



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

**LA RECUPERACIÓN ESTRATÉGICA DEL ESTADO
COLOMBIANO, EL PROCESO DE RESTABLECIMIENTO DE
SU SEGURIDAD NACIONAL**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA

JORGE ANDRÉS QUINTERO SÁNCHEZ

ASESOR: LIC. RAFAEL FLORES BAÑUELOS

Marzo de 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.

LA RECUPERACIÓN ESTRATÉGICA DEL ESTADO COLOMBIANO, EL PROCESO DE RESTABLECIMIENTO DE SU SEGURIDAD NACIONAL

INDICE GENERAL

	Página
INTRODUCCIÓN	1
 CAPÍTULO 1. MARCO DE REFERENCIA	
1.1. Teoría y Realidad de la Debilidad Estatal en América Latina en la posguerra.	10
1.2. El Sistema Político de la Posguerra	13
1.2.1. Los Golpes de Estado y la Violencia Estatal	17
1.3. El Sistema Económico Regional en la década de los Ochenta.	21
1.3.1. La Década Perdida y las Crisis Estructurales del Estado.	24
1.4. El Surgimiento del Concepto de Seguridad Nacional en América Latina durante el Periodo de la Guerra Fría.	30
1.4.1. De la Seguridad Nacional a la Crisis del Estado: Características de los Estados Fallidos	32
1.4.2. La identificación de Estados en Crisis y el Sistema de Alarma Temprana	39
1.5. Antecedentes del Estado Colombiano de 1948 a 1995	44
1.5.1. El Sistema Político Colombiano hacia 1948	46
1.5.2. El Gobierno de Unión Nacional	49
1.5.3. El Frente Nacional	52

1.6. Organización Social, Frentes de Defensa, Narcotráfico, Grupos Guerrilleros y Seguridad Privada: el Origen del Conflicto Armado en Colombia.	54
1.7. Orígenes de la guerra y el Partido Comunista	56
1.8. Las FARC, su evolución y sus modelos estratégicos	58
1.8.1. Ejército de Liberación Nacional (ELN)	60
1.9. La Iniciativa para la Paz	63
1.9.1. La Dicotomía Narcotráfico y Movimientos Insurgentes	66
1.9.2. El narcotráfico, la guerrilla y su influencia en el aparato estatal	70
1.9.3. Seguridad Privada: El Paramilitarismo y los Señores de la Guerra “Warlords”	71
1.10. El Desbordamiento del Conflicto Armado en Colombia y la Alarma Internacional	75
1.10.1. La Crisis “Samper” de 1995	78
1.11. La Erosión Progresiva del Estado Colombiano	80

CAPÍTULO 2. SEGURIDAD INTERNACIONAL Y TRASLADO DE COSTOS POLÍTICOS, LA RESPUESTA DEL ESTADO COLOMBIANO

2.1. Seguridad internacional, problemática y perspectiva del Estado Colombiano	83
2.2. La Política del Garrote y la Zanahoria y la Política de Doble Carril	89
2.3. La cooperación en la lucha contra las drogas y el apoyo internacional hacia el Estado colombiano	91
2.3.1. La Cooperación Internacional en el Proceso de Paz y el Principio de Corresponsabilidad en el Combate al Narcotráfico	94

2.4 La Iniciativa Regional Andina (IRA).	96
2.5. El Narcotráfico Regional y el Terrorismo Colombiano	97
2.6. Objetivo y Recursos de la IRA. El paquete de ayuda estadounidense	99
2.7. Plan para La Paz, La Prosperidad y El Fortalecimiento del Estado colombiano (Plan Colombia)	101
2.7.1. Las Diez Estrategias del Plan Colombia	105
2.7.2. Los Componentes del Plan Colombia	108
2.7.3. Los objetivos militares del Plan Colombia: Estrategia Antinarcóticos y la Reforma del Sistema Judicial y la protección de los derechos humanos	113
2.7.4. Profesionalización del Ejército y la Policía	118
2.7.5. Los objetivos sociales del Plan Colombia: Democratización y Desarrollo Social.	119
2.7.6 El sistema de identificación y clasificación de potenciales beneficiarios para programas sociales (SISBEM) y la Red de Apoyo Social (RAS)	122
2.8. La Responsabilidad Compartida del Plan Colombia	123
2.8.1 El Pragmatismo Político Colombiano de la Responsabilidad compartida	125
2.9 La Política de Defensa y Seguridad Democrática	126
2.10 Composición de la Política de Defensa y Seguridad Democrática	128
2.11. Quiebre de las economías de guerra.	132
2.12. Las Negociaciones de Paz	134

CAPÍTULO 3 SEGURIDAD NACIONAL Y POLÍTICA DE ESTADO. LA SITUACIÓN ACTUAL DEL ESTADO COLOMBIANO

3.1. La Seguridad Nacional como Política de Estado	135
--	-----

3.2. La Nueva Agenda: la Política Exterior del Estado Colombiano a partir del 2002	140
3.3. Las Doctrinas de Política Exterior Colombiana: Respice Similia y Respice Polum	144
3.4. Fortalecimiento Económico e Intercambio Comercial con otros países: “ATPDEA” a TLC	148
3.5. Un Plan Nacional de Desarrollo de largo plazo para Colombia	151
3.5.1. Visión Colombia II centenario: 2019	154
3.6. La Nueva Imagen de la Crisis de Seguridad Estatal Colombiana	157
3.7. La Política de Defensa y Seguridad Democrática	161
3.7.1. Resultado del Plan Colombia	170
3.8. Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social (2007-2013)	184
3.8.1. Componentes de la estrategia de fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social	187
3.9. El Conflicto Armado: ¿empate negativo? ¿Está el Estado colombiano preparado?	188
3.10. FARC: de la Insurgencia al Terrorismo, la pérdida política	189
3.10.1. De regreso al modelo de guerra de guerrillas	191
3.10.2. ELN: desmovilización o unión a las FARC	193
3.10.3. AUC: la amenaza perpetua del paramilitarismo	194
CONCLUSIONES	198
FUENTES DE CONSULTA	213

INDICE DE GRAFICOS CUADROS Y FIGURAS

Página

GRAFICOS

Gráfico No. 1. Número de hombres y frentes – FARC	59
Gráfico No. 2. Número de frentes y hombres – ELN	63
Gráfico No. 3. Homicidios y Narcotráfico	86
Gráfico No. 4. Evolución del pie de fuerza de la fuerza pública	165
Gráfico No. 5. Evolución del gasto en seguridad y defensa	168
Gráfico No. 6. Comportamiento Cultivos Existentes de Coca	169
Gráfico No. 7. Comportamiento del Número de Hectáreas Sembradas de Coca en Colombia 1990 – 2005	175
Gráfico No. 8 Crecimiento del PIB 2000 – 2006	178
Gráfico No. 9 Evolución Tasa de Desempleo 2000 – 2006	178
Gráfico No. 10. Exportaciones a Estados Unidos, 1994 – 2005 (Millones de dólares FOB)	179
Gráfico No. 11. Comportamiento de la Inversión Total y Privada, 1999 – 2006	180
Gráfico No. 12. Comportamiento Indicadores Sociales en Colombia (1999 – 2005)	182
Gráfico No. 13. Número de Desmovilizados Individuales y Colectivos(1999-2006)	184

CUADROS

Cuadro No. 1. RECURSOS DE LA INICIATIVA REGIONAL
--

ANDINA 2002 (Dólares)	101
Cuadro No. 2. Matriz de Objetivos Plan Colombia	111
Cuadro No. 3. Recursos Ejecutados en el Plan Colombia, 1999 – 2005 (Millones de dólares)	113
Cuadro No. 4. Líneas de acción, planes y programas de la Consolidación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática	163
Cuadro No. 5. Principales indicadores de violencia Área Andina 1	166
Cuadro No. 6. Principales Resultados en Interdicción	171
Cuadro No. 7. Resultados de los principales indicadores de Violencia 1999 – 2005	172
Cuadro no. 8. Asistencia militar y policial para el fortalecimiento del estado Colombiano (Millones de Dólares)	210
Cuadro No. 9. Asistencia militar y policial para el fortalecimiento del estado colombiano (Millones de Dólares)	211
Cuadro No. 10. Asistencia económica y social para el fortalecimiento del estado colombiano millones de dólares (Porcentaje del PIB)	212

FIGURAS

Figura No. 1 Componentes de la Estrategia de Fortalecimiento De la Política de Seguridad Democrática	187
---	-----

SIGLAS

ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
ATPDEA	Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act
ATPA	Andean Trade Preferent Act
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
CAN	Comunidad Andina
CARICOM	CaribbeanCommunity
CECLA	Comisión Ministerial Especial de Coordinación Latina
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CGSB	Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar
DLN	Dirección Liberal Nacional
EPL	Ejército Popular de Liberación
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
IRA	Iniciativa Regional Andina
MNA	Movimiento de los No Alineados
NOEI	Nuevo Orden Económico Internacional
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OEA	Organización de Estados Americanos
PCC	Partido Comunista de Colombia
PDSD	Política de Defensa y Seguridad Democrática
RAS	Red de Apoyo Social
SISBEN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios para Sistemas Sociales

Hay momentos que son una vida, conoces a mucha gente y en ese momento suceden muchas cosas; este trabajo es producto de esos momentos, por eso le doy gracias a las personas que compartieron conmigo y ya no están en mi vida, y gracias a las que continúan siendo parte de ella. Gracias por los momentos difíciles ya q me dejaron muy buenas experiencias y los momentos de felicidad porque fueron mi fuente de emprendimiento.

A Dios porque solo él hizo todo esto posible.

INTRODUCCIÓN

En el último tercio del siglo XX, el mundo experimentó grandes transformaciones de diversa índole, económicas, políticas, culturales y sociales, con diferentes manifestaciones como el dinamismo y la movilidad internacional de capitales, así como en la evolución y la expansión de las telecomunicaciones y en el establecimiento de un nuevo orden mundial.

De forma particular, estos fenómenos condujeron a la sociedad internacional a considerar la situación real de algunos temas fundamentales como el comercio exterior y el crecimiento estable de la industria nacional de países en desarrollo, el mejoramiento de las relaciones políticas entre Estados históricamente dominantes y Estados en desarrollo o débiles, en el desarrollo de políticas sociales que influyeran en la disminución de la brecha entre pobres y ricos, o garantizaran el cumplimiento de los derechos humanos a nivel mundial.

La sociedad financiera internacional, por otra parte, enfrentó la encrucijada planteada a finales del siglo XX en donde una parte de la población se consideraba preparada para encarar los nuevos retos del siglo XXI pero, por otro lado, se reconocían los riesgos de afrontar una transición de tal magnitud sin haber superado cabalmente los problemas del siglo anterior.

La participación activa y necesaria de la sociedad internacional expuso la incapacidad del Estado para resolver dichos problemas y superar inercias que deterioraban el control estatal. Además, este deterioro condujo a la concentración del poder en espacios específicos, provocando vacíos que a la postre fueron ocupados por nuevos actores, fuera del estado, quienes gozaban de niveles renovados de legitimidad, percepción y aceptación

positiva y poseían autoridad moral en el conjunto de la sociedad internacional. El resultado de este fenómeno fue traduciéndose en el detrimento de los valores que identifican al Estado Nación, y la función de sus instituciones, de tal suerte que hablar de soberanía, fronteras o intereses nacionales ya no sería igual.

Al mismo tiempo en que acontecen estos fenómenos en el entorno internacional, Colombia vivió en conjunto varios de ellos, convirtiéndole en un caso de estudio necesario y difícil de abordar, no sólo con relación a la debilidad del Estado colombiano, sino a la suma de factores que se agudizaron y han permanecido en la realidad nacional, como la emergencia y permanencia de los grupos guerrilleros surgidos tras la revolución cubana, la corrupción rampante de la estructura institucional y una industria del narcotráfico fortalecida y complejamente organizada que envolvieron al país en un verdadero conflicto armado; fenómeno interpretado muchas veces como una posible guerra civil, y otras sólo como un conflicto entre mafias y las fuerzas armadas, pero que en su momento encendieron las luces de alerta ante una inminente crisis del Estado, con una clara tendencia a la desestabilización regional.

Hablar de Colombia usualmente había conducido a ideas estereotipadas sobre la situación interna del país, a tal punto que generalmente estas alcanzaban a su población, caracterizándola como altamente violenta y vinculada directamente con el negocio del narcotráfico, con un alto nivel de su población desplazada y violación de los derechos humanos sin límites. Si bien es cierto que estos fenómenos han existido y que es indudable que el pueblo colombiano lo sabe, conoce de la violencia en su territorio, no significa que lo convierta, por sí mismo, en un actor de la misma.

Sin embargo, la corresponsabilidad del ciudadano colombiano radicaba en que era mudo observador de la situación interna. De acuerdo a Gabriel Marcella y Donald Schulz de la Escuela de Guerra de Estados Unidos en Pennsylvania, han existido tres guerras en Colombia, que se traducen en el conflicto armado y que dejan en el centro de éste a la población civil. Entonces, ¿este hecho demostraba la debilidad del Estado colombiano?; ¿dejar a la Nación inmersa en el conflicto suponía la razón misma del conflicto?

Al inicio de esta investigación, estas interrogantes no admitían una respuesta sencilla. La gran combinación de factores que llevan a la comunidad internacional a prestar atención a Colombia, supuso entonces la incapacidad del propio Estado colombiano para controlar la situación interna, a tal punto desbordado, que podía provocar un conflicto en el que los países fronterizos fácilmente podían ser arrastrados a una situación similar. ¿Podía ser entonces el caso del Estado colombiano la suma de todos los elementos de un modelo “agotado” como se conocía hasta entonces¹? Y lo más importante, por lo tanto, era analizar si éste tenía la capacidad de enfrentar o soportar un conflicto dada su propia debilidad.

Al parecer dos situaciones fueron consideradas por la comunidad internacional para el caso colombiano. La primera, consideraba que el Estado no se encontraba en condiciones óptimas para atender los problemas estructurales que le aquejaban y, por consiguiente, éste no podía garantizar el monopolio de la seguridad porque no se encontraba representado en todo el territorio nacional.

¹Lechner, Norbert. La crisis del Estado en América Latina. En: García T. Inés y Alvear G. Sergio. Para entender América Latina. Colección de Estudios Interdisciplinarios, vol. 6, Editorial El Cid, Venezuela, 1997. pp. 6-85. El autor considera que el modelo de Estado en América Latina al no satisfacer las necesidades propias y no mantener estables las necesidades de la sociedad se encontraba agotado; sin embargo, tampoco existe un modelo que pueda cumplir las funciones que desarrolla el propio Estado.

El segundo escenario, fue el considerar las condiciones sociales del conflicto y nuevamente la debilidad del Estado para poder mejorarlas a mediano y largo plazo. La convergencia de estas dos situaciones que no podían ser controladas de manera aislada, y que daban muestras de una simbiosis difícil de desarticular, dio como resultado que la pobreza y las carencias sociales permitieran a grupos guerrilleros asumir el control de amplias zonas, estableciendo “pequeños Estados”, dentro del propio territorio colombiano.

En estas zonas se garantizaba la seguridad de la población y se reproducía un sistema económico basado principalmente en la producción y distribución de cultivos ilícitos. Lo que debía ser papel del Estado colombiano en las zonas rurales fue asumido por grupos guerrilleros que tomaron el control del territorio, fragmentando gradualmente la participación del Estado y su control a lo largo del territorio nacional, transformando la participación general de la sociedad, focalizándola sólo a núcleos sociales que no eran vulnerables de forma directa a la debilidad estatal.

Samuel Huntington, define este tipo de fenómenos como “Sociedades Pretorianas²”, en el cual los núcleos sociales se enfrentan por la distribución del poder ya que no existen instituciones o alguna figura aceptada ampliamente para resolver el conflicto.

Ante la imposibilidad o viabilidad de una solución al conflicto, se fueron involucrando diferentes actores que por su propia naturaleza y capacidades

²Hungtinton, Samuel. Political Order in Changing Societies. Yale University Press. New Haven 1968, Cap. 1. Estos sistemas consisten en la falta o debilidad de instituciones políticas efectivas; en una sociedad Como ésta no sólo los actores son variados, sino que también lo son los métodos que se emplean para decidir, cada grupo utiliza medios que reflejan su naturaleza y capacidades. La falta de instituciones políticas efectivas en un sistema pretoriano significa que el poder se encuentra fragmentado, se presenta en muchas formas y en pequeñas cantidades.

dentro del mismo, agilizaron el agotamiento y fragmentación del poder del Estado colombiano. La conformación de grupos de defensa civil, “vigilantismo”, que posteriormente se transformarían en las denominadas Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), fueron uno de los múltiples ejemplos de la crisis de Seguridad Nacional y la inminente imposibilidad de aspirar a la resolución del conflicto.

En suma, el conflicto armado colombiano abrió las puertas a muchos actores que garantizaban la seguridad de grupos ajenos al Estado, llenando vacíos existentes en la estructura estatal. Por lo que más allá de estas consideraciones sobre Colombia, para esta investigación el reto fue también explorarse si toda la Región Andina estaba conformada por un grupo de países con fortaleza suficiente de sus instituciones que les permitiera sortear problemas como el narcotráfico y las debilidades provocadas en la estructura estatal.

Los fenómenos que aquejaban a Colombia atrajeron la preocupación de la comunidad internacional por el conflicto armado y el problema del narcotráfico en la región, a tal punto de calificar de procesos de “colombianización” en otros Estados que sufrían de problemas similares como la de este o aquel país, llegando incluso a construirse en algunos sectores académicos categorías de análisis similares a la “balcanización”, que explica la fragmentación nacional, “libanización”, o guerra civil multipolar, equiparándolas con la situación que aquejaba a Colombia y su Estado Nación.

Finalmente, las inquietudes que generó Colombia en la comunidad internacional y su condición crítica, atrajeron la atención internacional³, mereciendo los reflectores internacionales; que dada las condiciones no era nada halagüeña para cualquier colombiano.

La vida nacional se abrió a la comunidad internacional y esto sólo podía aspirar a convertirse en una de dos situaciones, una crisis humanitaria que fuese atendida por Naciones Unidas y organismos multilaterales, desacreditando totalmente al Estado, o la posibilidad de que el Estado colombiano pudiese responder de forma gradual a los problemas que le aquejaban con la ayuda internacional sin que esto significara el agotamiento total del Estado y de su soberanía

Encuadrando históricamente todo lo expuesto anteriormente, el trabajo se enmarca en un período que inicia en el año 2000, con la puesta en marcha del Plan Colombia y todo lo que ello implicó, hasta el año 2006 en donde empiezan a mostrarse los primeros resultados del mismo. Es por ello que el objetivo central de esta tesis es mostrarcómo el Estado colombiano, a través de la implementación de una Política de Estado, pudo superar el problema de la crisis de Seguridad Nacional y la deslegitimización de sus instituciones, alejándose de la posibilidad de ser un Estado en vías de fracaso o fallido (FailingState).

A lo largo de todos estos años, la capacidad de respuesta ante los problemas ocasionados por el conflicto social, la desigualdad y el narcotráfico, se fueron mejorado de forma considerable, beneficiando al

³ La necesidad de ubicar la gobernabilidad y la soberanía del Estado a través de su forma de ejercer la Seguridad Nacional y con ella definir la fortaleza de su aparato estatal son elementos del estudio de las Relaciones Internacionales que permitieron en el año de 1992 a la Secretaria General de las Naciones Unidas, a cargo de ButrosButrosGali, generar programas de investigación sobre alarmas tempranas capaces de definir la erosión estatal y con ello permitir un mejor rumbo del Sistema Internacional en torno a la seguridad.

propio Estado colombiano y a su población, con el aumento de la autoridad del mismo y el mejoramiento de la vida institucional, particularmente en las zonas que carecían de ello, reconstituyendo de forma integral la imagen del Estado Nación fuera y dentro de Colombia.

Para sustentar la hipótesis anterior, la presente investigación se enfocó en tres aspectos relevantes en el escenario del conflicto colombiano. El primero, fue la situación histórica de Colombia, la regionalización y ubicación del conflicto y la insuficiencia de un modelo que permitiera el desarrollo de las zonas rurales y, a partir de esta situación, cómo las zonas rurales aisladas de los centros urbanos se van transformando en zonas frágiles políticamente.

El segundo aspecto, es la pérdida de autoridad del Estado colombiano en buena parte del territorio y cómo éste, a partir de 1999, se organiza políticamente para atender el problema de la lucha contra el narcotráfico y el conflicto armado con los grupos insurgentes de izquierda y de derecha, guerrilla y paramilitares, constituyendo una serie de estrategias multilaterales como el Plan Colombia y la Política de Defensa y Seguridad Democrática entre otras, para contraatacar los problemas de erosión institucional y debilidad estatal.

Un tercer aspecto, fue cómo la Seguridad Nacional podía constituirse en un modulador de la fortaleza estatal permitiendo que factores como la economía y el desarrollo social en su conjunto pudieran ser favorecidos, y como resultado de esto se produjese mayor fortaleza institucional, basada nuevamente en la participación social, que a la postre configurara un escenario en el que los actores en conflicto redujeran su capacidad bélica, permitiendo una salida viable al conflicto armado colombiano.

Siguiendo esta lógica, el trabajo se aborda de la siguiente manera: en el primer capítulo, se aborda el tema del Estado Latinoamericano y como el fenómeno de la posguerra influyo en el sistema político, los golpes de Estado provocados a lo largo de tres décadas y la situación económica de la región hasta la década de los ochenta. El inicio de la doctrina de Seguridad Nacional de la posguerra fría y la identificación de los Estados en crisis a finales de la década de los noventa. En este contexto, aquí se aborda la construcción del Estado colombiano desde 1948 hasta 1999, la edificación de su entorno político, el desarrollo de los grupos guerrilleros y el narcotráfico, así como los grupos paramilitares hasta llegar al desbordamiento de la crisis colombiana hacía las fronteras.

En síntesis, el primer capítulo establece en una sola visión la problemática del Estado colombiano, procurando afirmar que el desarrollo del conflicto y su evolución no obedece a factores propios de la condición del Estado de Colombia, sino a una serie de situaciones que confluyen en el escenario regional.

El segundo capítulo, profundiza en la condición política de Colombia hasta que el gobierno colombiano establece una serie de estrategias para avanzar en el combate al narcotráfico y la nueva amenaza internacional, el terrorismo. De igual forma, cómo las estrategias internacionales de cooperación hacía Colombia y su composición coadyuvarían al Estado colombiano a aspirar al fortalecimiento de su estructura estatal y la revitalización del aparato institucional, sin dejar de lado la negociación del conflicto con los grupos guerrilleros o la situación social y económica que vive la sociedad colombiana.

Sin caer en la simplicidad analítica sobre el balance de la efectividad de las estrategias del gobierno colombiano para solventar el problema del conflicto armado, el narcotráfico y la debilidad estatal, el tercer capítulo analiza la transformación del Estado desde el concepto de la Seguridad Nacional y una Política Exterior activa, como camino al fortalecimiento de la economía y la superación de las deficiencias sociales. De igual forma se considera la situación reinante de los actores armados al margen de la ley, con la posibilidad de vislumbrar una salida al conflicto en un mediano plazo. Considerando que la confluencia de todos estos factores debía traducirse en el fortalecimiento del Estado colombiano y de su aparato institucional, no sólo desde la perspectiva de la Seguridad Nacional, sino del desarrollo nacional.

Por último en las conclusiones se define en términos de la tesis central, si el Estado colombiano ha conseguido a lo largo de estos años fortalecerse a diferentes niveles, y si las estrategias que asumió han sido idóneas para mejorar la situación del conflicto, reduciendo su intensidad o recontextualizándolo en intensidad y características, hasta llegar a una nueva imagen de Colombia ante la comunidad internacional, con la idea de un Estado renovado y fuerte.

En síntesis, este trabajo tiene como objetivo general analizar cómo, a partir del año 2000, el aparato estatal colombiano recupera la autoridad de forma gradual, y que ha venido experimentado una transformación institucional positiva, por tanto, a lo largo de estos años ha mejorado la capacidad de respuesta del Estado colombiano ante los problemas ocasionados por la desigualdad social, el narcotráfico, las guerrillas, el terrorismo, y el paramilitarismo que echan sus raíces en la crisis política de 1948 y que se recrudecieron a lo largo de cinco décadas.

LA RECUPERACIÓN ESTRATÉGICA DEL ESTADO COLOMBIANO, EL PROCESO DE RESTABLECIMIENTO DE SU SEGURIDAD NACIONAL

“Los hombres construimos demasiados muros y no suficientes puentes”

Isaac Newton (1642-1727)

CAPÍTULO 1. MARCO DE REFERENCIA.

1.1. Teoría y Realidad de la Debilidad Estatal en América Latina en la Posguerra.

El Estado es una entidad abstracta que se concibe como parte de la realidad social propia de cada pueblo; la materialización del Estado se origina a través de dinámicas sociales que le dan cuerpo como pueden ser la independencia, la organización civil, la democracia, la sociedad, la economía, etc. Su conformación en la realidad social, permite que las dinámicas que le dan vida al Estado se conviertan en piezas importantes de la evolución y desarrollo de la estructura nacional⁴. Podemos entonces hablar de la construcción de una democracia a partir de la realidad nacional propia de cada pueblo y como ésta se constituye en una fuente de la estructura nacional personificada por las instituciones encargadas de cumplir los objetivos que pretende la democracia.

En la sociedad contemporánea se puede decir que el Estado se ha venido materializando bajo dicha sincronía. Pero en la historia del Estado Nación

⁴ Heller, Hermann. Teoría del Estado, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1942, 2^{da} Impresión; p. 41.

existen países en los que el Estado se ha desarrollado de forma adecuada y estable, y otros en los que la construcción ha sido gradual y/o de bajo perfil, a pesar de que este fenómeno se inició en el siglo XIX. Por ejemplo, el Estado latinoamericano es considerado como una entidad en evolución hasta el día de hoy, y como tal se ha intentado alimentar su crecimiento con las experiencias y dinámicas sociales de otros pueblos de occidente, sin considerar y tomar en cuenta las consecuencias y particularidades de su realidad nacional, que en esencia y forma son diferentes a las de entes más desarrollados o “adultos” como algunos Estados europeos o el caso de Estados Unidos⁵.

Después de la Segunda Guerra Mundial, y con la creación de un nuevo orden mundial, el Estado en América Latina se encuentra obligado a reconceptualizar, para sí mismo, la dinámica inherente a la realidad social de cada nación. La soberanía, la autoridad y autonomía institucional, entre otras, tuvieron que ser adecuados a las tensiones del contexto internacional, con el único propósito de que América Latina se acercara al progreso que estaban viviendo otros Estados a lo largo del mundo o simplemente no permaneciera en el rezago y el olvido.

La inercia o “Carencia Acumulativa” iba provocando a su paso en la sociedad nacional rupturas irreconciliables, evidencia de proyectos nacionales débiles que trastocaban el fortalecimiento y cohesión de la estructura social; este factor fue prolongado a lo largo de varias décadas hasta que la composición del escenario internacional en la *década perdida*, obligó nuevamente al Estado latinoamericano a reconsiderar la estructura

⁵ Kaplan, Marcos. El Estado Latinoamericano y el Narcotráfico, Editorial Porrúa, México, 1991; p. 2. El autor define a este fenómeno como “Carencia Acumulativa” haciendo referencia a la unión de clichés sobre el desarrollo que provienen de países con oportunidades y características diferentes a las Latinoamericanas, de manera general a países desarrollados u occidentales.

estatal, planteando la urgencia de pensar en política y en el sistema nacional latinoamericano desde el hemisferio⁶.

Según Hermann Heller, puede considerarse que el Estado Nación y en general la estructura estatal latinoamericana han sufrido de una silenciosa crisis que opone sustancialmente la estructura social y su realidad con el actuar político dando como resultado que la propia acción política sea el espejo del desempeño estatal.

A partir de estas consideraciones, si retomamos los conceptos que componen la estructura política y social nacional: independencia, sociedad, democracia, economía, soberanía, autonomía, poder estatal, se puede asumir que estos no han estado comprometidos totalmente con la realidad social de la que emanaron. Adicionalmente, debe considerarse el escenario mundial, ya que este funge también como un constructor del Estado. Por definición las relaciones con otros países articulan de forma endógena acciones y estrategias estatales que de forma centrífuga determinan el grado de correlación o rechazo del entorno internacional⁷.

La relación con otras naciones o el rechazo táctico con algunas, permite que la política exterior de éstas se configure en términos de alianzas estratégicas, que pueden partir sólo de la afinidad discursiva, hasta la afinidad del “que hacer” político.

Dicho esto y basados en la transformación del Orden Mundial y la fuerza adquirida por Estados Unidos en el hemisferio occidental después de la Segunda Guerra Mundial, el Estado latinoamericano tuvo que ceñirse al

⁶ Heller, Hermann. Teoría del Estado, *Op Cit.*, p. 65. “Toda Historia es un proceso único, cuya dirección no admite regresión, y la estructura estatal que pueda existir dentro de una determinada estructura social general es, esencialmente, inaplicable para cualquier otra situación histórica.”

⁷ Kaplan, Marcos. *Op Cit.*; p. 2.

ambiente bipolar, aunque en la realidad no existió para los países no hemisféricos, como Europa, un verdadero interés hacia América Latina, siendo esto evidente por la ausencia de una Política Exterior hacia la región. No es casual que ante la carencia de un proyecto afín al desarrollo nacional y hemisférico, haya existido una política de Seguridad Nacional Estadounidense que buscaba la defensa contra el avance del socialismo y de la Unión Soviética en el hemisferio, justificado por ser el área de influencia de Estados Unidos.

Por otro lado, la falta de una estructura social “latina” y el desinterés por América Latina como región, con capacidades potencialmente explotables en materia de desarrollo y fortalecimiento institucional, permitieron que la idea de “carencia acumulativa” se hiciera nuevamente patente y cobrara más fuerza deteniendo el avance y desarrollo del Estado latinoamericano; estancamiento que a su paso fue deteriorando la acción del Estado, sacudiendo la realidad nacional y distorsionando su imagen, lo que provocaría posteriormente que, a mediano plazo, algunos estados de la región vivieran, durante casi tres décadas, de los cuarentas a sesentas, cruentos golpes de Estado, cambios a regímenes socialistas en la década de los sesenta, formación de grupos desestabilizadores del Estado en las décadas de los sesentas y setentas y crisis económica estructural en la década de los ochenta.

1.2. El Sistema Político de la Posguerra

Al término de la Segunda Guerra Mundial el Sistema Político Internacional enfrentó un proceso de definición sobre el poder y de la interrogante de

cómo debía ser ejercido dicho poder, y si esté implicaba dominación del otro y hasta donde se debía interpretar el alcance del puesto en practica, configurando la doctrina de Seguridad Nacional⁸ que se mantendría latente a lo largo de la Guerra Fría.

La respuesta a tal situación, fue el claro ascenso de sólo dos regímenes o “superpotencias”, los Estados Unidos y la Unión Soviética, respaldados por las reservas militares y nucleares que poseían cuando terminó la guerra mundial. Aunque la paridad nuclear entre ellos no se declaró sino hasta la década de los setenta⁹, Estados Unidos para la década de los cincuenta ejecutaba el cincuenta por ciento del gasto militar en el mundo. Lo que ocasionó que uno de los motores de la economía mundial, al término de la Segunda Guerra Mundial, fuese la producción y posesión de armas de destrucción masiva y nuclear como objeto de dominación en contra de cualquier Estado, supuestamente “agresor”.

Por otro lado, se encontraban las potencias de segunda línea, como Gran Bretaña y Francia que habían sufrido una gran devastación económica y otras naciones que habían sufrido la derrota como Alemania y Japón. La configuración de varios perdedores y pocos ganadores que se manifestaba en el ambiente bipolar, permitió que la dinámica internacional diera paso a la constitución de un tercer bloque que no tenía el mismo equilibrio de poder y que se caracterizaba por ser conformado por las naciones que dejaron de ser colonias, aumentando el número de actores dentro del Sistema Internacional de sesenta a más de ciento treinta Estados Nación;

⁸Muñoz Petersen, Bárbara Alejandra .La corrupción como amenaza a la seguridad nacional tras la transición democrática en México .Universidad de las Américas Puebla.Escuela de Ciencias Sociales. Departamento de Relaciones Internacionales e Historia .Tesis profesional presentada por como requisito parcial para obtener el título en Licenciatura en Relaciones Internacionales. p. 8.

⁹ Pearson, Frederic S. Relaciones Internacionales. Situación global en el Siglo XXI. Editorial Mc Graw Hill, 4^{ta} Edición. Colombia, 2000; p. 61.

ya que para 1975 la población que permanecía bajo un régimen colonialistatan sólo era del uno por ciento de ¹⁰.

Con este fenómeno era claro que las superpotencias ya no podían interesarse en la anexión territorial como un medio de dominación, permitiendo al concepto de poder, definirse en términos de la influencia política ejercida hacía un Estado en desigualdad de condiciones. Esta desigualdad exhibía de manifiesto la disparidad entre las superpotencias y las naciones cercanas a ellas o en su radio de influencia; lo que ponía, por lo tanto, de manifiesto un tercer bloque, definido por lacarencia en términos de poder, que se fue denominando como "Bloque del Tercer Mundo", bajo una ola nacionalista en el cual no sólo se identificaban las nuevas naciones, sino también otras que se encontraban en desequilibrio económico o cuyo sistema económico estaba en proceso de desarrollo y en desventaja ante el sistema económico internacional. En otras palabras, en esta categoría se identificó a los países de América Latina, agregándolos dentro de dicho bloque.¹¹

La carrera por ejercer influencia en la Política Exterior de los países del Tercer Mundo, o países no alineados a cualquiera de las superpotencias,

¹⁰ *Ibidem*, p. 61

¹¹ No hay que olvidar que hubieron dos conferencias, celebradas en plena guerra fría, que dan origen al Movimiento de los No Alineados (MNA): la Conferencia de Bandung en 1955 y la Conferencia de Brioni (Yugoslavia) en la que los presidentes Nasser, Nehru y Tito establecieron oficialmente el MNA, cuya carta fundacional se inspirará en los principios de la Conferencia de Bandung.

Nacido oficialmente en la Conferencia de Belgrado, en 1961, el no alineamiento se define por una serie de principios: preservar las independencias nacionales frente a las dos superpotencias, no pertenecer a ningún bloque militar, rechazar el establecimiento de bases militares extranjeras, defender el derecho de los pueblos a la autodeterminación y la independencia y luchar por un "desarme completo y general".

Nacido en Asia, el MNA se extendió por todo el mundo, participando 113 países en su última cumbre de Cartagena de Indias (Colombia) en 1995. En la Conferencia de Argel de 1973 nació el concepto de "nuevo orden económico mundial". En la Conferencia de La Habana de 1979 Tito consiguió frenar los intentos de Castro de ligar el MNA al bloque soviético y a la URSS.

rompió con el tradicional equilibrio de poder, generando un sistema difuso de poder y la construcción de alianzas no tradicionales entre las naciones del tercer bloque y los actores centrales del escenario bipolar. Para la mayoría de los países del mundo y particularmente para los países latinoamericanos la confrontación Norte-Sur, no paso de ser más que la pelea entre un país rico contra varios países pobres, y no como se pretendió que fuera, es decir una guerra entre el oeste y el este¹².

A su vez, dos eventos dentro del período de la Posguerra darían evidencias de una verdad que sólo llegaría a ser real al termino del proceso de confrontación “pacífica” o Guerra Fría; estos hechos dejarían abierta la contradicción del ser superpotencias y como la capacidad militar y su dominio no eran adecuados para dar solución a algunos conflictos, como por ejemplo el intentar evadir la resistencia de las culturas no occidentales a la occidentalización del mundo. Estas circunstancias iniciaron en 1979, con el ataque de fedayines en Afganistán y su intención de instaurar una República Islámica y la toma de la Embajada de Estados Unidos por el Gobierno de Teherán, para que el gobierno Estadounidense entregara al Sha y dejara de intervenir en asuntos domésticos; por lo tanto el mundo bipolar no conseguía aún con la simplificación de actores en el escenario internacional contener los conflictos que se daban con la occidentalización obligada de las cultural diferentes.

La conclusión lógica fue que las superpotencias no tenían finalmente la capacidad para mantener un *statu quo* al interior de sus bloques, por la diversidad de actores inmersos y por la inequidad existente entre ellos y su relación con la *potencia referente*. En el caso de América Latina la posición continuó siendo la misma. No existía un modelo propio de política social,

¹²Kahhat, Farid. ¿Guerra fría en los Andes?. ForeignAffairs Latinoamérica, 2008, Vol. 8, número 3, p. 36.

económica y estatal regional que vigilase por su realidad y que entonces no existió una suerte de líder regional, lo suficientemente fuerte, que dirigiera los pasos para aspirar al desarrollo de la región, más que el que la dominación norteamericana ejercía al considerar al hemisferio su área de influencia.

1.2.1. Los Golpes de Estado y la Violencia Estatal

Los golpes de Estado y la violencia estatal en América Latina no provienen de finales de la Segunda Guerra Mundial, o que este fenómeno haya sido causado por la era de violencia que se desató en todo el mundo al término de la Primera Guerra Mundial, debido a la inconformidad y al Estado de sitio virtual o la paranoia en la que habían quedado las naciones participantes. La evolución del sistema internacional en América Latina tuvo sus propias resoluciones y de ellas el detonante fue el nacionalismo que se respiraba en el periodo entre guerras y la fuerza que tomó al término de la Segunda Guerra Mundial, adicional a ello se continuaba esperando un deseo mesiánico que impulsara el progreso del Estado latinoamericano.

La Segunda Guerra mundial trajo para América Latina beneficios económicos y sociales de gran valor agregado, al principio de la guerra por el elevado costo de las mercancías manufacturadas e importadas, que fueron sustituidas por la apremiante necesidad de producir e innovar mercancías en los países latinoamericanos, provocando con ello la elevación del costo de las materias primas que requería la industria pesada de Europa y Estados Unidos. La necesidad de desarrollo del capital en América Latina, trajo nuevas formas de pensar y hacer las cosas, que

daban un aliento a las exigencias de mejores condiciones sociales y el reconocimiento del Sistema Internacional hacia América Latina, como un área geográfica estratégica de valor incalculable.

Sin embargo, la idea de poder y de influencia dada por el capitalismo anglosajón no siempre tuvo buena cabida en los países latinoamericanos, que por mucho habían intentado buscar un modelo ajustado a sus necesidades y condiciones de su realidad. En este caso, América Latina vivía un nacionalismo nato, un sentimiento que se generaba desde su búsqueda por el reconocimiento económico y social en el ámbito del Sistema Internacional, sin importar si era clásico o moderno. América Latina requería de un modelo de gobernabilidad propio, Estado y sociedad ajustado a sus condiciones y no moldeado a las necesidades dadas por las potencias de occidente, particularmente los Estados Unidos¹³.

La fuerza del nacionalismo latinoamericano se da primero con el golpe de Estado en Argentina en el año de 1943. Si bien, Argentina debido a la dinámica internacional se podía catalogar de pro fascista, pro nazi, etc., era por causa de las colonias de alemanes e italianos que vivían en ese país y debido a que ellos estaban fuertemente relacionados con el aparato estatal de la época; el golpe de Estado argentino tuvo su génesis en el repudio a la doctrina antiimperialista, que prevalecía por esos años, lo que no permitía continuar con la relación económica de beneficios sin excepciones a las empresas extranjeras ,y en general a todos los negocios que fueran hechos por extranjeros.

Para el mismo año, un golpe de Estado se origina en Bolivia, la razón era similar, a raíz de la matanza de unos campesinos en el año de 1942, se

¹³Fals, Orlando Borda. Las revoluciones inconclusas en América Latina (1809-1968). Editorial Siglo XXI, 1^{ra}. Edición. México 1968; pp. 60-80.

daba evidencia de la fuerte dependencia del gobierno boliviano con los ingleses y los Estadounidenses; así pues, los golpes de Estado en América Latina obedecieron desde su origen a buscar un cambio social y a los intentos de la clase media por ascender, que a su vez detuviera el auge de las empresas transnacionales represivas y explotadoras¹⁴ .

El periodo de la presidencia de Franklin D. Roosevelt, fue conocido como el periodo de la “Política del Buen Vecino”, en el que se intento frenar el nacionalismo latinoamericano por vías reformistas antes que medios represivos y prueba de ello fueron las negociaciones tanto con Bolivia como con Argentina, en las cuales se busco frenar los ataques nacionalistas y pactar su integración al Acta de Chapultepec¹⁵ y su unión a la Organización de Naciones Unidas (ONU).

Para el siguiente presidente de los Estados Unidos la política hacia América Latina no seria igual, Dwight D. Eisenhower, al inicio de la Guerra Fría, coincidió en que el nacionalismo latinoamericano no obedecía a una necesidad sentida de propiciar el ascenso de las clases medias en América Latina, sino a una posible amenaza socialista al nacionalismo Estadounidense y como tal este debía ser repelido con mecanismos pro dictatoriales.

¹⁴ Boersner, Demetrio. Relaciones Internacionales de América Latina. Editorial Nueva Sociedad, 4^{ta} Edición. México, 1990; pp. 228-230.

¹⁵ Del 21 de Febrero al 08 de Marzo de 1945, se reunió una Conferencia Interamericana Extraordinaria sobre los Problemas de la Guerra y la Paz en el Castillo de Chapultepec en Ciudad de México, su finalidad fue definir los problemas próximos del Sistema Interamericano en el periodo de la posguerra y como caso particular la posición pro fascista que ostentaba Argentina en contra de Estados Unidos; como resultado se adoptaría un tratado de asistencia reciproca en contra de cualquier agresión extra o intracontinental o en otras palabras la multilateralización de la Doctrina Monroe.

Si bien, la política del buen vecino había dejado una huella importante en la relación de Estados Unidos con América Latina, la era reformista y la evolución del sistema interamericano quedarían estancadas hasta el año de 1959, con los viajes de buena voluntad del vicepresidente Richard Nixon, que permitieron a Eisenhower palpar la realidad latinoamericana y dar prueba del error cometido por la política de influencia de Estados Unidos hacia América Latina de manera represiva y miope a los factores históricos.

La política de seguridad para América Latina de Eisenhower y en particular de su diseñador, el Secretario de Estado, John Foster Dulles, atravesó y generó diferentes escenarios de represión estatal, algunas veces permitiendo acciones en contra de grupos sociales por gobernantes dictadores, como en el caso de Brasil, con Fulgencio Batista, Venezuela con Marcos Pérez Jiménez, Colombia con Gustavo Rojas Pinilla o Perú con el General Manuel Odría.

En otras ocasiones fue respaldando a dictadores depuestos por regímenes democráticos y con tendencias populistas, con la intención de no alentar los movimientos radicales de masas populares como sucedió con los Gobiernos de Venezuela, Perú y Cuba en 1952. La mayoría de las veces apoyó a dictadores que convenían a los intereses económicos de Estadounidenses, como fue el caso de Somoza en Nicaragua y los privilegios a la United Fruit Company. Y otras veces fue alentando los conflictos al interior del Sistema Interamericano, como las disputas entre el Dictador Somoza y José Figueres de Costa Rica o los intentos de asesinato perpetrados por Trujillo, desde República Dominicana hacia los gobernantes democráticos y de izquierdas moderadas de Haití y Venezuela.

Desde el termino de la Segunda Guerra Mundial los gobernantes de América Latina habían constituido una red que permitiría la comunicación y la conformación de un solo bloque estable ante los riesgos de un calentamiento de la Guerra Fría, pero este sistema de comunicación contenía una falla en su origen, desde la firma del Acta de Bogotá para crear un organismo *Ad Hoc* para América Latina¹⁶, éste había estado a merced de los Estados Unidos, en cuanto a sus intereses económicos y políticos, llevándolo a colocar la seguridad militar y policial por encima de cualquier otra consideración en lo referente a los países subdesarrollados sometidos a su hegemonía.

1.3. El Sistema Económico Regional en la Década de los Ochenta

Desde finales de la década de los setenta debido a la tendencia globalizadora en lo económico y en lo estratégico las potencias del norte definieron sus intereses nacionales a escala mundial y con base a estrategias globales¹⁷, este Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), mantenía encubierto el problema ya muy reconocido del Sistema Económico Latinoamericano, sobre las grandes diferencias existentes entre los países que integran la región y, por ende, de la disparidad entre el

¹⁶ La Organización de Estados Americanos (OEA), fue creada mediante el Acta de Bogotá en 1948, y busco definir la posición de la región a través de un sistema de comunicación, apoyo y cooperación definido “Sistema Interamericano”, por la unión de las tres subregiones de América, América del Norte, América del Centro y Suramérica.

¹⁷ Díaz Alejandro, Carlos F., *et. al. Política Económica en Centro y Periferia. Ensayos en Homenaje a Felipe Pasos*. Editorial Fondo de Cultura Económico, México, 1976; p. 93.

crecimiento y desarrollo, y la naturaleza o condición económica propia de cada país latinoamericano¹⁸.

Sin hacer de lado el tema del crecimiento y el mínimo desempeño del desarrollo en América Latina se debe contextualizar el desempeño de la concepción del Neoliberalismo dentro del Sistema Económico Latinoamericano en esta década¹⁹; su consolidación se encuentra en los años ochenta y sin embargo en la década anterior hubo casos de florecimiento como el de Argentina, Chile y Uruguay, que permitieron su propagación casi dos décadas después; dentro del *boom* expansivo de la nueva era político-económica²⁰.

El liberalismo de la década de los ochenta del siglo XX, se abre paso bajo dos grandes fases de articulación en América Latina y en la economía mundial, la primera cuando el país hegemónico, debilitado por las crisis económicas anteriores, tiende a absorber los excedentes de capital en la economía mundial con el afán de protegerlos y además no ofrece ningún tipo de reorganización a la división del trabajo o un proyecto de desarrollo para la región.

La sobreoferta de dólares producto del boom petrolero de los años setentas y la elevación del precio del petróleo producto de la fortaleza de la OPEP,

¹⁸ Lagos, Ricardo. Algunos Hechos Económicos recientes y el Poder de Negociación de la América Latina. En: Portales, Carlos (Compilador). La América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional. Editorial Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México, 1983; p. 141.

¹⁹ Levinson, Jerome y Juan de Onís. La alianza extraviada-Un informe critico sobre la Alianza para el Progreso. Editorial Fondo de Cultura Económico, México, 1970; p. 7.

²⁰ Martins, Carlos Eduardo. "Neoliberalismo e Desenvolvimento na América Latina" en: La Economía Mundial y América Latina. Tendencia, Problemas y Desafíos. Editorial Libros Consejo Latinoamericano de las Ciencias Sociales. De la Colección Grupos de Trabajo, Argentina 2005; p. 141.

provocó que grandes cantidades de petrodólares, depositados en instituciones financieras de Europa y Norteamérica fueran ofrecidas a los países latinoamericanos, quienes a pesar de las condiciones en tiempos de pago y tasas de interés, aceptaron grandes sumas de capital para financiar el ya agotado modelo estatista implementado en la región en las décadas anteriores, lo que provocó más tarde una crisis de deuda nunca antes vista en la región, seguida de constantes devaluaciones e inflación galopante, y la consecuente crisis que llevo a calificar a la década de los ochenta , en la región Latinoamérica, como la década perdida.

