositarios de sus demandas

Las primeras muestras de cambio con respecto a la dirección de la defensa y seguridad nacional hacia un enfoque más militarista se dieron durante el gobierno de César Gaviria (1990-1994) y su Estrategia nacional contra la violencia. También en esta época se puso en marcha la Iniciativa Andina, que otorgaba presupuesto estadounidense al combate contra el narcotráfico y los grupos insurgentes.

Posteriormente, durante la presidencia de Ernesto Samper Pizano (1994-1998) el Estado se debilitó políticamente debido a los nexos de Samper con el cartel de Cali<sup>68</sup>. A pesar de ello, fue quien más golpes asestó contra dicho cártel, no así contra las guerrillas, quienes propinaron duros golpes a las Fuerzas Armadas, al tiempo que se fortalecía el paramilitarismo. Por su parte, los desfragmentados cárteles de narcotraficantes se incorporaron en pequeñas unidades más pequeñas. Fue cuando la guerrilla y los paramilitares obtuvieron las mayores ganancias de este negocio y cuando mayor producción hubo.

Esta actividad se volvió tan importante para financiar su lucha que en algún momento los peores enfrentamientos entre ambos bandos dejaron de llevarse a cabo por motivos ideológicos y se daban por las tierras de cultivo o los corredores

---

<sup>68</sup> Durante su gobierno puso en manos de la clase política los temas de seguridad nacional que hasta entonces habían estado en manos de militares y nombró un ministro de Defensa civil con el fin de cambiar la relación de los militares con las instituciones estatales. Sin embargo, la inexperiencia de la clase dirigente en temas militares y la ruptura del diálogo con la guerrilla frenaron este intento que retomó Álvaro Uribe Vélez. *Cfr.*, Francisco Leal Buitrago, "La seguridad en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez", en Marco Cepik y Socorro Ramírez (Editores), *Agenda de Seguridad Andino-Brasileña. Primeras aproximaciones*, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL) - Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) Universidad Nacional de Colombia – Universida Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2004, pp. 175 y 176.

de salida hacia otros países, de manera que se relacionó la solución del conflicto colombiano con el combate al narcotráfico. Aunado a esto, la extorsión y el secuestro se convirtieron en formas comunes para obtener financiamiento de manera que se fortalecieron como nunca antes en su historia. Los paramilitares se duplicaron en número y en se constituyeron en las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) bajo el mando de Carlos Castaño.<sup>69</sup>

En el ámbito internacional, este escenario “proyectó la imagen de un Estado y de una dirigencia política descompuestas”<sup>70</sup>, de manera que los grupos guerrilleros se legitimaron ante la opinión pública internacional como opositores y justificaron sus actos de insurgencia. Así, “la Presidencia de Samper se caracterizó por el fortalecimiento progresivo de los actores armados ilegales y por la percepción, doméstica e internacional, de que el Estado perdía capacidad para enfrentarlos”<sup>71</sup>.

Es importante destacarlo, puesto que en ello se basa el éxito de la campaña de Andrés Pastrana, quien ya había contendido y había sido derrotado en las elecciones anteriores frente a Ernesto Samper; pero que “en el año 1997 logra cautivar al electorado con un discurso de reconciliación nacional, asumiendo la paz como una realidad factible”<sup>72</sup>.

Después de su parcial triunfo en la primera vuelta electoral, publicó su “Plan Integral de Paz”, el 8 de junio de 1988, el cual mostraba su intención por negociar con la guerrilla, destacaba la importancia de la participación de la comunidad

---

<sup>69</sup> Cfr., David E. Spencer Ph.D. et al., *Colombia Camino a la Recuperación: Seguridad y Gobernabilidad 1982-2010*, Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, Universidad Nacional de Defensa, 2011, p. 49.

<sup>70</sup> Socorro Ramírez, *Colombia y sus vecinos*, Nueva Sociedad. Democracia y Política en América Latina, No. 192, Fundación Friedrich Ebert, julio-agosto 2004, p. 145

<sup>71</sup> Apud., Javier Ricardo Vega Orozco, *Análisis del conflicto armado colombiano como creador de imaginarios colectivos para la sociedad durante el periodo Pastrana y Uribe (I) (monografía de grado)*, Bogotá D.C., Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario – Facultad de Ciencia Política y Gobierno, 2009, p. 8.

<sup>72</sup> *Ibíd.*, p. 4.

internacional y proponía buscar apoyo económico para restaurar las zonas más afectadas por el conflicto.<sup>73</sup>

Así las cosas, Pastrana llegó a la Presidencia el 7 de agosto de 1998 con el objetivo de lograr la paz mediante el diálogo con los grupos armados ilegales, especialmente con la guerrilla. En el “Plan Nacional de Desarrollo: Cambio para construir la paz 1998 – 2002” estableció las bases de su política de gobierno que pretendía convertir la “construcción de paz” en una política de Estado.<sup>74</sup>

Para lograr su objetivo, el Presidente Pastrana promovió la socialización del proceso de paz al convertirlo en “el propósito nacional que requiere el apoyo de toda la nación [sic]”<sup>75</sup>. No es que anteriormente no se haya involucrado la ciudadanía en la búsqueda de la paz, sino que el gran apoyo que tuvo el discurso pacifista de Pastrana corresponde al ánimo que imperaba en los habitantes de Colombia por querer ponerle fin a la violencia.

La población, determinada a mantenerse fuera del conflicto y mostrando su descontento con el mismo, reflejó este sentimiento en el Mandato Ciudadano por la Paz, la Vida y la Libertad. La creación de este documento fue impulsada por Red Nacional de Iniciativas por la Paz y contra la Guerra (REDEPAZ), País Libre, Fondo de Naciones Unidas para la Niñez (UNICEF, por sus siglas en Inglés) y otras organizaciones no gubernamentales<sup>76</sup>.

36

---

<sup>73</sup> Tania Galaviz Armenta, Tesis de Licenciatura: Procesos de paz en Colombia: de la política de guerra y paz en la administración de Cesar Gaviria (1990-1994) al Plan Colombia en el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), Facultad de Filosofía y Letras – UNAM, México, 2003, p. 120.

<sup>74</sup> Cfr., República de Colombia – Departamento Nacional de Planeación, *Cambio para Construir la Paz 1998 – 2002*, Colombia, Departamento Nacional de Planeación, p. 5.

<sup>75</sup> Cfr., Tania Galaviz, *op. cit.*, p. 132.

<sup>76</sup> Se trató de un acto simbólico en el que los ciudadanos, a través de un ejercicio democrático – durante las votaciones locales del 26 de octubre de 1997 --, se pronunciaron a favor de la paz en Colombia.

Cfr., NULLVALUE, “Ciudadanos proponen mandato por la paz” [en línea], periódico *El Tiempo*, sección “Información general”, Colombia, 25 marzo 1997, Dirección URL: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-554724>, [consulta: 4 noviembre 2010].

Cfr., NULLVALUE, “Mandato por la paz gana miles de adeptos” [en línea], periódico *El Tiempo*, sección “información general”, Colombia, 27 octubre 1997, Dirección URL: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-669130>, [consulta: 4 noviembre 2010].

El texto versaba lo siguiente:

De esta manera, el pronunciamiento de los ciudadanos a favor de la paz y la manifestación de su deseo de permanecer alejados del conflicto se traduciría en el éxito que obtuvo la campaña de Andrés Pastrana y el apoyo hacia sus políticas conciliadoras para solucionar el conflicto. Sin embargo, éste duraría poco ante su incompetencia política, específicamente en lo que se refiere a la creación de una zona de despeje para desarrollar el llamado proceso de paz<sup>77</sup>.

Para entonces el poder político-militar de los grupos guerrilleros, principalmente de las FARC y el ELN, había crecido considerablemente<sup>78</sup>, de manera que se encontraban en condiciones de presentar ciertas exigencias para comenzar los diálogos en pos del cese de hostilidades.

Entre ellas, se encontró la creación de una zona de despeje militar (lo cual incluía el retiro de la totalidad de la fuerza pública, jueces y fiscales) que sería otorgada por el gobierno de Pastrana en enero de 1999. Se trataba de una región de 42,000 kilómetros cuadrados, el tamaño de Suiza, al sur del país para dialogar con la guerrilla y donde ésta se pudiera concentrar sin inconvenientes de seguridad, de

---

*Tomando como eje central la defensa de la vida, la paz y la libertad, el voto se divide en dos partes plenamente diferenciadas. La primera de ellas, que asume la forma de un automandato, consagra el compromiso del ciudadano de ser constructor de paz y justicia social, defendiendo la vida en todas sus manifestaciones y deslegitimando el uso de la violencia para la solución de los conflictos.*

*Sustentados en la autoridad que se deriva de esta afirmación plena y sin condiciones del deber de la paz, en la segunda parte del tarjetón se exige a los actores de la guerra interna que busquen una salida pacífica a nuestras diferencias y respeten los derechos básicos de los ciudadanos, hoy vulnerados por prácticas como el secuestro, la desaparición forzosa, la masacre, el desplazamiento y la vinculación de menores y civiles a prácticas armadas.*

Luis Carlos Restrepo, "Mandato por la Paz: un acto de dignidad civil" [en línea], periódico *El Tiempo*, sección "Información general", Colombia, 26 de octubre 1997, Dirección URL: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-670985>, [consulta: 4 noviembre 2010].

<sup>77</sup> Cfr., Francisco Leal Buitrago, *op. cit.*, p. 176.

<sup>78</sup> Las FARC pasaron de 350 hombres en 1966 a 3,600 hombres distribuidos en 32 frentes en 1986, 7,000 hombres y 60 frentes en 1995 y en el año 2000, alcanzaron la cifra de entre 15 000 y 20 000 hombres organizados en 70 frentes de guerra. El ELN pasó de 800 hombres en 1986 a 3,000 en 1996, distribuidos en cinco frentes. En el 2000, el número de combatientes fue estimado entre 3,000 y 5,000.

Ángel Rabas y Peter Clark, *Apud.*, María del Pilar Ostos Cetina, *El conflicto armado colombiano y su vinculación con la relación México – Estados Unidos (1980-2004)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México – Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2004, p. 38.

manera que “el ejército, la policía, e incluso las autoridades civiles y judiciales cedieron el control de la zona al grupo guerrillero”<sup>79</sup>.

La zona tuvo como epicentro el municipio de San Vicente del Caguán, departamento del Caquetá, a unos 350 kilómetros al sur de la Bogotá. También formaban parte los municipios de Mesetas, Vistahermosa, La Uribe, y La Macarena, todos en el sur del departamento del Meta<sup>80</sup>. (Ver Mapa 2)

Con el fin de obtener un mayor respaldo se optó por “reposicionar [sic] el conflicto colombiano como algo que realmente afecta la región y otros países”<sup>81</sup>. Con la llamada diplomacia para la paz, Pastrana enfocó sus esfuerzos diplomáticos en “[movilizar] solidaridades y ayudas de países tan diversos como EE.UU.[sic], Cuba, y varias naciones europeas”<sup>82</sup>.

Esto último correspondió con otra estrategia del gobierno en pos de la solución del conflicto: la internacionalización del mismo. El descrédito adquirido por Ernesto Samper debido a sus nexos con grupos narcotraficantes y por retomar la tradición colombiana de “mirar al norte” había provocado un distanciamiento por parte del resto de los países de la región.

En un principio, la zona de despeje contó con la aprobación de Estados Unidos y de la comunidad internacional con países como España, Alemania, Francia, Noruega, Japón, México, Venezuela, entre otros, quienes se ofrecieron como mediadores en las negociaciones de paz<sup>83</sup>.

---

<sup>79</sup> Juan Manuel Santos, *Perspectivas de paz para Colombia* [en línea], Conflict and Peace in Colombia: Consequences & Perspectives for the Future, 5 p., Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, Ideas para la Paz, Kellogg Institute (The Helen Kellogg Institute for International Studies of the University of Notre Dame, 22 septiembre 2003, Dirección URL: [www.ideaspaz.org/eventos/download/juan\\_manuel\\_santos.pdf](http://www.ideaspaz.org/eventos/download/juan_manuel_santos.pdf), p. 1, [consulta: 1 noviembre 2010].

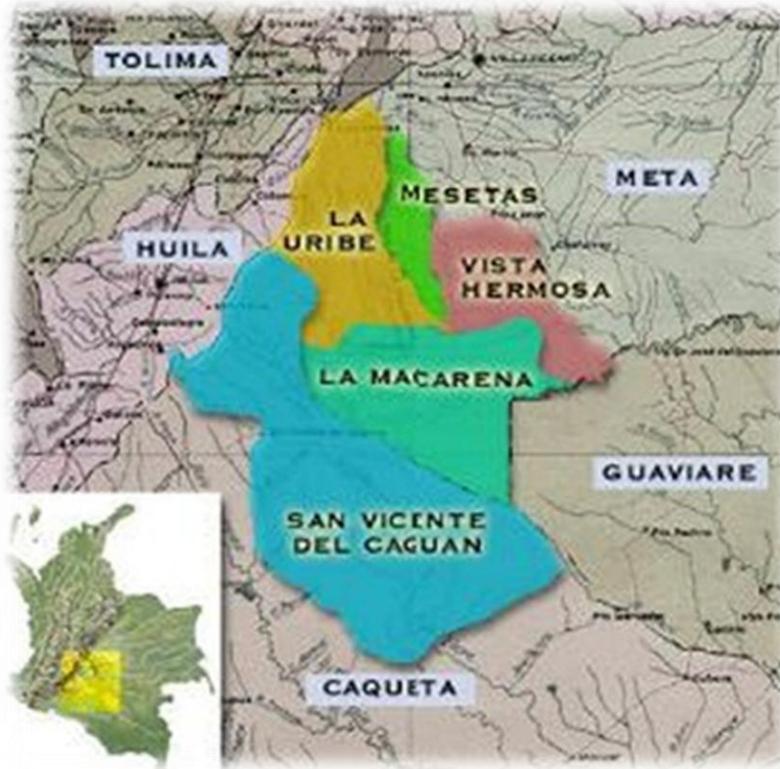
<sup>80</sup> Héctor Latorre, “Colombia, un año sin zona de despeje” [en línea], BBC Mundo, América Latina, Reino Unido, Jueves 20 febrero 2003 - 21:44 GMT, BBC World Service, Dirección URL: [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_2785000/2785549.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_2785000/2785549.stm), [consulta: 5 noviembre 2010].

<sup>81</sup> Javier Ricardo Vega Orozco, *op. cit.*, p. 9.

<sup>82</sup> Juan Manuel Santos, *op. cit.*, p. 2.

<sup>83</sup> Cfr., María del Pilar Ostos Cetina, *op. cit.*, p. 39.

## Mapa 2. Zona de despeje militar 1999



39

Fuente: Nodo 50. *Contrainformación en Red*<sup>84</sup>

Las negociaciones con las FARC no terminaron como se esperaba, ya que la disposición para entablar un convenio se reflejó sólo por parte del gobierno, pues se exigió muy poco a las guerrillas y nada de eso se cumplió, al contrario de las concesiones otorgadas. “De hecho, se intensificaron las incursiones y ataques guerrilleros a la fuerza pública y la población civil, aumentó el secuestro y la

<sup>84</sup> Plinio el Insurrecto, *La Situación de Colombia: las FARC-EP* [en línea], Nodo 50 Contrainformación en red, junio 2002, Dirección URL: <http://www.nodo50.org/arevolucionaria/articulos2/farc.htm>, [Consulta: 1 enero 2011].

extorsión, y se evidenció la participación activa de las FARC en actividades de narcotráfico, lavado de dinero y tráfico de armas.”<sup>85</sup>

De lo anterior cabe destacar la naturaleza del conflicto, puesto que su origen tiene diversas causas que convergieron en una misma época: exclusión política, exclusión social, desigualdad, lucha agraria; junto con el ambiente internacional que se dividía entre dos ideologías aparentemente antagónicas las cuales eran respaldadas por las dos grandes potencias de esa década. Si a esto agregamos las características físicas del país, la importancia de la identidad y los localismos, y posteriormente el problema del narcotráfico, se puede vislumbrar la dificultad que para los teóricos de la seguridad y de las relaciones internacionales representa analizar y explicar este conflicto.

Su supervivencia y transformación durante medio siglo y el ambiente político e ideológico en que hoy se desarrolla nos dan nuevas variables a analizar y lo hacen imposible de encuadrar en un esquema predeterminado por la teoría sin que se omita alguna de ellas o se flexibilice demasiado dicho marco metodológico. Es por ello que esta investigación se centrará en los aspectos más superficiales del conflicto en la última década y en las consecuencias internacionales de su existencia.

Aunque la lucha armada parecía haber perdido su trascendencia regional tras el fin de la Guerra Fría, es importante hacer hincapié en el ánimo que imperaba en la población, el hartazgo y animadversión hacia la violencia armada a la que era sometida por parte de las guerrillas y los paramilitares; y hacia la poca capacidad del Estado para combatirla. El involucramiento de estos grupos en actividades de narcotráfico exacerbó la violencia debido a la importancia de asegurar las rutas de tráfico y los territorios de cada bando, con lo cual los civiles colombianos fueron los más afectados.

Tal situación se convertiría en la excusa perfecta para que Estados Unidos pudiera intervenir en dicha solución, pues se mostraba reticente a combatir la insurgencia

---

<sup>85</sup> María del Pilar Ostos Cetina, *op. cit.*, p. 39

en la región; y al mismo tiempo para que el gobierno colombiano colocara a su conflicto interno como una amenaza a la seguridad regional e internacional. Posteriormente, la lucha cruzada internacional contra el terrorismo sirvió como escenario para justificar las acciones del gobierno en contra de los grupos armados ilegales en pos de la seguridad nacional e internacional.

Esto último también atrajo las miradas de los vecinos, quienes temían que el narcotráfico se arraigara en sus ciudades fronterizas; pero también de otros países como Estados Unidos que veía cada vez más debilitado institucionalmente al Estado que le servía de aliado en una región mayoritariamente poco afín a sus intereses. De ahí la importancia del conflicto colombiano como problema de seguridad para la región suramericana y como foco de alerta para Estados Unidos.



## **2. EL GOBIERNO DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ Y EL CONFLICTO INTERNO COLOMBIANO**

Con el fin de comprender el origen de la estrategia de seguridad de Álvaro Uribe y su concepción con respecto a la seguridad nacional se establecieron en el capítulo anterior las características de Colombia y de su conflicto interno desde sus inicios y con énfasis en los años inmediatamente anteriores. De igual manera, hay que puntualizar sobre las políticas instrumentadas por el Presidente que le precedió, Andrés Pastrana, en torno a la solución de la lucha armada y la manera en que trató de involucrar a la sociedad internacional en dicha solución.

42

El presente capítulo versará sobre dos cuestiones cruciales: por una parte, las características principales de la estrategia de Seguridad del Presidente Álvaro Uribe Vélez y su materialización en la Política de Seguridad Democrática; y por la otra, el desarrollo del conflicto durante su periodo presidencial. De esta manera se busca comprender los efectos que ha tenido dicha estrategia y poder hacer una evaluación de la misma.

### **2.1. Antecedentes: El gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998-2002) y su estrategia de internacionalización del conflicto**

Como se mencionó en el capítulo anterior, las negociaciones con las FARC no terminaron como se esperaba, ya que solamente el gobierno pareció dispuesto a poner todo de su parte para lograr un acuerdo. Se exigió muy poco a las guerrillas y nada de eso se cumplió, al contrario de las concesiones otorgadas. La

producción y tráfico de droga tampoco disminuyó y las fuerzas ilegales se fortalecieron.

En lo que respecta a Estados Unidos, no fue difícil que se considerara al conflicto como una amenaza a la seguridad regional, que a su vez amenazaba a su propia Seguridad Nacional. La lucha anti drogas, que se convirtió en parte de la agenda a través de la Decisión de Seguridad Nacional (1986) *Directiva 221*, justificó en adelante e hizo necesaria “la creciente vinculación de las Fuerzas Armadas en la guerra contra las drogas y, por ende, a la militarización de la estrategia antidrogas norteamericana”<sup>86</sup>

Al respecto, cabe recordar los problemas en la ampliación de la agenda de seguridad nacional pues, como se mencionó en el capítulo 1, la securitización de los temas puede llevar a una militarización de los mismos. En el caso específico de la droga, las medidas para limitar su producción podrían ser abordadas a partir de políticas de salud con diferentes resultados<sup>87</sup>.

Sin embargo, desde que Estados Unidos lo incluyó como un asunto de Seguridad Nacional formó parte de la agenda de seguridad hemisférica. Por lo tanto, se presiona a los Estados para que incorporen al narcotráfico como amenaza a su seguridad nacional y la enfrenten con todas sus herramientas. De tal manera se justifica el uso de las Fuerzas Armadas en su combate.

Regresando a la cuestión de la internacionalización del conflicto, Henry Kissinger, ex Secretario de Estado estadounidense declaró que, aún antes del atentado de septiembre de 2001, Colombia se había convertido en “el reto más serio de Estados Unidos en Latinoamérica, dada la amenaza del colapso en la

---

<sup>86</sup> Roberto González Arana, *El conflicto colombiano ante la comunidad internacional* [en línea], Universidad del Norte, 26 pp., Dirección URL: [http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/invest\\_desarrollo/9-2/el\\_conflicto\\_colombiano\\_ante\\_la\\_comunidad.pdf](http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/invest_desarrollo/9-2/el_conflicto_colombiano_ante_la_comunidad.pdf), [consulta: 2 noviembre 2010], p. 7.

<sup>87</sup> No es el caso pronunciarse totalmente a favor de esta postura, puesto que no sólo se trata de enfrentar el consumo de la misma y sus efectos nocivos en la salud de la población. Otro de los problemas que trae consigo la producción de drogas tiene que ver con el uso de tierras que tradicionalmente servirían para cultivo alimenticio y que han dejado de servir a este propósito.

governabilidad de este país sudamericano [...] La desintegración nacional de Colombia sería un golpe para el progreso económico de la región”<sup>88</sup>.

Es sabido que la cuestión del narcotráfico no es el motor de la lucha armada, pero el cambio en la configuración internacional contribuyó a que se encontrara en éste el motivo para seguir considerándolo dentro de la agenda. Mientras existía el escenario conocido como Guerra Fría la guerrilla colombiana se había apoyado en el bloque socialista<sup>89</sup> pues los preceptos comunistas eran su base ideológica. Durante la administración de Pastrana, a pesar de las acciones tomadas en pro de negociar la paz por parte del gobierno colombiano, se evidenció la participación activa de las FARC en actividades de narcotráfico, lavado de dinero y tráfico de armas<sup>90</sup>.

Sus nexos con el narcotráfico le proporcionaron autarquía, y el “no depender de nadie para sobrevivir” les hizo capaces de desestabilizar Estados vecinos apoyando los movimientos subversivos en su interior. Asimismo, demostraron su cambio de objetivos de lucha y la reconfiguración del propio conflicto<sup>91</sup>. Por lo tanto, en el periodo de Pastrana la confrontación adquirió una dimensión internacional, aunque ya desde el gobierno de Betancur<sup>92</sup> el conflicto interno fue

---

<sup>88</sup> Roberto González Arana, *op. cit.*, p. 8.

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>90</sup> *Cfr.*, Juan Manuel Santos, *Perspectivas de paz...*, *op. cit.*, p. 2.

<sup>91</sup> *Cfr.*, Roberto González Arana, *op. cit.*, p. 5.

<sup>92</sup> Presidente de Colombia de 1982 a 1986 por el Partido Conservador, exponente de su ala más progresista y más preocupada por los problemas sociales. Su gestión estuvo inextricablemente ligada a la búsqueda de la paz: paz en su país, que persiguió poniendo en marcha unos procesos de diálogo, cese de hostilidades y reinserción con los principales grupos guerrilleros, pero que no tuvieron los resultados apetecidos; y paz, también, fuera de Colombia, en Centroamérica, a través del foro intergubernamental conocido como el Grupo de Contadora, el cual generó una dinámica imparable hacia la superación de los conflictos en la región.

Pero el paso que más expectación levantó fue la aprobación por el Congreso el 16 de noviembre de 1982 de la Ley de Amnistía elaborada por los diputados y el Ejecutivo, la cual exoneraba de toda cuenta con la justicia a 250 de los 346 detenidos políticos y a aproximadamente 6.000 guerrilleros. La medida de clemencia cubría a los “autores, cómplices o encubridores de hechos constitutivos de delitos políticos”, como la rebelión, la sedición o la sublevación, pero no a quienes hubieran cometido otros delitos, como los homicidios fuera de combate y los asesinatos perpetrados con torturas o de víctimas inermes. A cambio de entregar sus armas y reintegrarse en la vida civil, los insurgentes obtendrían del Estado ayuda económica en los campos de la vivienda, la agricultura, la sanidad y la educación. En este sentido, Betancur enfatizó la necesidad de combatir “los agentes ocultos” y las “causas estructurales” de la subversión.

reconocido como problema de Estado. Entre las condiciones que influyeron en la posición del resto de los países se encuentran:

[...] la potenciación de la guerrilla como factor de amenaza interna y para la estabilidad de la región. La renovada capacidad ofensiva del ejército regular ha ido acompañada de un incremento en las acciones irregulares (como los actos terroristas) por parte de la guerrilla. Esto, enmarcado en el nuevo escenario internacional post 11 de septiembre, y exacerbado por actitudes hostiles como las del presidente Chávez, resalta las implicaciones externas de nuestro conflicto e influyen en la definición de las alianzas internacionales para buscar una solución al tema de la seguridad en Colombia<sup>93</sup>.

Es por ello que Pastrana toma como uno de los ejes de su administración “restablecer a Colombia y sus condiciones como un factor desequilibrante para el hemisferio”<sup>94</sup>. Anteriormente se ha hablado del discurso pacifista que lo llevó a la Presidencia y qué ánimo imperaba entre la sociedad para que obtuviera tal respaldo. Pero no sólo se quería paz al interior, también entre los países vecinos comenzaba a existir preocupación por las repercusiones que el conflicto pudiera tener en sus respectivos territorios. Al respecto, Augusto Ramírez Ocampo establece:

Andrés Pastrana llegó al poder con la bandera de una solución política negociada al conflicto armado y una “Diplomacia para la Paz”. Ante una inminente “internacionalización del conflicto”, es decir, ante una situación que comenzaba a comprenderse como una amenaza a la paz y la seguridad regional y hemisférica, el Gobierno de Colombia optó por la “internacionalización de la paz”, convocando a la comunidad internacional al conocimiento, la comprensión y la cooperación en la

---

Centro de Estudios y documentación Internacionales de Barcelona (CIDOB), *Belisario Betancur Cuartas* [en línea], CIDOB, 7 octubre 2010, Dirección URL: [http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias\\_lideres\\_politicos/america\\_del\\_sur/colombia/belisario\\_betancur\\_cuartas](http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/colombia/belisario_betancur_cuartas), [consulta: 19 noviembre 2010].

<sup>93</sup> Cfr., Juan Manuel Santos, *op. cit.*, p. 2.

<sup>94</sup> Javier Ricardo Vega Orozco, *op. cit.*, p. 17.

solución de los problemas surgidos de las causas y los efectos del conflicto armado<sup>95</sup>.

La respuesta de la comunidad internacional fue en un principio favorable a la estrategia del presidente colombiano. La involucró en los diálogos de paz con las FARC y el Ejército de Liberación Nacional, y en los grupos de países amigos, y trató de comprometerlos en el apoyo a las dimensiones institucionales y sociales del Plan Colombia. También se firmaron acuerdos de cooperación, aunque no se habló de apoyos económicos<sup>96</sup>.

Según Vega Orozco, desde que la comunidad internacional intervino, el conflicto colombiano se convirtió en asunto de *High Politics* y tomó una postura activa al respecto en apoyo a una solución política al mismo:

La comunidad internacional pretendió disuadir los actores armados al notificarlos de que sus métodos de confrontación y financiamiento militar por la droga, el secuestro y la extorsión desafían los postulados multilaterales y denunció severamente los atropellos cometidos por las FARC en la zona desmilitarizada. Finalmente, también proporcionaron ayuda técnica y financiera para las negociaciones y proyectos dirigidos a reducir el conflicto<sup>97</sup>.

46

La confianza de diversos Estados reposó sobre la figura del gobierno colombiano, el cual, gracias a este apoyo, tuvo mejores oportunidades de lograr la meta propuesta. El contar con el visto bueno de los diversos países daba credibilidad al proceso de paz, por ende, al desempeño de la tarea del Estado como creador de una tierra sin violencia<sup>98</sup>.

---

<sup>95</sup> *Apud., Ibid.*

<sup>96</sup> *Cfr., Socorro Ramírez, op. cit., p. 147.*

<sup>97</sup> *Apud., Javier Ricardo Vega Orozco, op. cit., p. 9.*

<sup>98</sup> *Cfr., Ibid., p. 17.*

Tanto las condiciones internacionales como la disposición del gobierno colombiano al interior parecían ser propicias para negociar con los grupos armados y buscar una solución no militar al conflicto. No sólo se trataba de conseguir la paz sino hacerlo de la mejor manera posible. Según palabras de Luis Alberto Restrepo<sup>99</sup>:

[...] la verdadera disyuntiva política que enfrentan los gobiernos colombianos ante el conflicto no es entre paz y guerra, como algunos parecen afirmar. Las opciones realmente disponibles son más bien, o tratar de conseguir la paz por vía exclusivamente militar o buscarla mediante una combinación de presión militar y negociación [...] Por ello no es extraño que, desde agosto de 1982 hasta hoy, tanto los gobiernos colombianos como las guerrillas hayan buscado la paz mediante una combinación de estrategias militares y políticas<sup>100</sup>.

La estrategia adoptada por Pastrana parecía ser la política, incluso las concesiones que hizo a la guerrilla se veían llenas de buena voluntad y confianza en que esto serviría para acercarse a los grupos armados ilegales. Sin embargo, ésta no era la única opción que el Presidente tenía a la mano.

47

[...]Según las circunstancias, unos gobiernos han enfatizado la presión militar mientras otros han privilegiado la negociación, aunque hay que señalar también que los gobiernos que han optado de manera preferencial por una de estas dos estrategias han terminado cambiando su énfasis a la mitad de camino”<sup>101</sup>.

Esto sucedió con el gobierno en turno, debido a la inesperada actitud de los grupos guerrilleros frente a las concesiones del gobierno. Las condiciones que se

---

<sup>99</sup> Luis Alberto Restrepo. Filósofo colombiano; profesor asociado del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

<sup>100</sup> Luis Alberto Restrepo, “Los dilemas de la paz en Colombia”, en Lidia Helfrich y Sabine Kurtenbach (eds.), *Colombia. Caminos para salir de la violencia*, España, 2006, Iberoamericana, p. 51.

<sup>101</sup> *Ídem*.

pidieron a las guerrillas fueron mínimas en contraste con las prerrogativas otorgadas por el gobierno, y a diferencia de la zona desmilitarizada que concedió el Estado, el cumplimiento por parte de los grupos armados fue nulo<sup>102</sup>.

Luis Alberto Restrepo afirma que: “ninguna solución negociada es posible mientras la presión militar de una de las partes o de ambas no persuada a uno o a los dos contrincantes de la necesidad de transigir”<sup>103</sup>. Por lo tanto, una de las razones a la que se atribuye el fracaso de las negociaciones es la intencionalidad de las partes:

Pastrana subraya la tesis de los analistas que advirtieron que el llamado “proceso de paz”, la salida política que el gobierno contemplaba con sinceridad, no era tal para las FARC. Para ellos, el proceso fue “una táctica política dentro de una estrategia de guerra”<sup>104</sup>

Es así que, al final de su gobierno, Pastrana se encontraba frente a un decepcionante panorama: la violencia guerrillera, fuera de disminuir, iba en aumento; las FARC se negaban a negociar mientras hacían uso y abuso de la zona de despeje; tras el gran apoyo que en un principio tuvo por parte de la sociedad colombiana, ahora la opinión pública se había radicalizado y se había volcado en su contra ante el aumento de la violencia guerrillera<sup>105</sup>.

Este ánimo en la población aún impera hoy en día con respecto al gobierno de Andrés Pastrana. Muchos colombianos le siguen considerando “como uno de los peores presidentes que le haya tocado al país”<sup>106</sup>. El hecho es que sí se intensificaron los ataques guerrilleros a la población civil, aumentó el secuestro y la extorsión, y los nexos de las FARC con grupos narcotraficantes salieron

---

<sup>102</sup> Juan Manuel Santos, *op. cit.*, p. 2.

<sup>103</sup> Luis Alberto Restrepo, *op. cit.*, p. 51.

<sup>104</sup> Juan Manuel Santos, *op. cit.*, p. 2.

<sup>105</sup> *Cfr.*, Socorro Ramírez, *op. cit.* p. 4.

<sup>106</sup> Luis Alberto Restrepo, *La difícil recomposición de Colombia* [en línea], “Nueva Sociedad”, 192, julio-agosto 2004, pp. 46-58, Dirección URL: [http://www.nuso.org/upload/anexos/foro\\_280.pdf](http://www.nuso.org/upload/anexos/foro_280.pdf), p. 49, [consulta: 22 noviembre 2010].

plenamente a la luz<sup>107</sup> pero durante su gobierno marcó la pauta para enfrentar el conflicto y lograr la recuperación de la nación<sup>108</sup>.

Por otro lado, el ambiente internacional tampoco era favorable a las negociaciones con la guerrilla. Hay que recordar la influencia de la nueva coyuntura de guerra contra el terrorismo en que se vio envuelta la segunda mitad de ese periodo presidencial. Por lo tanto, las conversaciones de paz llegaron a su fin ya que Pastrana cambió su discurso y “declaró terroristas a los mismos grupos que durante cuatro años había reconocido como rebeldes políticos”<sup>109</sup>.

Si bien las negociaciones fracasaron y no se logró un avance generoso en la resolución del conflicto, se considera que el acuerdo entre Pastrana y las FARC fue el más importante llevado a cabo durante la búsqueda de la paz. Asimismo, el cambio drástico de postura del Presidente fue recibido con desconcierto entre los países vecinos<sup>110</sup>. Sin embargo, prácticamente llegó a unificarse la opinión por parte de la comunidad internacional con respecto a considerar a los grupos armados ilegales al interior de Colombia como terroristas que, por lo tanto, serían una amenaza mundial<sup>111</sup>.

Anteriormente se estableció que, si bien se puede calificar tanto a los grupos guerrilleros como a los paramilitares y las autodefensas como terroristas por el tipo de acciones que han emprendido como estrategia de presión y para obtener recursos, éstos se encuentran lejos de poder ser clasificados dentro del terrorismo internacional puesto que todas esas operaciones se llevan a cabo dentro del territorio colombiano.

En determinado momento se puede hablar de la amenaza que representan para los países vecinos debido a que los actos ilegales pueden llevarse a cabo en las fronteras de dichos Estados y en los pueblos aledaños, pero la magnitud de sus

---

<sup>107</sup> Juan Manuel Santos, *op. cit.* p. 2.

<sup>108</sup> Luis Alberto Restrepo, *La difícil recomposición...*, *op. cit.*, p. 49.

<sup>109</sup> Socorro Ramírez, *op. cit.* p. 4.

