

Análisis de la intervención de Estados Unidos en Colombia (1998-2008)

Diana Marcela Rojas¹
IEPRI-Universidad Nacional de Colombia

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo caracterizar la intervención de Estados Unidos en Colombia bajo el Plan Colombia entre 1998 y 2008 dentro del marco del creciente desarrollo de una dinámica política global y no solamente en la perspectiva de una relación bilateral fuertemente asimétrica. Ello implica identificar los principales rasgos de esta experiencia a partir de una mirada de conjunto sobre el fenómeno, planteando, en primer lugar, las razones por las cuales se da una intervención internacional en Colombia desde finales de los años 90; en segundo lugar, analizando las características de la intervención de Estados Unidos bajo el Plan Colombia, y, finalmente, derivando algunas lecciones de la intervención de EEUU en el caso colombiano con miras a avanzar en la comprensión de las transformaciones de la intervención internacional en el contexto de la globalización.

Palabras clave: Intervención internacional, Plan Colombia, Política global, Relaciones Colombia-Estados Unidos.

En Colombia, el análisis y la discusión de la intervención internacional en su conflicto armado interno y su crisis humanitaria ha estado signada por la parcialidad y la extrema polarización. En la mayoría de las ocasiones, el Plan Colombia ha sido motivo de encarnizados ataques o de apologías frenéticas; este rechazo por principio o esta aceptación incondicional han dificultado un análisis concienzudo, sopesado y hasta cierto punto desapasionado de lo que ha sido esta experiencia para el país.

Dada la significación y amplitud de los efectos de la política de Estados Unidos hacia Colombia en casi todos los ámbitos de la vida nacional, es preciso hacer un balance de lo que ha

¹ Docente e investigadora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia.

significado esta política que cumple ya una década: ¿Qué es pues lo que revela el caso colombiano sobre la manera como Estados Unidos ejerce hoy la intervención? ¿Qué tipo de intervención se ha dado en Colombia? ¿Cuáles son los límites y las posibilidades, las ventajas y desventajas de este tipo de intervención?

Aunque la intervención es concomitante al establecimiento del principio de soberanía que define y consagra el sistema westfaliano, y su característica principal es el uso de la capacidad militar frente a otro estado para alcanzar objetivos políticos, la creciente interdependencia que conlleva la globalización ha venido haciendo más complejo el fenómeno de la intervención, tanto en su métodos, su modo de gestión como en sus implicaciones. Hasta cierto punto, la intervención se ha vuelto un asunto central de la política global.

El presente trabajo tiene como objetivo caracterizar la intervención de Estados Unidos en Colombia bajo el Plan Colombia entre 1998 y 2008 dentro del marco del creciente desarrollo de una dinámica política global y no solamente en la perspectiva de una relación bilateral fuertemente asimétrica. Nos proponemos identificar los principales rasgos de esta experiencia a partir de una mirada de conjunto sobre el fenómeno; por razones de tiempo y espacio, no pretendemos adelantar un examen de la eficacia ni de las implicaciones de esta experiencia, tarea que queda pendiente para trabajos posteriores.

Como hipótesis central planteamos que *Colombia constituye un laboratorio para un tipo de intervención internacional que revela los límites, las oportunidades y los desafíos de la intervención en el contexto de la globalización; el corazón de esta política es el “nation building”, y más allá, el “global empire building”, cuya significación más profunda se vincula al desafío de la construcción de un orden global bajo la égida de Estados Unidos.*

Para lograr el objetivo propuesto en primer lugar procederemos a plantear las razones por las cuales se da una intervención internacional en Colombia desde finales de los años 90; en segundo lugar, presentaremos de manera analítica las características de la intervención de Estados Unidos bajo el Plan Colombia, y, finalmente, intentaremos sacar algunas lecciones de la

intervención de EEUU en el caso colombiano con miras a avanzar en la comprensión de las transformaciones de la intervención internacional en el contexto de la globalización.

¿Por qué se da una intervención internacional en Colombia?

Para finales de los años 90 no existía consenso, ni doméstico ni internacional, en torno al diagnóstico sobre el caso colombiano; para algunos se trataba de la intensificación de una guerra civil entre guerrillas de izquierda, grupos paramilitares de derecha y fuerzas estatales que se prolongaba ya por cerca de cuatro décadas²; para otros, el país estaba bajo la amenaza del poder corruptor de los carteles de la droga que había intentado instaurar una “narcodemocracia”³; por su parte, la agudización del conflicto había suscitado el desplazamiento forzado de millones de personas y el aumento en el número de homicidios y masacres por lo cual Colombia calificaba como una crisis humanitaria que requería de atención urgente; algunos otros avanzaron sobre la hipótesis de un “estado cuasi fallido” o en riesgo de colapsar ante la precariedad institucional y la pérdida de control territorial y la crisis de legitimidad.⁴