La segunda fase, se dio en los años noventa, con la organización por parte de Estados Unidos de un ciclo económico expansivo, con la finalidad de establecer un nuevo proyecto de inserción internacional para América Latina, reunidas en el grupo de políticas del Consenso de Washington. Parte de este grupo de políticas son dadas por los efectos ocasionados por las experiencias dictatoriales latinoamericanas²¹ , manteniendo una fuerte estructura proteccionista que apoya la generación de superávits destinados al pago de intereses por servicios de deuda externa, y a la transformación de la arquitectura macroeconómica iniciada en los últimos años de la década de los ochenta, resolutiva a favor de la liberación comercial financiera y de tipo librecambista, bajo el contexto del Consenso de Washington.

Estos fenómenos macroeconómicos paradójicamente se dan en un escenario de mezcla de crecimiento económico desigual en la región, y la

²¹ En las que Estados Unidos ejerció una gran influencia, bajo instrumentos reformistas y pro dictatoriales; véase, Golpes de Estado y Violencia Estatal.

experiencia del ciclo de recesión tardío²² de las crisis de Estados Unidos en América Latina y su nuevo ciclo de expansión económica.

Esta mezcla de fenómenos macroeconómicos dio como resultado, que las tasas reales de crecimiento fueran mediocres para la región, se desnacionalizara o destruyeran segmentos con mayor valor agregado dentro del aparato productivo regional y se diera paso a la profundización en la explotación del trabajo en sus formas más graves, desarticulando en muchos casos las cadenas productivas.

El Sistema Económico Latinoamericano para la década de los ochenta se encontró en un proceso de fluctuación entre la estabilidad en el crecimiento económico de la región, sin hacer obvia la problemática del crecimiento dispar entre los países que la integran, y la desintegración de la planta productiva capitalista que se había generado y mantenido de manera irregular desde la industrialización latinoamericana en el periodo de la postguerra.

1.3.1. La Década Perdida y las Crisis Estructurales del Estado

La década de los ochenta, denominada como la “Década Perdida” por el nulo crecimiento de las economías latinoamericanas, ha sido destacada por el gran interés que produjo dentro del pensamiento social y económico de la región proporcionando una visión real al problema de los países

²² *Ibíd.*, p. 140. “La región acompaña estas señales con su movimiento cíclico en sí. Esta dependencia está vinculada con un retraso de los movimientos cíclicos del centro hegemónico. La fase B del ciclo Kondratieff desarrollada en América Latina desde 1980 estaba mostrando signos de agotamiento a partir de mediados de los años 90.”

subdesarrollados del bloque de países del tercer mundo, en referencia al Orden Económico Internacional y a la práctica economía de los países hegemónicos hacia países con un nivel deficiente de crecimiento y poco desarrollo.

Incluso las ideas centrales de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ²³ de los primeros 30 años, a partir de la década de los cincuenta, fueron la industrialización; la necesidad de aplicar reformas en los ámbitos fiscal, financiero, agrario y administrativo, entre otros, para profundizar la industrialización y reducir las desigualdades, en la década de los sesenta, y la reorientación de los "estilos" de desarrollo en la década de los setenta. En la década de los ochenta, a raíz de la crisis de deuda se produjo un inevitable cambio de prioridades en el enfoque de la CEPAL, que se traslada desde el binomio producción-distribución prevaeciente hasta entonces, a los temas macroeconómicos.

A partir de 1990, y sin desatender la necesidad de conseguir y preservar la estabilidad macroeconómica, el foco principal volvió a ser el de las reformas de largo plazo. El mensaje que pasó a dominar el temario de investigación y reflexión de la CEPAL, la transformación productiva con equidad, contenía los dos objetivos prioritarios expresados tradicionalmente por la institución: desarrollar una base productiva en que se conjugaran un aumento continuo de la productividad y una inserción internacional competitiva y construir una sociedad más igualitaria y justa.

²³ La CEPAL es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas y su sede está en Santiago de Chile. Se fundó para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Posteriormente, su labor se amplió a los países del Caribe y se incorporó el objetivo de promover el desarrollo social.

En el decenio de 1990, la CEPAL actualiza su pensamiento para adecuarlo a la nueva realidad de apertura comercial, movilidad internacional de capitales, privatización y desregulación, en un contexto de relaciones más estrechas con el resto del mundo y de mayor integración regional. Lo hizo conservando los elementos centrales del enfoque estructuralista inaugural y formulando estrategias y políticas alternativas en buena medida discrepantes con las de la agenda neoliberal. Para caracterizar a esta nueva etapa se utiliza, con razón, la expresión "neoestructuralismo".

Desde 1960, América Latina no se ha mostrado conforme con la visión global de la economía, siempre vista desde la perspectiva occidental²⁴, así pues, América Latina en esta década no percibió la nobleza en el actuar de la Organización de Naciones Unidas al denominarle la "Década del Desarrollo". Contradictoriamente esta misma década sirvió para que diferentes agencias internacionales por iniciativa propia o por solicitud del gobierno de Estados Unidos desarrollaran de manera paralela informes sobre las condiciones reales y pragmáticas de la economía internacional y de su impacto en los países del tercer mundo.

La respuesta a esto, fueron seis informes que emitían la visión crítica sobre el avance del subdesarrollo y ofrecían recomendaciones a las necesidades del sistema económico de cada Nación que buscara atacar el problema del subdesarrollo. Así pues las modificaciones en el sistema económico de un país fueron denominadas de corte estructural, ya que obedecían a cambios en la estructura del país con el fin de suprimir o detener inercias que permitían el reparto inequitativo de recursos a sus clases populares.

²⁴ De manera particular, una visión más objetiva del modelo económico para la región latinoamericana ha sido la idea de la Carencia Acumulativa, como factor de estancamiento dentro del proceso político-intelectual latinoamericano.

Cada informe contenía una serie de propuestas sobre reformas de corte estructural que debían de ser sugeridas a las naciones, la mayoría de estas recomendaciones partieron del supuesto del apoyo directo y sin restricciones a las materias primas y a la capitalización de la industria exportadora de los países con problemas de subdesarrollo, de la misma forma instaba a los países desarrollados a mejorar las condiciones de intercambio comercial con dichos países y en algunos casos a conceder preferencias comerciales tendientes a fortalecer y diversificar el intercambio comercial.

El primer informe fue realizado por Lester B. Pearson, Ex Ministro Canadiense, a solicitud del Banco Mundial en el año de 1969; Bajo el título de *Partners in Development*, su tesis central se ubica en la posibilidad de aumentar el desarrollo de los países atrasados y que la comunidad internacional tiene un interés común en llevarlo a cabo. Para que la tesis sea cumplida el informe plantea una estrategia basada en la dinamización del comercio exterior asegurando la expansión del comercio internacional con acento en las manufacturas de los países subdesarrollados, en los países con baja formación de capital alentar la inversión privada extranjera y por ende mejorar las condiciones de pago por concepto de endeudamiento; por último alentaba a los países subdesarrollados a dejar la bilateralidad en relación a la solicitud de apoyo internacional diversificando los padrones de cooperación.

El informe Peterson, fue desarrollado por Rudolph A. Peterson, presidente de Bank of América, en el año de 1970, bajo el nombre de *Foreign Assistance in the 1970's: a New Approach.*, a petición del Presidente Nixon. Este informe daba como supuestos que el desarrollo internacional era de interés común y debía de perseguir la construcción de sociedades dotadas

de *Self-Reliance* o confianza en sí mismos y, por tanto, Estados Unidos en su posición internacional, era particularmente responsable de la construcción de dicho sistema. Dicho interés común debía hacer una diferencia radical entre el apoyo militar y la ayuda económica, el interés de los países subdesarrollados para realizar su propio progreso, al igual que el informe Peterson, hacia especial énfasis en el ingreso de la inversión extranjera y en la cooperación multilateral.

El siguiente informe del mismo año, llamado *The quality of life in Americas*, realizado por el Gobernador de New York, Nelson A. Rockefeller, también a petición del presidente Nixon, que sostenía la tesis central del reconocimiento en el deterioro de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Dicho deterioro obedecía a tres factores, la disparidad entre los bajos ingresos y las necesidades de la población, la ausencia de una política coherente por parte de Estados Unidos, que dejaba entender la injerencia de intereses estadounidenses, en conflicto con los intereses de América Latina y, como último factor, las maniobras subversivas tanto internas como internacionales que sacaban provecho de las dificultades y debilitando gobiernos junto con sus sistemas de seguridad.

Uno de los informes más importantes realizados sobre subdesarrollo fue el del Consenso de Viña del Mar en 1969, que expresaba las conclusiones a la reunión de la Comisión Ministerial Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA)²⁵. Sin embargo tiempo después, la Alianza para el Progreso fue reconocida como una política imperialista de Estados Unidos para América Latina.

²⁵ Dicho mecanismo fue creado con la finalidad de dirigir los esfuerzos de las naciones latinoamericanas hacia el proyecto de cooperación de la Alianza para el Progreso, creado por el gobierno del presidente Jhon F. Kennedy.

Las principales conclusiones de este informe están resumidas en seis variables generales del sistema económico comercial de las naciones; la primera variable fue el comercio, en la que se debía favorecer a los productos y materias de América Latina hacia Estados Unidos; en transporte, disminuir o no aumentar los costos del transporte de mercancías y el compromiso de Estados Unidos por apoyar la construcción de una flota mercante para América Latina. En cuanto al financiamiento, Estados Unidos se comprometería a dar apoyo sin restricciones a América Latina y como parte del siguiente factor, el desarrollo social de los países latinoamericanos sería el fin último del desarrollo económico; por último se debía apoyar la cooperación técnica y el desarrollo científico - tecnológico a través del trabajo multilateral, el reajuste en las políticas de patentes y la promoción de la ciencia en América Latina con el financiamiento audaz.

Por último, el informe más relevante dentro del estudio de la realidad económica latinoamericana fue el realizado por encargo del Banco Interamericano de Desarrollo a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Conocido como Informe "Prebisch", debido a su autor, aunque el título completo fue *Transformación y Desarrollo – La gran Tarea de América Latina*.; la argumentación de este informe se centraba en la persistencia del subdesarrollo a manera de círculo vicioso, es decir las fluctuación entre el estancamiento y la marginalidad que induce a un proceso de desnacionalización y que termina por agravar sus causas, en otras palabras, una alta capitalización pero un pobre e insuficiente ahorro regional.

Por tanto *La Gran Tarea de América Latina* fue la de reconocer, primero, el problema fundamental de su economía subdesarrollada, indicada por el déficit en infraestructura instalada para atender las necesidades de la clase

media y baja; el anacronismo de los modelos de sustitución de importaciones y lo obsoletos que resultaban para ese entonces, que la realidad económica regional persistía en la exportación de materias primas y mantenía un alto nivel de importación de productos no favorables para la inversión extranjera de capital, debilitando el paso al desarrollo de estructuras de capital autóctonas²⁶, aunado a ello se había generado dentro de la nueva división del trabajo un deterioro en el intercambio comercial que pasmo la diversificación de productos nacionales.

Así mismo, se debía reconocer la inequidad en los términos de intercambio económico con Estados Unidos, dado por la alta presión política ejercida durante las últimas tres décadas, relación que obligaba a los países latinoamericanos a aceptar políticas comerciales de bajo perfil, fuertemente proteccionistas y con un nivel mínimo de compensación al ahorro nacional, imposibilitando el reparto equitativo del ahorro para las clases medias y bajas de la sociedad latinoamericana.

1.4. El Surgimiento del Concepto de Seguridad Nacional en América Latina durante el Periodo de la Guerra Fría.

Como se mencionó anteriormente, el Sistema de Seguridad Internacional después de la Segunda Guerra Mundial estuvo definido por la capacidad de disuasión que existía entre las superpotencias del Este y el Occidente y su capacidad de influencia en la política doméstica regional a través de la Política Exterior del país hegemón.

²⁶ Lagos, Ricardo. *Op. Cit.*; p. 145.

Como tal, el concepto de Seguridad Nacional se estableció en el periodo de la Segunda Guerra Mundial y se definió de manera común, como la protección de los conacionales y del territorio ante cualquier tipo de amenaza física y en ese sentido su conceptualización fue igual que el termino tradicional de defensa. Sin embargo, el concepto de Seguridad Nacional entraña más significados que la protección ante una posible agresión; éste implica la protección a través de varios enfoques, desde el interés político y económico vital, hasta la pérdida o posibilidad de arriesgar valores fundamentales y vitales para el Estado²⁷.

De acuerdo a la capacidad de influencia de los países hegemónicos y el ejercicio de dicha hegemonía a través de la Política Exterior se realizó, durante la década de los cincuenta, la transformación en el esquema de Seguridad Nacional y la relación que había existido con la política exterior nacional. Se consideraba de manera general que esta relación no debía de ser fuerte ya que las esferas de significado no eran similares; sin embargo, con la declaración del ex canciller de la República Federal Alemana en 1949, Helmut Schmitdt, la cual incluía en la consideración general de Seguridad Nacional, la frase clave de “Factores Económicos Internacionales”, dichas esferas después de la declaración cobraron presencia, y los intereses económicos de una potencia fueron incluidos, como factores del ámbito de la Seguridad Nacional.

Este hecho fue adoptado como decisivo para la nueva influencia de la seguridad doméstica y permitió diversificar el grado de defensa y protección hacia afuera de las fronteras, debido a la fuerte relación que existía entre los intereses económicos y los intereses políticos de las superpotencias. La declaración priorizaba en lo económico la tendencia globalizadora y los

²⁷ Jordan, Amos y Willian J. Taylor. American National Security. Policy and Process. Johns Hopkins University Press, Baltimore Maryland, 1999; p. 3.

temas estratégicos, como rasgo predominante para definir los intereses nacionales con base a estrategias globales, y concluía declarando la nueva tendencia del Orden Económico Internacional de la posguerra.

La tendencia de generar estrategias globales en el marco de necesidades particulares a nivel internacional, derivó de la noción de geopolítica clásica, por el cual se declaraba una extensión de las fronteras y en el carácter estratégico de los recursos naturales, principalmente los que determinan el Producto Interno Bruto (PIB) del país y los conflictos potenciales con la vecindad²⁸.

1.4.1. De la Seguridad Nacional a la Crisis del Estado: Características de los Estados Fallidos

Desde su origen, conformación y evolución, la definición y las estrategias que soportan el concepto de Seguridad Nacional, se pueden aplicar en la actualidad como una constante no sólo a los países hegemónicos, sino a todos los que definen su política exterior de acuerdo a los intereses y estrategias que sintetizan el escenario internacional. Por tanto, las condiciones del concepto de Seguridad Nacional en América Latina son las mismas que en el resto del mundo; sin embargo, existen características particulares a las necesidades de un país en particular.

En sí, el origen de Seguridad Nacional en los países desarrollados ha evolucionado y ha controlado y atacado controversias de su dinámica

²⁸ Kaldor, Mary. *Las Nuevas Guerras. Violencia Organizada en la Era Global*. Editorial Tusquets, Barcelona, 2001, p. 47. Los costos desorbitados de las guerras y los altos costos actuales de las armas se ha constituido en un factor disuasivo para las guerras intra-estatales.

social, recordando que su concepción se originó bajo el principio de protección territorial y apoyo a los conacionales ante cualquier riesgo; lo que aseguraba *per se* un nivel de satisfacción y de atención del Estado desarrollado hacia su población.

Según Lorenzo Meyer²⁹ la seguridad es un concepto que bien se puede denominar central o nuclear en la teoría de las relaciones internacionales, pero por otro lado es un término de manejo difícil porque no hay, ni remotamente, un acuerdo sobre su definición.

El concepto de seguridad nacional ha evolucionado y se ha ido adaptando a lo largo de la historia, pero ésta se ha mantenido como una prioridad para los Estados en todo el orbe. Cada nación debe ser capaz de garantizar su soberanía territorial, como a sus ciudadanos y los intereses nacionales. Hay un sentimiento de permanente protección que se genera en un Estado frente posibles amenazas del exterior o ante un posible crisis interna. La seguridad significa estar libre de peligro o preocupación, por el contrario un sentimiento de inseguridad se genera en un país vulnerable, que no es capaz de salvaguardar la integridad de la nación.

Los elementos presentes en la agenda de seguridad son las de equilibrio y paz que se representan en la capacidad para garantizar el control interno y externo de una nación. Esto otorga confianza a los ciudadanos, legitimidad y prestigio ante otros países y el sostenimiento de un estado de bienestar correlacionado en buena medida al concepto de seguridad nacional.

La noción de seguridad se consolida con el nacimiento del concepto de Estado. La paz de Westfalia en 1648, representó la creación de una

²⁹ Meyer, Lorenzo. En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. Siglo Veintiuno, México, 1990, p. 14

comunidad de estado en Europa carente de una autoridad suprema, y de donde resulta una sociedad de Estados independientes e iguales entre sí. Comienza a dominar la idea de que el Estado es el actor más importante dentro del ámbito internacional, justificando así sus actos y sustituyendo a las instituciones internacionales como la máxima autoridad en las relaciones internacionales. Este sistema interestatal crea los principios básicos que conforman un Estado-nación territorio, población, gobierno, soberanía e intereses nacionales.

Ahora bien dentro del entorno internacional anárquico, cada Estado busca su supervivencia y es responsable de la protección de sus intereses frente a las amenazas de los demás. La seguridad nacional nace como una precondition para la existencia ordenada del Estado, como un mecanismo de defensa para garantizar la permanencia y la prosperidad. La seguridad nacional asume, con la aparición de los Estados, su naturaleza política, que la ubica como un fenómeno social circunscrito en un proceso político.³⁰

El concepto de seguridad nacional en el siglo XIX asumía dimensiones sociales y económicas y políticas en Europa pero, más tarde, por diferentes razones este concepto dejó de ser importante cuando la seguridad nacional adquirió, en la primera mitad del siglo XX, una definición más militar, particularmente durante la guerra fría.

La escuela de política internacional del realismo señala que una nación está segura cuando su gobierno tiene suficiente poder, manifestada en su capacidad militar, para impedir ataques de otros Estados o a sus legítimos intereses, teniendo a Hans Morgenthau como su principal representante,

³⁰Martínez, Alejandro. “¿Qué es la seguridad nacional?”, en <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/020211124628.html>, consultada en mayo de 2001.

quien otorga al Estado el papel protagónico de defensa y protección ante las acciones del enemigo, principal componente de las relaciones internacionales, por encima de otros actores como las organizaciones no gubernamentales o las empresas transnacionales. Esta teoría también asume que el estado mantiene el orden interno y control interno, frente a la anarquía del sistema internacional, en donde al no existir una autoridad suprema que controle a los estados, provoca que se genere un ambiente hostil de competencia por los recursos y el poder. En estas condiciones, las relaciones entre los estados se rigen por una distribución del poder para reducir así la vulnerabilidad relativa.³¹

A lo largo del tiempo, la interpretación de Seguridad Nacional ha sido considerada bajo diferentes perspectivas. Se le ha definido como un sistema político para gobernar a un estado, como una doctrina política para acceder al poder, como una organización gubernamental para el manejo de información e inteligencia a nivel nacional, como un medio para emplear el poder nacional y como aspecto exclusivo de las fuerzas armadas.³²

En la década de los ochenta en América Latina, el Estado latinoamericano inició la identificación de problemas de tipo nacional que incidían directamente en el concepto de seguridad nacional. Este fenómeno era obligado por el deterioro que había sufrido la región durante las últimas tres décadas, dado en buena medida por la dependencia hacia los Estados Unidos, y la influencia de este en la región. Esta condición afectaba severamente las esferas de autoridad y por ende la soberanía del Estado

³¹Morgenthau, Hans. Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz. Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986, p. 24.

³²Vegas, Gerardo. Seguridad Nacional, concepto, organización y método. Biblioteca Daniel Cosío Villegas, México, 1988, p. 2

Nación³³. Y finalmente la realidad nacional latinoamericana veía con atención problemas de sobrevivencia, inequidad social, recuperación de los procesos democráticos, estabilidad política, desarrollo económico, justicia social, desarrollo del capital y economía, entre otros, con la finalidad de no continuar subsumida en el subdesarrollo.

Estos temas incidían directamente en la visión política y social del Estado latinoamericano, porque eran los elementos adicionales al concepto de Seguridad Nacional. Puede concluirse que obedecían a la necesidad de apropiarse del “lenguaje político internacional” en el afán de eliminar la carencia acumulativa que había dejado el modelo de desarrollo de la región, al conformarse en la región los Estados-Nación. Estos conceptos, en la visión latinoamericana, enriquecían y constituían la misión del Estado y daban carácter y fortaleza a las acciones que emprendiera la región con la necesidad de subsanar la crisis e impulsar el desarrollo de la región en sus diferentes expresiones.

Se puede definir entonces que en el marco del escenario internacional existían dos temas de vital importancia, sin embargo, uno de ellos obedecía a una preocupación sentida primordialmente por los países del tercer mundo, el subdesarrollo; y la otra, de igual importancia, pero con una relevancia sesgada hacía los países desarrollados que era el tema de la Seguridad Nacional, vista como una cuestión integral en el cual se definía el panorama económico y político como un elemento importante de la estratégica regional.

³³ Ann, Mason. Globalización y Transformaciones Internas en Colombia. Revista Colombia Internacional, Vol. 48, cuatrimestre Enero-Abril 2000. Editado por El Centro de Estudios Internacionales (CEI) y el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Colombia, 2000; p. 36.

Al concluir la Guerra Fría, el tema de la Seguridad Nacional había generado mayores preocupaciones por la propia comunidad internacional. Como ya se había mencionado, debido a su marcada influencia dentro de la Política Exterior de los países de la región, principalmente de las potencias hegemónicas. Asimismo, el tema de la seguridad hacia el exterior ha ido acompañado por la dinámica que le imprime el proceso de la globalización.

La dinámica internacional y la fuerza globalizadora de los últimos tiempos han conducido a la reconfiguración del Estado³⁴, y con ello a la forma en la que los cambios globales y la estructura de la gobernabilidad afectan al componente de autoridad de la soberanía del Estado, tomando como principio que la autoridad del Estado es el principio que sustenta la soberanía nacional, y ésta es la esfera de autoridad exclusiva de cada Estado nacional, sobre el que recae el respeto al principio de “exclusión mutua”, o del reconocimiento del equilibrio de autoridad entre Estados dentro del sistema internacional³⁵.

La debilidad de la autoridad del Estado o la amenaza de otro, genera una situación de crisis que es visualizada como fracaso u obstáculo por el resto de Estados nacionales, debido a la imposibilidad para controlar su desarrollo en el Sistema Internacional en su conjunto³⁶; así pues, se llega a un verdadero círculo vicioso en el que el Estado es regido por dos concepciones complementarias. Por un lado, la doctrina de Seguridad

³⁴ Rosenau, James; en Ann Mason. *Op. Cit.*; p. 95.

³⁵ Krasner, D. Stephen. La Soberanía Perdurable. Revista Colombia Internacional, Vol 53, trimestre Septiembre-Diciembre 2001. Editado por El Centro de Estudios Internacionales (CEI) y el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Colombia, 2001; pp. 27-29. La Soberanía Legal Internacional: se refiere al conocimiento mutuo, la regla básica de esta soberanía es que el reconocimiento es acordado a entidades territoriales jurídicamente independientes que son capaces de incorporarse en acuerdos contractuales voluntarios.

³⁶ Lechner, Norbert. *Op. Cit.*; p. 160.

Nacional que se convierte en un programa de pacificación social, con el único fin de restablecer o mantener el orden jerárquico en función de un interés económico estratificado y, la segunda, que es la concepción de tipo tecnócrata en el proceso económico, buscando garantizar la vigencia del capitalismo extranjero sobre el modelo económico nacional.

La mayor preocupación en la agenda del Sistema Internacional de la posguerra, en su última fase, fue el de los Estados en crisis y particularmente de Estados en proceso de bancarrota o estados fallidos, "FailingStates", y que para finales de la década de los años noventa los Estados Colapsados, "CollapsedStates", que detonaban alarmas de seguridad en el sistema ya que sus conflictos no podían ser controladas por el propio Estado³⁷; Estados como Bosnia Herzegovina, Líbano, Sierra Leona, Angola, Sudán y Somalia, encajaban dentro de las preocupaciones de la Comunidad Internacional por localizar y neutralizar el avance de este tipo de Estados.

Bajo estas condiciones, la preocupación por los Estados Nación en crisis no sólo aludía a Estados que surgieron a finales de la Segunda Guerra Mundial, por el cambio en el régimen colonialista, o por haber sido conformados de manera arbitraria y heterogénea, sino que apuntaba también a Estados que se encontraban fortaleciendo su sistema nacional y restituyendo su autoridad después de periodos de crisis social, política y económica interna, como América Latina, con sus frecuentes golpes de Estado, su permanente crisis de desarrollo y por la política de influencia de Estados Unidos en la región, fue considerada una zona de potencial crisis.

³⁷ Pizarro, Eduardo. Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia, Editorial Norma, Colombia, 2004; p. 206.

1.4.2. La identificación de Estados en Crisis y el Sistema de Alarma Temprana

El fenómeno de los Estados en crisis o con algún tipo de debilidad institucional, que pueda conducir en alguna región del mundo a un quiebre temporal o a la ruptura total de las interconexiones con el resto del mundo, tiene su eje en la estrecha relación existente entre la autoridad estatal y el sistema económico internacional³⁸.

El fenómeno de la pérdida de autoridad del Estado o redirección a la autoridad global, gestó instituciones revestidas de una imagen supraestatal. Este tipo de instituciones fueron creadas bajo la necesidad de defender y disuadir en la neutralidad, diferencias entre Estados, con respecto a un tema que constituyera riesgo para el Sistema Internacional; considerando que éstas instituciones con carácter supranacional tuvieran la capacidad de emitir recomendaciones que contenían en esencia la autoridad y deseo de la comunidad internacional por mantener el orden internacional en calma³⁹.

La preocupación de la Comunidad Internacional por la debilidad estatal residía originalmente en la falta de autoridad soberana, que se traducía en la búsqueda de un *statu quo* en la Seguridad Nacional de los países, con situaciones de desarrollo estable y que ejercían la suficiente presión en el Sistema Internacional para dirigir estrategias globales de manera paralela a sus intereses económicos particulares.

³⁸ Habermas, Jürgen. En Lechner, Norbert. Op. Cit.; p. 35 "...la crisis económica remite a la crisis política en tanto que la crisis política se refiere a una crisis económica. Podemos reformular esta doble relación como correspondencia entre problemas y solución."

³⁹ Mason, Ann. Op. Cit.; p. 96. "...los nuevos arreglos institucionales y las repetidas practicas de los actores institucionales globales están creando un nuevo marco de normatividad caracterizado por una cierta erosión en la autoridad soberana del Estado-Nación y el creciente reconocimiento de que instituciones y normas globales representan otra fuente de autoridad para las sociedades domésticas."

Esta preocupación tiene diversos orígenes; por una parte, de origen humanitario, debido a que los fenómenos de crisis o debilidad estatal se acompañan de un alto índice en la violación de los derechos humanos, y de ello América Latina había dado muestra suficiente a través de la represión estatal a los movimientos sociales, o los movimientos insurgentes en contra de grupos con tendencias fascistas o represoras.

Finalmente, el militarismo latinoamericano fue identificado como uno de los orígenes del autoritarismo de Estado en la región, razón por la cual muchos golpes de Estado en el periodo de la Guerra Fría, fueron provocados por la milicia con la finalidad de acabar con el Estado oligárquico y establecer regímenes con tendencia represiva.

Otra fuente, es la Seguridad Global, debido a la interconexión entre Estados podía definirse la incapacidad de algunos de ellos para garantizar un mínimo de orden y seguridad al interior de sus fronteras, con lo cual existe de inmediato un impacto regional e inclusive mundial; “los procesos de bancarrota estatal desafían la seguridad global debido a que los gobiernos nacionales se han convertido en la primera plataforma sobre la cual se asienta el orden. La seguridad Internacional descansa en los Estados como protección contra el caos en su comunidad respectiva y como límite contra la expansión del cáncer de la anarquía mas allá de sus fronteras y a lo largo del mundo”⁴⁰.

Una de las fuentes más importantes de desestabilidad en los últimos años, y con los sucesos del 11 de Septiembre de 2001, son las organizaciones terroristas que de manera evidente han permeado la estructura social

⁴⁰ Rogbert, Robert. Failed States in a World of Terror. Foreign Affairs, 2002, vol. 81; p. 130.

alestablecerse en algunos países, provocando un profundo desarreglo interno⁴¹. Aunque, esta última fuente obedece a una nueva tendencia en el Sistema Internacional, se consideraba a los grupos desestabilizadores del orden estatal como los promotores de tal desestabilización y por tanto generadores de conflicto a nivel regional o global.

De acuerdo a las diversas fuentes de origen de la crisis, estos Estados podían identificarse y distinguirse de manera general por nueve rasgos en común: una fuerte presión demográfica, un movimiento masivo de refugiados, un crecimiento económico ligado a segmentaciones étnicas, una larga tradición de venganzas y represalias, una honda deslegitimación del Estado, una severa crisis económica, un progresivo deterioro o eliminación de los servicios públicos, una incapacidad manifiesta para implementar las normas legales y, a pesar de la imprecisión del concepto, aparatos de seguridad operando como “Estados dentro del Estado”⁴².

Así mismo, Robert Rotberg, en la obra ya citada; sugiere dos señales de riesgo de Estados colapsados o en crisis; por una parte las señales económicas compuestas por un deterioro en la economía acompañado de una decisión de las elites de favorecer sólo a ciertas familias, clanes o pequeños grupos, una caída drástica del comercio internacional, agravando el suministro de bienes y obligando al gobierno a limitar su gasto exclusivamente hacia el orden interno y los servicios administrativos básicos y, por último, un enorme florecimiento de la corrupción pública y privada. Por otro lado, señales políticas como, el rápido deterioro del respeto a las instituciones por parte del propio gobierno, quien busca estrangular la independencia de las ramas legislativa y judicial, bloquear a

⁴¹ Pizarro, Eduardo. *Op. Cit.*; p. 207.

⁴² Pauline Baker y John Ausink en Pizarro, Eduardo. *Op. Cit.*; p. 211.

la sociedad civil y apoyarse ente todo en las Fuerzas Armadas y de Seguridad.

En respuesta a la creciente crisis estatal en el mundo y como respuesta a la posible ruptura o desestabilización del Orden Internacional establecido tras la Guerra Fría, se consideró necesario que la Organización de Naciones Unidas (ONU), como máximo órgano internacional, a través de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), pudiera reformar sus normas para poder intervenir en asuntos de carácter doméstico con la finalidad de prevenir y disminuir los conflictos nacionales con alcance regional o global (peacekeeping), así como, el de coadyuvar en los procesos de paz (peacemaking) y reconstrucción de Estados en situación de post-conflicto armado (peacebuilding)⁴³.

El mantenimiento de estos tres conceptos como un sistema de contención en contra de cualquier conflicto y las características ya definidas de un Estado en crisis económica o colapsado, generaron un sistema de alarma que fue definido con la necesidad de localizar y contener a los Estados con características similares como prevención a la desestabilización de la región, o a una posible desestabilización mundial. Las señales de los Estados en conflicto, coincidieron con el viraje de la ONU que amplía sus funciones, con miras a afrontar conflictos internos que se multiplicaban en el mundo.

En 1992 dos hechos dejan descubierta la preocupación por los Estados en crisis, el primero fue una carta enviada por la presidencia del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas al Secretario General, en la que se planteaba la necesidad de ampliar las funciones del organismo para tratar

⁴³ Rupensingue, Kumar y MichikoKurola. Early Warning and Conflict Resolution. Editorial St. Martins Press. New York, 1992; p. 36.

asuntos que en su momento habían sido catalogados como domésticos. El segundo fue, la respuesta que dió en ese entonces el Secretario General de Naciones Unidas, Boutros Boutros Gali, a través de un documento denominado Agenda para la Paz.

El contenido de la Agenda para la Paz, definía que la cohesión estatal estaba siendo amenazada por disputas étnicas, religiosas, sociales, culturales o lingüísticas y su tesis central era el impedir que las disputas existentes escalaran a conflictos y, en el caso de que estos tuvieran lugar, para limitar su expansión, añadiendo que una diplomacia de estas características debía denominarse “diplomacia preventiva”, y que esta sólo podía construirse al existir un sistema de redes de alarma temprana, y acciones de monitoreo como las elecciones de un Estado, la verificación sobre los derechos humanos y la repatriación de refugiados; estas últimas concebidas como una parte fundamental de las funciones del Consejo de Seguridad.

La respuesta a la Agenda para la Paz fue la conformación de varios grupos de trabajo orientados a construir unos indicadores fiables para detectar cuando un Estado está corriendo un riesgo inminente de bancarrota o de crisis, “se buscaba construir instrumentos de alarma temprana para movilizar recursos de la comunidad internacional con objeto de impedir que se siguieran extinguiendo los fenómenos desgarradores de los derrumbes nacionales”⁴⁴. Los grupos más importantes que se formaron fueron el ConflictEarlyWarningSystem (CEWS), que era un proyecto de investigación del Consejo Internacional de Ciencias Sociales (ISSC) y dos ONG’s con sede en Londres, International Alert y el ForumonEarlyWarning and Early Response (FEWER).

⁴⁴ Pizarro, Eduardo. Op. Cit.; p. 209.

1.5. Antecedentes del Estado Colombiano de 1948 a 1995

En palabras de Eduardo Pizarro, Colombia “es un país lleno de ambigüedades, debido a una larga democracia ininterrumpida, (...) evito el ciclo de bonanzas y bancarrotas económicas que afligió a sus vecinos, (...) y escapó en lo fundamental a la crisis de la deuda en América Latina en la década de los ochenta, con lo cual no se vio obligada a reestructurar su deuda internacional, (...) sorteo con éxito los golpes militares que asolaron al continente en los años sesenta y setenta, (...) pero Colombia ostentaba el poco honorífico título de ser una de las naciones con mayores índices de violencia en el mundo”⁴⁵. Con lo cual la violencia en este país ha llevado, a lo largo de las tres últimas décadas, a la erosión progresiva de las instituciones gubernamentales y a la lesión de la estabilidad macroeconómica y del tejido social.

En palabras de Henry Kissinger, “Colombia tiene una tradición de violencia extrema”, que podría llevar a la afirmación de que el país ha vivido casi siete décadas de conflicto y violencia; sin embargo, la historia moderna de Colombia puede dividirse en dos grandes etapas; la primera, que inicia a finales del siglo XIX, hasta la mitad del siglo XX; y la segunda, empieza en la segunda mitad del siglo, concluyendo en nuestros días.

Durante la primera etapa, Colombia crece como un Estado relativamente débil en su capacidad de gobernar, principalmente por el fenómeno del reparto agrario y el conflicto con los sectores campesino e indígena que buscaban se distribuyera y devolviera la tierra, de manera equitativa y las

⁴⁵ *Ibíd.*; p. 205

repercusiones religiosas dadas por los movimientos “cristeros”⁴⁶. Al mismo tiempo, se encuentra la lucha por el poder entre el partido conservador y liberal, enfrentamiento entre “liberales” y “conservadores”, en lo que se denominó la Guerra de los Mil Días, por la entrega del poder al pueblo en 1903.

De los primeros años del Siglo XX, hasta la década de los treinta, el país inicia su proceso de modernización industrial y financiera, acompañado de los movimientos agrarios en los años veinte y treinta, continuando con el enfrentamiento entre el partido liberal y conservador, que terminó con la época de la violencia y muerte del caudillo liberal Jorge Eliécer Gaitán⁴⁷.

Con la muerte de Eliécer Gaitán, se inicia la segunda etapa de la historia moderna de Colombia. Tras culpar al partido conservador de la muerte de Gaitán, la insurgencia liberal y el partido comunista, se refugian en la clandestinidad e inician la conformación de frentes de lucha social y con esto el inicio de la época de la violencia; con la conformación de los grupos de lucha social o las guerrillas liberales, y los movimientos insurgentes que se continuaron hasta la actualidad, debido a la exclusión de la firma de un acuerdo que estableciera la alternancia pacífica entre partidos.

A finales de los años setenta, se inicia la generación de los carteles de la droga y con ellos el conflicto social en las ciudades que desencadenó la “doble guerra”, acuñada por el ex presidente Alfonso López Michelsen, con

⁴⁶ Alape, Arturo. La Paz, la Violencia: Testigos de excepción. Editorial Planeta, Colombia, 1985; p. 57. Argumenta que el periodo de la violencia no es ningún periodo atípico en la medida en que sus antecedentes y orígenes se sitúan en elementos estructurales como los odios heredados, las pasiones partidistas, el despojo de la tierra y la persecución religiosa de años anteriores.

⁴⁷ Sánchez, Fabio, Ana María Díaz y Michel Formisano. Conflicto, Violencia y Actividad Criminal en Colombia: Un Análisis Espacial. Documento Electrónico del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), de la Universidad del los Andes. Colombia, Marzo de 2003; p. 04.

la finalidad de definir el desafío que tenía el Estado colombiano ante la emergencia del narcoterrorismo del Cartel de Medellín, y a su turno, con la convergencia de los movimientos guerrilleros en la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB)⁴⁸. La CGSB buscaba convertirse en un frente general de guerrillas de Colombia, pero no llegó a ser más que un espacio de comunicación sin mayor repercusión e importancia para dichos movimientos, debido a la divergencia de intereses y puntos de vista de los grupos guerrilleros en cuanto a una posible negociación con el gobierno.

A lo largo de la década de los ochenta y hasta la siguiente década, el narcotráfico, desbordó los niveles de actuación del Estado colombiano, aunado a la búsqueda de caminos institucionales para la resolución de este problema. Asimismo, se dio el avance de los grupos guerrilleros y la unión de estrategias de seguridad territorial conjuntamente con los productores de droga. Por otro lado, bajo el clima de insatisfacción social, la comunidad creó grupos de seguridad privada que operaban como apoyo al sistema policial y militar estatal.

1.5.1. El Sistema Político Colombiano hacía 1948

Colombia, como el resto de América Latina, ha tenido una construcción de su Estado-Nación que se ubica a partir de la conclusión del periodo de la colonia bajo el mandato español; pero a diferencia del resto de los países de la región, Colombia inicia su proceso de industrialización sólo hasta el siglo pasado, y a finales de la década de los veinte.

⁴⁸ Alfonso López Miquelsen en Pizarro, Eduardo, *Op. Cit.*, p. 215

En el año de 1934, el Estado colombiano introduce el primer impuesto directo al país, resultado de la estabilización del café como un producto para el mercado mundial, con lo cual inicia un proceso de industrialización tardía, aunado a que en esa época el café era un producto en manos del sector privado, que generó escasas rentas para el Estado central, y por la geografía que caracteriza al país. Colombia se halla atravesada por tres cordilleras, la Oriental, la Central y la Occidental y éstas se bifurcan al entrar al país, con lo cual desde la época de la colonia, el país fue habitado a través de áreas que frecuentemente no tenían comunicación con el resto del país⁴⁹.

En las primeras tres décadas del siglo XX, el país se mantuvo en una estabilidad aparente, apoyada por el desarrollo de una economía incipiente, y la búsqueda de instituciones fuertes que resistieran frente a la ola de violencia que había atravesado con la Guerra de los Mil Días.

En la década de los cuarenta, se inician las fragmentaciones al interior del Partido Liberal, el cual representaba a la clase popular colombiana; este conflicto deja al descubierto las inconsistencias que tenía el Estado colombiano en instituciones tan importantes como el sistema de partidos, la justicia social y la seguridad. A finales de la década de los cuarenta se inicia lo que se denominó la “Época de la Violencia”, que se prolongó hasta finales de la década de los setenta y que se pudo contener con la implantación del modelo de gobierno denominado Frente Nacional, casi dos décadas antes.

Para dicha época el conflicto entre liberales de la clase popular y la oligárquica dejó al descubierto la estrecha conexión que existía entre la

⁴⁹ *Ibíd.*; p. 213. La compleja geografía estuvo en la raíz de la enorme dispersión de la población y la economía a lo largo del siglo XIX.

oligarquía colombiana, tanto liberal o conservadora. Con el gobierno de Alberto Lleras Camargo, gobierno liberal y además caracterizado por ser un gobierno represivo y con una fuerte tendencia a la utilización de la violencia⁵⁰; así como, el conflicto social a manos de la clase popular por obtener representatividad y detener la opresión causada por la violencia partidista.

En 1945, se intenta extinguir el partido liberal, pero se mantiene el poder de la base popular desde la Dirección Liberal Nacional (DLN), con el único intento de detener el levantamiento de sus facciones y con ello desarticular la violencia ya generalizada entre la población y el Estado.

Una de las facciones disidentes del partido liberal era la liderada por Jorge Eliécer Gaitán, que estaba de manera directa opuesta al gobierno de Camargo, y en ella residía la mayor parte de la población campesina y obrera colombiana, debido al discurso que el caudillo utilizaba para condenar la actuación represora y facciosa del Estado y el apoyo que este tenía por el partido conservador y por su propio partido, para matar o torturar a cualquiera que fuera considerado populista y por ende gaitanista.

La represión impuesta por el gobierno y la falta de legitimidad en las elecciones para presidente de 1946, mantuvieron en conmoción al país. Gaitán, estaba dispuesto a incitar a una guerra en contra del Estado si el gobierno no cedía en la violencia y conformaba opciones políticas de

⁵⁰ Oquist, Paul. Violencia, Conflicto y Política en Colombia. Editorial Instituto de Estudios Colombianos, Colombia, 1978; p. 184. Considera que en esa época Colombia sufrió un “Colapso Parcial del Estado”, ya que al margen de una erosión estatal, y la desaparición de instituciones gubernamentales fundamentales, parlamentarias, judiciales, policiales, electorales, la sociedad impuso otras con la finalidad de contener la situación de crisis. Esta definición debe considerarse diferente del concepto de Estado en crisis de Robert Rotberg, *et al.*, utilizados para definir la situación actual del Estado colapsado en el mundo.

partido y de gobiernos incluyentes para personas de la clase media y baja, o los “verdaderos liberales” como el mismo les denominaba.

Para 1947, Gaitán convoca a la Convención Constituyente del Liberalismo Popular, en foro abierto, en la que se discutiría la Plataforma Política del Partido Liberal, cuyo primer punto establecería que: “el Partido liberal es el partido del pueblo”⁵¹, y cuyo fin último era lanzar a Gaitán como Candidato Popular por este partido.

1.5.2. El Gobierno de Unión Nacional

En las elecciones para presidente del año 1946, se elige a Mariano Ospina Pérez (1946-1950) con lo que regresa a la presidencia, después de 16 años de mandato liberal, el partido conservador. Desde el inicio del mandato de Ospina Pérez, los liberales habían estado incómodos con la elección del candidato conservador pues se consideró que la elección había sido operada de manera fraudulenta y con ello había dejado rezagado al candidato oficial del partido liberal Gabriel Turbay y al candidato disidente Jorge Eliécer Gaitán, también del partido liberal.

En un intento por conciliar al país, Mariano Ospina Pérez busca pactar con los caciques y oligarcas que habían mantenido hasta ahora a la DLN y al partido conservador, y con ellos establecería un acuerdo por el cual se manifestaría la necesidad sentida del gobierno hacia la población de

⁵¹ Gaitán, Gloria. “Orígenes de la violencia de los años 40” en: La guerra fría en Colombia: implicaciones de la CIA en los inicios de La Violencia. Documento electrónico del Instituto Colombiano de la Participación Jorge Eliécer Gaitán (COLPARTICIPAR) y la campaña COLOMBIA CLAMA JUSTICIA en <http://www.ongscolombianas.net/Gaitánismo/origenes2.htm>

representarle cabalmente en el gobierno, lo cual promulgaría para mantener una estabilidad entre partidos y gobierno que permitiera la alternancia política en condiciones pacíficas.

Jorge Eliécer Gaitán muere el 9 de abril de 1948, y con este hecho se genera una oleada de violencia denominada el “Bogotazo”, ya que las mayores acciones de violencia se realizaron en la capital del país. La DLN, acusó a la presidencia y al partido conservador del asesinato de Gaitán, con lo cual solicitó que se removiera de manera automática a Ospina Pérez de la presidencia, sin embargo, esto nunca se llevo a cabo y a cambio la presidencia anunció un pacto con los dos partidos más representativos para llevar a cabo la alternancia democrática y la transición pacífica de partidos en la presidencia⁵².

Dicho modelo fue denominado el “Gobierno de Unión Nacional”, que estaba integrado por los partidos tradicionales, en el cual el mandatario era Ospina Pérez, pero el ministro de Gobierno –el más poderoso del gabinete- fue dado para el ex presidente liberal Darío Echandía y las demás carteras fueron repartidas proporcionalmente entre liberales y conservadores⁵³.

Evidentemente, al no existir una cohesión partidista la propuesta del Gobierno de Unión Nacional, en su propósito de distribuir los puestos de representación popular, no incluía a los movimientos que representaban a

⁵² Bedoya, Carlos Miguel, Andrés Felipe Valdés y Stave Arias. “El Bogotazo”. Trabajo de Investigación presentado para el curso de Historia del Colegio Divino Niño. Documento electrónico en <http://www.elalmanaque.com/actualidad/gtribin/art242.htm>, Colombia, 2002; p. 2. “El presidente Ospina Pérez terminó con el Bogotazo haciendo intervenir el ejército en la convulsionada ciudad de Bogotá. Acto seguido disolvió el Gobierno y constituyó una coalición de conservadores y liberales el 12 de abril de 1948. El nuevo Gobierno afirmó sin ambages que elementos de ideologías extrañas habían organizado una ola de pillaje en el país obedeciendo órdenes directas de Moscú.”

⁵³ Tribín, Piedrahita Guillermo. “Colombia: Hace 55 años Bogotá ardía por el magnicidio de Gaitán”. Actualidad Internacional y Latinoamericana, documento electrónico de la página del Almanaque; en <http://www.elalmanaque.com/actualidad/gtribin/art136.htm>.

la mayoría popular, tales como, el Partido Comunista Colombiano (PCC) y el movimiento popular liberal.

La DLN, encabezada por Eduardo Santos, propone a Ospina un gobierno de coalición y ante esta acción los movimientos guerrilleros e insurgentes acusan al Gobierno de Unión Nacional de un “reparto burocrático de la misma famélica ambición”. A partir del establecimiento del Gobierno de Unión Nacional los movimientos y la base social que era representada a través de la figura de dicho caudillo, tomaron el camino de las armas y se mantuvieron en la clandestinidad hasta la conformación de los primeros grupos guerrilleros que operan hasta hoy.