<sup>110</sup> *Cfr.*, Alfredo Rangel Suárez, “Cuatro años de seguridad democrática en Colombia” en Javier Ponce Leiva, “Relaciones del Ecuador con sus Países Vecinos (Colombia-Perú), Ministerio de Relaciones Exteriores, República de Ecuador, p. 13.

<sup>111</sup> *Cfr.*, Roberto González Arana, *op. cit.*, p. 15.

operaciones está lejos de amenazar la seguridad internacional. De esto se hablará en el tercer capítulo, especialmente después del viraje que dio la política de Colombia con respecto a cómo enfrentar el conflicto armado. Este cambio de estrategia se puede ver reflejado en el Plan Colombia, también conocido como “Plan para la paz, la prosperidad y el reforzamiento del Estado”; el cual sería llevado a su máxima eficacia por el Presidente Álvaro Uribe, sucesor de Pastrana.

## **2.2. Estrategia de Seguridad Nacional durante el período de Álvaro Uribe (2002-2010)**

Álvaro Uribe llegó a la presidencia de Colombia con 53% de los votos en la primera vuelta electoral bajo la consigna de “Mano Firme, Corazón Grande”. Con este lema se refería al uso de las Fuerzas Armadas para recuperar el monopolio del uso de la violencia a favor de las instituciones del Estado, a la par de poner en marcha un programa de desmovilización (Corazón Grande) y reinserción social para los integrantes de la guerrilla y los paramilitares.

En contraposición a Pastrana, quien –al menos en el discurso— había votado siempre por la vía pacífica y el diálogo con los grupos armados irregulares como única solución al conflicto; y ante el fracaso de dicha política, Álvaro Uribe centró su campaña presidencial en diferenciarse del entonces presidente, ya muy desacreditado, y aplicar medidas drásticas contra los grupos guerrilleros.

Sin embargo, parte de su estrategia de seguridad tiene sus bases en la percepción de seguridad y la forma en que esta se planeó desde que gobernara su predecesor. Esta estrategia incluye dos aspectos fundamentales: el conocido como Plan Colombia y su segunda fase, el Plan Patriota; y la Política de Seguridad Democrática y la Política de Consolidación de la misma.

Como se podrá apreciar y sustentado en la opinión de Alfredo Rangel<sup>112</sup>, uno de los grandes méritos de la política de seguridad democrática fue poner a la seguridad como centro de la agenda política nacional y mejorar la percepción de los colombianos sobre su seguridad interna, pues hay numerosos indicadores que reflejan esta tendencia; y aunque en un primer momento parecía que la estrategia no estaba dando frutos<sup>113</sup>, el balance al final del sexenio se muestra alentador.

El presente apartado describe cómo Álvaro Uribe articula su política de Seguridad Democrática con el Plan Colombia de Pastrana, señala los objetivos principales de la Política de Defensa y Seguridad Democrática y su relación con la Ley de Justicia y Paz como una de las herramientas más notables en los intentos por negociar el cese al fuego con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

Si bien durante el período a tratar el conflicto colombiano sufrió cambios en diferentes aspectos, incluyendo el tema ambiental, la atención a las víctimas, los desplazados, la pobreza, los Derechos Humanos y otros; este estudio se centrará en los aspectos de la seguridad y los resultados obtenidos del plan de gobierno de Uribe con respecto a este tema.

51

### **2.2.1. Plan Colombia-Patriota**

El Plan para la Paz, la Prosperidad y el Fortalecimiento del Estado, mejor conocido como Plan Colombia fue un compromiso asumido en septiembre de 1999 por la

---

<sup>112</sup> Economista de la Universidad Nacional de Colombia, Magíster en Ciencias Políticas de la Universidad de los Andes. Ha sido consultor de Naciones Unidas, investigador de la Universidad de los Andes, asesor presidencial de Seguridad Nacional, consultor del Banco Interamericano de Desarrollo, consultor del Departamento Nacional de Planeación, investigador de Colciencias, asesor del Ministerio de Defensa, editorialista del diario El Tiempo, y consultor y conferencista nacional e internacional sobre temas de paz y seguridad. Actualmente es Director de la Fundación Seguridad y Democracia y columnista de la revista Cambio. Autor de decenas de artículos y ensayos sobre el conflicto armado y los procesos de paz en Colombia. Autor de los libros, Colombia: Guerra Irregular en el Fin de Siglo, 1998; Guerra Insurgente, Conflictos en Malasia, El Salvador, Salvador, Perú, Filipinas y Colombia, 2001; Guerreros y Políticos, Diálogo y Conflicto en Colombia 1998-2002, 2003.

El observatorio del Infolatam, "Alfredo Rangel [en línea], Información y Análisis de América Latina, Dirección URL: <http://www.infolatam.com/author/alfredorangel/>, [Consulta: 23 noviembre 2011].

<sup>113</sup> Cfr., Alfredo Rangel, *op. cit.*, p. 1.

administración Clinton y el Presidente Andrés Pastrana, quien promovió dicha iniciativa en Estados Unidos.

Existen diferentes versiones del mismo: la aprobada por el congreso de Estados Unidos (Proyecto de Ley S1758 o *Alianza Act*); la presentada como un fondo para financiar los proyectos resultado de las negociaciones previas con las FARC; la estrategia conjunta antinarcóticos de 1999 con la Secretaría de Estado estadounidense; la versión que se promovió en la Unión Europea para solicitar su ayuda económica y apoyo político al mismo; y la que se publicó en la página de internet de la Presidencia de la República el 1º de diciembre de 1999.<sup>114</sup>

El plan preveía una ayuda exterior de aproximadamente 7.5 mil millones de dólares a lo largo de cinco años, de los cuales Colombia debía aportar 54% (4000 millones de dólares) Estados Unidos, 20% (1 600 millones de dólares), La Unión Europea 14% (1000 millones de dólares) y organismos internacionales como el BID y el FMI el restante 12% (900 millones de dólares).

Finalmente, El monto exacto del aporte norteamericano llegó a 1.390 millones. A Colombia serían destinados 860.3 millones en el año 2000, de los cuales la ayuda militar ascendía a 519.2 millones (3 batallones para el sur, 121 helicópteros, incluyendo 16 helicópteros Black Hawk y 30 helicópteros UH-1H Huey II y 15 UH-1H para el control aéreo del sur del país). Otras categorías (desarrollo alternativo, Derechos Humanos o reforma judicial) contemplaban 215 millones.<sup>115</sup>

Sin embargo, en un principio no se trataba de una estrategia exclusivamente militar o antinarcóticos; éstas eran sólo dos de las diez estrategias de un plan integral para fortalecer al Estado colombiano, reconstruir la sociedad y conseguir la paz en dicho país (Ver Cuadro 2<sup>116</sup>). Por tal razón, no es interés del presente

---

<sup>114</sup> Tania Galaviz, *op. cit.*, p. 123.

<sup>115</sup> *Ibid.*, p. 128.

<sup>116</sup> Presidencia de la República de Colombia, Plan Colombia: Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado [en línea], Equipo Nizkor, Documento Oficial del Gobierno colombiano sobre el Plan Colombia, Dirección URL: <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/planof.html>, [Consulta: 18 mayo 2011].

**Cuadro 2. Estrategias del Plan Colombia**

<b>1. Estrategia Económica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar empleo. Fuerza económica viable para contrarrestar el narcotráfico.</li> <li>• Fortalecer la capacidad de recaudación de impuestos del Estado.</li> <li>• Expansión del comercio internacional. Mejor acuerdo a los mercados extranjeros y acuerdos de libre comercio. Atraer inversión extranjera e interna, así modernizar la base económica y generar empleo.</li> </ul>
<b>2. Estrategia fiscal y financiera</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adoptar medidas severas de austeridad y ajuste.</li> <li>• Fomentar la actividad económica y recuperar el prestigio en los mercados financieros internacionales.</li> </ul>
<b>3. Estrategia de paz</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdos de paz negociados con guerrillas basados en integridad territorial, democracia, derechos humanos, fortalecer el Edo. de derecho y la lucha contra el narcotráfico.</li> </ul>
<b>4. Estrategia de defensa nacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reestructurar y modernizar las fuerzas armadas y la Policía.</li> <li>• Recuperar el estado de derecho, y proporcionen seguridad en todo el territorio nac.</li> <li>• En contra del delito organizado y los grupos armados</li> <li>• Proteger y promover los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario.</li> </ul>
<b>5. Estrategia judicial y de derechos humanos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reafirmar el estado de derecho. Asegurar la justicia igualitaria e imparcial para todos</li> <li>• Promover las reformas ya iniciadas en las fuerzas militares y Policía para garantizar que cumplan su papel en la defensa y respeto de los derechos y la dignidad de todos.</li> </ul>
<b>6. Estrategia antinarcóticos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En asocio con los demás países involucrados en algunos o todos los eslabones de la cadena. Combatir todos los componentes del ciclo de las drogas ilícitas.</li> <li>• Impedir el flujo de productos de dicho tráfico que alimenta la violencia hacia la guerrilla y otras organizaciones armadas.</li> </ul>
<b>7. Estrategia de desarrollo alternativo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomentar esquemas agropecuarios y otras actividades económicas rentables para los campesinos y sus familias.</li> <li>• Actividades de protección ambiental económicamente factibles, para conservar las áreas selváticas y poner fin a la expansión peligrosa de los cultivos ilícitos.</li> <li>• Proyectos productivos sostenibles, integrales y participativos; infraestructura necesaria y dedicar atención especial a regiones que combinan altos niveles de conflicto con bajos niveles de presencia del Edo., capital social frágil y degradación grave del medio ambiente.</li> </ul>
<b>8. Estrategia de participación social.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar mayor responsabilidad del gobierno local, compromiso de la comunidad en esfuerzos anticorrupción y presión constante sobre la guerrilla y demás grupos armados,</li> <li>• Eliminar secuestros, violencia y desplazamiento interno de individuos/comunidades.</li> <li>• Colaboración con empresarios locales y grupos laborales, para promover modelos innovadores y productivos y así enfrentar una economía globalizada, fortalecer de este modo nuestras comunidades agropecuarias y reducir riesgos de violencia rural.</li> <li>• Fortalecer las instituciones formales y no formales que fomenten cambios en los patrones culturales mediante los cuales se desarrolla la violencia, y fortalecerlos.</li> <li>• Promoción de mecanismos y programas pedagógicos para aumentar la tolerancia, los valores esenciales de la convivencia y la participación en asuntos públicos.</li> </ul>
<b>9. Estrategia de desarrollo humano</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar servicios de salud y de educación adecuados para todos los grupos vulnerables.</li> </ul>
<b>10. Estrategia de orientación internacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Confirmar los principios de corresponsabilidad, acción integrada y tratamiento equilibrado para el problema de la droga. Tomar acciones simultáneas contra todos los eslabones de la cadena de este flagelo.</li> <li>• Que el costo de dicha acción y de sus soluciones recaiga sobre los países involucrados habida cuenta de su capacidad económica individual.</li> </ul>

Fuente: Presidencia de la República de Colombia, *Plan Colombia*.

apartado evaluar los resultados de su aplicación en lo que se refiere al narcotráfico, sino su papel en la resolución del conflicto interno armado colombiano, tema en torno al cual gira la Política de Seguridad Democrática.

Cabe destacar la importancia de la negociación con la guerrilla como uno de los ejes principales del Plan Colombia, aunque la lucha antinarcóticos fue un punto necesario para obtener la ayuda de Estados Unidos. En este marco se creó el Batallón Contra el Narcotráfico y se incrementaron las tareas de la Policía Nacional con respecto a este tema<sup>117</sup>.

Asimismo, se reconoce que en el conflicto armado existen tres actores: las guerrillas, las autodefensas y la sociedad. Por lo tanto, es importante la participación de esta última en las negociaciones, tanto para presionar a las partes a mantener el diálogo como en la inclusión de temas en la agenda de negociación.<sup>118</sup>

La fase II del Plan Colombia, el Plan Patriota, implicaba recibir ayuda estadounidense durante tres años y se enfocó en el debilitamiento y desarticulación de las FARC, así como el bloqueo de los corredores de movilidad de la insurgencia, el desplazamiento y arrinconamiento de las guerrillas con el fin de restablecer el Estado de Derecho, el control sobre la totalidad del territorio que habían ocupado las FARC durante más de cuarenta años.

El Plan fue anunciado por el periódico El Tiempo de Bogotá el 25 de abril de 2004. Se trataba del financiamiento de 110 millones de dólares para adiestrar las Brigadas Móviles y las Fuerzas Especiales; y para comprar aviones de combate AC47 y de transporte de tropas C-130.<sup>119</sup>

---

<sup>117</sup> Cfr., David E. Spencer, *op. cit.*, pp. 56, 62 y 63.

<sup>118</sup> Tania Galaviz, *op. cit.*, pp. 125 y 126.

<sup>119</sup> Hortense Faivre d'Arcier Flores, "Del Plan Colombia al Plan Patriota: Impacto del conflicto armado colombiano en el Ecuador, análisis de una estrategia de seguridad subregional", *Revista Complutense de Historia de América*, vol. 31, 2005, pp. 215-230, Dirección URL: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1701400&orden=110148&info=link>, [consulta: 17 mayo 2010], p. 216.

Comenzó con las operaciones Libertad I (2003) y II, con las cuales se logró desarticular las estructuras de las FARC que operaban en la capital y replegarlos hacia su retaguardia histórica: los departamentos de Meta, Caquetá y Guaviare.<sup>120</sup> Sobre los resultados obtenidos tras la aplicación del Plan Colombia-Patriota se puede destacar que las fuerzas armadas aumentaron su capacidad de combate y mejoraron su movilidad al ser sacadas de los cuarteles. A partir de 2003 los combates en los la Fuerza Pública salió vencedora superaron a aquellos de la guerrilla.<sup>121</sup>

Parte de su éxito se debió al secretismo con que se planearon las estrategias mencionadas, al gran despliegue de tropas (11 000 soldados actuando bajo la táctica de masa dispersa) y a que su presencia se mantuvo por largo tiempo, hasta que los objetivos se habían logrado.<sup>122</sup>

Sin embargo, desde los primeros años existía la interrogante con respecto a la pertinencia de trasladar 10% de la fuerza militar (14 000 soldados) a una zona de tan difícil acceso y donde se podría atacar a uno de los actores del conflicto (las FARC) mientras se descuidaba otras zonas del país que podrían ser estratégicas como ciudades importantes u otras fronteras. Rangel también critica el que se intentara reforzar la seguridad en las zonas rurales mientras que en las zonas urbanas aún no era tan visible el éxito de la estrategia.<sup>123</sup>

Entre los logros obtenidos en materia de seguridad cabe destacar el debilitamiento de los grupos armados ilegales expresado en la disminución en un 83%<sup>124</sup> de los hechos violentos y de su capacidad ofensiva en los departamentos que anteriormente habían sido asediados con mayor frecuencia. Sin embargo, las detenciones masivas que pretendían desarticular las redes urbanas de la guerrilla

---

<sup>120</sup> Fundación Seguridad y Democracia, “Balance de la Confrontación armada en Colombia 2002-2008” [en línea], Fundación Seguridad y Democracia, Bogotá, noviembre 2008, Carrera 9, No. 74-08, 10 pp. Dirección URL: [http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/4501-001\\_g.pdf](http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/4501-001_g.pdf), [consulta: 5 mayo 2010], p. 6

<sup>121</sup> Cfr., Camilo Echandía Castilla, “El fin de la invulnerabilidad de las FARC. El estado actual del conflicto armado en Colombia”, Nueva Sociedad, No. 217, septiembre-octubre 2008, p. 9.

<sup>122</sup> Cfr., David E. Spencer, *op. cit.*, p. 86.

<sup>123</sup> Alfredo Rangel *op. cit.*, p. 10.

<sup>124</sup> Fundación Seguridad y Democracia, “Balance de la confrontación...”, *op. cit.*, p. 2.

vulneraron a la población civil. Además, el carácter primordialmente militar (70% de los recursos) de esta estrategia limita la sustentabilidad de los resultados en un clima de violencia tan arraigado y resultaba costosa en términos económicos por el tipo de tecnologías que contemplaba la estrategia.

Por otro lado, los recursos asignados para la Iniciativa Regional Andina fueron mayores y más trascendentes para combatir el tráfico de drogas en la subregión. Ambos acuerdos han dejado al país en un estado de dependencia tecnológica y financiera con respecto a Estados Unidos, situación que conjugada con su deuda externa y el creciente déficit fiscal hace insostenible la estrategia a largo plazo.<sup>125</sup>

Otras consecuencias no deseadas resultado del Plan Colombia son que el repliegue de las FARC hacia la zona fronteriza reforzó su presencia en los países vecinos y las convirtió en una amenaza a la seguridad de estos. Como se verá más adelante, este será un punto de confrontación importante entre Colombia y los países que la rodean geográficamente. Dicho ambiente de tensión estaría presente durante casi toda la presidencia de Uribe, y fue contemplado en la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática como parte del nuevo escenario al que se enfrentaba la administración en curso.

También existe la percepción de que el Plan sirvió muy poco a su principal objetivo, que era “reducir el cultivo, el procesamiento y la distribución de drogas de Colombia en 50% en un plazo de seis años”<sup>126</sup>. Aunque algunas fuentes se muestran optimistas y estiman que la producción de cocaína se redujo en 40%, el cultivo de coca en 33% y las incautaciones aumentaron 113%.<sup>127</sup>

Sus logros menos discutibles se centran en la mejora a las condiciones de seguridad del país, aunque estos no son consecuencia directa de su aplicación sino de la Política de Defensa y Seguridad Democrática y otros mecanismos

---

<sup>125</sup> Cfr., Francisco Leal, *op. cit.*, p. 226.

<sup>126</sup> Adam Isacson, “El Plan Colombia. Consecuencias no deseadas”, *Foreign Affairs en Español*, Vol. 8, No. 1, México, D.F., enero-marzo 2008, p. 49.

<sup>127</sup> David E. Spencer, *op. cit.*, p. 83.

internos que ya se venían desarrollando desde antes de la llegada de Uribe al poder.<sup>128</sup>

### 2.2.2. Política de Defensa y Seguridad Democrática

El Plan Colombia-Patriota es la expresión más conocida de la estrategia militar instrumentada por el gobierno colombiano en su búsqueda por recuperar el territorio de manos de las guerrillas y los grupos paramilitares. Ésta se articula con la Política de Defensa y Seguridad Democrática (en adelante, PDSD) desde el momento en que la seguridad se convierte en la prioridad de Álvaro Uribe. En el presente apartado se analiza el concepto de Seguridad Democrática que adopta el gobierno colombiano y se relaciona con la idea de Seguridad Nacional abordada al inicio de la presente investigación. Posteriormente se analiza la PDSD según los conceptos presentados en dicha sección.

Aunque jurídicamente la PDSD rige únicamente durante los primeros cuatro años de la administración de Uribe su continuación, la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática será abordada más adelante como parte del desarrollo del conflicto colombiano de 2002 a 2010 dado que se aplica a un contexto aparentemente diferente y toma en cuenta los avances obtenidos de la aplicación de la primera.

La seguridad, desde la perspectiva del gobierno uribista

No se entiende en primera instancia como la seguridad del Estado, ni tampoco como la seguridad del ciudadano sin el concurso del Estado, sino como la protección del ciudadano y de la democracia por parte del Estado, con la cooperación solidaria y el compromiso de toda la sociedad.<sup>129</sup>

---

<sup>128</sup> Cfr., Francisco Leal, *op. cit.*, p. 225.

<sup>129</sup> Presidencia de la República, *Política de Defensa... op. cit.*, p. 13.

El mismo documento establece la contraposición que existe entre esta relativamente nueva concepción de la seguridad<sup>130</sup> y la instaurada por la Doctrina de Seguridad Nacional en gran parte de América Latina por los regímenes autoritarios durante la década de los sesenta con respecto a la noción del enemigo interno<sup>131</sup>. Para tal fin describe la relación entre la seguridad y la democracia de la siguiente manera:

No hay contradicción entre seguridad y democracia. Por el contrario, la seguridad garantiza el espacio de discrepancia, que es el oxígeno de toda democracia, para que disentir no signifique exponer la seguridad personal.<sup>132</sup>

Incluye entre sus estrategias la coordinación de las instituciones de Gobierno y de las distintas entidades de la Fuerza Pública, la optimización en la impartición de justicia, y la legislación “teniendo presente la seguridad como el bien común por

58

---

<sup>130</sup> La idea de Seguridad Democrática es esbozada desde 1995 en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, el cual tiene como base “la democracia, el fortalecimiento de las instituciones y Estado de Derecho; en la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto y en el irrestricto respeto de todos los derechos humanos en los Estados que conforman la región centroamericana [...] Se sustenta en el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del consumidor, del medio ambiente y del patrimonio cultural; la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas; el establecimiento de un balance razonable de fuerzas que tome en cuenta la situación interna de cada Estado y las necesidades de cooperación entre todos los países centroamericanos para garantizar su seguridad.” El concepto se acuña tras un largo período de regímenes autoritarios y dictatoriales en la subregión que dejó en la sociedad de dichos Estados como en la comunidad internacional y la clase dirigente un amargo sabor de boca con respecto a la Seguridad Nacional y los abusos y crímenes cometidos en nombre de ésta. Se contrapone a la misma al dar especial importancia a la protección y defensa de los Derechos Humanos y no ponerlos en segundo plano en aras de mantener el régimen de gobierno.

Véase: Sistema de Integración Centroamericana, *Tratado Marco de Seguridad Democrática [en línea]*, Comisión de Seguridad Centroamericana, 15 de diciembre de 1995, 21 pp., Dirección URL: [http://www.sica.int/busqueda/busqueda\\_archivo.aspx?Archivo=trat\\_974\\_3\\_04102005.pdf](http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=trat_974_3_04102005.pdf), [consulta: 17 junio 2012].

<sup>131</sup> *Vid supra*, p. 2.

<sup>132</sup> Álvaro Uribe Vélez, “Carta del Presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez”, en Presidencia de la República, *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, op. cit., p.5.

excelencia de toda la sociedad".<sup>133</sup> De lo anterior se puede resaltar la posición de la seguridad como primera, aunque no única preocupación del gobierno<sup>134</sup>.

Además, la PDSO reconoce ciertas amenazas inmediatas para la Nación, las instituciones y la vida de los colombianos, todas ellas relacionadas entre sí. Estas son: el terrorismo, el narcotráfico, las finanzas ilícitas, el tráfico de armas, municiones y explosivos, el secuestro y la extorsión y el homicidio. No es difícil entender la relación entre cada una de ellas, pues son actividades que llevan a cabo los grupos armados ilegales.

Con respecto al terrorismo, retoma la definición de Naciones Unidas<sup>135</sup> y apela a la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad para instar a la comunidad internacional a combatir esta amenaza de manera conjunta dado que las organizaciones armadas ilegales mantienen redes de colaboración con grupos terroristas internacionales<sup>136</sup>. El resto de las amenazas descritas son medios por los cuales dichas organizaciones obtienen financiamiento para mantener su lucha. Sin embargo, en lo que se refiere al homicidio, éste es resultado del clima de violencia e impunidad generado por las acciones de los grupos armados ilegales y se le considera un atentado contra la democracia.<sup>137</sup>

Hasta este momento la Política de Seguridad pareciera apegarse a la noción de seguridad democrática si se toma en cuenta que el objeto de referencia es la población, cuya protección es la principal misión de la misma. Sin embargo, los objetivos estratégicos que planteaba se enfocaban en la recuperación del territorio que se encontraba en poder de las guerrillas y fortalecer al Estado colombiano en sus instituciones, sus Fuerzas Armadas y el Estado de Derecho, una visión más tradicional.

---

<sup>133</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>134</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>135</sup> "El único denominador común de las diferentes variantes de terrorismo es el uso calculado de violencia letal contra civiles para fines políticos". (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 12 de noviembre de 2001).

*Ibid.*, p. 24.

<sup>136</sup> *Cfr. Ibid.*, p. 26.

<sup>137</sup> *Cfr. Ibid.*, p. 31.

Por otro lado, se pone énfasis en el Estado al plantear la seguridad democrática como parte de un círculo virtuoso seguridad-prosperidad social, en el cual

a mayor seguridad habrá también mayor confianza y estabilidad, lo que se constituye en un potente atractivo para la inversión privada y, por esa vía, la generación de un mayor crecimiento económico. [...] Este nivel de crecimiento generó, a su vez, un mayor índice de recaudo de impuestos, lo que ha permitido un aumento en la inversión destinada a programas de desarrollo social.<sup>138</sup>

Tal visión remite nuevamente al bienestar de la población, esta vez por la vía económica, en la que el Estado sea percibido como una buena opción para la inversión extranjera.

Desde una perspectiva menos discursiva, la estrategia se encuentra dirigida a replegar a los grupos guerrilleros, los cuales habían consolidado su presencia en gran parte del país y se habían fortalecido de tal manera que su perfil de lucha se calificaba como guerra de movimientos. Combatir la extorsión, el secuestro, el narcotráfico y el resto de las amenazas planteadas por la PDSD se muestran más como diferentes frentes para debilitarlos que como una manera de proteger a la población, por lo tanto, bajo esta óptica dicha política se aleja de la concepción original de la seguridad democrática.

Algunas similitudes entre la propuesta de Uribe y las primeras nociones de seguridad democrática son: otorgar mayor poder a la sociedad civil, sobre todo en términos de rendición de cuentas; pone énfasis en la democracia y el Estado de Derecho; a su vez, menciona la importancia de solucionar problemas de desarrollo humano y generar un marco de convivencia durante el proceso de paz.

---

<sup>138</sup> Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional, *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática*, República de Colombia, 2007, pp. 18 y 19.

En el lado contrario, una de las aportaciones de la política colombiana con respecto a la idea original de la seguridad democrática tiene que ver con la solidaridad y cooperación por parte de la ciudadanía, con lo cual se intenta hacer a la población civil corresponsable del clima de violencia y resalta la obligación constitucional de aquella por ser partícipe en la pacificación del mismo, pero esto no la convierte en objeto de referencia de la política de seguridad.

Asimismo, hacer referencia a elementos considerados dentro de la Seguridad Humana no le atribuyen esta condición a la PDSD en su conjunto, puesto que no son el principal objetivo ni se defienden por encima de la permanencia y fortalecimiento del Estado, con el argumento de que éste sigue siendo el garante de la seguridad para brindar a los ciudadanos las condiciones que les permitan lograr un bienestar.

Ahora bien, resulta interesante que la PDSD intente diferenciarse de las doctrinas de la Seguridad Nacional de mediados del Siglo XX, puesto que existe un grupo de oposición, originalmente política e ideológica, al régimen, tal como sucedía en esa época. Por otro lado, por el tipo de temas tratados en el documento de la PDSD pareciera que se trata de un plan de seguridad pública.

En el capítulo anterior se ahondó en el concepto de Seguridad Nacional, dado que de la definición que de ésta se tenga para un Estado depende de la creación de la Política de Seguridad. La Ley sobre Seguridad y Defensa Nacional vigente, publicada en 2001 versa lo siguiente sobre la Seguridad Nacional:

En desarrollo de lo establecido en la Constitución Política, es deber del Estado, diseñar en el marco del respeto por los Derechos Humanos y las normas de Derecho Internacional Humanitario, las medidas necesarias, incluido el uso de la fuerza, para ofrecer a sus asociados un grado relativo de garantías para la consecución y mantenimiento de niveles aceptables de convivencia pacífica y seguridad ciudadana, que aseguren en todo tiempo y lugar, en los ámbitos nacional e internacional, la independencia, la soberanía, la

autonomía, la integridad territorial y la vigencia de un orden justo, basado en la promoción de la prosperidad general.<sup>139</sup>

Por su parte, Álvaro Uribe, en la presentación de la PDSO señaló que “La Seguridad Democrática es lo que se requiere para garantizar la protección de los ciudadanos. Que el Estado proteja a todos por igual y sin distinción, para que todos los colombianos puedan disfrutar de sus derechos.”<sup>140</sup>

Ambas definiciones centran su atención en la seguridad de la ciudadanía, aun cuando la Ley es anterior a la presidencia de Uribe. Por lo tanto, la PDSO tiene como fin garantizar que se logre la idea de seguridad nacional establecida en dicha ley. Sin embargo, esa concepción difiere, al menos en el papel, de la idea comúnmente aceptada como seguridad<sup>141</sup>.

En primer lugar, el objeto de referencia de la seguridad nacional es el Estado, como lo es también el de la Seguridad Democrática. El énfasis en la capacidad de los ciudadanos para desarrollarse y disfrutar de sus derechos no debe confundirse con la Seguridad Humana<sup>142</sup>, pues ésta se refiere al bienestar como persona en

62

---

<sup>139</sup> República de Colombia, Ley sobre Seguridad y Defensa Nacional de 2001, 13 agosto 2001, Art. 8.

<sup>140</sup> República de Colombia, Política de Defensa... *op. cit.*, p. 5.

<sup>141</sup> Para efectos de esta investigación se concibe la Seguridad Nacional como “la búsqueda de estar libre de amenazas y la habilidad de los Estados y las sociedades para mantener su identidad independiente y su integridad funcional contra fuerzas de cambio, que son percibidas como hostiles. La línea inferior de la seguridad es la supervivencia, pero también incluye razonablemente un rango sustancial de preocupaciones acerca de las condiciones de existencia”. *Vid supra*, p. 7.

<sup>142</sup> La Seguridad Humana es un concepto multidimensional que incluye seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad en la salud, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad de la comunidad y seguridad política. La Comisión sobre Seguridad Humana de Naciones Unidas, en su informe final *Human Security Now* de 2003, define la seguridad humana como: “...protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de forma que se mejoren las libertades humanas y la realización de las personas. La seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales, aquellas libertades que son la esencia de la vida. Significa proteger a las personas de situaciones y amenazas críticas (graves) y más presentes (extendidas). Significa utilizar procesos que se basen en las fortalezas y aspiraciones de las personas. Significa crear sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que, de forma conjunta, aporten a las personas los fundamentos para la supervivencia, el sustento y la dignidad.”

Comisión de las Naciones Unidas sobre Seguridad Humana, *Human Security Now: Final Report*, Comisión on Human Security, Nueva York, 2003, p. 4.

Juan Pablo Fernández Pereira realiza un amplio análisis de los orígenes del concepto de Seguridad Humana y el contexto en el que se crea, en especial de las definiciones acuñadas en el marco de Naciones Unidas.

todos los aspectos, incluyendo la dignidad o su condición de pobreza, e inherente a los seres humanos independientemente de su nacionalidad; mientras que el adjetivo ‘ciudadana’ de la Ley colombiana remite a la pertenencia a un Estado<sup>143</sup>.

En segundo lugar, el énfasis en el desarrollo de los ciudadanos en un marco pacífico remite a las condiciones específicas de Colombia y la violencia interna en que ha vivido por décadas. Las concepciones generales de la seguridad nacional no incluyen este aspecto, pues se da por sentado que la sociedad se desenvuelve próspera y libremente mientras el Estado exista; y en todo caso, las alteraciones a la convivencia no suelen ser de tal importancia que represente un problema para la seguridad nacional.

Dicho lo anterior es necesario observar la PDSO según las características de política de seguridad y defensa mencionadas en el capítulo anterior<sup>144</sup>. Se puede apreciar que aquella mantiene una concepción militarista y tradicional con respecto al origen externo de las amenazas a la Seguridad Nacional. Sin embargo, el documento que se analiza en este apartado responde a un concepto más amplio en cuanto a la noción de esta última.

El texto del documento publicado por la Presidencia de la República de Colombia y el Ministerio de Defensa de ese país indica que la política de defensa y seguridad democrática

es el documento marco mediante el cual el Gobierno Nacional traza las líneas básicas de la Seguridad Democrática para proteger los derechos de los colombianos y fortalecer, con la solidaridad de la

---

Juan Pablo Fernández Pereira, Tesis Doctoral Seguridad Humana, Universidad Autónoma de Barcelona, junio 2005, 494 pp.

<sup>143</sup> La Ley sobre Seguridad y Defensa Nacional define a la Seguridad Ciudadana como “la acción integrada de las autoridades y la comunidad, para garantizar la certeza del ejercicio de los derechos y libertades de todos los habitantes del territorio nacional, en orden a preservar la convivencia ciudadana.”

República de Colombia, Ley sobre Seguridad... *op. cit.*, Art. 7.

<sup>144</sup> Todas las medidas tomadas por los Estados nacionales soberanos para mantener su seguridad exterior con el objeto de garantizar la integridad de una sociedad frente a amenazas o ataques del entorno internacional. Con este fin, además de la clásica política de disuasión y alianzas, también sirve la política de control de armamentos y de desarme. *Vid supra*, p. 21.

ciudadanía, el Estado de Derecho y la autoridad democrática, donde quiera que esté amenazada.[...] El objetivo general de la Política de Defensa y Seguridad Democrática es reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática: del libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, del imperio de la ley y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común.<sup>145</sup>

En ese sentido, la definición presentada por el Centro Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF)<sup>146</sup> establece un marco más extenso y adecuado pues al incluir la seguridad del ciudadano como prioridad para el Estado se deja de ver al mismo como ente abstracto que actúa en las relaciones internacionales. Asimismo, considera tanto a las amenazas internas como externas, al igual que la PDS. Estas amenazas están íntimamente relacionadas e incluso, integradas según la PDS, de tal suerte que se pone mayor énfasis en un combate por varios frentes.

Aun si se obedece a un amplio espectro de posibles amenazas y a un concepto multidimensional de la seguridad, es comúnmente aceptado que ésta pueda incluir factores de desestabilización de origen interno, pero el concepto de Defensa se sigue aplicando a amenazas provenientes del exterior. Sin embargo, Colombia también se refiere a la Defensa de amenazas internas<sup>147</sup>, lo cual se explica por el control territorial que ejercen los grupos armados y el limitado poder que tiene el Estado en dichas zonas.

Por otra parte, se toma en cuenta la trascendencia que debe tener como política de Estado, pues se plantea como una estrategia de largo plazo y en la Política de

---

<sup>145</sup> Gobierno de la República de Colombia, Política de Defensa..., *op. cit.*, p. 12.

<sup>146</sup> [...] un marco utilizado para describir de qué manera un país puede proveer seguridad para el estado y sus ciudadanos [...] busca integrar y coordinar las contribuciones de los actores que intervienen en los aspectos de seguridad nacional en respuesta a los intereses y amenazas considerados más importantes [...] Se distingue de otras políticas por el abanico de temas de los que trata, intentando perfilar las amenazas tanto internas como externas. *Vid supra*, p. 22.

<sup>147</sup> Defensa Nacional. Es la integración y acción coordinada del Poder Nacional para perseguir, enfrentar y contrarrestar en todo tiempo y cualquier momento, todo acto de amenaza o agresión de carácter interno o externo que comprometa la soberanía e independencia de la Nación, su integridad territorial y el orden constitucional.

República de Colombia, Ley sobre Seguridad... *op. cit.*, Art. 6.