Sin suficientes elementos para establecer cuál era el diagnóstico más acertado, lo cierto es que la conjunción de estos factores explosivos hizo de Colombia una fuente de inestabilidad para la región y un espacio propicio para el surgimiento o la agudización de amenazas reales o potenciales para la seguridad hemisférica. Ya fuese invocando razones de seguridad nacional como en el caso del gobierno estadounidense y de los países vecinos, o en defensa de los derechos humanos o por razones humanitarias por parte de importantes organizaciones no gubernamentales internacionales y de algunos gobiernos europeos, la intervención ante la crisis colombiana se hacía imperativa hacia finales de los años 90. Pese a esa evidencia, ninguno de los actores internacionales tenía claro que era lo que se debía hacer para resolver la crisis colombiana ni hasta dónde podían y debían comprometerse en esta intervención. Los dilemas en

² MARCELLA Gabriel y Donald Schulz, “Las tres guerras de Colombia. Estrategia de Estados Unidos en la encrucijada”, en *Análisis Político*, No. 37, IEPRI, Mayo-Agosto 1999.

³ SWEENEY John, “Colombia’s Narco-Democracy Threatens Hemispheric Security”, en *The Heritage Foundation Backgrounder*, No.1028, 21 de Marzo de 1995.

⁴ MCLEAN Philip, “Colombia: Failed, Failing or Just Weak?”, en *The Washington Quarterly*, Vol. 25, No. 3, Verano 2002, p. 129; TOKATLIAN Juan Gabriel. “La construcción de un ‘Estado fallido’ en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia”. En: *Análisis Político*, # 64, septiembre-diciembre 2008 (Bogotá), pp. 67-104.

torno a los modos y el grado de intervención resultaban aún más acuciantes a la luz de las experiencias internacionales acaecidas a lo largo de la década.⁵

Colombia planteaba a la comunidad varios desafíos difícilmente asimilables a situaciones acaecidas en otros lugares del mundo.

De una parte, la crisis que presentaba el país se había gestado en medio de un conflicto armado interno que aunque presentaba elementos de continuidad con la guerra irregular desarrollada por las guerrillas desde los años 60 exhibía claros elementos de transformación, al punto de cambiar la naturaleza y la dinámica misma de la guerra en Colombia. Así, si bien se trataba de la prolongación de un conflicto ya existente, las lógicas de los actores armados, las dinámicas de la confrontación, las fuentes de financiación así como la percepción y los vínculos internacionales cambiaron de manera sustancial con el fin de la guerra fría; ello dio lugar a otro tipo de conflicto, inclasificable e incluso innombrable, al mismo tiempo viejo y nuevo.⁶

La intensificación y transformación de la guerra en el país se dieron en un contexto de profundización de la globalización para los países de América Latina. La implementación del modelo económico neoliberal profundizó la inserción del país en la economía global de manera tanto lícita como ilícita; el impacto de la apertura económica modificó de manera sustancial los arreglos institucionales precedentes y las bases de la gobernabilidad que habían permitido, hasta principios de la década de los 90, una estabilidad institucional hasta cierto punto excepcional en la región pese a la persistencia del conflicto armado. De ser una economía agroexportadora, cuyo producto principal era el café, controlada por una élite criolla, el país se convirtió en

⁵ Los casos de Somalia, Ruanda y la guerra de los Balcanes mostraban hasta qué punto el escenario internacional había cambiado y con el fin de la guerra fría surgían nuevos desafíos al orden y la estabilidad en el mundo. CARBONELL Carlos Martín. “Kosovo, Timor, Colombia: tres escenarios de intervención en el marco del reordenamiento internacional”. En: *Oasis* (CIPE, Universidad Externado de Colombia), # 99, 2000 (Bogotá), pp. 165-189; IGNATIEFF, Michael. *El nuevo imperio americano: la reconstrucción nacional en Bosnia, Kosovo y Afganistán*. Barcelona: Paidós Ibérica, 2003; KAPLAN Robert. *Gruñidos Imperiales: el imperialismo norteamericano sobre el terreno*. Ediciones B, Barcelona, 2007.

⁶ KALDOR, Mary, *Las nuevas guerras: la violencia organizada en la era global*. Barcelona, Editorial Tusquets, 2001. MUNKLER, Herfried, *Viejas y nuevas guerras: asimetría y privatización de la violencia*. Madrid, Siglo XXI de España, 2005.

exportador neto de recursos energéticos y minerales (petróleo, carbón, ferroníquel) bajo el control de inversionistas y multinacionales extranjeras.⁷