Tras la muerte de Gaitán el partido comunista lanza un comunicado en 1949, en el que convocaba a la autodefensa de masas a partir de la cual se crean organizaciones de autodefensas campesinas en lucha por la propiedad de la tierra y la defensa de la vida. El gobierno de Ospina Pérez decide imponer el Estado de sitio en noviembre de 1949. La ofensiva militar contra los liberales y comunistas resguardados en las montañas, junto con el escalamiento de la violencia, llevó al Partido Liberal a no participar en las elecciones y a impulsar un paro cívico en noviembre. La resistencia armada se generalizó a nivel nacional y se conformaron frentes guerrilleros en los Llanos Orientales en el suroeste Antioqueño, el sur de Córdoba y en el Tolima.

En junio de 1953 se lleva a cabo un golpe de Estado que marca el asenso al poder de un militar, el General Rojas Pinilla. Este gobierno militar produce una tregua momentánea en las hostilidades, con el compromiso de detener los enfrentamientos y dar amnistía a aquellos que desistieran de la lucha armada. Sin embargo, hubo quienes se rehusaron a entregar las

armas, lo que dio paso a una nueva etapa de hostigamiento militar⁵⁴, que desemboca en 1955 con la declaración de las regiones del Sumapaz y el oriente del Tolima como “zonas de operaciones militares”.

1.5.3. El Frente Nacional

“Ante el Desasosiego que la república padece por las secuelas de la dictadura y la persistencia de los males apuntados, tiene que ser recibida con entusiasmo y júbilo la enunciación de un sistema que restablecerá inmediatamente el predominio de la constitución...Quedarán eliminados el motivo cardinal de la agitación partidista; desaparecerá el temor a un desastroso vencimiento de un partido, oprimido por el otro...el entendimiento de los buenos hijos del país para laborar por la grandeza pública será una consecuencia obligada del nuevo planteamiento de la vida política. Semejante horizonte de justicia, de ecuanimidad, de sosiego que reemplace prontamente la acerbia (sic) pasional y la arbitrariedad abusiva que han venido imperando, no pueden dejar de conmover las buenas voluntades de los ciudadanos patriotas hasta convertirlos en eficaces servidores de una política de generosa concordia”⁵⁵

Con el escalamiento de la violencia en los años anteriores y la caída del régimen militar instaurado con el golpe de Estado, en 1958 se establece el Frente Nacional que perduró hasta 1974, como una política de Estado que buscaba alternar los mandatos presidenciales entre los partidos liberal y

⁵⁴ Bedoya, Carlos Miguel, Andrés Felipe Valdes y Stave Arias. *Op. Cit.*, p. 05.

⁵⁵ ArchilaNeira, Mauricio. *El Frente Nacional: Una Historia de Enemistad Social*. Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura, Departamento de Historia de la Universidad Nacional de Colombia, Vol. 24, Colombia, 1997; p. 1. Apartes finales de la declaración de Laureano Gómez y Alberto Lleras Camargo firmada en Sitges, el 20 de julio de 1957, con la cual se dio origen al Frente Nacional.

conservador. Esta solución pacífica de la disputa del poder entre los dos Partidos más importantes, logró detener la lucha armada y contener las muertes violentas, dando fin a los años de “la violencia”.

Sin embargo, al merito de la política de Estado para disminuir el descontento social y el conflicto entre liberales y conservadores, ahondo más la brecha social y el panorama de inequidad que ya predominaba para la época en todo el país. Aunado a ello, el Frente Nacional al no ser incluyente con todos los movimientos insurgentes, promovidos durante el Gobierno de Unión Nacional y la muerte de Gaitán, liberales alzados en armas, así como, grupos de lucha de masas y el PCC, fomento el panorama de inconformidad social ante el aparato estatal.

Durante los años subsecuentes al establecimiento del Frente Nacional, el país se caracterizó por mantenerse en una constante manifestación promovida por los actores que habían propiciado el derrocamiento del gobierno militar de Rojas Pinilla. Los sectores sociales organizados fueron los estudiantes, indígenas, obreros, mujeres y sindicalizados, pequeños y grandes como el de los transportistas, que no encontraron en el Frente Nacional⁵⁶ eco a las reformas que exigía la sociedad colombiana durante la era de la violencia y el conflicto entre partidos, lo que pudo definir la tendencia de las peticiones que se enmarcó en el aumento del gasto publico en el rubro social.

⁵⁶ *Ibíd.*; p. 192.

1.6. Organización Social, Frentes de Defensa, Narcotráfico, Grupos Guerrilleros y Seguridad Privada: el Origen del Conflicto Armado en Colombia.

A lo largo de la época de la violencia en Colombia, la represión del Estado y la movilización social que la misma dinámica de conflicto promovió, obligaron al Estado colombiano a debilitar algunas instituciones gubernamentales, con la finalidad de mantener el recurso de la fuerza estatal como salvaguarda del *satus quo* del gobierno.

Paul Oquist⁵⁷ en su obra, *Violencia, Conflicto y Política en Colombia*; define que el periodo de violencia citado propició que las instituciones más afectadas fueron las electorales, las parlamentarias, judiciales, policiales, debido a la necesidad por parte del Estado de mantener el orden y el propio Estado de derecho, aunque esta condición implicara acciones estatales facciosas, quebrando la legitimidad del Estado entre los diferentes sectores de la población, evidenciando la contradicción en el aparato armado estatal que redujo sus niveles de efectividad y con ello la ausencia total en zonas importantes del país de la administración pública.

Pero, ante la actividad del Estado y la imposibilidad del gobierno por contener los conflictos partidistas, la población, principalmente a través de los grupos organizados y/o grupos sindicalizados promovió instituciones civiles que ejercieron contrapeso al clima desfavorable y la aguda crisis social de esos años. De 1958 a 1974, se tipificaron a las manifestaciones y los paros cívicos sociales como una de las instituciones más fuertes y

⁵⁷ Oquist, Paul. Violencia, conflicto y política en Colombia. Editado por el Instituto de Estudios Colombianos. Colombia, 1978; p. 23

predominantes del clima político⁵⁸, de manera contradictoria, estas instituciones habían llevado al régimen dictatorial a su caída y habían promovido el ascenso del Frente Nacional y durante su aplicación estos sectores se mantuvieron opuestos a la acción política.

Conocida la condición del Estado en Colombia durante la época de la violencia, hasta finales de la década de los setenta se define a la crisis social y la organización de grupos de defensa social que pugnaban por la ausencia o precariedad en las reformas sociales, que dieran salida a las demandas de la población expresadas a través de las protestas y la incapacidad e insuficiencia presupuestal del gobierno por aumentar el gasto público en el rubro social, tanto como lo requería el crecimiento de la población colombiana de la época.

La ausencia de la administración pública en algunas regiones del país y la militarización en otras donde se habían establecido los frentes de defensa que de manera organizada y con el estallido de la Revolución Cubana se habían convertido en movimientos guerrilleros, propicio los vacíos de poder que fueron aprovechados por los grupos de delincuencia común y el narcotráfico que comenzaban a fortalecerse a lo largo del territorio nacional.

La ausencia de fuerzas militares y policiales, que representaran la fortaleza del Estado colombiano en zonas metropolitanas, a causa de la desviación de todo el aparato militar hacia las zonas rurales para la defensa, y la ausencia de seguridad estatal en algunas zonas, daba como resultado corredores libres de presencia policial, con lo que se podía ejercer cualquier tipo de ilícitos y acciones de violencia, sin temor a alguno a castigo.

⁵⁸ Archila Neira, Mauricio. *Op. Cit.*; p. 190.

1.7. Orígenes de la guerra y el Partido Comunista

Los orígenes del conflicto armado colombiano echa sus raíces en el sector campesino y en las áreas rurales del país, razón por la cual hasta hace 15 años aproximadamente los grupos guerrilleros fueron obteniendo espacios en las áreas conurbanas a la capital del país y ciudades con importancia estratégica como Medellín y Barrancabermeja. La primera por tener altos índices de delincuencia y ser la cuna del narcotráfico y el sicariato en el país y la segunda por ser el centro de extracción de petróleo con mayor riqueza del país durante la década de los noventa y comienzos del siglo XXI.

Varios autores coinciden en que el origen del conflicto armado colombiano y en particular de la conformación de los grupos guerrilleros obedece a los conflictos rurales y a la desatención integral del Estado a este sector. En este caso, Daniel Pecaú⁵⁹, afirma que la raíz de la violencia colombiana está en los conflictos rurales, debido a que las organizaciones populares urbanas fueron desarticuladas a mediados del siglo XX. Como el caso del propio Partido Comunista, que no fue incluido en los acuerdos del Gobierno de Unión Nacional y que hizo su conversión a la clandestinidad en la época de la violencia y el Bogotazo.

Para Eduardo Pizarro⁶⁰, los orígenes de los grupos guerrilleros colombianos están en los Grupos de Autodefensa Campesina, que impulso el Partido Comunista Colombiano en el año de 1949. Directamente el origen de las

⁵⁹ Pecaú, Daniel. "Reflexiones Sobre el Fenómeno de la Violencia". En: Cárdenas, Marta (Editora). Once Ensayos sobre la Violencia. Editorial Fondo Editorial CEREC. Colombia, 1998; p. 65.

⁶⁰ Pizarro, Eduardo. Las FARC. De la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha (1949-1966). Editorial IEPRI y Tercer Mundo Editores, Colombia, 1991; p. 85.

FARC, como grupo revolucionario (actividades defensivas) y después como grupo guerrillero (actividades ofensivas), se encuentra en el conflicto agrario y la violencia rural y en el proceso de luchas sociales urbanas que luego se desplazaron hacia el campo, durante la época del Gobierno de Unión Nacional.

Esta condición explica, en parte, el surgimiento de las guerrillas en las zonas donde era más fuerte el movimiento agrario y donde existía más frustración por el fracaso de la reforma agraria. A ello debe agregarse el enfrentamiento partidista que motivó la lucha y confrontación de esos grupos. En este sentido, para Pizarro, como para Pecaut, las raíces más profundas del conflicto no se encuentran en la lucha agraria, aunque hayan sido el escenario por el cual se deriva en la violencia y el origen de los grupos guerrilleros, sino en el enfrentamiento partidista, que diluyó las necesidades sociales y la inequidad social en el ejercicio del poder.

Al respecto, diez años después con el Frente Nacional se confirma esta hipótesis en uno de las declaratorias del propio Frente en donde se señala: “Entendemos al Frente Nacional como un supremo solidario esfuerzo de los colombianos para conseguir la paz entre los partidos, perfeccionar las instituciones democráticas, impulsar el desarrollo económico y forjar la estructura de una sociedad moderna”⁶¹, con lo cual se pueden considerar dos situaciones como constantes; por un lado, el conflicto social y armado colombiano tuvo su origen en el propio conflicto partidista y, por otro, que el propio conflicto entre partidos, además de dar menos importancia al problema social, sólo considero que la causa y por demás la solución serían un acuerdo entre los partidos en conflicto.

⁶¹ Archila Neira, Mauricio. *Op. Cit.*; p. 14.

1.8. Las FARC, su evolución y sus modelos estratégicos

Como ya se menciona, el origen de las FARC, se encuentra en los grupos de defensa de masas que impulso el PCC, desde el año de 1949, con el ánimo de replicar la violencia del Estado y de los grupos de conservadores y liberales. Poco tiempo después, durante el décimo tercero Pleno del PCC, éste insto a todos los comunistas del país a “organizar la autodefensa en todas las regiones amenazadas por ataques reaccionarios”⁶².

Durante el gobierno de la Unión Nacional, el gobierno instó a los grupos de defensa a desmovilizarse y entregar las armas, sin embargo el PCC, y paralelo a la situación política nacional en esos años, se negaría y como respuesta a ello iniciaría una política cíclica de autodefensa-guerrilla móvil-autodefensa-guerrilla móvil. Estos grupos guerrilleros se movilizaban en la zona sur del país y desde ahí iniciaron actividades, denominando sus corredores de influencia “Repúblicas Independientes”.

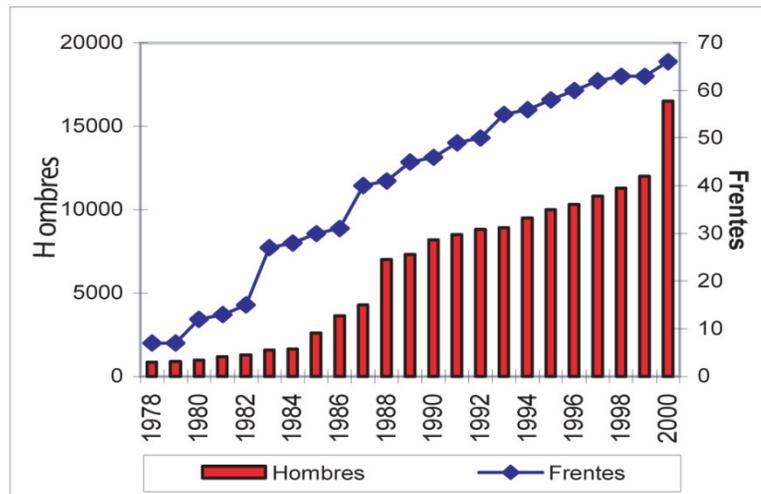
Durante el Gobierno del Frente Nacional, impulsaron zonas de “colonización armada”, regresando al modelo de autodefensa campesina, del Gobierno de Unión Nacional. En el año de 1963, tras un ataque militar y aéreo la guerrilla comunista sufre un repliegue que le obliga a regresar a la guerrilla móvil; durante este viraje o retroceso, el PCC acordó e instauró la “combinación de todas las formas de lucha revolucionaria” y con ello la guerrilla comunista pasa de ser defensiva a ofensiva, con ataques de gran importancia estratégica y un nivel alto de violencia para el país.

⁶²Pizarro, Eduardo. *Op. Cit.*; p. 86.

En 1964 se celebra la Primera Conferencia Guerrillera, en la que se conforma el destacamento de “Riochiquito” o “Bloque Sur”, que para la segunda conferencia en el año de 1966, tomaría el nombre de Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y con ello buscaban recoger las memorias de una lucha agraria iniciada en el país durante los años veinte⁶³ y conseguir reivindicar la transición a un movimiento de ofensiva en contra del Estado.

Entre el año de 1966 y finales de la década de los setenta, las FARC no sufren grandes cambios ni en la estrategia, ni en el número de hombres reclutados. Para la séptima conferencia en 1982, las FARC adoptan el sufijo EP o Ejército del Pueblo, y con ello se acelero el proceso para el reclutamiento e inicio el desdoblamiento de los frentes guerrilleros (gráfico 1); este cambio de concepción le dio a la guerrilla un nuevo matiz operacional y estratégico, transformándola en un ejército revolucionario.

Gráfico No. 1.
Número de Hombres y Frentes - FARC



Fuente: Ministerio de Defensa de Colombia

⁶³ “Las FARC-EP: 30 años de lucha por la paz, la democracia y la soberanía”, en www.farc-ep.org

Con los acuerdos de la Séptima Conferencia Guerrillera, las FARC-EP, entrarían a operar en las ciudades con el fin de urbanizar el conflicto, conseguir desdoblarse en 48 frentes a lo largo del país, con la atención especial a un corredor estratégico en una zona del Bajo Magdalena en colindancia con Venezuela, zona propicia para el tráfico de armas. Asimismo, se definió una zona geográfica como eje de despliegue de actividades por encontrarse próxima a la capital con la finalidad de crear hostigamientos significativos en el centro político del país, y con ello se plantearon por ultimo la necesidad de elevar los recursos financieros, a través de *modus operandi*, secuestro, extorsión, impuesto al narcotráfico, así como diversificar la composición social de los frentes, penetrando a través de la política de masas en espacios como las universidades y los sindicatos⁶⁴.

1.8.1. Ejército de Liberación Nacional (ELN)

El Ejército de Liberación Nacional surge como una repercusión nacional de la revolución cubana. El núcleo inicial estuvo conformado por 16 jóvenes colombianos que habían recibido instrucción militar durante el desembarco en Playa Giron (Bahía Cochinos) en el período de la Crisis de los Misiles. Este grupo inicio sus operaciones en 1962, en la isla de Cuba, bajo el nombre de -Brigada Pro Liberación Nacional José Antonio Galán-; la tradición insurgente que lo representa es la de la Teoría del Foquismo, es

⁶⁴ Eduardo, Pizarro. *Op. Cit.*; p. 88.

decir, “un pequeño núcleo guerrillero, cuyo ejemplo heroico levante a las masas aletargadas”⁶⁵.

En 1964 lanzan su primer ataque guerrillero en el departamento de Santander, conocido por sus fuertes raíces rebeldes, y un segundo ataque es realizado el 7 de enero de 1965⁶⁶, contra el puesto de policía de la población de Simacota, presentándose con el nombre de Ejército de Liberación Nacional. En este ataque presentan el Manifiesto de Simacota, que resume su ideario político y declara como objetivo estratégico la obtención del poder por las clases populares, la derrota de la oligarquía nacional, de las fuerzas armadas que las sostienen y de los intereses económicos, políticos y militares del imperialismo norteamericano. Su compromiso con la lucha armada le otorga a este grupo mucha publicidad en los círculos idealistas, estudiantiles y universitarios. De tal forma a finales de 1965 ya contaba con 30 hombres en sus filas.

Los principios que buscaba establecer este movimiento guerrillero, fueron el fortalecer el nacionalismo, la democracia y mantener una fuerte oposición a la presencia de las transnacionales. La pugna social que pretendía desencadenar se debía a que el tejido social que lo constituía principalmente, fue de los hijos y nietos que habían participado en los levantamientos comunistas del año de 1929, de las guerrillas liberales del período de la violencia, de estudiantes radicales de la Universidad Industrial de Santander en Bucaramanga o de los sindicatos de la industria petrolera en la ciudad de Barrancabermeja.

⁶⁵ *Ibíd.*, p. 100.

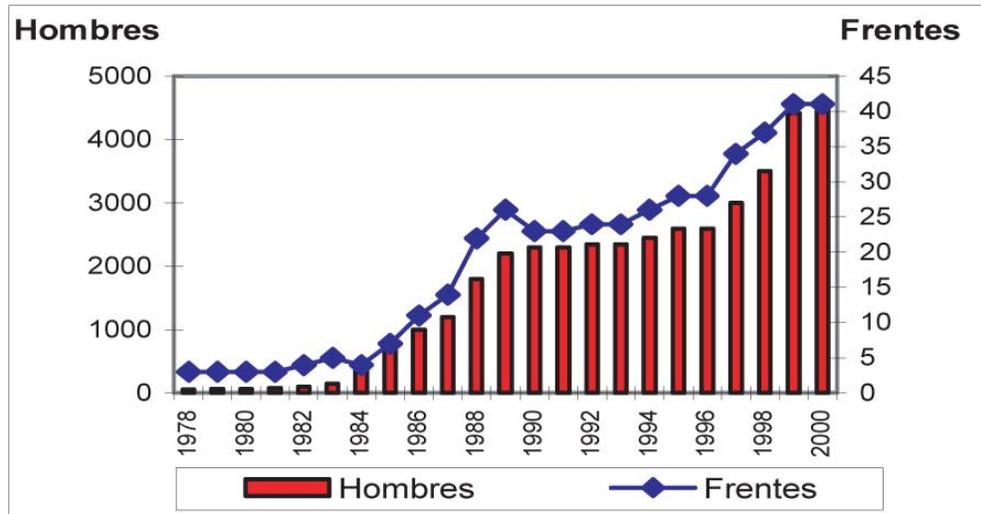
⁶⁶ Gott, Richard. “*Las Guerrillas en América Latina*”. Editorial Universitaria. Santiago de Chile, 1971. En: Pizarro, Eduardo. *Op. Cit.*; p. 101. “Se trataba de una fecha simbólica, pues, ese 7 de Enero coincidía con el sexto aniversario del Movimiento Obrero Estudiantil Campesino (MOEC), la primera organización revolucionaria no comunista surgida en Colombia tras la Revolución Cubana”.

Para la década de los sesenta, este grupo guerrillero encarnaba un simbolismo único, inclusive más que las FARC, debido a la experiencia vivida por la Revolución Cubana, que le daba a la base social colombiana la posibilidad de un triunfo popular ante el Estado. Aunado a ello y como una de las características principales de este movimiento, se encontraba dentro de sus filas el cura Camilo Torres, quien muere en el ataque de Simacota, sin embargo este hecho se reviste de particular importancia para el ideario colectivo nacional, por la teoría de la liberación en un país predominantemente católico.

A partir de los años ochenta, este grupo guerrillero registra un crecimiento en el número de hombres y en sus frentes, a la vez que extiende su actuar sobre otras regiones del territorio colombiano, como se muestra en el gráfico 2. Pero de manera general, se pueden distinguir cuatro etapas en la historia de este movimiento: su etapa de surgimiento y expansión (1964-1973), la etapa de crisis y desagregación militar (1973-1980), la etapa de reconstitución y expansión político-militar (1980-1998), y a partir de 1998 una etapa de declive estratégico.

Con el crecimiento en el número de frentes y hombres, la presencia del ELN se extendió sobre gran parte del territorio nacional, su recuperación y expansión se deriva en parte del cambio de estrategia e imitando las actividades que han dado buenos resultados a las FARC, además del fortalecimiento económico subsiguiente a las extorsiones que realizó el frente Domingo Laín, a las compañías extranjeras encargadas de la construcción del oleoducto Caño Limón-Coveñas en la región petrolera del Sarare, en Barrancabermeja.

Gráfico No. 2.
Número de Frentes y Hombres - ELN



Fuente: Ministerio de Defensa

1.9. La Iniciativa para la Paz

Desde los orígenes del conflicto, y a lo largo del mismo, el gobierno colombiano ha buscado la negociación con las partes en conflicto; por ejemplo, se intentó aminorar la violencia durante el Gobierno de Unión Nacional y luego con el Frente Nacional. Teniendo como resultado, que a pesar de la complejidad del conflicto ofreció soluciones a grandes temas; sin embargo, no resolvió problemas añejos de inercia social como la crisis rural, en donde echaba raíces el movimiento guerrillero y en el que estos actores desestabilizadores encontraban el mejor escenario para fortalecerse.

Por tanto, el gobierno colombiano siempre ha intentado disminuir la intensidad del conflicto por la vía de la negociación. Durante el período de la presidencia de Virgilio Barco (1986-1990), se generó la “Iniciativa para la Paz”; sin embargo, esta iniciativa tenía su origen en el período presidencial anterior a cargo de Belisario Betancur (1982-1986), que intentó una negociación con los grupos guerrilleros, a través de una amnistía como garantía de confiabilidad en el proceso de negociación, sin solicitar a cambio la entrega de armas, pero si un cese al fuego. Esta iniciativa, no pudo ser conducida por el gobierno de Betancur, debido a factores económicos y políticos externos al conflicto, que inclusive estaban afectando a la región, como la profunda crisis económica de los ochenta.

El gobierno de Virgilio Barco inició su periodo con la necesidad básica de corregir los desequilibrios regionales, con la finalidad de restar capacidad de convocatoria a los movimientos insurgentes sin una negociación con ellos de por medio.

Una vez realizada dicha tarea, el gobierno dio paso a la Iniciativa para la Paz, que pretendió tres fases para llegar a la desmovilización de los actores armados. Una Fase de Distensión: donde se solicitaron acciones concretas por parte de los grupos armados para negociar, estas acciones correspondían al cese total al fuego y las operaciones de insurgencia, y con ello iniciar una serie de negociaciones que fueron incluidas en un proyecto o reforma de ley de indulto.

Posteriormente se inició una fase de transición, con la que se daba la desmovilización e incorporación de los miembros de los movimientos armados a través de una serie de garantías gubernamentales. Así como,

condiciones sociales y económicas para los militantes de los movimientos armados. Por último, una fase de incorporación, que favorecería la reintegración de los militantes de los movimientos a través de una apertura política, producto de la aprobación del Proyecto de Reforma Constitucional.

La importancia de la Iniciativa para la Paz, fue que construyó una plataforma para establecer negociaciones con los movimientos guerrilleros durante el siguiente periodo presidencial, y con ello la desmovilización e integración de ocho movimientos en el año de 1990; estos movimientos guerrilleros fueron el M-19 o Movimiento 19 de Abril⁶⁷, Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), las Milicias Populares, un sector importante del Ejército de Popular de Liberación, el Movimiento Armado Quintín Lamé (MAQL), los Comandos Ernesto Rojas, la Corriente Renovación Socialista (CRS) y el Frente Francisco Garnica del EPL y con ello una convocatoria a la organización de una Asamblea Nacional Constituyente, en la que la gran mayoría de los movimientos insurgentes estuvieron movilizados⁶⁸.

La Asamblea Nacional Constituyente, derivó en la creación no sólo de un proyecto de Ley de apoyo a la reinserción de los militantes, sino a la creación de una nueva Constitución Política de la República, en el año de 1991, bajo la presidencia de Cesar Gaviria. La constitución daba garantías individuales a los que decidían abandonar la lucha en el panorama social, y garantías políticas con las cuales podían continuar la militancia y expresar sus intereses bajo la vía legal y vigilancia del Estado.

⁶⁷ En la actualidad este ex movimiento guerrillero está representado por un Partido Político del mismo nombre y está liderado por el político y ex Senador Navarro Wolf, quien fue el máximo dirigente del grupo guerrillero.

⁶⁸ Galaviz Armenta, Tania. 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). Tesis de Licenciatura en Estudios Latinoamericanos, UNAM. México, 2003; p. 8.

Es decir, que los procesos de negociación realizados han mantenido la constante de una amnistía con los movimientos guerrilleros, de acuerdo con los intereses y aspiraciones políticas de los movimientos, concretando una apertura política propicia para la creación de nuevos grupos políticos que operan en la legalidad, oportunidades de educación y trabajo para los ex-militantes, hasta la construcción de reformas que beneficien a los sectores de la población que defendían.

1.9.1. La Dicotomía Narcotráfico y Movimientos Insurgentes

El origen del narcotráfico en Colombia no hecha sus raíces en la tradición indígena o en las diversas costumbres de la población para su consumo, como en los casos de Bolivia y Perú, que han mantenido toda la costumbre de su cultivo y consumo con fines medicinales y ceremoniales. Colombia es una país, relativamente homogéneo en el que su población indígena, no alcanza el 15%, de la población total del país, y con ello el origen en el consumo de la hoja de coca, no se ha mantenido como un elemento central de la cultura indígena y de su cosmogonía, como en los casos de los otros dos países de la Región Andina.

Sin embargo, la inserción del narcotráfico en el conflicto colombiano, ha permitido que este sea considerado como uno de los factores más relevantes a la hora de entablar una mesa de negociación con alguna de las partes en conflicto. Es importante destacar el concepto de “Economía Política de Guerra”, ya que a partir de éste varios estudios sobre el conflicto colombiano han dado su opinión sobre las particularidades y aproximaciones a un posible cese al fuego o termino del conflicto o como es

natural una perpetuación de este por el cambio en la iniciativa política y social de los grupos en conflicto, debido una marcada corrupción en sus filas de mando.

Los actores de los conflictos crean una economía política de la guerra. La vida económica y social continua, aunque sea bajo un escenario de caos. Las necesidades de sanidad y educación, al igual que la producción y distribución de bienes y servicios básicos para la supervivencia no cesan de existir durante los conflictos armados. En la lucha por la supervivencia dentro de los conflictos violentos entran en juego, además, factores como las diferencias regionales que forman la base material para la reproducción de la vida social, cultural y comunitaria, los derechos humanos, las jerarquías sociales, las ideologías políticas, las tensiones ocasionadas por las desigualdades y las estructuras de clases sociales, y el uso del hambre y la ayuda internacional como armas de guerra.⁶⁹

Los grupos armados después de la Guerra Fría, que fungen como actores desestabilizadores del Estado en todo el mundo, en la actualidad, deben en buena medida su actuación armada a la explotación de recursos naturales o al cobro por extorsión a empresas o grupos dedicados a la explotación de estos recursos⁷⁰. Es importante destacar también, que la explotación de estos recursos o la extorsión además de ser sólo una de las múltiples operaciones que realizan como financiamiento, están relacionadas con los productos que representan por concepto, mayor ingreso al PIB para el país

⁶⁹ Aguirre, Mariano. prólogo a la edición española de Desarrollo en Estados de Guerra, Oxfam-CIP, Barcelona, 1998, p.6; Semprún, Jorge y Longué, Olivier, Geopolítica del hambre, prólogo, Icaria editorial, Barcelona, 1999 p. 14

⁷⁰ Pizarro, Eduardo. *Op. Cit.*; pp. 170-175. El autor pone de manifiesto el conflicto en Sierra Leona o el Congo por la utilización de los diamantes como combustible para mantener el conflicto armado interno; así mismo, la explotación de la madera, petróleo carbón, etc., en Asia, o en lugares donde se impulsan guerras civiles o conflictos internos.

en conflicto⁷¹, relación que esta explicada por la facilidad para la inserción de productos con alta demanda, no manufacturados al mercado internacional de procedencia ilícita.

Los ingresos obtenidos por estos grupos a la venta de los recursos o extorsión a las empresas por su explotación, genera rentas para la compra de armamento sofisticado e infraestructura necesaria para mantener el conflicto.

Dejando de lado el concepto de Economía Política de Guerra en su ámbito internacional, en Colombia los grupos armados, FARC, ELN y AUC, se encuentran en territorios con una baja o nula presencia estatal, con lo cual realizan sus operaciones sin mayor continencia por parte del Estado. De la misma forma, el narcotráfico, requiere de lugares en los que la presencia militar del Estado sea nula, para mantener los laboratorios y los cultivos ilícitos y en la mayor parte del territorio nacional estos espacios son controlados por la guerrilla o las autodefensas, lo que obliga a los narcotraficantes a pagar subvenciones por el mantenimiento de sus operaciones en el territorio de control guerrillero.

De la misma forma, los grupos guerrilleros en ocasiones proporcionan seguridad a los narcotraficantes para realizar sus operaciones y en otros casos los mismos grupos guerrilleros han incursionado en el cultivo y producción de estupefacientes como medio para obtener financiamiento y con ello mantener sus operaciones, lo que se denominaría en economía política un círculo virtual; círculo virtual para el conflicto. Los casos en los que se ha investigado el conflicto armado colombiano y el de otras naciones, desde el punto de vista de guerras civiles o conflictos de alta

⁷¹Coolier, Paul y Anke Hoefler. On Economic Causes of Civil War. Editado por Oxford Economic Papers, Vol. 50, No. 4. Boston, 1998; pp. 25-63.

intensidad, ha puesto de manifiesto la importancia de las economías de guerra, como medio para mantener el conflicto y en otros casos como el único interés manifiesto.

Por tanto existen grupos de opinión que sostienen que los grupos insurgentes en Colombia han trascendido de grupos armados al margen de la ley a grupos delincuenciales con lo que se ha degradado el origen real del conflicto colombiano⁷², y de la misma forma en los sectores más politizados de las FARC, se ve con temor la posibilidad de descomposición de la fuerza hacia el futuro, en la medida en que los lazos con la delincuencia común sigan creciendo. Esta misma preocupación se encuentra en comunicados y opiniones del jefe de la AUC, Carlos Castaño, en el que afirma que el narcotráfico ha ido carcomiendo algunos grupos regionales, en los cuales la motivación criminal ha sustituido a la política.

Por otra parte, una visión opuesta a la anterior de Alfredo Rangel, considera una mala apreciación intelectual ver estas actividades como un fin y no como un medio para su lucha; “cantidades ingentes de recursos que hoy maneja la guerrilla han ocasionado la distorsión de su imagen y naturaleza en muchos sectores que ven equivocadamente en los grupos insurgentes sólo un negocio (...). Nada más errado y peligroso en esta interpretación (...). La guerrilla ha hecho del dinero no un fin en sí mismo sino un medio, uno de sus principales recursos políticos y, obviamente, el sostén e impulsor de su capacidad bélica”⁷³.

Ante este debate, la única consideración razonable es que el narcotráfico se ha convertido en una de las actividades por las cuales el conflicto

⁷² Leal, Francisco. *Political crisis and drug trafficking in Colombia, two lectures*. Papers on Latin America, N° 21. Año 1991. Columbia University, The Institute of Latin American and Iberian studies, Columbia University, 1991; p. 13.

⁷³ Pizarro, Eduardo. *Op. Cit.*; p. 176.

armado en Colombia se ha degradado en su parte política a una parte sólo criminal, en algunas esferas que las mismas dirigencias armadas no pueden controlar de manera directa y a pesar de ello el conflicto armado ve en el narcotráfico un brazo fuerte de apoyo a las acciones bélicas. Lo que sin duda también ha aumentado la belicosidad de los enfrentamientos entre los grupos de guerrillas y los grupos paramilitares y los ataques contra el pueblo y a su turno el Estado contra los grupos guerrilleros.

1.9.2. El narcotráfico, la guerrilla y su influencia en el aparato estatal

Durante la década de los ochenta en Colombia, se vive la explosión de los carteles de la droga que se habían creado a lo largo de la década anterior y que habían comenzado a organizarse y a fortalecer sus operaciones de exportación de drogas ilícitas hacia Estados Unidos. Con el auge del narcotráfico, se generó el auge de los homicidios y de una nueva época de violencia en el país durante toda la década de los ochenta, principalmente originada por los grupos de seguridad conformados por los carteles para el control de la mercancía y la extorsión a mandos políticos que requiriera la maquinaria del narcotráfico para crear, mantener o fortalecer sus operaciones en el interior del país como hacia afuera.

El ex presidente Adolfo López Miquelsen, denominó a esta época “la Doble Guerra”, por las implicaciones que tenía para el Estado el conflicto armado con las guerrillas y a su turno el fortalecimiento del narcotráfico a lo largo del país. Esta guerra, debilitó algunas instituciones gubernamentales de carácter trascendental para el orden y la estabilidad del Estado; de manera particular el sistema de justicia, se había visto lesionado de manera seria

por la presencia débil y/o nula en algunas partes del país donde operaba los grupos guerrilleros y a su vez los laboratorios y sembrados de coca, amapola y marihuana.

Estas áreas geográficas comenzaron a tener niveles de impunidad, de tal forma que a mediados de la década de los noventa, la delincuencia tuvo el 90% de probabilidades de nunca llegar a ser castigada por el delito imputado⁷⁴. A su paso, los altos grados de impunidad fueron acompañados del crecimiento en la corrupción a servidores públicos encargados de impartir justicia, de tal manera que, el dinero de la droga logró filtrarse a las instituciones estatales, generando intimidación, corrupción y un debilitamiento del aparato judicial que facilitó la actividad criminal⁷⁵.

1.9.3. Seguridad Privada: El Paramilitarismo y los Señores de la Guerra “Warlords”

En un escenario de alta criminalidad, severa impunidad y una corrupción permeada en casi todos los ordenes de gobierno, la población busca hacer justicia en mano propia; esto es en la definición de Samuel Hungtinton, un Sistema Pretoriano, por el cual “los distintos segmentos sociales se enfrentan directamente para resolver los conflictos por la distribución del poder y los recursos, ante la ausencia de instituciones y cuerpos aceptados legítimamente para realizar funciones de intermediación y de reglas de juego para resolver el conflicto”⁷⁶.

⁷⁴ *Ibíd.*; p. 219.

⁷⁵ Sánchez, Fabio y Núñez Jairo. “Determinantes del Crimen Violento en un país altamente violento: el caso de Colombia”. En: Archila Neira, Mauricio. Economía, Crimen y Conflicto. Universidad Nacional de Colombia, Colombia, 2000;. *Op. Cit.*; p. 17.

⁷⁶ Hungtinton, Samuel. Political Order in Changing Societies. New Haven Yale University Press, 1968; p. 56.

En Colombia durante la década de los noventa frente al problema de la violencia generalizada, las élites colombianas, decidieron actuar ante el clima de inestabilidad e insuficiencia estatal, a través de la seguridad privada, dando origen a un número elevado de empresas de seguridad y vigilancia que llegó a duplicar el pie de fuerza con el que contaba la Policía Nacional. De la misma forma la privatización de la Seguridad Nacional, se acompañó del apoyo a grupos de limpieza social en centros urbanos, conformado principalmente por miembros de la Policía Nacional, para disminuir la tasa de criminalidad⁷⁷.

Es importante destacar que “la gestación de grupos paramilitares o de escuadrones de la muerte está íntimamente ligado con el grado de fortaleza o debilidad del Estado. En países en donde existe una estructura estatal débil, como son los casos de Perú, Guatemala y Colombia, las elites estuvieron dispuestas a sacrificar el monopolio de las armas para poder contrarrestar el desafío insurgente. Por el contrario, en los países con una construcción estatal más sólida, como son los casos de Chile, Argentina o Uruguay, son las propias fuerzas armadas que llevaron a cabo ese papel, de manera directa y sin mediaciones a través de escuadrones de la muerte o grupos paramilitares, sino como simples prolongaciones clandestinas e ilegales de las instituciones militares y los aparatos de seguridad.”

Otra modalidad en la conformación de frentes de seguridad privada en Colombia fue la creación de los grupos de autodefensa, que fueron creados por las elites rurales para mantener la seguridad en las zonas en las que los

⁷⁷ Los grupos de limpieza social, generalmente están constituidos por las esferas encargadas de realizar las labores de seguridad estatal, sin embargo, estas han operado de manera clandestina y al margen de la ley; la tendencia en la conformación de estos grupos obedece a la inteligencia e infraestructura financiada por el gobierno para actividades de seguridad regular y contingencia, pero que en escenarios con tasas de criminalidad alta, ejercen violencia sin temor a imputaciones o denuncias en contra de los derechos humanos, sin perjuicios directos para el Estado.

grupos guerrilleros constituían una amenaza por las acciones de extorsión, secuestro y abigeato⁷⁸.

Estos grupos armados nacieron en la década de los ochenta bajo el gobierno de Belisario Betancur, tras los tropiezos de las políticas y de los diálogos de paz, interpretando la incapacidad del gobierno para llegar a acuerdos de paz y no garantizar la seguridad en todo el territorio nacional⁷⁹.

El origen de la formación de grupos paramilitares en Colombia, se sitúa en la reactivación que tuvieron los grupos guerrilleros después de la constitución de la CGSB y la ola guerrillera que se provocó con la influencia de la revolución cubana, en 1969, y una segunda ola en 1979 con el triunfo de la guerrilla sandinista en Nicaragua; de la misma forma su origen geográfico se encuentra en el epicentro del conflicto rural colombiano, hacia la zona sur del país, en el estrecho que producen las Cordilleras de los Andes.

La razón jurídica que cobijo a estos grupos fue la de disposiciones legales en 1965 y 1968 que autorizaban a los ciudadanos a portar armas con un salvoconducto, en la intención de organizar a la ciudadanía para apoyar a las fuerzas armadas en la seguridad de los predios; de esta iniciativa surge la Asociación Campesina de Ganaderos y Agricultores del Magdalena

⁷⁸Cubides, Fernando. "Los Paramilitares y su Estrategias" en Reconocer la Guerra para Construir la Paz. Fondo Editorial CEREC, Colombia, 1999; p. 12. "En sus inicios fueron grupos de autodefensas patrocinados y financiados por propietarios de tierras que conformaban un ejército no superior a los 1000 hombres. Sin embargo, rápidamente pasaron de la contención a la ofensiva, para comenzar a atribuirse funciones propias del Estado, librando batallas en contra de la guerrilla a la vez que asesinaban a líderes de izquierda y a los denominados *amigos de la guerrilla*."

⁷⁹Pizarro, Eduardo. *Op. Cit.*; p. 118. En el marco jurídico colombiano no existe una política a favor de los paramilitares, ya que "el gobierno de Virgilio Barco derogó la Ley 48 de 1968, que autorizaba a las fuerzas armadas para conformar grupos de autodefensas (...)". De la misma forma mediante "el Decreto 1194 del año 1989, se establecieron penas de prisión a quienes financiaran o promovieran grupos paramilitares (...)".

Medio, fundada por Carlos Castaño (líder actual de las AUC), que en 1994 convocó a la Primera Conferencia de Grupos de Autodefensa y tres años después en la Primera Conferencia de Dirigentes de Grupos de Autodefensa constituyó a las AUC, conformada por una dirección única y un Estado Mayor Conjunto.

A la conformación de los grupos paramilitares a lo largo del territorio, se fue produciendo la presencia de “señores del narcotráfico”, que apoyaban a los hacendados en la lucha contra los impuestos de la guerrilla, y en otras ocasiones ellos financiaron la conformación de grupos paramilitares, como el caso del narcotraficante Gonzalo Rodríguez Gacha, quien se opuso al pago de gramaje a las FARC. Esto situó a los intereses de las elites paramilitares en una economía de guerra dominada por la política de los “Señores de la Guerra” o *Warlord*⁸⁰, que buscan esencialmente reemplazar al Estado y controlar el territorio, los mercados y las estructuras políticas⁸¹.

Finalmente estos grupos han entrado a diferentes regiones expulsando o disputando territorios con la guerrilla, a la vez que realizan asesinatos selectivos y masacres para intimidar a la población y despojar a la guerrilla del apoyo social o financiero que pueda ofrecer la zona en disputa. Hoy por hoy se han convertido en la organización armada inmersa en el conflicto colombiano a la cual se le atribuyen la mayoría de las masacres que ocurren en el país. Entre 1997 y 2001, más de 70 masacres fueron atribuidas a esos grupos⁸².

⁸⁰Mason, Ann. La Crisis de Seguridad en Colombia: Causas y Consecuencias Internacionales de un Estado en Vía de Fracaso. Revista Colombia Internacional, Vol 51, trimestre Enero-Abril 2001. Editado por El Centro de Estudios Internacionales (CEI) y el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Colombia, 2001; p. 91.

⁸¹ En un afán por buscar legitimidad política y social, los grupos paramilitares se han manifestado como un grupo de apoyo social ante las deficiencias del Estado central, con una fuerte tendencia hacia la derecha radical, evidenciada en sus acciones de limpieza social.

⁸² Sánchez, Fabio; Díaz, Ana María y Formisano, Michel. *Op. Cit.*; p. 14.

1.10. El Desbordamiento del Conflicto Armado en Colombia y la Alarma Internacional

El desbordamiento del conflicto armado se debió a la permeabilidad que tuvo y mantiene el conflicto armado en las fronteras y como este, se fue reinterpretando de cara a los acontecimientos de la nueva ola de la Seguridad Nacional, ante los ataques del 11 de Septiembre de 2001 en Estados Unidos. Es importante destacar que la alarma internacional fue encendida para el país ante la seria crisis de violación a los derechos humanos por el desplazamiento de los campesinos, así como, por el atropello a los derechos humanos por parte de todos los actores en conflicto, incluyendo a las fuerzas armadas, es decir una total deshumanización de la guerra en Colombia⁸³.

Este desbordamiento tiene un significado especial para la Región Andina, debido a que a partir de 1991, el país paso de producir el 18%, del total de hoja de coca en la región, para pasar a un 67%, en tan sólo ocho años, lo que dejaba una preocupación irremediable en la política nacional de países como Venezuela, Brasil y Ecuador, este último que nunca ha sufrido problemas con los cultivos ilícitos, pero que por desgracia comparte frontera con el país en su parte sur.

Por otra parte, el desbordamiento del conflicto hacia el hemisferio, considerando los nexos que existen entre narcotráfico, terrorismo y armas,

⁸³ La nueva Constitución de 1991, contemplaba la "Humanización de la Guerra", a través de la vigilancia a la protección de los derechos humanos, con la creación de un Defensor del Pueblo u "Ombudsman", y la creación de fondos económicos de apoyo a las víctimas de la violencia (en Galaviz Armenta); incentivaron el reconocimiento de los derechos humanos como algo inmerso en la cotidianidad y no ajeno a la población del país. Si bien se contemplo como una prioridad el respeto a los derechos humanos en la practica, el único actor que lo respeto fueron las Fuerzas Armadas.

en el conflicto interno colombiano; toma connotaciones especiales al producirse un viraje en la política de Seguridad Nacional de Estados Unidos y su apoyo al hemisferio para el nuevo combate hacia el terrorismo, y particularmente en el caso de Colombia hacia el narcoterrorismo; aunque no exista una política anti “narco-terrorista” como tal, si existe una política y programas de financiamiento para el combate al narcotráfico. Y después de los ataques del 11 de septiembre, existe una reidentificación de las prioridades en política exterior estadounidense, que remarca su acento en el predominio de estrategias militares, y en la polarización de Estados en el Sistema Internacional similar al contexto de Guerra Fría⁸⁴, a través de elementos como Nación aliada o enemiga, justicia infinita o cero tolerancia.

El conflicto armado en Colombia ha traído diferentes implicaciones, desde la crisis de seguridad interna dada por factores sociales, y la desestabilización de las instituciones de impartición de justicia y perjuicios al monopolio de la fuerza por el Estado, ha derivado en una imagen poco favorable para el país que no sólo a sido producto de una explosión mediática mal manejada, sino de temores en la derivación de un conflicto mayor, y a su paso una transferencia de estos deterioros a otras naciones en las que los actores o condiciones del conflicto colombiano pueden penetrar y establecer nichos de relación y alianzas tácitas para el tráfico de drogas y otros insumos de la economía de guerra.

Tal es el caso de México, quien a finales de la década de los noventa comienza a experimentar un aumento en el número de carteles que operan con miras hacia Estados Unidos, producto de esta relación un tanto enfermiza se habló de una “colombianización” de los Estados adyacentes al problema de las drogas o con una relación directa con el tráfico de drogas,

⁸⁴Tickner, Arlene. En Mason, Ann. *Op. Cit.*; Vol. 53; p. 103

en las variables de oferta y/o demanda. Raúl Benítez, de la Universidad Nacional Autónoma de México, en su ponencia “México-Colombia: Problemas estratégicos de la relación bilateral a fin del siglo⁸⁵”, expone el fenómeno de la “colombianización” de la siguiente forma:

“La decisiva influencia sobre la economía de los beneficios de las ventas de cocaína, la penetración de los carteles de la droga en los sistemas político y judicial, la creación de una base social de apoyo al narcotráfico, la presencia permanente de grupos armados de la izquierda y los traficantes. En suma, la “colombianización” es la pérdida de la soberanía del Estado con respecto al control del territorio, la economía, la base social de apoyo, y la presencia de ejércitos autónomos con respecto al Estado con un gran poder de fuego”.

El temor a la colombianización y la dispersión del conflicto como *Balloon Effect*⁸⁶, es decir, a la par de la lucha contra el tráfico de drogas, continúa el constante crecimiento de la demanda en el consumo de la misma. De manera analógica, esto se puede ejemplificar como un globo; si este es oprimido en un punto el aire se desplaza a otro. Lo negativo de este efecto para el caso colombiano es que no sólo se desplaza el cultivo ilícito, sino también se genera un desplazamiento del tráfico de enervantes, la violencia y el consumo hacia otras áreas y países.

⁸⁵ Benítez, Raúl. México-Colombia: Problemas estratégicos de la relación bilateral a fin del siglo. Memorias de la *Conferencia Poder Militar y Guerra Ambigua: el Reto de Colombia en el Siglo XXI*, de la Escuela de Guerra de Estados Unidos (USAWC), diciembre 10-11 de 1998. En *Análisis Político* No. 36, Instituto de Estudios Políticos y de Relaciones Internacionales (IEPRI), de la Universidad Nacional de Colombia. Colombia, 1998; pp. 69-81.