Seguridad que sirve de marco desde 2007 se puede apreciar el intento por continuar la línea de la seguridad democrática como directiva para las estrategias a cumplir en ese período ante un panorama diferente del que encontró Uribe en 2002.

Otro aspecto importante de la PDS y uno de los principales elementos para conseguir los objetivos que ésta plantea es el desempeño del poder judicial<sup>148</sup>, de ahí que sea importante para nuestro estudio analizar la Ley 975 de 2005, también conocida como Ley de Justicia y Paz. Ésta tiene como objetivo:

[dictar] disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional [...] facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley<sup>149</sup>, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.<sup>150</sup>

65

El fortalecimiento del sistema de justicia es crucial, desde la perspectiva de la seguridad democrática, para la resolución del conflicto vía la negociación y la desmovilización voluntaria que al mismo tiempo garantice a los afectados la reparación de daños. Una importante aportación de la Ley es la ampliación del concepto de víctima, concebida en este texto como:

La persona [y miembros de la Fuerza Pública, así como su cónyuge, compañero o compañera permanente, y familiar] que individual o colectivamente haya sufrido daños directos tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de

---

<sup>148</sup> Presidencia de la República, *Política de Defensa...*, *op. cit.*, p. 12.

<sup>149</sup> Según el documento en cuestión, se entiende por grupo armado organizado al margen de la ley, el grupo de guerrilla o de autodefensas, o una parte significativa e integral de los mismos como bloques, frentes u otras modalidades de esas mismas organizaciones.

<sup>150</sup> Congreso de Colombia, Ley 975 de 2005 [en línea], en “Ley de Justicia y Paz”, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Dirección URL: [http://www.cnrr.org.co/interior\\_otros/pdf/ley\\_975\\_05.pdf](http://www.cnrr.org.co/interior_otros/pdf/ley_975_05.pdf), [consulta: 28 agosto 2011].

discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales. Los daños deberán ser consecuencia de acciones que hayan transgredido la legislación penal, realizadas por grupos armados organizados al margen de la ley.<sup>151</sup>

Su aplicación reincorporaría (incorporaría) gran parte de los grupos armados, guerrilleros y paramilitares, a la vida civil. Sin embargo, de no recibir el respaldo necesario para este proyecto, los paramilitares podrían regresar a sus actividades ilícitas. Por tal razón se buscó la ayuda exterior tanto en términos morales, es decir, la aceptación de esta vía como medio de pacificación del país; como para financiar el programa de desmovilización.

Por otro lado, la Ley ha sido cuestionada en tanto que otorga prerrogativas y protección a los paramilitares desmovilizados sin garantía que las acciones violentas cesarán por parte del resto de dicho grupo, cuando lo aceptable para la sociedad sería ceder en esos derechos cuando el total de las fuerzas ilegales han dejado las armas.

Posteriormente, en la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, emitida en 2007 tras la reelección de Uribe, Juan Manuel Santos, Ministro de Defensa, se refiere a la seguridad en los siguientes términos: “En las sociedades modernas resulta claro que la seguridad, más que un fin en sí misma, es la base sobre la cual se puede construir un porvenir de progreso y de justicia social.”<sup>152</sup>

Si algo se reconoce con mucho entusiasmo en la PDSD es que el gobierno asumió la responsabilidad de tomar en sus manos la dirección de los aspectos políticos y militares de la seguridad, algo que sólo había ocurrido parcialmente durante el gobierno de César Gaviria (1990-1994). Sin embargo, la dirección y control de esta política sólo recae en manos del ejecutivo. El Ministerio de Defensa

---

<sup>151</sup> *Ibid.*, Art. 5º.

<sup>152</sup> Presidencia de la República, Política de Consolidación... *op. cit.*, p. 9.

Nacional y el Departamento Nacional de Planeación tienen sólo una incipiente participación, y el resto de los ministerios, ninguna, lo cual rompe con la institucionalidad y favorece la centralización del poder, tradicional en Colombia.<sup>153</sup>

Existía poca articulación entre las instituciones a pesar de que las responsabilidades de cada una están establecidas en el cuerpo de la PDS y de la creación del Centro de Coordinación de Acción Integral. Los objetivos principales de las Fuerzas Armadas eran proteger a la población, combatir el narcotráfico y derrotar a las organizaciones armadas ilegales.

A esto se debe agregar que un problema tan complejo como el conflicto armado colombiano no debe limitarse al ámbito militar, sino complementarse y convertirse en una política de Estado de largo plazo. Sin embargo, su existencia ni siquiera es reconocida en el documento ni en los discursos de Uribe por razones políticas y simplemente se califica a la situación colombiana como un “rescate de la democracia frente a acciones terroristas”<sup>154</sup>

Finalmente, la PDS menciona como parte de sus herramientas promover la cooperación internacional, por lo que se convierte en el marco de referencia de las acciones del gobierno para mejorar su política exterior y utilizarla como parte de su estrategia, aunque hay que aclarar que se hace poca referencia a ello en dicho documento.

### **2.3. El conflicto colombiano y la Seguridad en el gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010)**

La presidencia de Uribe se rigió por el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”, cuyo objetivo central era brindar seguridad democrática; y tiene como base: el control del territorio y la defensa de la soberanía nacional; el combate al narcotráfico y al crimen organizado; el

---

<sup>153</sup> Cfr., Francisco Leal, *op. cit.*, pp. 219 y 220.

<sup>154</sup> Cfr., *Ibid.*, pp. 199 y 223.

fortalecimiento del servicio de justicia; el desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto; la protección y promoción de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario; el fortalecimiento de la convivencia y los valores; y la política de relaciones exteriores y cooperación internacional.<sup>155</sup>

Al convertirse en presidente, Uribe comenzó a tomar acciones polémicas y rígidas en torno al tema de la seguridad. Nombró a Marta Lucía Ramírez de Rincón como Secretaria de Defensa y declaró “estado de conmoción interior<sup>156</sup>”, lo cual le permitía un mayor margen de acción en cuanto a las medidas que tomaría con respecto a la seguridad, incluyendo el aspecto fiscal. En este tenor creó el Impuesto Especial para Seguridad Democrática<sup>157</sup>, el cual retenía 1.2% sobre el valor del patrimonio líquido poseído al 31 de agosto de 2002. El decreto fue bien acogido por los empresarios como parte de un círculo virtuoso que les traería mejores condiciones para la inversión.

Entre las primeras medidas para llevar la presencia efectiva del Estado a las zonas donde éste no la tenía y enfrentar de manera más hábil a los grupos armados ilegales promovió la figura de los soldados campesinos, el uso de redes de informantes y de recompensas por información.

Otra táctica fue buscar la desmovilización de los guerrilleros y paramilitares mediante el estímulo a la deserción y propuestas de libertad condicional para quienes entregaran voluntariamente las armas. Asimismo, creó zonas de rehabilitación y consolidación, entre las cuales cabe destacar la situación en el departamento de Arauca, que se había convertido en la fuente petrolera más grande del país y representaba un área importante para la economía.

Desde el inicio y a lo largo de todo su gobierno, Uribe Vélez gozó de un alto índice de aceptación pública. Esto se debió en parte a la manipulación de los medios de

---

<sup>155</sup> *Ibid.*, p. 187.

<sup>156</sup> Presidencia de la República, *Decreto 1837 de 2002. Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior*, Diario Oficial No. 44,897, 11 de agosto de 2002.

<sup>157</sup> Presidencia de la República, *Decreto 1838 de 2002. Por medio del cual se crea un impuesto especial destinado a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para preservar la Seguridad Democrática*, Diario Oficial No. 44,897, 11 de agosto de 2002.

comunicación en su favor y a su habilidad política para presentar a la PDSD como la mejor opción para resolver el conflicto.<sup>158</sup>

Al respecto, se reconoce haber logrado mejorar la percepción de seguridad entre la población, especialmente en las ciudades. En parte esto se debe a que la acción guerrillera ha debido regresar a las zonas rurales, que al mismo tiempo se encuentran fuera de las regiones económicamente más dinámicas y desarrolladas.<sup>159</sup>

Sin embargo, prevalecen los actores armados ilegales: los paramilitares y las guerrillas. El paramilitarismo es considerado un fenómeno estructural característico de la sociedad colombiana y se origina por la debilidad política del Estado, que no era capaz de proteger los intereses privados de la oligarquía. Se encuentra tan arraigado y hasta cierto punto justificado en sus orígenes que se le considera el mayor reto para la PDSD.<sup>160</sup>

A finales de 2002 se firmó el acuerdo de San José del Ralito, primer logro del gobierno en pos de la paz y de la negociación con los paramilitares. En dicho acuerdo éstos se comprometían a no atacar contra la población civil, pero su desmovilización trajo consigo un vacío de poder en los territorios que anteriormente controlaban y que no fue subsanado por ninguna fuerza armada estatal, de tal manera que fue la guerrilla quien se apropió del control de esos territorios. El ejemplo más claro es el departamento de Antioquia, el cual se convirtió en el segundo lugar nacional en ser objeto de acciones ofensivas por parte de las FARC, sobre todo en el norte de este departamento.

Por otro lado, y ante la presencia guerrillera en estas zonas y la incapacidad de las Fuerzas Armadas para prevenir y responder a los ataques de la misma, a partir de 2006 algunos ex paramilitares volvieron a tomar las armas o se conformaron en pequeñas pandillas independientes entre sí y sin un objetivo político colectivo como lo tenían las AUC, sino meramente económico y territorial en el ámbito local.

---

<sup>158</sup> Francisco Leal *op. cit.*, p. 201.

<sup>159</sup> *Cfr.*, Camilo Echandía, *op. cit.*, p. 13.

<sup>160</sup> *Cfr.*, Francisco Leal, *op. cit.*, p. 239.

Esto generó un nuevo aumento en la violencia por los ajustes de cuentas contra aquellos que se negaban a la removilización y por las nuevas alianzas con guerrilleros y narcotraficantes para recuperar el negocio. De esta manera se puede afirmar que perdieron el carácter contrainsurgente e ideológico que les distinguía y ahora se centran en proteger sus negocios e intereses ilícitos.<sup>161</sup>

En lo que se refiere a las FARC, durante este período recibieron importantes y simbólicos golpes militares que revelan su debilitamiento y se tradujeron en la pérdida de 50% de sus integrantes<sup>162</sup> Entre ellos se puede destacar el desmantelamiento de sus frentes noroccidentales en Cundinamarca como parte de la operación Libertad I.<sup>163</sup>

En 2004 las fuerzas militares colombianas tuvieron importantes avances en inteligencia. Fue así que se logró la captura en Ecuador de alias “Simón Trinidad”, cúpula de esa guerrilla, Omaira Rojas Cabrera, conocida como "Nayibe Rojas Valderrama" o “Sonia”, jefa de finanzas del bloque Sur y Rodrigo Granada en Venezuela (2004), canciller de las FARC (liberado tres años después).

70

Entre los logros más conocidos se encuentra la Operación Jaque, la cual consistió en un operativo de inteligencia para infiltrar la red de comunicaciones de los guerrilleros y así hacerles creer que los secuestrados formarían parte de las negociaciones entre el Presidente y el jefe de las FARC, Tirofijo<sup>164</sup>. Dio como resultado la liberación de Ingrid Betancourt<sup>165</sup>, tres contratistas estadounidenses y

---

<sup>161</sup> Cfr., Fundación Seguridad y Democracia Colombia, “Balance de la confrontación armada en Colombia 2002-2008” [en línea], Fundación Seguridad & Democracia, Bogotá, noviembre 2008, Dirección URL: [http://www.fes-seguridadregional.org/index.php?option=com\\_booklibrary&task=mdownload&id=623&Itemid=319](http://www.fes-seguridadregional.org/index.php?option=com_booklibrary&task=mdownload&id=623&Itemid=319), [consulta: 5 mayo 2010], p. 9.

<sup>162</sup> Camilo Echardía, *op. cit.*, p. 13.

<sup>163</sup> Primera operación del Plan Patriota. *Vid supra*, p. 54.

Cfr., Francisco Leal, *op. cit.*, p. 202.

<sup>164</sup> Pedro Antonio Marín, Mejor conocido como Manuel Marulanda Vélez ‘Tirofijo’, cofundador y posteriormente número uno de las FARC hasta la confirmación de su muerte en 2009.

<sup>165</sup> Ciudadana colombiano-francesa nacida en Bogotá, Colombia, en 1961. Estudió Ciencias Políticas en el Instituto de Estudios Políticos de París. En 1989 regresó a Colombia para dedicarse a la política. Asesora de los ministros de Hacienda y de Comercio Exterior entre los años 1990 y 1994, fue elegida representante a la Cámara en 1994, creó el partido Oxígeno Verde en 1997 y fue elegida senadora en 1998 con una votación récord en su país. En 2002, siendo candidata presidencial de Colombia, fue secuestrada por la guerrilla de las

once integrantes de la Fuerza Pública en poder de las FARC en calidad de secuestrados.

Como factor psicológico fue un gran logro para el gobierno colombiano y un golpe duro para las FARC, pues demostró la vulnerabilidad de sus comunicaciones. Además generó buena propaganda a Uribe y al Ministerio de Defensa incluso a nivel internacional, pues anteriormente hubo varios intentos de negociación para liberar a Ingrid Betancourt, en los que estuvieron implicados varios países, especialmente Francia.<sup>166</sup>

Otro caso de interés fue el asesinato por parte de las Fuerzas Armadas del segundo al mando y representante internacional de las FARC, Raúl Reyes, en el llamado bombardeo de Angostura, llevado a cabo el 1º de marzo de 2008 como parte de la Operación Fénix. Como resultado murieron 22 guerrilleros que se refugiaban al otro lado de la frontera ecuatoriana, en la provincia de Sucumbíos.

Este hecho también fue un duro golpe psicológico, dado que nunca un ataque contra el grupo guerrillero había resultado en la muerte de algún miembro del Secretariado. Asimismo, puso en evidencia la presencia guerrillera más allá de las fronteras colombianas, lo cual sobredimensionó el problema y justificó la cooperación internacional que con mucho esfuerzo se intentaba estimular.

Un suceso no atribuible a las Fuerzas Armadas, pero que también tuvo su impacto en el ánimo de los guerrilleros fue la muerte de su líder Manuel Marulanda, alias “Tirofijo” en marzo de 2008. Este hecho y el asesinato del Tercero de las FARC, alias “Iván Ríos” a manos de su guardaespaldas causaron desconcierto y divisiones al interior del grupo al tener que elegir un nuevo líder. A ello hay que

---

FARC. Después de seis años y medio de cautiverio, en 2008 el ejército colombiano la rescató junto a otros catorce secuestrados durante la reconocida Operación Jaque. Tras su regreso a la libertad, Ingrid recibió la Legión de Honor francesa, fue galardonada con el premio Príncipe de Asturias de la Concordia 2008, obtuvo el *World Women's Award* 2009 y fue nominada al premio Nobel de la Paz.

Aguilar-Santillana Ediciones Generales, “Ingrid Betancourt” [en línea], Dirección URL: <http://www.librosaguilar.com/es/autor/ingrid-betancourt/>, [consulta: 28 noviembre 2011].

<sup>166</sup> Joaquín Roy, *op. cit.*, p. 15.

agregar el aislamiento político que ha sufrido esta guerrilla tanto al interior como al exterior de Colombia, el cual ha ido en aumento.<sup>167</sup>

Como consecuencia del fortalecimiento de las fuerzas militares estatales las FARC abandonaron la estrategia de guerra de movimientos y el control de territorios estables y volvieron a los ataques esporádicos propios de una guerra de guerrillas<sup>168</sup> para evitar el enfrentamiento directo con las Fuerzas Militares. Asimismo, se han concentrado en priorizar el control de objetivos estratégicos como los corredores de movilidad, áreas con recursos económicos y zonas de repliegue que les permitan garantizar su supervivencia.<sup>169</sup>

Otra respuesta fue el uso de minas antipersonales en los accesos a estas zonas, lo cual aumentó el número de víctimas, tanto de la Fuerza Pública como de civiles. Con el fin de dispersar a las fuerzas militares realizaron “paros armados” en departamentos que no contemplaba el Plan Patriota, como son Chocó, Huila, Putumayo, Nariño y Arauca.<sup>170</sup>

En cuanto al ELN, su debilitamiento está relacionado tanto con las Fuerzas Armadas como con las FARC y las AUC. Estas últimas penetraron en zonas estratégicas para el ELN y les arrinconaron en su capacidad política y militar, de manera que debieron replegarse hacia zonas montañosas tradicionalmente ocupadas por las FARC.

En algunos casos existió cooperación entre ambas guerrillas para mantener los corredores de tráfico de drogas (en la Serranía de San Lucas, al sur de Bolívar; la Serranía del Perijá, César; la Sierra Nevada de Santa Marta, costa del Caribe; Chocó; Valle; y Cauca). Por el contrario, en otras zonas se dieron enfrentamientos entre ellas por el control de dichos corredores, zonas de cultivo, laboratorios y

---

<sup>167</sup> Grace Livingstone, *op. cit.*, p. 164.

<sup>168</sup> Se refiere a hostigamientos constantes, ataques sorpresa y pequeñas emboscadas con el fin de desgastar al enemigo cuando existe inferioridad numérica y armamentística. Camilo Echandía *op. cit.*, p. 9.

<sup>169</sup> Camilo Echandía, *op. cit.*, p. 5.

<sup>170</sup> *Cfr., Ibid*, p. 11.

demás recursos, por ejemplo, en los departamentos de Arauca y Nariño; generando bajas importantes para ambos bandos.<sup>171</sup>

Para el Estado colombiano la difícil situación de esta guerrilla fue vista como una oportunidad para negociar un proceso de paz y evitar que fuera absorbida por las FARC, así como para justificar su acercamiento con las AUC, el cual había sido criticado por su laxitud y parcialidad.<sup>172</sup>

A pesar del nivel de violencia que había al interior del país y que su gobierno fue recibido con un atentado a la Casa de Nariño atribuido a las FARC, Uribe no reconocía la existencia de un conflicto armado interno. Siempre fue muy cuidadoso en su lenguaje y evitaba llamarlos terroristas, aún en el contexto post 11-S; no los encerraba en ese calificativo, de manera que daba la imagen de mantener abierta la puerta a la negociación siempre y cuando dejaran de efectuar actos terroristas.<sup>173</sup>

Es por eso que se refería a los grupos armados ilegales como “los violentos”, “los grupos armados”, “los paramilitares y la guerrilla”, “los grupos al margen de la ley” y otros adjetivos parecidos. Sin embargo, paradójicamente, sí se sirvió del discurso antiterrorista para promover su imagen y la de su gobierno en el exterior, gestionó que otros actores internacionales les pusieran en su lista con este calificativo<sup>174</sup> y abrazó la llamada “cruzada internacional contra el terrorismo” para legitimar el extremo uso de la fuerza, dado que Colombia era considerado fuente de actividades terroristas.<sup>175</sup>

Otra razón para llamarles por su nombre genérico (guerrilla o paramilitares) o utilizar simplemente el calificativo ‘violentos’ era evitar el reconocimiento de estas organizaciones como grupos beligerantes, ya que con ello les habría concedido

---

<sup>171</sup> Cfr., *Ibid*, p. 13.

<sup>172</sup> Cfr., Francisco Leal *op. cit.*, p. 212.

<sup>173</sup> Cfr., Eduardo Posada Carbó, *op. cit.*, pp. 2-4.

<sup>174</sup> Estados Unidos puso a las FARC, al ELN y las AUC en su lista de grupos terroristas en 2001. La Unión Europea anexó a las AUC en 2002 y a las FARC y al ELN en 2004. Francisco Leal, *op. cit.*, pp. 197 y 212.

<sup>175</sup> Cfr., Eduardo Posada, *op. cit.*, p. 7.

personalidad jurídica internacional.<sup>176</sup> Por otro lado, a finales de 2002 el Congreso colombiano aprobó la renovación de la Ley de orden público y eliminó así el requisito de estatus político para que los grupos armados ilegales negociaran con el gobierno.<sup>177</sup>

En contraste con la realidad, el omitir el calificativo ‘terroristas’ e incluso negar la existencia misma de un conflicto interno tuvo el efecto deseado, pues la propaganda que Uribe hizo por todo el país se arraigó en una fracción de la población. La percepción de seguridad entre los ciudadanos mejoró durante el período y forma parte de un círculo virtuoso para que ésta se mantenga, pero no todas las mejoras en este sentido son resultado directo de la PDS sino que comparten crédito con las políticas de los gobiernos locales y los cambios de estrategia de los grupos armados ilegales.<sup>178</sup>

Los buenos resultados obtenidos durante los primeros años de gobierno de Uribe, la percepción de seguridad entre la población y la amplia propaganda dada a los logros de la política de seguridad pusieron al Presidente en condiciones para

---

<sup>176</sup> El reconocimiento de beligerancia es aquel que se concede a un grupo que se ha levantado, y que ha organizado de cierto modo alguna forma de autoridad política en el territorio que domina. Tiene por objeto reconocer una situación de hecho, tratando esa parte no gubernamental como Estado durante la continuación de la lucha, incluso puede suceder que un Estado mantenga relaciones con ambos regímenes a la vez. Impide que los beligerantes sean considerados como piratas o traidores, y les permite ser tratados como delincuentes políticos en caso de asilo. También se les capacita legalmente para hacer la guerra civil, exigiéndoles el cumplimiento de las normas de derecho de gentes en la contienda y faculta a los otros Estados a realizar tratos con la fracción insurgente, y a esta con aquellos. Concede la posibilidad de designar agentes sin carácter diplomático u observadores y si triunfa la facción rebelde, se le tendrá como gobierno, bien *de facto*, bien *de jure*. Además, si fracasa el movimiento, los compromisos adquiridos por la facción frente a Estados terceros se disuelven, sin obligación para el gobierno que logró reprimir la insurgencia.

Por otro lado, mientras que en el reconocimiento de beligerancia, éste se equipara al reconocimiento de un gobierno, e implica referencia a relaciones diplomáticas y políticas; el reconocimiento de insurgencia se enfoca en la observancia de los derechos y deberes de la guerra y la neutralidad. Las consecuencias jurídicas que produce este reconocimiento son que los beligerantes serán tratados según los derechos de guerra, incluyendo el derecho humanitario (prohibición de torturas, mutilaciones, homicidio, suplicios, tratos crueles, toma de rehenes, atentados a la integridad corporal o a la dignidad personal, tratos degradantes, condenas y ejecuciones sin pleno juicio; así como la atención a heridos y enfermos) en beneficio de los rebeldes. El gobierno en el poder no tendrá responsabilidad internacional en cuanto a los daños cometidos por los insurgentes respecto de bienes y personas. Si los insurgentes tienen buques no se les considerará como piratas y su pabellón será legítimo. Los actos de los insurrectos serán estimados como actos de gobierno y no como actos de pillaje.

Cfr., Modesto Seara Vázquez, *Derecho Internacional Público*, Editorial Porrúa, México, 2004, p. 96.

<sup>177</sup> Cfr., Francisco Leal, *op. cit.*, p. 186.

<sup>178</sup> Cfr., *Ibid.*, p. 225.

promover su propia reelección. Desde el Congreso y con el apoyo popular se propuso reformar la constitución para admitir la reelección en períodos consecutivos, y se obtuvo la aprobación de la Corte Constitucional en mayo de 2005. Esto permitió que ganara las siguientes elecciones con 62% durante la primera vuelta electoral. Tras este período Uribe contaba con una aprobación popular de 75%.

Según la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, tras haber recuperado zonas del territorio nacional y haber llevado el Estado a donde antes tenían el control los grupos irregulares, el gobierno se enfrentaba a un nuevo escenario que le exigía más que nunca mantener la guardia en alto. Es por ello que se buscó la consolidación mediante el uso sostenido de la fuerza militar y se puso énfasis en fortalecer las instituciones democráticas estatales con todas las herramientas a su alcance.

Entre las promesas de campaña más trascendentes pero al mismo tiempo más difíciles de lograr se encontraban la eliminación de la corrupción como medida para mejorar la democracia, que también es uno de los objetivos de la seguridad democrática. Sin embargo, esta estructura estaba tan arraigada entre la clase política que la red de influencias se tejía en todos los niveles de representación y en todos los poderes del Estado.

De las confesiones derivadas de la desmovilización de paramilitares se revelaron vínculos entre éstos y la clase política, fenómeno conocido como parapolítica. De ahí que más de 60 miembros del Congreso fueran investigados y 33 de ellos encarcelados. Hubo gran polémica debido a que la mayoría de las acusaciones contra ellos estaban basadas en confesiones de ex paramilitares. Los opositores de Uribe intentaron relacionarlo con estos grupos para deslegitimarle pero no se pudo encontrar evidencia y continuó con el proceso hasta el final.<sup>179</sup>

Esto, aunado a la presencia de ex paramilitares en la vida política oficial (a través del partido Movimiento Nacional de Autodefensas Desmovilizadas creado en

---

<sup>179</sup> Cfr., David Spencer, *op. cit.*, p. 83.

2007), que ocuparon cargos políticos vía elecciones se convirtió en un freno a los resultados positivos que se estaban obteniendo en torno a la seguridad democrática.

La razón puede decirse simple: El proceso de desmovilización resta poder y capacidad de negociación a las AUC, el cual se pretende re afianzar al ganarse un lugar en la política formal y así consolidar su poder regional, a pesar de sus divisiones internas y de la competencia armada entre sus grupos.<sup>180</sup> De igual manera ganan legitimidad y si llegan al gobierno local

...tendrán acceso a información privilegiada de los organismos de seguridad, ejercerán mando sobre la Policía en la zona, lo cual les puede dar mayor impunidad para sus negocios ilícitos como el contrabando de gasolina o el narcotráfico; dispondrán de los presupuestos oficiales y podrán imponer su 'modelo ideal de sociedad' por la vía de normas legales de 'convivencia'.<sup>181</sup>

Tanto en un caso como en el otro pueden tener incidencia en la creación de leyes menos estrictas que favorezcan a los jefes paramilitares cuando decidan entregarse y deban enfrentar un proceso penal.

Por otro lado, se puede decir que la presencia del Estado sólo se hizo patente por las fuerzas armadas y no en servicios públicos como seguridad personal, caminos, agua limpia, educación, garantía de derechos de propiedad y ciudadanía.<sup>182</sup> Por lo tanto, al ser las fuerzas públicas el único elemento presente, la falta de capacitación en materia de derechos humanos y ante la escasa confianza en las autoridades judiciales, se incurrió en detenciones, abusos e incluso tortura contra civiles.

De igual manera, la necesidad de dar resultados llevó a falsos positivos (Gráfica 1), que son los civiles víctimas de los ataques de las Fuerzas Armadas a los cuales se hacía pasar por guerrilleros. Así se justificaba el elevado gasto militar y aunque

---

<sup>180</sup> Cfr., Francisco Leal, *op. cit.*, p. 203.

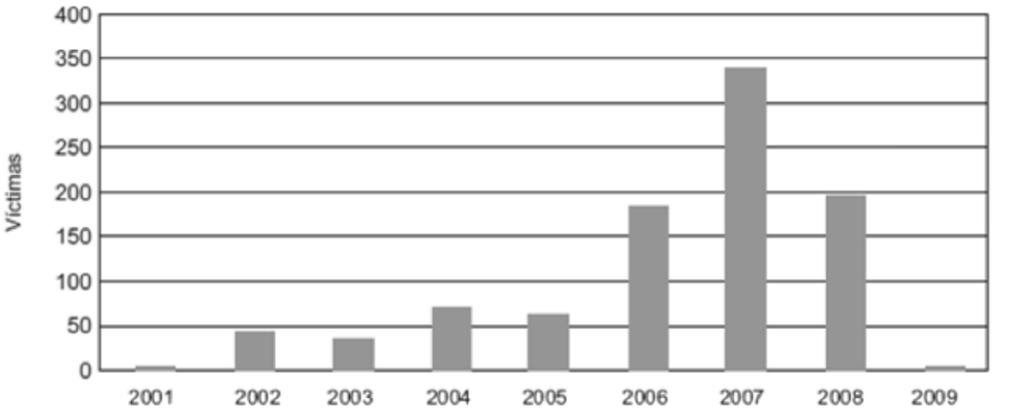
<sup>181</sup> s/a, "La para-política" [en línea], Semana, 18 agosto 2003, Dirección URL: <http://www.semana.com/nacion/parapolitica/72366-3.aspx>, [consulta: 21 noviembre 2011].

<sup>182</sup> Cfr., Adam Isacson, *op. cit.*, p. 4.

hubo una drástica disminución de este tipo de acciones, cuando salieron a la luz restaron legitimidad a la estrategia del gobierno.

El énfasis mismo en el aspecto militar rezagó los esfuerzos del gobierno por llevar el Estado los territorios que éste no controlaba, incluyendo las zonas de tráfico de droga para comercialarla con otros países. Ésta se sigue produciendo en otras regiones, con sus consecuencias para el medio ambiente y se han mantenido las altas cifras de cultivo de coca en la región, si bien la guerrilla ya no controla estas zonas.<sup>183</sup>

**Gráfica 1. TOTAL DE VÍCTIMAS DE LOS FALSOS POSITIVOS 2001-2009**



Fuente: Anuario 2011 de Seguridad Regional en América Latina y el Caribe con datos del Centro de Investigación y Educación Popular-Programa por la Paz (Cinep-ppp). Banco de datos de derechos humanos y violencia política septiembre 2009.

<sup>183</sup> Cfr., *Ibid.*, p. 3.

## 2.4. Balance de la presidencia de Uribe 2002-2010

Ya desglosadas las principales acciones que se llevaron a cabo en nombre de la seguridad democrática, se pretende hacer un balance de los resultados obtenidos reconocibles para que el lector tenga una idea más clara de la magnitud de dichas acciones y se explique con mayor claridad el actuar del gobierno tanto al interior como al exterior. De igual manera, este criterio que se formará le servirá de base para evaluar la validez del análisis que se hace posteriormente con respecto a las relaciones exteriores de Colombia, las cuales tuvieron como directriz a la Política de Seguridad Democrática.

Lo primero que se reconoce de la estrategia de Uribe y específicamente de la PDSD es que el gobierno asumió la responsabilidad de tomar en sus manos la dirección de los aspectos políticos y militares de la seguridad, algo que sólo había ocurrido parcialmente durante el gobierno de César Gaviria (1990-1994). Con ello se logró que la percepción de seguridad de la población mejorara considerablemente, sobre todo en las ciudades.

La muestra más tangible de este éxito es la propia reelección de Uribe para un período consecutivo de 2006 a 2010, al final del cual contaba con una popularidad de 75%. Posteriormente, la elección de Juan Manuel Santos como sucesor de Uribe en la presidencia legitimó la confianza de la mayoría colombiana en esta estrategia. Santos fungía como Ministro de Defensa, por lo que representaba el ala más militarista del gabinete y, se creía, también la más conservadora y ortodoxa.

Los niveles de violencia disminuyeron considerablemente. En general se estima que de 2002 a 2006 habían bajado notablemente basándose en la reducción de los siguientes índices: número de homicidios en un 40%, número de secuestros extorsivos en un 83%, número de víctimas en homicidios colectivos en un 72%, los atentados terroristas en un 61% y los secuestros en retenes ilegales en un 99%.<sup>184</sup>

---

<sup>184</sup> Presidencia de la República, *Política de Consolidación... op. cit.*, p. 10.

Al finalizar el segundo período de Uribe las cifras parecían más alentadoras, pues en ocho años la tasa de homicidios disminuyó 45%, los secuestros en 88% y los atentados terroristas 84%.<sup>185</sup>

En términos económicos, el círculo virtuoso de la seguridad también cumplió su objetivo y se reflejó en el aumento de la inversión privada en 15 puntos de 2002 a 2006. Esto se manifestó en el crecimiento económico, que pasó del 1,93% del PIB en el 2002 al 6,8% en el 2006, la tasa de crecimiento más alta de los últimos veinte años en el país.<sup>186</sup> A su vez, la inversión extranjera pasó de 2,500 millones de dólares en 2000 a más de 10,000 millones de dólares (mdd) en 2008.<sup>187</sup>

Por su parte, la Ley de Justicia y paz dio sus propios resultados. Las cifras indican que gracias a este proceso, que entró en vigor en 2005, se reincorporó a 32,000 miembros del paramilitarismo<sup>188</sup> y 22,000 guerrilleros a la vida civil al final de la presidencia de Uribe.<sup>189</sup> Aunque las cifras son alentadoras, la desmovilización traería a Colombia importantes consecuencias económicas negativas, especialmente en términos de desempleo, que para 2005 se calculaba entre 15 y 20% y con la reincorporación de los paramilitares se estimaba rebasaría el 30%.<sup>190</sup>

Aún así, el balance en materia militar se asume positivo para el Estado colombiano y el proceso de paz. Se estima que la presencia territorial de los paramilitares decreció alrededor de 80% y su tamaño se redujo a dos mil integrantes, lo cual representa el 12% de lo que llegaron a ser.<sup>191</sup> En lo que se refiere a las FARC, durante este período recibieron importantes y simbólicos golpes militares que revelan su debilitamiento y se tradujeron en la pérdida de 50%

---

<sup>185</sup> Sandra Borda Guzmán, “Cambios y continuidad en seguridad y defensa en Colombia durante 2010: ¿Hacia un esquema de transición entre la seguridad democrática de Uribe y la prosperidad democrática de Santos?”, en Hans Mathieu y Catalina Niño Guarnizo, Eds., Anuario 2011 de la *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, Friedrich Ebert Stiftung /Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Bogotá, octubre 2011, p. 104.

<sup>186</sup> Presidencia de la República, *Política de Consolidación... op. cit.*, p. 18.

<sup>187</sup> Sandra Borda Guzmán, *op. cit.*, p. 104.

<sup>188</sup> Gobierno de la República de Colombia, *Política de Consolidación..., op. cit.*, p. 17.

<sup>189</sup> David E. Spencer, *op. cit.*, p. 82.

<sup>190</sup> Joaquín Roy, “La Ley de Justicia y Paz de Colombia: Contexto, perspectivas internacionales y la actitud de la Unión Europea”, Jean Monnet /Robert Schuman Paper Series, No. 36, Vol. 5, noviembre 2005, P. 4.

<sup>191</sup> Fundación Seguridad y Democracia Colombia, “Balance de la confrontación..., op. cit.”, p. 10.

de sus integrantes. Por su parte, el ELN cedió casi totalmente a las condiciones del gobierno y estuvo a punto de consolidar negociaciones con él, aunque su debilitamiento, como ya se mencionó, se debió más a las otras fuerzas ilegales y no tanto a las Fuerzas Armadas.

Los avances en materia de inteligencia se materializaron en la captura de numerosos líderes guerrilleros y en las ofensivas de mayor resonancia internacional: la Operación Jaque y la Operación Fénix. Sin embargo, aún no se ha podido librar al país de actores armados ilegales y esto pesó tanto que incluso llevó a las Fuerzas Armadas a reportar falsos positivos para justificar las deficiencias de su actuar.

Por otro lado, la Seguridad Democrática, por definición, incluye más que sólo éxitos militares y es ahí donde se ha quedado corta. El paramilitarismo es considerado un fenómeno estructural característico de la sociedad colombiana y el mayor reto de la PDSD<sup>192</sup>, así como la eliminación de la corrupción y la parapoltica, que es producto de ambos fenómenos y del proceso mismo de desmovilización.