En cuanto a la economía ilícita, de ser un país procesador y comercializador de cocaína, pasó a ser un productor directo con grandes extensiones de cultivos de coca a lo largo y ancho de la geografía nacional, lo cual, a su vez, modificó de manera dramática el régimen de propiedad de la tierra y las relaciones sociales vinculadas a ella. La puja por el dominio de la economía del narcotráfico involucró a sectores de la elite rural terrateniente, a través del paramilitarismo, y a las guerrillas, en una disputa por el control territorial⁸; ello se dio tanto a través de la consolidación de zonas en las que se pudiera desarrollar las actividades propias de la economía del narcotráfico (zonas de cultivos, laboratorios, rutas de exportación) como a través del control del poder local (ya fuese a través de la amenaza o de la cooptación) para evitar la intervención del estado central.⁹

Pero la disputa por el control de la economía no se dio sólo en relación con la droga ilícita; los enclaves de explotación y exportación de recursos estratégicos como el petróleo y el carbón fueron también escenario de confrontación a través del cobro de un “impuesto de guerra” a las multinacionales y la apropiación de las regalías a las regiones productoras por parte de las guerrillas y de algunos grupos paramilitares¹⁰; ello a su vez generó como respuesta, en algunos

⁷ MISAS Gabriel. *La ruptura de los 90: del gradualismo al colapso*. Editorial Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, Escuela de Economía, Bogotá, 2002, 318 pp.

⁸ REYES Alejandro. “La violencia y el problema agrario en Colombia”. En: *Análisis Político*, #2, septiembre-diciembre (Bogotá), 1987; ECHANDÍA Camilo y Eduardo Becharra. “Conducta de la guerrilla durante el gobierno Uribe Vélez: de las lógicas de control territorial a las lógicas de control estratégico”. En: *Análisis Político*, # 57, mayo-agosto (Bogotá), 2006, pp. 31-54.; GUTIÉRREZ Francisco; Mauricio Barón. “Estado, control territorial paramilitar y orden político en Colombia”. En: *Nuestra Guerra sin Nombre*. María Emma Wills y Gonzalo Sánchez Gómez (editores). Editorial Norma, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2006, pp. 267-309.

⁹ SÁNCHEZ Fabio; Mario Chacón. “Conflicto, Estado y descentralización: del progreso social a la disputa armada por el control local, 1974-2002”. En: *Nuestra Guerra sin Nombre*. Op., cit., pp. 347-403.

¹⁰ Sobre el paramilitarismo en Colombia ver: ROMERO Mauricio. *Paramilitares y autodefensas: 1998-2003*. IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, 2003, 295pp.; CUBIDES Fernando. “Proceso inconcluso, verdades a medias: para un balance de las negociaciones del gobierno Uribe con los paramilitares”. En: *Análisis Político*, # 57, mayo-agosto (Bogotá), 2006, pp. 55-64; DUNCAN Gustavo. *Los señores de la guerra: de paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*. Editorial Planeta, Bogotá, 2006, 368pp.

casos, la creación de otros grupos paramilitares para proteger tales sectores ante la incapacidad del estado para proporcionar seguridad.¹¹

En esta transformación de la economía legal e ilegal y la alteración del balance de las fuerzas sociales en torno al ejercicio del poder, la disputa por el control territorial hizo que los actores armados implementaran estrategias de guerra que afectaban fundamentalmente la población civil a través del desplazamiento forzado, las masacres, los asesinatos selectivos, el secuestro y los atentados terroristas.¹² Con ello se generó una crisis humanitaria de grandes proporciones que encendió las alarmas internacionales. Desde mediados de los años 90, Colombia se ubicó en los primeros lugares de violación de derechos humanos.¹³

A su vez, la estrategia de control del poder local (alcaldías y consejos municipales, asambleas departamentales y gobernaciones, inspecciones de policía y guarniciones militares regionales), tanto por parte de las guerrillas como de los grupos de paramilitares, fue complementada con una estrategia de “toma del poder central” a través de la financiación de las campañas de los candidatos tanto al congreso como a la presidencia. Primero por parte de los carteles de la droga¹⁴ y luego por la coalición formada por narcotraficantes terratenientes y grupos paramilitares¹⁵.

De este modo, la estructura y la lógica de funcionamiento del sistema político colombiano, (el vínculo entre los gobiernos locales y el nivel central, la organización y la función de los partidos políticos, la relación entre las ramas del poder, la legitimidad institucional., etc) se vieron

¹¹ DI JOHN Jonathan. “Abundancia de recursos minerales y conflicto político violento: una evaluación crítica del modelo del Estado rentista”. En: Nuestra Guerra sin Nombre. Op. Cit., pp. 441-471.

¹² PÉCAUT Daniel. *Guerra contra la Sociedad*. Editorial Planeta, Bogotá, 2001, 308 pp.

¹³ A partir de ese momento los informes internacionales de la ONU, el Departamento de Estado y las ONG internacionales que daban cuenta del aumento exponencial de violaciones a los derechos humanos en Colombia fueron cada vez más frecuentes y alarmantes. Ver: MALAGON, Margarita. “Los derechos humanos en las relaciones entre Estados Unidos y Colombia.” En: Restrepo, Luis Alberto. Estados Unidos: Potencia y prepotencia. Bogotá, IEPRI, Tercer Mundo Editores, 1997.