⁸⁶ Pizarro, Eduardo. *Op. Cit.*; p. 187.

1.10.1.La Crisis “Samper” de 1995

En el año de 1996, en Colombia se inició un proceso de investigación judicial conocido como Proceso 8000 a la campaña para la presidencia de la república de Ernesto Samper Pizano, debido a que existía evidencia de que ésta había sido apoyada en buena parte con dinero del narcotráfico. Al respecto, el periodo de gobierno que vivió el país durante los años que van de 1995 a 1998, con Ernesto Samper Pizano en la presidencia, fue uno de los periodos más críticos en la relación de Colombia con la comunidad internacional y particularmente para las relaciones bilaterales con Estados Unidos.

El Proceso 8000 tuvo dos impactos en la vida política del país. El primero, fue el de deteriorar en un sentido absoluto la imagen del gobierno de cara a las negociaciones con las FARC, para un posible cese al fuego. El segundo impacto, fue la relación que existió entre el deterioro de las negociaciones y el aumento de la hostilidad y el fortalecimiento de los grupos insurgentes, en la medida en la que los reflectores mediáticos fueron colocándose ante la grave crisis económica y social que vivió el país, y como este impacto mediático desprestigió el aparato estatal colombiano, en su relación de seguridad/capacidad y soberanía.

La mediatización internacional ante el conflicto en Colombia, abrió las puertas a su internacionalización, lo cual no sería tan desfavorable si existiera algún tipo de mediación del Estado. En ese período, la mediatización del proceso 8000 y la internacionalización del conflicto, ocasionó el entorpecimiento y la tensión en el curso de la Política Exterior Colombiana, llegando a negarse la visa de turista hacia Estados Unidos,

para el presidente Ernesto Samper y la descertificación en el año de 1997⁸⁷, por parte de Estados Unidos, hasta que el gobierno no mostrara una fortaleza real ante los problemas de narcotráfico, y la permeabilidad en sus instituciones, el mantenimiento del monopolio de la fuerza y la crisis de derechos humanos.

Con el ánimo de disminuir los focos rojos ante el conflicto y la inminente crisis humanitaria, el presidente Ernesto Samper promovió, en 1995, la ratificación del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra, relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales, con lo cual los movimientos insurgentes se comprometían a respetar a todas las personas que no participan directamente en las hostilidades y a detener toda acción que atentara contra la vida y la integridad corporal de las personas, los atentados, las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido.

De la misma forma en el año de 1996, a petición del gobierno colombiano, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos abrió una oficina en Colombia, con la finalidad de apoyar y asesorar al gobierno del país en la aplicación de políticas para la protección de los derechos humanos.

Sin embargo, el conflicto armado persistió en las mismas condiciones de guerra y a su turno se creó una deslegitimación total del gobierno de Ernesto Samper, que se mantuvo hasta la elección del siguiente presidente en 1998.

⁸⁷Tickner, Arlene. En Mason, Ann. *Op. Cit.*; p. 100.

1.11. La Erosión Progresiva del Estado Colombiano

Al respecto existe una categoría de análisis que utiliza Paul Oquist, para definir el periodo de la década de la violencia en Colombia, dado por la crisis de las instituciones gubernamentales para garantizar la soberanía y mantener la legitimidad del Estado. El autor circunscribe a la crisis de la violencia en Colombia a partir de 1948, de acuerdo al panorama político y social y la crisis de sus instituciones como un “Colapso Parcial del Estado”, en el que la garantía de gobernabilidad se había desvanecido de manera parcial ante el conflicto partidista y el uso ilegítimo de la violencia para contener a la base social y hacer mandato las instrucciones del gobierno en turno; de la misma forma al turno de esta crisis, hubo instituciones de tipo social que soportaron la caída de la estructura estatal y que apoyaron el fortalecimiento desde la sociedad del ideario colectivo institucional o *Statehood*, definido como la reunión de elementos que constituyen el *status* o que brindan el reconocimiento de la condición de Estado.

El *Statehood* colombiano en la década de los noventa sufre críticas en relación a su crisis, referidas por la condición de deterioro del país, el derrumbe de las instituciones gubernamentales y la creciente incapacidad del Estado para garantizar la seguridad, así como la pérdida de derechos soberanos⁸⁸ y una “casi-cesión” dada por el gobierno de Ernesto Samper en el año de 1997, de una área desmilitarizada otorgando el reconocimiento de la jurisdicción *de facto* a las FARC; estas acciones evidencian una clara erosión del aparato estatal que definieron el grado de consolidación del Estado o *Stateness*, poniéndolo en una situación más vulnerable.

⁸⁸ Mason, Ann. *Op. Cit.*; Vol. 51; p. 90

Ante esta erosión del Estado, existen dos visiones paralelas y divergentes. Por una parte la erosión del Estado parcialmente evidenciada en los años noventa, ante la crisis en instituciones clave para el *Stateness*, como la justicia y la seguridad, por las altas tasas de criminalidad, producto de la doble guerra en los años ochenta; así mismo, las insuficiencias de la Policía Nacional por la corrupción a todos los niveles, experiencias de autoritarismo y represión, robo, limpieza social y masacres, poniendo de manifiesto un desprestigio y deterioro de la institución policial.

De la misma forma, la erosión en las instituciones judiciales producto de una alta violencia que permitió un grado de arbitrariedad provocado por los mismos actores de la violencia, llegando a permitir que aumente el grado de criminalidad ante un clima de impunidad⁸⁹.

Por último, la erosión parcial es acompañada por el número de grupos desestabilizadores que desafían la autoridad del Estado y el número de ciudadanos que cuentan con un arma, así como los vacíos de la presencia estatal o administración pública en áreas del país.

La otra visión veía al Estado colombiano, como un Estado en vía de fracaso, que originalmente reconoce sus deficiencias, identificadas con el clima de violencia y los períodos de conflicto partidista; además, del número de actores estatales y no estatales inmersos en el conflicto, complicando

⁸⁹Fajnzylber, Pablo. En Pizarro, Eduardo. *Op. Cit.*; p. 219. “los resultados muestran que bruscas caídas en la economía y otros shocks no económicos, tales como un aumento en el tráfico de drogas como ocurrió en Colombia en los años 70, pueden disparar la tasa de criminalidad. Los resultados econométricos también sugieren que el crecimiento de las tasas de criminalidad pueden sentirse mucho tiempo después del shock inicial –los países pueden verse envueltos en la ola criminal (Crime Wave). La implicación política de estos resultados es que se debe actuar para contener las oleadas criminales, sino un país puede verse envuelto en una tasa excesiva de altas tasas criminales”.

aún más su solución y ocasionando un fisura del aparato estatal que lo conducía al colapso.

Los elementos de discusión involucrados para entender el posible colapso del Estado colombiano, estaban definidos por la nueva dinámica de la Seguridad Nacional ante los ataques del 11 de septiembre, la lucha anti terrorista y la incapacidad del Estado para ejercer la autoridad y soberanía ante actores fuera del estado, como la guerrilla, paramilitares y narcotráfico, que incidían en el conflicto armado, así como la economía globalizada, y la inserción tardía de Colombia en el plano económico internacional a principios del siglo XX. Además del abandono del modelo de sustitución de importaciones y la baja rentabilidad del capital, que llevaron a políticas austeras de gasto público, privatizaciones, descentralización del gasto a favor del capital foráneo, provocando la reducción significativa de la capacidad reguladora y administradora del gobierno central.

En esta óptica, las dos visiones coinciden con la desmovilización de los elementos prioritarios del *Stateness* colombiano, aunque la primera lo dirija a un escenario de crisis totalmente nacional; la otra visión se enfoca de un escenario nacional en crisis hacia una permeabilidad del resto del Sistema Internacional dado por la dinámica globalizadora. Debe destacarse que ante las dos perspectivas, la constante es la debilidad de las instituciones y en general del aparato estatal, de cara a reunir las condiciones necesarias para ganar espacios estratégicos y reconvertir la posición del Estado y sus instituciones para reducir y dominar el conflicto armado interno.

CAPÍTULO 2.SEGURIDAD INTERNACIONAL Y TRASLADO DE COSTOS POLÍTICOS, LA RESPUESTA DEL ESTADO COLOMBIANO

"La unidad de nuestros pueblos no es simple quimera de los hombres, sino
inexorable decreto del destino"
Simón Bolívar

2.1. Seguridad Internacional, Problemática y Perspectiva del Estado Colombiano.

En el primer capítulo se valoraron los diferentes episodios que pudieron conducir al Estado colombiano a un eminente fracaso, desde la perspectiva nacional y desde una visión regional; sin embargo, la característica más próxima a la definición del Estado colombiano es la debilidad y no el fracaso, de tal forma, que se puede asumir que el Estado colombiano no tuvo la solidez institucional adecuada para soportar la evolución del sistema internacional. Esto se explica a través de tres causas que además coadyuvan a explicar por qué el Estado puede denominarse “débil”, la primera se encuentran en la reestructuración política global; la segunda, es el cambio de las definiciones y los referentes de Seguridad Nacional y la tercera característica es la globalización económica⁹⁰.

⁹⁰En entrevista hecha al Ministro de Defensa, Rafael Pardo, este señaló que “por el reordenamiento del mundo y por el reto de las naciones para construir un modelo dinámico, justo, equilibrado y moderno para darle forma (...), los planes de defensa y seguridad deben ser sometidos a revisiones que respondan a ese reto (...) armonizar

Estas tres causas suponen una modernización de todo el sistema internacional, que obliga a entender cambios evolutivos en las conductas de los países o en general de los actores inmersos y/o vinculados con el sistema internacional; de la primera causa, su origen está en el fin de la bipolaridad y la reorganización de la balanza internacional (status quo y equilibrio militar), que propicio la reestructuración política pasando de un esquema de dominación militar preeminente, a un esquema de dominación económico-militar intermitente, así como, la generación de nuevos actores en la arena internacional con poder y capacidad estratégica, conformada no sólo por la concentración militar, sino por el desarrollo económico y la capacidad industrial.

Al fin de la guerra fría se eliminó también la pugna entre las superpotencias por mantener dominio sobre áreas geográficas de influencia estratégica, lo que permitió en muchos casos soluciones negociadas como en El Salvador con las guerras de baja intensidad y la política de *roll back*, permitiendo la actuación de redes sociales nacionales en la resolución del conflicto y el despliegue de actores internacionales con calidad moral y legitimidad como el Sistema de Naciones Unidas u organismos interamericanos.

Pero esta última característica también es significativa para el sistema internacional, por que supone la reubicación de la autoridad estatal⁹¹, impactando las estructuras domésticas de autoridad del Estado, sobre todo en los países del tercer mundo, en los cuales los criterios de desempeño

planes internos y sincronizar las acciones internacionales"; El Clavo en Internet, 07 abril de 2006, <http://www.elclavo.com/?p=172>.

⁹¹Rosenau, James. En Mason, Ann. *Op. Cit.*; vol. 51; p. 93.

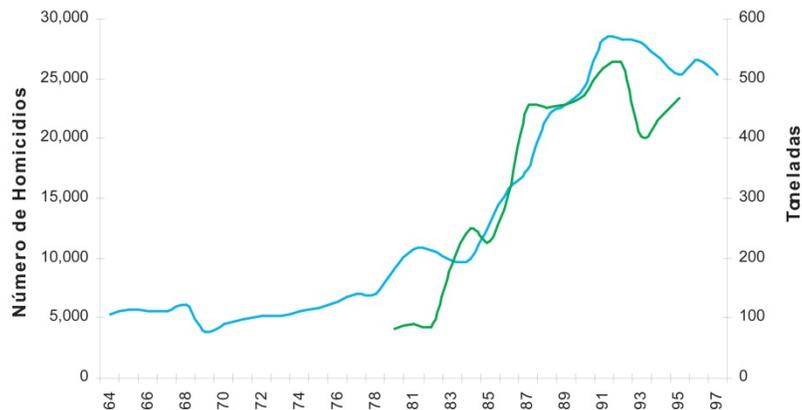
relacionados con las necesidades básicas, el desarrollo económico y la seguridad reemplazaron las fuentes tradicionales de autoridad.

De manera específica y en el escenario de tensión colombiano, se puede relacionar los intereses de los paramilitares, guerrilleros y narcotraficantes que actúan en territorio nacional y que desafían directa y violentamente la autoridad estatal, además de esto la incapacidad de respuesta del Estado colombiano, ineficiente para suministrar servicios de seguridad y oportunidades a varios sectores de la sociedad disminuyendo su influencia moral, con lo cual la sociedad reorientó su percepción de legitimidad hacia actores con mayor autoridad, incluyendo a quienes actúan al margen del Estado, como, los propios paramilitares o la guerrilla.

De forma paralela, el fin del conflicto este-oeste también dio paso a una nueva agenda de temas prioritarios, en los cuales Estados Unidos, debía tomar atención a los derechos humanos y el narcotráfico; estas dos variantes en la agenda internacional de Estados Unidos, se instauraron como problemas de Seguridad Nacional Estadounidense, favoreciendo de forma incierta la posición de Colombia en la agenda de Política Exterior de Estados Unidos, ya que Colombia ante el conflicto armado y la dicotomía de la guerrilla y el narcotráfico padecía de los dos males, esta singular característica provocó que el Congreso de Estados Unidos destinara recursos para el combate al narcotráfico y el respeto a los derechos humanos en territorio colombiano, y en toda la extensión de la Región Andina.

La reubicación de la autoridad y la preeminencia de temas estratégicos en la Política Exterior Estadounidense, provocaron que la estructura estatal colombiana se expusiera de manifiesto como una estructura débil e imposibilitada para atender las necesidades de protección y seguridad social que requería la ciudadanía.

Gráfico No. 3.
Homicidios y Narcotráfico



Fuente: Ministerio de Defensa de Colombia

La segunda causa fue la redefinición del concepto de seguridad y los referentes que la explican, que implica la necesidad de entender que el termino “seguridad” se ha convertido en un concepto de carácter político de gran envergadura, y los desacuerdos sobre los prerrequisitos y sus medios para conseguirla, son materia constante de amplios debates políticos y académicos⁹². Esta discusión rara vez se restringe a la capacidad que tiene

⁹² Rockwell, Richard C. y Moss, Richard. En Quezada, Sergio Aguayo y Bagley, Bruce (Comp.). En Busca de la Seguridad Pérdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana. Editorial Siglo XXI, México, 1990; p. 65. Al respecto es importante resaltar que aún no existe una definición uniforme sobre los prerrequisitos y medios de la Seguridad

un Estado Nación de defender sus fronteras de ante amenazas de invasión extranjera.

En el contexto del orden internacional y de gobernabilidad, la crisis colombiana acentúa dos importantes aspectos de las nuevas formas de violencia e inseguridad global que han remplazado la competencia de las superpotencias: los Estados débiles como se planteó al inicio, y la compleja interacción entre seguridad doméstica y seguridad externa⁹³.

La autoridad moral del Estado se traslada a otras instituciones u organizaciones nacionales y/o internacionales, lo que limita la autoridad y actuación del aparato estatal y traslada, también, acciones que son tarea del Estado, llevándolas a entidades extra estatales que cuentan con autoridad moral. Sin embargo, en esta complejidad es necesario atender a tres componentes que conforman la Seguridad Nacional; el primero, es la interpretación del Estado como agente, en la cual se supone que al no existir un entidad más adecuada para la tarea de brindar seguridad, este debe realizarla; pero en el análisis no tradicional y más realista, el Estado no fue creado para garantizar la seguridad de la sociedad como fin último, ya que la comunicación entre el Estado y la sociedad y la representación y asimilación de las necesidades básicas a satisfacer no es la misma, la explicación es definida como el “problema del agente y el principal”⁹⁴, su utilidad es clara, los requerimientos de seguridad no serán los mismos para

Nacional ya que este se encuentran en el epicentro del debate científico social, con el fin de establecer la líneas generales que lo conviertan en una disciplina con objeto de estudio concreto y que a su vez coadyuve a las relaciones internacionales en la explicación, interpretación, evaluación de los fenómenos que constituyen la relación entre naciones y actores del sistema internacional.

⁹³Mason, Ann. *Op Cit.*; p. 82.

⁹⁴Bendor, Jonathan. Review article: formal models of bureaucracy, British Journal of Political Science, vol. 18; pp. 353-395.

la sociedad que conforma a la Nación y los requerimientos para el Estado y su estructura.

El segundo, es la protección de los legítimos intereses nacionales, lo que supone que cada Estado es juez final de sus propios intereses nacionales, lo que es causa potencial de conflicto, por ejemplo los intereses legítimos nacionales para Colombia no son los mismos que para Estados Unidos y la diversidad de intereses públicos, en el contexto interno y de intereses nacionales, en el contexto externo, genera dificultades al momento de defender o asegurar una postura o directiva nacional ante asuntos que pueden ser totalmente domésticos.

El tercer componente, es en concreto el origen de la amenaza, o el dilema propio de la seguridad, ya que las acciones de seguridad de un Estado se convierten en riesgos para otros, afectando los principios de soberanía y legitimidad del Estado.

Una breve digresión teórica permite conocer la oposición de intereses en el panorama colombiano de Seguridad Nacional, sin que a este se le haya sumado el factor económico, que como bien se sabe es dominante en las relaciones internacionales actuales, ya que este induce a la presión político social, sin dar muestra de algún tipo de dominio militar. Por lo tanto, la tercera causa de la debilidad nacional colombiana, es entonces la economía globalizada, que tuvo impactos importantes para el sistema económico financiero colombiano, en la década de los noventa, en la cual el país tuvo la necesidad de sustituir el modelo de industrialización de sustitución de importaciones, lo que obligo a una reestructuración económica radical que involucro al sector público para atender al principio de competitividad global. La contracción económica generó más disparidad

entre la población y ocasionó espacios entre la clase más pobre y vulnerable, con lo cual se le permitió a la guerrilla actuar y cohesionarse en dichos espacios para obtener autoridad legítima⁹⁵.

2.2. La Política del Garrote y la Zanahoria y la Política de Doble Carril

La alusión dada en este apartado a la política emprendida por el gobierno norteamericano, en la década de los sesenta y principios de los setenta, hacía la región sur y centro de América Latina, se debe particularmente a que en ese momento la política exterior estadounidense se desarrollaba en dos sentidos; el de apoyo financiero a países subdesarrollados con la finalidad de mantener o desarrollar alianzas estratégicas que favorecieran el comercio y por el otro lado a la presión que daba el aparato de defensa e inteligencia estadounidense a los regímenes políticos que no tenían el control social y político nacional, en otras palabras aquellos Estados en los que grupos sociales organizados directamente reconocidos y en oposición al quehacer político, social, comercial de occidente, promovían la visión del otro polo político ideológico, bien fuese el socialismo o la izquierda o el propio comunismo en cualquiera de sus etapas.

Dos décadas después durante la administración del Presidente colombiano Andrés Pastrana Arango, el Departamento de Estado y Defensa de Estados Unidos realizaron acciones de forma paralela en apoyo al gobierno colombiano. Sin embargo, es pertinente referirse a las singularidades de la política de “Doble Carril” y como esta guarda identidades con la política del Garrote y la Zanahoria, emprendida por Estados Unidos en América Latina para mantener el *status quo* y la influencia político militar en la región.

⁹⁵ Mason, Ann. *Op Cit.*; p. 95.

En sentido estricto y desde la crisis bilateral de 1995, con el ex presidente Samper, el Estado colombiano evidenció los altos niveles de corrupción y permeabilidad que tenía el aparato estatal, así como la debilidad de su estructura institucional. Este hecho permitió a la clase política y militar de Estados Unidos dirigir sus opiniones y formular acciones que “detuvieran” la amenaza a la vida democrática en América Latina.

Llamada política de “Doble Carril”, ya que por una parte el Departamento de Defensa realizó estrategias de apoyo y acción en correspondencia con la política de Seguridad Nacional y sus definiciones prácticas, fortalecimiento de programas militares, establecimiento de nuevas bases militares en zonas de influencia, etc.; y por otra parte, el Departamento de Estado, estableció relaciones diplomáticas activas con actores que dadas las circunstancias y la coyuntura política y social podían coadyuvar en los procesos de negociación y fortalecimiento del Estado subdesarrollado y/o en crisis latinoamericano, estrategia que alude también a la política de *roll back*, por la cual el gobierno estadounidense ejercía una fuerte influencia en los asuntos domésticos que eran de repercusión exterior, y mantenía un estado de alerta activo para cualquier eventualidad que no pudiera ser controlada por el Estado al que se le prestaba el apoyo.

En el escenario colombiano, esta política se desarrolló a través del Departamento de Estado con negociaciones con grupos al margen del Estado colombiano; un caso muy particular fueron la serie de reuniones realizadas entre Raúl Reyes, líder y vocero internacional de las FARC, y el Subsecretario de Estado para Asuntos Andinos, Philip Chicola. La importancia de la estrategia reside en que el propio Departamento de Estado desde 1997 incluyó a las FARC y al ELN en la lista bianual de movimientos considerados como terroristas, y que para esa fecha la

relación con el Jefe del Estado colombiano estaba totalmente congelada, por lo cual no se podía insinuar un trabajo logístico diplomático con los grupos “rebeldes” colombianos.

Por otro lado, y bajo la dirección del Departamento de Defensa a cargo de la entonces Secretaria Madeleine Albright, se busco fortalecer y reestructurar al ejército y la policía con el fin de profesionalizarla y reducir los repliegues militares y el ataque a los derechos humanos de forma sistemática. En esencia las dos iniciativas pretendían el fortalecimiento institucional de la política del “garrote” y la “zanahoria” o la paz.

2.3. La Cooperación en la Lucha Contra las Drogas y el Apoyo internacional hacía el Estado Colombiano

Desde una perspectiva nacional, Colombia en la transición hacia el siglo XXI mantenía problemas estructurales de la década de los noventa, como el restablecimiento del estado de derecho, la revalidación y consolidación de lo público, la defensa de los derechos humanos, la reafirmación del principio básico de convivencia, el establecimiento de la eticidad pública y privada y por supuesto la erradicación de la criminalidad organizada⁹⁶.

Sobrepasando estos problemas de carácter estructural, el país enfrentaba también los retos del nuevo orden económico mundial; sin embargo, la encrucijada para el gobierno colombiano era asumir los desafíos de la globalización, y a la par resolver el conflicto interno.

⁹⁶ Ramírez Ocampo, Augusto. “El papel de la comunidad internacional en Colombia”. En ConciliationResources 2004, <http://www.c-r.org/our-work/accord/colombia/spanish/index.php>. Según el Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Colombia se encuentra aún en el lugar 64 de rezago en desarrollo sustentable.

Pero desde la perspectiva internacional era necesario destacar un hecho relevante que al ser sumado al contexto internacional daría una nueva configuración a la política internacional; los nuevos asuntos (*issues*) del Sistema Internacional en la cooperación en la lucha contra el narcotráfico se eliminaron después del 11 de septiembre y los ataques de las torres gemelas; estableciendo parámetros iguales en el reconocimiento dado a un grupo terrorista, como a cualquier otro grupo al margen de la ley. Este hecho caracterizó el nuevo trato que Estados Unidos y la Unión Europea dieron a Colombia en la lucha contra el narcotráfico, y como se confundió con esta lucha por el fortalecimiento institucional y la defensa de los regímenes democráticos⁹⁷.

Así pues, la cooperación para Estados Unidos se centro en la Doctrina de la Guerra Preventiva y la búsqueda por un mundo unipolar; trascender de la disuasión y la contención a la eliminación de los actores desestabilizadores del sistema internacional, que contemplaba la erradicación forzada de los cultivos ilícitos y la convergencia entre guerra antiterrorista y guerra antinarcóticos. Entre tanto la Unión Europea consideró necesario mantener una política multilateral para acceder a la negociación del conflicto armado, además una erradicación manual y voluntaria de los cultivos ilícitos y ante todo la corresponsabilidad internacional frente al problema de las drogas.

Las palabras de la Ex Secretaría de Estado durante la administración Clinton, resumen la postura de Estados Unidos ante la Región Andina y particularmente hacía Colombia; en ese mismo artículo define que los problemas de seguridad del Estado colombiano “van más allá de sus

⁹⁷Vaicius Ingrid y Adam Isacson. “The war of drugs meets the war of terror. The United State’s military involvement in Colombia climbs to the next level”. International PolicyReport, febrero de 2003; en: www.ciponline.org-colombia-0302ipr.pdf

fronteras y tienen implicaciones para la seguridad y la estabilidad regional”, con lo cual, el reconocimiento a la crisis de seguridad regional es percibida también como un problema para la seguridad Estadounidense y por tanto mediatizado como un asunto de carácter hemisférico.

“La policía nacional colombiana está fumigando y capturando importantes cantidades de cocaína y heroína. Pero la producción de coca está en aumento, las organizaciones de drogas están bien armadas y bien financiadas y el sistema judicial de Colombia está plagado de corrupción (...) el éxito no será inminente, pero el progreso es posible si el gobierno cuenta con respaldo internacional.”⁹⁸

Es ineludible reconocer que una buena parte del problema del narcotráfico se origina en América del Sur⁹⁹, principalmente en Colombia¹⁰⁰, Bolivia, Ecuador y en menor medida en Perú. Asimismo, la mayor parte de la droga producida en la Región Andina es distribuida en Estados Unidos, haciéndolo el mayor consumidor de drogas en el mundo, obligando a este país a sumarse al combate contra el narcotráfico desde la perspectiva no sólo preventiva hacía el interior del propio país, sino en el apoyo a países que la producción.

⁹⁸ Albright, Madeleine. “Los Estados Unidos y otros amigos deben ayudar a Colombia”. El Clarín, 11 de Agosto 1999. <http://www.clarin.com/diario/1999/08/11/i-01501d.ht>

⁹⁹ El comercio de sustancias ilegales se mantiene sin disminución en el “triángulo asiático”, y éste abastece gran parte del mercado de sustancias en Estados Unidos y Europa; además el desarrollo y producción de nuevas drogas como las metanfetaminas tienen un mercado y origen en Norteamérica.

¹⁰⁰ Pizarro, Eduardo. *Op. Cit.*; p. 186. Para el año de 1999, Colombia producía el 67% de cocaína en la región, alrededor de 520 toneladas de 765 toneladas en toda la región.

Sin embargo, desde el inicio de las estrategias de apoyo y cooperación a Colombia, sólo Estados Unidos se mostró dispuesto a apoyar económica, militar y técnicamente al gobierno en la lucha contra las drogas¹⁰¹.

2.3.1. La Cooperación Internacional en el Proceso de Paz y el Principio de Corresponsabilidad en el Combate al Narcotráfico

Como se comentó anteriormente, Colombia vivió un deterioro de su imagen nacional y de su capacidad estratégica (soberanía), para mantener el orden al interior de su territorio, a tal punto que el conflicto armado nacional transgredía en ocasiones el bienestar de las fronteras vecinas. A pesar de ello antes de 1998 hubo una limitada participación internacional en los procesos de paz; permitiendo que el M-19, fuera el único grupo guerrillero que haya tejido vínculos en el área internacional para una red de actores no gubernamentales con autoridad moral y prestigio internacional con el propósito de firmar el Acuerdo de Paz de 1989 entre el Gobierno colombiano y el M-19, fungiendo como testigo la Internacional Socialista, que además asumió la responsabilidad de certificar los acuerdos de paz con el Ejército Popular de Liberación (EPL).

Durante el período que se denominó la “Crisis Samper”, los índices de violencia aumentaron de manera increíble y el Estado fue perdiendo el control de amplias zonas del territorio nacional, dedicadas al cultivo, procesamiento y producción de sustancias ilegales, lo que significó para los

¹⁰¹ Cuervo, Jorge Iván. “¿Colombia en la OTAN? No, no es un chiste”. Actualidad Colombia, Boletín Quincenal, Edición 430, mayo 30 a junio 12 de 2007. <http://www.actualidadcolombiana.org/boletin.shtml?x=1323>. “Colombia es un aliado estratégico de Estados Unidos en el continente americano. La lucha contra el terrorismo y la guerra contra las drogas son los temas que interesan a Washington para apoyar a Colombia militarmente.”

guerrilleros, narcotraficantes y paramilitares un aumento en sus ingresos. Sólo durante este período el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) tuvo un papel importante en promover las normas humanitarias internacionales. Gracias a la acción del CICR, con aceptación del gobierno y en aplicación del Derecho Internacional Humanitario, se llevó a cabo en 1997 la liberación de los 72 soldados e infantes de Marina privados de la libertad por las FARC¹⁰².

Fue sólo hasta que el presidente Andrés Pastrana llegó al poder en 1999, que se difundió una solución política negociada al conflicto armado, a través de una “Diplomacia para la Paz”, con la que argumentaba una inminente internacionalización del conflicto. Es decir, ante una situación que comenzaba a entenderse como una amenaza a la paz y la seguridad regional y hemisférica. Así pues, el gobierno colombiano optó por la “internacionalización de la paz”, solicitando el conocimiento, la comprensión y la cooperación de la comunidad internacional en la solución de los problemas surgidos de las causas y los efectos del conflicto armado.

De esta declaración se organizó un grupo de países amigos y organismos internacionales, por acuerdo del Gobierno, las FARC y el ELN, que quedó constituida por 26 países y los delegados especiales del Secretario General Naciones Unidas y la Unión Europea; los países más destacados fueron: Canadá, Cuba, España, Francia, Italia, México, Noruega, Suecia, Suiza, Venezuela, Cuba, España, Francia, Noruega y Suiza. Estas comisiones se desempeñaron durante el proceso de negociación de 1999 y 2000 como testigo neutral, pero en momentos claves asumió funciones de facilitador y mediador.

¹⁰² Ramírez Ocampo, Augusto. *Op. Cit.*; p. 12.

Por otra parte desde 1999, el Secretario General de la ONU nombró a Jan Egeland como Asesor Especial para Colombia, abriendo un escenario en el que las Naciones Unidas han jugado un papel importante pero difuso en las negociaciones de paz, tanto con las FARC, como con el ELN. Durante el gobierno de Pastrana, las partes aceptaron la intervención de las Naciones Unidas, otorgándole un papel poco formal que no puede catalogarse ni como facilitación ni como mediador. Esta ambivalencia condujo a que los múltiples esfuerzos del asesor especial fueran a veces ignorados cuando en repetidas ocasiones se rompían las conversaciones. Sin embargo, sin la participación del asesor especial y en particular de Naciones Unidas, las negociaciones probablemente habrían fracasado desde el principio, al no existir un organismo que legitimara de manera franca el clima de negociación que se necesitaba.

2.4. La Iniciativa Regional Andina (IRA)

Durante la Tercera Cumbre de las Américas celebrada en Québec, Canadá, el presidente George W. Bush se reunió con los representantes de los países andinos para atender el problema del narcotráfico y los problemas de seguridad regional¹⁰³. Para ayudar a los países andinos, la administración “Bush” solicitó 883 millones de dólares en el año fiscal 2002 para el financiamiento de asuntos internacionales con el fin de establecer instituciones democráticas y ayudar al desarrollo, al igual que para

¹⁰³ Hoja informativa de la Casa Blanca, 21 de abril de 2001 en: <http://usinfo.state.gov/esp/Archive/2005/Jan/12-864945.html>

programas contra las drogas ilícitas en los siete países incluidos en la iniciativa, además de la ayuda a Colombia¹⁰⁴.

A partir de 2002 la estrategia denominada Plan Colombia se amplió a través de la figura de la Iniciativa Regional Andina¹⁰⁵, la cual también abarca a Ecuador, Perú, Bolivia, Brasil, Venezuela y Panamá. La denominación estratégica se debió a dos hechos, el primero es la preocupación de Perú, Ecuador y Panamá, como países fronterizos, sobre el conflicto armado en Colombia y la imposibilidad de estos gobiernos para contenerlo en caso de que tocara sus fronteras; el segundo, se debe al llamado *balloomeffect* inverso, que bajo la posibilidad de un desarrollo positivo de las acciones de interdicción y disminución de cultivos en territorio colombiano obligaran a que los cultivos y sus actores migraran a los países de la zona, incluso que llegaran a instalarse en países que nunca habían sufrido de dicha problemática, como Venezuela y Ecuador.

2.5. El Narcotráfico Regional y el Terrorismo Colombiano

Es evidente la preocupación expresada por los países limítrofes sobre el efecto del conflicto en caso de traspasar las fronteras. En particular el Ecuador ha recibido alrededor de 6.000 refugiados y Venezuela y Panamá también han sufrido, en menor proporción, igual efecto. Venezuela se ha convertido en corredor predilecto para el trasiego ilegal y en ocasiones como hospital de los guerrilleros y paramilitares heridos. Su gobierno se ha

¹⁰⁴Pizarro, Eduardo. *Op Cit.*; p. 285. El presupuesto solicitado por el presidente Bush, fue mediante el programa de Control Internacional Narcóticos (INC), que se caracteriza por ser una mezcla de ayuda militar, policial y socio-económica.

¹⁰⁵Es importante destacar que la IRA, es la suma de la Iniciativa Andina Contra las Drogas o AndeanCounterdrugInitiative (ACI) y un paquete de ayuda económica para acciones de desarrollo, apoyo a la destrucción y niños damnificados y un fondo de apoyo económico.

negado de forma reiterada a contribuir en tareas de interdicción. Brasil, y en un menor grado Perú, han experimentado problemas relacionados con el narcotráfico y acciones de las guerrillas, y se le ha acusado a Ecuador de permitir exportación de armas, municiones y explosivos para la guerrilla y los paramilitares.

De la mano con la situación de seguridad regional y la transformación de la visión de seguridad en América Latina, la óptica se agudizó con la tendencia creciente de vincular el tráfico de drogas ilícitas con el terrorismo, considerando que los recursos del narcotráfico constituyen una de las principales fuentes de financiamiento de los grupos terroristas, en el ámbito internacional y en el caso de Colombia también. La profundización en el análisis de esta relación simbiótica terminó con el candado que había tenido la política Estadounidense y su línea de apoyo financiero sólo para operaciones militares contra el narcotráfico, liberando en 2002 la ayuda para proteger sistemas petroleros en Colombia y el ataque a grupos guerrilleros y paramilitares.

Por otra parte, la inestabilidad regional generada por el conflicto ha estimulado varias iniciativas. El gobierno de Colombia ha llevado a cabo reuniones bilaterales y multilaterales para afrontar los problemas. La Comunidad Andina (CAN) en la Declaración de Lima de noviembre del 2001, inició negociaciones y consolidó esfuerzos con el fin de aproximarse a una política de Seguridad Andina, que incluye esfuerzos para acabar con el tráfico de armas y reducir los gastos en defensa en algunos países, y además comprende intercambio de información, acciones comunes, coordinación y desarrollo fronterizo.

Otros organismos y mecanismos regionales también se han pronunciado

sobre el conflicto. En mayo de 2003 los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río, conformado por todos los países latinoamericanos y el Presidente de CARICOM, y Haití, instaron al Secretario General de la ONU a utilizar sus buenos oficios para “impulsar decididamente un proceso de paz en Colombia”, exhortando a los movimientos guerrilleros a dialogar. Este llamado fue respaldado en junio por los Estados miembros de la OEA reunidos en el XXXIII Periodo de sesiones de la Asamblea General.

2.6. Objetivo y Recursos de la IRA. El Paquete de Ayuda Estadounidense

El propósito de la Iniciativa Regional Andina es el de provocar la reducción sistemática de los cultivos de drogas ilícitas y el tráfico a través de la combinación de estrategias como una intensa erradicación, interdicción, estrategia de ataque, y una alternativa de desarrollo para los países de tránsito, incluyendo a Colombia.

Asimismo y como lo menciona uno de los organismos de planeación del gobierno de los Estados Unidos con el fin de establecer las condiciones en las que se opera y se destinan recursos indispensables para los programas que conforman dicha iniciativa. “Los programas que componen la IRA se establecen para elevar la capacidad de apoyo de las naciones en: erradicación de los cultivos ilícitos y el establecimiento de seguridad para garantizar el respeto a la ley y la sustitución de cultivos ilícitos por cultivos legales; detectar y realizar operaciones de interdicción del tráfico de drogas ilícitas, precursores químicos y dinero; e interrumpir las operaciones de

organizaciones de tráfico de drogas y grupos armados ilegales a través de arrestos, extradiciones y privación de derechos legales¹⁰⁶”.

La IRA indica dos problemas de interés en Seguridad Nacional para los Estados Unidos. El primero, los programas están dirigidos a atacar el flujo de 90% de cocaína y 40% de heroína en todo Estados Unidos, así como las condiciones económicas que han empujado a los pobres a cultivar productos ilícitos y permitir al narcoterrorismo y los traficantes de drogas prosperar en la región andina. Segundo, para coadyuvar en el fortalecimiento de la ley y las instituciones militares en los países huésped, estos programas promueven la estabilidad y el Estado de derecho en el hemisferio occidental.

En el Cuadro No. 1., se ilustra la forma en la que se distribuyeron los recursos para la IRA en el 2002 y como se distribuiría el apoyo financiero para sus participantes y el peso de cada uno de los programas que la componen. La distribución de los recursos solicitados al Congreso de los Estados Unidos a través del Programa de Control Internacional de Narcóticos, le daba particular atención a Colombia, convirtiéndolo en el país con mayor apoyo económico dentro del paquete de ayuda. Este hecho es un sólido indicador de la importancia que mantiene Colombia en el marco sobre Seguridad Nacional predominante en los círculos de poder en los Estados Unidos.

¹⁰⁶ En <http://www.whitehouse.gov/omb/expectmore/detail/10002210.2004.html>

Cuadro No. 1.
RECURSOS DE LA INICIATIVA REGIONAL ANDINA 2002
(Dólares)

País	Monto Solicitado	Monto Autorizado	IAC		IRA				
			Gobernabilidad Económica y Social	Seguridad y Antinarcóticos	Total IAC	Apoyo al desarrollo	Apoyo a desastres y niñez damnificada	Fondo de apoyo económico	Financiamiento a ejércitos extranjeros
Colombia	399.00	373.90	130.40	243.50	373.90	0	0	0	0
Bolivia	143.48	130.70	39.60	48.00	87.60	12.90	19.70	10.00	0.50
Brasil	26.18	20.00	0	6.00	6.00	4.80	9.20	0	0
Ecuador	76.48	46.86	10.00	15.00	25.00	6.86	0	15.00	0
Panamá	20.50	13.70	0	5.00	5.00	4.50	0	4.20	0
Perú	206.15	195.70	67.50	75.00	142.50	15.00	23.70	14.50	0
Venezuela	10.50	5.50	0	5.00	5.00	0	0	0.50	0
Total	882.29	786.40	247.50	397.50	645.00	44.06	52.60	43.70	0.50

La IRA para 2002 no incluía el Fondo de Financiamiento a ejércitos extranjeros (FMF). Así mismo, los montos para Colombia no incluyen fondos de los programas adicionales para el 2002, que fueron aproximadamente 4 millones de IAC; 25 millones de interdicción; y 6 millones de protección al oleoducto Caño Limón Coveñas.

Fuente: Oficina de la Secretaría del Departamento de Estado de los Estados Unidos en: <http://fpc.state.gov/documents/organization/24044.pdf>

2.7. Plan para La Paz, La Prosperidad y El Fortalecimiento del Estado Colombiano(Plan Colombia)

El Plan Colombia fue dado a conocer en diciembre de 1998 en una gira del entonces electo presidente Andrés Pastrana, argumentando que la guerrilla podría participar en la preparación, conformación y ejecución de los proyectos del Plan Colombia que lo constituirían; la iniciativa del plan fue

concebida como un “proceso simultáneo a la negociación que permitiera ir financiando proyectos sectoriales ligados a los acuerdos logrados”¹⁰⁷. Apuntaba además a la rehabilitación e inversión principalmente en zonas afectadas por la violencia, cultivos ilícitos o de conflictos ambientales, con el apoyo y articulación de las comunidades y del Estado desde su origen.

En la presentación del Plan en 1999, por el presidente Pastrana, el objetivo de éste era “fortalecer al Estado como fundamento para recobrar la confianza de los colombianos y recuperar los principios básicos de una coexistencia pacífica (...). La paz no es simplemente una cuestión de voluntad: la paz debe ser construida. Ella surge del fortalecimiento del Estado y de garantizar a todos los colombianos, en todo el territorio nacional, su seguridad y el ejercicio de sus derechos y libertades”.¹⁰⁸ Por si sólo se exponía el carácter complementario de las conversaciones de paz y el fortalecimiento institucional, ambos plasmados en forma transparente bajo la misma sombrilla del Plan Colombia para que no existiesen dudas sobre cuál era la estrategia del gobierno.

Como elemento importante en el marco de una negociación de Paz, el Plan Colombia formó parte de los preacuerdos entre el gobierno y las FARC con anterioridad a su instalación oficial, el 7 de enero de 1999. Fueron el propio Ministro del Interior Néstor Humberto Martínez y el Director de Planeación Nacional, Jaime Ruiz¹⁰⁹, quienes junto al Alto Comisionado para la Paz,

¹⁰⁷ Departamento Nacional de Planeación, Gobierno de Colombia. Plan Colombia: Balance 1999 – 2003. En: www.dnp.gov.co.

¹⁰⁸ Ruiz Llano, Jaime. “Plan Colombia: Balance y Perspectivas”. En: http://cne.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2004/agosto/04/08042004.htm; p. 1.

¹⁰⁹ Libreros, Daniel. “Plan Colombia: Instrumento de Anexión Neocolonial”. En: www.otherdavos.net/PDF/Libreros.pdf. & Pizarro, Eduardo. *Op Cit.*; pp. 279-281. & “Visión Alternativa, militarización de la hegemonía de Estados Unidos en América Latina”. En: www.visionalternativas.com/militarizacion/geoestrategia/pcolom.htm. El ex-embajador de Estados Unidos en Colombia Curtis Kamman, manifestó que Jaime Ruiz, encargado de hacer el Plan Colombia, lo redactó desde su inicio en inglés debido a que a los pocos días

Víctor G Ricardo, se ocuparon de exponer ante la Comandancia de las FARC la incorporación del Plan Colombia en la futura agenda de negociación.

El Plan fue diseñado como un plan integral en el que no solamente existía un componente militar, sino también se incorporó un componente social que tenía tres acciones clave: la sustitución de cultivos ilícitos, la red de apoyo social y el otorgamiento de preferencias arancelarias. De estos tres, solamente la sustitución de cultivos quedó sin el financiamiento necesario, debido a la negativa de la Unión Europea a participar en el plan como se le había pedido¹¹⁰.

Lo anterior se debió, en parte, debido a la presentación que realizó el presidente Pastrana en New York y Washington donde el plan era

el presidente Pastrana tenía que presentarlo en su discurso ante las Naciones Unidas en New York y al siguiente día al presidente Bill Clinton; este hecho provocó bastantes confusiones en la comunidad internacional la cual creyó que el plan fue hecho por el gobierno de los Estados Unidos como un instrumento de anexión neocolonial. Aunque el Plan Colombia fue realizado desde Colombia, su composición fue discutida por miembros del Departamento de Estado de Estados Unidos dándole preeminencia al componente anti-narcóticos con el fin de poder “vender” el plan ante el Congreso de los Estados Unidos; inclusive recomendaron cambiar el nombre de “Plan Marshall para Colombia”, por otra denominación que no evocara el tema de la reconstrucción económica y social de Europa de la segunda posguerra, esto debido a que las posiciones en el congreso están más dirigidas al combate al narcotráfico que al apoyo a países en vías de desarrollo. Por otra parte y a la par en el Congreso de Estados Unidos los senadores Mike DeWine, Grassley y Coverdell el 20 de octubre de 1999, ante la sesión 106 del Comité de Relaciones Exteriores en el Congreso presentaron la ley S1758 o Alianza Act., que dotaba al programa Control Internacional Antinarcóticos de recursos suficientes (1319.1 millones de dólares) para apoyar a los países de la región Andina, de los cuales (860.3 millones de dólares) el 65% fueron para Colombia.

¹¹⁰Frechette, Myles. En Pizarro, Eduardo. *Op Cit.*; p. 260. La reducción del Plan Colombia a su dimensión estrechamente antinarcóticos se debió, por una parte, al hecho de que ese era el único tema que garantizaba su aprobación inicial en el Congreso de los Estados Unidos y, por otra parte, debido a que solamente los Estados Unidos aportaron recursos significativos al plan. Ni Colombia invirtió el monto al que se había comprometido, ni la comunidad internacional, comenzando por la Unión Europea, entregó los recursos que hubieran requerido para afrontar con mayor eficacia otras dimensiones de la crisis colombiana distintas a la lucha contra el tráfico de drogas, tales como la reactivación económica o la lucha contra la pobreza.

primordialmente antinarcótico. Esta reacción llevo al gobierno colombiano a preparar una nueva versión que se centró tanto en las cuestiones sociales y económicas; cuando la “estrategia” del gobierno colombiano daba lugar a mayores confusiones cuando declaraba que había una versión para satisfacer las exigencias de los Estados Unidos, otra para Europa.

Pero en la realidad el Plan Colombia se establecía en un paradigma teórico-estratégico, que era el vincular el progreso económico y la seguridad al proceso de paz. La premisa central era la economía de guerra en donde el dinero proveniente de la droga alimenta las arcas de los grupos guerrilleros, cuyos ataques dieron origen a las AUC o paramilitares. Entonces, si el dinero del narcotráfico se elimina, la guerrilla no puede tener capacidad de ataque, con lo que su posición llega a ser menos amenazadora, y los paramilitares tienen menos razón de existir¹¹¹.

Las perspectivas para atraer a la guerrilla y a los paramilitares a la mesa de negociación para entablar una negociación de paz se mejoran porque los guerrilleros tienen menos justificación y menos capacidad estratégica para hacer la guerra contra el Estado. Con lo que el Plan Colombia hace hincapié en fortalecer al Estado, revitalizar una economía con profundo desempleo, favorecer las condiciones necesarias para la búsqueda de la paz, dislocando la expansión del narcotráfico y los cultivos ilegales y dando a la sociedad civil esquemas de equidad social y seguridad.

El resultado, ante las desavenencias dadas por la pésima forma de conducir el proyecto a cargo del gobierno colombiano, estableció al Plan Colombia como el principal proyecto contra el narcotráfico de 1999 a 2002, con los siguientes propósitos: primero trata de involucrar a la comunidad

¹¹¹ Marcella, Gabriel. “Plan Colombia: los imperativos estratégicos y operacionales”. En: <http://www.airpower.maxwell.af.mil/apjinternational/apj-s/3trimes01/marcella.htm>

internacional en la lucha contra las drogas, mediante el financiamiento de proyectos previstos de desarrollo alternativo y proyectos de fortalecimiento militar. A través de una intensa actividad diplomática, por primera vez el Estado colombiano logró, así fuera parcialmente, que la comunidad internacional reconociera que consumidores y productores tienen una responsabilidad compartida en el tema de las drogas¹¹². Segundo, dedicó un porcentaje del presupuesto nacional a enfrentar realidades sociales causadas por el abandono del Estado en las zonas rurales, abandono que se relacionaba con el fenómeno de los cultivos de droga.