Otra tarea pendiente para la PDSD tiene que ver con el respeto a los derechos humanos, una de las principales características de esta visión de seguridad y de las más visibles carencias de la estrategia uribista. El Plan Colombia-Patriota trajo consigo importantes victorias frente a las FARC, pero el plan de detenciones masivas se tradujo en diversos problemas en términos de Derechos Humanos.

Asimismo, la presencia del Estado, sobre todo en zonas aisladas, sólo se hizo patente por las fuerzas armadas y no en servicios públicos como seguridad personal, caminos, agua limpia, educación, garantía de derechos de propiedad y ciudadanía.<sup>193</sup> Por lo tanto, al ser las fuerzas públicas el único elemento presente, la falta de capacitación en materia de derechos humanos y ante la escasa

---

<sup>192</sup> Cfr., Francisco Leal, *op. cit.*, p. 239.

<sup>193</sup> Cfr., Adam Isacson, *op. cit.*, p. 4.

confianza en las autoridades judiciales, se incurrió en detenciones, abusos e incluso tortura contra civiles.

Como política de seguridad cumplió en gran medida con los objetivos planteados, sin embargo, la imagen que se quiso dar de la misma como una estrategia integral y cuya mayor preocupación eran los ciudadanos puede ser cuestionada. Estas mismas lagunas son las que permitirían que la imagen de Colombia y de Uribe al exterior fueran duramente atacadas y que la comunidad internacional negara el respaldo que el presidente buscaba para legitimar su estrategia.

### 3. La Política de Defensa y Seguridad Democrática y las Relaciones Exteriores de Colombia

El principal objetivo de la política exterior durante el período a estudiar fue “vincular el conflicto armado colombiano a la cruzada internacional liderada por la administración de George W. Bush contra el terrorismo”<sup>194</sup>. Con este propósito, Uribe se esforzó en rearticular la naturaleza de la crisis colombiana como si fuera la de un estado democrático bajo la amenaza de los narcoterroristas, de manera que sirvió a Bush como el eslabón entre la lucha contra las drogas y aquella contra el terrorismo.<sup>195</sup>

Al mismo tiempo, el gobierno negaba la existencia misma de un conflicto interno con la política de seguridad democrática y pretendía convencer a sus vecinos que sus problemas de orden público habían dejado de ser un peligro para la región.<sup>196</sup> En un principio la estrategia fue apoyada por los países andinos al recibir la ayuda económica de la Iniciativa Regional Andina (IRA). Especialmente Ecuador al conceder la base de Manta y Chile, que declaró estar de acuerdo con el Plan Colombia. Argentina parecía neutral, al no condenar la intervención de Estados Unidos como el resto de América del Sur.<sup>197</sup> Sin embargo, Brasil y Perú mostraron su preocupación y aumentaron la presencia militar en las fronteras cuando el

---

<sup>194</sup> Pardo, Rodrigo, *La ONU lejana: multilateralismo y conflicto armado en Colombia*, [en línea], Bogotá, PNUD Colombia, 14 de junio de 2004, Dirección URL: [http://indh.pnud.org.co/redir.plx?d=indh.pnud.org.co/files/rec&f=soc\\_onulejana.pdf](http://indh.pnud.org.co/redir.plx?d=indh.pnud.org.co/files/rec&f=soc_onulejana.pdf), [consulta: 1 marzo 2010], p. 7.

<sup>195</sup> Russell Crandall, *Driven by Drugs. US Policy Toward Colombia*, United States of America, Lynne Rienner Publishers, 2008, p. 6.

<sup>196</sup> Roberto González Arana, *Colombia ante el ALCA y los desafíos para la Comunidad Andina de Naciones*, Investigación y Desarrollo, año/vol. 11, número 001, julio 2003, Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia, p. 206.

<sup>197</sup> Tania Galaviz. P.

gobierno de Estados Unidos admitió que la estrategia empujaría a los grupos ilegales hacia el sur y podría provocar una crisis regional.<sup>198</sup>

Con el fin de eliminar la amenaza terrorista que podía repercutir en la paz, la seguridad y la democracia de la región si salía de su territorio, Colombia generó una agenda internacional muy activa y se enfocó en consolidar un frente común de condena a las organizaciones armadas ilegales. Promovió mecanismos de intercambio de información, cooperación judicial e incluso el involucramiento de tropas extranjeras contra cualquier actividad de aquellas, ya fuera en las fronteras o al interior de territorios vecinos.<sup>199</sup>

Asimismo, sugirió la creación de una fuerza sudamericana para combatir el narcotráfico y el terrorismo. Sin embargo, no obtuvo el apoyo deseado y generó el efecto contrario, dado que los vecinos se negaron a participar activamente con el gobierno, incluso en considerar y denominar a las FARC como un grupo terrorista. Al tomar partido habrían quedado involucrados directamente en el conflicto interno y esto les habría imposibilitado fungir como mediadores en el mismo.<sup>200</sup>

83

En este capítulo se pretende demostrar que el gobierno de Uribe se esforzó en legitimar su estrategia de seguridad buscando consensos en lo que para él eran las principales amenazas nacionales; y que éstas representaban igualmente una potencial fuente de desestabilización para la paz regional.

Aunque al interior el discurso le trajo varios beneficios políticos, hacia el exterior su actuar generó contradicciones y efectos adversos, pues quiso conjugar la perspectiva estadounidense, a la que se encontraba estrechamente vinculado, con la que predominaba en la región suramericana, perspectivas que en el contexto político en que se desarrollaban resultaron completamente contradictorias.

---

<sup>198</sup> Cfr., Russell Crandall, *op. cit.*, p. 133.

<sup>199</sup> Fundación Seguridad y Democracia, *Una fuerza preventiva de la ONU en las fronteras colombianas* [en línea], Friedrich Ebert Stiftung – Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Bogotá, Marzo 2008, Dirección URL: [http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/4160-001\\_g.pdf](http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/4160-001_g.pdf), [consulta: 29 abril 2012], p. 2.

<sup>200</sup> *Ídem.*

Es importante destacar que la participación de Estados Unidos, conveniente o no para éste, fue de gran trascendencia para Colombia, dado que la sociedad civil se encontraba muy desgastada por los continuos ataques de la guerrilla y de los paramilitares. La ayuda en términos económicos dio un fuerte impulso a la estrategia militar por la que los colombianos clamaban, pues, hay que recordar, imperaba el hartazgo hacia la posición conciliadora que más bien parecía condescendiente hacia las FARC y que sólo había logrado fortalecerlas. Por tal razón, se le otorga un apartado a dicha interacción en este capítulo. Tanto por las coincidencias ideológicas como por la determinante ayuda económica.

Posteriormente, dadas las características del terreno y el tipo de amenaza al que se enfrentaba el Estado colombiano, se volvió importante la cooperación con sus vecinos. Esta situación fue especialmente complicada con Venezuela y Ecuador, al parecer, por motivos ideológicos. A ellos se dedican las siguientes secciones.

Finalmente, debido a la internacionalización promovida por Uribe y la importancia que ciertas organizaciones han tenido como foro para resolver diferendos entre Colombia y sus vecinos y para plantear las percepciones que cada uno de ellos tiene sobre la seguridad nacional y regional, la parte final de este capítulo aborda la participación de la ONU, la OEA y UNASUR con respecto al conflicto.

### **3.1. Relaciones con Estados Unidos**

El énfasis que la presente investigación otorga a las relaciones entre Estados Unidos (EU) y Colombia se basa, por un lado, en la doctrina *Respice Polum*, mencionada en el capítulo anterior<sup>201</sup>; por otro, en la presencia efectiva del primero en el territorio colombiano a través de las bases militares y la ayuda económica. Ambos factores, según la perspectiva brasileña y argentina, le convierten en un elemento amenazante para los proyectos de desarrollo y seguridad de la región

---

<sup>201</sup> *Vid supra*, p. 29.

debido a su alcance estratégico, el cual rebasa sus fines en contra del narcotráfico<sup>202</sup>.

La presencia en Colombia del grupo terrorista más antiguo de la región y el interés de ambos países en combatir el terrorismo y el narcotráfico, así como de estabilizar la región en materia de seguridad le convierten en un aliado natural de la potencia. No obstante, el país latinoamericano no representa gran importancia para Estados Unidos ni forma parte de sus prioridades a menos que exista algún factor local que pueda afectar sus intereses.

Es necesario recordar que la política de Estados Unidos hacia Colombia está altamente influida por su política interna. No es el objetivo del presente capítulo profundizar en todos los factores que influyen en la toma de decisiones al interior del mismo, pero sí señalar las consecuencias tangibles en las relaciones de ambos países.

Uribe y la rigidez de su política se identifican ampliamente con la ideología conservadora. Esta convergencia ideológica entre los puntos de vista de Bush y Uribe contribuyó a la cercanía en la relación de quienes, incluso antes del 11-S, se mostraban entusiastas en una estrategia más agresiva para apoyar al gobierno y al ejército colombiano. De igual manera, el fracaso de las negociaciones emprendidas por Pastrana permitieron darle un mayor impulso al proyecto.<sup>203</sup>

La convergencia en materia de seguridad se hace más patente en la adopción de Colombia de algunas ideas generales de la llamada 'Doctrina Bush', como son la formación de alianzas con base en la identificación previa de las amenazas, y no en sentido contrario; el fortalecimiento del unilateralismo, empezando por declarar quienes o qué puede ser considerado una amenaza; y la acción anticipada

---

<sup>202</sup> Cfr., Mendófilo Medina, Las relaciones entre Colombia y Venezuela y el "conflicto interno colombiano" [en línea], Razón Pública, Revista Eje 21, Dirección URL: [http://eje21.com.co/index.php?option=com\\_content&task=view&id=17944&Itemid=1](http://eje21.com.co/index.php?option=com_content&task=view&id=17944&Itemid=1), [consulta: 1 marzo 2010].

<sup>203</sup> Russell Crandall, *op. cit.*, pp. 3 y 6.

preventiva o *preemption*<sup>204</sup>. Esta última se retomará al estudiar la intervención de Colombia en Ecuador en 2008.

Colombia es el país de América Latina que más fondos estadounidenses recibe para apoyar a las Fuerzas Armadas, incluyendo la Policía Nacional; y el quinto a nivel mundial, después de Iraq, Israel, Afganistán y Egipto. Por tal motivo, el presente apartado hace especial énfasis en la ayuda económica otorgada por el gobierno de George W. Bush y Barack Obama para el combate al narcoterrorismo.

Los motivos de este país para influir en la política interna de Colombia han sido explicados desde diferentes puntos de vista. Las razones más comunes que aluden a sus intereses económicos son: el auxilio a empresas estadounidenses que operan en territorio con constante presencia guerrillera; y la protección de oleoductos<sup>205</sup> que abastecen el mercado internacional y satisfacen la demanda de dicho país, los cuales son objeto de ataques terroristas y ordeñas clandestinas por parte de los grupos armados ilegales.

Por otra parte, en su papel de promotor y garante de la libertad, la democracia y el buen vivir sus objetivos son: la lucha contra el narcotráfico, especialmente desde los 90; la defensa de los derechos humanos, el fortalecimiento del Estado y la democracia; y posteriormente el combate al terrorismo. Ya en el marco de la securitización de la política internacional post 11-S, la agenda estadounidense hacia América Latina se enfocó en a) la priorización de los temas vinculados a la seguridad; b) el condicionamiento de los programas de reestructuración económica establecidos por el FMI [especialmente tras la crisis argentina de diciembre de 2001]; y c) la resolución del conflicto colombiano mediante el apoyo militar.<sup>206</sup>

---

<sup>204</sup> Cfr., John Ikenberry, "Estados Unidos: entre el unipolarismo y el multilateralismo", en Joseph S. Tulchin, Raúl Benítez Manaut y Rut Diamint, *El rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Bononiae Libris y Prometeo Libros, Buenos Aires, Argentina, 2006, pp. 47 y 48.

<sup>205</sup> La Ley que permitió enviar ayuda económica a Colombia tenía entre sus objetivos: "insistir para que el gobierno colombiano complete las reformas urgentes destinadas a abrir completamente su economía a la inversión y el comercio exterior, particularmente la industria del petróleo..." Tania Galaviz, *op. cit.*, p. 123.

<sup>206</sup> Claudio Fuentes y Francisco Rojas Aravena, *Apud*, Yadira Gálvez Salvador, *La construcción de una comunidad de seguridad en el Cono Sur*, Facultad de Ciencias Política y Sociales-UNAM, 2010, p. 170.

A pesar que toda la presidencia de Uribe se vio influida por el cabildeo en los Congresos de ambos países para la aprobación de un tratado de libre comercio entre ellos, éste se vio relegado a segundo plano ante el endurecimiento de la agenda de seguridad internacional, la importancia que cobró el combate al terrorismo y la securitización de la política nacional colombiana. Sin embargo, permaneció el discurso de que la aprobación de dicho acuerdo era la mejor manera de ayudar a Colombia para desarrollar mejores condiciones en pos de la paz.<sup>207</sup>

En 1999 el Presidente William Clinton solicitó al Congreso 1.3 millones de dólares para el primer año de asistencia económica que devendría en el Plan Colombia. La justificación es que Colombia produce más del 80% de la cocaína y la mitad de la heroína que ingresa al país<sup>208</sup>

Para 2010 Estados Unidos había invertido casi 8,000 millones de dólares, entre las aportaciones del Departamento de Defensa y el Departamento de Estado. Colombia, a su vez, aportó 6,950 millones de dólares de 1999 a 2005 y proyectaba invertir 11,168.6 adicionales de 2007 a 2013.<sup>209</sup> Más del 80% de la ayuda de Estados Unidos fue destinada a mejorar las capacidades de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional; el otro 20%, a programas no militares como la sustitución de cultivos, la reforma del sistema judicial y ayuda humanitaria a desplazados (Ver Cuadro 3).<sup>210</sup>

Durante las primeras negociaciones del Plan Colombia imperaba el narcotráfico como una de las principales amenazas a la seguridad de EU, por lo tanto, sus leyes le permitían ayudar en la erradicación de cultivos, persecución de narcotraficantes y desmembramiento de cárteles mediante el fortalecimiento del Estado. Sin embargo, ya en 2002, en el marco de la guerra global contra el terrorismo y ante la innegable participación de los grupos guerrilleros y de autodefensa en el proceso de producción de drogas, la ayuda también fue

---

<sup>207</sup> Cfr., Daniel Denvir, *op. cit.*, p. 7.

<sup>208</sup> Adam Isacson, *op. cit.*, p.2.

<sup>209</sup> Sandra Borda, *op. cit.*, p. 103.

<sup>210</sup> Adam Isacson, *op. cit.*, p.2.

**Cuadro 3 Recursos destinados a Colombia (en miles de dólares)**

Año	Economic Support Fund	International	International	Andean Counterdrug Initiative	Non-proliferation,	Total
		Military Education and Training	Foreign Military Financing		Narcotics Control and Law Enforcement	
2000	4,000	900	-	894,429	-	899,329
2001	-	1,040	-	48,000	-	49,040
2002	-	1,180	-	379,900	25,000	406,080
2003	-	1,165	17,100	580,200	3,279	601,740
2004	98,450	1,800	109,350	463,000	200	574,350
2005	-	1,700	99,200	-	462,767	568,785
2006	-	1,683	89,100	-	464,781	561,382
2007	-	1,646	85,500	-	465,000	561,090
2008	194,412	1,421	52,570	289,005	-	547,861
2009	196,500	1,400	53,000	275,128	-	540,224
2010	201,790	1,695	55,000	243,900	-	507,135

Fuente: Congressional Budget Justification FY 2000-2012<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> U.S. Department of State, Foreign Operations Congressional Budget Justification FY 2000-FY 2012 [en línea], Dirección URL: <http://www.state.gov/f/releases/iab/index.htm>, [consulta: 15 junio 2012].

destinada a operaciones no relacionadas con el narcotráfico. En ese año la Ley de Asistencia Exterior (*Foreign Assistance Act*) de Estados Unidos permitió a Colombia solicitar a ese país asistencia antinarcóticos para misiones no relacionadas con las drogas, como la lucha contra las guerrillas y los paramilitares.

Se asignó un presupuesto de emergencia por 28,900 millones de dólares contra acciones terroristas, lo que permitiría a Colombia utilizar la ayuda antidrogas para neutralizar organizaciones consideradas terroristas. Aunado a esto, Estados Unidos creó la IRA, con la cual aceptó que no se podía ejercer una política hacia un país sin considerar los efectos hacia el exterior, no obstante, su discurso sigue poniendo énfasis en la responsabilidad unilateral de los países productores de droga en el tráfico hacia los países consumidores.

De esta manera, dio un alcance regional a su estrategia antidrogas para América Latina<sup>211</sup> al asignar \$800 millones de dólares para minimizar el desbordamiento de las actividades antinarcóticos y así evitar que el cultivo de drogas se trasladara a los países vecinos. Colombia recibiría 55% de los recursos destinados al IRA, de los cuales, casi la mitad estaban etiquetados para desarrollo social, económico e institucional y el resto de ayuda a la seguridad. Sin embargo, al ser la IRA una continuación de la Iniciativa Andina Antidrogas (a la cual se le habían asignado \$731mdd), el discurso que enfatizaba la perspectiva suave de la propuesta quedó rebasado por el combate anti narcóticos y la política no representó un cambio sustancial con respecto al programa de ayuda que Estados Unidos venía otorgando.<sup>212</sup>

En febrero de 2002 se creó un batallón de élite contrainsurgente, el cual requirió \$98 mdd del financiamiento militar para el exterior (*Foreign Military Financing*). En enero de 2003 se llevó a cabo la primera acción de asistencia contra las guerrillas colombianas de la administración Bush. Esta fue la protección del oleoducto Caño

---

<sup>211</sup> La iniciativa incluye siete países: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela

<sup>212</sup> *Cfr.*, Russell Crandall, *op. cit.*, p. 133.

Limón-Coveñas. Actualmente, las fuerzas armadas de EU mantienen bases en áreas de producción petrolera de Arauca y Caquetá.<sup>213</sup>

El emplazamiento de las bases militares dice mucho del interés de Estados Unidos en la resolución del conflicto. Es innegable que uno de los principales motivos es evitar que los grupos armados afecten el abasto de combustibles, ya sea para su exportación como para el consumo interno, lo cual favorece a las empresas estadounidenses establecidas en territorio colombiano. Al mismo tiempo, asegurar la solvencia económica del país garantiza que sus nacionales tendrán sus inversiones a salvo en el mediano y largo plazo.

Destaca que la asistencia no haya sido técnica, por ejemplo, para reparar y mejorar la infraestructura, sino militar mediante la creación de un batallón de élite. Esto reafirma la importancia del sector energético en la seguridad nacional, que a su vez justifica el uso de las fuerzas armadas para intervenir. Al mismo tiempo, inaugura una nueva estrategia que no se había llevado a cabo en Colombia y que en adelante será una de las principales para el combate a la guerrilla.

La cooperación en materia militar ha llegado al grado de la presencia y actuación del ejército estadounidense en territorio colombiano. A decir de los funcionarios del Pentágono, el papel de las fuerzas armadas en el siglo XXI requiere “desarrollar una vasta red de bases para hacer frente al terrorismo transfronterizo y otras amenazas regionales”<sup>214</sup>

En contraste con los acuerdos militares firmados con otros países de la región como es el caso de Brasil, los cuales se llevan a cabo únicamente en materia de transferencia de tecnología, capacitación y ayuda económica, las características de los acuerdos colombianos generan gran controversia entre sus vecinos por el tipo de cooperación militar que plantean.

---

<sup>213</sup> Vanessa Joan Gray, “Colombia. Violence, Resource Wealth, Transnational Forces and a Vibrant Civil Society” en Howard J. Wiarda y Harvey F. Kline, *Latin American Politics and Development*, Westview Press, USA, 2011, p. 647.

<sup>214</sup> Alexander Cooley, “La política de las bases militares” *Foreign Affairs en Español*, Vol. 6, No. 1, p. 205.

El principal punto de discusión es el acceso real y tangible que Estados Unidos tiene a las bases militares, (lo cual le está explícitamente negado en el caso brasileño). Aunado a esto resalta, la presencia efectiva de militares en el territorio y la cláusula de inmunidad hacia las fuerzas armadas estadounidenses, la cual les exonera de cualquier delito de lesa humanidad o crimen de guerra que cometan en territorio colombiano.<sup>215</sup>

Por ello, las fumigaciones aéreas de cultivos, tan impopulares entre los vecinos de Colombia, son respaldadas por los funcionarios estadounidenses, ya que no requieren que sus nacionales se arriesguen en peligrosas operaciones en la selva colombiana.<sup>216</sup> Los militares estadounidenses en las bases colombianas tienen un límite de personal: máximo 800 militares y 600 contratistas civiles. La importancia que estas bases tiene para la estrategia de seguridad de Estados Unidos está estrechamente relacionada con el traslado de la base de operaciones del Comando Sur a Miami, lo cual le restó presencia en la región.

El 30 de octubre de 2009, a la par del fin de la concesión para utilizar la Base militar de Manta, en Ecuador, se renovó el contrato con Colombia<sup>217</sup>. Este acuerdo firmado en Bogotá garantizaba a EU el derecho de usar y modernizar siete bases militares colombianas para realizar operaciones conjuntas en el combate al narcotráfico y al terrorismo<sup>218</sup>. Las aeronaves, buques navales y el personal

---

<sup>215</sup> Tania Galaviz, *op. cit.*, p. 127.

<sup>216</sup> Russell Crandall, *op. cit.*, p. 170.

<sup>217</sup> Anteriormente Estados Unidos ocupaba las bases de Arauca, Larandia y Tres esquinas, conforme al “Proyecto para el desarrollo e implementación de la infraestructura de apoyo a las actividades antinarcóticos”, Sub-Apéndice al Apéndice 9 al Anexo al Acuerdo general sobre asistencia económica, técnica y afín entre el gobierno de los Estados Unidos y el gobierno de la República de Colombia, suscrito el 13 de julio de 2001.

Gobierno de los Estados Unidos de América y Gobierno de la República de Colombia, Acuerdo general sobre asistencia económica, técnica y afín entre el Gobierno de los Estados Unidos y el Gobierno de la República de Colombia [en línea], Bogotá D. C., 13 de julio de 2001, Dirección URL: [http://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/APENDICE\\_9.pdf](http://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/APENDICE_9.pdf) [consulta: 7 mayo 2012].

<sup>218</sup> Estas bases son la de Malambo, Palanquero, Apiay; las navales de Cartagena y el Pacífico; y el centro de entrenamiento de Tolemaida y la base del Ejército de Larandia, Caquetá.

Yadira Gálvez, *op. cit.*, pp. 174 y 181.

estarían repartidos en tres bases aéreas, dos puertos y dos bases navales colombianas.<sup>219</sup>

En el mismo orden de ideas, nos encontramos ante el país cuyas fuerzas armadas reciben mayor capacitación por parte de EU. En 2002 fueron entrenados 12,947, en 2003 y en adelante 435 efectivos al año<sup>220</sup>. También entrenó unidades urbanas antiterroristas y el “Comando Batallón” para capturar líderes guerrilleros y paramilitares, bajo el esquema de los *US Army Ranger Battalions*. Asimismo, se entrenó a 10,000 elementos para crear unidades llamadas carabinero, cada una con 150 elementos para incrementar la presencia policial a lo largo del país con estos escuadrones antidrogas y de confrontación directa con las FARC. Las unidades antisequestro, a la vez, recibieron un incremento de recursos.<sup>221</sup>

El éxito obtenido devino en la propuesta de Uribe para exportar el *know how* de su estrategia de lucha contra el narcotráfico y la insurgencia. Al respecto, el canciller Jaime Bermúdez reveló que “el gobierno colombiano, mediante la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), había ofrecido apoyo a las labores antiterroristas en Afganistán”<sup>222</sup>. Asimismo, con la idea de remarcar su posición alineada con la guerra antiterrorista de Washington, Uribe respaldó la guerra contra Iraq; al menos en el discurso, puesto que no envió tropas como el resto de los aliados.<sup>223</sup>

A pesar de los resultados obtenidos y las buenas relaciones que mantuvieron ambos gobiernos durante toda su administración, debido al contexto internacional de crisis económica que generó un cambio de prioridades para el gobierno estadounidense, hubo considerables reducciones de presupuesto destinado a la

---

<sup>219</sup> Vanessa Joan Gray, *op. cit.*, p. 647.

<sup>220</sup> Department of State, *Congressional Budget Justification for Foreign Operations* [en línea], Department of State, FY 2005- FY 2012, Dirección URL: <http://www.state.gov/s/d/rm/rls/cbj/index.htm>, [consulta: 24 marzo 2012].

<sup>221</sup> *Cfr.*, Russell Crandall, *op. cit.*, p. 171.

<sup>222</sup> Sandra Borda, *op. cit.*, p. 104.

<sup>223</sup> *Cfr.*, Rodrigo Pardo, *op. cit.*, p. 8.

ayuda externa. Este pasó de 700 millones anuales en promedio de 2000 a 2007, a 400 millones aproximadamente en los años siguientes.<sup>224</sup>

Posteriormente, para el presupuesto de 2011, Obama solicitó una reducción de 55.5 millones. Asimismo, 30% de los recursos destinados al Ejército y al Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) fueron condicionados por primera vez a la reducción de las chuzadas<sup>225</sup> y de los falsos positivos.<sup>226</sup>

Esta nueva perspectiva deja entrever la poca importancia que tiene para Estados Unidos legitimar su postura terrorista en América Latina, puesto que al momento ninguna amenaza de este tipo proviene de la subregión. Lo que sí es importante en términos discursivos y sobre todo para esta administración es la defensa de los derechos humanos, pero las críticas debido a las dificultades que trajo el Plan Colombia al respecto restan legitimidad a dicho discurso, por lo que es un tema poco aludido y se enfatiza más la cuestión de la seguridad nacional.

La justificación a todas estas reducciones fue que los programas sociales del proceso de consolidación de la seguridad democrática eran menos costosos que los militares y Colombia asumía muchos de los gastos. No obstante, el apoyo de los congresistas se vio influido por la desaprobación del TLC por parte del congreso colombiano.<sup>227</sup>

Las restricciones también se hicieron presentes en cuanto a la protección de la industria bélica estadounidense, la cual ha estado obteniendo enormes ganancias a partir del Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina. Al respecto cabe destacar que se impidió la compra de 24 aviones Súper Tucano al gobierno brasileño, la cual tenía un valor de 234 millones de dólares.<sup>228</sup>

---

<sup>224</sup> Sandra Borda, *op. cit.*, p. 103.

<sup>225</sup> Intercepciones telefónicas ilegales adelantadas por miembros del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), encargado de la inteligencia del gobierno, y que confirmaron el involucramiento de altos funcionarios en vínculos con los paramilitares. La mayoría de las personas atrapadas por este medio eran opositores de Uribe. *Cfr., Ibid.*, pp. 90-93.

<sup>226</sup> *Cfr., Ibid.*, p. 103.

<sup>227</sup> *Cfr., Ibid.*, p. 102.

<sup>228</sup> *Cfr., Tania Galaviz, op. cit.*, pp. 127 y 135.

Lo anterior es sólo una muestra de la dependencia en que cayó Colombia al alinear su política de seguridad con la de Estados Unidos. La lucha contra el terrorismo conjugada con la lucha antidrogas de los noventa, con la justificación de que las drogas proveían recursos para financiar el terrorismo internacional, acorralaron al país suramericano, le alejaron del consenso regional y este aislamiento impidió la tan ansiada internacionalización del conflicto.

De igual manera, impidió al gobierno actuar soberanamente en el proceso de paz. Las FARC, el ELN y las AUC formaron parte de la lista de organizaciones terroristas del Departamento de Defensa de Estados Unidos desde 2001. Su posición como aliado de ese país contra las drogas se mantuvo y extraditó a más criminales que cualquier otro presidente colombiano. Para 2005 ya había extraditado a más de 215 colombianos y más de 500 para mediados de 2007 pero el proceso fue suspendido para iniciar las negociaciones con las AUC sobre una zona desmilitarizada.<sup>229</sup> El único desacuerdo importante entre ambos gobiernos fue cuando Uribe se negó a extraditar varios líderes paramilitares a EU con el fin de comprometerlos en las negociaciones de paz.<sup>230</sup>

La dependencia financiera con ese país debilita la posibilidad de negociación de Colombia en este y otros temas como el tratado de libre comercio o la estrategia contra el narcotráfico transnacional que, según Estados Unidos, debe atacar la oferta y no la demanda de la droga. Si bien el narcotráfico es un elemento de gran importancia en el conflicto colombiano desde la década de los 80, no es el principal; por lo tanto, la búsqueda de la paz requiere de una perspectiva no militar diferente a la que exige la estrategia antidrogas.

Al respecto, la propuesta de algunos congresistas es establecer un sistema de diálogo constante con el gobierno colombiano para actualizar la manera en que pueden continuar contribuyendo a la resolución del conflicto en el marco de la

---

<sup>229</sup> Cfr., *Ibid.*, pp. 155 y 170.

<sup>230</sup> Cfr., Russell Crandall, *op. cit.*, p. 7.

nueva dinámica del mismo.<sup>231</sup> Mantener el respaldo político y financiero de Estados Unidos es igualmente ventajoso para Colombia, sin embargo, ha traído varios inconvenientes como la falta de una política multilateral que le ha alejado de sus vecinos pero que también le traerá consecuencias a largo plazo,

Su postura le ha hecho caer en un círculo vicioso que le sigue aislando de la dinámica del resto de la región, cuya inclinación es a resolver sus propios problemas, incluso en términos de financiamiento y uso de tecnología y armamento. Asimismo, le ha traído dificultades en su relación con otros actores internacionales que no respaldan, al menos en el discurso, el enfoque belicista con que el gobierno pretende resolver el conflicto.

Entre estos inconvenientes se encuentra el alejamiento de importantes actores como Europa y la ONU, tensiones con los países vecinos por las tácticas asumidas (como la fumigación y las actividades militares) o el temor al desbordamiento. La participación y alineamiento con EU en cuestiones poco populares en América Latina como la guerra en Iraq y la liberalización económica que se gestionó con miras a la instauración del Área de Libre Comercio de las América (ALCA), también le aíslan del contexto regional.

Aunque Colombia no se encuentra entre las prioridades de Estados Unidos, ni siquiera lo es ya la lucha contra el narcotráfico, en las últimas décadas América Latina ha estado volteando continuamente hacia la izquierda y ha tomado un enfoque regionalista suramericano. Es por ello que conviene a dicha potencia mantener un bastión afín a sus intereses y evitar que caiga en la tentación de apoyarse en ideologías contrarias a la misma.

Tampoco conviene que se le asocie con un conflicto de tan larga duración y que cuyos intentos de solución han presentado muchas fallas en términos

---

<sup>231</sup> Sebastián Chaskel, *La política exterior estadounidense hacia el grupo guerrillero más antiguo de América Latina*, [en línea], Programa de Estudios de América Latina, Madrid, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), julio de 2008, Dirección URL: [http://www.fride.org/download/COM\\_US\\_Colombian\\_guerrilla\\_ESP\\_jul08.pdf](http://www.fride.org/download/COM_US_Colombian_guerrilla_ESP_jul08.pdf), [consulta: 28 febrero 2010], p. 4.

humanitarios, pero la estrategia parece estar teniendo resultado, por lo que mantenerse al margen podría ser positivo a largo plazo. Es por ello que se ha puesto énfasis en la promoción de la democracia y el fortalecimiento de las instituciones, especialmente el sistema de justicia.

Lo que sí le es favorable es que Colombia respalda la visión militarista de la seguridad y la importancia de la ocupación efectiva del territorio. De no ser así, la ayuda económica iría en otro sentido y aunque algunos recursos van etiquetados para el desarrollo social, la mayoría se dirige al armamento, capacitación y adiestramiento, y venta de aeronaves. Si bien es destacable que la industria bélica estadounidense se beneficia con ello, el extender un paradigma de la forma de resolver los problemas de insurgencia parece ser otro interés en juego.

Asimismo, la selva colombiana es un campo fértil para poner en práctica técnicas planteadas teóricamente o aprendidas en otros escenarios donde Estados Unidos ha tenido injerencia. De igual manera, como se mencionó con anterioridad, el *know how* de las acciones militares que se llevan a cabo en Colombia son exportables para tratar otros conflictos relacionados con grupos armados ilegales al interior de los Estados.

96

### **3.2. Tensiones Fronterizas**

Históricamente, la política colombiana ha sido centralista, al grado que el tema fronterizo no formaba parte de la agenda de seguridad, pues se ponía énfasis en garantizar la seguridad interna entendida como el bienestar en las grandes urbes. Por lo tanto, la vigilancia de los límites territoriales se dejaba en manos de los países vecinos y así, su resguardo dependía de la buena voluntad o las intenciones de aquellos; y en todo caso, de la calidad de las relaciones de éstos con Colombia.

La visión general señala que la ofensiva hacia los grupos irregulares por parte del Estado hizo que aquellos se replegaran hacia las fronteras e incluso las traspasaran. Sin embargo, existen indicios de que esto ocurría desde hacía varios

años. La PCSD, en el nuevo escenario, considera un problema la falta de vigilancia en las fronteras, las cuales se han convertido en un medio de escape para los grupos armados ilegales cuando se han desplegado acciones militares en los territorios colombianos cercanos a la frontera.

Las condiciones geográficas de la región (ríos, relieve y vegetación) dificultan su control, lo cual se traduce en fronteras muy porosas e incrementa la necesidad de cooperación entre los países, ya sea mediante operaciones conjuntas o intercambio de información. En este sentido, la pertenencia a una comunidad de seguridad<sup>232</sup> podría contribuir en la construcción y aceptación de amenazas comunes para generar un compromiso mayor entre ellos para combatir las.

La frontera con Venezuela es la más extensa y la más importante debido a los recursos naturales de la zona, el uso de el área como zona de repliegue para las guerrillas, y paradójicamente, por la histórica falta de cooperación con el país vecino. El departamento de Arauca fue uno de los centros de la PDSD pero las ofensivas militares han tenido poco éxito dado que los grupos ilegales siguen teniendo en Venezuela un área para el descanso, el comercio en ambas vías, aprovisionamiento, confinamiento de secuestrados y financiamiento mediante la extorsión y secuestro a la población local. Las diferencias políticas e ideológicas entre ambos gobiernos y la rivalidad histórica entre los países limitan la capacidad de acción del Estado colombiano y resta efectividad al despliegue militar.<sup>233</sup>

La frontera colombo-brasileña se caracteriza por las múltiples vías fluviales que podrían comunicar al territorio pero que no son utilizadas por el Estado para tal fin, sino que sirven al comercio ilegal y proveen a la guerrilla de una vía de salida de

---

<sup>232</sup> La creación de una comunidad de seguridad son esquemas de seguridad más adecuados al contexto internacional actual, donde los Estados deben hacer frente a amenazas transnacionales. En materia de seguridad, pueden servir para complementar las acciones de los Estados y se llegan a concretar en instituciones u organizaciones internacionales, actores clave para la construcción de acuerdos y evitar los conflictos.