¹⁴ Este fue el caso de la campaña presidencial de 1994 en la que resultó elegido Ernesto Samper y que recibió U\$5 millones del cartel de Cali, lo cual dio lugar al proceso 8.000 en el que se revelaron los profundos nexos de la clase política con el narcotráfico.

¹⁵ El proyecto político de control del estado central tanto en el ejecutivo como en el legislativo es lo que se definió en el denominado “Pacto de Ralito” del 2001 y ha sido revelado por los más recientes escándalos de la “parapolítica”.

profundamente alterados por la dinámica que adquirió el conflicto armado a partir de los años 90 bajo el impacto del cambio en el modelo económico.

Análisis de la intervención de Estados Unidos bajo Plan Colombia

Ante la agudización del conflicto armado y la amenaza de un colapso parcial del estado, Colombia aparecía como un caso en el que la intervención internacional se hacía necesaria por los efectos de su crisis para los países vecinos y la estabilidad y la seguridad regionales. No obstante, no existía consenso sobre qué hacer frente al caso colombiano.¹⁶ La estrategia se fue construyendo paulatinamente bajo el gobierno del presidente Pastrana, el cual decidió “internacionalizar” la búsqueda de soluciones al conflicto armado ante la preocupación y la tentativa de intervención internacional.¹⁷

El diagnóstico estadounidense

El principal actor internacional de la intervención fue Estados Unidos bajo el Plan Colombia, una estrategia diseñada para proporcionar ayuda al gobierno colombiano para hacerle frente a los factores que se juzgaba eran las causas del conflicto armado y la crisis humanitaria: fundamentalmente el narcotráfico y la persistencia de los grupos guerrilleros.

Para el año 2000 el Plan Colombia ubicó al país como tercer receptor mundial de ayuda estadounidense después de Israel y Egipto.

En el diagnóstico estadounidense se sostiene que el conflicto armado se ha mantenido en buena medida gracias a los recursos provenientes del narcotráfico; los grupos guerrilleros se apropiaron de tales recursos, ya no sólo de manera indirecta, a través de “impuestos” a los

¹⁶ MARCELLA Gabriel, *The United States and Colombia: The Journey from Ambiguity to Strategic Clarity*, Carlisle: Strategic Studies Institute, Mayo 2003.

¹⁷ Esto lo denominó el gobierno Pastrana la estrategia de “Diplomacia por la paz”, que consistía en canalizar la creciente preocupación e interés de los actores internacionales sobre la crisis en el país en torno a un proyecto en el que el estado colombiano fijaba los parámetros de la intervención y alentaba a los actores interesados en contribuir política y financieramente al proceso de paz con las guerrillas y el fortalecimiento de las fuerzas armadas. Ver: FERNÁNDEZ DE SOTO, Guillermo. *La ilusión posible: un testimonio sobre la política exterior colombiana*. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2004; ROJAS, Diana Marcela. “La política internacional de Pastrana en tres actos”. *Análisis Político*, Bogotá, n. 46, p. 100-115, 2002.

cultivadores y a los carteles, sino logrando participación y control directos en todas las etapas de esta actividad económica.¹⁸

Fundamento del Plan Colombia durante el gobierno Pastrana y de la política de Seguridad Democrática del gobierno Uribe, la estrategia de intervención de Estados Unidos se basa en la idea de que “el fin de las drogas significará el fin del conflicto armado, y el fin del conflicto conducirá al fin del negocio de las drogas”. Ello implica dos presupuestos fundamentales: el primero sostiene que atacar la fuente del tráfico ilícito es la forma más eficaz de detener el flujo de drogas hacia Estados Unidos; de allí la necesidad de acabar con los cultivos ilícitos y el énfasis en la fumigación aérea¹⁹. El segundo presupuesto parte de la idea que, dado que los grupos armados ilegales están tan fuertemente involucrados con el tráfico de drogas, luchar y eventualmente reducir el tráfico ilícito golpearía sus fuentes de financiación y facilitaría una derrota militar o una negociación en condiciones de debilidad de tales grupos.

De hecho, en la última década, los grupos armados incrementaron su presencia en casi todas las áreas de cultivo de coca en el país, monopolizando el comercio de la pasta de coca en los territorios bajo su control²⁰. Esta “narcotización” de la estrategia de los grupos guerrilleros es lo que les habría permitido allegar los recursos necesarios para expandirse, aumentar el número de frentes y de efectivos, modernizar su armamento y mejorar sus condiciones logísticas. La ofensiva militar desarrollada por las FARC entre 1995 y 1997 habría demostrado dicha hipótesis e inclinado la balanza a favor de la guerrilla y en contra de las fuerzas armadas colombianas.