El tercer propósito fue qué mediante el uso de la fuerza, fumigación aérea con herbicidas para cultivos mayores de tres hectáreas, se combatiera la expansión de cultivos ilícitos, además de promover la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos por cultivos legales entre las comunidades sembradoras de droga. En consecuencia y dado que las áreas de cultivo ilícito coincidían con la presencia de grupos armados, provocó el impulso de las acciones militares para el respaldo táctico de las acciones de fuerza sobre los cultivos.

2.7.1. Las Diez Estrategias del Plan Colombia¹¹³

Los propósitos que estableció el Plan Colombia se activaban a través cuatro componentes: combate contra el narcotráfico, la recuperación económica y social, el fortalecimiento institucional y desarrollo social y la

¹¹² Ruiz Llano, Jaime. *Op. Cit.*; p. 2. El senador Estadounidense Daniel Patrick Moynahan propuso a comienzos de la década de los 90 que “la elección de una determinada política antidrogas, ya fuera esta la prohibición o la legalización, obligaba a quienes la elegían a enfrentar unas determinadas consecuencias”.

¹¹³ Departamento Nacional de Planeación, Gobierno de Colombia. “Plan Colombia: Plan para la Paz, La Prosperidad y el Fortalecimiento del Estado”. En: www.dnp.gov.co.

negociación política del conflicto armado, que se distribuían en una red de diez estrategias.

La primera estrategia es la económica con la cual se pretende generar empleo, para fortalecer la capacidad del Estado para recaudar impuestos, y con ello ofrecer una fuerza económica viable para contrarrestar el narcotráfico; además se propuso utilizar mecanismos internacionales de cooperación como la expansión del comercio internacional, mejorando el acceso a los mercados extranjeros y la firma de acuerdos de libre comercio capaces de atraer inversión extranjera con el fin de modernizar la base económica y la generación de empleo.

El desarrollo de una fuerza comercial y la apertura a la inversión extranjera debía estar acompañado de una estrategia fiscal y financiera capaz de adoptar medidas severas de austeridad y ajuste con el fin de fomentar la actividad económica, recuperando el prestigio tradicional de Colombia en los mercados financieros internacionales. Además, era necesario adoptar una estrategia de desarrollo alternativo, que fomente esquemas agropecuarios y otras actividades económicas rentables para los campesinos dependientes de cultivos ilícitos.

Una estrategia de participación social que apunte a una concientización colectiva, una estrategia que busque desarrollar una mayor responsabilidad dentro del gobierno local, el compromiso de la comunidad en los esfuerzos anticorrupción y una presión constante sobre la guerrilla y los grupos de derecha (AUC), con el fin de eliminar los secuestros, la violencia y el desplazamiento interno de individuos y comunidades.

Adicionalmente, la estrategia busca fortalecer las instituciones formales y no formales que fomenten cambios en los patrones culturales a través de los cuales se desarrolla la violencia. Además, incluye la promoción de mecanismos y programas pedagógicos para aumentar la tolerancia, los valores esenciales de la convivencia y la participación en asuntos públicos.

Como quinta estrategia se propuso activar el desarrollo humano para garantizar servicios de salud y de educación adecuados para todos los grupos vulnerables, incluyendo principalmente a los desplazados o afectados por la violencia y a los sectores en condiciones de pobreza absoluta.

La consecución de estas estrategias de tipo social y económico, siguiendo el esquema teórico arriba expuesto permitirá que la sociedad acceda a una estrategia integral de paz que apunte a acuerdos de paz negociados con la guerrilla con base en la integridad territorial, la democracia y los derechos humanos, que además fortalezcan el Estado de derecho y la lucha contra el narcotráfico.

Finalmente, un paquete de cuatro estrategias que apuntan a la defensa nacional a mejorar el sistema judicial y disminuir la impunidad en delitos en materia de derechos humanos, para reestructurar y modernizar el ejército y la policía, para recuperar el Estado de derecho, y proporcionar seguridad en todo el territorio nacional, en contra del delito organizado y los grupos armados y para proteger y promover los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

Una estrategia antinarcóticos, en la que los países involucrados en algunos o todos los procesos que la integran, para combatir todos los componentes

del ciclo, y para impedir el flujo de los productos de dicho tráfico que alimenta la violencia hacia la guerrilla y otras organizaciones armadas. Y una última estrategia, orientada a promover los principios de corresponsabilidad, acción integrada y tratamiento equilibrado para el problema de la droga.

2.7.2. Los Componentes del Plan Colombia

El diseño del Plan Colombia integró en una estrategia cuatro componentes, los cuales incorporaron simultáneamente programas de cobertura nacional y de focalización regional con instrumentos transitorios y permanentes de política.

Desde el punto de vista institucional, el Plan Colombia se estructuró bajo la dirección de la Presidencia de la República con la participación de diferentes entidades en la ejecución y coordinación de las actividades establecidas en cada uno de sus componentes.

Cada componente del plan estaba conformado con el fin consolidar una serie de objetivos particulares, que finalmente permitirían al Estado colombiano salir de la debilidad en la que se encontraba inmerso, de tal suerte que la estrategia combinó necesidades sociales dirigidas a toda la población, pero particularmente a los sectores desplazados por el conflicto y al fortalecimiento y reconsolidación del monopolio y ejercicio del Estado en sus funciones vitales, como mantenimiento de la seguridad a lo largo del territorio.

La combinación dio lugar a que la sociedad internacional y las instituciones interesadas en la resolución pacífica del conflicto armado colombiano, criticaran la prospectiva que el Plan Colombia contenía, ya que era difícil combatir internamente el conflicto armado, sin garantizar la protección de la población desplazada que quedó prácticamente en medio del mismo.

Bajo esta perspectiva y para enriquecer el análisis de los componentes que constituyeron al Plan Colombia, se diseñó una matriz¹¹⁴ en la cual se distinguen los objetivos que constituyeron lo “militar” y la contraparte “social”. (Cuadro No.2.)

Cada uno de los cuatro componentes que constituyeron el Plan Colombia fue asumido por un área estratégica del gabinete del gobierno colombiano, dicha característica permitiría que cada componente fuera vigilado en su desarrollo y este evolucionara con la administración, sin embargo, esta particularidad también supuso el compromiso de los recursos nacionales destinados desde el Plan Nacional de Desarrollo para la siguiente administración, con el único compromiso que el apoyo financiero a nivel militar continuaría siendo dado por el Congreso de Estados Unidos por un período de por lo menos 6 años; es importante destacar este hecho, ya que en el período presidencial del presidente Álvaro Uribe se reformó la Constitución con el fin de permitir la reelección por un siguiente cuatrienio, argumentando la continuidad de la política de Defensa y Seguridad

¹¹⁴ Basado en la información que proporciono el Departamento de Planeación del gobierno colombiano, realice dicha matriz. Cabe aclarar que este ejercicio no tuvo como propósito sumar el mayor número de objetivos a la parte social o a la militar; pretende sólo ilustrar el desarrollo de la hipótesis que este documento analiza.

** Considero que la desmovilización y reincorporación a la vida civil de los grupos armados es un objetivo militar dada la naturaleza de los compromisos adquiridos por el gobierno colombiano ante el Congreso Estadounidense para disminuir el área de cultivo ilícito y el ataque a los derechos humanos internacionales, convirtiéndolo en un objetivo que subyace en la situación moral del conflicto pero que radica principalmente en el contexto militar.

Democrática y el Plan Colombia, que había sido subsumido por la política de defensa. Esta misma particularidad comprometió a Colombia con el siguiente mandatario Estadounidense.

Para la ejecución del plan, se estimaron inversiones totales por \$7,500 millones de dólares, para el período 1999-2002. Desde el punto de vista de la financiación, de estos recursos, \$4,864 millones de dólares, el 65% se programaron como contrapartida nacional o esfuerzo fiscal colombiano, y \$2,636 millones de dólares, 35% como aportes esperados de la comunidad internacional.

El esfuerzo nacional se programó a su vez en dos componentes con cargo al Presupuesto General de la Nación. De una parte, \$3,090 millones de dólares, como recursos ordinarios, es decir, rubros presupuestados durante 1999 a 2003 en todos los objetos relacionados con los componentes del Plan y por otra parte, \$1,774 millones de dólares, en recursos estrictamente nuevos que corresponden a un esfuerzo fiscal adicional para financiar el Plan Colombia.

Cuadro No. 2.

Matriz de Objetivos Plan Colombia

	Objetivos Militares	Objetivos Sociales
Combate contra el Narcotráfico	Reducir en 50% el cultivo y procesamiento de narcóticos en un periodo de 6 años, a través de una combinación sincronizada de operaciones de interdicción sistemática, erradicación forzosa y voluntaria	
	Fortalecer la capacidad de la Fuerza Pública para combatir el narcotráfico.	
	Modernizar los aparatos de justicia, defensa y policía, para garantizar la efectividad de las acciones de control en la lucha antinarcóticos.	
	Fortalecer la capacidad del Estado para proteger y garantizar los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.	
Recuperación económica y social		Promover la recuperación de las condiciones para la generación de empleo y la estabilidad social.
		Mantener y ampliar las preferencias arancelarias como un elemento compensatorio a los efectos negativos del narcotráfico y su violencia asociada sobre la economía y la sociedad
		Construir una Red de Apoyo Social -RAS- como instrumento para mitigar los efectos de la crisis económica sobre la población más vulnerable y generar un clima social más propicio para la búsqueda de la paz.
Fortalecimiento institucional y desarrollo social		Proteger y recuperar el capital humano, físico, natural y social afectados por la violencia y el narcotráfico, a través de inversiones focalizadas en las regiones y poblaciones más vulnerables.
	Contribuir a recuperar la capacidad y legitimidad del Estado y sus instituciones en el cumplimiento de sus funciones esenciales.	
		Promover alternativas lícitas de desarrollo productivo y regional frente a las economías de la droga y la violencia.
Negociación política del conflicto armado	Lograr acuerdos que permitan la desmovilización y reincorporación a la vida civil de los grupos alzados en armas**.	
		Buscar la activa participación de la comunidad internacional en todas las etapas del proceso bajo el principio de corresponsabilidad.

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan Colombia 2000.

Los recursos del Plan se programaron de la siguiente manera: 51% para Fortalecimiento institucional y desarrollo social, 32% para el Combate contra el narcotráfico, 16% para Recuperación económica y la Red de Apoyo Social, y por último, 0.8% para apoyar los procesos de negociación política. A diciembre de 2002 se comprometieron 5,610 millones de dólares, lo que representa un 75% de lo programado. De estos recursos, 3,981 de dólares corresponden a esfuerzo fiscal colombiano, y los restantes 1,628 de dólares, a cooperación no reembolsable de la comunidad internacional. Cabe destacar que del total de recursos de cooperación obtenidos, \$1,235 millones de dólares fueron aportados por los Estados Unidos para la lucha contra el narcotráfico, y el resto (\$393 millones de dólares) aportados tanto por Estados Unidos como por el resto del mundo para Fortalecimiento institucional y desarrollo social por componentes, la relación entre recursos previstos y los efectivamente comprometidos varía significativamente, según lo muestra el Cuadro No. 2.

Mientras que en el componente de lucha contra el narcotráfico se comprometió casi el 100% de los recursos programados (\$2,370 millones de dólares), en el componente de recuperación económica, los compromisos alcanzaron el 45% (\$541 millones de dólares). Los recursos de cooperación internacional no reembolsable representan 29% del total comprometido (\$1,628 millones de dólares). De éstos, el 88% provienen de los Estados Unidos (\$1,464 millones dólares). Del resto del mundo se consolidaron aportes por \$128.6 millones de dólares en cooperación no reembolsable, 2.3% del valor total comprometido¹¹⁵.

¹¹⁵ *Ibid.*; p. 11.

2.7.3. Los Objetivos Militares del Plan Colombia: Estrategia Antinarcóticos y la Reforma del Sistema Judicial y la Protección de los Derechos Humanos.

El propósito de la estrategia del Plan Colombia fue, desde el principio, fortalecer la lucha contra el narcotráfico mediante la coordinación de los elementos del ejército y de la Policía en contra de las organizaciones delictivas. La meta planteada fue la eliminación de todos los eslabones de la cadena productiva del narcotráfico, combatiendo áreas de producción, tráfico, consumo y cualquier otro elemento que apoye dicha actividad, así como, detener la violencia y delincuencia y romper los nexos entre los grupos armados y el apoyo que reciben de la industria del narcotráfico, promoviendo el respeto de los derechos humanos.

Cuadro No.3.
Recursos Ejecutados en el Plan Colombia, 1999 – 2005
(Millones de dólares)

Componente	Nación		Estados Unidos		Total	
	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje
Fortalecimiento Institucional	2.387	22,2%	465	4,3%	2.852	26,6%
Lucha contra las drogas ilícitas y el crimen organizado	3.378	31.50%	2.787	26.00%	6.165	57,5%
Reactivación Económica y Social	1.185	11,0%	530	4,5%	1.715	16.00%
Total	6.95	64,8%	3.782	35,2%	10.732	100%

Fuente: MDN y Acción Social. Cálculos: DNP - DJS

El gobierno colombiano se comprometió en implantar una estrategia antinarcóticos a largo plazo, con los lineamientos dirigidos a través de 6 objetivos estratégicos¹¹⁶, estableciendo una meta de erradicación del 50% del cultivo, procesamiento y distribución de drogas en 6 años (2006).

El primer objetivo fue fortalecer la lucha contra el narcotráfico y dismantelar las organizaciones de traficantes mediante esfuerzos integrales dirigidos por el ejército:

- Combatir el cultivo ilícito mediante la acción continua y sistemática del ejército y de la policía, especialmente en la región sur del país y fortalecer la capacidad de la policía en la erradicación de dichos cultivos;
- Establecer control militar sobre el sur del país con propósitos de erradicación. Destruir las instalaciones de procesamiento, y mejorar la intersección de drogas y de precursores en los medios terrestres, aéreos, marítimos y fluviales;
- Restablecer el control gubernamental sobre las áreas clave de producción de drogas.

El segundo objetivo fue fortalecer el sistema judicial y combatir la corrupción:

- Fortalecer las instituciones judiciales, cortes, defensorías y especialmente las unidades de derechos humanos;
- Reforzar y capacitar los cuerpos técnicos de investigación;
- Apoyar los grupos anticorrupción responsables por la investigación de funcionarios públicos;

¹¹⁶ *Ibíd.*; p. 9.

- Reformar el sistema carcelario;
- Aplicar las leyes sobre la extradición;
- Obtener una propuesta para procesos verbales en casos penales, y entre tanto, elaborar el reglamento para los procedimientos penales actuales llevados a cabo en audiencia pública.

El tercer objetivo fue neutralizar el sistema financiero de los narcotraficantes y decomisar sus recursos para el Estado:

- Fortalecer los esfuerzos anti contrabando;
- Realizar un programa agresivo de decomiso de activos;
- Congelar y decomisar cuentas bancarias y activos en Colombia y en el exterior.

El cuarto objetivo fue neutralizar y combatir a los agentes de la violencia aliados con los narcotraficantes:

- Aumentar la seguridad contra el secuestro, la extorsión y el terrorismo;
- Impedir la adquisición de armas por los grupos que se benefician del narcotráfico, mediante esfuerzos coordinados a nivel internacional.

El quinto objetivo fue integrar las iniciativas nacionales a los esfuerzos regionales e internacionales:

- Compartir información e inteligencia con otras agencias de seguridad en el país;
- Aportar y coordinar con las operaciones y esfuerzos regionales e internacionales.

El sexto objetivo fue fortalecer y ampliar los planes de desarrollo alternativo en las áreas afectadas por el narcotráfico:

- Ofrecer oportunidades de empleo alternativo y servicios sociales a la población de las áreas de cultivo;
- Promover campañas masivas de información sobre los peligros de las drogas ilícitas.

Con respecto a la reforma del Sistema Judicial, Colombia debía vigilar la reforma de su sistema para hacerlo más equitativo y eficaz. Por lo que las reformas tenían que garantizar que el sistema se transparentará y fuese accesible e independiente. Los problemas de seguridad penal y justicia involucran a todo el sistema, pero también estaban afectadas dependencias en los tres niveles de gobierno.

Lo que se esperaba era una inmediata consolidación del Estado de derecho, impidiendo que la delincuencia organizada continuara con actividades de delincuencia. Sin embargo, la acción de innovarse impuesta al sistema penitenciario, establecía para aquellos delincuentes que fueran detenidos no gozar de libertad dentro de los patios de los reclusorios, pero prácticamente se les permitía continuar con sus actividades dentro de los reclusorios al contar con zonas de máxima seguridad en ocasiones con servicios de comunicación hacía afuera.

Por otro lado se encontraba el sistema de extradición colombiano que obligaba, de acuerdo a la ley, que los “criminales internacionales”, que son aquellos que violan las leyes de otros países deben ser extraditados y ser juzgados en las jurisdicciones donde se hayan recopilado las pruebas de

sus actividades. Este compromiso multilateral, que favorece en buena medida al gobierno estadounidense obligaba al gobierno colombiano a fortalecer acciones de investigación y capacitación multilateral, y dar protección efectiva a testigos y funcionarios judiciales, actividades que serían apoyadas por los propios Estados Unidos.

Bajo la misma óptica se debió establecer una transición del sistema acusatorio, incluidos procesos verbales e investigaciones eficaces, y una mayor agilidad de los procesos en todo el sistema judicial, con el fin de asegurar acceso universal a la justicia sin importar la ubicación geográfica o nivel de ingresos. La pretensión es disminuir la impunidad mediante mejoras en el sistema de fiscalías, investigaciones más efectivas y procesos más ágiles, creando sinergias con la rama judicial, incluida la comunicación abierta y orientación efectiva de políticas entre las diferentes ramas y dependencias del Estado responsables para la reforma judicial y su administración.

Finalmente la promoción y protección de los derechos humanos, ha sido una de las tareas más difíciles y discutidas por la comunidad internacional, debido a que en el seno del conflicto no se puede definir quiénes son los grupos más expuestos a la violación de los derechos humanos; si son los grupos al margen de la ley o el propio ejército, por lo que el gobierno tenía que comprometer esfuerzos para proteger y garantizar los derechos fundamentales, de acuerdo con las obligaciones de Colombia bajo los tratados y pactos internacionales. De tal forma, que se implemento un modelo de divulgación basado en un entendimiento más profundo de los derechos humanos a través de los medios de comunicación, y por medio de la aplicación de un modelo pedagógico para ser aplicado en el ejército, con apoyo político y material para el trabajo de las unidades de derechos

humanos y capacitación para periodistas en derechos humanos y en el Derecho Internacional Humanitario, así como, la creación de una serie de comités interinstitucionales cuyo propósito es el de insistir en la investigación y condena de los casos más graves de violaciones de derechos humanos¹¹⁷.

2.7.4. Profesionalización del Ejército y la Policía

El fortalecimiento de la policía nacional y del ejército mediante un proceso de modernización, reestructuración y profesionalización fue un paso esencial para que una y otras adquirieran la capacidad de restablecer el estado de derecho y restaurar la seguridad en todo el territorio¹¹⁸.

Aunque la lucha contra el narcotráfico es una actividad de la policía nacional, los vínculos estrechos de los traficantes con los grupos armados al margen de la ley permitieron que el ejército se convirtiera en un aporte firme y decisivo a una lucha integral y coherente contra el narcotráfico. De tal suerte que el desarrollo de acciones complementarias se convertiría en una estrategia radical, permitiendo retirar laboratorios, y grupos guerrilleros en zonas cooptadas y acto seguido instalar sistemas de seguridad policial que garantizarán la seguridad de la población civil.; lo que se tradujo en un conjunto de acciones para apoyar a sus respectivos roles y consolidar responsabilidades.

¹¹⁷ El gobierno ha enviado proyectos de ley al Congreso de la República en materia de desapariciones forzadas, delitos de lesa humanidad (laesahumanitas) y la ratificación de la Corte Penal Internacional.

¹¹⁸ *Ibíd.*; p. 7.

Estas acciones parten de la seguridad de los derechos humanos de la población civil en cada fase de desarrollo de sus actividades, operaciones aéreas, operaciones fluviales y marítimas, aumentando el apoyo operacional para controlar e interceptar el movimiento de drogas por parte de la policía antinarcoóticos en los puertos y aeropuertos. Aumento de apoyo operacional del ejército para la policía antinarcoóticos para detectar laboratorios y aumentar los medios de destrucción de la infraestructura dedicada al narcotráfico, disminuyendo la capacidad de traficar en materias primas y drogas.

2.7.5. Los Objetivos Sociales del Plan Colombia: Democratización y Desarrollo Social.

Esta estrategia fue diseñada para reducir las causas y manifestaciones de violencia progresiva y sistemática, apoyándose en el fortalecimiento de la participación civil y la conciencia colectiva, a través de la participación comunitaria que genere las condiciones sociales, económicas y culturales para la erradicación de cultivos ilícitos en las comunidades indígenas y campesinas. La estrategia busca asegurar una mayor confianza en el gobierno local, fortalecer la participación comunitaria en actividades contra la corrupción y ejercer mayor presión sobre los grupos guerrilleros y otros grupos armados para acabar con el secuestro, la violencia y los desplazados.

Los objetivos que componen la democratización y desarrollo social del territorio colombiano son cinco. La primera es *la asistencia para las víctimas de la violencia*, que tiene la meta de suministrar la asistencia humanitaria adecuada para las víctimas del conflicto armado, acorde con los principios

del Derecho Internacional Humanitario y la legislación interna, e incluía seguros y compensaciones, rehabilitación física y psicológica, mecanismos para cuantificar y determinar las víctimas, y programas especiales para los más afectados, niños¹¹⁹, mujeres cabeza de familia, la tercera edad y los grupos étnicos. Para atender este mecanismo el gobierno colombiano definió un marco normativo y un sistema que procura establecer los niveles mínimos de calidad y responsabilidad institucional con base en indicadores y procesos de vigilancia¹²⁰.

El siguiente es la *Asistencia a los Desplazados Internos*, buscando devolver los desplazados a sus hogares con garantías de estabilidad a través de programas de inversión social y productiva en las zonas de conflicto, por lo que este objetivo estaba estrechamente vinculado al proceso de paz y el esfuerzo para incrementar la capacidad del gobierno local. Así mismo, el gobierno se encargaría de establecer un sistema de alerta temprana para detectar amenazas inminentes de violencia, permitiendo la acción oportuna.

Otro objetivo es la *Estrategia para el Desarrollo Alternativo*, que tiene como propósito introducir alternativas integrales, participativas, rentables y económicamente sostenibles en áreas rurales, principalmente aquellas que fueron afectadas por la combinación del conflicto armado, la presencia deficiente del Estado, capital social bajo, pobreza, cultivos ilícitos y problemas ambientales relacionados con el narcotráfico. Este objetivo dio especial prioridad para garantizar el mantenimiento de proyectos

¹¹⁹ Con base en la Convención sobre los Derechos de los Niños de las Naciones Unidas, la asistencia humanitaria se concentrará principalmente en las necesidades físicas y psicológicas de los niños promoviendo su desarrollo y manteniéndolos alejados de los grupos armados. Adicionalmente, incluye rehabilitación, tratamiento psicosocial y entrenamiento y educación especial para los minusválidos, de acuerdo con sus necesidades individuales y colectivas.

¹²⁰ Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Sistemas Sociales (SISBEN).

productivos de largo plazo; estos proyectos fueron apoyados por mecanismos financieros e inversión en infraestructura física, como carreteras, redes de transporte fluvial, proyectos de minería y electrificación, vivienda, sistemas de acueducto y saneamiento básico, e infraestructura adicional para dar apoyo a iniciativas productivas.

El *Desarrollo Sostenible en Áreas Ambientalmente Frágiles*, permite proteger el entorno natural que ha sido afectado por el conflicto armado, que dañó el hábitat natural de muchas especies de flora y fauna, de la misma forma que lo hace la expansión de la frontera agrícola, legal e ilegal, la cual ha destruido cerca de un millón de hectáreas de bosque desde 1974.

Para combatir el problema, se han tomado ciertas acciones, entre ellas, la restauración de algunas áreas como parques naturales, al igual que la recuperación de bosques, con lo cual se busca hacer un aporte a los objetivos mundiales de preservación de la Cuenca Amazónica, como se estableció en la Convención sobre Cambio Climático. Adicionalmente, el gobierno colombiano promovió la transición de la producción agrícola insostenible hacia cultivos más adecuados y rentables para las condiciones locales y regionales.

Finalmente, el último objetivo dentro de la estrategia fue el de reencausar el *Papel de las Comunidades Locales y los Municipios*, a través del aseguramiento de las garantías individuales, seguridad, orden, empleo, servicios básicos y un mejor futuro para sus familias.

2.7.6 El Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEM) y la Red de Apoyo Social (RAS)

Como se mencionó anteriormente, el SISBEN es una herramienta básica diseñada para lograr equidad, entendida está desde el punto de vista de los individuos que acceden a programas de beneficio social a través de un conjunto de reglas, normas y procedimientos para obtener información socioeconómica confiable y actualizada de grupos específicos, núcleos sociales focalizados en las zonas de conflicto, en todos los departamentos, distritos y municipios del país, con el fin de focalizar el gasto público y así garantizar que el gasto social sea asignado a los grupos poblacionales más vulnerables.

La función del SISBEN, es la de asistir como sistema de información georeferida que permite el ordenamiento de personas y familias de acuerdo con su nivel socioeconómico y fungir como instrumento para la selección de beneficiarios de subsidios de gasto social en salud, educación, vivienda, bienestar familiar, entre otros.

Por otro lado la Red de Apoyo Social busca que la economía recobre los niveles históricos de crecimiento, reduciendo la tasa de desempleo mediante ajustes fiscales, una red de apoyo social y preferencias arancelarias, a través del Andean Trade Preferente Act (ATPA) y el Andean Trade and Drug Eradication Act (ATDEA), que son acuerdos de preferencias económicas entre Colombia y la Región Andina con Estados Unidos. Esta última se convirtió en una gran oportunidad para las empresas

colombianas al introducir en la ley de preferencias alrededor de 6.300 productos que ingresan al mercado estadounidense sin pagar arancel¹²¹.

Finalmente la RAS adopta medidas para mitigar el impacto de la recesión económica y el saneamiento fiscal sobre la población más vulnerable a través de los siguientes programas:

- Empleo en acción, (manos a la obra)
- Familias en acción (Subsidios condicionados), y
- Jóvenes en acción (Capacitación Laboral para Jóvenes Desempleados de Bajos Recursos).
- Familias guardabosques.

2.8.La Responsabilidad Compartida del Plan Colombia

El Plan Colombia se inscribe dentro del propósito de construir la paz declarando tres elementos que el gobierno considera estructurales al conflicto: primero, la búsqueda de una solución política y negociada al conflicto armado; segundo, el replanteamiento de la lucha antinarcóticos para que ella tenga en cuenta y por lo tanto prevenga sus efectos nocivos sobre la sociedad y la democracia colombianas y tercero, un conjunto de inversiones encaminadas a fortalecer la acción de las comunidades mismas, especialmente en las zonas rurales y de conflicto, ayudándoles a robustecer su capacidad económica y la reconstrucción del tejido social y de institucionalidad democrática. Estos propósitos se llevarían a cabo

¹²¹La "Ley para la Erradicación de Drogas y Promoción del Comercio Andino", mejor conocido como Atpdea o Atpa representa el compromiso o mejor, la responsabilidad compartida de los países andinos y los Estados Unidos en la lucha contra la producción y el tráfico ilícito de drogas. En: <http://www.colombia.com/especiales/2002/atpa/>

dentro del principio internacional de la responsabilidad compartida, con la justificación que Colombia ha cargado con el peso de la lucha contra el narcotráfico y que de manera desproporcionada llevo al país a un estado de quebranto de la ley y ausencia de la soberanía estatal en varias zonas del territorio nacional.

El éxito del Plan Colombia radica en la exposición de la crisis colombiana y el intento concertado internacionalmente para enfrentar las consecuencias del narcotráfico, y el enfrentamiento a este delito que imponía costos exagerados para países productores como Colombia, Perú o Bolivia. El recurrir a este principio internacional permitió que el presidente Pastrana le diera un vuelco a la política antidrogas y a la política internacional hacia Colombia, abriendo el conflicto interno a la comunidad internacional, así como, la posición del propio gobierno y los grupos al margen de la ley y por supuesto del combate al narcotráfico que sirvió de base para la construcción del Plan Colombia.

Bajo el principio de la responsabilidad compartida, y de la necesidad de asumir en forma más equitativa las consecuencias de la política de prohibición propuesta por Washington y Europa, el énfasis del Plan estaba centrado, como ya se mencionó, en el delito del narcotráfico, que comprendía además de la extradición, la interdicción y erradicación, que han sido temas históricos para Estados Unidos en Seguridad Nacional, poniendo particular énfasis en el fortalecimiento del ejército, la policía y el sistema judicial, para enfrentar la violencia y la inestabilidad, generada por el gran flujo de dinero ilícito en el sistema financiero colombiano o hacía otros países.

2.8.1. El Pragmatismo Político Colombiano de la Responsabilidad Compartida

La ayuda de los Estados Unidos al Plan Colombia constituye una respuesta exigida a dos necesidades reales de la sociedad colombiana: por una parte, la urgencia de reconstruir las instituciones estatales, en particular aquellas ligadas con la seguridad y la justicia, y por otra, la de debilitar el tráfico de drogas que es el principal carburante del conflicto interno.

Frecuentemente se ha cuestionado el escaso desarrollo social y el efecto negativo en materia ambiental de las fumigaciones, que en parte se debieron al poco apoyo económico de la Comunidad Europea al plan. De ahí que algunas opiniones críticas al plan, o están en contra de él, asumiendo que este no debía ser sólo militar, y que debió tener una visión integral del problema del narcotráfico y la Seguridad Nacional en el contexto internacional.

Para cumplir con los objetivos propuestos, el Plan Colombia debió convertirse en un esfuerzo estratégico para contrarrestar el pensamiento negativo predominante sobre la violencia colombiana y establecer e interiorizar el principio de la responsabilidad compartida en relación con la dimensión internacional del narcotráfico. Tomando como riesgo el abrir el país al debate público, tanto en el Congreso de Estados Unidos como en Europa, pero además también abrirlo a las organizaciones internacionales de derechos humanos y a la prensa internacional que multiplicó la resonancia no sólo sobre el problema del narcotráfico sino sobre el conflicto armado con las guerrillas y los grupos paramilitares.

2.9. La Política de Defensa y Seguridad Democrática

El presidente Álvaro Uribe Vélez inicia una política gubernamental que propone un papel más activo de la sociedad colombiana dentro de la lucha del Estado y de sus órganos de seguridad, frente la amenaza de grupos terroristas y otros grupos armados. Su objetivo general era reforzar y garantizar el estado de derecho en todo el territorio colombiano, mediante el fortalecimiento de la “autoridad democrática”, que significaba el libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, del propio estado de derecho, y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común.

Un documento emitido por el Gobierno de la República y el Ministerio de Defensa Nacional de Colombia sobre la Política de Defensa y Seguridad Democrática la denominan como “el 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 ciudadanía, el Estado de Derecho y la autoridad democrática, donde quiera que esté amenazada. La Política de Defensa y Seguridad Democrática es una política de Estado de largo plazo, que se desarrollará en coordinación con todas las entidades del Gobierno y las demás ramas del poder (...). La verdadera seguridad depende no sólo de la capacidad de la Fuerza Pública de ejercer el poder coercitivo del Estado, sino también de la capacidad del poder judicial de garantizar la pronta y cumplida administración de justicia, del Gobierno de cumplir con las responsabilidades constitucionales del Estado y del Congreso de legislar

teniendo presente la seguridad como el bien común por excelencia de toda la sociedad¹²²”.

La política de defensa y seguridad democrática contempla cinco objetivos estratégicos, la consolidación del control estatal del territorio, la protección de la población, la eliminación del negocio de las drogas ilícitas en el territorio, el mantenimiento de una capacidad disuasiva y la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas del gobierno ante la población. Dichos objetivos fueron trazados con el fin de coadyuvar en la lucha contra los problemas más visibles de seguridad en el territorio; esta identificación supone una abstracción de la problemática general, es decir: el terrorismo, definido como el desarrollo de las acciones subversivas de los grupos guerrilleros y el binomio guerrilla-narcotráfico, el negocio de las drogas ilícitas, el lavado de dinero y en general las finanzas ilícitas, el tráfico de armas, municiones y explosivos que alimentan la economía de guerra, así como el secuestro, la extorsión y los homicidios.

A partir de agosto de 2002, el gobierno de Colombia estableció un impuesto especial al patrimonio, con lo cual se recaudaron \$2,5 billones de pesos colombianos, equivalentes a \$880 millones de dólares de 2002, los cuales serían destinados al financiamiento y fortalecimiento de la fuerza pública y la ejecución de acciones complementarias de desarrollo vinculadas a los programas de desarrollo de la Iniciativa Regional Andina, partiendo de la premisa de que existe la necesidad de fortalecer las actividades y presencia de los órganos de seguridad a lo largo del territorio nacional y que al mismo tiempo sea la sociedad, y no sólo quienes deban colaborar para obtener un éxito militar satisfactorio frente a los grupos armados, con el propósito fundamental de llevarlos a la desmovilización o a su rendición.

¹²² Departamento de Defensa Nacional. Política de Defensa y Seguridad Democrática. Bogotá 2003, en: www.mindefensa.gov.co.

Este objetivo se establecía y debía ser consolidado con la articulación de seis líneas de acción, es decir seis políticas públicas diseñadas por el gobierno para alcanzar los cinco objetivos estratégicos, contribuyendo cada una a su cumplimiento¹²³. Estas líneas eran: el coordinar la acción del Estado, fortalecer las instituciones del Estado, consolidar el control del territorio nacional, proteger a los ciudadanos y la infraestructura del territorio, cooperar para la seguridad de la Nación y comunicar las políticas y acciones del Estado.

Estas políticas estratégicas buscaron reforzar la presencia integral del Estado mediante una mayor y más activa presencia de la Fuerza Pública, que permita al poder judicial acabar con los altos niveles de impunidad, facilitando la inversión social.

2.10. Composición de la Política de Defensa y Seguridad Democrática

Como se mencionó anteriormente, la política de defensa y seguridad democrática está integrada por seis líneas de acción; por lo que el objetivo de este apartado es plantear las acciones generales en las que se desarrolla cada una de éstas y cómo el gobierno colombiano consideró trabajar en ellas.

La primera línea era la *Coordinación en la acción del Estado*, subdividida a su vez en un Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, una Junta de

¹²³*Ibíd.*; p. 44. La planeación y aplicación de las políticas públicas establecidas para tal fin, se realizaron a través de la detección de necesidades sociales y jurídicas en los diferentes departamentos del país, con lo que se determinó que las zonas más afligidas por la guerrilla y el narcotráfico fueron el departamento de Sucre, Bolívar y Arauca.

Inteligencia Conjunta, el Ministerio de Defensa y estructuras de apoyo. Esta línea está dispuesta para establecer una red de trabajo entre las instancias e instituciones responsables de la seguridad en el territorio nacional a través de un único Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, esta instancia es dirigida por el Presidente de la República que coordina con los ministros y la Fuerza Pública la ejecución de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, expidiendo las directrices que asignen las funciones, responsabilidades y misiones correspondientes a cada institución, supervisando su desempeño y evaluando sus resultados; con esta estrategia se busca reducir la falta de coordinación efectiva entre las propias instituciones del Estado, que ha sido una de las mayores deficiencias en la respuesta a la seguridad ante los ciudadanos.

Asimismo, a nivel regional se integraron consejos de seguridad, con un comité asesor compuesto por académicos, empresarios y miembros de la sociedad civil con el fin de estudiar políticas públicas de seguridad, y con ello aportar conocimientos e implementar soluciones; a nivel local, distrital y municipal, y consejos de seguridad que supervisarán la implementación de las políticas en las áreas de su jurisdicción.

Por otra parte la Junta de Inteligencia Conjunta era la encargada de coordinar a los órganos de inteligencia con el propósito de producir los análisis de inteligencia y estrategia para fortalecer la toma de decisiones y favorecer la coordinación de tareas de seguridad.

La segunda línea era el *Fortalecimiento de las Instituciones del Estado*, la tarea encarna en sí misma el fortalecimiento del sistema judicial contra la impunidad, reduciendo la delincuencia, las tasas de homicidio y los secuestros. El sistema de investigación y punitivo se modificó a través de

paquetes de ley que fortalecieron el estado de derecho y endurecieron el sistema en contra de la delincuencia, los homicidios y el narcotráfico.

El fortalecimiento del ejército se estableció a través de la concentración de esfuerzos para defender la soberanía y la integridad del territorio; al mismo tiempo se estarían profesionalizando y fortaleciendo con la asignación de mayores recursos con el fin de elevar, cohesionar y capacitar mejor al pie de fuerza, así como continuar con el programa de capacitación de los miembros de la Fuerza Pública en derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario, como una de las condiciones principales de la cooperación estadounidense en Colombia.

Para el fortalecimiento de la policía se debieron establecer acciones con el fin de realizar la distribución de cuerpos policiales en municipios que habían sido controlados por el narcotráfico y la guerrilla, y en los cuales no existía presencia de estos; ampliar el patrullaje en zonas rurales, la creación de sesenta y dos escuadrones móviles de carabineros, mejorar la infraestructura física en zonas rurales y carreteras, mejorando la capacidad técnica de la policía judicial.

De igual forma, fue necesario fortalecer a los cuerpos de inteligencia mejorando el intercambio de información, haciéndolo más horizontal y mejorando la confianza en el manejo de la información y la protección de las fuentes de divulgación y del sistema financiero y la balanza de pagos del país.

La Política de Defensa y Seguridad Democrática buscó también contribuir al fortalecimiento del sistema financiero y de la balanza de pagos con la generación de empleo, a través del estímulo a la inversión y a las

actividades productivas, bajo el principio de que una política de seguridad se traducirá en una prestación oportuna y eficiente de servicios de energía, transporte y comunicaciones como factores fundamentales para el desarrollo y el crecimiento económico sostenido, que reduzca el desempleo, como uno de los principales factores que alimenta a la actividad de organizaciones ilícitas y armadas.

La tercera línea de acción fue la *Consolidación y el control del territorio nacional*, esta tarea se desarrollaba a través de un ciclo de recuperación y consolidación del territorio nacional con el establecimiento de acciones de seguridad por el ejército y mejora de la infraestructura dedicada a la policía nacional y con ello permitir el mantenimiento del control estatal del territorio y así la consolidación del control territorial del Estado.¹²⁴.

La cuarta línea de acción era la protección a los ciudadanos y a la infraestructura del país; en la cual se incluye la protección de personas en situación de riesgo, la protección de las víctimas del desplazamiento forzado, la protección contra el terrorismo, la protección contra el secuestro y la extorsión, la protección de desmovilizados y niños combatientes, la protección contra el reclutamiento de niños y jóvenes, la protección de la infraestructura económica y la protección de la red vial.

La quinta y sexta línea de acción eran, el *Cooperar para la seguridad de todos* y el *Comunicar las políticas y acciones del Estado*. En la primera se busco establecer una red de cooperantes a través del Programa de “La Seguridad de la Solidaridad”, que incluía programas de recompensa y apoyo internacional en los programas de personas desaparecidas entre

¹²⁴ Como se menciona antes la delimitación de zonas de rehabilitación y consolidación permitió establecer regiones prioritarias para la atención de la fuerza pública.

otros, y la última línea, intentaba mejorar el acceso que la población tenía en la información para que no fuera utilizada por los grupos al margen de la ley para atemorizar o crear pánico, y establecer una “Diplomacia Pública”, que con el apoyo de la comunidad internacional permitiera lograr la protección de todos los ciudadanos, considerando el conflicto colombiano de carácter transnacional en cuanto a sus amenazas para otras naciones y para los regímenes democráticos, haciendo necesario el concurso de otros países, sin que la naturaleza de sus problemas siguiera siendo mal entendida por la comunidad internacional.

2.11. Quiebre de las Economías de Guerra.

En el primer capítulo en el apartado del Estado colombiano de 1948 a 1995, se hizo mención de la forma en cómo el dominio de los grupos de izquierda, en particular de las FARC y ELN, o de derecha como la AUC, y el narcotráfico se consolidaron en el territorio colombiano; algunas veces fungiendo como los órganos de vigilancia y seguridad propios del territorio, con el fin de ejercer una dominación en las zonas estratégicas y corredores económicos, controlando las principales actividades comerciales. Pero el principal detonador del conflicto armado ha sido el narcotráfico, a tal punto que los grupos insurgentes dependen de estos recursos para mantener su expansión territorial, reclutamiento de nuevos miembros y su fortalecimiento militar¹²⁵.

Por tanto con el fin de quebrar la línea de financiamiento de la guerra interna, el gobierno se propuso acciones fuertes dentro de la Política de

¹²⁵ Pizarro, Eduardo. *Op Cit.*; p. 306.

Defensa y Seguridad Democrática, apoyándose con tareas adicionales y con programas de enlace hacia la IRA, para disminuir el secuestro la extorsión a la industria petrolera y minera y el desvío de recursos municipales o estatales a los fondos de los grupos armados, provocando el fortalecimiento institucional para disminuir el lavado de dinero y su permeabilidad en el sistema financiero nacional.

Esta particularidad en la política del gobierno colombiano, obedece principalmente a una congruencia entre la visión y el “qué hacer” de la política doméstica y la política internacional; ya que a nivel interno la relación con los grupos guerrilleros paso de ser una relación laxa y diplomática, como la de Pastrana, a ser una relación o diplomacia para la guerra, aunque en este sentido también dejó algunos espacios abiertos para adelantar negociaciones con la ayuda del Alto Comisionado de Naciones Unidas para la Paz en Colombia, y al no levantar la excepción para que los guerrilleros sean juzgados por la Corte Internacional de Justicia.

La diplomacia para la guerra impulsada por el presidente Uribe, recae en un hecho multicitado que es el ambiente internacional generado después de los ataques del 11 de septiembre. Si Colombia, sin duda alguna a estado ocasionalmente separada de la línea política de Washington, no fue el caso del gobierno del presidente Álvaro Uribe, de forma tal que existe un alineamiento que tuvo costos y beneficios muy grandes. Los costos fueron el ambiente regional existente, en donde dominaba la visión de izquierda, aunque en el discurso político de ayuda a Colombia fuera solo retórica, en la práctica al país le atraía beneficios, como el alinearse antes de padecer un colapso institucional mayor o ser para los propios Estados Unidos la puerta de entrada a América Latina.

2.12. Las Negociaciones de Paz

Es evidente que el fortalecimiento institucional pretendido por la Política de Defensa y Seguridad Democrática, y que el ejército tuviera como fin el eventual pase a un escenario de paz, con lo cual el gobierno no consideraba como única solución a la guerra interna una estrategia militar, sino una salida política pactada.

Para ejemplificar lo anterior, en el gobierno del presidente Andrés Pastrana existieron dos estrategias; la primera, fue la negociación política y, la segunda, la confrontación armada, para lo cual el Plan Colombia y la ayuda Estadounidense serían la llave.

En la administración del presidente Álvaro Uribe Vélez se invierten las estrategias, dejando como primera opción la confrontación armada directa, previo fortalecimiento del ejército, y la estructura estatal sosteniendo una política de defensa con apoyo internacional y, la segunda estrategia, considerando una salida pactada al conflicto en el cual los actores internacionales fueran concedores del fortalecimiento estatal y de la reivindicación de la equidad social en el territorio, para cooperar en la transición de los grupos armados a la vida civil y con ello generar un escenario de paz en Colombia.

CAPÍTULO 3 SEGURIDAD NACIONAL Y POLÍTICA DE ESTADO. LA SITUACIÓN ACTUAL DEL ESTADO COLOMBIANO

“...De acuerdo con los cálculos de José Arcadio Buendía, la única posibilidad de contacto con la civilización era la ruta del norte”.

Cien años de soledad.

3.1. La Seguridad Nacional como política de Estado

Evidentemente, la forma en que el tema del narcotráfico y el terrorismo han sido abordados por el gobierno colombiano ha estado influenciada primordialmente por el enfoque estadounidense sobre Seguridad Nacional, protección de los intereses nacionales en el hemisferio y el mantenimiento del *status quo* en el sistema internacional.

De tal suerte que, no sólo para Colombia, sino para la Región Andina la aplicación del concepto de Seguridad Nacional en la práctica ha sido el mismo que Estados Unidos establece para temas fundamentales como el narcotráfico y los movimientos sociales radicales entre otros. Pero, considerando la divergencia de la realidad social e institucional de América Latina, la percepción sobre Seguridad Nacional a sumado nuevos aspectos en diversas áreas, como la defensa y conservación de los regímenes democráticos, los derechos humanos y la propia construcción de un Estado fuerte institucionalmente.

En este sentido, los cometidos para definir la política de seguridad (policymakers) estadounidense optaron de forma contradictoria por

expandir las prioridades sobre seguridad hasta Colombia, a pesar de que el país mantenía un bajo perfil dentro de las prioridades de Política Exterior. Los policymakers se enfocaban principalmente en Iraq, Corea del Norte y los grupos terroristas de acción global, con lo cual no existió un enfoque estratégico que reflejara los retos complicados que tenía Colombia, por lo cual prefirieron mantener una ayuda militar que incrementó con un enfoque anti terrorista, después de los ataques del 11 de septiembre. A pesar de las distinciones que existían entre guerra contra el terrorismo y guerra contra la insurgencia, los decisionmakers y policymakers estadounidenses no percibieron ninguna diferencia entre uno y otro en Colombia, porque los grupos armados insurgentes eran verdaderos ejércitos, y estos eran impulsados por la economía del narcotráfico.

Por otro lado, y dadas las particularidades y consecuencias del conflicto colombiano en la Región Andina y la inclusión de la zona en un sistema de alarma internacional, en la cual los peligros de debilidad y riesgo institucional y la imposibilidad para consolidar regimenes democráticos no fluctuantes, permitieron a Estados Unidos establecer programas de ayuda financiera y militar, consolidando un único trato de política exterior y seguridad nacional en la región, llevando también a la transformación y/o alineación a temas con Washington como los grupos desestabilizadores del Estado, ahora grupos terroristas y para el caso del narcotráfico la relación perpetua entre narcotráfico y delincuencia “war on drugs & counter terrorism¹²⁶” y quebranto de los derechos humanos. Es decir, todo en un ciclo “virtuoso” de economía de guerra y degradación del conflicto y las relaciones internacionales en la región.

¹²⁶Vaicus Ingrid y Adam Isacson. *Op. Cit.*; p. 25.