Cfr., Alejandro Chanona, *La comunidad de seguridad en América del Norte. Una perspectiva comparada con la Unión Europea*, FCPS--Centro de Estudios Europeos-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2010, pp. 21-24.

<sup>233</sup> Se ofrece un análisis detallado de cada departamento fronterizo en: Fundación Seguridad y Democracia, *Colombia: la seguridad y la defensa en las fronteras*, [en línea], 19 pp., Dirección URL: <http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/especiales/informeEspecial21-2.pdf>, [consulta: 25 marzo 2010].

droga hacia Europa y África a través de Brasil y Surinam. La zona se encuentra escasamente poblada y las condiciones geográficas la hacen estar aislada del gobierno, lo cual facilita la presencia de los grupos armados ilegales. Sin embargo, existen sólidas relaciones de cooperación entre ambos Estados, lo que ha permitido llevar a cabo acciones de taponamiento de rutas de abastecimiento y que debilitaron los frentes 1 y 16 de las FARC.<sup>234</sup>

Le siguen en importancia los 1,626 km de la frontera peruana, 80% de los cuales están delimitados por el río Putumayo. La economía lícita y la infraestructura vial tampoco están muy desarrolladas. La seguridad está en manos de la Fuerza Naval del Sur y la Policía Nacional peruana principalmente, aunque esta última aporta más a la misma. En 2007 se creó una Comisión Binacional Fronteriza y un mecanismo de consulta 2+2 que incluye a los ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional de ambos países. La presencia guerrillera se limita únicamente a las FARC, que han utilizado esta ruta desde los 80 para que el contrabando de coca proveniente de Perú y Bolivia fuera procesado en Colombia, hasta que este último se convirtió en productor.<sup>235</sup>

La frontera con Ecuador es la segunda en importancia y la situación de cooperación es similar que con Venezuela, aunque anteriormente hubo mayor voluntad política para cooperar en la materia. Destacan los problemas de desarrollo para la población a ambos lados de la frontera y la gran cantidad de refugiados que la traspasan cada año. Las acciones del Plan Colombia se centraron en los departamentos que colindan con este país, especialmente Putumayo. Sin embargo, la presencia coordinada o independiente de fuerzas armadas ecuatorianas resulta insostenible económicamente y poco fructífera en términos estratégicos.

Finalmente, con Panamá comparte 266 km del departamento de Chocó, del lado colombiano, y de Darién y San Blas del lado panameño. La vigilancia de la

---

<sup>234</sup> Cfr., Fundación Seguridad y Democracia, "Seguridad y Defensa en la Frontera de Colombia con Brasil y Perú", en *Coyuntura de seguridad No. 23*, Fundación Seguridad y Democracia, Bogotá D.C., Colombia, octubre-diciembre 2008, pp. 14 y 15.

<sup>235</sup> Cfr., *Ibid.* pp. 13-23.

frontera y el control migratorio están en manos de la Policía Nacional a través del Servicio Nacional de Fronteras (unidad especial con entrenamiento militar). Los principales problemas de seguridad son el tráfico de armas y de drogas, a través de su mar territorial y red fluvial; y de personas, debido a las condiciones orográficas. Las relaciones de cooperación para reforzar la seguridad en la frontera colombo-panameña han sido estrechas durante la última década y han frenado el avance de los paramilitares y las FARC hacia este país, no así el tráfico de drogas, debido a la espesura de la selva en el conocido como Tapón del Darién que lo vuelve poco accesible para la vigilancia.<sup>236</sup>

Aunque en el discurso todos los países han intentado mantenerse al margen de la guerra interna de su vecino, impera la idea de que todos aquellos que comparten frontera con Colombia están involucrados en el conflicto, de manera que las medidas que se tomen para solucionar su problema de seguridad son de interés para el resto de ellos.

Las fronteras venezolana y ecuatoriana requieren especial atención para la presente investigación por la escasa población en los departamentos colindantes y el nivel de desarrollo de los mismos; características geográficas como la espesa vegetación y el relieve; y por la importancia de estas rutas para el tráfico de drogas y armas. Tan solo en la frontera con Venezuela se han identificado veintiún rutas de abastecimiento, en Ecuador veinticinco, en Brasil catorce y en Panamá treinta y siete.<sup>237</sup>

Sin embargo, las diferencias ideológicas y las fricciones que hubo entre los gobiernos de estos países y Uribe Vélez dificultan la comunicación y la operación conjunta para asegurar las respectivas fronteras.

Otro inconveniente es el gasto militar que estos países deben hacer para defenderse de un enemigo que no es suyo y afrontar un problema ajeno, aunado a

---

<sup>236</sup> Fundación Seguridad y Democracia, “Seguridad y Defensa en la Frontera de Colombia con Panamá”, en *Coyuntura de seguridad No. 24*, Fundación Seguridad y Democracia, Bogotá D.C., Colombia, enero-marzo 2009, pp. 17-24.

<sup>237</sup> Cfr., Alfredo Rangel, *op. cit.*, p. 62.

las dificultades en materia de seguridad y desarrollo que trae consigo. Esto en ocasiones se ha considerado una posición permisiva por parte de ellos para que los grupos irregulares ubiquen sus bases de descanso, abastecimiento, entrenamiento y planeación. Así, el tránsito por esta zona se ha convertido en un factor de supervivencia para los grupos armados ilegales, ante el hostigamiento continuo que han recibido por parte de las fuerzas militares en los últimos años.<sup>238</sup>

De ambos períodos presidenciales de Uribe es destacable la crisis diplomática surgida a partir de la incursión del ejército colombiano a territorio ecuatoriano en marzo de 2008<sup>239</sup>. El incidente tuvo resonancia en toda la región<sup>240</sup> pero le trajo severas dificultades en su relación con los gobiernos latinoamericanos, particularmente con Venezuela y Ecuador.

### 3.2.1. Venezuela

La frontera con Venezuela es la más extensa de Colombia (2,219km), por lo que se potencializa la probabilidad del desbordamiento del conflicto. Los desencuentros ocasionados por los ataques guerrilleros han servido históricamente para reavivar los nacionalismos y con ellos las protestas sobre territorios que aún en nuestros días siguen sin estar bien definidos. Dichas reacciones han venido acompañadas de reclamos por el uso de los recursos carboníferos, petroleros, acuíferos, etcétera.

100

---

<sup>238</sup> Cfr., Fundación Seguridad y Democracia, Colombia: la seguridad y la defensa en las fronteras... *op. cit.*, p. 5.

<sup>239</sup> En la madrugada del 1 de marzo de 2008, cerca de la media noche el ejército colombiano cruzó la frontera con Ecuador 1800 metros como parte de la Operación Fénix. La fuerza aérea bombardeó un campamento guerrillero donde perecieron, entre otros, Raúl Reyes, Segundo al mando de las FARC y considerado el encargado de las relaciones exteriores de las mismas.

<sup>240</sup> Nicaragua aprovechó la crisis para romper sus relaciones diplomáticas (aunque las restauró de inmediato) esperando obtener apoyo de la región en el litigio que sostiene con Colombia por la Isla de San Andrés y Providencia, que hoy maneja La Haya.

María José Becerra Romero, *Colombia, Ecuador y Venezuela: ¿disipados vientos de guerra en la región?* [en línea], Instituto de Estudios Estratégicos de Buenos Aires, Marzo 2008, Bogotá, Colombia, Dirección URL: <http://www.ieeba.com.ar/colaboraciones2/Articulo.pdf>, [consulta: 1 marzo 2010], p. 2.

En lo que se refiere al conflicto interno colombiano, éste es considerado en Venezuela como un asunto de interés para su propia seguridad. Los Estados tienden a estrechar lazos cuando comparten la idea de que un fenómeno es una amenaza, como se mencionó antes con la noción de la comunidad de seguridad; sin embargo, los desacuerdos que ha habido entre estos dos gobiernos dificultan el acercamiento en todos los aspectos.

Parte de los diferendos tienen que ver con la visión y metodología de la PDSD y la renuencia de Chávez a aceptarla cabalmente. Uno de los principales aspectos que el presidente venezolano se niega a adoptar es considerar a las guerrillas como grupos terroristas y por lo tanto, como amenaza a la seguridad de los Estados y de la región.

Asimismo, es de los principales promotores de una América Latina que tome sus propias decisiones y resuelva sus problemas a través de los organismos y la cooperación regionales, sin actores externos; específicamente hablando de Estados Unidos, cuyos lineamientos en materia de seguridad se ven reflejados en parte de la PDSD y en el uso de bases militares colombianas del cual se habló en el apartado anterior.

Al respecto, Chávez condenó abiertamente dicho acuerdo y llamó a sus fuerzas armadas a “prepararse para la guerra” y presentó un documento ante la Secretaría General de la OEA manifestando su oposición. La respuesta de Uribe fue mostrar su disposición a abordar el tema en todas las instancias internacionales, lo cual finalmente sucedió en el marco de UNASUR.<sup>241</sup>

A pesar del discurso distante, Chávez ha tenido una participación constante en el conflicto, especialmente en lo que se refiere a la mediación con los grupos armados para la liberación de rehenes. Destaca la liberación, gracias a su gestión y la de Piedad Córdoba, de dos dirigentes políticos y cuatro ex congresistas que estaban en manos de las FARC a principios de 2008.

---

<sup>241</sup> Alejandro Chanona, “La Organización de Estados Americanos y la gobernanza de seguridad regional”, en Alejandro Chanona Burguete y Yadira Gálvez Salvador (coord.), *Los regionalismos frente a la Agenda de Seguridad Internacional*, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2011, p. 163.

Por lo demás, el carácter de las relaciones entre Chávez y Uribe fue variando de hostil a medianamente tolerante de acuerdo con la coyuntura del momento. Una de ellas, la crisis diplomática surgida de la Operación Fénix, en la cual Venezuela estuvo presente desde el primer momento, es muestra del profundo desacuerdo entre Uribe y Chávez. Fue este último quien retiró primero su cuerpo diplomático de Bogotá y expulsó a la representación colombiana de Caracas. Asimismo, envió diez batallones, tanques de guerra y aviones a la frontera y declaró que acciones como esa en su territorio serían causa de guerra.

Además, limitó ciertos productos al comercio por el temor que “estuvieran envenenados”<sup>242</sup>. Estas acciones emprendidas por Chávez atienden a una lógica militar y se basan en las nociones más antiguas de la seguridad nacional, que consideraban a otros Estados como la principal amenaza.

Por otro lado, las relaciones entre el presidente venezolano y los grupos irregulares, más allá de la empatía generada por una ideología compartida, han puesto en entre dicho la supuesta neutralidad de los vecinos y la no intromisión en un conflicto “que no es de ellos”. El 11 de enero de 2008, en su discurso frente a la Asamblea Nacional de Venezuela, manifestó su apoyo: “Las FARC y el ELN no son terroristas, son verdaderos ejércitos que ocupan espacios en Colombia Hay que darles reconocimiento porque son fuerzas insurgentes con un proyecto político bolivariano que aquí es respetado”.<sup>243</sup>

El tema del reconocimiento<sup>244</sup> es uno de los principales puntos de choque entre ambos gobiernos. No ha quedado claro si se les considera insurgentes o beligerantes, pues se han usado ambos términos de manera indistinta según el discurso. Lo cierto es que en cualquier caso se reconocería a las FARC como un

---

<sup>242</sup> Cfr., Jaime H. Díaz A, *Datos y comentarios de coyuntura colombiana* [en línea], No. 19, Enero-Marzo 15 de 2008, Dirección URL: [http://www.podion.org/apc-aa-files/6c606489dc4c33a52d281c930806b63d/Coyuntura\\_Colombiana\\_19\\_Ene\\_Mar\\_2008.pdf](http://www.podion.org/apc-aa-files/6c606489dc4c33a52d281c930806b63d/Coyuntura_Colombiana_19_Ene_Mar_2008.pdf), [consulta: 26 agosto 2009], p. 4.

<sup>243</sup> Jaime H. Díaz, *op. cit.*, p. 2.

<sup>244</sup> De acuerdo con el Derecho Internacional, un Estado puede otorgar un reconocimiento de insurgencia o de beligerancia, según el caso, de manera unilateral y como atribución exclusiva de los actores internacionales. Esta figura es muy controvertida en términos jurídicos por la gran incidencia de los intereses políticos que su otorgamiento conlleva, al mismo tiempo. *Vid supra*, pp. 73 y 74.

actor de derecho internacional, se aceptaría su organización como gobierno y las acciones violentas que realizaran en el territorio que controlan serían aceptadas como de la fuerza pública equiparables a las de un gobierno y no como actos de pillaje.

Este discurso aumenta las tensiones debido a la gran carga política del mismo, ya que algunos lo consideran un atentado contra la soberanía de Colombia al reconocer la autoridad de las FARC sobre cierto territorio, defenderlos públicamente y no demostrar su respaldo al gobierno legítimo colombiano. A la vez, se presume que Chávez ha mantenido un diálogo directo con los grupos guerrilleros.<sup>245</sup>

Pero esto no es lo único que le relaciona con las guerrillas, el gobierno colombiano halló en las computadoras de Raúl Reyes algunos documentos que involucran a algunos miembros del gobierno de Chávez en negociaciones con la guerrilla, así como correspondencia directa con el presidente de ese país.<sup>246</sup>

Este hecho, que desencadenó una serie de declaraciones por parte de ambos gobiernos, también provocó que Chávez fuera relevado de su tarea de mediador frente a las FARC, como lo había sido anteriormente a lado de la senadora Piedad Córdoba, para la liberación de secuestrados. Sin embargo, la simpatía del presidente no impidió que las FARC hubieran efectuado algunas agresiones en territorio venezolano. En 2004 fue atacada una comisión técnica de Petróleos de

---

<sup>245</sup> María José Becerra, *op. cit.*, p. 3.

<sup>246</sup> Jaime H. Díaz, *op. cit.*, p. 2.

La información publicada apenas unos días después del incidente declaraba que Hugo Carvajal, encargado del Directorio Venezolano de Inteligencia Militar y Henry de Jesús Rangel Silva, cabeza del Directorio de Servicios de Inteligencia y Prevención, habían mantenido relaciones de colaboración con las FARC; y que Ramón Rodríguez, ex ministro del interior y de justicia, era su principal contacto con el gobierno de Venezuela para el comercio de armas. También se acusó a Gustavo Larrea, Ministro de Seguridad de Ecuador de haber mantenido reuniones con Raúl Reyes.

Las declaraciones y acusaciones entre los presidentes de Venezuela y Ecuador con Uribe llegaron a tal punto de tensión y ante la táctica ecuatoriana de apelar al Derecho Internacional, Colombia anunció que presentaría cargos contra Correa ante la OEA por sus vínculos con las FARC y amenazó en presentar cargos contra Chávez ante la Corte Penal Internacional por “contribuir al genocidio”.

El reporte de la Interpol publicado en mayo de ese año declaró que las computadoras contenían 38,000 documentos escritos, más de 10,000 archivos de audio y video y casi 211,000 imágenes.

Cfr., Daniel Denvir, “Colombia’s Magic Laptops »[en línea], NACLA Report on the Americas, pp. 4-8, Dirección URL: [https://nacla.org/files/A04106006\\_1.pdf](https://nacla.org/files/A04106006_1.pdf), [consulta: 8 abril 2010]. Pp. 4-5.

Venezuela S.A. (PDVSA) cerca de La Charca, Apura, donde hay evidencia de presencia constante de esta guerrilla. No obstante, el gobierno de Venezuela culpó a los paramilitares por el hecho.<sup>247</sup>

El daño a infraestructura de importancia estratégica para el Estado no es sólo una de las razones por las que la presencia de grupos armados colombianos puede representar una amenaza. Dichos grupos también efectúan en este territorio sus principales actividades de financiamiento: secuestro, extorsión y tráfico de narcóticos; con lo cual provocan un grave daño a la población de los municipios fronterizos.

Dicho lo anterior, es imperativo preguntarse por qué se rompieron los canales de comunicación entre las tropas que operaban en ambos lados de la frontera y se disolvió la Comisión Binacional Fronteriza (COMBIFRON). Más allá del distanciamiento de los dirigentes de cada país por causas ideológicas, hay quien atribuye la situación al temor de Chávez a alguna ofensiva militar en su contra apoyada desde el exterior.<sup>248</sup>

Lo cierto es que ante la presión del Plan Colombia fue necesario que los narcotraficantes buscaran nuevas rutas para comerciar su mercancía en el exterior. Fue así que la desconexión entre los gobiernos de Colombia y Venezuela para coordinar acciones antinarcóticos en la zona fronteriza, se tradujo en una oportunidad para convertir a Venezuela en una nueva plataforma de envío con bajo riesgo.

Sirva como ejemplo el traslado de los campamentos de *alias* Iván Márquez y *alias* Timochenko al Estado de Zulia en Venezuela y el énfasis que a partir de entonces dieron al control de rutas alternativas a través del Caribe venezolano.<sup>249</sup> Cabe

---

<sup>247</sup> Cfr., Fundación Seguridad y Defensa, Colombia: la seguridad..., *op. cit.*, p. 9.

<sup>248</sup> Cfr., *Ídem*.

<sup>249</sup> Se sabe que el narcotráfico se lleva a cabo en los siguientes corredores: a través del Lago de Maracaibo y algunas pistas clandestinas en Zulia, los cuales siguen operativos a pesar del Plan Colombia y donde se concentraron 67% de los ataques de las FARC de 2000 a 2004; el Catacumbo, que es una de las principales despensas de cocaína para el mercado internacional; la Guajira, que históricamente ha sido zona llena de rutas para el contrabando proveniente de Venezuela y el Caribe, por lo tanto para el tráfico de armas y narcóticos; los municipios de Maicao y Uribia como principales centros de acopio de contrabando en la costa

destacar que en este Estado, de 2000 a 2003, las FARC consolidaron un corredor donde se desarrollaba un intercambio de drogas por armas.<sup>250</sup>

La falta de control sobre las fronteras también facilita la existencia de campamentos de aprovisionamiento de las guerrillas y ha convertido a Venezuela en una de las principales vías de salida de la droga hacia África, Europa y Estados Unidos. Ejemplo de ello es el resultado obtenido por la fuerza armada venezolana en febrero de 2008 cuando se le ordenó a la Guardia Nacional bloquear todos los posibles pasos ilegales y así se lograron grandes incautaciones de mercancías.<sup>251</sup>

Lo anterior demuestra que blindar la frontera, a pesar de la geografía, es posible y trae resultados positivos. Sin embargo, las afectaciones al comercio no sólo se reflejan en términos económicos hacia los proveedores venezolanos, sino también para los consumidores colombianos. La desarticulación de Colombia y la falta de infraestructura que comunique a las poblaciones fronterizas con el centro u otras fuentes de aprovisionamiento dejaría completamente aislados a los habitantes de esta zona.

Por otro lado, una operación de esa envergadura sería insostenible a largo plazo por los costos económicos que pesarían sobre el gobierno venezolano. También tendría consecuencias para la paz en la región por la amenaza que la presencia de las fuerzas armadas justo al lado de la frontera representaría para Colombia en momentos de tensión política entre los gobernantes. A pesar de todo, no parece que los grupos ilegales vayan en algún momento a tener control territorial de esta zona, independientemente de la magnitud y frecuencia de sus ataques.

Por eso es tan importante para Venezuela contribuir a la consecución de un acuerdo de paz entre las partes del conflicto colombiano y ha mantenido esta postura conciliadora para con las guerrillas desde que el conflicto comenzó a expandirse. Dicha actitud ha sido respaldada por la comunidad internacional,

---

norte y como retaguardia estratégica de la guerrilla en el norte del país, así como un paso predilecto de armas, drogas y secuestrados de un país a otro. los corredores de movilidad hacia el Zulia siguen operativos.

*Cfr., Ibid.*, pp. 5-21.

<sup>250</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>251</sup> *Cfr., Ibid.*, p. 10.

especialmente por Francia, durante las negociaciones por el rescate de Ingrid Betancourt. Sin embargo, la supuesta relación directa de Chávez con las FARC y la manera tan firme como las ha defendido frente a la opinión pública internacional y ante la criminalización de la que son objeto, ponen en tela de juicio la pertinencia de la mediación.

Entre las últimas fricciones que amenazaron la relación colombo-venezolana se encuentra aquella generada a partir del Acuerdo Militar con Estados Unidos en julio de 2009. Venezuela planteó que dicho acuerdo propiciaba que la potencia trasladara armas nucleares a América Latina y el Caribe.

En ese contexto, Venezuela decidió destruir dos puentes peatonales fronterizos, con el argumento que servían para el tráfico de drogas, contrabando de combustible y otras actividades ilegales. Ante las críticas de Colombia señaló que eran acciones legítimas de un Estado para protegerse de la actividad ilícita que se realiza en otros países que no ejercen autoridad sobre todo su territorio y que están cooptadas por el narcotráfico. Como resultado se congelaron las relaciones entre ambos países y para respaldar su postura, Chávez llevó el caso al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, argumentando que la política guerrillista de Uribe viola las normas del derecho internacional y del derecho internacional humanitario.<sup>252</sup>

Dado que la Carta de Naciones Unidas recomienda la diplomacia preventiva para evitar que el escalamiento de declaraciones lleve a un conflicto armado, Uribe recurrió a los métodos institucionales del derecho internacional para defender sus acciones y evadir los ataques de Chávez. Sobre esta cuestión se ahonda más adelante en este capítulo.

---

<sup>252</sup> *Cfr.*, s/a, "Venezuela pide a Consejo de Seguridad de la ONU abordar conflicto colombiano" [en línea], ZGS Communications, Arlington, Virginia, Dirección URL: [http://www.holaciudad.com/contenidos/imprimir\\_notas.html?idNota=47054](http://www.holaciudad.com/contenidos/imprimir_notas.html?idNota=47054), [consulta: 16 junio 2012].

### 3.2.2. Ecuador

Colindan a lo largo de 586 km los departamentos de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, por el lado ecuatoriano; y Putumayo y Nariño, por el lado Colombiano. Este último cuenta con salida al mar. La posición geográfica de Ecuador, sus reservas petrolíferas y la base militar estratégica que durante este período sirvió de bastión a Estados Unidos<sup>253</sup>, hacen de la frontera con Ecuador la segunda más importante para Colombia.

La COMBIFRON y otros organismos de seguridad y defensa han propiciado el establecimiento de canales de cooperación mediante el intercambio de información. De esta manera, a lo largo de la historia se ha fomentado la confianza entre dichos organismos en particular y entre ambos gobiernos en general.<sup>254</sup>

A pesar de la importancia que este país tiene como vecino, como socio comercial y como posible aliado en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, se le ha menospreciado en el Ministerio de Asuntos Exteriores de Colombia, al enviar a Quito embajadores de bajo perfil. A su vez, las diferencias ideológicas entre Uribe y Correa debieron haber sido un foco de alerta para trabajar por una mejor relación entre sus Estados.

La falta de confianza entre los vecinos, asociada a la corrupción y a la sospecha en que el Estado vecino apoya a los grupos guerrilleros dificulta el intercambio de información. También se puede apreciar que no existe una visión en común con respecto a los problemas fronterizos y cada uno se enfoca en aspectos diferentes y afronta las dificultades por frentes opuestos, que fuera de complementarse dificultan su efectividad.

---

<sup>253</sup> El uso de la Base Militar de Manta, Eloy Alfaro, fue autorizado a Estados Unidos por el entonces presidente Jamil Mahuad en un convenio firmado en 1998. De 1999 a 2009 sirvió para efectuar operaciones antinarcóticos en la región.

<sup>254</sup> Cfr., Fundación Seguridad y Democracia, *Seguridad y Defensa en la frontera Colombia-Ecuador*, [en línea], 23 pp., Coyuntura de Seguridad, Dirección URL: <http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/especiales/informeEspecial22-1.pdf>, [consulta: 25 marzo 2010], p. 17.

Asimismo, las presiones de los vecinos para que Colombia resuelva su conflicto interno tienen que ver con la idea del desbordamiento del mismo y las posibles afectaciones a la seguridad nacional de cada uno. Según se establece en el Libro Blanco de la Defensa Nacional de Ecuador, este país entiende las amenazas a la seguridad en términos convencionales como la amenaza al Estado y sus instituciones.

Entre las principales amenazas externas que reconoce dicho documento se encuentra el conflicto interno colombiano, el cual ha tenido un crecimiento mientras que la seguridad fronteriza ha disminuido, con lo que las fuerzas armadas ecuatorianas han visto afectada su capacidad de control.<sup>255</sup> Sin embargo, se considera que no tienen la capacidad para defender su territorio del desbordamiento del conflicto colombiano, por lo que la cooperación entre las instituciones militares de ambos países es la mejor alternativa.

Al respecto, Heinz Moeller, Ministro de Relaciones Exteriores declaró que su preocupación en la remoción del ‘tumor cancerígeno’ que representaban los beligerantes y los civiles del sur de Colombia, era que éste hiciera ‘metástasis’ en Ecuador, refiriéndose al posible desbordamiento hacia los países vecinos.<sup>256</sup>

La visión organicista del Estado que refleja la postura ecuatoriana y la percepción de los grupos irregulares como un ‘cáncer que se debe extirpar del resto del organismo vivo’ remiten a la Doctrina de Seguridad Nacional imperante en la segunda mitad del siglo pasado. Por lo tanto, al compartir esta visión tradicional de la seguridad y de lo que se considera una amenaza, se puede deducir que los desacuerdos en la materia y en cómo afrontar los retos que presenta son meramente discursivos y personales entre los mandatarios en el período que estudiamos.

---

<sup>255</sup> Cfr., Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador, *Libro Blanco de la Defensa Nacional de Ecuador - Política de defensa*, [en línea], Dirección URL : <http://www.resdal.org/Archivo/ecu-libro-cap2.htm>, [consulta: 26 abril 2010].

<sup>256</sup> Cfr., Russell Crandall, *op. cit.*, p. 133.

Por su parte, el gobierno ecuatoriano ha intentado fortalecer la institucionalidad de su frontera norte mediante estrategias como el Plan Ecuador<sup>257</sup>, con el efecto negativo de haber aumentado la presión guerrillera sobre la población civil a través del secuestro y la extorsión.<sup>258</sup> El temor al desbordamiento del conflicto formó parte de un discurso con el que se buscaba la participación internacional. Por otro lado, desde la perspectiva de Ecuador, la presencia guerrillera en su territorio, refleja la falta de control que el gobierno colombiano ha tenido de su conflicto interno.

En el vecino país se han establecido retaguardias consolidadas y espacios de relativo control por parte de las FARC, lo cual refleja el poder de perpetuación de la guerrilla a través de las fronteras, pero más grave aún es la consolidación de una economía en estos espacios basada en acciones ilegales. Este escenario provocó una alerta en Ecuador que le llevó a reforzar su atención en la frontera y la búsqueda de un acercamiento entre ambos países.

Los resultados parecen alentadores: la captura de Ricardo Ovidio Palmera, mando de las FARC, por parte de la Policía Nacional de Ecuador con información colombiana; aumento del movimiento de tropas y operaciones en la frontera, desmantelamiento de campamentos irregulares colombianos, intensificación de la lucha contra el tráfico de armas y narcóticos; la creación de dispositivos de seguridad conjunta; así como el acercamiento a nivel diplomático para hablar del crimen organizado y la migración en la frontera.<sup>259</sup>

No obstante, a partir del 2005 disminuyeron las acciones ofensivas por parte del Estado y se tornaron defensivas. Por una parte, esta situación se debió a las elecciones internas y sus pugnas en la toma de decisiones sobre la seguridad

---

<sup>257</sup> Conjunto de estrategias para revertir el deterioro de la situación de seguridad y convivencia del norte del país. Se basa en tres líneas de acción relativas a los asuntos de seguridad y defensa: administración de justicia y control de ilícitos; derechos humanos y asistencia humanitaria y refugio; y protección de la soberanía nacional e integridad del Estado. Asimismo, establece que no se asociará con Colombia para temas de seguridad y defensa y que su relación se hará sólo en el marco de la OEA y la ONU.

<sup>258</sup> Cfr., Ecuador. Libro Blanco... *op. cit.*

<sup>259</sup> Cfr., Mario Ramos, *La seguridad no puede ser ambigua: Relación Ecuador – Colombia*, [en línea], 14 pp., Centro Andino de Estudios Estratégicos – CENAE, 3 marzo 2006, 14 pp., Dirección URL: <http://www.resdal.org/producciones-miembros/art-ramos-mar06.pdf>, [consulta: 28 febrero 2010].

interna y externa; por otra, a los desacuerdos del poder ejecutivo y el legislativo con el Pleno de la Asamblea Constitucional y el Tribunal Constitucional del Ecuador con relación a este tema<sup>260</sup>.

Fue entonces que se establecieron las nuevas prioridades en materia de seguridad: evitar que el conflicto afectara su seguridad nacional; atención hacia el Plan Colombia y el Plan Patriota y; los efectos más nocivos del problema colombiano, es decir, los desplazados y los efectos negativos en la población y el medio ambiente.

Entre las principales consecuencias negativas del Plan Colombia que afectaron a Ecuador y uno de los temas que más fricciones crearon se encuentran las fumigaciones a cultivos de hoja de coca en territorios cercanos a la frontera. Ante este hecho, el Presidente Correa amenazó con llevar el caso ante la Corte de La Haya si persistía el daño a su territorio.<sup>261</sup>

Entre los acontecimientos más trascendentes que han provocado roces con respecto al desbordamiento del conflicto y la violación de la frontera ecuatoriana destacan aquellos relacionados con la presencia de las FARC en el territorio. La relevancia de este asunto tiene que ver con su posición de no-confrontación contra el grupo guerrillero para evitar la hostilidad de éste hacia su población y su gobierno, lo cual le involucra en el conflicto colombiano, aunque no lo declare.

En esta línea de ideas, la incursión del ejército colombiano más de 10km en territorio de Ecuador como parte de la Operación Fénix es un claro ejemplo de la falta de confianza mutua de los gobiernos, la escasa comunicación entre ambos ejércitos en materia de control fronterizo y el grado al que Ecuador está involucrado en el desarrollo del conflicto. Sin embargo, este país se ha declarado en posición neutral e insiste que la solución a la lucha armada debe ser por parte de Colombia pues Ecuador “no tiene nada que ver con el conflicto”.

---

<sup>260</sup> Cfr., Consejería de Proyectos, *Informe de fronteras mes de mayo-junio 2005*, [PDF], Junio 2005, Norwegian Refugee Council, Dirección URL: [http://www.disaster-info.net/desplazados/informes/pes/InfoFronteras\\_2005\\_MayoJunio.pdf](http://www.disaster-info.net/desplazados/informes/pes/InfoFronteras_2005_MayoJunio.pdf). [consulta: 1 marzo 2010]

<sup>261</sup> *Ibid.*

Pero lo más destacable del asunto para la presente investigación es la importancia que Colombia le dio a su seguridad nacional, por encima de las normas de derecho internacional y de los principios de convivencia y respeto mutuo entre Estados soberanos. Al mismo tiempo, se sirvió de este argumento para excusar las acciones extraordinarias a las que debió recurrir ante la inminente amenaza, una visión recientemente reconocida como *preemption*, mencionada por primera vez en la 'Doctrina Bush'.

A diferencia de la prevención en su sentido tradicional, que recurre a acciones distintas al uso de la fuerza; la acción anticipada preventiva, establecida en la Doctrina Bush, señala la validez de la acción militar ante un ataque inminente por parte de un enemigo.<sup>262</sup> La información proporcionada por la inteligencia colombiana sobre la ubicación de los campamentos guerrilleros, así como de los nexos entre estos y algunos funcionarios ecuatorianos, impulsaron al gobierno colombiano a ejercer una acción unilateral justificada, según esta lógica.

El exceso de confianza por parte de Uribe en que su lucha contra el terrorismo sería suficiente razón para obtener el respaldo y justificación a sus acciones, restó importancia a los principios antes señalados, por lo que autorizó la incursión de su ejército con plena conciencia de las consecuencias. Aunado a lo anterior, tenía de su lado a Estados Unidos, y por ende a las prioridades de la agenda internacional; es decir, el vuelco de la atención hacia las cuestiones de seguridad.

Adicionalmente, la aplicación de la nueva doctrina de seguridad imperante entre los conservadores estadounidenses y adoptada por los Generales colombianos, resta mérito a alianzas históricas entre países hermanos, como es el caso de Ecuador y pone énfasis en la utilidad de ciertos aliados para hacer frente a determinada amenaza. Por lo tanto, tensar las relaciones con Ecuador carecía de importancia frente a la oportunidad de atestar un ataque infalible contra el enemigo a vencer, las FARC.<sup>263</sup>

---

<sup>262</sup> Cfr., Robert S. Litwak, "Estados Rufianes y el cambio de régimen en la política exterior de Estados Unidos", en Joseph S. Tulchin, *op. cit.*, p. 58.

<sup>263</sup> Cfr., John Ikenberry, *op. cit.*, p. 47.

Por otro lado, quedó de manifiesto la porosidad y deficiente monitoreo de la zona, lo cual a su vez, justifica las preocupaciones del gobierno colombiano por el repliegue de las FARC hacia territorio fuera de su jurisdicción. El gobierno de Ecuador negó el hecho por mucho tiempo y asumió una postura evasiva. No obstante, el ejército ecuatoriano se vio involucrado en el tráfico de armas con la guerrilla a través de numerosos pasos fronterizos ilegales.<sup>264</sup>

Por su parte Álvaro Uribe rescató de los archivos de Reyes que encontraron en la intervención, información que vincula a las FARC y los gobiernos de Venezuela y Ecuador. Se hizo hincapié en contactos sostenidos por el ministro de seguridad de Ecuador, Gustavo Larrea, y se insistió en foros multilaterales que éste estaba relacionado con las FARC y que dicho grupo actuaba desde territorio ecuatoriano<sup>265</sup>. Los países involucrados en las declaraciones desconocieron la validez de la información contenida en los archivos.

También hizo una crítica al estado de las relaciones bilaterales con respecto al problema colombiano por parte del Ministro de Defensa de Colombia, Juan Manuel Santos, quien afirmó que "Si hubiese un tipo de colaboración real con el Ecuador para perseguir estos grupos, este tipo de situaciones no se hubieran presentado (...) Ellos siempre han tenido una posición de que no quieren interferir en el conflicto colombiano"<sup>266</sup>.

Ecuador se apoyó en el argumento que manifestó en octubre de 2007 en donde plantea que su gobierno había tomado acciones adecuadas para prevenir la presencia de grupos insurgentes colombianos dentro de su territorio, mientras Colombia no pone un sólo soldado en la frontera.<sup>267</sup> La tensión llegó al grado de la

---

<sup>264</sup> Cfr., Fundación Seguridad y Democracia, *Colombia y Ecuador: Dos visiones de seguridad, una frontera*, [en línea], Bogotá, Colombia, 13 febrero 2006, Dirección URL: <http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/seguridadRegional/visionesSeguridadFrontera.pdf>, [consulta: 8 marzo 2010].