El corolario de este razonamiento consistía en afirmar que, dado que las guerrillas están tan fuertemente involucradas en la economía de las drogas, era eliminando el tráfico ilícito como se

¹⁸ ROJAS Diana Marcela. “Estados Unidos y la guerra en Colombia”. En: *Nuestra Guerra sin Nombre*. María Emma Wills y Gonzalo Sánchez Gómez (editores). Editorial Norma, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2006, pp. 37-69.

¹⁹ Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, U.S. Department of State. March 2004. 2003 International Narcotics Control Strategy Report, Washington, www.state.gov/g/inl/rls/nrcrpt/2003/vol1/html/29832.htm.

²⁰ Se calcula que 65 de las 110 unidades operativas de las FARC están directamente involucradas tanto en el cultivo como en el comercio de drogas.

minaría la principal fuente de recursos para la guerra; hecho que las haría más vulnerables a una derrota militar y las presionaría a negociar con el Estado colombiano.

Además, en el diagnóstico norteamericano, el Estado colombiano aparece como un “estado en riesgo de colapsar”, tanto por la falta de control sobre el territorio nacional, la incapacidad de brindar seguridad y garantizar la presencia de la fuerza pública en todos los municipios del país y los niveles alarmantes de impunidad, como por la corrupción rampante de una clase política que entró en contubernio con los carteles de la droga. Con el narcotráfico en plena expansión, el aumento y fortalecimiento de los grupos armados ilegales, una clase dirigente corrupta y una crisis humanitaria en ciernes, en Washington, Colombia aparecía como una bomba de tiempo que podría estallar en cualquier momento con consecuencias imprevisibles...

Razones de la intervención

Son varios los factores que explican por qué Estados Unidos decide intervenir de manera directa en la crisis colombiana a finales de los años 90:

- *El cambio en el contexto internacional y la modificación de la política exterior de Estados Unidos con el fin de la guerra fría:* este hecho implica una transformación en las temáticas y las prioridades de la agenda de seguridad norteamericana en la que el narcotráfico adquiere un lugar preponderante. Muchos conflictos armados se desactivan y otros que, como el colombiano permanecen, empiezan a ser considerados ya no en relación con la confrontación este-oeste, sino en virtud de sus propias lógicas.
- *El impacto que tuvo la crisis del gobierno Samper (1994-1998) en todas las esferas de la vida nacional así como en la percepción internacional sobre el conflicto armado colombiano.* Dicha crisis permitió vislumbrar hasta qué punto el narcotráfico había permeado la vida nacional y encendió las alarmas en Washington ante la posibilidad de tener un estado controlado por la criminalidad en el hemisferio.²¹ La crisis misma generó a su vez un proceso de

²¹ BENNETT William J. y Jesse Helms, “Colombia, America’s Favorite Narco-Democracy”, en *The Wall Street Journal*, 4 de Abril de 1995, p. 20.

desinstitucionalización y de deslegitimación que puso en peligro la estabilidad democrática del país.²²

- *La transformación del papel de Colombia en la economía de la cocaína:* en el lapso de unos pocos años, el país pasó de ser procesador y comercializador a convertirse en el mayor productor de base de coca. Entre 1988 y 1993 se produjo un boom de los cultivos de coca en los departamentos del sur del país, especialmente Caquetá, Guaviare y Putumayo. Se calcula que hoy en día el país produce el 74% de la base de coca a nivel mundial, la cual utiliza para procesar la cocaína que exporta. Asimismo, se produjo una transformación en el tipo de organización, el tamaño y el modo de operar de los narcotraficantes. De los grandes “carteles”, como los de Medellín y Cali, se ha pasado a una nueva generación de microempresas más difíciles de detectar. Estos cambios se generaron tanto por la alteración de las condiciones del mercado como por la aplicación de las políticas antinarcóticos en la región andina.

- *La intensificación de la participación de los grupos armados ilegales en la economía de la droga.* Además, entre 1996 y 1998, se presentaron disputas entre las guerrillas y los grupos paramilitares por el control de las zonas de cultivo, lo cual hizo que las FARC tomaran el control total de la economía ilegal para evitar las infiltraciones paramilitares primero en Putumayo y luego en Caquetá.

- *La presión ejercida por el gobierno estadounidense deterioró las relaciones bilaterales y presionó una aplicación a fondo de la estrategia antinarcóticos.* Ello tuvo efectos no calculados sobre el manejo del conflicto armado al restarle margen de maniobra al gobierno en la implementación de una política de negociación con los grupos armados; también exacerbó las contradicciones con los sectores sociales directamente afectados por las medidas antinarcóticos, no sólo los propios narcotraficantes sino las poblaciones afectadas por las fumigaciones y le

²² CRANDALL Rusell. *The eagle and the snowman: United States policy toward Colombia during the presidential administration of Ernesto Samper (1994-1998)*. Johns Hopkins University, Baltimore (Maryland), 2000, 327pp.

restó credibilidad y apoyo político internacional a la propuesta colombiana de “corresponsabilidad internacional” para enfrentar el tráfico ilícito.²³

- Por último, *la presión de los países vecinos ante el agravamiento de los efectos del conflicto* es un factor a tener en cuenta. La situación de Colombia generó una crisis de seguridad para los países vecinos, los cuales presionaron de manera contradictoria una respuesta tanto de Colombia como del propio Estados Unidos. Además, una expansión del conflicto colombiano y sus consecuencias en la región ponía en cuestión el liderazgo norteamericano en la arquitectura hemisférica de seguridad.