Por tanto, cualquier discusión con Estados Unidos a partir de dicha situación debía empezar por el narcotráfico. Desde de 1980, cuando el tráfico ilícito fue declarado un problema letal para la Seguridad Nacional de América, el tema del narcotráfico fue el centro de las relaciones con Colombia. Las políticas de Washington contra el narcotráfico han sido basadas en la represión, la prohibición y un duro discurso, acompañado con estrategias que han cambiado poco en varias décadas y que de forma descriptiva fueron asumidas por los gobiernos de Colombia, a través de estrategias de ataque a las cadenas productivas del narcotráfico.

Así la política de Estados Unidos hacía este problema siempre a sido atacar la producción y no el consumo u ofrecer una acción integral que disminuya las dos.

Sin realizar consideración alguna acerca del Plan Colombia o a la Política de Defensa y Seguridad Democrática como estrategias concebidas, estas permitieron que el tema de las drogas fuese acaparado desde el país o inclusive desde la zona productora, Región Andina, permitiendo que las acciones a desarrollarse fueran medidas en torno a la capacidad regional y las consecuencias en el contexto nacional; además permitió que en el caso estricto de Colombia se incluyesen temas que en otro momento no era posible abordar. Temas como el conflicto armado interno, y el desarrollo alternativo que apoyará la erradicación de los cultivos ilícitos podían ser ahora incluidos en una agenda conjunta Washington-Gobierno colombiano.

De tal suerte que la primera tarea de una política de Estado fuese el reconocer, que es urgente la construcción del propio Estado y más si este era vulnerable a una crisis; por lo que es precisamente la necesidad de afrontar la entrada a un mundo nuevo lo que obliga su reconstrucción a través de una política de Seguridad Nacional desde el Estado, con la única

premisa de que los Estados nacionales fuertes afrontan mejor la globalización en lo externo y la regionalización en lo interno y en este proceso de consolidación y saneamiento se superaran los problemas que impiden el avance hacia regimenes fuertes institucional y democráticamente.

En teoría la diferencia política más importante entre países, no es su forma de gobierno *per se*, sino el grado de gobierno con que cuentan. En general los Estados liberales de Occidente pertenecen a la categoría de los sistemas políticos eficaces. Ya que sea porque cuentan con instituciones políticas sólidas, flexibles y coherentes o por que cuentan con burocracias eficientes, partidos políticos bien organizados, un alto grado de participación popular en los asuntos públicos, sistemas eficaces de control civil sobre el ejército, importante ingerencia del gobierno en la economía, y procedimientos suficientemente aptos para asegurar la continuidad y frenar el conflicto político. En síntesis, un aparato estatal estable y fuerte institucionalmente.

Pero los aparatos estatales débiles deben lidiar con la violencia y la inestabilidad, debido a un rápido cambio social y la veloz movilización política de nuevos grupos, junto con el lento desarrollo de las instituciones políticas. Estos cambios socavan los fundamentos tradicionales de la autoridad y las instituciones políticas tradicionales, y elevan los problemas de la creación de nuevas bases de asociación e instituciones políticas que sumen legitimidad institucional, como lo hicieron los grupos armados en la década de los noventas con asesinatos selectivos a la clase política colombiana. El principal problema de la política es el atraso en el desarrollo de las instituciones políticas que deben respaldar los cambios económicos y

sociales, ya que en ocasiones estos son los facilitadores de la estabilidad política y por ende de la mejora económica.

Enfrentando la creciente evidencia de que la crisis doméstica colombiana se agravaba, Washington se tornó sensible hacia el tema de la debilidad estatal y procuró el desarrollo de estrategias más flexibles sobre todo cuando el país eligió a Andrés Pastrana como presidente, ya que su política era de negociación con el conflicto armado.

Este cambio en la política, parcialmente explica el deseo de adoptar una estrategia de “esperar y ver”, respecto al proceso de paz que se inició en 1998. Más allá, se debió al marcado deterioro de la esfera política, ya que era difícil ignorar el incremento de los movimientos sociales que esperaban una negociación del conflicto armado. Ya que este cambio no se dio y la negociación con los grupos armados no rindió frutos, el enfoque bilateral regresó a la narcotización de la agenda, dejando como única opción urgente el Plan Colombia en 1999.

Si sumamos en un sólo contexto la naturaleza política de Colombia y su relación con los Estados Unidos y el reconocimiento de su debilidad institucional. Las posibilidades que tuviera el Estado colombiano para aspirar a su reconstrucción, social y económica principalmente, debían encajar en una única alternativa de restablecimiento de su seguridad, con el enfoque de política de Estado, que sumase el esfuerzo institucional interior y el apoyo económico y moral exterior, bajo la justificación de que el apoyo sería redistribuido en la región, no sólo en lo económico sino en las garantías que de la transformación política, económica y social se produjeran en Colombia y por tanto en la región.

3.2. La Nueva Agenda: la Política Exterior del Estado Colombiano a partir del 2002

En septiembre de 2002, la nueva estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, ponía énfasis en la identificación de Estados débiles como un problema de seguridad global ya que estos eran propensos a esconder terroristas¹²⁷. Por lo tanto y en suma al combate del narcotráfico y el terrorismo y la reducción de las violaciones de los derechos humanos, otra meta de la política de Estados Unidos para la región y Colombia, fue el de fortalecer el ejército para restablecer el control territorial en todo el país como paso obligado hacía el fortalecimiento del Estado.

Cuál era el significado de lo anterior. Si bien la agenda de relaciones bilaterales con Estados Unidos, no había sido en la práctica lo suficiente simétrica para escuchar las necesidades de los países de la región, y además que no existió en la realidad una Política Exterior hacía América Latina, es importante apreciar que la política Estadounidense da un giro en los últimos años de la década de los noventa, con el fin de reconocer problemas de estabilidad regionales en la zona andina; llevando a diseñar estrategias políticas de financiamiento y apoyo técnico para la superación de amenazas de seguridad. Esto no significa afirmar que existió entonces la necesidad de diseñar una política estratégica para la Región Andina, ya que ésta no fue atendida como las estrategias de acción de Irak o Corea del Norte, en las que se procuró establecer relaciones diplomáticas auspiciadas por las Naciones Unidas, lo cual conllevó a que estos temas fuesen discutidos en el Consejo de Seguridad, cosa que no sucedió con los temas que debilitaban al Estado Nación en la Región Andina.

¹²⁷Tickner, Arlene B. "Colombia and the United States: From counternarcotics to counterterrorism". AcademicResearch Library; CurrentHistory, Febrero de 2003. En: <http://proquest.umi.com.bidi.unam.mx-8080-pqdlink?>

Por otro lado, bajo la aplicación de acciones de fortalecimiento institucional y mejoramiento de la Seguridad Nacional, así como el cambio en las estrategias de atención al problema del narcotráfico y la violación de los derechos humanos, se fueron empujando nuevos temas que beneficiaban desde el punto de vista integral a los países de la zona andina. El desarrollo alternativo, y la financiación de políticas de tipo social que promuevan y dinamicen la economía fueron temas que podían incluirse como adicionales a los temas principales.

Derivado de lo anterior y en el contexto nacional, la Política Exterior colombiana jugó con aspectos centrales y conocidos de las relaciones internacionales, pero incluyó nuevamente el principio de la Responsabilidad Compartida, además de la Gobernabilidad Democrática y la Solidaridad entre Naciones, de tal suerte que pudiese garantizarse la defensa de la soberanía y el desarrollo nacional de las fronteras, como uno de los principales objetivos de la política de Estado, pero también abriendo espacios a la consolidación de las relaciones bilaterales estratégicas, la promoción y difusión de los intereses nacionales en el escenario multilateral, el apoyo de las políticas del Plan Nacional de Desarrollo Nacional, Plan Colombia y Política de Defensa y Seguridad Democrática, mejora de la comprensión de la realidad nacional en el exterior y para asegurar el cumplimiento de este objetivo mejorar los vínculos con las comunidades colombianas en el exterior.

Al respecto, el gobierno de Álvaro Uribe promovió en el año 2002 una nueva Política Exterior que incluía 7 líneas de acción que comprometerían al Estado con el cumplimiento de los objetivos de cara a la comunidad internacional.

La primera acción era comprometer al Estado con el fortalecimiento del multilateralismo, para lo cual era importante abrir a Colombia a una participación activa en los foros internacionales gubernamentales y no gubernamentales y en los espacios en que se debaten temas de interés para el país, con el fin de consolidar las relaciones con los organismos internacionales, sus agencias y órganos, en particular con aquellos que juegan un papel importante en la definición o puesta en práctica de programas en Colombia. La acción privilegiaba la relación con Naciones Unidas, como interlocutor capaz de regresar a los esfuerzos por recuperar la paz y la gobernabilidad democrática explorando nuevos caminos de paz con los grupos ilegales armados, con base en un cese de hostilidades efectivo.

Por otro lado, era necesario establecer una relación nueva con la Organización de Estados Americanos, que ha sido un escenario privilegiado de la Política Exterior colombiana. En 2002 la Secretaría General era ocupada por el expresidente colombiano Cesar Gaviria, con esta característica el Estado colombiano encabezó un papel principal en el mantenimiento del orden democrático y la seguridad en el hemisferio, así como de coadyuvar en la implementación de los acuerdos alcanzados en el marco de la Cumbre de las Américas y en la consolidación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

La segunda acción fue la defensa y promoción de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, dado que el país afrontaba en su mayoría escándalos por la poca profesionalización de los cuerpos policiales y las olas migratorias de desplazados por el conflicto armado hacía otras regiones del país o países fronterizos. Por otro lado, la equidad social y el desarrollo humano, fueron concebidos como la cuarta acción de Política

Exterior, estando directamente relacionada con el principio de Responsabilidad Compartida que el gobierno colombiano en la administración pastrana utilizó para dirigir los reflectores internacionales a la crisis social y política nacional derivada de la violencia y el tráfico de drogas ilícitas en Colombia, con el fin de abrir canales de financiamiento y apoyo no reembolsable para políticas de desarrollo alternativo, aumentar la eficiencia del gasto social y consolidar un sistema de protección y asistencia social para mitigar los efectos de la crisis económica y del ajuste fiscal.

De las principales acciones de la Política Exterior colombiana ha sido el mantener la lucha contra el problema mundial de las drogas y el terrorismo, ya que este es el que más apoyo económico ha dado al país y a la región. Por lo que la justificación y el trabajo de esta acción se mantuvo a partir de que en la región el negocio de las drogas ilícitas y los delitos relacionados con el narcotráfico lesionaban la gobernabilidad y contribuyeron a la degradación de la situación política, así como al deterioro de la economía, al debilitamiento de las instituciones y a la destrucción del tejido social, convirtiéndose en causas de violencia.

Otra acción en la que Colombia debía enfocar su atención a nivel exterior era el medio ambiente, ya que una de las tareas de erradicación de cultivos ilícitos a gran escala fue realizada a través de la fumigación con herbicidas de alta toxicidad, lo que debilitó de nuevo el trabajo en el combate al narcotráfico que el gobierno colombiano realizaba. La estrategia internacional de Colombia en materia de medio ambiente incluyó la participación en las negociaciones internacionales de carácter bilateral y multilateral, en el marco del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, así como el Convenio de Diversidad Biológica, el Foro de las

Naciones Unidas para los Bosques, la Organización Internacional de Maderas Tropicales y la Convención de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y su Protocolo de Kyoto.

Las dos últimas acciones fueron la cooperación internacional y la relación de Colombia con la sociedad civil, que había sido en los anteriores procesos de negociación un actor fundamental de la legitimación y moralidad de los procesos de desmovilización guerrillera. En el caso de la cooperación internacional se busco dar mayor énfasis al fortalecimiento del estado de derecho, el desplazamiento forzoso y la asistencia humanitaria, los procesos de paz y reincorporación a la vida civil, programas regionales de desarrollo y paz, desarrollo productivo y alternativo general y focalizado; principalmente la región de la Amazonia.

Así pues el cambio en la agenda internacional colombiana permitió la inclusión de temas que no sólo beneficiaban al país, sino a la región andina. Podría decirse que este hecho obedeció a una visión en la que la exposición directa de los problemas regionales permitía la atención multilateral y por tanto un mayor apoyo financiero y técnico internacional.

3.3. Las Doctrinas de Política Exterior Colombiana: RespiceSimilia y RespicePolum

El orden mundial esta en proceso constante de reconfiguración, por lo cual existe una constante tensión en el seno del Sistema Internacional, por el debate entre las actuaciones de carácter unilateral y la necesidad de fortalecer el multilateralismo y con ella a las organizaciones que propicien está dinámica para mantener la seguridad internacional como único

propósito. De igual forma, la Política Exterior de un país está determinada por la conjunción de la realidad internacional y su coyuntura interna. La dinámica irreversible de la globalización y los fenómenos transnacionales que la caracterizan aumentan la interdependencia entre países con capacidades diferentes de desarrollo e inclusive con contextos sociales divergentes.

La coyuntura histórica que atraviesa Colombia evidenció con crudeza su realidad; la violencia y la inseguridad generadas por los grupos armados y los paramilitares, financiadas con el negocio transnacional de las drogas ilícitas exponen al país ante una peligrosa combinación de problemas para la vida democrática del país y su sociedad, desde el interior del territorio y hacía afuera de sus fronteras debilitando y desgastando su legitimidad ante cualquier acción preventiva. En suma, y dadas las consecuencias de este riesgo, Colombia se enfrentó como todas las naciones en desarrollo a viejas amenazas en nuevas y peligrosas combinaciones, como la pobreza extrema, el aumento de la exclusión al interior de las sociedades nacionales, etc. “Las nuevas formas de terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, el desbordamiento de los conflictos internos y el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras son algunos de los desafíos que enfrenta el sistema internacional”¹²⁸.

En un contraste histórico, Colombia ha desarrollado una política de alineación casi frecuente ante Estados Unidos, como país hegemónico en la región. Esta razón a sido justificada, ya que Colombia reconoció la fortaleza de los Estados Unidos desde principios del siglo XX, yaque en 1903 sufre la perdida de Panamá. Como respuesta a este hecho el país desarrollo una Política Exterior que tenía una mezcla de pragmatismo e

¹²⁸ Annan, Kofi. “A la Asamblea General de las Naciones Unidas”. New York 2003 en <http://www.un.org/webcast/ga/58/statements/sgspa030923.htm>

introversión, llevando a un reconocimiento y racionalización de dependencia frente a Estados Unidos a través de la Doctrina Suárez del *Respice Polum* (mirar hacia Estados Unidos)¹²⁹.

Sin embargo, la Doctrina *Respice Polum*, no simplifica una dominación explícita de Washington a Bogotá, sino una alineación que puede explicarse así: en la primera mitad del siglo XIX, Colombia aparecía a los ojos de extranjeros como un país con gran potencial, de tal suerte que en 1823, John Quincy Adams, en su calidad de Secretario de Estado de Estados Unidos, refiriéndose a los atributos de Colombia, afirmaba que, bien utilizados y organizados, harían que el país fuese “llamada a ser en adelante una de las naciones más poderosas de la Tierra”.

Podría de manera coloquial expresarse que la Política Exterior colombiana fue atraída a Washington “endulzando el oído”. Pero Colombia, conservó entre sus prioridades la estabilidad macroeconómica y la transición de sus regímenes militares y democráticos con cierta tranquilidad, inclusive en el futuro, superando la crisis de la década perdida, con lo cual el país fue considerado hasta últimas fechas para Estados Unidos como un aliado político y social estable en América Latina. La Segunda Guerra Mundial y el comienzo de la Guerra Fría, mantuvieron a la doctrina del *Respice Polum* como la visión ideológica del papel de Colombia en el mundo hasta antes del inicio de la década de los sesentas.

A principio de la década de los setenta, el presidente Alfonso López Michelsen propuso una nueva doctrina, el *Respice Similia*, que significaba mirar a los semejantes, a los países latinoamericanos en particular que

¹²⁹Tokatlian, Juan Gabriel. “La mirada de la Política Exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿Ceguera, miopía o estrabismo?”. Revista Colombia Internacional, Vol. 48, trimestre Enero-Abril 2000. Editado por El Centro de Estudios Internacionales (CEI) y el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Colombia, 2000; p. 36.

buscaban una mayor diversificación política y económica y la afirmación de una progresiva solidaridad sur-sur. Así pues, desde entonces la política exterior de Colombia ha oscilado entre las dos doctrinas: hacia el norte y hacia los semejantes.

En la década de los ochenta crece tanto el conflicto armado y el poder del narcotráfico y de los grupos criminales, que la estrategia de política interna e externa colombiana se ha debatido entre una alineación hacia Washington o una diversificación de sus relaciones¹³⁰.

Tras la caída del muro de Berlín y en medio de un acelerado cambio mundial y de una parálisis nacional tras la nueva Constitución de 1991, surgen diversos planteamientos, pero se mantenía una postura ante las doctrinas establecidas debido a que la clase dirigente no asimilaba lo que observa en el exterior, permitiendo que el país continuara en conflicto y debilitando su imagen ante la comunidad internacional.

La suma de todos los males fue la inserción del país en el siglo XXI a través de la hegemonía mundial de Estados Unidos, con una desigual competencia en distintas áreas, económica, política, social y culturales; y una gradual y profunda erosión de la autoridad del Estado en la mayoría de los asuntos internacionales y la paulatina redefinición de nociones como la autodeterminación, intervención y autonomía.

En ese sentido, y ante las dificultades que vivía el país se procuró diseñar nuevas formas de Política Exterior para el Estado colombiano, como lo fue la *Respice Varia Et Mutabilia*, que buscaba mirar los diversos y cambiantes

¹³⁰ *Ibíd.*; p. 37. “Del alineamiento prácticamente automático se pasó a un alineamiento moderadamente relativo. (...) jamás pretendió o practicó un desalineamiento completo con Estados Unidos”.

escenarios en el entorno global, más que a un país o al conjunto de ellos; de igual forma, se procuraba combinar la visión con una *Respice Mercatum*, que obligaba a Colombia a mirar el mercado internacional bajo las nuevas circunstancias y exigencias del sistema internacional y su economía mundial; pero estas visiones dejaban de lado los asuntos políticos y de seguridad, dando evidencia de la dificultad que tenía Colombia para enfrentar la transformación y la inserción en el nuevo orden mundial.

Las administraciones del presidente Andrés Pastrana y Álvaro Uribe habían reconocido el carácter complementario de estas dos visiones de política exterior, buscando la participación activa del país en la construcción del nuevo orden mundial, mejorando la inserción de Colombia en la comunidad internacional y la capacidad negociadora con países hegemónicos, sin olvidar la defensa de los intereses nacionales y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

3.4. Fortalecimiento Económico e Intercambio Comercial con otros Países: del “ATPDEA” al TLC

Uno de los elementos centrales para la recuperación económica que ha propuesto el gobierno colombiano desde la administración del presidente Andrés Pastrana, fue el mejoramiento de las condiciones de intercambio comercial con otros países, en particular con Estados Unidos, como principal socio comercial y sexto proveedor de petróleo en el mundo; bajo este contexto la relación con el mercado estadounidense está fuertemente definida y por ello la necesidad colombiana de fortalecer y consolidar el sector exportador a través del establecimiento de un área de libre comercio y acuerdos bilaterales de reducción arancelaria en el periodo inmediato.

De esta manera, el Andean Trade Preferente Act (ATPA), fue un régimen de excepción otorgado por Estados Unidos a los gobiernos de Ecuador, Perú, Bolivia y Colombia, con el fin de estabilizar su mercado hacia el exterior, y con ello apoyar la lucha contra el tráfico ilícito de drogas en la región andina. Este acuerdo fue establecido en 1991, con una vigencia de 10 años. El régimen tuvo por objeto incentivar las exportaciones mediante el establecimiento de accesos preferenciales, que generarán fuentes de trabajo alternativo, apoyando la sustitución de cultivos ilícitos.

En 2002 el acuerdo cambio de nombre con el fin de establecer prioridades de carácter integral, así se convirtió el ATPA en Andean Trade and Drug Eradication Act (ATDEA), mejorando los términos del acuerdo al incluir productos que son de alta oferta en el mercado colombiano como los productos textiles y el sector maquilador.

Así pues, la tarea que debía cumplir entonces el sector comercial de exportación colombiano era afianzar su cadena productiva y comercial hacia Estados Unidos; llevando este sentir a través de las negociaciones para un Tratado de Libre Comercio con ese país, y la consolidación del ALCA en América del Sur. Esta tarea debía establecer prioridades como la prerrogativa de programas de cooperación para toda la Región Andina, la obtención de preferencias arancelarias para productos con valor agregado, la ampliación de la lista de productos e inclusión de sectores con potencial exportador, y el levantamiento de barreras no arancelarias que impiden el acceso a los mercados internacionales, tales como cuotas, restricciones cuantitativas, trámites de importación, entre otras.

El Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos fue la opción más importante y viable que tenía Colombia en el contexto de la integración internacional, y aunque un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos por sí sólo no era suficiente para asegurar que Colombia obtuviera los beneficios potenciales en términos de una reactivación significativa de la inversión y el empleo, que mejore a su vez la situación de exclusión social y déficit comercial que le había provocado el narcotráfico al sistema económico nacional, sí hacía necesario asegurar el entorno macroeconómico e institucional haciéndolo atractivo a la inversión y como en la experiencia mexicana gestionar activamente los efectos positivos y negativos derivados del TLCAN.

El TLC, por una parte, se enmarcaba en una estrategia comercial de Estados Unidos, en la cual el ALCA era la meta principal, de no lograrse o demorarse, ese país procedería a firmar acuerdos bilaterales con los diferentes países del hemisferio. Y aunque Colombia ha avanzado notablemente en aspectos muy importantes para un entorno adecuado, como el fortalecimiento institucional, la flexibilidad en el marco regulatorio, el grado de apertura, la infraestructura, las comunicaciones y la competitividad empresarial, sigue siendo a la fecha necesario que el acuerdo político que de salida al conflicto armado se agilice y con ello brinde expectativas de inversión para el país, a largo plazo.

3.5. Un Plan Nacional de Desarrollo de Largo Plazo para Colombia

Bajo la iniciativa de “blindar” el sistema financiero colombiano, atender a las debilidades del sistema judicial, impulsar mejoras que disminuyeran de forma gradual la violencia y de forma simultánea fortalecieran la presencia la seguridad del Estado en todo el territorio nacional. Así como, mejorar el nivel de aceptación de la “cosa” pública entre los habitantes y establecer nuevas formas de relación con los países que apoyan a Colombia en la solución pacífica del conflicto y en la guerra contra las drogas.

Así pues, el Estado colombiano se ha visto expuesto a una serie de reflectores que han obligado al gobierno a establecer políticas de largo plazo, acogiéndose a la planificación de estrategias que coadyuven, en el mediano y largo plazo, a la estabilización y conclusión del conflicto armado, la solución pacífica de la crisis paramilitar y mejorara de la situación económica de forma integral.

El argumento del por qué de un proyecto de consolidación nacional a largo plazo, se centra en que la planeación juega el papel central y articulador del sistema público en cualquier gobierno y para cualquier Estado Nación, ya que ésta contiene herramientas que sirven para monitorear y verificar periódicamente el avance en el logro de los objetivos de los principales programas y políticas del gobierno en términos de resultados efectivos; además de dar seguimiento a partir de la definición de compromisos que las instituciones asumen para cumplir metas en relación con las prioridades, planes y programas de gobierno.

Así que las metas establecidas por el gobierno colombiano para disminuir el narcotráfico en su función de combustible para la guerra, es una tarea que no concluye con una administración y eventualmente compromete a varias administraciones más, como puede ser el caso de la estrategia social y técnica del Plan Colombia y la propia Política de Defensa y Seguridad Democrática, asumiendo que esta ha sido implementada por un lapso de seis años, con la visión de “Estado Comunitario” del presidente Álvaro Uribe.

La consolidación de la política de atención a la población desplazada y envuelta en el conflicto armado y el narcotráfico, y las mejoras económicas que impulse el gobierno colombiano tienen como propósito afianzar el camino hacia la reforma del Estado que se considera, se inició tras la nueva constitución colombiana de 1991 y con el fortalecimiento del régimen político sin transiciones agresivas o desestabilizadoras para el país que han dependido en gran medida de los acuerdos de carácter nacional que los actores políticos, partidos y gobierno han podido establecer con la finalidad de transformar las dinámicas relacionadas con el poder.

Este ejercicio ha permitido de alguna forma avanzar en la supresión de los vínculos autoritarios, normativos y no normativos establecidos en las dinámicas propias del poder, pero no ha permitido en su totalidad vincular las distintas visiones que aún persisten sobre Colombia y su población, un ejemplo puede ser la búsqueda que las FARC hacen del compromiso social de la ciudadanía y la responsabilidad del Estado en mantener y velar por garantías fundamentales para su población.

Estos objetivos, fundamentales en el haber de cualquier Estado, permitirían que Colombia se aproxime a un proceso de paz con consenso político y

social general y sin lugar a duda para acceder a este camino existen al menos dos rutas; la primera y difícil de acometer *per se*, sería una refundación completa del Estado mediante reformas radicales en materia constitucional e institucional. Algunos teóricos y actores políticos proponen a este respecto rediseñar y diseñar las nueva reglas institucionales a las que debería ajustarse la comunidad política y, simultáneamente, convocar a un congreso constituyente para renovar nuevamente la constitución, ya que la actual constitución es discordante con la realidad nacional.

El segundo camino supone el avance medurado en reformas sustanciales en distintas materias del Estado y en la que se incluya la visión de todos los actores políticos, pero dadas las resistencias y falta de acuerdos de los grupos políticos, particularmente los grupos armados y el gobierno, por lo que esta tarea no resulta más sencilla que la reformulación del Estado colombiano.

Sin pretender adelantar conclusión alguna, y tomando como reseña el modelo político mexicano ante este mismo dilema sobre la reformulación total o reforma gradual del Estado, con el propósito de incluir la visión de todos los actores políticos, un ejercicio de planeación a largo plazo en el cual se establecieran metas y necesidades básicas a satisfacer para toda la población, puede ser la opción más deseable; sin embargo, establece también temores y muchos disensos, en donde se destaca el cómo o quién debe ser el encargado de materializar los cambios necesarios, y establecer los pasos que deben seguirse para llegar a un nuevo punto institucional, político, económico, cultural y por supuesto social. De tal suerte, que la razón por la cual se incluye un apartado es con el ánimo de contextualizar el esfuerzo de Colombia por pretender algo diferente para sí mismo, después de varias décadas de conflicto y crisis.

3.5.1. Visión Colombia II Centenario: 2019¹³¹

La idea de Visión Colombia 2019, tiene su origen en las diferentes propuestas del gobierno de Álvaro Uribe en el año de 2003, a partir de la celebración del segundo centenario de independencia de Colombia como república, de tal forma que esta tuviera posibilidades de transformarse en una política de Estado con un horizonte de largo plazo y con un impacto total.

En el año de 2005 el gobierno presentó un documento borrador del proceso de concertación de metas y políticas, esta había sido enriquecido mediante la realización de reuniones y talleres con diferentes entidades de gobierno, grupos de analistas, centros de investigación, la academia, ex ministros, consultores internacionales y líderes políticos, de quienes se recogieron opiniones y puntos de vista sobre aquellas variables y necesidades de política que consideraban críticas.

Su objetivo era pensar en Colombia con una visión de mediano y largo plazo, con metas ambiciosas de paz, justicia social, infraestructura, calidad de vida, productividad, competitividad, consolidación de la democracia. Para que se vaya creando una conciencia política en toda la ciudadanía que coadyuve a entender que los países no pueden construirse con planes cuatrienales de desarrollo, generalmente con desconocimiento del anterior, sin líneas de continuidad.

Las metas propuestas iban de la mano con las del documento Objetivos de

¹³¹ Departamento Nacional de Planeación, Gobierno de Colombia 2006, en: www.dnp.gov.co

Desarrollo del Milenio (2015), suscrito por los países miembros de las Naciones Unidas. Estos incluían temas como la revolución educativa, la incursión dinámica en la economía mundial como país en desarrollo y la eficiencia estatal de cara a la consolidación de regímenes democráticos, son algunas de las propuestas que plantea el documento de Naciones Unidas.

Visión Colombia segundo centenario, se consolida en dos principios orientados dentro del marco del Estado social de derecho (*Welfare Estate*). El primero es la consolidación de un modelo político profundamente democrático, sustentado en los principios de libertad, tolerancia y fraternidad, y en afianzar un modelo socioeconómico sin exclusiones, basado en la igualdad de oportunidades y con un Estado garante de la equidad social.

El cumplimiento de estos dos principios ha sido establecido a través de cuatro objetivos, que han su vez han sido alimentados con diversas estrategias en las cuales se incluyen diagnósticos y se plantean metas específicas y acciones para lograrlas.

Para el desarrollo de cada meta se definieron líneas estratégicas, partiendo de la situación actual de cada variable con la información disponible, tomando también en cuenta las condiciones sectoriales, las proyecciones de crecimiento de la población y los cambios esperados en su estructura; las proyecciones de necesidades futuras de recursos para cada estrategia y las restricciones generales fiscales, de balanza de pagos y financieras, de tal forma que los objetivos fueron definidos a partir de:

- Una economía que garantice mayor nivel de bienestar.

- Una sociedad más igualitaria y solidaria.
- Una sociedad de ciudadanos libres y responsables.
- Un Estado al servicio de los ciudadanos.

Estos cuatro objetivos fueron establecidos tomando algunas condiciones, tanto exógenas como endógenas, como un mundo en transformación, un territorio privilegiado, una población en transición que permitirán y determinarán el desarrollo del país de cara al ejercicio de planeación establecido en visión Colombia.

En primer lugar, Colombia debe adaptarse a los cambios abruptos y las olas de expansión de la economía mundial para después, como país, asimilar que sólo se beneficiará de las oportunidades de la expansión de la economía mundial si aprovecha plenamente las condiciones, variedad y situación geográfica de su territorio, a la vez que asimile los costos que éste le genera para proveer ciertos bienes públicos como gobernabilidad y seguridad.

Finalmente, debe asumir una tercera condición que determinará sus posibilidades de desarrollo para el futuro: los cambios demográficos y sobre esta condición entender que la evolución de las necesidades de la población crecerán de forma exponencial, con lo cual el Estado y la propia sociedad deben estar listos para afrontarlo.

Teniendo en cuenta los grandes progresos, las restricciones, las transformaciones, las ventajas y desventajas que caracterizan al país, el contenido del documento propone una visión que incluye metas sociales y económicas, plantea estrategias, programas y proyectos para lograrlas.

3.6. La Nueva Imagen de la Crisis de Seguridad Estatal Colombiana

A pesar de la progresiva creación de estado de derecho y de formas asociativas internacionales en las que Colombia se ha visto inmersa desde la exposición del conflicto a la comunidad internacional, el plantear políticas democráticas de defensa y seguridad ha sido una acción duramente criticada por la academia colombiana y regional, ya que sólo se ha concretado parcialmente y que parte de la proyección hacia el exterior de logros democráticos del contexto interno.

Pese a la prolongación en el tiempo y la reducción territorial del conflicto, la crisis en Colombia persiste como el reflejo de una falta de comunicación, casi al fracaso de sus protagonistas, guerrilla, paramilitares y Estado, para conseguir una salida pacífica del conflicto.

Pero, la degradación del conflicto armado en el país, permitió que la sociedad colombiana se “acostumbrara” a las masacres, desplazamientos, secuestros, extorsiones, torturas, reclutamiento de niños y desapariciones, entre otros, estas prácticas, y el fracaso evidente arriba mencionado, hicieron que la guerra fuera perdiendo el sentido que quizá una vez tuvo. Los grupos armados fueron perdiendo el propósito original y creando guerras privadas en distintos sectores del país, permitiendo que las acciones de los grupos armados dejaran de ceñirse a una visión política, provocando que otras lógicas o inercias comenzaran a orientarlas.

Dichas inercias no políticas pueden explicarse porque, a pesar de la teoría de la revolución, priva generalmente el factor político sobre el militar, pero

en Colombia ha sucedido lo contrario con los grupos insurgentes, y aún más con los paramilitares.

Por el otro lado, el Estado también se ha apoyado primordialmente en estrategias militares, por la percepción de que el conflicto armado ha sido un problema de orden público, aislándolo de su contexto histórico, de tal suerte que la inclinación por las armas demanda más recursos económicos para el sostenimiento del aparato militar, haciendo que las convicciones cambien por el afán de lucro, dejando al narcotráfico y la repatriación de recursos ilícitos como el nodo de acción.

La aspiración de un Estado colombiano equitativo, llevó a los grupos desestabilizadores a “inventarse” otro que lo reemplace, pero no precisamente desde el punto de vista de una revolución institucional sino una bifurcación del Estado de derecho y la legitimidad, en la que prevalece una guerra entre señores de la guerra (*warlords*), guerrilleros y paramilitares que centran sus energías en establecer el control en zonas olvidadas por el gobierno, y ahora que su capacidad estratégica es mayor buscan tomar posesión nuevamente de dichas zonas, estableciendo planes de contraataque para la guerrilla y los paramilitares, pero el problema real se da cuando entra un grupo a dominar una zona, “este puede respetar inicialmente las normas de convivencia de una comunidad, el poder que da las armas empieza a imponer una nueva soberanía jurídica¹³²”. Muchas veces la población queda encerrada entre tres legalidades, la guerrillera, la paramilitar o la del gobierno, obedecer a tal o cuál puede ser la diferencia entre el desplazamiento para sobrevivir, o la muerte.

¹³² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003 para Colombia, “Las víctimas: una guerra injusta”, capítulo 5, en: <http://indh.pnud.org.co>

Por otro lado, se encuentra la vía por la cual se pueda aspirar a negociaciones de paz con los grupos insurgentes del país, y en el camino mantener como prioridad una política democrática de defensa y Seguridad Nacional, que debe tener muy claras las diferencias entre Seguridad Nacional, seguridad del Estado y seguridad ciudadana; pero en un escenario realista las FARC y las AUC continúan dominando grandes zonas del territorio rural, y los paramilitares, ya sea formalmente desmovilizados o no, siguen controlando estructuras delincuenciales y criminales sin que el Estado en sí mismo pueda ejercer control en situaciones extremas, o cuando han sido desbordadas las fuerzas de seguridad, o cuando la amenaza es de corte militar. Esto hace que el Estado este imposibilitado para dar respuesta del mismo carácter y con la intensidad necesaria.

Aparentemente el “desbordamiento”, del conflicto colombiano a los países vecinos es un tema que se viene analizando desde hace algunos años, con respuestas bilaterales por parte de Brasil y Bolivia principalmente. Pero en la realidad actual persiste el binomio y la retroalimentación entre grupos armados, territorios sin Estado y drogas ilícitas que permite a estos contrapoderes o Estados paralelos su mantenimiento, reproducción y su posibilidad de expansión hacia los países vecinos.

La posibilidad de expansión se ve reforzada por varios factores, como el hecho de ya, en la mayor parte de las fronteras colombianas, se encuentran asentados grupos guerrilleros o paramilitares; que el cultivo de la coca y en general de los cultivos ilícitos siguen siendo un fenómeno intrarregional; que en la Zona Andina y en gran parte de Latinoamérica existen vastas regiones en las que la precariedad de la construcción del Estado o su ausencia podría ser sustituida por fenómenos similares de no ser sensibles a la situación real; que la mayor parte de los países que experimentan esta

condición sufren también de un incremento de la pobreza, deterioro social, explosiones de descontento e inestabilidad política.

Todos estos factores muestran que una de las tendencias principales sigue siendo la regionalización del conflicto armado colombiano, simultáneamente con la extensión y regionalización de la intervención estadounidense, como lo mostró la IRA, con todos sus actores y consecuencias. Narcotráfico, multinacionales, guerrillas, paramilitares, ejércitos, y sus consecuencias: fumigaciones, violaciones de los derechos humanos, desplazamientos internos de población, reclutamiento de menores y emigración, tráfico de armas, ecocidio y etnocidio, esta sigue siendo la tendencia dominante y es preciso tener en cuenta que, para trazar cualquier estrategia, alternativa o propuesta de solución¹³³, es necesario entender estas “condiciones generales”, sin olvidar los grandes avances.

Finalmente, el contexto político actual aparenta en ocasiones haber debilitado el conflicto armado en beneficio del Estado y en ocasiones evidencia lo contrario. El Estado debe responder enérgicamente a través de los organismos de seguridad contra los grupos paramilitares rearmados y los líderes paramilitares que abandonen las negociaciones por incipientes que puedan ser. De tal forma, que el Estado tendrá que establecer nuevas estrategias de avance en materia militar y de seguridad, así como mostrar flexibilidad en las negociaciones con el apoyo y consejo de los gobiernos observadores; establecer la acción de intercambio de rehenes por prisioneros con las FARC; como primer paso, de una estrategia a largo

¹³³Center for Preventive Action.“Informe Andes 2020”.Council onForeignRelations, 2003. En: www.verdadcolombia.org/archivos/VerArticulo.php?Id=53“La crisis de seguridad en los Andes es la más significativa en el hemisferio occidental”, que “la región permanece al borde del colapso” y que “hay que prevenir el estallido de un conflicto mayor”, se esta refiriendo esencialmente a esta tendencia. Cuando algunos analistas hablan de posibles escenarios de “guerra endémica”, también se refieren a este fenómeno.

plazo para negociar el fin de la insurgencia; mantener y plantear nuevas alternativas, así como consolidar las actuales en materia de desarrollo rural y nacional que lleve al Estado de derecho, ofreciendo servicios sociales estatales e inversión económica al campo.

3.7. La Política de Defensa y Seguridad Democrática

Como se ha venido mencionando la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD) fue el proyecto del gobierno del presidente Álvaro Uribe, para establecer objetivos por los cuales se alcanzaría el reestablecimiento de las condiciones de seguridad de la población civil, siendo la herramienta del Estado para consolidar la presencia institucional a lo largo y ancho del territorio, haciendo viable al mismo tiempo, las condiciones para la recuperación económica y el mejoramiento del bienestar de la sociedad en general.

En este sentido, los objetivos que se propuso la PSD, es decir la consecución de una situación de normalidad y paz, requería de una acción decidida para disminuir los fenómenos que debilitaban al Estado y la calidad de vida de los ciudadanos, desde el punto de vista social e institucional, complementando esfuerzos con la atención y recuperación de las condiciones ocasionadas por el clima de violencia. De forma particular los objetivos fueron:

- Consolidar el control territorial y restablecer la autoridad del Estado en todo el territorio nacional.

- Generar a través del uso legítimo de la fuerza y la política social, las condiciones de seguridad y bienestar social que presionen a grupos armados ilegales a entrar a una verdadera negociación política o a desmantelarse.
- Romper en todos los eslabones de la cadena, la libertad y habilidad de los narcotraficantes para desarrollar su negocio y con ello avanzar hacia la eliminación del narcotráfico en Colombia.
- Formar una Fuerza Pública moderna, con los más altos estándares éticos y morales, que cuente con la confianza y el apoyo de la población.
- Desarrollar la Doctrina de Acción Integral, a través del esfuerzo combinado de la fuerza legítima, la política social y las acciones de las demás instituciones del Estado y la sociedad civil.
- Eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

La PDSD se construyó sobre un conjunto de estrategias que incluían el control del territorio y su defensa, la desarticulación de los grupos guerrilleros y paramilitares, y las organizaciones dedicadas a la producción y tráfico de drogas, el fortalecimiento del servicio de justicia y la atención del Estado en zonas deprimidas y de violencia.

En el diseño e implementación de estas estrategias, se reconocía el principio de responsabilidad compartida, con el objeto de lograr una participación activa de la comunidad internacional y se garantizaba el compromiso por el respeto de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

Cuadro No. 4.

Líneas de acción, planes y programas de la consolidación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática

Acciones para enfrentar las amenazas a la ciudadanía	Acciones para la sostenibilidad de la política	Reformas estructurales al interior de la Fuerza Pública	Acciones para mejorar la eficiencia y la transparencia de los recursos públicos	Acciones para fortalecer la relación con la comunidad
Política de consolidación del control territorial	Inversión de seguridad	Programa de educación y formación de la FF. MM.	Plan para el Grupo Social y empresarial de la Defensa	Programas de acercamiento con la ciudadanía
Política de lucha contra el narcotráfico		Programas de bienestar de la Fuerza Pública		
Política de seguridad en zonas de desmovilización		Plan de coordinación y definición de roles de la FP.		
Plan de Fronteras	Ley de seguridad y defensa	Creación de un centro de estudios estratégicos	Programa de mejoramiento gerencial del sector	Acción integral
Nuevo plan de guerra		Programa de ciencia y tecnología		
Estrategia para fortalecer la seguridad ciudadana	Reforma y fortalecimiento de la inteligencia	Creación de la oficina de veteranos	Programa de estabilización de bienes en las compras del sector	Estrategia hacia la comunidad internacional
Fortalecimiento de la movilidad, la inteligencia y el pie de fuerza		Reforma de la Justicia Penal Militar		
Políticos contra el secuestro y la extorsión		Política de DD. HH.		
Política para la desmovilización		Firmeza en el uso de las facultades discrecionales		
Programa para mantener capacidades estratégicas mínimas				

Fuente: Ministerio de Defensa, Gobierno de Colombia.

Bajo este esquema el gobierno de Colombia presentó informes en los que da a conocer los avances de la PDS, a través de siete entornos que engloban las estrategias y acciones que se desarrollarían para alcanzar los objetivos¹³⁴. Las acciones para su consolidación durante el cuatrienio 2002

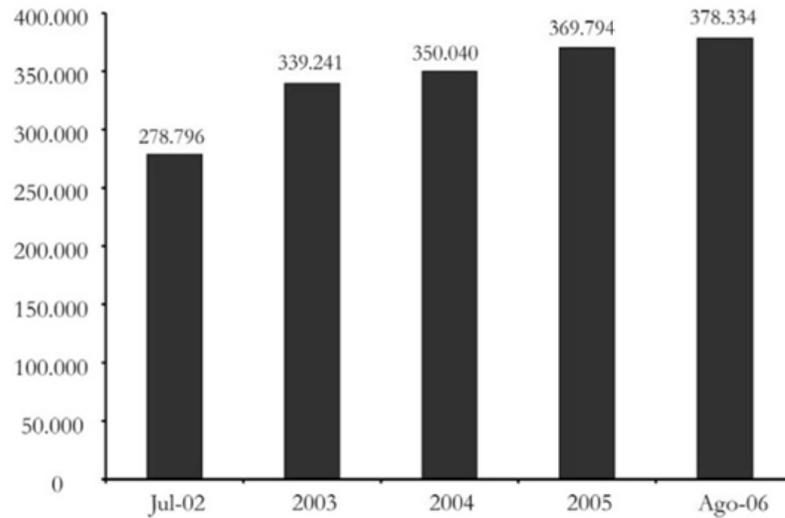
¹³⁴ Ministerio de Defensa, Gobierno de Colombia. "Logros de la política de consolidación de la seguridad democrática-PDS". Julio de 2007, En: www.mindefensa.gov.co Los entornos establecidos fueron: Delitos de impacto que afectan la seguridad democrática; Delitos que afectan la Seguridad Ciudadana; Lucha contra el problema internacional de las drogas

– 2006, se desarrollaron en una primera fase que permitió el fortalecimiento del número de efectivos militares y policiales y la creación de nuevas unidades operativas, el incremento en el alistamiento de aeronaves, importantes avances en la lucha contra el secuestro y el narcotráfico, la implementación de programas de pago de recompensas y el acompañamiento a las operaciones de la fuerza pública por parte de actores del sistema judicial con el propósito de asegurar el cumplimiento de los derechos humanos, como se muestra en el siguiente cuadro.

En un primer momento, las fuerzas militares establecieron como objetivo principal la recuperación de las regiones afectadas por la violencia de guerrillas y AUC; para con ello, garantizar las condiciones para que la Policía Nacional, pudiera consolidar su presencia y establecerse en las cabeceras municipales. Permitiendo el restablecimiento de las condiciones de seguridad y orden público que facilitarían la acción de los mandatarios locales y de las entidades del Estado encargadas de proveer los demás servicios básicos, como los de justicia, salud y educación; asegurando el mantenimiento de la institucionalidad del Estado y el libre ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

ilícitas; Resultados Operacionales de la Fuerza Pública; Otras variables relacionadas con la seguridad democrática; Presupuesto y seguimiento a la Política de Defensa y Seguridad; Fortalecimiento de la Fuerza Pública.

Gráfico No. 4.
Evolución del pie de fuerza de la fuerza pública



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional de Colombia

Este ciclo de recuperación, consolidación y mantenimiento debía complementarse, por un lado, con la protección de la infraestructura económica y de las principales vías de transporte terrestre y fluvial de la geografía nacional; y, por el otro, con una vigilancia permanente y efectiva de las fronteras con el fin de controlar el tráfico de drogas, insumos y armas que abastecían a los grupos guerrilleros y las AUC, provocando la necesidad de elevar el pie de fuerza. Asimismo, con la modernización de la inteligencia y la promoción de la cooperación ciudadana, se buscaba que el gobierno colombiano contara con información oportuna y confiable para la toma de decisiones en materia de seguridad y defensa nacional.

Estas acciones permitieron debilitar a los grupos guerrilleros, presionando para la desmovilización de grupos irregulares y generando un control del

territorio. A partir de estas acciones se mejoro la seguridad ciudadana con la reducción de los índices delictivos. Como se muestra en el cuadro 5, los resultados en el descenso de los indicadores de violencia generaron efectos positivos sobre el crecimiento económico y el bienestar de los ciudadanos.

Cuadro No. 5.
Principales Indicadores de Violencia

Indicadores	2002	2003	2004	2005	2006	Variación 2002-2005 (%)
Homicidio común	28.837	23.523	20.210	18.111	17.277	-40,1
Homicidio colectivo (casos)	115	94	46	48	37	-67,8
Desplazados	424.304	220.334	162.303	159.534	109.412	-74,2
Secuestros extorsivos	1.709	1.257	758	378	282	-83,5
Ataques a poblaciones	98	48	21	17	4	-87,5
Atentados terroristas	1.651	1.182	706	611	646	-60,9
Atentados contra la infraestructura	1.376	823	385	553	534	-61,2

Fuente: Dijin, Acción Social, Fondelibertad, MDN

Es claro que la inversión en seguridad genera confianza y estabilidad, promueve la inversión privada y permite el crecimiento económico. Si existen condiciones de seguridad adecuadas, es viable un mayor recaudo de impuestos que se traduce en mayor inversión social, lo que permite al Estado una mayor derrama económica para satisfacer necesidades, generando un mayor bienestar.