<sup>265</sup> Cfr., Kintto Lucas, *Crisis sin solución a la vista* [en línea], 3 marzo 2008, Quito, Ecuador, IPS, Dirección URL: <http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=87646> [consulta: 30 mayo 2010].

<sup>266</sup> *Ídem*.

<sup>267</sup> Taller de Historia Económica, *Documentos sobre la crisis diplomática entre Ecuador y Colombia en Marzo de 2008*, [en línea], Febrero-Marzo 2008, Año VIII, No. 01, 8 pp., Quito, Ecuador, Facultad de Economía,

ruptura total de relaciones diplomáticas, lo cual dificultó aún más la resolución del diferendo.

Las relaciones entre estos dos países mejoraron durante el último año de gobierno de Uribe y se restablecieron plenamente el 26 de noviembre de 2010. Esto se manifestó en la reactivación de la cooperación en materia de seguridad.<sup>268</sup> Para reanudar sus relaciones Ecuador puso cinco condiciones al gobierno colombiano:

- 1) Que desvirtúe y termine con la campaña de vincular al Ecuador y sus autoridades con las Farc, 2) Que comprometa la presencia efectiva de la Fuerza Pública en la zona fronteriza, 3) Que visibilice la entrega de la información solicitada sobre la incursión del primero de marzo, 4) Que haga efectiva la entrega de información de las computadoras encontradas en Angostura y, 5) Que haya una contribución de Colombia al Acnur en relación con los refugiados.<sup>269</sup>

Destaca el tema de los refugiados, cuya existencia fue negada por Colombia durante casi todo el período y se relegó de la agenda binacional hasta que Ecuador exigió su reconocimiento. Sin embargo, las medidas tomadas por este país al tratar de convertir el tema en un asunto de seguridad y promover diversos controles para la admisión y reconocimiento del *status* de estas personas, le alejan de la visión humanitaria que exige el derecho internacional y pone en riesgo el avance en la materia.<sup>270</sup>

113

---

Pontificia Universidad Católica de Ecuador, Dirección URL: <http://the.pazymino.com/boletinFebMar08-C.pdf>, [consulta: 1 marzo 2010], p. 4.

<sup>268</sup> Sandra Borda, *op. cit.*, p. 100.

<sup>269</sup> Ver: Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, Boletín de prensa número 716 “Ecuador reitera su posición pacífica y soberana”, Quito, Ecuador, 23 de diciembre de 2008. *Apud.* Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), *De la seguridad democrática a la prosperidad democrática en medio del conflicto* [en línea], Bogotá-Quito, 19 septiembre 2011, 32 pp., ACNUR, Dirección URL: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=pais/docs/2856>, [consulta: 13 junio 2012], p. 11.

<sup>270</sup> En 2008 Ecuador formuló una política mixta de atención individual a los refugiados y en caso de flujos masivos. De 2008 a 2010 Ecuador puso en marcha un proceso llamado “Registro Ampliado” en el cual se dio el *status* de refugiado a 28,000 colombianos que se concentran en Sucumbíos, Esmeraldas y Carchi. Tras este proceso el número total de refugiados reconocidos en ese país ascendió a 54,523.

*Ibid.*, pp. 11-13.

### 3.3. Organismos Internacionales

Aun cuando el principal aliado de Colombia se encuentra fuera de la región suramericana, la propia dinámica de ésta exige atención especial, incluso por parte de Estados Unidos. El interés creciente de la región por resolver sus propios problemas y el liderazgo que van afianzando algunos países como Brasil y Venezuela limitan visiblemente la acción de la potencia y le ha orillado a enfocarse en fortalecer su discurso y radicalizar su postura contra los grupos armados.

En su búsqueda por promover su punto de vista en la región acerca de las amenazas que enfrentan “las democracias latinoamericanas”, Uribe propuso modernizar el enfoque del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), de manera que “la cooperación militar en la región ponga énfasis en el combate de grupos guerrilleros, terroristas y de mafias dedicadas al narcotráfico”.<sup>271</sup> De esta manera cobra sentido la estrategia de internacionalización del conflicto ligada, a su vez, con su alineamiento con Estados Unidos y su guerra contra el terrorismo.

Se considera que Colombia se sirvió de su política exterior y utilizó el foro que le brindan las organizaciones regionales e internacionales como la OEA, la ONU y la OCDE con dos objetivos principales: 1) ganar adeptos a su causa, justificarla y promover su visión en la que las guerrillas eran un grupo terrorista condenable y que había que combatir. 2) un intento de desprestigio hacia Venezuela. Ninguno de estos objetivos se volcaba en una búsqueda verdadera de apoyo para resolver el conflicto.<sup>272</sup>

#### 3.3.1. Unión Suramericana de Naciones

La Unión Suramericana de Naciones (UNASUR), como una organización que pretende promover la integración cultural, económica y política entre sus miembros, ofrece ser un foro de diálogo en materia de defensa y consolidar una visión propia independiente de la de Estados Unidos. Asimismo, pretende

---

<sup>271</sup> Tania Galaviz, *op. cit.*, p. 126.

<sup>272</sup> *Cfr.*, Mendófilo Medina, *op. cit.*

funcionar como un mecanismo de mediación en la solución de conflictos y de actuación conjunta frente a la amenaza de un agresor extra regional.<sup>273</sup>

El organismo regional ha puesto especial énfasis en la crisis de gobernabilidad (en el caso de Bolivia en 2009) y las tensiones generadas en la región debido a las estrechas relaciones entre Colombia y Estados Unidos.<sup>274</sup> También se pretende que funja como un mecanismo generador de confianza mutua.

En materia de seguridad, destaca la participación de Uribe en la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), ya que en mayo de 2008, durante la cumbre constitutiva de UNASUR llevada a cabo en Brasilia, el mandatario colombiano pidió ser excluido. Esto debido a sus discrepancias con otros países miembro con respecto a la personalidad jurídica de las FARC, a quienes se quería reconocer como beligerantes.<sup>275</sup>

Cabe mencionar que el CDS es, fuera del discurso, “una estrategia de blindaje en el relacionamiento [*sic.*] de la región con Estados Unidos” que acepte el balance de poder en América del Sur, bajo el liderazgo de Brasil, y sus diferencias para consolidar una institución que le haga frente. La securitización de la agenda que intentó imponer dicha potencia a través del concepto de multidimensionalidad de las amenazas generó desacuerdos en América Latina.<sup>276</sup>

Con el fin de crear la menor cantidad de discordias posible, el CDS planteó ciertas excepciones: no pretendía ser un órgano de seguridad colectiva ni una fuerza suramericana de paz; tampoco tocaría asuntos de seguridad, donde hay grandes discrepancias entre los países; finalmente, se negaba a identificar adversarios

---

<sup>273</sup> Nicolás Comini, El rol del Consejo de Defensa de la UNASUR en los últimos conflictos regionales, Nueva Sociedad No. 230, p. 14 y 15.

<sup>274</sup> Yadira Gálvez, *op. cit.*, p. 181.

<sup>275</sup> María Inés Ruz, “El Consejo de Defensa Suramericano a dos años de su instalación”, en Hans Mathieu y Catalina Niño Guarnizo, Eds. *Anuario 2011 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, Friedrich Ebert Stiftung /Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Bogotá, octubre 2011, p. 5.

<sup>276</sup> Nicolás Comini, *op. cit.*, pp. 18 y 21.

comunes, haciendo alusión a Estados Unidos y a los grupos armados al interior de Colombia.<sup>277</sup>

Dichos temas provocaron las reservas de este último, al considerar que los intereses de la organización eran contrarios a los de su nación. No obstante, un mes después decidió ingresar al CDS, tras conocer que la Declaración de principios cumplía con las condiciones que había planteado y establecía:

1) las decisiones se adoptan por consenso; 2) se reconocen como legítimas solamente las fuerzas armadas contenidas en las constituciones de los países; y 3) se manifiesta un rechazo explícito a los grupos violentos extra constitucionales.<sup>278</sup>

Según el canciller Jaime Bermúdez, el rechazo explícito que se daría a los grupos considerados terroristas y el consenso como método para tomar decisiones son las condiciones que necesitaba Colombia para acceder a formar parte del Consejo. También asumió que el CDS serviría de foro para discutir el asunto de los acuerdos militares que Venezuela asumió con Irán y con Rusia, así como la compra de armas a este último, tema que inquieta a muchos países.<sup>279</sup>

La creación del CSD se consolidó hasta marzo de 2009<sup>280</sup>. En ese mismo año hubo dos situaciones que marcaron las prioridades que el organismo tendría en

---

<sup>277</sup> Cfr., María Inés Ruz, *op. cit.*, p. 4.

<sup>278</sup> *Ibid.*, p. 5

<sup>279</sup> Ministerio de Defensa Nacional de la República Continental del Uruguay, “Colombia: Consejo de Defensa Suramericano podría tratar carrera armamentista” [en línea], julio 27, 1 p., Dirección URL: [http://www.mdn.gub.uy/public/admdoc/61626fcd1d9cdde9d66edf586f9fb726/not\\_2\\_28.pdf](http://www.mdn.gub.uy/public/admdoc/61626fcd1d9cdde9d66edf586f9fb726/not_2_28.pdf), [consulta: 30 abril 2012].

<sup>280</sup> Los objetivos generales del CSD, se establecen en el Art. 4 del documento de creación: Consolidar a América del Sur como zona de paz; construir una identidad suramericana en materia de defensa, respetando las características subregionales y nacionales, visando fortalecer la unidad de [la región]; y generar consensos para el fortalecimiento de la cooperación regional de los temas de defensa. Posteriormente se establecieron como objetivos específicos: Analizar elementos comunes que generen una visión conjunta en materia de defensa; promover el intercambio de información para identificar factores de riesgo; organizar posiciones conjuntas en foros multilaterales; fortalecer la adopción de medidas de confianza entre los países;

adelante y que generaron tensiones entre los miembros: la reactivación de la 4ª Flota estadounidense<sup>281</sup> y el acuerdo de cooperación militar con Colombia. Como resultado, se intentó tratar el tema en el seno de la OEA pero éste tuvo más resonancia en la UNASUR, quien convocó a una Cumbre Extraordinaria en Bariloche, Argentina, el 28 de agosto de ese año.

La Declaración final no rechazó el uso de las bases, pero incluyó el compromiso de una América del Sur como zona de paz, del establecimiento de Medidas de Fomento a la Confianza y la Seguridad (MCFS), de rechazo del uso de la fuerza entre los miembros, y de luchar contra el terrorismo y el crimen transnacional. Asimismo, “reafirma que la presencia de Fuerzas Armadas extranjeras no debe ser una amenaza a la soberanía e integridad de otros Estados”.<sup>282</sup>

La tensión, como era de esperarse, no se eliminó por completo, reavivó recelos entre los países involucrados en la reciente crisis colombo-ecuatoriana y ha sido tema central en varias reuniones de la organización. Al respecto, UNASUR exige tener acceso al documento firmado entre Estados Unidos y Colombia, así como la creación de “un mecanismo de transparencia que garantice que no habrán bases militares extranjeras en territorios de los países de América del Sur. La respuesta

---

promover el intercambio y la cooperación en el ámbito de la industria de defensa; fomentar la capacitación militar y promover la cooperación académica entre los centros de estudio de defensa; apoyar acciones humanitarias; compartir experiencias acerca de OMP-ONU; intercambiar experiencias acerca de los procesos de modernización de los Ministerios de Defensa y de las Fuerzas Armadas; promover la incorporación de la perspectiva de género en defensa.

Ángela Moreira, Consejo suramericano de defensa: hacia una integración regional en defensa, RESDAL, <http://www.resdal.org/jovenes/investigacion-consejo-angela-moreira.pdf>, [consulta: 30 abril 2012], p. 13.

<sup>281</sup> Estados Unidos anunció que la reactivación de la 4ª Flota, dependiente del Comando Sur, estaría conformada por 11 naves de guerra comandadas por el contralmirante Joseph Kernan. Según el diario argentino *Clarín*, Kernan pertenecería al *Seal*, un comando de élite entrenado para actuar en condiciones adversas. Aunque el jefe del Comando Sur, el almirante James Stavridis, afirmó el objetivo de la 4ª flota sería dar respuesta a desastres naturales, realizar operaciones humanitarias y combatir el narcotráfico, el anuncio fue tomado con desconfianza y preocupación por parte de algunos países latinoamericanos. Por un lado, se cree que el verdadero motivo de Estados Unidos es disuadir de acciones contrarias a sus intereses a los gobiernos latinoamericanos que no le son ideológicamente afines. La otra preocupación son los recientes descubrimientos de yacimientos petrolíferos en los mares brasileños, ante lo cual se piensa que de esta manera Estados Unidos pretende asegurarse el abastecimiento del combustible. Chávez llamó a sus fuerzas armadas a “prepararse contra la guerra” y presentó un documento ante la Secretaría General de la OEA. Como sea, el anuncio provocó la alerta de los gobernantes latinoamericanos, quienes advirtieron que por ningún motivo dejarían que entrara en mar territorial.

<sup>282</sup> Yadira Gálvez, *op. cit.*, p. 181.

de Colombia fue favorable, pero forzada. Sin embargo, aunque aceptó estas condiciones, declaró que no se puede hacer nada con respecto al acuerdo ya existente, pues éste ya no puede ser modificado.<sup>283</sup>

Igualmente, cabe recordar que el CSD se creó en un momento político regional de gran tensión, debido a la reciente incursión del ejército colombiano en territorio vecino, la crisis diplomática y el resquebrajamiento de la confianza desatada por el hecho; y la insistencia de Hugo Chávez en que UNASUR pidiera al presidente Uribe reconocer como fuerza beligerante a las FARC. A pesar de ello, la región expresó su voluntad política por crear un clima de paz necesario para la integración regional.<sup>284</sup>

Al mismo tiempo y paradójicamente, la incursión de Colombia en territorio ecuatoriano dio fuerza a la creación del CDS, dado que las condiciones que pedía consolidaron la postura de la organización. Asimismo, el Viceministro de Defensa de Ecuador, Miguel Carvajal, propuso que en el marco de la UNASUR se tratara “la consolidación de una práctica y una política de respeto a la soberanía entre los Estados” haciendo alusión a la crisis que aún no resolvían estos dos países.<sup>285</sup> Si bien la organización pretende convertir a la región en una zona de paz, sus declaraciones tampoco son coercitivas, de manera que resultarían igual de fútiles que las que ha emitido la OEA en casos similares.

De cualquier forma, Colombia conserva como prioridad su relación de cooperación con Estados Unidos y el alineamiento ideológico que lo fortalece. Tal parece que su interés por pertenecer al Consejo se orienta a evitar el aislamiento que le ha

---

<sup>283</sup> Cfr., Jorge Rojas, “La agenda de Bariloche: repercusiones de la Cumbre de UNASUR” [en línea], Agencia Latinoamericana de Información, San Carlos de Bariloche, 28 agosto 2009, Dirección URL: <http://alainet.org/active/32688>, [consulta: 2 junio 2012].

<sup>284</sup> Cfr., María Inés Ruz, *op. cit.*, p. 6.

<sup>285</sup> Cfr., Ángela Moreira, *op. cit.*, pp. 10 y 12.

traído su política de seguridad, lo cual debilita su objetivo de internacionalización del conflicto.<sup>286</sup>

Otro organismo creado en el marco de la UNASUR es el Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico. Éste surgió de la III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Quito el 10 de agosto de 2009; y su creación se consolidó 9 de abril de 2010.

La gravedad del problema de las drogas y la necesidad de establecer políticas comunes para su combate fueron las principales razones para consolidar la regionalización de un fenómeno que por definición no respeta fronteras. Al ser Colombia, Bolivia y Perú los principales productores a nivel mundial (845 toneladas métricas en 2008 según la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito), el tema es especialmente sensible en la región.<sup>287</sup>

El organismo pretendía homologar las políticas en contra del crimen organizado desde una óptica integral, a través de una metodología de trabajo conjunto, adonde cada país actuara en su propia jurisdicción. En cada caso se apelaría a la participación de las instituciones policiales, legislativas y judiciales de los involucrados para así generar las vías de cooperación para combatir la producción y tránsito de drogas.<sup>288</sup>

La experiencia de Colombia en la lucha contra el narcotráfico y de delitos conexos como la detección de bandas criminales, combate al lavado de activos y

---

<sup>286</sup> José Manuel Ugarte, El Consejo de Defensa Suramericano: Balance y Perspectivas [en línea], Friedrich Ebert Stiftung, Buenos Aires, Argentina, 23 pp., Dirección URL: [http://www.fes.org.ar/Publicaciones/2010/PAPER\\_Ugarte\\_Mayo\\_2010.pdf](http://www.fes.org.ar/Publicaciones/2010/PAPER_Ugarte_Mayo_2010.pdf), p. 5.

<sup>287</sup> Se buscaba imprimir al Consejo una “identidad suramericana” para negociar en bloque tanto con la Unión Europea y Asia como con Estados Unidos, con quien la mayoría ya tiene acuerdos bilaterales. Sin embargo, esto no evitó que surgieran diferencias de enfoque al momento de redactar el texto constitutivo, por ejemplo, Bolivia pedía que se reconociera el cultivo de la hoja de coca como parte de su identidad cultural y se diferenciara de la cocaína, el verdadero problema.

Cfr., s/a, “Unasur crea organismo de lucha contra el narcotráfico” [en línea], El Nuevo Diario, Managua, Nicaragua, 9 abril 2010, Dirección URL: <http://www.elnuevodiario.com.ni/internacionales/71882>, [consulta: 14 junio 2012].

<sup>288</sup> CNN México, “Bolivia, Colombia, Perú y Ecuador tendrán Consejo contra el narcotráfico” [en línea], CNN México, 17 febrero 2010, Dirección URL: <http://mexico.cnn.com/mundo/2010/02/17/bolivia-colombia-peru-y-ecuador-tendran-consejo-contr-el-narcotrafico>, [consulta: 13 junio 2012].

prevención del consumo de drogas; así como los resultados positivos que ha tenido en la materia era crucial para las reformas institucionales que se pretendía extender en la región. Si bien surgieron diferencias sobre quién debería lidiar con el problema, si la Policía o las Fuerzas Armadas, Ecuador (presidente *pro tempore* al momento de la creación) parecía inclinarse a favor de modernizar su policía nacional. Asimismo, el ministro del Interior, Germán Vargas Lleras, declaró que al formar parte de este acuerdo Colombia se mostraba con intención conciliadora para restablecer por completo las relaciones con Ecuador, rotas desde marzo de 2008.<sup>289</sup>

El 4 de mayo de 2010, se decidió cambiar el nombre del organismo a Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, por considerarlo más adecuado para la magnitud y alcance del fenómeno. En el Estatuto del Consejo mantiene como objetivos: proponer mecanismos de cooperación entre los Estados Miembro; enfrentar el problema desde una identidad suramericana que tome en cuenta las características nacionales y subregionales; fortalecer las relaciones de amistad y confianza mediante la cooperación interinstitucional; y promover la articulación de posiciones en otros foros multilaterales en materia de drogas.<sup>290</sup>

Destaca el valor del intercambio de experiencia que puede ofrecer Colombia en cuanto al fortalecimiento de las instituciones y las prácticas para enfrentar el problema. Asimismo, insiste en la importancia de la cooperación en inteligencia e intercambio de información, así como de capacidades entre autoridades policiales y judiciales de los Estados.<sup>291</sup>

Aunque todas estas medidas parecen formar parte de una perspectiva integral del problema y atender las necesidades de todos los Estados Miembro, quedan fuera

---

<sup>289</sup> Cfr., El Tiempo, “Colombia se suscribió a plan de Unasur contra problema de drogas [en línea], El Tiempo, Bogotá, Colombia, Dirección URL: <http://m.eltiempo.com/politica/unasur-suscribi-plan-para-reducir-oferta-y-demanda-de-drogas/8231982>, [consulta: 13 junio 2012].

<sup>290</sup> Cfr., UNASUR, Estatuto del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas [en línea], 10 julio 2004, Los Cardales, Argentina, Dirección URL: [http://unasur.org/index.php?option=com\\_content&view=article&catid=87:consejo-suramericano-del-problema-mundial-de-las-d&id=337:estatuto-consejo-problema-mundial-drogas#s5\\_scrolltotop](http://unasur.org/index.php?option=com_content&view=article&catid=87:consejo-suramericano-del-problema-mundial-de-las-d&id=337:estatuto-consejo-problema-mundial-drogas#s5_scrolltotop) [consulta: 14 junio 2012], Art. III.

<sup>291</sup> Cfr., *Ibíd.*, Artículo IV.

cuestiones que han sido punto de choque entre Colombia y sus vecinos. Por ejemplo, no se habla de la promoción de cultivos alternativos ni de la forma de erradicación de los plantíos existentes. Cabe recordar que Ecuador ha exigido que Colombia deje de usar glifosato<sup>292</sup> para erradicar plantas de coca en zonas cercanas a su frontera debido al impacto ambiental y en la salud de la población del norte.

Queda claro que la UNASUR, principal pero no únicamente a través de estos órganos, tiene una participación activa en el conflicto colombiano. Por una parte, trayendo a debate temas como la crisis diplomática entre Colombia, Ecuador y Venezuela o el convenio militar entre Colombia y Estados Unidos; por otra, en la búsqueda de soluciones no militares del conflicto armado colombiano.<sup>293</sup>

La paz en Colombia se considera una condición necesaria para lograr la integración, regionalizar el conflicto (objetivo de la política exterior colombiana desde el gobierno de Pastrana) y evitar los roces diplomáticos. Por lo tanto, UNASUR, a pesar de su aún escasa capacidad política, está llamada a asumir el liderazgo en la resolución del conflicto que amenaza la paz en la región y la integración misma, pues la desconfianza generada por las acciones del gobierno colombiano en materia de seguridad, la divergencia de intereses y los roces que de ello derivan impiden que se avance en pro de una integración política sólida en la subregión.

---

<sup>292</sup> Comercialmente conocido como Roundup, es un herbicida patentado por Monsanto y utilizado en las aspersiones aéreas que promovió Estados Unidos mediante el financiamiento al Plan Colombia. Reconocido mundialmente por eliminar gran número de especies de maleza desde la raíz, también se le considera amigable con el medio ambiente por evitar la erosión y por descomponerse en elementos biodegradables. Ricardo Rojas Jiménez, Tesis: *¿Están libres los transgénicos?*, FCPS-UNAM, 2012, pp. 29-30.

Sin embargo, las denuncias por parte de Ecuador de los daños en flora, fauna y la población que habita cerca de la frontera incluso llegaron a la OEA, pues los daños causados a esta última alteraron de tal manera su ADN que les hizo propensos al Cáncer. Su solicitud por finalmente fue atendida en 2009, cuando Colombia dejó de utilizar este método para exterminar los plantíos de coca en la zona.

<sup>293</sup> Cfr., Jorge Rojas, *op. cit.*

### 3.3.2. Organización de Estados Americanos

Esta compleja organización cuenta con numerosos mecanismos para la solución de conflictos y de coordinación en materia de Seguridad y Defensa. Entre los primeros se encuentra el Fondo de Paz, creado en 2000 por el Departamento de Sustentabilidad Democrática y Misiones Especiales de la Secretaría de Asuntos Políticos, en pro de la solución pacífica de controversias. Promueve el recurso de negociación y de mediación con el respaldo de la OEA. La organización ha atraído sólo tres casos de conflicto por territorio, aunque en el continente existen más de diez diferendos de este tipo, sin contar con los derivados del tráfico de drogas, las actividades de la guerrilla colombiana en las fronteras y las tensiones generadas a partir del acuerdo de bases militares entre Colombia y Estados Unidos.<sup>294</sup>

En materia de Seguridad y Defensa, destacan entre sus objetivos: el manejo de crisis, la creación de instituciones hemisféricas y acuerdos sobre transparencia en Seguridad y Defensa, desarrollo de mecanismos multilaterales y coordinación de ejercicios conjuntos frente a nuevas amenazas. Por otra parte, sus principales retos son la resolución de conflicto inter e intra estatales, fortalecer las instituciones democráticas, creación de acuerdos para definir amenazas comunes, fomento de la confianza, desarrollo de mecanismos de cooperación frente a amenazas comunes, cooperación entre las fuerzas armadas y desarrollo de capacidades conjuntas.<sup>295</sup>

A pesar de los numerosos mecanismos con que cuenta y la importancia que podría tener para Colombia en su búsqueda por resolver su conflicto interno y minimizar los efectos adversos tanto al interior como al exterior, la Organización se ha visto desprestigiada con el paso de los años. Recientemente, su ineficiencia como foro de las necesidades de los países latinoamericanos, así como su cuestionable neutralidad (especialmente el desprestigio que sufrió tras el golpe de Estado en Honduras), le han relegado a segundo plano en la toma de decisiones

---

<sup>294</sup> Alejandro Chanona, *op. cit.*, p. 161.

<sup>295</sup> *Cfr., Ibid.*, p. 153.

de la región. Aun así, se ha tenido participación en torno al conflicto interno colombiano.

El 23 de enero de 2004 el Gobierno de Colombia y el Secretario General de la OEA firmaron el Acuerdo de Acompañamiento del Proceso de Paz, tras el cual se estableció la Misión para Apoyar el Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA). Sus principales objetivos eran apoyar en el proceso de paz con las AUC, apoyar las iniciativas del gobierno y la sociedad civil que ayudaran a las comunidades víctimas de la violencia; apoyo a las comunidades en zona de conflicto; y apoyo en el proceso de desarme, desmovilización y reintegración de los excombatientes.<sup>296</sup>

La MAPP/OEA fue testigo de 36 desmovilizaciones colectivas: 31,671 personas entregaron un total de 18,051 armas para su destrucción. Por otro lado, también se ha enfrentado a dificultades como la irregularidad del financiamiento (dado que se basa en donaciones), así como su incapacidad para proteger a los ciudadanos de actos de intimidación y asesinatos que aún no se han podido eliminar.<sup>297</sup>

Por otra parte, el 10 de julio del mismo año, en el marco de la 13ª reunión ordinaria de del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, se firmó la Política de Seguridad Externa Común Andina, cuyos objetivos más importantes son enfrentar de manera coordinada las amenazas, nuevas y tradicionales, a la seguridad de la subregión; consolidar una Zona de Paz Andina; y armonizar las políticas nacionales en la materia.<sup>298</sup>

Entre los mecanismos más destacables se encuentran la instalación de Centros Binacionales de Protección de Fronteras (CEBAF)<sup>299</sup>, El Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos (Decisión 505), la Red Andina de Seguridad (que incluye organizaciones políticas,

---

<sup>296</sup> Cfr., *Ibíd.*, p. 166.

<sup>297</sup> Cfr., *Ídem.*

<sup>298</sup> Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, *Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina* [en línea], Decisión 587, 13ª reunión ordinaria de del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, 10 de julio de 2004, Quito, Ecuador, Dirección URL: [intranet.comunidadandina.org/Documentos/decisiones/DEC587.doc](http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/decisiones/DEC587.doc), [consulta: 15 junio 2012], p. 2 y 3.

<sup>299</sup> Cfr., Hortense Faivre, *op. cit.*, p. 226.

empresariales, académicas y de otros actores de la sociedad civil más las organizaciones gubernamentales e intergubernamentales), entre otros.<sup>300</sup>

Todos estos instrumentos parecen buenas opciones para escenarios ya establecidos y bien definidos, como es el conflicto colombiano ante el cual la OEA y los Estados Miembro tienen una posición más o menos definida sobre sus actores, los principales problemas que trae consigo y sobre las acciones del gobierno. Sin embargo, ante un acontecimiento no previsto suelen caer en posturas ambiguas y poco objetivas, según la perspectiva de las partes en afectadas.

El caso más claro de intervención de la OEA en el conflicto fue durante la crisis desatada por la incursión del ejército colombiano en Ecuador en marzo de 2008. El contexto histórico de América Latina, países entre quienes hay diferendos fronterizos pendientes y una larga lista de intervenciones mutuas desde que nacieron a la vida independiente, les hace reaccionar rápidamente ante cualquier posibilidad de aceptar una intervención de alguno de sus vecinos.

Aunque ya se ha hablado de la crisis colombo-ecuatoriana en este mismo capítulo, cabe recordar que las respuestas al conflicto por parte de Ecuador eliminaron casi por completo la posibilidad de un arreglo diplomático pues el afectado rompió relaciones diplomáticas, retiró a su embajador en Bogotá y envió una nota condenatoria hacia las acciones de Colombia donde le solicitaba una explicación.

Quito enfatizó que las operaciones conjuntas que mantenían exigían que las autoridades correspondientes fueran informadas del hecho y al no ser así se trataba de una vil violación a su soberanía. Por consiguiente, movilizó sus tropas a la frontera norte al tiempo de convocar a los consejos permanentes de la OEA y la Comunidad Andina de Naciones (CAN). En su defensa, Colombia declaró que no respondería a la movilización de tropas de sus vecinos, Ecuador y Venezuela, y reiteró que la información obtenida de las computadoras encontradas en el

---

<sup>300</sup> Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, *op. cit.*, pp. 4 y 5.

campamento de Raúl Reyes estaría a disposición de la OEA y la ONU para su escrutinio.<sup>301</sup>

Al interior de la OEA las divisiones fueron muy marcadas: Brasil, Argentina, Bolivia, Nicaragua y Venezuela condenaron fuertemente el acontecimiento; Panamá, Uruguay, El Salvador y Guatemala se pronunciaron en contra pero en un tono más suave; y Estados Unidos se abstuvo de calificar de intervencionista a Colombia.<sup>302</sup>

La postura de la OEA, como era de esperarse, fue de condena a las acciones de Colombia, ya que la formación y los principios de esta organización eliminaban cualquier posibilidad de respaldarlas. La declaración 930 emitida por el Consejo Permanente, justificaba su postura con los siguientes argumentos:

“que la Organización de los Estados Americanos (OEA) tiene la plena competencia para conocer de hechos y acontecimientos que ponen en riesgo la paz y seguridad hemisférica; que en [sus] propósitos constan, entre otros, el respeto a la personalidad, soberanía e independencia de los Estados [...] Que el artículo 15 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos establece que “el derecho que tiene el Estado de proteger y desarrollar su existencia no lo autoriza a ejecutar actos injustos contra otros Estados”; [...] Que el artículo 21 de la Carta enfatiza que “el territorio de un Estado es inviolable, no puede ser objeto de ocupación militar ni de otras medidas de fuerza tomadas por otro Estado, directa o indirectamente, cualquiera que fuere el motivo, aun de manera temporal”<sup>303</sup>

125

Sin embargo, no se condenó explícitamente a Colombia, con lo cual la OEA confirmó su falta de imparcialidad y de apego a sus principios, excepto cuando ha sido requerido expresamente por Estados Unidos. Sólo este último apoyó la decisión colombiana en atención a su cruzada internacional contra el terrorismo y su tradición intervencionista en defensa de los valores democráticos y el libre

---

<sup>301</sup> Taller de Historia Económica, *op. cit.*, p. 3.

<sup>302</sup> *Cfr.*, Alejandro Chanona, *op. cit.*, p. 162.

<sup>303</sup> Taller de Historia Económica, *op. cit.*, pp. 5 y 6.

mercado, y por supuesto, la importancia que este país otorga también a los temas de seguridad nacional.

El 17 de marzo, en la Reunión de Cancilleres, se estableció la Misión de Buenos Oficios en Colombia y Ecuador (MIB/OEA) con el fin de fomentar el restablecimiento de la confianza, verificar el cumplimiento de los compromisos asumidos por las partes y participar en la verificación de incidentes ocurridos en la zona de frontera. Durante 2009 la Comisión de Verificación visitó la zona y en septiembre de ese año ambos países solicitaron apoyo a la OEA para continuar con el acercamiento y restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Encargados de Negocios.<sup>304</sup>

Fuera de las implicaciones que las acciones colombianas y el desarrollo del conflicto interno tuvieran para la seguridad de los países vecinos, la crisis diplomática surgida de estos sucesos, hace pensar que la paz “depende más del temperamento de los presidente que de los canales institucionales; más del humor de los mandatarios que de la diplomacia y del derecho internacional” y que ninguna de estas vías será suficiente para impedir a Colombia que traspase sus fronteras ni para lograr que sus vecinos respalden su lucha y expulsen a las FARC de sus respectivos territorios.<sup>305</sup>

Las organizaciones internacionales, especialmente la OEA, se convirtieron en foros para revisar el conflicto colombiano y proponer soluciones frente a la crisis diplomática. En el marco de la organización hemisférica se generó un acuerdo provisional entre los afectados, en el cual se aceptaba que Colombia había violado la soberanía territorial de su vecino.<sup>306</sup>

En este marco, Ecuador impuso las siguientes condiciones para la restauración de sus relaciones con el agresor: “indemnización por el ataque perpetrado en Angostura; ayuda económica a través de la ONU para la atención de refugiados

---

<sup>304</sup> Cfr., Alejandro Chanona, *op. cit.*, p. 162.

<sup>305</sup> Jaima H. Díaz, *op. cit.*, p. 3.

<sup>306</sup> Organización de Estados Americanos, Comunicado de prensa, 22 de marzo de 2009, Dirección URL: [http://www.oas.org/OASpage/press\\_releases/press\\_release.asp?sCodigo=C-067/08](http://www.oas.org/OASpage/press_releases/press_release.asp?sCodigo=C-067/08) [consulta: 2 junio 2012].

colombianos; entrega de información sobre el bombardeo, en el que pudo haber participado Estados Unidos; poner fin a las denuncias infundadas que relacionan al Gobierno con las FARC”.<sup>307</sup> Aunque las distintas organizaciones regionales como la Cumbre del Pacto de Río y el Parlamento Andino hicieron esfuerzos por restaurar la paz en la región, ninguna de ellas, ni siquiera la OEA engendró verdaderas soluciones.

La organización fue arena del último desencuentro entre Chávez y Uribe, cuando este último denunciara ante la OEA, basándose en fotografías aéreas que proporcionó la inteligencia del Ministerio de Defensa, la presencia en Venezuela de cinco jefes de las FARC y uno del ELN. Tras intentos fallidos por dialogar con Venezuela, Colombia solicitó una reunión extraordinaria pública del Consejo Permanente de la OEA para discutir los hechos.<sup>308</sup>

La respuesta de Chávez resultó previsible: dobló su presencia militar en los estados fronterizos, denunció que Colombia quería invadirlo y que la supuesta protección que prestaba a las FARC y al ELN era sólo un pretexto. Esta invasión, según el Presidente, formaba parte de una serie de operaciones militares que estaba preparando Washington para derrocarlo.<sup>309</sup> Las tensiones en torno a dichas declaraciones se mantuvieron hasta el fin de la administración Uribe.

### 3.3.3. Organización de las Naciones Unidas

Desde el gobierno de Andrés Pastrana la internacionalización del conflicto formó parte importante de la estrategia contra los grupos armados ilegales y su objetivo era promover la aceptación del Plan Colombia entre la comunidad internacional y

---

<sup>307</sup> *Ídem.*

<sup>308</sup> En un campamento en la zona montañosa de Villa del Rosario se encontraban cuarenta y cinco hombres del bloque Caribe de las FARC, entre quienes destacan Iván Márquez, Rodrigo Granda, Timochenco, Granobles y Jesús Santrich. En otra foto aparecía Germán Rubio, jefe de seguridad de Iván Márquez. Se afirma que de ese lugar, identificado como el campamento bolivariano, salieron los guerrilleros ‘Canaguaro’ y ‘Ciro’, quienes murieron en combate el 6 de julio de 2010 en Montes de María. Asimismo, se identificó al ‘Pablito’, del ELN.