Características de la intervención de EEUU en Colombia

Los factores antes mencionados hicieron que la política de Estados Unidos frente a la crisis que vivía el país adquiriera tres rasgos centrales: la profundización de una relación de alineamiento construida a lo largo de décadas, la favorabilidad de la elites colombianas a un mayor intervención por parte de Estado Unidos, y, por último, la combinación de dos tipos de intervención ante la complejidad de la situación que se enfrentaba.

➤ ¿Continuidad o ruptura?

La intervención de Estados Unidos en Colombia a finales de los años 90 si bien transforma de manera sustancial las relaciones entre los dos países, no constituye una completa novedad en el historial de las relaciones bilaterales y regionales. De hecho Estados Unidos tiene un amplio y controvertido historial de intervencionismo en América Latina, acentuado durante la guerra fría. De hecho, Washington ha tenido a Colombia como uno de sus aliados más fieles y constantes, lo cual se tradujo en una significativa ayuda militar hacia Colombia a partir de los años 50. Más adelante, un hito en esta relación lo constituyó la Alianza para el Progreso, una política de ayuda masiva hacia los países latinoamericanos planteada por el gobierno del presidente Kennedy a principios de los años 60 como una estrategia para promover el desarrollo económico y

²³ Ver VARGAS Meza Ricardo, *Drogas, máscaras y juegos: Narcotráfico y conflicto armado en Colombia*, Bogotá: Tercer Mundo Editores/TNI/Acción Andina, 1999, p. 138.

contrarrestar con ello el avance del comunismo en el hemisferio. En esa ocasión, Colombia fue considerada como un país piloto en la aplicación del programa.²⁴

El declive de la Alianza para el Progreso dio paso a la lucha contra las drogas como asunto preponderante en la agenda bilateral desde finales de los años 70. Estados Unidos concentró así su atención en combatir el fenómeno del lado de la oferta en los países productores andinos, Bolivia, Perú y Colombia. Desde entonces y hasta mediados de los años 90, la política de Estados Unidos hacia Colombia se focalizó en la lucha antinarcóticos.²⁵

No resulta entonces casual que, en principio, el Plan Colombia haya sido concebido y percibido por el gobierno estadounidense como una continuación y profundización de la estrategia antinarcóticos que se venía desarrollando a lo largo ya de dos décadas y no como una nueva política de intervención.

A lo anterior se suma los estrechos vínculos económicos y comerciales del país con la economía estadounidense. En este sentido, el Plan Colombia puede ser visto más como una intensificación de la intervención que como una ruptura en su política hacia Colombia; ello confirma la hipótesis de que la intervención, más que la ruptura con un orden previo basado en el respeto a la soberanía, implica la existencia de lazos y de políticas preexistentes bilaterales que favorecen una mayor incidencia de un país en los asuntos domésticos de otro.²⁶

➤ Favorabilidad nacional a la intervención.

Una segunda característica del caso colombiano lo constituye la favorabilidad nacional a la intervención de los Estados Unidos a mediados de los años 90. Esto que algunos autores han

²⁴ TAFFET, Jeffrey. *Foreign Aid as Foreign Policy. The Alliance for Progress in Latin America*. New York. Routledge, 2007.

²⁵ Ver CRANDALL Rusell. *Driven by drugs: US policy toward Colombia*. Lynne Rienner Publisher, Boulder, 2002, 193pp. TOKATLIAN Juan Gabriel, “Diplomacia coercitiva, narcotráfico y crisis: ¿El deterioro irreversible de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia?”, en LEAL Buitrago Francisco (ed.), *Tras las huellas de la crisis política*, Bogotá: Tercer Mundo Editores, FESCOL/IEPRI, Universidad nacional de Colombia, 1996, p. 185.

²⁶ MITCHELL, C. R. “Civil strife and the involvement of external parties.” *International Studies Q.* 14 (June) 1970: 166-194. ; ELEY, John W. “Toward a Theory of Intervention: The Limitations and Advantages of a Transnational Perspective”. *International Studies Quarterly*, Vol. 16, No. 2. (Jun., 1972), pp. 245-256.

denominado “llamados al imperio” o “intervención por invitación”²⁷, da cuenta de una condición que explica por qué el Plan Colombia es percibido tanto fuera como dentro del país como una estrategia más exitosa que fallida.