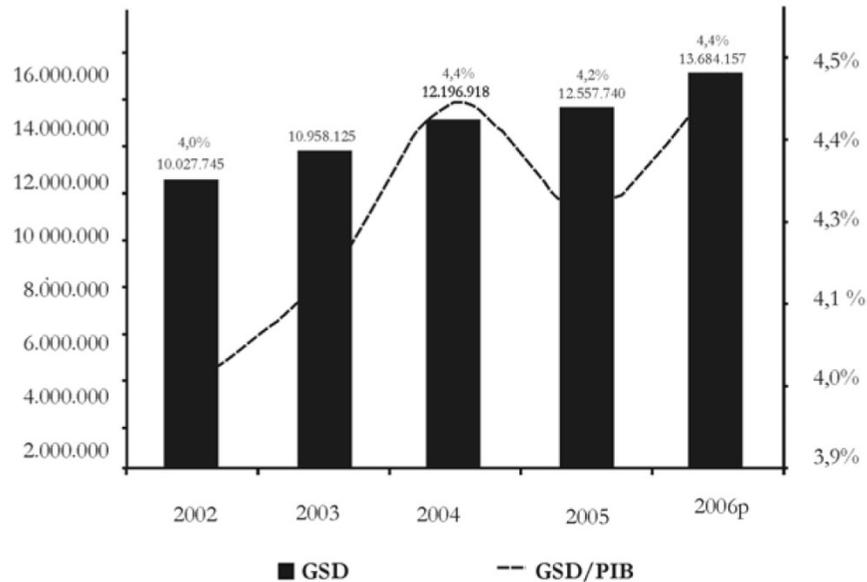
También en el Cuadro No. 5., se puede apreciar la elevación que ha tenido el gasto en Seguridad Nacional por parte del gobierno colombiano, en el marco del gasto de mediano plazo, y la recaudación establecida por

los “esfuerzos¹³⁵” fiscales que ha establecido la aplicación de políticas de seguridad en Colombia, y en general la acción institucional del gobierno nacional en este sector, se han venido destinando prioritariamente a las siguientes áreas:

- Movilidad y transporte aéreo;
- Fortalecimiento de la fuerza pública;
- Mantenimiento de las capacidades estratégicas;
-
- - Fortalecimiento de la inteligencia estatal;
 - Reforma del aparato de inteligencia y defensa;
 - Educación y profesionalización de la carrera militar;
-
- Infraestructura;
- Reforma de la justicia penal militar;
- Desarrollo de ciencia y tecnología en el sector de Seguridad Nacional.

¹³⁵ Gómez Buendía, Hernando. “La guerra en el terreno financiero: datos, comentarios, y más que todo preguntas”. Del Foro: ¿Se está ganando la guerra?. Colombia, Julio 28 de 2004. La financiación sostenida de la política de seguridad democrática no está asegurada. La manera como se ha financiado el déficit fiscal en los últimos años ha creado un círculo vicioso entre deuda y déficit.

Gráfico No. 5.
Evolución del gasto en seguridad y defensa



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional, Gobierno de Colombia. Gasto en defensa en relación al PIB

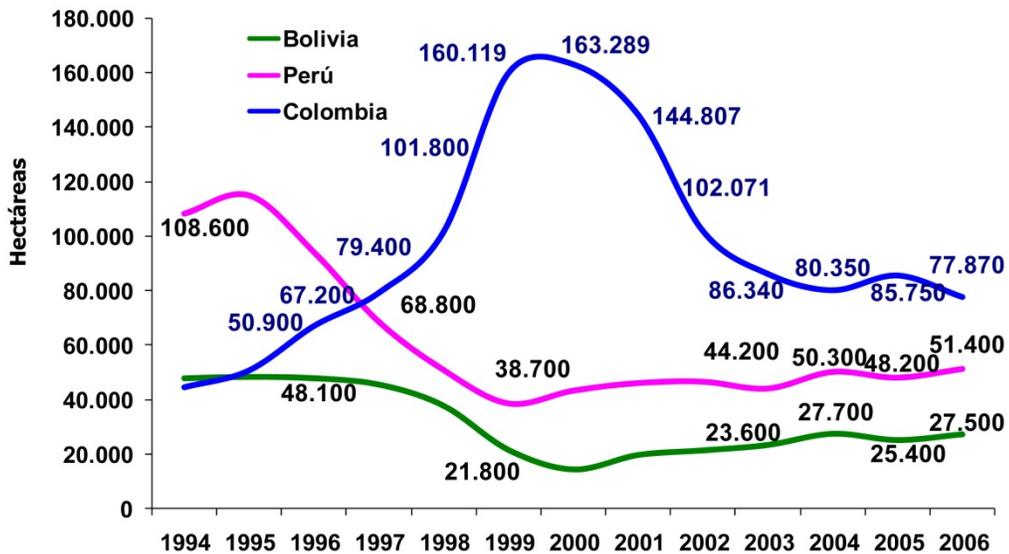
El otro gran tema que cubre la PDSO, es el combate a los cultivos ilícitos y al crimen organizado; en el año 1990, Colombia era el tercer productor de hoja de coca en el mundo con un 18,9% del total del área cultivada, sólo superado por Perú y Bolivia. Además, en el país se procesaba el 11,9% de total de la producción mundial de cocaína, lo que significaba una productividad de 2,3 toneladas por cada 1.000 hectáreas de coca¹³⁶.

Una década después, el panorama era aún más desalentador, porque Colombia era el mayor productor de hoja de coca en el mundo, con el 74% del total de estos cultivos y producía el 79% de la cocaína. Esto significaba

¹³⁶ Organización de las Naciones Unidas. "WorldDrugReport, 2007". Apartado Colombia; p. 211. En: www.unodc.org/pdf/research/wdr07/WDR_2007.pdf

que en 10 años, la productividad por hectárea casi se había duplicado, lo que equivalía 4.3 toneladas de cocaína por cada 1.000 hectáreas¹³⁷.

Gráfico No. 6.
Comportamiento Cultivos Existentes de Coca
Área Andina



Fuente: 1994 – 1998 Departamento Estado USA, 1993 – 2005 Sistema Nacional de Monitoreo soportado por UNODC Simci Junio 2007.

Estas acciones lograron la reducción, entre 2002 y 2005¹³⁸, del número de hectáreas sembradas con cultivos de coca en un 19%, con lo que Colombia disminuyó su participación mundial en un 3%. Particularmente, durante el periodo 2002 a 2005, se logró la erradicación de 589.804 hectáreas, 91% por aspersión aérea y las restantes de forma manual. Sin embargo, la

¹³⁷ *Ibidem*.

¹³⁸ Es importante recordar que una de las metas principales del Plan Colombia y por ende de la PDSO, fue el disminuir el área cultivada en un 50% durante los primeros 4 años, meta que no se cumplió, observando un ligero aumento en la zona de cultivo de Bolivia y Perú a partir de 2003, lo que puede analizarse como un efecto del efecto globo “balloonefect”.

tecnificación y perfeccionamiento de los procesos de fabricación de la cocaína incrementaron la productividad, alcanzando, para 2005, las 7.4 toneladas por cada 1.000 hectáreas, con lo que el país participó con el 79% de la producción mundial de cocaína¹³⁹.

Sin duda alguna, en la actualidad la construcción de la seguridad ha sido el reto principal que enfrentan las autoridades colombianas. Pese a algunos éxitos innegables, es necesario dismantelar y desmovilizar los grupos insurgentes y paramilitares, y dismantelar también el negocio del narcotráfico. Sin embargo, como muestra el *Cuadro No. 6.*, para ser sostenible, la seguridad no se puede limitar únicamente al emplazamiento de grupos armados adicionales, a una mayor presencia militar y policial, a una legislación antiterrorista más estricta y a la intensificación de la fumigación aérea de cultivos ilícitos para mejorar los sistemas de interdicción.

3.7.1. Resultado del Plan Colombia

Tal y como se ha señalado, el Plan Colombia ha sido una estrategia que ha contribuido favorablemente al cambio que dio el país en la última década. Este éxito se debe, en buena parte, a que los significativos recursos aportados por Colombia han sido complementados con grandes aportaciones de la comunidad internacional, y en particular del gobierno de Estados Unidos. Un esfuerzo conjunto, sin precedentes en la historia del país que ha permitido generar un entorno propicio para la recuperación de la seguridad, el crecimiento económico, el desarrollo social, y en general, el

¹³⁹ *Ibidem.*

mejoramiento de las condiciones de vida de más de 40 millones de colombianos.

El Plan Colombia tuvo una etapa de consolidación de forma conjunta con la PDSO, a través de la Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social (EFDD), lanzada por el gobierno colombiano en febrero de 2007, con el propósito de consolidar la imagen de país y los logros en materia de política social, económica y de seguridad contando nuevamente con el apoyo de la comunidad internacional.

Cuadro No. 6.
Principales Resultados en Interdicción

Resultados	2002	2003	2004	2005	2006	Variación 2002-2006 (%)
Aspersión aérea (hectáreas)	130.364	132.817	136.551	138.775	172.025	32%
Erradicación manual (hectáreas)	2.763	4.220	6.234	37.523	42.111	1424%
Total hectáreas erradicadas	133.127	137.037	142.785	176.298	214.136	61%
Incautaciones de cocaína (kg)	95.278	113.142	149.297	168.465	130.209	37%
Laboratorios de drogas destruidos	1.448	1.489	1.825	1.965	2.180	51%
Aeronaves incautadas	8	13	19	15	22	175%
Automotores incautados	794	1.987	1.760	1.094	1.233	55%
Embarcaciones incautadas	103	188	382	337	182	77%
Insumos líquidos incautados (galones)	2.234.073	1.742.992	1.730.914	2.718.632	2.033.279	-9%
Insumos sólidos incautados (kg)	2.627.169	2.510.971	2.978.373	2.520.200	4.016.538	53%
Incautaciones de drogas sintéticas (comprimidos)	130.702	5.042	20.126	148.533	17.739	-86%

Fuente: DNE-Observatorio de Drogas de Colombia, consolidado de Fuerzas Militares, Policía Nacional y DAS

Desde 1999 cuando comenzó la ejecución del Plan Colombia, el país ha experimentado cambios significativos, entre los que destacan la reducción de la violencia y la recuperación de la seguridad, reflejados en la disminución del número de homicidios, secuestros y masacres entre el año de 1999 y 2005 (*Ver Cuadro No. 7.*); el aumento en el control del territorio

gracias a la presencia de la policía y el ejército en la totalidad de los cascos urbanos de los municipios colombianos; la reducción de los cultivos ilícitos de coca, con relación a la tendencia creciente de la década de los noventa.

Cuadro No. 7.
Resultados de los principales indicadores de violencia 1999–2005

Indicador	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Tasa de homicidios por 100.000 habitantes	58,6	62,7	64,7	65,9	53,2	44,0	39,1
Número de secuestros extorsivos	2.587	2.089	1.208	1.709	1.257	758	378
Número de masacres	168	236	185	115	94	46	48
Número de personas desplazadas	31.635	331.982	375.756	424.927	221.413	167.936	169.111
Número de miembros GAML capturados	n.r.	n.r.	n.r.	5.119	10.133	11.102	8.093
Número de bajas miembros GAML	n.r.	n.r.	n.r.	1.877	2.265	2.520	2.192
Número de ataques contra infraestructura	n.r.	n.r.	n.r.	979	676	358	449

Fuente: Dijin, MDN, FONDODELIBERTAD, Acción Social

n.r.: no registra

Recordemos que el Plan Colombia estaba basado en el principio de responsabilidad compartida, lo cual reconocía que el problema mundial de las drogas es una responsabilidad común y compartida por toda la comunidad internacional, que exige una visión integral y equilibrada para enfrentar la demanda y la oferta de drogas ilícitas. Asimismo, buscaba fortalecer al Estado y a la sociedad colombiana para la superación de la amenaza narcoterrorista, en un contexto de fortalecimiento de la democracia y los derechos humanos, a la vez que se mejoraban las condiciones sociales y económicas de los grupos de población más vulnerables al generar alternativas diferentes de desarrollo.

El Plan Colombia en sus propósitos fundamentales, con sus cuatro componentes: la lucha contra el problema mundial de las drogas, el crimen organizado y la violencia que éste genera, la reactivación económica y

social, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, y los avances en las negociaciones de paz en Colombia rindieron frutos en el fortalecimiento de la institucionalidad colombiana y en el *stateness*.

Los componentes del Plan dieron los siguientes resultados, desde la óptica de los informes del propio gobierno colombiano:

1. Lucha contra el problema mundial de las drogas

Con el fin de reducir el cultivo, producción y tráfico de drogas ilícitas, así como la infraestructura que sirve de soporte a la economía de guerra y frenar la violencia generada por el crimen organizado. Este componente en principio inició un importante proceso de fortalecimiento de la fuerza pública, principalmente en la modernización, reestructuración, profesionalización y capacitación de sus miembros en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario. La profesionalización permitió una mejora ostensible de la capacidad aérea para prestar apoyo de fuego en combate, acompañar las operaciones de erradicación y movilizar provisiones y personal hacia y desde áreas cuyo acceso terrestre o fluvial era muy difícil¹⁴⁰.

¹⁴⁰ Departamento Nacional de Planeación, Gobierno de Colombia. "Balance Plan Colombia 1999-2005". Colombia, septiembre de 2006; p. 13. En: www.dnp.gov.co

a. Erradicación

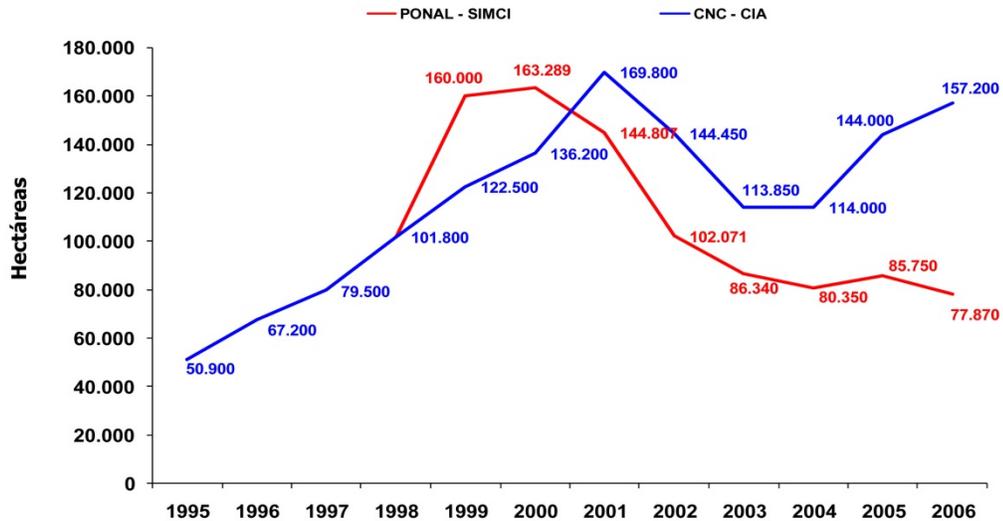
La reestructuración y profesionalización de la policía y el ejército, combinadas con el énfasis en tareas de erradicación, interdicción y extradición, generaron un importante cambio en la tendencia del comportamiento de los cultivos y el tráfico de coca en Colombia.

En la década de los noventa, particularmente desde 1993, Colombia presentó una tendencia creciente en la cantidad de hectáreas sembradas de coca, la cual se aceleró a partir de 1995 y presentó el punto más crítico entre 1998 y 2001, cuando los cultivos pasaron de 101.800 a 169.800 hectáreas, es decir se incrementaron en un 59%. Sin embargo, podemos observar que después de dos años de puesta en marcha el Plan Colombia, la tendencia creciente cambió hacia la baja produciéndose en el 2002 una reducción a 144.450 hectáreas¹⁴¹.

¹⁴¹ Es importante destacar que el gobierno colombiano ha venido trabajando con la Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el delito, a través de un Sistema Integral de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI). Este proyecto permite medir el crecimiento o disminución de las áreas cultivadas de forma satelital.

Gráfico No. 7.

Comportamiento del Número de Hectáreas Sembradas de Coca en Colombia (1990 – 2005).



El Gobierno Nacional firmó un convenio interinstitucional con el Sistema de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), por consiguiente es la cifra oficial de detección de cultivos para Colombia.

Fuente: Dirección Antinarcóticos PONAL; Dirección Nacional Estupefacentes, CIA Crime and Narcotics Center.; SIMCI, Julio 2007

b. Interdicción

Este programa ha caminado de la mano de la PDSO, de tal suerte que en el marco del fortalecimiento de los programas de interdicción se crearon tres Brigadas contra el Narcotráfico en el ejército, cuatro bases móviles de erradicación y dos compañías de interdicción, Jungla, en la policía nacional. Así mismo, con recursos del gobierno de Estados Unidos se inició el proceso de modernización de aeronaves de ala fija y ala rotatoria del ejército colombiano, que fue complementado con equipos entregados en préstamo de uso para cumplir con los objetivos establecidos en materia de lucha contra el narcotráfico.

Los esfuerzos en materia de interdicción aérea se vieron fortalecidos con la reiniciación del Programa Bilateral de Supresión del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas con el Gobierno de los Estados Unidos de América en el año de 2004, con el que se logró aumentar la capacidad de la Fuerza Aérea Colombiana para controlar el espacio aéreo y evitar su uso para actividades ilícitas.

En materia de interdicción marítima, la cooperación en el marco del Plan Colombia ha permitido fortalecer las capacidades del Cuerpo de Guardacostas en aguas interiores y en el mar territorial. También, se ha fortalecido a las unidades de superficie del componente naval que operan en la zona económica exclusiva, particularmente en las áreas de convergencia de las rutas del narcotráfico; tráfico de armas, municiones y explosivos; insumos líquidos y sólidos; y contrabando. En lo relacionado con la interdicción fluvial, se ha garantizado el aumento del control de los ríos colombianos los cuales, de manera recurrente, son utilizados por las organizaciones de narcotraficantes para transportar insumos y droga.

c. Extradición

Se han dado progresos significativos en la lucha contra las organizaciones terroristas y en la participación de tales grupos en los distintos eslabones del narcotráfico. En este sentido, y bajo la premisa de que el problema mundial de las drogas tiene características transnacionales, el Gobierno colombiano ha extraditado, entre 1999 y 2005, un total de 428 personas, destacadas por ser cabecillas de grupos organizados y dedicados al narcotráfico.

d. Esfuerzos en la lucha contra la amenaza terrorista

El número de efectivos de la Fuerza Pública, pasó de 249.833 en 1998 a 380.069 en 2005, lo que representa un aumento del 52,1%. Estos esfuerzos se hacen evidentes en comparaciones regionales. Por ejemplo, entre 1990 y 2003, Colombia presentó una tendencia creciente en su pie de fuerza en casi un 73%, mientras que países de la región, que tradicionalmente han tenido un importante pie de fuerza, como México, Brasil y Perú, no presentaron cambios significativos.

2. Reactivación económica y social

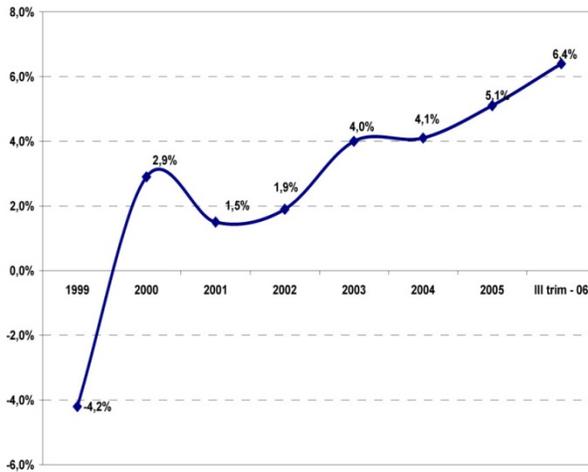
El segundo componente del Plan Colombia, está directamente relacionado a los logros alcanzados en materia de seguridad, permitiendo la reactivación socioeconómica. En materia económica, debe destacarse que, entre el 1999 y el 2005, Colombia alcanzó una tasa de crecimiento por encima del 7.7%, la más alta en los últimos 7 años (*Ver gráfico No. 8*). En cuanto a la tasa de inflación, es necesario destacar que para el año 2005, se llegó al 4.8%, la cifra más baja de la última década¹⁴². En cuanto a la tasa de desempleo, está paso de 16.5% en diciembre de 2000 al 11% en diciembre de 2005 (*Ver gráfico 10*). La tasa de desempleo para el siguiente periodo de diciembre de 2005 a diciembre de 2006 disminuyó a 11%¹⁴³.

¹⁴² “Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social (2007-2013)”. *Op Cit.*; p. 22.

¹⁴³ *Ibidem*.

Gráfico No. 8

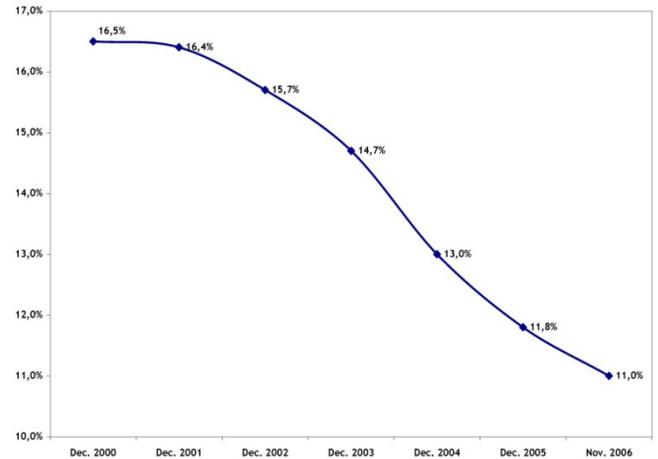
Crecimiento del PIB 2000– 2006



Fuente: Dirección de Estudios Económicos (DEE) - DNP

Gráfico No. 9

Evolución Tasa de Desempleo 2000-2006

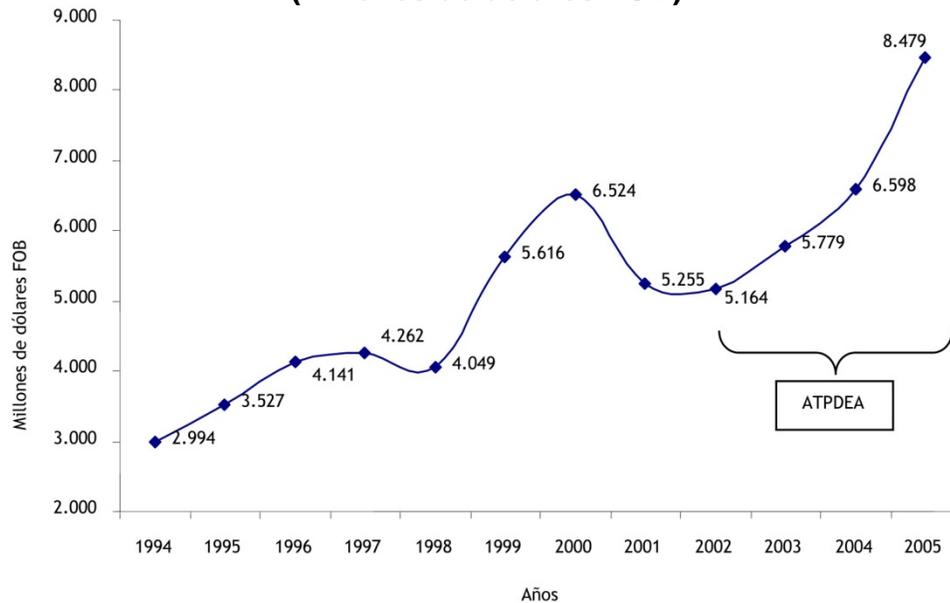


Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE

De acuerdo a los informes del gobierno colombiano las principales fuentes de crecimiento son: el reestablecimiento de la confianza de los consumidores e inversionistas, la recuperación de la productividad factorial, la política monetaria y crediticia y el entorno internacional que favoreció el crecimiento de las exportaciones tradicionales. En cuanto a la demanda, es destacable el comportamiento que han presentado las exportaciones, la inversión y el consumo.

Las exportaciones totales pasaron de ser de 5.616 millones de dólares a 8.479 millones dólares en 2005. La inversión total pasó de representar el 12.7% del PIB en 1999 al 24.3% en 2006, sobresaliendo el crecimiento de la inversión privada que pasó de representar el 6.8% del PIB en 2002 al 17.9% en 2006.

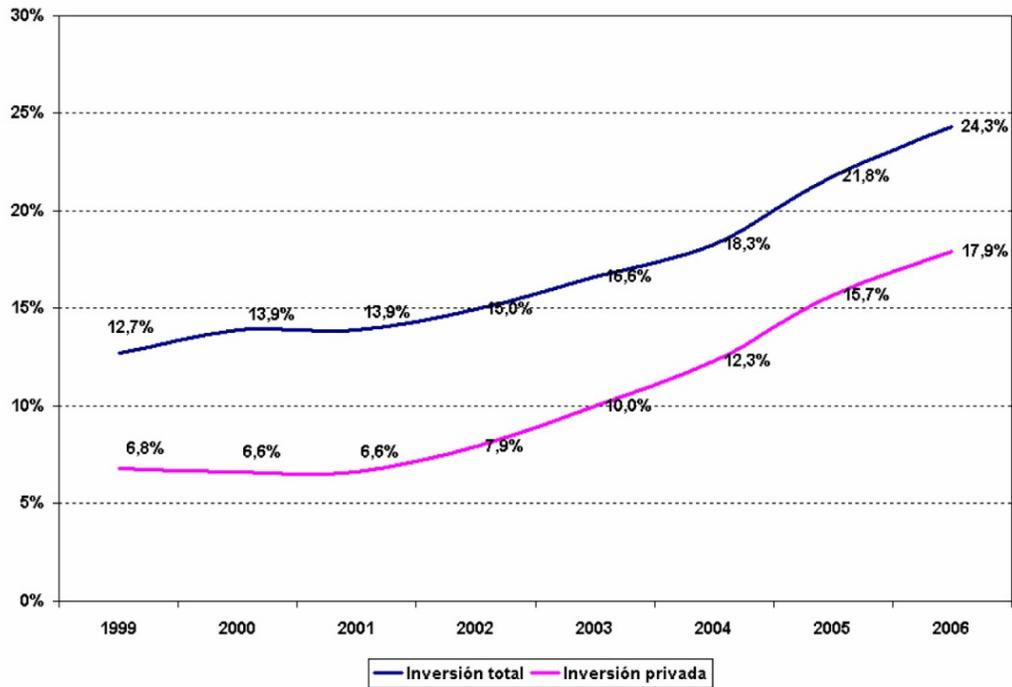
Gráfico No. 10.
Exportaciones a Estados Unidos, 1994 – 2005
(Millones de dólares FOB)



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).
 Cálculos DNP - DJS

El fortalecimiento de la economía y los recursos recibidos de la cooperación internacional, han permitido la implementación de programas de desarrollo institucional, social y productivo en zonas que fueron de cultivo ilícito y en las que se concentró la violencia y la violación a los derechos humanos. En el año 2000, se puso en marcha la Red de Apoyo Social (RAS), proyecto que estaba orientado disminuir el impacto de la crisis sobre los grupos más pobres y vulnerables, a través de cuatro programas.

Gráfico No. 11.
Comportamiento de la Inversión Total y Privada, 1999 - 2006
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Dirección Nacional de Planeación (DNP) – Dirección de Estudios Económicos (DEE)

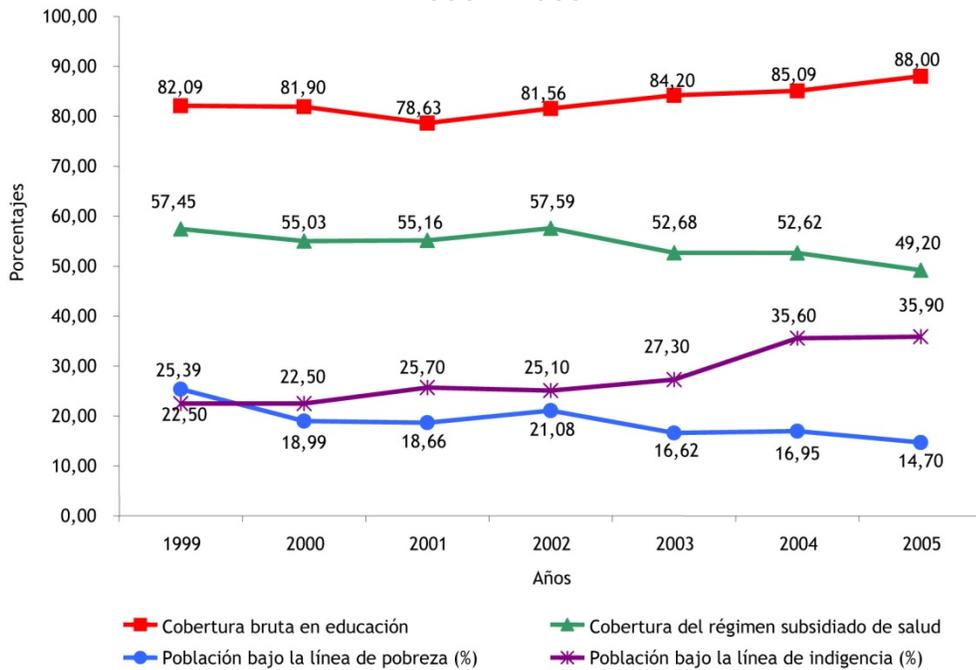
En lo relativo a cobertura de aseguramiento en salud, se pasó de cerca de 11 millones de personas en 2002 a 19 millones en 2006. En materia de educación, Colombia también ha logrado importantes mejoras, siendo resultado de los esfuerzos en materia de inversión pública, el promedio de

años de educación de los colombianos mayores de 15 años pasó de 7,2 en 2000 a 7,9 en 2006. La tasa de analfabetismo, por su parte, pasó de 7,2% en 2000 a 6,7% en 2006. La tasa de cobertura básica y media pasó de 80% en 2002 a 91% en 2006¹⁴⁴.

En el campo del desarrollo alternativo, entre 2003 y 2006, el programa Proyectos Productivos ha beneficiado a cerca de 26,400 familias que han ocupado 65.000 hectáreas, previamente sembradas con cultivos lícitos. Mediante el Programa de Desarrollo Alternativo, entre 1998 y 2006, se logró el establecimiento de más de 173.000 hectáreas de cultivos lícitos, principalmente de café, beneficiando a más de 185.000 familias. Es importante subrayar que la inversión en desarrollo alternativo asciende a más de 169 millones de dólares, de los cuales alrededor de 73 millones de dólares corresponden a un esfuerzo del gobierno colombiano y lo restante correspondió al apoyo de la cooperación internacional.

¹⁴⁴ *Ibíd.*; p. 32.

**Gráfico No. 12.
Comportamiento Indicadores Sociales en Colombia
1999 – 2005**



Fuente: Ministerio de Educación Nacional – Departamento Nacional de Planeación de Colombia

Por otra parte, el programa de infraestructura social y gestión comunitaria desarrolló 968 obras de infraestructura social en 600 municipios, beneficiando a más de 3,2 millones de colombianos mediante la recuperación de escuelas, puestos de salud, escenarios deportivos y centros de desarrollo comunitario.

3. Fortalecimiento institucional

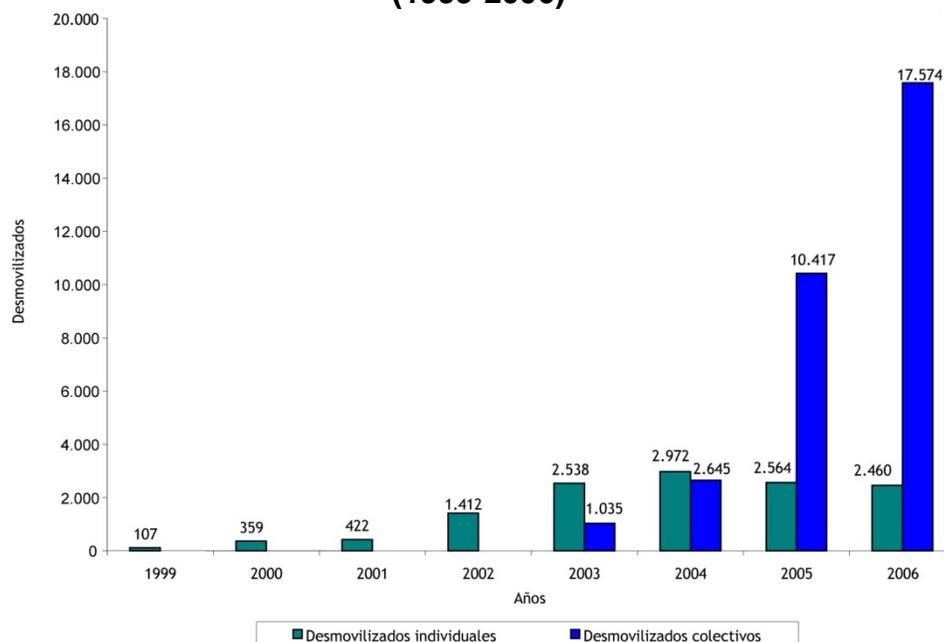
El Plan Colombia también ha permitido el fortalecimiento institucional de largo plazo en el país, con el establecimiento de unidades especiales de derechos humanos, la organización de un sistema de alertas tempranas para prevenir masacres o desplazamientos forzados, la cualificación de los regímenes y legislaciones contra el lavado de dinero y la expropiación de activos; acciones que han sido apoyadas por el gobierno de Estados Unidos.

Los esfuerzos para garantizar la presencia del Estado y fortalecer el servicio de justicia a través de la creación de mecanismos de acceso al servicio han sido complementados a través del Programa Casas de Justicia, que ha permitido establecer las bases para una coordinación entre los diferentes operadores de justicia, formales y no formales, y brindar a las comunidades marginales de los centros urbanos alternativas para la resolución pacífica de conflictos.

4. Desmovilización, desarme y reintegración

El Gobierno colombiano, como parte fundamental del Plan Colombia, ha diseñado programas que buscan la reintegración a la vida económica lícita y que buscan generar espacios de acercamiento tendientes a coadyuvar en la consecución de la solución del conflicto. Dentro de esos programas se incluyen alternativas de educación, empleo, tratamiento psicosocial y opciones legales de empleo.

**Gráfico No. 13.
Número de Desmovilizados Individuales y Colectivos
(1999-2006)**



Fuente:Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas y Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado (PAHD).

3.8. Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social (2007-2013)

En febrero de 2007 el gobierno del presidente Álvaro Uribe, tomando en consideración los logros alcanzados con la PDS, y con el fin de mantener estrategias que se manifiestan en la reducción de la violencia, ha considerado lanzar una nueva estrategia que redunde en los avances del entorno de seguridad fortaleciendo la recuperación de la economía. Sobre este reconocimiento el gobierno generó una estrategia que busca la

consecución de diez objetivos, los cuales se ejecutarían a través de seis componentes estratégicos, que a su vez consideran un conjunto de acciones y programas específicos. La estrategia de fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social (EFDD), en su documento inicial establece que es una nueva etapa de actuación para el país y de tal suerte existen retos como consolidar los logros obtenidos, y extender la autoridad efectiva del Estado y el nuevo modelo de justicia a todo el territorio nacional, con el fin último de proteger a la población e impulsar su bienestar¹⁴⁵.

La Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social se enmarca en la Estrategia de Cooperación internacional de Colombia 2007 – 2010¹⁴⁶, la cual se fundamenta en el interés del Gobierno Colombiano por enfocar la ayuda internacional hacia los problemas estructurales que afronta el Estado y de complementar el esfuerzo nacional orientado a la equidad social y el desarrollo humano.

Los objetivos de la EFDD son:

- Consolidar el control del territorio, particularmente en las zonas de mayor violencia y afectadas por los cultivos ilícitos y sus problemas asociados.
- Consolidar los logros alcanzados en la lucha contra los grupos narco-terroristas y su principal fuente de financiación, los cultivos ilícitos.

¹⁴⁵*Ibid.*; p. 85

¹⁴⁶*Ibid.*; p. 42. La Estrategia de Cooperación internacional, regida por los principios de gobernabilidad democrática, responsabilidad compartida y solidaridad internacional, busca seguir avanzando en el mejor entendimiento y participación de la Comunidad Internacional en los procesos de cambio de la realidad colombiana; renovar su compromiso político y financiero con el país; mejorar la calidad de la ayuda; y, fortalecer los espacios de diálogo y consulta con las agencias de cooperación y la sociedad civil.

- Aumentar las alternativas a los cultivos ilícitos por medio del desarrollo alternativo y asegurar el respeto y cuidado del medio ambiente en los bosques y selvas colombianas, a través de programas como Familias Guardabosques y Proyectos Productivos.
- Fortalecer la lucha contra la impunidad, a través de la extensión del Sistema Penal Oral Acusatorio a todo el territorio nacional, dar continuidad al Programa Nacional de Casas de Justicia, y avanzar en la consolidación de la justicia alternativa.
- Fortalecer la política de promoción, respeto y garantía de los derechos humanos.
- Fortalecer la economía, a través de una mayor integración comercial para mantener una tasa de crecimiento alta y sostenida. Igualmente, mantener unas finanzas públicas sanas para soportar una mayor autonomía en los programas derivados de la cooperación internacional.
- Continuar y fortalecer la política social, de manera que se promueva una mayor equidad y desarrollo en zonas de influencia, contribuyendo así a la superación de la pobreza extrema.
- Atender de manera integral a la población desplazada y sacarla de su condición de desplazamiento.
- Dar continuidad al programa de desmovilización de miembros de grupos armados ilegales, y fortalecer el programa de Desmovilización, Desarme y Reintegración de manera que se facilite el retorno de los excombatientes a la sociedad.
- Lograr mayor flexibilidad en la dirección y operación de los programas impulsados por la cooperación.

3.8.1. Componentes de la Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social

Como se mencionó al inicio de este apartado, la estrategia se ejecutaría a través de seis componentes estratégicos, que a su vez consideran un conjunto de acciones y programas previstos en el Marco de Gasto de Mediano Plazo, como en el Plan de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para todos”, recursos por \$43.836,6 millones de dólares¹⁴⁷ para la ejecución de los componentes de la presente Estrategia.

Figura No. 1

Componentes de la Estrategia de Fortalecimiento de la Política de Seguridad Democrática



Fuente: DNP, MDN, Acción Social, Ministerio de Relaciones Exteriores, MIJ.

¹⁴⁷ *Ibíd.*; p. 42

1. Componente de lucha contra el problema mundial de las drogas y el terrorismo
2. Fortalecimiento de la justicia y los Derechos Humanos
3. Internacionalización Económica
4. Programas sociales
5. Atención integral de la población desplazada
6. Desmovilización, desarme y reintegración (DDR)

3.9. El Conflicto Armado: ¿empate negativo? ¿está el Estado colombiano preparado?

La expresión de “empate negativo” es utilizada como una paradoja entre el posible acuerdo de paz que lleve al conflicto armado a su fin, y con ello permita el restablecimiento de la civilidad en todo el territorio nacional, sueño que al menos en idea viene persiguiendo Colombia desde hace cinco décadas. Y por otro lado, existe la paradoja de que se llegue a un estado de crisis en el cual ni el propio Estado o el apoyo militar y humanitario internacional puedan detener el conflicto.

Esta condición se viene haciendo presente en la opinión de algunos académicos que consideran la PDSD y el Plan Colombia¹⁴⁸, como una estrategia en la que combinar el fuego con fuego sólo provoca más fuego, y que los resultados en materia de desarrollo social y económico no son lo suficiente sólidos como para mantener y alimentar el conflicto armado a

¹⁴⁸Deare, Craig. La militarización en América Latina y el papel de Estados Unidos. ForeignAffairs Latinoamérica, México 2008, Vol. 8, número 3, pp. 25.

través del ataque militar perpetuo.

Es claro que el gobierno colombiano sigue apostando a un proceso de paz político, con los actores del conflicto, pero a la par mantener la fortaleza y estrategia de seguridad que ha redituado para el Estado colombiano en el fortalecimiento de su estructura, sólo conduce al mantenimiento del conflicto sin posibilidades a corto plazo de una mesa de negociación.

Asimismo, se deben sumar las condiciones de los grupos armados y la situación que mantenían de movilización en contra del Estado. Es decir, si el fortalecimiento del Estado en su contexto militar no imponía en sí mismo una meta para trascender a la negociación política, difícilmente se podía provocar un cambio en el entorno nacional, con lo cual sólo se garantiza el mantenimiento del conflicto y su complejidad.

3.10. FARC: de la insurgencia al Terrorismo, la Pérdida Política

A partir de 1998 el conflicto armado dio un giro radical por el encuentro de varias dinámicas. La ofensiva de las FARC entre los años 1996-1998, cuando esta guerrilla propinó varias derrotas consecutivas a las fuerzas armadas al sur de Colombia, y la respuesta de los paramilitares con su arremetida en 1998 en el Bajo Putumayo y áreas adyacentes al Río Guaviare, produjeron una escalada de la guerra, que comenzó a demandar sumas mucho mayores de dinero y un dominio más fuerte sobre las zonas de conflicto. Por consiguiente esta situación llevó a cambios en la relación entre tres factores clave: grupos armados más territorios sin Estado más drogas ilícitas.

De acuerdo con Eduardo Pizarro, las FARC sufrieron una pérdida estratégica a partir de 1998, gracias a la modernización del ejército y la policía antinarcóticos, obligando a echar un paso atrás, regresando al modelo de “guerra de guerrillas” experimentado en la década de los ochenta y entrados los noventa de cara a su consolidación. Este regreso, explica se debió a la recuperación táctica con “aviones fantasma” AC-47, helicópteros Black Hawk UH-60 Arpía, UH1N Huey II y Mi-17. Este equipamiento permitió el fortalecimiento de las fuerzas de interdicción en la guerra al narcotráfico pero permitieron también mejorar las tareas de asalto y fuerza en las zonas de desmovilización¹⁴⁹, igualmente la adquisición de equipo para la inteligencia electrónica y apoyo marítimo con lanchas artilladas “Piraña”, permitiendo el control de nuevo de ríos o “Autopistas” para el narcotráfico y la guerrilla en la zona sur del país, en el Amazonas.

Por tanto la reorganización y fortalecimiento militar dislocó la estrategia militar de las FARC de pasar de la guerra de guerrillas a la guerra de movimientos, que se funda en la alta concentración de tropas, superioridad de fuego y alta movilidad para aniquilar tropas militares o policiales dispersas o aisladas; dicha estrategia supone la existencia de apoyo por la bases sociales “cautivadas” consolidadas con el modelo anterior, ya que la ganancia del modelo de guerra de guerrillas es el control del territorio mediante el control político¹⁵⁰.

Si establecemos una relación entre la pérdida táctica de las FARC, el fortalecimiento de zonas o territorios estratégicos por el Estado, es posible considerar que los grupos guerrilleros que habían establecido un control de los habitantes y de sus movimientos en esas regiones a través de distintas

¹⁴⁹ Recordemos que estas zonas fueron denominadas así, ya que en ellas no existe presencia del Estado y son utilizadas primordialmente como áreas de negociación (Zonas Estado dentro de un Estado).

¹⁵⁰ Kaldor, Mary. *Op Cit.*; p. 23.

normas, y al mismo tiempo, lograron intervenir sobre el sistema de intermediación entre quienes vendían la goma de coca o el látex para reproducir el modelo de economía de guerra, van sufriendo quiebres fundamentales, incluyendo la propia relación con la población afectada.

Si este fenómeno es provocado por la reintegración de las zonas a la vida estatal, llevando servicios de seguridad social y policial, los grupos guerrilleros van debilitando sus bases sociales de apoyo, lo que por sí sólo deslegitima los objetivos políticos guerrilleros.

3.10.1. De Regreso al Modelo de Guerra de Guerrillas

Las FARC se han visto forzadas a abandonar su táctica de movimiento de grandes unidades de combate para librar nuevamente la guerra de guerrillas tradicional, sin embargo, esto no quiere decir que ellas hayan sufrido una derrota definitiva, que la obligue a una salida política inmediata. Las razones de este argumento son definidas por el tipo de estrategias periféricas que desarrolla las FARC en torno a la guerra de guerrillas.

Son seis estrategias que van desde el quiebre o desmembramiento del poder local, con lo cual la guerrilla regresa al asesinato selectivo de agentes militares o policiales y toda aquello actor que tenga relación con el sistema político local o regional, pero esto obviamente redundará en la pérdida política de sus bases sociales ya que este fenómeno está basado en la intimidación social, es decir terrorismo en zonas rurales. Otra estrategia establecida por las FARC, es el intentar trasladar el conflicto a zonas en las que nunca se

ha generado algún problema, particularmente en los centros urbanos; la táctica se desarrolla en dos modalidades: guerrillas bolivarianas, como las utilizadas por la milicia cubana en la década de los setenta, que particularmente brindan apoyo técnico a los grupos guerrilleros en las zonas rurales y escuadrones selectivos urbanos, que fungen como grupos de intimidación sectorial.

Una de las estrategias más utilizada por el grupo guerrillero, ha sido el ataque a centros de desarrollo económico, con sabotajes, particularmente oleoductos o centros mineros. Por lo que uno de los sectores protegidos por la IRA y el Plan Colombia es la seguridad en los oleoductos y sobre esto debe recordarse que Estados Unidos tiene un importante interés en el abastecimiento de petróleo. De la mano con esta estrategia, está la recomposición de su retaguardia, que en síntesis es la reorganización para controlar nuevamente áreas de alto valor estratégico y comercial, así como zonas fronterizas que permitan la siembra de cultivos ilícitos y el control de corredores para la compra de armas y mantener la alimentación de la economía de guerra.

Finalmente las FARC han optado por una escalada técnica que les permita el contraataque aéreo, lo que supone la adquisición de armamento “pesado” como misiles de asalto y tanques de baja dimensión, lo que lleva a una escalada mayor en el conflicto con lo cual el gobierno debería reconocer una situación de no control sobre el conflicto armado y se vea obligado a negociar con la guerrilla a cualquier costo.

3.10.2. ELN: Desmovilización o Unión a las FARC

Es importante reconocer que el ELN, se encuentra en una encrucijada que sugiere el camino de una pronta desmovilización. Las características de este grupo guerrillero han sido disminuidas de forma gradual desde 1998, ya que al paso de la reconstitución de las FARC y su reorganización y la confrontación directa con las AUC y el Estado, por el dominio del territorio y la disminución de la escalada militar; el ELN ha sufrido una pérdida fuerte en cuanto al número de hombres que lo conforman, así como las zonas que dominaba, considerando a éste un actor guerrillero capaz, pero sin la suficiente fuerza como para mantener el paso de las FARC o las AUC en la reconsolidación del poder y el territorio en manos del ejército y la policía colombiana.

El ELN, tuvo negociaciones con el gobierno del Álvaro Uribe, pero este proceso se vio detenido ya que no existe al interior del grupo un liderazgo consolidado que permitiera ejes de negociación con el gobierno, además del reconocimiento de falta de liderazgo político, se encuentra el hecho de que las exigencias del grupo no han disminuido ante el gobierno pese a su debilidad estratégica y táctica y definitivamente el gobierno no apostará a una negociación política fuerte con un grupo debilitado estratégica y socialmente, intentando privilegiar acciones de este tipo con las FARC en una posible negociación política.