*Cfr.*, Sandra Borda, *op. cit.*, pp. 98 y 99.

<sup>309</sup> *Cfr.*, *Ibíd.*, p.99.

la simpatía con los esfuerzos del gobierno por alcanzar la paz. Al mismo tiempo, se pretendía debilitar los lazos que las guerrillas ya habían establecido con gobiernos afines a su ideología para así reducir sus posibilidades de supervivencia.

A pesar de la presencia de la organización a lo largo del tiempo y en todo el mundo, la ONU tuvo una participación más legitimadora que efectiva en el conflicto. En un inicio, cuando designó a un representante especial para Colombia, Pastrana le convocó en sus esfuerzos por mantener el diálogo y salvar la negociación con la guerrilla, que había llegado casi al punto de ruptura tras la puesta en marcha del Plan Colombia. Sin embargo, el rotundo fracaso de la misma dejó una mala imagen de la organización tanto al interior como al exterior del país.

En su afán por incluir a la comunidad internacional en el conflicto interno, para así fortalecer su posición, legitimar su estrategia y obtener mayor capacidad de acción, Uribe buscó un compromiso manifiesto por parte de la ONU, al menos al inicio, mediante la gestión de un esquema *sui generis* de participación para el caso, pero diversas circunstancias hicieron que perdiera presencia en dicho escenario.

En donde sí ha habido presencia constante de la ONU es el asunto de los refugiados, a través de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados en Colombia (ACNUR). Este órgano ha realizado un trabajo intenso en la atención de solicitudes de asilo, refugiados y desplazados internos.

Por mencionar algunas cifras, para finales de 2009 ACNUR había registrado 389,800 refugiados, principalmente en Ecuador, Venezuela (sobre todo en los municipios fronterizos de Apure, Amazonas Táchira y Zulia) y otros países de la región, siendo Colombia el único país del continente en expulsar una cantidad importante de personas (más de 10,000) que solicitan este *status*.<sup>310</sup>

---

<sup>310</sup> Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR/UNHCR), *Tendencias globales 2009. Refugiados, solicitantes de asilo, retornados, desplazados internos y personas apátridas*, ACNUR, España, 2010, 36 pp., Dirección URL: [http://www.eacnur.org/media/docs/tendencias\\_globales\\_2009\\_ACNUR.pdf](http://www.eacnur.org/media/docs/tendencias_globales_2009_ACNUR.pdf), [consulta: 14 junio 2012], p. 10.

En lo que se refiere a las solicitudes de asilo, ACNUR reporta que para 2010 60,088 colombianos solicitaron asilo, especialmente a Ecuador (80%) y Venezuela. Según el mismo informe Colombia fue la que más desplazados internos generó, alrededor de 3,672,054 hasta diciembre de 2010, todos ellos asistidos por ACNUR. Aunque el gobierno señala que 500,000 personas han retornado pero no hay cifras comprobables.<sup>311</sup>

En total se calcula que Colombia ha expulsado 104.388 refugiados, 285,365 personas en situación similar a refugiado<sup>312</sup>, de los cuales sólo 79,375 han sido atendidos por ACNUR. En cuanto a los asilados, este país había expulsado 64,335 hasta 2009.<sup>313</sup>

Las cifras presentadas justifican la gran preocupación del organismo por reducir los flujos hacia los países vecinos y de éstos por controlarlos y obtener ayuda para el desarrollo en las zonas en que se asientan. En el caso de Venezuela, los tres municipios fronterizos en que reciben a los refugiados representan la tercera parte del territorio venezolano.

En esta tónica se firmó el 16 de noviembre de 2004 el Plan de Acción México (PAM) con el fin de fortalecer la protección internacional de los refugiados en América Latina.<sup>314</sup> Este plan propone tres acciones que serían vinculadas con los gobiernos locales:

1. Programa integral Fronteras Solidarias, que propone estimular el desarrollo social y económico en áreas fronterizas para beneficiar a los refugiados y a la población local.

---

<sup>311</sup> Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR/UNHCR), *Situación Colombia: Panorama regional 2011 (Colombia, Ecuador, Venezuela y Panamá)* [en línea], ACNUR, 2011, 4 pp., Dirección URL:

[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Situacion\\_Colombia\\_-\\_Panorama\\_regional\\_-\\_2011](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Situacion_Colombia_-_Panorama_regional_-_2011), [consulta: 16 junio 2012], p. 2.

<sup>312</sup> Esta categoría se define por sí misma e incluye a grupos de personas que están fuera de su país o territorio de origen y que afrontan riesgos de protección similares a los de los refugiados, pero a los que por razones prácticas o de otro tipo, no se les ha concedido el estatuto de refugiado.

<sup>313</sup> Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR/UNHCR), *Tendencias globales...*, op. cit., p. 33.

<sup>314</sup> Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR/UNHCR) *El perfil de la población colombiana con necesidad de protección internacional. El caso de Venezuela*, ACNUR, Venezuela, 2008, p. 19.

2. El programa de autosuficiencia e integración local Ciudades Solidarias, principalmente pretende evitar los movimientos irregulares o secundarios, pero sobre todo busca una protección más efectiva que abarque los derechos y obligaciones sociales, económicas y culturales del refugiado.
3. El programa regional de Reasentamiento Solidario sirve para aliviar la presión en los países que reciben grandes cantidades de refugiados, no debe ser visto como una carga compartida sino como un deber de solidaridad internacional y se reitera la necesidad de contar con cooperación técnica y financiera de la comunidad internacional para su fortalecimiento y consolidación.<sup>315</sup>

Cabe destacar que a partir de la firma de este acuerdo Colombia y Ecuador modificaron sus respectivas legislaciones e incluyeron en ellas la definición de Refugiado que promueve ACNUR. Este ejemplo y las directrices del PAM sirvieron posteriormente para el planteamiento de un enfoque regional denominado Situación Colombia, el cual se concentra en los países que más refugiados reciben: Venezuela, Ecuador Costa Rica y Panamá; pero recientemente también incluye a Chile, Perú y Brasil debido al incremento en el número de colombianos en esta situación.<sup>316</sup>

Todos estos países sufren de alguna manera las consecuencias de la grave situación humanitaria causada por el conflicto. Apelando a la solidaridad de los países receptores y de otras poblaciones colombianas que reciben desplazados, ACNUR intenta encontrar soluciones comunes a los problemas de asilo y de desplazamiento interno forzado.

Por otro lado, el conflicto colombiano no sólo se refiere a una crisis humanitaria ni es únicamente causada por las acciones del gobierno, pues tanto las violaciones a derechos humanos como los problemas de desarrollo humano en que pone énfasis la Organización son causados por una situación de violencia y

---

<sup>315</sup> Ileana Magaly Sánchez Romero, Tesis: Las perspectivas de la aplicación del programa regional de reasentamientos solidarios en México, una alternativa a los refugiados colombianos, FES Aragón-UNAM, México, 2009, p. 14.

<sup>316</sup> ANUR/UNHCR, Situación Colombia..., *op. cit.*, p. 1.

confrontación armada. Por si fuera poco, los efectos de esa lucha no solamente se ven reflejados en el número de personas que solicitan ayuda a los Estados vecinos para continuar sus vidas en ese territorio, sino que tienen consecuencias visibles en la paz y seguridad de los mismos, tanto como en el clima de confianza indispensable para la seguridad regional.

Según esta línea, lo más destacable en cuanto a la participación de la ONU en este conflicto debería ser el conocimiento que de este caso tenga el Consejo de Seguridad, debido al potencial que tiene para convertirse en una amenaza para los países vecinos en sí mismo o que algunos de los actores que se desenvuelven en él efectúen actos en contra de los Estados o las personas de dichos países. Asimismo, como estrategia para neutralizar a los grupos armados ilegales, a través de la llamada 'internacionalización del conflicto', se ha pedido en diversas ocasiones la participación de Naciones Unidas en cuestiones directas de intervención para afianzar la paz, como se desarrolla a continuación.

En el antes mencionado esquema *sui generis* se planteó el uso de la fuerza multinacional (casco azul de la ONU) "como un tapón en las áreas fronterizas críticas que controlen el acceso desde y hacia territorio colombiano". Así, se pretendía controlar y eliminar la amenaza interna que atenta contra la paz, la seguridad y la democracia en la región. Esta misión debía responder a las necesidades de las poblaciones fronterizas nacionales y de los vecinos, les otorgaría seguridad, mejoraría las relaciones intrarregionales, evitaría la regionalización del conflicto y traería mejoras en materia de seguridad humana.<sup>317</sup>

La propuesta se basaba en una declaración del entonces Secretario General de la ONU Boutros Boutros-Ghali, quien estableció que "Naciones Unidas debe considerar la posibilidad de hacer despliegues preventivos, con el fin de desactivar situaciones potenciales de conflicto entre Estados y comunidades". Esto evitaría el involucramiento de otros países a favor de las fuerzas armadas ilegales y se

---

<sup>317</sup> Fundación Seguridad y Democracia, *Una fuerza preventiva... op. cit.*, p. 4.

convertiría en un factor de disuasión para el tráfico de armas, de narcóticos y de secuestrados.<sup>318</sup>

Con todo, la política de seguridad y los medios militares que está utilizando para resolver el conflicto se apartan de los principios y métodos utilizados por la ONU, dado que se utilizan los medios militares para enfrentar a las FARC, mientras que la Organización reconoce el origen político del conflicto como de la guerrilla y se inclina por una solución integral que ponga en el centro de sus intereses a la persona, al individuo, en cuanto a su desarrollo y el respeto a sus derechos. Visión que, por supuesto, es opuesta a la que imperó durante el período uribista, que al basarse en la perspectiva de seguridad, ponía como centro de sus intereses al Estado.

De cualquier manera, se gestionó la participación de la organización en la negociación con la guerrilla para la liberación de secuestrados y otros temas humanitarios. Sin embargo, cuando el gobierno sugirió el envío de cascos azules como parte del programa de ayuda humanitaria especial para Colombia, Kofi Annan declaró que “la asistencia humanitaria de la ONU no prevé el uso de cascos azules”.<sup>319</sup>

Por otro lado, la organización no estuvo presente en los procesos de cese de hostilidades y deposición de armas por parte de las AUC y el ELN. Su desacuerdo en 2003 con el proyecto de ley sobre reducción de penas a quienes participaran en el proceso de paz (que tras muchas modificaciones se convertiría en 2005 en la Ley de Justicia y Paz) se relacionan con las numerosas violaciones a derechos humanos, producto del esquema rígido de Uribe, denunciados por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Lo anterior, aunado a la escasa experiencia de Naciones Unidas en negociaciones con grupos armados ilegales como los que actúan en Colombia, le hizo mantenerse alejada del proceso, a pesar de la voluntad política que ha

---

<sup>318</sup> *Cfr., Ibid.*, p. 3.

<sup>319</sup> Rodrigo Pardo, *op. cit.*, p. 8.

manifestado por resolver el conflicto. Asimismo, Colombia se ha volcado más por promover la participación de la OEA en las negociaciones con las AUC, relegando a la ONU a un papel secundario.

Por su parte, el apelativo de terroristas que el gobierno de Uribe da a los combatientes va en contra de la visión integral que la ONU tiene sobre el conflicto, lo cual hace a las FARC (cuyo origen es de carácter político) susceptibles de que se les apliquen las medidas adoptadas en la Resolución 1373<sup>320</sup> del Consejo de Seguridad.<sup>321</sup>

Esta visión exigiría que el Consejo de Seguridad pudiera intervenir directamente en el conflicto y convocar a la comunidad internacional a hacer lo propio. Sin embargo, se ha mantenido al margen incluso en los momentos donde la violencia ha alcanzado los niveles más elevados; y en estos tiempos, cuando el temor que muchos años se tuvo al desbordamiento del conflicto se ha hecho realidad y amenaza la seguridad regional.

Fue hasta 2005 que el Consejo aprobó la Resolución 1612 con base en la cual se creó el Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre Niñez y Conflicto Armado<sup>322</sup>. Éste se encarga de instrumentar un mecanismo de monitoreo e informes sobre el problema, con la ayuda de los gobiernos nacionales, y hacer recomendaciones sobre posibles medidas para promover la protección de los niños frente al conflicto armado, así como solicitar ayuda a los distintos órganos de Naciones Unidas para que actúen con base en dicha Resolución.<sup>323</sup>

Colombia se abstuvo de aceptar que el mecanismo actuara en su territorio hasta el 12 de febrero de 2008. Hubo gran presión por parte de las organizaciones de la

---

<sup>320</sup> *Vid supra* p. 15.

<sup>321</sup> Rodrigo Pardo, *op. cit.*, p. 7.

<sup>322</sup> Consejo de Seguridad – Naciones Unidas, Resolución 1612 (2005). Aprobada en la 5235ª sesión del Consejo de Seguridad [en línea], 26 de julio de 2005, Dirección URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/439/62/PDF/N0543962.pdf?OpenElement>, [consulta: 17 junio 2012].

<sup>323</sup> Coalición contra la vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado, “El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas realizará monitoreo de la situación de los niños y niñas afectados por el conflicto armado en Colombia” [en línea], Bogotá, 13 febrero 2008, Dirección URL: [http://www.child-soldiers.org/es/Comunicado\\_p%C3%BAblico\\_R1612\\_-\\_COALICO\\_-\\_febrero\\_2008.pdf](http://www.child-soldiers.org/es/Comunicado_p%C3%BAblico_R1612_-_COALICO_-_febrero_2008.pdf), [consulta: 17 junio 2012].

sociedad civil colombiana, pero la principal razón para aprobarlo fue la publicación del informe anual del Secretario General en 2007, quien describió la continuidad en el reclutamiento de niños por parte los grupos armados, así como las acciones de las fuerzas armadas que afectaban su vida y su desarrollo.<sup>324</sup>

Si bien la protección de los niños se atribuye a otros órganos de la ONU como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en Inglés) u otros que ponen énfasis en el desarrollo y los derechos humanos, el Consejo de Seguridad se ha pronunciado sobre el tema en varias resoluciones<sup>325</sup>, con el argumento de que al ser el responsable de mantener la paz y la seguridad internacionales es su deber hacer frente a las consecuencias que los conflictos armados tienen para los niños.

Otra Resolución que parece salirse de esquema rígido de la seguridad es la aprobada el 11 de noviembre de 2009. La Resolución 1894 destaca la responsabilidad que tienen los Estados envueltos en conflictos armados sobre la atención al derecho internacional humanitario y reitera la importancia de proteger a la población civil y dejarla al margen de los enfrentamientos entre las distintas fuerzas armadas. Asimismo, destaca que las violaciones sistemáticas a derechos humanos y al derecho internacional humanitario en situaciones de conflicto armado puede constituir una amenaza a la paz y seguridad internacionales.<sup>326</sup>

Más tarde, el 25 de noviembre del mismo año, Chávez se basó en esta resolución para solicitar al Consejo de Seguridad que incluyera en su agenda al conflicto armado colombiano. Se presentó como víctima por los innumerables incidentes en la frontera común producidos por “la evidente incapacidad del Estado colombiano

---

<sup>324</sup> *Ídem.*

<sup>325</sup> Resoluciones 1261 (1999), del 25 de agosto de 1999; 1314 (2000), del 11 de agosto de 2000; 1379 (2001), del 20 de noviembre de 2001; 1460 (2003), del 30 de enero de 2003; y 1539 (2004) del 22 de abril de 2004.

<sup>326</sup> Consejo de Seguridad-Naciones Unidas, Resolución 1894 (2009). Aprobada en la 6216ª sesión del Consejo de Seguridad [en línea], 11 de noviembre de 2009, Dirección URL: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/8239.pdf?view=1>, [Consulta: 16 junio 2012].

de cumplir con su deber de proteger a los ciudadanos que allí viven y de ejercer el control de su territorio”<sup>327</sup>

También condenó el Acuerdo de Cooperación Militar entre Colombia y Estados Unidos y argumentó que las siete bases incluidas en el acuerdo agravaban la situación del país, pues había riesgo de que fueran trasladadas armas nucleares a la región. El motivo de la potencia, sería ejercer la disuasión bajo la amenaza de intervención militar a países con posiciones críticas a su política imperialista.<sup>328</sup> Asimismo, fueron evocados los acontecimientos de marzo de 2008 en la zona fronteriza de Ecuador, que aunado al Acuerdo Militar, fue considerado “un grave problema para la paz y la seguridad continentales”, que no sólo concierne a Colombia, Estados Unidos y Venezuela.<sup>329</sup>

La respuesta del Consejo de Seguridad, pese a los esfuerzos de Venezuela por incluirlo en la agenda de trabajo, fue negativa. Desde el inicio, Uribe se inclinó por los métodos institucionales que provee el derecho internacional, como la diplomacia preventiva, para evitar que las acusaciones y amenazas de Chávez devinieran en una escalada de agresiones y desembocara en un conflicto armado.<sup>330</sup>

Una posible explicación a la posición de Consejo de Seguridad de no atraer el conflicto colombiano, según Antonio J. Rengifo<sup>331</sup>, sería la posición diplomática que ha asumido Chávez al oponerse a la intervención de Naciones Unidas en asuntos internos de los Estados. Otra explicación sería que la ONU considera que

---

<sup>327</sup> Antonio J. Rengifo L., PhD, “Colombia y Venezuela en el Consejo de Seguridad” [en línea], UN Periódico, Universidad Nacional de Colombia, 13 febrero 2010, Dirección URL: <http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/colombia-y-venezuela-en-el-consejo-de-seguridad.html> [consulta: 13 junio 2012].

<sup>328</sup> Centro de Noticias ONU, “Venezuela pide a Consejo de Seguridad examinar el conflicto colombiano”, Servicio de Noticias de las Naciones Unidas, 25 noviembre 2009, Dirección URL: <http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?newsID=17138&criteria1=Venezuela&criteria2=Colombia> [consulta: 17 junio 2012].

<sup>329</sup> *Ídem.*

<sup>330</sup> *Cfr.*, Antonio J. Rengifo, *op. cit.*

<sup>331</sup> Ph.D., Profesor de Derecho Internacional Grupo Frontera y Territorio U. Nacional de Colombia

el gobierno tiene control sobre el mismo y, por lo tanto, no constituye una amenaza a la seguridad regional.<sup>332</sup>

Por otro lado, la respuesta de Chávez, que amenazó con hacer la guerra a Colombia, es poco popular en el Organismo, sobre todo debido al escaso renombre y respaldo del mandatario en el mismo. Al mismo tiempo, recurrir a métodos pacíficos de solución de controversias fortaleció la confianza en Uribe y su intención pacífica meramente orientada al combate al narcotráfico.

Lo anterior aclara las razones por las cuales el Consejo de Seguridad no ha intervenido directamente en la resolución del conflicto. Por un lado, Colombia se mantiene, al menos en el discurso, en una postura afín a los intereses del mismo. Por otro lado, el énfasis en el fortalecimiento del Estado ha generado confianza en su capacidad para resolver el conflicto y en evitar que éste se convierta en amenaza para la seguridad internacional.

---

<sup>332</sup>Cfr., Antonio J. Rengifo, *op. cit.*



## Conclusiones

El objetivo de la investigación, el cual se planteó en la parte introductoria de la misma, era examinar las acciones que el gobierno colombiano durante las presidencias de Álvaro Uribe emprendió en contra de las FARC, como parte de su estrategia de seguridad nacional, así como sus consecuencias en las relaciones exteriores de este país. Tras analizar las bases de su política de seguridad y de las condiciones en que el conflicto se fue desarrollando durante este período se puede concluir lo siguiente:

El énfasis en la Seguridad Nacional es una tendencia creciente en varios Estados. La tipificación de amenazas y la manera en que se pretende abordarlas es característica de cada gobierno, pero ciertos rasgos se repiten independientemente de la tendencia ideológica de los mismos.

La relevancia que estas amenazas tengan en la vida pública del país también depende de cómo se aborde la securitización, ya sea como un mecanismo para dar mayor importancia a temas que antes no la tenían o, en el caso contrario, para justificar el uso de la fuerza del Estado en la atención de situaciones que parecieran no ameritarlo o no solían hacerlo.

Las nuevas amenazas que son consideradas en las agendas internacionales obedecen a un nuevo contexto internacional en el que los preceptos tradicionales de la doctrina se muestran insuficientes y de alguna manera la ampliación de las agendas afecta incluso a las visiones más conservadoras. El carácter transnacional de dichas amenazas, por ejemplo, requiere una cooperación más estable de la que acepta la teoría Realista y se fortalece la visión de la cooperación y la importancia de las comunidades de seguridad.

La insistencia de la mayoría de los Estados en centrar su seguridad en objetos de referencia como el territorio da la pauta para analizar y replantear las bases sobre las que se crearon, pues obedecen a un contexto internacional rebasado por mucho.

En lo que se refiere al terrorismo, el concepto ha permeado de tal manera entre la población, no sólo entre quienes hacen política, tanto local como internacional; que se ha utilizado como herramienta legitimadora de ciertas medidas que de otra manera serían poco aceptables.

Al mismo tiempo, este discurso ha sido manipulado y estirado para incluir acciones violentas que, si bien atentan contra la población, bajo otro orden de ideas o con una clasificación diferente de los actores involucrados, podría ser considerado un simple ataque entre bandos o un crimen de guerra, al afectar a la población civil. Sin embargo, hoy se le considera un acto terrorista y eso ayuda a legitimar las medidas que se tomen en contra de los perpetradores.

El conflicto interno colombiano en la administración Uribe dio un giro muy drástico en comparación con la manera en que se venía manejando en los últimos años, especialmente con respecto a la actitud pacifista y conciliadora de Andrés Pastrana. El claro contraste ayudó en sí mismo a obtener el mayor apoyo de la población, y en un principio también de la comunidad internacional, para la instrumentación de medidas más firmes en contra de los grupos guerrilleros.

A pesar de todo, la existencia de un conflicto al interior fue negado durante casi todo el período, pues se quería dar una imagen de Estado fuerte y en control de todo su territorio y sus instituciones.

La percepción de seguridad entre los ciudadanos mejoró durante gran parte de este período y forma parte de un círculo virtuoso para que ésta se mantenga, pero no todas las mejoras en este sentido son resultado directo de la PDSD sino que comparten crédito con las políticas de los gobiernos locales y los cambios de estrategia de los grupos armados ilegales.

La redacción de una política de seguridad es importante porque establece el marco y objeto de referencia en torno al cual se van a desarrollar las acciones del Estado y, en su caso, de las Fuerzas Armadas para defenderlo. Publicar estos lineamientos es una conducta que se repite cada vez con más frecuencia en el mundo debido a la noción de transparencia que exige un ambiente democrático.

Dada la cualidad de ésta como política de Estado, suele establecerse en los Libros Blancos, pues se asume que será poco variable en el tiempo.

En el caso colombiano, tuvo una duración cuatrienal y su modificación en 2007 fue justificada en el cambio de panorama, en el cual las guerrillas ya no tenían el control de un territorio definido. Por otro lado, las nuevas estrategias se planeaban fortalecer los logros de la anterior y mantenían el discurso, aunque con menos convicción, de la seguridad democrática.

Aunque la PDSD no dice abiertamente que lo importante es la seguridad nacional, el enfoque de la misma remite a lo más tradicional de esa doctrina, como son la justificación de medidas extraordinarias en pos de la misma, la importancia de la presencia física del ejército y del control del territorio.

Asimismo, ver a los otros actores estatales como enemigos forma parte de una visión tradicional, pero también, como establece la Doctrina de Seguridad Nacional, permanece la idea del enemigo interno como un cáncer que se debe extirpar de la sociedad pues amenaza la supervivencia del Estado. Esto no se quiso aceptar abiertamente, ya que incluso se negaba la existencia del conflicto y se menospreciaba el poder militar de las guerrillas.

Por otro lado, aunque la visión de la seguridad democrática es, por definición, mucho más amplia que la tradicional e incluye temas como la atención a los derechos humanos, los factores no militares de la seguridad, la democracia y el desarrollo económico, los logros alcanzados por Uribe y las tareas pendientes que dejó ponen en evidencia la tarea meramente discursiva que cumplió la PDSD. La realidad es que no se puede hablar de una verdadera política de seguridad democrática en Colombia.

La PDSD trajo varias consecuencias negativas, si no en materia de seguridad, sí en cuanto a violaciones a los derechos humanos, en salud, desplazamiento. Incluso los intentos de reincorporación (o incorporación) de miembros desmovilizados de las guerrillas y los grupos paramilitares a la vida civil traería una presión social que el país aún no se encuentra en condiciones de enfrentar.

A pesar de ello, su aplicación forma parte de una lógica que se extiende por todo el mundo y que tiende a la securitización de las agendas políticas nacionales. El éxito que hoy se atribuye a poner a la seguridad en el centro de la acción del Estado, tan sólo una década antes se habría atribuido a la cooperación regional y al comercio.

Si bien el ciudadano forma parte del discurso y de las preocupaciones del Estado, Uribe rescata en su definición que el fortalecimiento del Estado tiene como fin garantizar que los ciudadanos puedan disfrutar sus derechos. Esta idea remite a la razón de la existencia del Estado en Hobbes y con ella, una vez más, el realismo más conservador.

Asimismo, al hablar de la Defensa de amenazas internas se puede abordar desde dos perspectivas: la primera, que sí toma en cuenta la visión organicista del Estado propuesta por la Teoría de la Seguridad Nacional de la cual Uribe pretende diferenciar a la PDSD, en lo que se refiere a la noción del enemigo interno; la segunda, que, tal como se estableció al describir los orígenes del conflicto colombiano, se trata de características especiales de éste y las aproximaciones teóricas que se puedan hacer al respecto deben ser muy cuidadosas y ninguna ha logrado explicar a plenitud su dinámica.

La segunda fase, la Política de Consolidación, lo hace aún más evidente dado que se enfocó en la recuperación del territorio y en un aumento de las capacidades y acciones de las Fuerzas Armadas en contra de las FARC. El propio texto deja de hacer referencia al individuo como objeto de referencia de la seguridad y la democracia es sólo un elemento legitimador de la política de seguridad y no un fin que se haya alimentado con las acciones del gobierno en apoyo a la población civil.

A pesar de la poca importancia que la política de seguridad parece concederle a la Política Exterior, considera la cooperación internacional como una de sus herramientas para lograr sus objetivos. Desde este momento podemos decir que se ha cumplido la mitad de la hipótesis propuesta al inicio de esta investigación.

Como se pudo apreciar a lo largo del segundo y tercer capítulo, una de las principales estrategias de Colombia con respecto a su política exterior fue la internacionalización del conflicto, pero no siempre se entiende este concepto en el mismo sentido y las definiciones incluso se contraponen. Si bien algunas veces se refería a la necesidad de que los otros Estados consideraran una amenaza a su propia seguridad el desbordamiento del conflicto, otras veces se ponía mucho énfasis en que no existía ningún riesgo al respecto dado que el Estado tenía pleno control y los ataques guerrilleros eran muy esporádicos para generar una preocupación a nivel regional y hemisférico.

Otras veces se decía que todos los Estados que comparten frontera con Colombia están ya por definición envueltos en el conflicto y que debían tomar parte, pues de no hacerlo, la falta de un frente unido haría que sus propias poblaciones se vieran afectadas por los grupos irregulares. Al mismo tiempo, cuando se hacía hincapié en el peligro que representaba para la región el uso de bases militares en ese territorio por parte de Estados Unidos, Colombia insistía en que lo que sucediera en su territorio no tenía por qué preocupar a sus vecinos.

El respaldo al discurso de Estados Unidos también le aseguró a Colombia el apoyo económico que se tradujo en mayor seguridad pública y un aumento en las inversiones. Al mismo tiempo, las dificultades para firmar el tratado de libre comercio enfriaron sus relaciones y disminuyó la ayuda.

La presencia de Estados Unidos también le dio respaldo a la PDS, ya que pone a la seguridad nacional en el centro de la agenda. En términos discursivos, el hecho de llamarla seguridad democrática y no seguridad nacional también rindió frutos, pues la sensación de bienestar en las ciudades (seguridad pública) aumentó y la Política quedó legitimada, de tal manera que esto se tradujo, primero en que el congreso aprobara la modificación de la constitución para poder reelegirse y haberlo hecho con un amplio margen.

En segundo lugar, siendo Juan Manuel Santos el mejor representante de la PDS como Ministro de Defensa Nacional, el hecho de haber sido electo Presidente

resalta la legitimidad que dicha Política, incluido su enfoque militar, tuvo en la sociedad colombiana. Incluso se podría afirmar que la parte que más se defendió en cuanto a incluir a la sociedad en dicha política era el llamado que se hacía para que formara parte de la solución y se hiciera corresponsable del ambiente de conflicto.

En lo que respecta a las relaciones con sus vecinos, la diferencia ideológica con Chávez y con Correa, contrario a las apariencias, nunca fue tan importante ni afectó la imagen de Uribe, ya que nunca le quitó legitimidad al interior. Por el contrario, le ayudó para endurecer su postura nacionalista y así ganar más el apoyo de los colombianos. Por otro lado, compartían la noción de seguridad o su percepción de la misma era parecida, por lo que se puede encontrar ciertos puntos de encuentro en sus discursos.

De igual manera, para oponerse a ellos Colombia abrazó con más convicción el discurso de Estados Unidos y esto a su vez le trajo más apoyo de ese país, ya que tenía un aliado incondicional que además enfrentaba a la corriente izquierdista de América Latina quien, por si fuera poco, se ha querido deslindar de su influencia. El ejemplo más patente de esto fue la adopción de la acción anticipada preventiva como justificación de su incursión a Ecuador.

La lógica unilateral de Uribe y la confianza con que efectuó la invasión de territorio revelan tanto la importancia de la Seguridad Nacional para ese gobierno como para la comunidad internacional, ya que una violación tan patente a la soberanía de otro Estado merecía mucho más que una condena por parte de algunos países y una carta de recomendaciones por parte de los organismos internacionales multilaterales. Sin embargo, al ser el caso contrario, se da a entender que de alguna manera, buena parte de la comunidad internacional estaba de acuerdo con la importancia del asunto y quizá habría actuado de la misma forma si fuera el caso.

Destaca el endurecimiento de relaciones con Ecuador, un importante socio comercial y el principal receptor de refugiados colombianos. De igual manera, las

tensiones llegaron al grado de una amenaza de intervención armada, lo cual amenazó la paz en la región.

A su vez, la falta de cooperación es en gran medida una cuestión de recursos, pues, como se pudo apreciar en el caso de Venezuela, un control eficiente de la frontera ha traído consigo grandes incautaciones y pone en evidencia la magnitud del tráfico por esa zona, pero es insostenible a largo plazo. También lo es para Colombia que, cuya estrategia, hemos visto, dependió en gran parte del financiamiento de Estados Unidos y se requirió de acciones más eficientes en relación con el costo que había que cubrir por ellas.

Ecuador es con quien Colombia ha tenido históricamente mayor cooperación, pero la percepción de inequidad de recursos asignados a este problema y de que Uribe no ponía suficiente atención al mismo, alejan un posible acuerdo. Esta percepción no era equivocada, pues cabe recordar que las fronteras no fueron consideradas entre los temas de seguridad sino hasta el segundo período, cuando el repliegue de las guerrillas dificultaba las operaciones militares.

La relación con Chávez también afectó la población fronteriza, que en algunas ocasiones quedó aislada ante el cierre de fronteras, que generó un desabasto. A pesar de la actitud poco conciliadora de Uribe, lo cual habría facilitado el diálogo con este y otros actores, las relaciones exteriores se mantuvieron relativamente estables, lo cual se puede considerar un triunfo de su administración.

Sin embargo, al ser la Seguridad Nacional prioridad para todos los Estados, incluidos aquellos regidos por una ideología opuesta a la de Uribe, las consecuencias fueron atenuadas y las acciones, comprensibles. Por otro lado, la lógica de armar alianzas con base en un enemigo compartido y no en sentido contrario, buscar un enemigo común para los países aliados, trae problemas de falta de compromiso en las organizaciones regionales y multilaterales.

El caso suramericano es caso particular donde las amenazas podrían ser compartidas y con base en ello formar una comunidad u organización que les dote de cierta identidad y con cuyo respaldo se pueda cooperar con más facilidad. Sin

embargo, por el desarrollo histórico y las disputas que han tenido estos países desde su nacimiento, pesan más los recelos y los intereses opuestos que las perspectivas comunes y las condiciones similares de desarrollo.

En el marco de UNASUR, la negativa del Consejo General a adoptar como amenazas aquellas que lo son para Colombia y por anexión, a Estados Unidos, retrasó la aceptación de aquel de la formación del Consejo de Defensa Suramericano y también debilitó el compromiso que el gobierno de Uribe pudo haber afianzado.

Sin embargo, el intento suramericano por lograr una integración más allá del ámbito aduanero es loable. Por otro lado, lograr acercar a los países en materia de seguridad suena poco más que lejano, pues es uno de los temas más sensibles sobre los que un Estado puede ejercer su soberanía y difícilmente la delegarían a un poder supranacional. Las grandes dificultades por las que ha pasado la Unión Europea, el ejemplo de integración política más avanzado que existe, nos dan una perspectiva al respecto.

Parece aún más lejana la probabilidad de un acuerdo en el seno de la OEA debido a la variedad de países de distintas condiciones, ideologías, capacidades militares y económicas y culturas. El organismo tampoco tiene capacidades coercitivas, por lo que sus resoluciones suelen ser poco menos que discursivas y sólo ha servido como foro para exponer las problemáticas de la región, no así hallar y promover una solución.

El diferendo colombo-ecuatoriano de 2008 puso en evidencia la futilidad de sus resoluciones y la falta de imparcialidad de la organización, cuyos aparentes principios fueron desobedecidos al grado de justificar la expulsión de Colombia de la Organización, pero ni siquiera condenó las razones de su incursión y se vio poco efectiva en la promoción de la paz en el hemisferio.

En lo que respecta a la participación de Naciones Unidas en el proceso, contrario a una primera aproximación al inicio de esta investigación, considero que la escasa presencia de la ONU en el conflicto tiene más que ver con la negativa de

Colombia a incluirla en el proceso de solución del mismo que en la falta de voluntad de la organización por participar de ello.

La estrategia militarista que ha adoptado la estrategia colombiana contrasta con la que la ONU intenta promover pero resalta el que el Consejo de Seguridad se haya negado hasta ahora a incluir el conflicto colombiano en su agenda. Esto sólo resalta que tanto la posición de los países como de las organizaciones internacionales con respecto al conflicto depende de factores diferentes a los principios y valores que se intentan promover en el discurso.

Con todo lo anterior se puede ver que las relaciones internacionales se ven afectadas por múltiples factores y por la coyuntura política del momento. Cada actor del sistema internacional tiene puede elegir adoptar o no una postura según le convenga y siempre atendiendo a las consecuencias que cada una de estas decisiones le traerán con los Estados, organizaciones y demás actores, reconocidos y no reconocidos.