Ante la crisis que vivía el país y el riesgo de una fragmentación territorial y un colapso institucional, se generó entre la mayor parte de las elites colombianas un consenso acerca de la necesidad de apelar a la comunidad internacional en general, pero especialmente a los Estados Unidos, tanto económica como políticamente, para hacer frente a la situación. Posteriormente ese consenso se extendió a la mayor parte de la opinión pública, en un país en el que tradicionalmente se ha visto con buenos ojos el estrecho alineamiento con Estados Unidos.²⁸ Esta favorabilidad a la intervención se explica en buena medida por dos razones fundamentales: una económica: en medio de una crisis económica el estado colombiano no contaba en ese momento con los recursos para hacerle frente solo a la amenaza combinada de guerrillas y paramilitares. La necesaria modernización de las fuerzas armadas para llevar a cabo la guerra contrainsurgente requería de apoyo logístico, en armamento, entrenamiento e inteligencia que sólo podía ser proporcionado por Estados Unidos. Además, en la medida en que el Plan se definía como una estrategia fundamentalmente antinarcóticos, los costos de esa guerra se consideraba debían ser también asumidos por el gobierno estadounidense.²⁹

La segunda razón es de carácter político: el gobierno Pastrana decidió poner la política internacional del país en función de un proyecto político cuya objetivo central era solucionar el conflicto armado interno. El respaldo político de la mayor potencia del mundo podía brindar

²⁷ SALAME, Ghassane. *Appels D'empire: Ingerences Et Resistances a L'age De La Mondialisation*. Fayard. Paris, Fayard, 1996 ; LUNDESTAAD, Geir. “Empire by invitation? The United States and Western Europe, 1945-1952”. *SHAFR Newsletter (Society of Historians of American Foreign Relations)*, Sept. 1984, pp. 1-21; TICKNER, Arlene. “Intervención por invitación, Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales.” *Colombia Internacional* no.65 Bogotá Enero./Junio 2007.

²⁸ Este clima general de favorabilidad a la intervención no contradice el hecho de que importantes sectores de la sociedad civil, en particular ONGs y movimientos políticos de izquierda lideraran una fuerte oposición al Plan Colombia por su sesgo militarista y antinarcóticos. La sospecha entorno a las verdaderas intenciones de la estrategia se vio agravada por el secretismo con el que el gobierno de Pastrana manejó la formulación del Plan. Sólo varios meses después, una vez ya aprobado en el Congreso estadounidense a mediados del 2000, el Plan empezó a ser conocido. De este modo, la política más importante para el país en ese momento no fue objeto de un amplio debate público.

²⁹ Es de recordar que durante los años 80 y la primera parte de los 90, la ayuda financiera de Estados Unidos hacia Colombia, si bien modesta, se concentró en la lucha antinarcóticos.

legitimidad a la estrategia, tanto en el plano internacional, dado que Colombia hasta entonces era percibido como un “país problema”, como en el plano interno, pues obligaba a unas elites reticentes a asumir los costos y la responsabilidad de la crisis y comprometerse, económica y políticamente en una estrategia de largo plazo³⁰, además eso blindaba el proceso de negociación con las guerrillas de los ataques de sectores internos que se oponían a una salida negociada de la guerra. Así, la intervención de Estados Unidos se convierte en sustento del proyecto político del gobierno colombiano, tanto el de la administración Pastrana como la de Uribe.³¹

➤ Combinación de la “hard intervention” y de la “soft intervention”

Por último, en el caso colombiano se combinan la “hard intervention” con la “soft intervention”. Con respecto a la primera, el Plan Colombia es una intervención militar indirecta en la que la ayuda estadounidense se orienta a proporcionar entrenamiento, equipos, armamento, apoyo logístico, información de inteligencia y planeación operativa a las fuerzas militares colombianas, quienes son las encargadas de desarrollar la estrategia en el terreno. Este es el modelo contrainsurgente que se utilizó en El Salvador en los años 80. En él, la presencia de personal militar estadounidense es limitado³² y se da una importante participación de contratistas privados estadounidenses que se encargan de tareas de administración y asesoría en el sector defensa. Buena parte de la ayuda estadounidense bajo Plan Colombia es dedicada a la intervención militar.

³⁰ Uno de los argumentos que surgió en el debate del Plan Colombia en el Congreso estadounidense era cómo justificar un paquete de ayuda como el que se solicitaba cuando las elites colombianas eran tan reticentes a enviar a sus propios hijos a prestar el servicio militar y el gasto en defensa era bajo y no correspondía a los promedios internacionales de un país en guerra.