Desde que finalizó la guerra fría, el ELN ha demostrado tener un concepto político más claro que las FARC. Algunos de sus líderes más conciliadores, incluido su comandante Nicolás Rodríguez, parecían tener una percepción relativamente realista en cuanto a la necesidad de ajustar sus demandas

maximalistas como parte de una negociación. Pero otra parte del ELN, considera necesario no establecer ningún acuerdo con el gobierno dado el papel secundario que tiene el grupo guerrillero en un acuerdo de paz. Esta amenaza ha dejado espacio para considerar que el único camino es la unión estratégica con las FARC, aunque esto implique la subordinación total o incluso la disolución del grupo guerrillero.

En este punto será necesario por parte del gobierno colombiano maximizar las condiciones de negociación con el ELN, lo que podría llevar a establecer zonas neutrales para que no halle acuerdos en medio del conflicto, pues es claro que ningún acuerdo se puede realizar a través de hostigamientos militares.

3.10.3.AUC: la amenaza perpetua del paramilitarismo

El paramilitarismo en Colombia es un tema que por sus horizontes de discusión merece un trato diferente. Como fenómeno de seguridad y conflicto en el territorio nacional ha sufrido transformaciones que dificultan su aceptación social y su identificación como actor estable dentro del conflicto.

A su paso el paramilitarismo y su vínculo estrecho con la vida política nacional, que particularmente se le atribuye al padre del Presidente Álvaro Uribe Vélez, con la creación de las AUC. Además de que Colombia sufrió en los primeros meses de 2007, una serie de debilitamientos políticos sustanciales con las declaraciones de Salvatore Mancuso, líder de la AUC; así como la implicación de varios senadores y diputados, así como compañías trasnacionales Estadounidenses en solicitar servicios de

vigilancia o extorsión a este grupo¹⁵¹.

En 2006 se inició la desmovilización de más de 31.600 paramilitares de las AUC, retirando muchas unidades armadas ilegales del conflicto. Como ayuda y factor estratégico el gobierno colombiano estableció la Ley de Justicia y Paz que redundó en la instalación o reintegración y rendición de los grupos “paras”, pero esta ley en sí misma ha sido duramente criticada por grupos de derechos humanos y por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH), ya que la Corte Constitucional colombiana dictaminó que algunas secciones contravenían tanto la legislación interna, como normas legales internacionales.

Por otro lado, el cumplimiento de esta legislación está a cargo de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), encargada también de establecer la magnitud de las reparaciones para las víctimas y el funcionamiento de los acuerdos de desmovilización y los juicios a los que serán acreedores algunos cabecillas. Este asunto ha llevado a críticas fuertes por el funcionamiento de la ley y la forma en la que el sistema acusatorio dirija los juicios de estos individuos.

Sin embargo, el gobierno colombiano mantiene identificados 22 grupos “emergentes” que operan en 102 municipalidades en la mitad de los 32 departamentos del país, calculando entre 3000 a 3500 hombres por grupo, una cifra que se queda corta frente a los 3.500 - 4.000 o incluso 9.000 miembros de grupos, según dos centros de pensamiento colombianos.

¹⁵¹ Reuters. “Revela Mancuso lista de empresas que financiaron a paramilitares colombianos”. La Jornada, Sección Mundo, 18 de mayo de 2007.

No existe un consenso sobre el origen, naturaleza, las metas y el modus operandi de los grupos emergentes. Es decir, si son o no la continuidad de los paramilitares, o si son algo diferente, más parecido a "bandas criminales", como las ha llamado el gobierno. Una investigación actual del International Crisis Group¹⁵² sobre el tema, llevada a cabo en varias regiones del país, indica que Colombia no está enfrentada a la continuidad sin ruptura alguna del paramilitarismo después de la desmovilización de las AUC. Los grupos emergentes tampoco son, sin embargo, simplemente nuevos elementos en el mapa del crimen en Colombia, aislados de las carencias y fallas del proceso de desmovilización y reinserción de los paramilitares.

Más bien pareciera que son un "híbrido", que nace de la desmovilización de las AUC y se fortalece cada vez más en medio del narcotráfico galopante y de la deficiente reintegración de ex combatientes a la vida civil. Entre las variables detectadas que influyen en la conformación y el accionar de los grupos emergentes, que no son homogéneos sino que tienen características diversas, se encuentran la efectividad de la desmovilización de los bloques paramilitares, que varía según la región; la existencia de organizaciones y redes criminales, incluidas las guerrillas, en las zonas donde estos grupos están surgiendo; los vínculos entre los grupos y las élites locales y la fuerza pública; y la dinámica general del conflicto armado y el narcotráfico¹⁵³.

¹⁵² En: <http://ciponline.org/colombia/peacenews.htm>

¹⁵³ Schultze-Kraft, Markus. "El lado oscuro de la desmovilización paramilitar". Sección Nacional, Periódico El Tiempo, Colombia, 30 de abril de 2007 .

Dado el carácter dinámico y diverso de los grupos emergentes y sus vínculos profundos con el narcotráfico, que también abarcan a las guerrillas, parece necesario establecer una estrategia a este problema con el propósito de no aumentar el número de actores en el conflicto armado.

CONCLUSIONES

La Política de Defensa y Seguridad Democrática, así como del Plan Colombia, han sido tema de investigación desde diferentes polos críticos. A nivel académico, existen estudios sobresalientes sobre la naturaleza de dichas políticas y como éstas son la respuesta a un ambiente tenso, en el que Washington ejerce claramente una dominación política sobre la región, utilizando a Colombia como “embudo” con el propósito de mantener sus intereses políticos, económicos y comerciales en la región.

Sin embargo, se debe sumar a estas consideraciones la otra cara de esta realidad, originada a través de una nueva lectura del panorama internacional por parte del gobierno de Colombia, para luchar contra el narcotráfico y el problema del conflicto armado en el país; pero dicha lectura no siempre ha logrado generar una buena imagen de los alcances provocados por las estrategias emprendidas, a tal punto que en ocasiones se ha llegado a criticar duramente la postura del gobierno colombiano ante el problema del narcotráfico y por ende su política de atención al mismo.

Haciendo hincapié en el último argumento, por el propósito que ha conducido los argumentos de este trabajo, es pertinente exponer que a lo largo de cualquier investigación es conveniente mantener la mayor objetividad de parte del investigador. Pero las conclusiones permiten el espacio para plasmar algunas opiniones a las que como investigador he llegado, con el fin de sostener que los estudios sobre seguridad nacional enfocados hacia Colombia y las dos estrategias citadas, son dos fenómenos primordiales dentro del análisis de las relaciones internacionales.

En una breve intermisión; es indudable que la relación de México y Estados Unidos es una relación bilateral que dista mucho de ser similar a la de cualquier otro país en la región y por tanto de Colombia. En la agenda bilateral existen temas con una gran trascendencia histórica para los dos países, como puede ser el caso de la migración y el intercambio comercial equitativo. Pero de forma histórica se pueden enmarcar las relaciones bilaterales entre México y Estado Unidos bajo un esquema de dominación y “empate 0”. Al hablar de dominación hablo de cómo el país del norte domina los tiempos y posee la capacidad para mediatizar y disuadir la discusión en aquellos temas que son igualmente prioritarios para los dos países, como el proyecto de ley anti-inmigrante.

Por otra parte, el “empate 0” es aquella característica en la que algunos temas el gobierno mexicano ha sabido establecer como trascendentales y que en sentido estricto para su contra parte no lo son tanto, permitiendo adelantar posiciones, abonar y “compensar” a algunas pérdidas que sufre en otros terrenos de negociación.

Estas características que juzgo a *grosso modo*, permiten entender por que en México es más sencillo analizar las relaciones entre Estados Unidos y el resto de América Latina, desde un ángulo estrictamente intervencionista y bajo una tendencia altamente dominante de las negociaciones por Washington. Sin embargo, la apreciación no deslinda a Colombia como un país latinoamericano apresado ante la política de Estados Unidos quedando exento de la dominación estadounidense en casi todos los ámbitos. Lo que se expone es como cada relación de gobierno con Estados Unidos atiende a necesidades y actitudes diferentes, en las cuales la trascendencia histórica es crucial para entender lo intrincado de su relación. En el caso de

Colombia la relación con Estados Unidos no esta definida solamente por la esfera de la influencia y dominación de los temas en la agenda bilateral, o en el pragmatismo que Washington conceda a las relaciones entre países; esta relación se establece permitiendo análisis más arriesgados, que dadas las circunstancias del ambiente colombiano a finales de la década de los noventa, permitió al gobierno a través de estrategias bilaterales conocer de soluciones determinantes.

Colombia y particularmente el gobierno del presidente Andrés Pastrana, en el año de 1998, impusieron una categoría diferente de relación con Estados Unidos. Si bien la relación con este país ha sido trascendental para el desarrollo de las estrategias analizadas, Colombia debió transformar sus relaciones y mecanismos de política exterior con el resto de la comunidad internacional. Esta nueva visión o categoría de las relaciones internacionales con otros países se fundamenta en la apertura del problema colombiano hacia la comunidad internacional con el propósito de buscar en la acción apoyo económico y fortalecimiento a un proceso de lucha y negociación que había agotado la legitimidad del Estado, y que estaba debilitando su estructura estatal al punto de conducirlo a un debilitamiento parcial.

Muchos analistas coinciden con que el Plan Colombia abrió la puerta del conflicto armado a la comunidad internacional y que la Política de Defensa y Seguridad Democrática fue la consecución de una estrategia que requería recursos para brindar buenos resultados. De igual forma, existen otras opiniones que consideran que la estrategia del Plan Colombia nunca debió ser instrumentada¹⁵⁴, ya que sólo llevó a la degradación del conflicto

¹⁵⁴Aristizabal García, José. La comunidad internacional y el conflicto armado colombiano. Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM). Editorial CIP; Madrid, 2004; p. 2.

colombiano, porque actuaba todos sus objetivos y estrategias en términos de seguridad y militarización estatal¹⁵⁵.

Es impensable intentar argumentar lo contrario, Colombia a través de la ayuda que le fue proporcionada por Estados Unidos militarizo, reformó los cuerpos policiales y las instituciones de justicia. Esta dinámica es la que sabemos que se aplica en términos de seguridad nacional, pero la idea de seguridad nacional para el Estado latinoamericano concede otras premisas como la equidad social, los derechos humanos y la alimentación.

La seguridad nacional en América Latina aún vigila por la construcción de democracias fuertes y la conformación de instituciones sólidas y capaces de atender las necesidades cambiantes de una sociedad en constante evolución. Entre tanto, las sociedades occidentales han superado estos factores y en la actualidad sólo pugnan por el resguardo de sus intereses nacionales. De tal suerte que el Estado en la perspectiva latinoamericana concibe a la seguridad nacional no sólo como la militarización del Estado y el fortalecimiento de su estructura secular, sino que se enfoca en el fortalecimiento de sus instituciones con el fin de combatir la corrupción, la pobreza, la discriminación, el avance del narcotráfico en su estructura interna, etc.

La estrategia de fortalecimiento estatal que ha utilizado Colombia hasta el día de hoy se ha concentrado en dos factores principalmente. El primero, es devolver al Estado el monopolio de la seguridad en todo el territorio nacional, y en regresar la primacía de la estrategia táctica a las fuerzas armadas frente a los grupos desestabilizadores del Estado.

¹⁵⁵ Morales Oyarvide, Cesar. La Oficina de Latino América en Washington y su balance del Plan Colombia. En: <http://www.nuevatribuna.es/opinion/cesar-morales-oyarvide/2011-01-31/wola-y-su-balance-del-plan-colombia-a-10-anos/2011031116220701609.html>.

La premisa que materializa la posibilidad de regresar al Estado el monopolio de la seguridad, concede en sí misma un factor de análisis importante. Si el Estado colombiano no era capaz de acceder a zonas dominadas por los grupos guerrilleros, no podía entonces tener la capacidad de llevar a esas zonas los servicios de seguridad social y protección más básicos. Lo que por sí sólo demostraba que el Estado era incapaz de cumplir las tareas más simples de defensa y protección a lo largo del territorio, y esto dio paso a que grupos guerrilleros al margen de la ley constituyesen en varias zonas “pseudo estados”, en los que el uso monopólico de la seguridad y la ley o normas fueron implantados de forma diferente.

El segundo factor de análisis, es el restablecimiento de la superioridad táctica de las fuerzas armadas, que durante varias décadas estuvo del lado de los grupos guerrilleros en contra del Estado, configurando un panorama poco alentador para la gobernabilidad y estabilidad colombiana, ya que se consideraba al Estado parcialmente imposibilitado para ganar la guerra contra las FARC o el ELN, bien fuera a través de la fuerza del ejercicio, o con una negociación política entre actores. De tal suerte, que cualquier incursión militar emprendida por el gobierno conducía al fracaso de la jornada y permitió el fortalecimiento de las bases sociales de apoyo a los grupos desestabilizadores.

Los antecedentes de este fenómeno comienzan en el año de 1948, cuando Colombia había atravesado por varios conflictos sociales que desencadenaron la lucha por la inconformidad social y política de la época. A través de algunas soluciones de “camarilla política”, entre partidos, se permitió estabilizar o al menos silenciar la crisis rural que enfrentaba la

mayor parte del país. Pero la censura y olvido de las circunstancias sociales sólo se vio materializada bajo el ala del manifiesto de lucha del Partido Comunista Colombiano, cuna de las FARC-EP, de igual forma y con el paso de los años se fueron excluyendo actores de la vida política nacional, reduciendo el sistema de partidos a un oligopolio dominado por el partido conservador y el liberal, que sólo favoreció a una fracción de la población colombiana.

A pesar de ello, el sistema político colombiano se mantuvo con una transición política estable originada por el Gobierno de Unión Nacional, que concluyó en los últimos años de la década de los setenta en un ambiente de guerra fría y con la manifestación de grupos de presión, consolidados como guerrillas tras la Revolución Cubana. Aunado a ello, el país también experimentó los malestares del fenómeno del narcotráfico que en la siguiente década tuvo laboratorio de cultivo en el territorio nacional para consolidar toda su industria, llevando a que en la década de los noventa Colombia fuera elevado a situación de alarma nacional por la introducción de grandes cantidades de recursos provenientes del narcotráfico en la vida política y en el sistema financiero del país.

Por tanto, durante la década de los noventa Colombia revivió el fantasma de un inminente debilitamiento de su estructura institucional. El narcotráfico evolucionó y se consolidó a través de la extinción de agrupaciones políticas, asesinatos selectivos a dirigentes políticos, y la construcción de escuadrones de muerte y limpieza social, deteriorando el tejido social, provocando desplazamientos forzosos y el crecimiento desmedido de zonas de cultivos ilícitos.

El resultado de todos estos factores fueron el fortalecimiento táctico de los grupos guerrilleros ante las fuerzas armadas, lo que empujó a los grupos guerrilleros a cambiar su modelo con la intención de crecer bajo el único propósito de colapsar en su totalidad al Estado, presionando hacia la constitución de un Estado con tendencia socialista. Esta campaña sugería quebrar completamente la capacidad táctica de las fuerzas armadas, es decir mayores recursos; los grupos guerrilleros doblaron sus esfuerzos en las tareas de abigeato, extorsión y secuestro, sin que fuera suficiente, hasta que lograron vincularse con la cadena de producción del narcotráfico, permitiéndoles recursos intercambiables por pertrechos y nuevas tecnologías militares, favoreciendo su fortaleza e imagen de líderes en las zonas ausentes de presencia estatal.

A finales de la década de los noventa la crisis fue incontrolable, el Estado se encontró a las puertas de una derrota estratégica y el gobierno se veía debilitado a nivel interno y desprestigiado a nivel internacional.

Para 1999 bajo el Principio Internacional de Responsabilidad Compartida, el gobierno colombiano hizo su mayor apuesta ante la comunidad internacional con el propósito de mejorar las condiciones políticas del país y rescatar al sistema económico y social. La apuesta se concentro en la estrategia multilateral de apoyo económico y técnico a Colombia, con una mezcla de diplomacia activa ante la comunidad internacional, para transformar de manera gradual la percepción sobre el conflicto armado colombiano. A lo largo de siete años de aplicación de la estrategia, el gobierno ha incrementado sus niveles de actuación táctico militar, mejorado y profesionalizado sus cuerpos policíacos y militares, ha incrementado el pie de fuerza y la presencia a lo largo del territorio nacional.

A la vez que ha mejorado su táctica militar, ha desarrollado nuevos instrumentos de apoyo a la población que sufrió de forma directa el yugo del conflicto armado y el problema del narcotráfico, potenciando el alcance y atribuciones de las instituciones del Estado, vinculadas con el sistema judicial y de defensa penal y el sistema financiero nacional. Estas estrategias han perdido que los indicadores de violencia disminuyeran de forma considerable desde 2000 y hasta la fecha, motivando la desmovilización de combatientes, desarticulando y alejando la posibilidad inminente que tuvieron las agrupaciones guerrilleras de reclutar a más civiles y continuar sobre alimentando el conflicto hacia el interior. Este último rasgo, está ligado con el incremento de la oferta de trabajo ha experimentado Colombia y que está directamente ligado con el grado de inversión que puede captar un país.

Por otro lado, una de las grandes preocupaciones de la comunidad internacional fue el desbordamiento del conflicto armado hacia las fronteras. Dicho problema ha sido controlado con la estrategia de la Iniciativa Regional Andina, por la que el gobierno de Estados Unidos, ha proporcionado apoyo económico a los países de la región en el combate al narcotráfico y para el apoyo de actividades alternativas de desarrollo que permitan a la población vinculada con el negocio de las drogas desde el campo acceder a actividades de desarrollo alternativo y fomento económico subsidiadas por el propio Estado.

Además, como una fase de consolidación del Plan Colombia, éste fue sumado a la estrategia del gobierno en el año 2002, lo que por sí mismo identificó al Plan Colombia como una alternativa viable al problema del narcotráfico en la región y un apoyo necesario para el fortalecimiento del Estado colombiano en su estructura institucional de cara al conflicto

armado. ¿Cómo combatir a los grupos guerrilleros con un Estado debilitado en todos sus aspectos?. La respuesta se encontró en la idea de un Estado comunitario, en el cual, alejándose de una sociedad pretoriana, la población colombiana participara de forma activa en la reconstrucción de la vida nacional y de sus instituciones.

Aunque hablar de una sociedad activa o participativa sigue siendo uno de los mayores conflictos de la democracia en su etapa actual, para Colombia el establecer programas de apoyo, pero también de participación para la sociedad civil ha venido mejorando de forma susceptible el panorama incierto que velaba sobre la situación política y social del país. El impulso de programas productivos de tipo alternativo ha permitido a la población desplazada pensar en un pronto regreso a sus zonas de origen, además de mantenerse alejadas de los cultivos ilícitos o de cualquier actividad vinculada con el narcotráfico.

El combate al narcotráfico que Colombia ha dado es uno de los temas más sensibles de la política actual en el país. Desgraciadamente, el tiempo no ha permitido aprender a responder de forma mesurada pero asertiva al problema de la droga; cada gobierno ha decidido marcar tiempos límites para erradicar el problema y echar abajo sus consecuencias, sin tomar en cuenta que gran parte del contexto nacional actual tiene su origen varias décadas atrás, y que además lleva en su interior una carga tanto cultural como social que no facilita que cualquier iniciativa por eficiente que pueda ser, sea la más indicada para erradicar el problema. Particularmente los Ministerios de Defensa de Colombia, encargados de la seguridad del territorio, siempre se han manifestado por la conclusión de los conflictos rurales en un plazo no mayor a tres años, dimensionando el conflicto a un estado transitorio hacía una victoria política de tinte partidista.

Adicionalmente, se encuentra el problema de la disminución de cultivos de hoja de coca y amapola, en los cuales se manifestó que el Plan Colombia tendría la capacidad de erradicar al 50% el número de hectáreas cultivadas en menos de tres años. Por desgracia ninguna estrategia ha logrado dicha meta, aunque han disminuido los niveles de cultivo de forma radical es necesario entender que las tendencias del consumo también han evolucionado y que el mercado de drogas ilícitas como cualquier otro mercado se ha diversificado ofreciendo nuevos “productos” a sus consumidores. El fenómeno de la evolución del mercado de drogas ha permitido que los cultivos ilícitos disminuyan o se establezcan en otros países, según sea el caso. El desarrollo tecnológico es tal, que Estados Unidos ya es considerado no sólo consumidor de drogas, sino pequeño productor.

Así pues, la Política de Defensa y Seguridad Democrática y el Plan Colombia, han resultado estrategias eficientes y eficaces en el fortalecimiento del aparato estatal, asegurando el retorno de la legitimidad y las acciones propias de un Estado garante de su seguridad nacional, pero las estrategias por si solas no pueden establecer nuevos patrones de atención al combate al narcotráfico y la lucha contra los grupos desestabilizadores del Estado.

Es necesario mantener una dinámica equilibrada entre el fortalecimiento militar y el desarrollo alternativo y social. Pero más allá, es necesario reconocer que Colombia en la actualidad se encuentra aún en una sensible encrucijada, en la que la única respuesta viable puede ser el mantenimiento del apoyo de la comunidad internacional al país.

El asunto de solicitar apoyo nuevamente de la comunidad internacional persistirá en la mesa, sin embargo, Colombia se encuentra en un momento de fortaleza y disposición para la negociación, buscando apoyo y atención no sólo del gobierno de Estados Unidos, sino por la Comunidad Europea.

Actualmente el gobierno y el país gozan de una imagen renovada, tal vez no esplendorosa, pero sí lo suficientemente fuerte como para diversificar sus relaciones de cooperación hacia la Unión Europea; si el gobierno actual se permite este pequeño viraje de la dependencia hacia Estados Unidos, esta dinámica comenzará a ser menor con el paso del tiempo y la agenda colombiana podrá volver a establecer temas y tendencias que segregó debido al combate al narcotráfico, a los guerrilleros y paramilitares.

El soporte de la Comunidad Internacional tiene entonces dos dimensiones: por una parte, el apoyo financiero y por otra parte, el apoyo diplomático. En cuanto hace al primero, a pesar de la ayuda proveniente de la Unión Europea, Japón y otras naciones, el peso fundamental persiste en el apoyo de Estados Unidos¹⁵⁶. La sostenibilidad del apoyo de Washington estuvo en debate para el año 2008, debido a la elección presidencial y la receptividad que encuentran los temas de seguridad nacional “intraborders” nuevamente para los ciudadanos estadounidenses. La posibilidad de que se continúe el apoyo hacia Colombia estará determinado también por la misma dinámica norteamericana y el acenso de un demócrata o un republicano, y que su política hacia América Latina, comprometa continuar con el apoyo hacia el Plan Colombia, como sucedió en el periodo de transición del Bill Clinton a John W. Bush.

¹⁵⁶ Se incluyen tres anexos en los cuales se da a conocer el total de la ayuda brindada por Estados Unidos en el Plan Colombia desde 1999 a la fecha.

Si el gobierno colombiano logra impulsar y sostener la Estrategia de fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social (2007-2013), y con ello establecer un contacto con los países de la Unión Europea, ya que estos siempre se han mostrado reticentes y críticos a los temas que pueda desencadenar una confrontación militar entre el gobierno y la guerrilla. Si esta condición llega a transformarse y se acierta en un compromiso con la Unión Europea y se fortalece la relación de apoyo, disminuirán considerablemente las argumentaciones de dominación geopolítica que constriñen a Colombia y la Región Andina.

Cuadro No. 8

ASISTENCIA MILITAR Y POLICIAL PARA EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO COLOMBIANO

(Millones de Dólares)

	1996	1997	1998		1999		2000		2001		2002		2003	
	1996	1997	<i>Funding Trainees</i>		<i>Funding Trainees</i>		<i>Funding Trainees</i>		<i>Funding Trainees</i>		<i>Funding Trainees</i>		<i>Funding Trainees</i>	
International Narcotics Control (INC)	13.50	31.45	58.3		197.91	105	666.25	287	42.35	425	253.00	339	433.50	1.271
Foreign Military Financing (FMF)	0.00	30.00	0.00		0.44	74	0.02	36	4.49	415	0.00	655	17.10	123
International Military Education and Training (IMET)	0.15	0.00	0.89	261	0.92	611	0.90	763	1.04	598	1.18	544	1.17	590
"Section 1004" (Defense Dept. Counternarcotics)	?	10.32	11.78		35.89	1.548	68.71	<i>Classified</i>	167.90	4.462	115.10	4.845	165.00	10.558
"Section 1033" (Defense Dept. Counternarcotics)	0.00	0.00	2.17		13.45		7.23		22.30		4.00		?	
Emergency Drawdowns	40.50	14.20	41.10		58.00		0.00		0.20	150	0.00		0.00	
Antiterrorism Assistance (NADR/ATA)	0.00	0.00	0.00		0.00		0.00		0.00		25.00		3.28	
Export Control / Border Security (NADR/EXBS)	0.00	0.00	0.00		0.00		0.00		0.00		0.00		0.00	
Demining (NADR/HD)	0.00	0.00	0.00		0.00		0.00		0.00		0.00		0.00	
Small Arms / Light Weapons (NADR/SALW)	0.00	0.00	0.00		0.00		0.00		0.00		0.00		0.00	
Peacekeeping Operations (PKO)	0.00	0.00	0.00		0.00		0.00		0.00		0.00		0.00	
Counter- Terrorism Fellowship Program (CTFP)	0.00	0.00	0.00		0.00		0.00		0.00		0.00		0.29	358
Regional Defense Centers (CHDS)	0.00	0.00	0.00		0.04	6	0.13	18	0.20	27	0.00	33	0.19	41
Discretionary Funds from ONDCP	0.00	0.50	0.00		0.00		0.00		0.00		0.00		0.00	
Excess Defense Articles (EDA)	0.00	0.09	0.00		0.00		0.41		0.46		2.37		3.40	
Aviation Leadership Program (ALP)	0.00	0.00	0.00		0.00		0.00		0.00		0.00		0.00	
Enhanced International Peacekeeping Capabilities (EIPC)	0.00	0.00	0.00		0.00		0.00		0.00		0.00		0.00	
Sales, JCETS, exchanges and unspecified				953	0.33	132	0.04	137	0.03	223	0.08	61	0.05	6
TOTAL	54.15	86.56	114.24	1,214	306.98	2,476	743.69	1,241	238.97	6,300	400.73	6,477.00	623.98	12,947.00

Fuente: Just the Facts; un proyecto conjunto de el Centro para la Política Internacional, el Grupo de Trabajo del Fondo de Educación de América Latina y la Oficina de Washington en Latino América.

Cuadro No. 9
ASISTENCIA MILITAR Y POLICIAL PARA EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO COLOMBIANO
Millones de Dólares

Aid Program	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Program Total
International Narcotics Control and Law Enforcement	331,754,458	334,077,125	350,248,000	386,869,000	223,124,500	228,089,000	194,750,000	180,350,000	130,600,000	1,343,782,500
Section 1004 Counter-Drug Assistance	178,229,000	155,313,000	140,522,000	129,406,000	119,862,000	127,872,000	129,367,000	105,186,000	94,153,000	705,846,000
Foreign Military Financing	98,450,000	99,200,000	89,100,000	85,500,000	52,570,000	53,000,000	55,000,000	50,000,000	39,000,000	335,070,000
Department of Defense Military Construction							46,000,000			46,000,000
Excess Defense Articles			137,000	9,569,000	111,000	23,786,781				33,603,781
NADR - Anti-Terrorism Assistance		5,118,000	5,176,000	3,395,000	3,288,000	2,750,000	2,750,000	2,250,000	2,250,000	16,683,000
International Military Education and Training	1,676,000	1,700,000	1,673,000	1,646,000	1,421,000	1,400,000	1,694,000	1,695,000	1,750,000	9,606,000
Counter-Terrorism Fellowship Program	543,665	310,200	222,659	434,590	481,949	789,505	789,505	789,505	789,505	4,074,559
Non-Security Assistance - Unified Command			1,609,148	585,993	94,332	37,591	37,591	37,591	37,591	830,689
Service Academies	100,165	220,995	227,725	481,636	424,310	502,801	502,801	502,801	502,801	2,917,150
NADR - Humanitarian Demining			300,000	691,000		400,000	2,000,000			3,091,000
Center for Hemispheric Defense Studies	71,300	155,150	96,750	189,146	298,136	357,103	357,103	357,103	357,103	1,915,694
NADR - Conventional Weapons Destruction				691,000	427,000			2,500,000	2,500,000	6,118,000
Aviation Leadership Program		27,267	59,383	23,840		38,092	38,092	38,092	38,092	176,208
Asia-Pacific Center			2,388	2,388	2,388	2,388	2,388	2,388	2,388	14,328
TOTAL	610,824,588	596,121,737	589,374,053	619,484,593	402,104,615	439,025,261	433,288,480	343,708,480	271,980,480	2,509,591,909

Fuente: Just the Facts; un proyecto conjunto del Centro para la Política Internacional, el Grupo de Trabajo del Fondo de Educación de América Latina y la Oficina de Washington en Latino América.

**El presupuesto asignado para operaciones en Colombia en 2012 es un monto estimado con respecto al año inmediato anterior.

Cuadro No. 10
ASISTENCIA ECONOMICA Y SOCIAL PARA EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO COLOMBIANO

Millones de Dólares

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Program Total
International Narcotics Control (INC)	0.50	0.00	0.50	5.75	225.05	1.35	115.50	136.70	134.48	131.29	137.18	132.25	39.43	40.00	42.25	15.40	30.00	306.24
Economic Support Funds (ESF)	0.00	0.00	0.00	3.00	4.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	194.41	196.50	201.79	202.99	179.00	974.69
Development Assistance (DA)	0.12	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Child Survival and Health (CSH)	0.00	0.00	0.00	3.00	4.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
P.L. 480 "Food for Peace"	0.00	0.00	0.00	0.00	2.31	0.00	0.00	0.00	0.00	3.42	0.00	0.00	10.63	11.05	0.00	0.00	0.00	26.53
Section 1207 Security and Stabilization Assistance	0.00	0.00	0.00	3.00	4.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	5.00	5.00	0.00	0.00	0.00	14.00
Peace Corps	0.00	0.00	0.00	3.00	4.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Transition Initiatives	0.00	0.00	0.00	3.00	4.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.00	2.00	0.00	0.00	0.00	5.70
Counterterrorism Financing (NADR/CTF)	0.00	0.00	0.00	3.00	4.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Millennium Challenge	0.00	0.00	0.00	3.00	4.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
HIV/AIDS																		
TOTAL	0.62	0.00	0.52	8.75	231.36	1.35	115.50	136.70	134.48	134.71	137.18	132.25	251.47	254.55	244.04	218.39	209.00	1,327.17

Fuente: Just the Facts; un proyecto conjunto del Centro para la Política Internacional, el Grupo de Trabajo del Fondo de Educación de América Latina y la Oficina de Washington en Latino América.

**El presupuesto asignado para operaciones en Colombia en 2012 es un monto estimado con respecto al año inmediato anterior.

FUENTES DE CONSULTA

Libros

Atkins, G. Pope. América Latina en el Sistema Político Internacional. Ediciones Gerniko, México, 1980; 448 p.

Aguayo Quezada, Sergio y Michael Bruce Bagley. En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. Editorial Siglo XXI. México, 1990; 416 p.

Aguirre, Mariano, (1998), prólogo a la edición española de Desarrollo en estados de guerra, Oxfam-CIP, Barcelona.

Boersner, Demetrio. Relaciones Internacionales de América Latina. Editorial Nueva Sociedad, México, 1995; 290 p.

Chomsky, Noam.El bien común. Editorial Siglo XXI, México, 2001; 209 p.

Clinton, Willian Olson. The Theory and Practice of International Relations.Prentice Hall, New Jersey, 1991; 542 p.

Estrada Álvarez, Jairo et Al. Plan Colombia. Ensayos Críticos. Editorial UNIBIBLOS de la Universidad Nacional de Colombia (UNAL). Colombia, 2001; 367 p.

Fals Borda, Orlando. Las revoluciones inconclusas en América Latina (1809-1968). Editorial Siglo XXI Editores, México, 1968; 88 p.

Franco Hijuelos, Claudia (Compiladora). ¿Qué son los Estados Unidos?. Editorial Mc Grae Hill, México, 1996; 293 p.

Galaviz Armenta, Tania. 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). Tesis Licenciatura en Estudios Latinoamericanos-UNAM, Facultad de Filosofía y Letras. México, 2003; 207 p.

González Casanova, Pablo. "Crisis del Estado y lucha por la democracia en América Latina". En: Estado nuevo orden económico y democracia en América Latina. Asociación Latinoamericana de Sociología y el Centro de Estudios sobre América, documento del XVIII Congreso "ALAS" en Cuba 1991, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1992; 300 p.

H. Smith, Peter. “Ascenso y caída del Estado desarrollista en América Latina”. En: Vellinga, Menno. El cambio del papel del Estado en América Latina, Editorial Siglo XXI, México, 1997; 396 p.

Hungtinton, Samuel. Political Order in Changing Societies. Yale University Press. New Haven 1968, Cap. 1.

Jaguaribe, Helio. “Desarrollo Político. Sentido y Condiciones”. En: Argentina conflictiva Editorial Paidós, Argentina, 1974; 190 p.

Kaplan, Marcos. El Estado Latinoamericano y el Narcotráfico. Editorial Porrúa, México, 1991; pp. 13-185.

Parlamento Andino, Sección General Ejecutiva. El narcotráfico en la Región Andina. Editorial Canal Ramírez Antarez Ltda. Bogota, Colombia, 1992; 89 p.

Lamond, Tullis. “Unintended Consequences. Illegal drugs and policies in nine countries”. Of the collection at Studies on the impact of the illegal drug trade, vol. 4, Instituto de Investigación para el Desarrollo Social y de la Universidad de la Naciones Unidas (UNRISD) and the (UNU), Linne Rienner Publisher Inc., New York, 2002; 229 p.

Leal Buitrago, Francisco y Juan Gabriel Tokatlian (Compiladores). Orden mundial y seguridad. Nuevos desafíos para Colombia y América Latina. TM Editores-Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI)-Sociedad Internacional para el Desarrollo (SID), Capítulo Colombia. Colombia, 1994; 205 p.

Lechner, Norbert. “La crisis del Estado en América Latina”. En: García T. Inés y Alvear G. Sergio. Para entender América Latina. Colección de estudios interdisciplinarios, vol. 6, Editorial El Cid, Venezuela, 1997; pp. 31-71.

Muñoz Petersen, Bárbara Alejandra. “La corrupción como amenaza a la seguridad nacional tras la transición democrática en México”. Universidad de las Américas Puebla. Escuela de Ciencias Sociales. Departamento de Relaciones Internacionales e Historia. Tesis profesional presentada por como requisito parcial para obtener el título en Licenciatura en Relaciones Internacionales.

Pearson, Frederic S. Relaciones Internacionales, Situación Global en el Siglo XXI. Editorial Mc Graw Hill, Colombia, 1999; pp. 54-260.

Pizarro, Eduardo. Una democracia asediada, balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia. Grupo Editorial Norma. Bogota, Colombia, 2004; 307 p.

Ramírez, Socorro Y Restrepo Luis A (Compiladores). Colombia entre la inserción y el aislamiento. La política exterior colombiana en los años noventa. Siglo del Hombre Editores del Instituto de Estudios Políticos y de Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia, 1997; 374 p.

Reyno, Jaime Estay (Compilador).La Economía Mundial y América Latina. Tendencia, Problemas y Desafíos. De la Colección Grupos de Trabajo, Editorial Libros Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Argentina, 2005; 411 p.

Rodríguez Cabrera, Yenisey.Proyección hegemónica de los Estados Unidos de América en América Latina. Análisis geopolítico y geoeconómico de plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del estado en Colombia (Plan Colombia). Tesis Licenciatura en Relaciones Internacionales-UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México, 2002; 220 p.

Semprún, Jorge y Longué, Olivier, (1999), Geopolítica del hambre, prólogo, Icaria editorial, Barcelona.

UNDCP. UNDCP, Colombia apoyo y compromisos integrales. Plan de Naciones Unidas para la fiscalización internacional de las drogas, Editorial Antropos, Bogota, Colombia, 2000; 73 p.

Tokatilan, Juan Gabriel (Compilador). Colombia y Estados Unidos. Problemas y Perspectivas. TM Editores-COLCIENCIAS-Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Bogota, Colombia, 1998; 488 p.

----- Seguridad y drogas: una cruzada militar prohibicionista. TM Editores-Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Bogota, Colombia, 1999; 224 p.

Hemerografía

Alfaro R., Eloy.Plan Colombia. Paz esquiva o imposición armada.Economía y política (Edición Especial), N° 8. Época II – III Marzo 2001. Revista de la Facultad de Ciencias económicas y Administrativas de la Universidad de la Cuenca – Ecuador.Imprenta de la Universidad de la Cuenca. Ecuador, 2001; 418 p.

Aristizabal García, José. La comunidad internacional y el conflicto armado colombiano. Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM). Editorial CIP; Madrid, 2004; pp. 15.

Bendor, Jonathan. Review article: formal models of bureaucracy. British Journal of Political Science, Vol. 18. Junio-Septiembre. London School of Economics and Political Science. Londres, 2002; 60 p.

Coolier, Paul y Anke Hoefler. On Economic Causes of Civil War. Editado por Oxford Economic Papers, Vol. 50, No. 4. Boston, 1998; pp. 25-63.

Deare, Craig. La militarización en América Latina y el papel de Estados Unidos. Foreign Affairs Latinoamérica, México 2008, Vol. 8, número 3, pp. 13.

Guaqueta, Alexandra. “Las relaciones USA-Colombia: Una nueva lectura, un ensayo teórico empírico”. Análisis político, N° 43 Vol. Mayo-Agosto 2001. Publicación del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). Bogota, Colombia, 1999; pp. 32-54.

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz. “El Conflicto y los nuevos escenarios de la guerra en contra de las drogas”. Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz INDEPAZ, N° 22, Colombia, 2003; pp. 3-31.

El Observatorio. “Punto Crítico del Conflicto. Plan Colombia: Juego de máscaras”. Boletín drogas y conflictos, N° 0, Año 1 Vol. Marzo 2000. Editorial Gente Nueva. Bogota, Colombia, 2000; pp. 3-15.

Kahhat, Farid. ¿Guerra fría en los Andes? Foreign Affairs Latinoamérica, México 2008, Vol. 8, número 3, pp. 7.

Korzeniewicz, Roberto Patricio. “Los dos ejes de la tercera vía en América Latina”. Colombia Internacional, N° 48. Vol. Enero-Abril 2000 Publicación del Centro de Estudios Internacionales de los Andes (CEI). Bogota, Colombia, 2000; pp. 5-29.

Marcella Gabriel Y Schulz Donald. “Las tres guerras de Colombia. Estrategia de Estados Unidos en la encrucijada”. Análisis político, N° 37 Vol. Mayo-Agosto 1999 Publicación del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). Bogota, Colombia, 1999; pp. 44-63.

Mason, Ann. “Globalización y transformaciones internas en Colombia”. Colombia Internacional, N° 51. Vol. Enero-Abril 2001 Publicación del Centro de Estudios Internacionales de los Andes (CEI). Bogota, Colombia, 2001; pp. 94-111.

-----. “La crisis de seguridad en Colombia: causas y consecuencias internacionales de un estado en vías de fracaso”. Colombia Internacional, N° 51. Vol. Enero-Abril 2001. Publicación del Centro de Estudios Internacionales de los Andes (CEI). Bogota, Colombia, 2001; pp. 82-102.

Leal Buitrago, Francisco. “Political crisis and drug trafficking in Colombia, two lectures”. Papers on Latin America, N° 21. Año 1991. Columbia University, The Institute of Latin American and Iberian studies, Columbia University. California, 1991; 22 p.

Lessman, Robert et Al. “Drogas el conflicto de fin de siglo”. Cuadernos de nueva Sociedad, 1er. Semestre Ene-Jun 1997. Publicación de la Universidad Nacional de Colombia, Bogota, Colombia, 1997; pp. 53-110.

Libreros, Daniel. “Plan Colombia: Instrumento de anexión neocolonial”. Harvard University Press, prefacio xii y xiii Publicación de la John F. Kennedy School of Government, Harvard. Boston 2000; pp. 3-17.

Sanguiano Páez, Antonio. “El A-Z del Plan Colombia”. Revista Arcanos (publicación trimestral), Noviembre a Diciembre de 2000. Corporación Nuevo Arcó iris. Bogota, Colombia, 2000; 79 p.

Tokatlian, Juan. “La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio ¿Ceguera miopía o estrabismo?”. Colombia Internacional, N° 48. Vol. Enero-Abril 2000. Publicación del Centro de Estudios Internacionales de los Andes (CEI). Bogota, Colombia, 2000; pp. 35-57.

Informes y publicaciones del Gobierno Colombiano

Contraloría General de la Republica. Plan Colombia: 1er. Informe de Evaluación. Bogota, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia, 2001.

Contraloría General de la Republica. Plan Colombia: 2do. Informe de Evaluación. Bogota, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia, 2001.

Contraloría General de la Republica. Plan Colombia: 3er. Informe de Evaluación. Bogota, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia, 2002.

Contraloría General de la Republica. Plan Colombia: 4to. Informe de Evaluación. Bogota, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia, 2003.

Departamento Nacional de Planeación. Plan Colombia Balance 1999-2003. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia, 2003.

Departamento Nacional de Planeación. Plan Colombia Balance 1999-2003. Bogotá, Colombia:

Documento elaborado en conjunto con el apoyo del Ministerio de Defensa, fondo de Inversión para la Paz, Red de solidaridad y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional. Imprenta Nacional de Colombia, 2004.

Fuentes Electrónicas

Abel, Christopher. Misiones protestantes en un Estado católico: Colombia en los años cuarenta y cincuenta. Análisis Político. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Núm. 50 Septiembre/Diciembre 2003. <http://168.96.200.17.ar/libors/colombia/assets/own.analisis%20politico%2050.pdf>

Fecha de consulta: junio, 2007.

Alto Comisionado para la Paz. Se establecen los derechos de la Oficina del Alto Comisionado como Consejería de Paz. <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/juridicos/index.htm> Fecha de consulta: abril, 2007.

Bedoya, Carlos Miguel, Andrés Felipe Valdes y Stave Arias. El Bogotazo. Trabajo de Investigación presentado para el curso de Historia del Colegio Divino Niño. <http://www.elalmanaque.com/actualidad/gtribin/art242.htm>. Fecha de consulta: abril, 2006.

Borrero Mancilla, Armando. Defensa y seguridad nacional: elementos para una política democrática. Análisis Político. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Núm. 42 Enero/Abril 2001. <http://168.96.200.17/ar/libros/colombia/assets/own/analisis%20politico%2042.pdf>

Fecha de consulta: junio, 2007.

Cárdenas Rivera, Miguel Eduardo. Balance Militar del Plan Colombia. Foro Plan Colombia. Agosto 2004 (Memoria de ponencias) <http://semana2.terra.com.co/opencms/opencms/Semana/articulo.html?id=77200> Fecha de consulta: abril, 2006.

Documento Plan Colombia Departamento Nacional de Planeación 2003.
<http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/planof.html> Fecha de consulta: julio, 2006.

Internacional Narcotics Control Strategy Report 2007. By the Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, U.S. Department of State.
<http://usinfo.state.gov/esp/Archive/2007/March/5-864945.html> Fecha de consulta: julio, 2007.

Just the Facts; un proyecto conjunto de el Centro para la Política Internacional, el Grupo de Trabajo del Fondo de Educación de América Latina y la Oficina de Washington en Latino América.
<http://justf.org/Country?country=Colombia> Fecha de consulta: Febrero 2012

Kalyvas, Stathis N. La violencia en medio de la guerra civil. Esbozo de una teoría de la violencia en medio de la guerra civil. Análisis Político. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Núm. 42 Enero/Abril 2001.
<http://168.96.200.17/ar/libros/colombia/assets/own/analisis%20politico%2042.pdf>
Fecha de consulta: junio, 2007.

Mamatoco, Joselito. Plan Colombia: Consecuencias en el ser humano.
<http://www.rebellion.org/plancolombia/040331mamatoco.htm> Fecha de consulta: mayo, 2006.

Marcella, Gabriel. Plan Colombia: Los imperativos estratégicos y operacionales.
<http://www.airpower.maxwell.af.mil/apjinternational/apj-s/3trimes01/marcella.htm>
Fecha de consulta: junio, 2006.

Morales Oyarvide, Cesar. La Oficina de Latino América en Washington y su balance del Plan Colombia. En: <http://www.nuevatribuna.es/opinion/cesar-morales-oyarvide/2011-01-31/wola-y-su-balance-del-plan-colombia-a-10-anos/2011031116220701609.html>
Fecha de consulta: junio, 2007.

Libreros, Daniel. Plan Colombia instrumento de anexión neocolonial.
www.otherdavos.net/PDF/Libreros.pdf. Fecha de consulta: julio, 2006.

OIDHACO, Oficina Internacional de Derechos Humanos. Acción Colombia. Plan Colombia una estrategia sin solución.
<http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/oidhaco2.html> Fecha de consulta: abril, 2006.

Petras, James. The geo-politics of Plan Colombia. http://www.rebellion.org/petras/english/Petras_on_Plan_Colombia.pdf Fecha de consulta: abril, 2006.

Posso González, Camilo. La balanza del Plan Colombia. Foro Plan Colombia. Julio 2004 (Memoria de ponencias) <http://semana1.terra.com.co/opencms/opencms/Semana/articulo.html?id=55000> Fecha de consulta: junio, 2006.

Ramírez Ocampo, Augusto. “El papel de la comunidad internacional en Colombia”. Conciliation Resources 2004. <http://www.c-r.org/our-work/accord/colombia/spanish/index.php> Fecha de consulta: julio, 2007.

Ruiz Llanos, Jaime. Plan Colombia: balance y perspectivas. Foro Plan Colombia. Agosto 2004 (Memoria de ponencias) <http://semana2.terra.com.co/opencms/opencms/Semana/articulo.html?id=77200> Fecha de consulta: julio, 2006.

Storrs, K. Larry. Andean Regional Initiative (ARI): FY2003 Supplemental and FY2004 Assistance for Colombia and neighbors. CRS Report for Congress Received through the CRS Web. <http://bidiunam.unam.mx/ebSCO/crsreport/rl32021/24044.pdf> Fecha de consulta: junio, 2007.

Tribín, Piedrahita Guillermo. Colombia: Hace 55 años Bogotá ardía por el magnicidio de Gaitán. Actualidad Internacional y Latinoamericana, documento electrónico de la página del Almanaque. <http://www.elalmanaque.com/actualidad/gtribin/art136.htm>. Fecha de consulta: junio, 2006.

Tokatlian, Juan. El Plan Colombia: ¿Un modelo de intervención? <http://www.cidob.org/Castellano/Publicaciones/Afers/54-55tokatlian.cfm> Fecha de consulta: junio, 2006.

Vaicius Ingrid y Adam Isacson. “The war of drugs meets the war of terror. The United State’s military involvement in Colombia climbs to the next level”. International Policy Report, febrero de 2003. www.ciponline.org-colombia-0302ipr.pdf Fecha de consulta: agosto, 2007.