Desde el punto de vista de una internacionalista recién egresada, esta investigación deja más cabos sueltos que preguntas resueltas. Numerosos aspectos que fueron tratados aquí de manera muy superficial alimentan la curiosidad y dan la pauta para continuar la investigación de cada uno. Entre los aspectos que más contribuyen a esta hambre de conocimiento es comprobar el proceso tan complicado del estudio de la disciplina y la sutileza y cantidad de factores que tienen efectos en las relaciones internacionales.

Los estudios de seguridad tienen en esta disciplina un campo muy amplio para desarrollarse e incontables razones para ser utilizados como marco de análisis de conflictos internos como el colombiano que interesan a las Relaciones Internacionales.



## FUENTES CITADAS

### Bibliografía y Hemerografía

- Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR/UNHCR) *El perfil de la población colombiana con necesidad de protección internacional. El caso de Venezuela*, ACNUR, Venezuela, 2008, 97 pp.
- Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR/UNHCR), *Situación Colombia: Panorama regional 2011 (Colombia, Ecuador, Venezuela y Panamá)* [en línea], ACNUR, 2011, 4 pp.,
- Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR/UNHCR), *Tendencias globales 2009. Refugiados, solicitantes de asilo, retornados, desplazados internos y personas apátridas*, ACNUR, España, 2010, 36 pp.
- Buzan, Barry, "New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century", en *Strategy and Force Planning*. Naval War College Press, Newport, 1996.  
Buzan, Barry, et al. *Security. A new Framework for Analysis*, London, Lynne Rienner Publishers., 1998, 213pp.
- Calderas García, Víctor Hugo, "Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (1949-2005). De la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha", en *Alcances y estrategias en la guerra de guerrillas. Un análisis histórico de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)*, México, 2009, UNAM-FCPS, 192 pp.
- Chanona Burguete, Alejandro, *La comunidad de seguridad en América del Norte. Una perspectiva comparada con la Unión Europea*, FCPS--Centro de Estudios Europeos-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2010, 140 pp.
- Chanona Burguete, Alejandro, Gálvez Salvador, Yadira (coord.), *Los regionalismos frente a la Agenda de Seguridad Internacional*, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2011, 266 pp.
- Comini, Nicolás, El rol del Consejo de Defensa de la UNASUR en los últimos conflictos regionales, *Nueva Sociedad* No. 230, pp. 14-22.
- Cooley, Alexander, "La política de las bases militares" *Foreign Affairs en Español*, Vol. 6, No. 1, pp. 205-215.
- Comisión de las Naciones Unidas sobre Seguridad Humana, *Human Security Now: Final Report*, Commission on Human Security, Nueva York, 2003, 159 pp.
- Crandall, Russell, *Driven by Drugs. US Policy Toward Colombia*, United States of America, Lynne Rienner Publishers, 2008, 201 pp.

- Echandía Castilla, Camilo, “El fin de la invulnerabilidad de las FARC. El estado actual del conflicto armado en Colombia”, Nueva Sociedad, No. 217, septiembre-octubre 2008, pp. 4-13.
- Elyazidi, Hassan, *Terrorismo internacional*, México, 2007, Tesis de Maestría (Maestría en Derecho)-UNAM, Facultad de Derecho, 165 pp.
- Faivre d’Arcier Flores, Hortense, “Del Plan Colombia al Plan Patriota: Impacto del conflicto armado colombiano en el Ecuador, análisis de una estrategia de seguridad subregional”, Revista Complutense de Historia de América, 2005, vol. 31, pp 215-230.
- Fernández Pereira, Juan Pablo, Tesis Doctoral Seguridad Humana, Universidad Autónoma de Barcelona, junio 2005, 494 pp.
- Galaviz Armenta, Tania, Tesis de Licenciatura: Procesos de paz en Colombia: de la política de guerra y paz en la administración de Cesar Gaviria (1990-1994) al Plan Colombia en el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), Facultad de Filosofía y Letras – UNAM, México, 2003, 207 pp.
- Gálvez Salvador, Yadira, Tesis de Maestría: *La construcción de una comunidad de seguridad en el Cono Sur*, Facultad de Ciencias Política y Sociales-UNAM, 2010, 230 pp.
- Isacson, Adam, “El Plan Colombia. Consecuencias no deseadas”, Foreign Affairs en Español, Vol. 8, No. 1, México, D.F., enero-marzo 2008, pp. 47-55.
- Leal Buitrago, Francisco, “La seguridad en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez”, en Marco Cepik y Socorro Ramírez (Editores), *Agenda de Seguridad Andino-Brasileña. Primeras aproximaciones*, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL) - Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) Universidad Nacional de Colombia – Universida Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2004, pp. 175 – 242.
- Livingstone, Grace, *America’s backyard. The United States and Latin America from the Monroe Doctrine to the War of Terror*, Zend Books, 2009, 270 pp.
- Luna Moreno, Francisco, *El terrorismo internacional en la reconfiguración de la hegemonía estadounidense*, México, 2006, Tesis Licenciatura (Licenciado en Relaciones Internacionales)-UNAM Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 322 pp.
- Mathieu, Hans y Niño Guarnizo, Catalina, Eds., *Anuario 2011 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, Friedrich Ebert Stiftung /Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Bogotá, octubre 2011, 275 pp.

- Möller, Björn, *The Concept of Security: The Pros and Cons of Expansion and Contradiction*, agosto, 2000, Copenhagen Peace Research Institute, 27 pp.
- Nohlen, Dieter, colaboración Schultze, Rainer-Olaf, y 161 científicos, *Diccionario de Ciencia Política: teorías, métodos, conceptos*, México, Porrúa – El Colegio de Veracruz, 2006, 1627 pp.
- Ostos Cetina, María del Pilar, Tesis de Maestría: *El conflicto armado colombiano y su vinculación con la relación México – Estados Unidos (1980-2004)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México – Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2004, 157 pp.
- Peco Yeste, Miguel, y Peral Fernández, Luis, *El conflicto de Colombia*, Ministerio de Defensa – Instituto de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria” Universidad Carlos III de Madrid, 2005, 130 pp.
- Ponce Leiva, Javier, “Relaciones del Ecuador con sus Países Vecinos (Colombia-Perú)”, Ministerio de Relaciones Exteriores, República de Ecuador, 329 pp.
- Presidencia de la República, Decreto 1837 de 2002. *Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior*, Diario Oficial No. 44,897, 11 de agosto de 2002.
- Presidencia de la República, Decreto 1838 de 2002. *Por medio del cual se crea un impuesto especial destinado a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para preservar la Seguridad Democrática*, Diario Oficial No. 44,897, 11 de agosto de 2002.
- Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional, *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, República de Colombia, 2003, 68 pp.
- Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional, *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática*, República de Colombia, 2007, 49 pp.
- Rabas, Ángel y Clark, Peter, *Apud.*, Ostos Cetina, María del Pilar, *El conflicto armado colombiano y su vinculación con la relación México – Estados Unidos (1980-2004)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México – Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2004, 157 pp.
- Socorro Ramírez, *Colombia y sus vecinos*, Nueva Sociedad. Democracia y Política en América Latina, No. 192, Fundación Friedrich Ebert, julio-agosto 2004, pp. 144-156.
- República de Colombia, Ley sobre Seguridad y Defensa Nacional de 2001, 13 agosto 2001.

- República de Colombia – Departamento Nacional de Planeación, *Cambio para Construir la Paz 1998 – 2002*, Colombia, Departamento Nacional de Planeación, 138 pp.
- Restrepo, Luis Alberto, “Los dilemas de la paz en Colombia”, en Lidia Helfrich y Sabine Kurtenbach (eds.), *Colombia. Caminos para salir de la violencia*, España, 2006, Iberoamericana, 526 pp.
- Rojas Jiménez, Ricardo, Tesis: *¿Están libres los transgénicos?*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 2012, 224 pp.
- Roy, Joaquín, “La Ley de Justicia y Paz de Colombia: Contexto, perspectivas internacionales y la actitud de la Unión Europea”, Jean Monnet /Robert Schuman Paper Series, No. 36, Vol. 5, Noviembre 2005, 37 pp.
- Sánchez Romero, Ileana Magaly, Las perspectivas de la aplicación del programa regional de reasentamientos solidarios en México, una alternativa a los refugiados colombianos, FES Aragón-UNAM, México, 2009, 105 pp.
- Seara Vázquez, Modesto, *Derecho Internacional Público*, Editorial Porrúa, México, 2004, 901 pp.
- Spencer, David E. Ph.D, *et al.*, *Colombia Camino a la Recuperación: Seguridad y Gobernabilidad 1982-2010*, Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, Universidad Nacional de Defensa, 2011, 139 pp.
- Schnabel Albrecht, Ehrhart Hans-Georg, *Security Sector. Post-Conflict Peacebuilding*, USA, United Nations University Press, 2005, 323 pp.
- Tulchin, Joseph S., Benítez Manaut, Raúl y Diamint, Rut, *El rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Bononiae Libris y Prometeo Libros, Buenos Aires, Argentina, 2006, 534 pp.
- Vega Orozco, Javier Ricardo, *Análisis del conflicto armado colombiano como creador de imaginarios colectivos para la sociedad durante el periodo Pastrana y Uribe (I) (monografía de grado)*, Bogotá D.C., Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario – Facultad de Ciencia Política y Gobierno, 2009, 70 pp.
- Wiarda, Howard J. y Kline, Harvey F., *Latin American Politics and Development*, Westview press, USA, 2011, 440 pp.
- Zavaleta Hernández, Sandra Kanety, *La evolución del concepto de seguridad internacional: del enfoque tradicional militar al de la seguridad humana*, México, 2007, Tesis Maestría (Maestría en Estudios en Relaciones Internacionales)- UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 219 pp.

## Fuentes Electrónicas:

- S/autor, *¿Qué es el terrorismo?*, [en línea], dirección URL: [http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/bfdossierS\\_Terrorismo\\_quees.htm](http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/bfdossierS_Terrorismo_quees.htm) [consulta: 4 marzo 2010].
- s/a, “La para-política” [en línea], *Semana*, 18 agosto 2003, Dirección URL: <http://www.semana.com/nacion/parapolitica/72366-3.aspx>, [consulta: 21 noviembre 2011].
- s/a, “Unasur crea organismo de lucha contra el narcotráfico” [en línea], *El Nuevo Diario*, Managua, Nicaragua, 9 abril 2010, Dirección URL: <http://www.elnuevodiario.com.ni/internacionales/71882>, [consulta: 14 junio 2012].
- s/a, “Venezuela pide a Consejo de Seguridad de la ONU abordar conflicto colombiano” [en línea], ZGS Communications, Arlington, Virginia, Dirección URL: [http://www.holaciudad.com/contenidos/imprimir\\_notas.html?idNota=47054](http://www.holaciudad.com/contenidos/imprimir_notas.html?idNota=47054), [consulta: 16 junio 2012].
- ASFADDES - CINEP - Comisión Andina de Juristas Seccional Colombiana, et al., *Conflicto armado y Paramilitarismo en Colombia* [en línea], Campaña Derechos Humanos: Ya!, Equipo Nikzor, Colombia, Dirección URL: <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/ya/confarm1.htm>, [consulta: 29 noviembre 2011].
- Angelone, Juan Pablo, “Doctrina de la Seguridad Nacional y Terrorismo de Estado: Apuntes y Definiciones”, [en línea], PDHRE América Latina, Dirección URL: <http://infoderechos.org/es/node/178>, [consulta: 28 agosto 2010].
- Aguilar-Santillana Ediciones Generales, “Ingrid Betancourt” [en línea], Dirección URL: <http://www.librosaguilar.com/es/autor/ingrid-betancourt/>, [consulta: 28 noviembre 2011].
- Becerra Romero, María José, *Colombia, Ecuador y Venezuela: ¿disipados vientos de guerra en la región?* [en línea], Instituto de Estudios Estratégicos de Buenos Aires, Marzo 2008, Bogotá, Colombia, 4 pp., Dirección URL: <http://www.ieeba.com.ar/colaboraciones2/Articulo.pdf>, [consulta: 1 marzo 2010].
- Calderón, Juan J., “Doctrina de Seguridad Nacional”, [en línea], Universidad Nacional Autónoma de Honduras, 13 julio 2009, 9 pp., Dirección URL: <http://actualidadunah.files.wordpress.com/2009/07/doctrina-de-la-seguridad-nacional.pdf>, [consulta: 28 agosto 2010].

- Centro de Estudios y documentación Internacionales de Barcelona (CIDOB), *Belisario Betancur Cuartas* [en línea], CIDOB, 7 octubre 2010, Dirección URL: [http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias\\_lideres\\_politicos/america\\_del\\_sur/colombia/belisario\\_betancur\\_cuartas](http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/colombia/belisario_betancur_cuartas), [consulta: 19 noviembre 2010].
- Centro de Investigación en Seguridad Nacional, [en línea], dirección URL: <http://www.cisen.gob.mx/>, [consulta: 4 marzo 2010].
- Centro de Noticias ONU, “Venezuela pide a Consejo de Seguridad examinar el conflicto colombiano”, Servicio de Noticias de las Naciones Unidas, 25 noviembre 2009, Dirección URL: <http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?newsID=17138&criteria1=Venezuela&criteria2=Colombia> [consulta: 17 junio 2012].
- Chaskel, Sebastián, *La política exterior estadounidense hacia el grupo guerrillero más antiguo de América Latina*, [en línea], Programa de Estudios de América Latina, 5 pp., Madrid, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), julio de 2008, Dirección URL: [http://www.fride.org/download/COM\\_US\\_Colombian\\_guerrilla\\_ESP\\_jul08.pdf](http://www.fride.org/download/COM_US_Colombian_guerrilla_ESP_jul08.pdf), [consulta: 28 febrero 2010].
- CNN México, “Bolivia, Colombia, Perú y Ecuador tendrán Consejo contra el narcotráfico” [en línea], CNN México, 17 febrero 2010, Dirección URL: <http://mexico.cnn.com/mundo/2010/02/17/bolivia-colombia-peru-y-ecuador-tendran-consejo-contra-el-narcotrafico>, [consulta: 13 junio 2012].
- CNN México, *Estados Unidos identifica nuevas amenazas a su seguridad nacional* [en línea], CNN México, Sección Internacional/U.S., Lunes, 01 de febrero de 2010 a las 19:27, Dirección URL: <http://mexico.cnn.com/mundo/2010/02/02/estados-unidos-identifica-nuevas-amenazas-a-su-seguridad-nacional>, [consulta: 2 octubre 2010].
- Coalición contra la vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado, “El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas realizará monitoreo de la situación de los niños y niñas afectados por el conflicto armado en Colombia” [en línea], Bogotá, 13 febrero 2008, Dirección URL: [http://www.child-soldiers.org/es/Comunicado\\_p%C3%BAblico\\_R1612\\_-\\_COALICO\\_-\\_febrero\\_2008.pdf](http://www.child-soldiers.org/es/Comunicado_p%C3%BAblico_R1612_-_COALICO_-_febrero_2008.pdf), [consulta: 17 junio 2012].
- Congreso de Colombia, Ley 975 de 2005 [en línea], en “Ley de Justicia y Paz”, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Dirección URL: [http://www.cnrr.org.co/interior\\_otros/pdf/ley\\_975\\_05.pdf](http://www.cnrr.org.co/interior_otros/pdf/ley_975_05.pdf), [consulta: 28 agosto 2011].

- Consejería de Proyectos, *Informe de fronteras mes de mayo-junio 2005*, [PDF], Junio 2005, Norwegian Refugee Council, Dirección URL: [http://www.disaster-info.net/desplazados/informes/pcs/InfoFronteras\\_2005\\_MayoJunio.pdf](http://www.disaster-info.net/desplazados/informes/pcs/InfoFronteras_2005_MayoJunio.pdf).
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, *Declaración 1377* [en línea], 12 de noviembre de 2001, 3 pp., Dirección URL: [http://www.cinu.org.mx/multi/ter/documentos/sres1377\(2001\).pdf](http://www.cinu.org.mx/multi/ter/documentos/sres1377(2001).pdf), [consulta: 4 octubre 2010].
- Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, *Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina* [en línea], Decisión 587, 13ª reunión ordinaria de del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, 10 de julio de 2004, Quito, Ecuador, 7 pp. Dirección URL: [intranet.comunidadandina.org/Documentos/decisiones/DEC587.doc](http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/decisiones/DEC587.doc), [consulta: 15 junio 2012].
- Consejo de Seguridad – Naciones Unidas, Resolución 1612 (2005). Aprobada en la 5235ª sesión del Consejo de Seguridad [en línea], 26 de julio de 2005, Dirección URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/439/62/PDF/N0543962.pdf?OpenElement>, [consulta: 17 junio 2012].
- Consejo de Seguridad-Naciones Unidas, Resolución 1894 (2009). Aprobada en la 6216ª sesión del Consejo de Seguridad [en línea], 11 de noviembre de 2009, Dirección URL: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/8239.pdf?view=1>, [Consulta: 16 junio 2012].
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), *De la seguridad democrática a la prosperidad democrática en medio del conflicto* [en línea], Bogotá-Quito, 19 septiembre 2011, 32 pp., ACNUR, Dirección URL: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=pais/docs/2856>, [consulta: 13 junio 2012].
- Curzio, Leonardo, *Retos de Naciones Unidas: El Terrorismo* [en línea], Senado de la República, 15 pp. Dirección URL: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/organismos\\_internacionales/Content/eventos/docs/forosiglo21/leonardocurzio.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/organismos_internacionales/Content/eventos/docs/forosiglo21/leonardocurzio.pdf), [consulta: 22 septiembre 2010].
- Denvir, Daniel, “Colombia’s Magic Laptops »[en línea], NACLA Report on the Americas, pp. 4-8, Dirección URL: [https://nacla.org/files/A04106006\\_1.pdf](https://nacla.org/files/A04106006_1.pdf), [consulta: 8 abril 2010].
- Department of State, *Congressional Budget Justification for Foreign Operations* [en línea], Department of State, FY 2000- FY 2012, Dirección

URL: <http://www.state.gov/s/d/rm/rls/cbj/index.htm>, [consulta: 24 marzo 2012].

- Díaz A, Jaime H., *Datos y comentarios de coyuntura colombiana* [en línea], No. 19, Enero-Marzo 15 de 2008, Dirección URL: [http://www.podion.org/apc-aa-files/6c606489dc4c33a52d281c930806b63d/Coyuntura Colombiana 19 Ene Mar 2008.pdf](http://www.podion.org/apc-aa-files/6c606489dc4c33a52d281c930806b63d/Coyuntura%20Colombiana%2019%20Ene%20Mar%202008.pdf), [consulta: 26 agosto 2009], 8 pp.
- El Tiempo, “Colombia se suscribió a plan de Unasur contra problema de drogas [en línea], El Tiempo, Bogotá, Colombia, Dirección URL: <http://m.eltiempo.com/politica/unasur-suscribi-plan-para-reducir-oferta-y-demanda-de-drogas/8231982>, [consulta: 13 junio 2012].
- Emmerich, Norberto, *Los inicios del Plan Colombia 2000-2002* [en línea], Buenos Aires, marzo 2004, 517 pp., Dirección URL: <http://www.caei.com.ar/ebooks/ebook43.pdf>, [consulta: 18 noviembre 2010].
- Fontana, Andrés, *Nuevas amenazas: implicancias para la Seguridad Internacional y el empleo de las Fuerzas Armadas* [en línea], Documento de Trabajo N° 103, 2003, Universidad de Belgrano, Buenos Aires, 36 pp., Dirección URL: [http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt\\_nuevos/103\\_fontana.pdf](http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/103_fontana.pdf), [consulta: 2 octubre 2010].
- Fundación Seguridad y Democracia, *Colombia: la seguridad y la defensa en las fronteras*, [en línea], Fundación Seguridad y Democracia, 19 pp., Dirección URL: [http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/especiales/informeEspecial2\\_1-2.pdf](http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/especiales/informeEspecial2_1-2.pdf), [consulta: 25 marzo 2010].
- Fundación Seguridad y Democracia, *Colombia y Ecuador: Dos visiones de seguridad, una frontera*, [en línea], Bogotá, Colombia, 13 febrero 2006, 16 pp., Dirección URL: <http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/seguridadRegional/visionesSeguridadFrontera.pdf>, [consulta: 8 marzo 2010].
- Fundación Seguridad y Democracia, *Seguridad y Defensa en la frontera Colombia-Ecuador*, [en línea], 23 pp., Coyuntura de Seguridad, Dirección URL: [http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/especiales/informeEspecial2\\_2-1.pdf](http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/especiales/informeEspecial2_2-1.pdf), [consulta: 25 marzo 2010].
- Fundación Seguridad y Democracia, “Seguridad y Defensa en la Frontera de Colombia con Brasil y Perú”, en *Coyuntura de seguridad* No. 23, Fundación Seguridad y Democracia, Bogotá D.C., Colombia, octubre-diciembre 2008, 92 pp.

- Fundación Seguridad y Democracia, “Seguridad y Defensa en la Frontera de Colombia con Panamá”, en *Coyuntura de seguridad No. 24*, Fundación Seguridad y Democracia, Bogotá D.C., Colombia, enero-marzo 2009, 87 pp.
- Fundación Seguridad y Democracia, *Una fuerza preventiva de la ONU en las fronteras colombianas* [en línea], Friedrich Ebert Stiftung – Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Bogotá, Marzo 2008, 4 pp., Dirección URL: [http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/4160-001\\_g.pdf](http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/4160-001_g.pdf), [consulta: 29 abril 2012].
- Fundación Seguridad y Democracia Colombia, “Balance de la confrontación armada en Colombia 2002-2008” [en línea], Fundación Seguridad & Democracia, Bogotá, noviembre 2008, 10 pp., Dirección URL: [http://www.fes-seguridadregional.org/index.php?option=com\\_booklibrary&task=mdownload&id=623&Itemid=319](http://www.fes-seguridadregional.org/index.php?option=com_booklibrary&task=mdownload&id=623&Itemid=319), [consulta: 5 mayo 2010].
- Geneve Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF, *Política de Seguridad Nacional* [en línea], DCAF, 2005, Series Backgrounders, Dirección URL: <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=18417&nav1=5>, [consulta: 6 octubre 2010].
- Gobierno de los Estados Unidos de América y Gobierno de la República de Colombia, *Acuerdo general sobre asistencia económica, técnica y afín entre el Gobierno de los Estados Unidos y el Gobierno de la República de Colombia* [en línea], Bogotá D. C., 13 de julio de 2001, Dirección URL: [http://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/APENDICE\\_9.pdf](http://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/APENDICE_9.pdf) [consulta: 7 mayo 2012].
- González Arana, Roberto, *Colombia ante el ALCA y los desafíos para la Comunidad Andina de Naciones*, Investigación y Desarrollo, año/vol. 11, número 001, julio 2003, Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia, pp. 198-209.
- González Arana, Roberto, *El conflicto colombiano ante la comunidad internacional* [en línea], Universidad del Norte, 26 pp., Dirección URL: [http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/invest\\_desarrollo/9-2/el\\_conflicto\\_colombiano\\_ante\\_la\\_comunidad.pdf](http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/invest_desarrollo/9-2/el_conflicto_colombiano_ante_la_comunidad.pdf), [consulta: 2 noviembre 2010],
- González Cussac, José L., *Nuevas Amenazas a la Seguridad Nacional: Los desafíos del nuevo terrorismo* [en línea], España, Revista Virtual de Inteligencia, Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CEIM), Dirección URL: [http://revistadeinteligencia.es.tl/SEGURIDAD-NACIONAL\\_NUEVAS-AMENAZAS.htm](http://revistadeinteligencia.es.tl/SEGURIDAD-NACIONAL_NUEVAS-AMENAZAS.htm), [consulta: 2 octubre 2010].

- Latorre, Héctor, “Colombia, un año sin zona de despeje” [en línea], BBC Mundo, América Latina, Reino Unido, Jueves 20 febrero 2003 - 21:44 GMT, BBC World Service, Dirección URL: [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_2785000/2785549.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_2785000/2785549.stm), [consulta: 5 noviembre 2010].
- Lucas, Kintto, *Crisis sin solución a la vista* [en línea], 3 Marzo 2008, Quito, Ecuador, IPS, Dirección URL: <http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=87646> [consulta: 30 mayo 2010].
- Medina, Mendófilo, *Las relaciones entre Colombia y Venezuela y el “conflicto interno colombiano”* [en línea], Razón Pública, Revista Eje 21, Dirección URL: [http://eje21.com.co/index.php?option=com\\_content&task=view&id=17944&Itemid=1](http://eje21.com.co/index.php?option=com_content&task=view&id=17944&Itemid=1), [consulta: 1 marzo 2010].
- Ministerio de Defensa Nacional de la República Continental del Uruguay, “Colombia: Consejo de Defensa Suramericano podría tratar carrera armamentista” [en línea], Ecodiario, España, 27 julio, 1 p. Dirección URL: [http://www.mdn.gub.uy/public/admdoc/61626fcd1d9cdde9d66edf586f9fb726/not\\_2\\_28.pdf](http://www.mdn.gub.uy/public/admdoc/61626fcd1d9cdde9d66edf586f9fb726/not_2_28.pdf), [consulta: 30 abril 2012].
- Ministerio de Defensa de la República de Perú, *Capítulo III. Política de seguridad y defensa nacional* [en línea], en Libro Blanco de la Defensa Nacional, Ministerio de Defensa, 7 pp., Dirección URL: [http://www.mindef.gob.pe/menu/libroblanco/pdf/Capitulo\\_III.pdf](http://www.mindef.gob.pe/menu/libroblanco/pdf/Capitulo_III.pdf), [consulta: 6 octubre 2010].
- Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador, *Libro Blanco de la Defensa Nacional de Ecuador - Política de defensa*, [en línea], Dirección URL : <http://www.resdal.org/Archivo/ecu-libro-cap2.htm>, [consulta: 26 abril 2010].
- Moreira, Ángela, Consejo suramericano de defensa: hacia una integración regional en defensa, RESDAL, 20 pp., Dirección URL: <http://www.resdal.org/jovenes/investigacion-consejo-angela-moreira.pdf>, [consulta: 30 abril 2012].
- Morocomia, José, *Seguridad, Defensa y Desarrollo Integral*, [en línea], Dirección URL: [http://www.cantv.com.ve/Portales/Cantv/Data/Eventos/SemanaSeguridad\\_2k8/Tte-Cnel\\_MorocoimaSDDI.pdf](http://www.cantv.com.ve/Portales/Cantv/Data/Eventos/SemanaSeguridad_2k8/Tte-Cnel_MorocoimaSDDI.pdf), [consulta: 4 marzo 2010].
- Navarro Meza, Miguel, *La conducción política de la defensa; una aproximación conceptual* [en línea], Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), 16 julio 2003, Dirección URL: <http://www.resdal.org/producciones-miembros/art-navarro.html>, [consulta: 11 octubre 2010].

- NULLVALUE, “Ciudadanos proponen mandato por la paz” [en línea], periódico *El Tiempo*, sección “Información general”, Colombia, 25 marzo 1997, Dirección URL: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-554724>, [consulta: 4 noviembre 2010].
- NULLVALUE, “Mandato por la paz gana miles de adeptos” [en línea], periódico *El Tiempo*, sección “información general”, Colombia, 27 octubre 1997, Dirección URL: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-669130>, [consulta: 4 noviembre 2010].
- Organización de Estados Americanos, Comunicado de prensa, 22 de marzo de 2009, Dirección URL: [http://www.oas.org/OASpage/press\\_releases/press\\_release.asp?sCodigo=C-067/08](http://www.oas.org/OASpage/press_releases/press_release.asp?sCodigo=C-067/08) [consulta: 2 junio 2012].
- Organización de Estados Americanos, *Declaración sobre Seguridad de las Américas* [en línea], 28 octubre 2010, 14 pp., Dirección URL: [http://www.oas.org/juridico/spanish/decl\\_security\\_sp.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/decl_security_sp.pdf), [consulta: 6 noviembre 2010].
- El observatorio del Infolatam, “Alfredo Rangel” [en línea], Información y Análisis de América Latina, Dirección URL: <http://www.infolatam.com/author/alfredorangel/>, [Consulta: 23 noviembre 2011].
- Pardo, Rodrigo, *La ONU lejana: multilateralismo y conflicto armado en Colombia*, [en línea], Bogotá, PNUD - Colombia, 14 de junio de 2004, 14 pp., Dirección URL: [http://indh.pnud.org.co/redir.plx?d=indh.pnud.org.co/files/rec&f=soc\\_onulejana.pdf](http://indh.pnud.org.co/redir.plx?d=indh.pnud.org.co/files/rec&f=soc_onulejana.pdf), [consulta: 1 marzo 2010].
- Plinio el Insurrecto, *La Situación de Colombia: las FARC-EP* [en línea], Nodo 50 Contrainformación en red, junio 2002, Dirección URL: <http://www.nodo50.org/arevolucionaria/articulos2/farc.htm>, [Consulta: 1 enero 2011].
- Posada Carbó, Eduardo, *El Lenguaje del Presidente Uribe frente al terrorismo* [en línea], Ideas para la Paz, 8 pp., Dirección URL: [http://www.ideaspaz.org/articulos/download/42\\_el\\_lenguaje\\_del\\_presidente.pdf](http://www.ideaspaz.org/articulos/download/42_el_lenguaje_del_presidente.pdf), [consulta: 4 marzo 2010].
- Posadas Carbó, Eduardo, *Terrorismo y paz, la nueva agenda* [en línea], Ideas para la Paz, 6 pp., Dirección URL: [http://www.ideaspaz.org/articulos/download/06terrorismo\\_y\\_paz.pdf](http://www.ideaspaz.org/articulos/download/06terrorismo_y_paz.pdf), [consulta: 20 septiembre 2010].
- Presidencia de la República de Colombia, Plan Colombia: Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado [en línea], Equipo Nizkor,

Documento Oficial del Gobierno colombiano sobre el Plan Colombia, Dirección URL: <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/planof.html>, [Consulta: 18 mayo 2011].

- Ramos, Mario, *La seguridad no puede ser ambigua: Relación Ecuador – Colombia*, [en línea], 14 pp., Centro Andino de Estudios Estratégicos – CENAE, 3 marzo 2006, Dirección URL: <http://www.resdal.org/producciones-miembros/art-ramos-mar06.pdf>, [consulta: 28 febrero 2010].
- Rengifo L., Antonio J., Ph.D, “Colombia y Venezuela en el Consejo de Seguridad” [en línea], UN Periódico, Universidad Nacional de Colombia, 13 febrero 2010, Dirección URL: <http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/colombia-y-venezuela-en-el-consejo-de-seguridad.html> [consulta: 13 junio 2012].
- Restrepo, Luis Alberto, *La difícil recomposición de Colombia* [en línea], “Nueva Sociedad”, 192, julio-agosto 2004, pp. 46-58, Dirección URL: [http://www.nuso.org/upload/anexos/foro\\_280.pdf](http://www.nuso.org/upload/anexos/foro_280.pdf), [consulta: 22 noviembre 2010].
- Restrepo, Luis Carlos, “Mandato por la Paz: un acto de dignidad civil” [en línea], periódico *El Tiempo*, sección “Información general”, Colombia, 26 de octubre 1997, Dirección URL: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-670985>, [consulta: 4 noviembre 2010].
- Rodríguez Sánchez Lara, Gerardo, *Antiguas y Nuevas Amenazas a la Seguridad de América Latina*, [en línea], 4 pp., Dirección URL: [http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc152/gerardo\\_rodriguez.pdf](http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc152/gerardo_rodriguez.pdf), [consulta: 4 marzo 2010].
- Rojas, Jorge, “La agenda de Bariloche: repercusiones de la Cumbre de UNASUR” [en línea], Agencia Latinoamericana de Información, San Carlos de Bariloche, 28 agosto 2009, Dirección URL: <http://alainet.org/active/32688>, [consulta: 2 junio 2012].
- Salazar, Gustavo, *Mirada crítica al conflicto armado colombiano* [en línea][en dos partes], Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 44 pp., Publicaciones sobre Colombia, Dirección URL: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3825.pdf> <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3835.pdf>, [consulta: 1 noviembre 2010].
- Sánchez Lara, Gerardo Rodríguez, *Antiguas y Nuevas Amenazas a la Seguridad de América Latina*, [en línea], dirección URL: [http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc152/gerardo\\_rodriguez.pdf](http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc152/gerardo_rodriguez.pdf), [consulta: 4 marzo 2010].
- Santos, Juan Manuel, *Perspectivas de paz para Colombia* [en línea], Conflict and Peace in Colombia: Consequences & Perspectives for the

Future, 5 p., Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, Ideas para la Paz, Kellogg Institute (The Helen Kellogg Institute for International Studies of the University of Notre Dame, 22 septiembre 2003, Dirección URL: [www.ideaspaz.org/eventos/download/juan\\_manuel\\_santos.pdf](http://www.ideaspaz.org/eventos/download/juan_manuel_santos.pdf), [consulta: 1 noviembre 2010].

- Sistema de Integración Centroamericana, *Tratado Marco de Seguridad Democrática* [en línea], Comisión de Seguridad Centroamericana, 15 de diciembre de 195, 21 pp., Dirección URL: [http://www.sica.int/busqueda/busqueda\\_archivo.aspx?Archivo=trat\\_974\\_3\\_04102005.pdf](http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=trat_974_3_04102005.pdf), [consulta: 17 junio 2012].
- Taller de Historia Económica, *Documentos sobre la crisis diplomática entre Ecuador y Colombia en Marzo de 2008*, [en línea], Febrero-Marzo 2008, Año VIII, No. 01, 8 pp., Quito, Ecuador, Facultad de Economía, Pontificia Universidad Católica de Ecuador, 8 pp., Dirección URL: <http://the.pazymino.com/boletinFebMar08-C.pdf>, [consulta: 1 marzo 2010].
- Tocancipá, Luz Estella, *López Michelsen, Alfonso* [en línea], Biblioteca Virtual Luis Ángel Arango, Banco de la República de Colombia, Dirección URL: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/biografias/lopealfo.htm>, [consulta: 12 octubre 2010].
- Ugarte, José Manuel, *El Consejo de Defensa Suramericano: Balance y Perspectivas* [en línea], Friedrich Ebert Stiftung, Buenos Aires, Argentina, 23 pp., Dirección URL: [http://www.fes.org.ar/Publicaciones/2010/PAPER\\_Ugarte\\_Mayo\\_2010.pdf](http://www.fes.org.ar/Publicaciones/2010/PAPER_Ugarte_Mayo_2010.pdf).
- UNASUR, *Estatuto del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas* [en línea], 10 julio 2004, Los Cardales, Argentina, Dirección URL: [http://unasursg.org/index.php?option=com\\_content&view=article&catid=87:consejo-suramericano-del-problema-mundial-de-las-d&id=337:estatuto-consejo-problema-mundial-drogas#s5\\_scrolltotop](http://unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&catid=87:consejo-suramericano-del-problema-mundial-de-las-d&id=337:estatuto-consejo-problema-mundial-drogas#s5_scrolltotop) [consulta: 14 junio 2012].