³¹ Este llamado a la intervención por parte de las elites colombianas controvierte la visión según la cuál el gobierno estadounidense tenía como objetivo promover una intervención militar directa en el país. Es de señalar que, pese a la manifestación de compromiso del gobierno Clinton, el gobierno colombiano tuvo que hacerle frente a duras críticas y considerable oposición en Washington; fue preciso llevar a cabo un arduo y costoso lobby por parte del gobierno colombiano para que el Plan Colombia fuese aprobado en el congreso estadounidense. Ver: GARCÍA Andelfo, “Plan Colombia y ayuda estadounidense: Una fusión traumática”, en Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), *El plan Colombia y la internacionalización del conflicto*, Bogotá: Editorial Planeta, 2001; ROJAS, Diana Marcela y Atehortúa, Adolfo León, “Ecos del proceso de paz y el plan Colombia en la prensa norteamericana”, en *Idem*.

³² Una de las condiciones que se incorporaron a la aprobación de la ayuda hacia Colombia fue limitar el número de militares estadounidenses presentes en territorio colombiano para evitar una escalada en la presencia de tropas como se dio en Vietnam.

La “soft intervention” corresponde fundamentalmente a lo que hoy se llama la “ayuda humanitaria” y que en la política exterior estadounidense se identifica como “ayuda al desarrollo”. En este tipo de intervención la ayuda se orienta a la formulación e implementación de programas de desarrollo alternativo, asistencia a la población vulnerable como la que sufre desplazamiento forzado, al fortalecimiento institucional, como la reforma al sistema de justicia, a la promoción de la democracia y el respeto por los derechos humanos. En relación con la ayuda que proporciona Estados Unidos hacia Colombia, esta abarca una menor proporción de los recursos.³³ Esta ayuda es administrada a través de AID y algunas otras agencias gubernamentales estadounidenses como el departamento de justicia y el de agricultura. Los programas son coordinados con las agencias correspondientes del gobierno colombiano y con algunas ONGs.

Vale la pena señalar que en el caso colombiano se presenta una especie de división internacional del trabajo en lo que se refiere a la intervención: mientras que Estados Unidos se encarga de la intervención dura, aunque incluye y de manera importante, la intervención blanda, las ONG internacionales, las organizaciones internacionales y los gobiernos europeos se concentran en la ayuda humanitaria y rechazan la intervención militar.³⁴

La combinación de estas dos clases de intervención hace que la política de Estados Unidos hacia Colombia se oriente hacia el “nation building”, hacia la construcción (o reconstrucción) de las capacidades del estado colombiano como respuesta a la amenaza de un estado en riesgo o un estado débil que afecta la seguridad nacional estadounidense.³⁵

³³ No obstante es preciso tener en cuenta que antes del Plan Colombia sólo una pequeña parte de la asistencia era utilizada para reforma del sistema judicial y desarrollo alternativo.

³⁴ Esta división da lugar también a un debate político y moral en la que la intervención militar es ilegítima y se vuelve condenable mientras que la intervención de carácter humanitario” es aceptable y legítima. En Colombia, el debate político sobre la intervención se planteó dentro de esta dicotomía: estar a favor o en contra del Plan Colombia significaba estar a favor o en contra de la intervención militar. Sin embargo lo interesante es que nadie, ni siquiera los sectores más críticos de la estrategia pusieron en cuestión la ingerencia internacional en sí misma, lo que se cuestionaba era qué tipo de intervención debía prevalecer.

³⁵ La ayuda otorgada a través del Plan Colombia se enfocó en programas tales como: mejoramiento del sistema de justicia, promoción de los derechos humanos, esfuerzos anticorrupción, erradicación voluntaria, programas locales, apoyo a la sociedad civil y desplazados, educación, salud, vivienda; también y en mayor medida, apoyo a la Policía Nacional (para erradicación, apoyo aéreo, entrenamiento, equipamiento, infraestructura y apoyo logístico), apoyo a

La presencia de las tres características señaladas hace de la política de Estados Unidos hacia Colombia un modelo específico de intervención.

Lecciones del caso colombiano para la comprensión de la intervención internacional hoy

El análisis del caso colombiano revela la necesidad de un cambio en la comprensión de la intervención en el contexto de la globalización; la manera como habíamos visto y entendido la intervención estaba rígidamente enmarcada en la visión soberanista de las relaciones internacionales referida al sistema westfaliano, con lo cual se nos escapaban varios de los aspectos cruciales de este fenómeno de la política global. Así, en la medida en que la interdependencia se intensifica bajo el impacto de la globalización, la intervención deja de ser excepcional para convertirse en la regla y ello constituye un desafío mayor para el análisis de la política contemporánea.

Como lo señalamos, la intervención estadounidense en Colombia abarca la mayoría de dimensiones de funcionamiento del estado, con lo cual, deja de ser un asunto puntual para ser más “integral”; esto implica una complejización que le da forma a un tipo de intervención que a través de la cual se busca suplir las deficiencias en la construcción del estado en los países débiles. La intervención como “*nation building*” ha hecho que, para el caso colombiano, Estados Unidos se haya ido constituyendo en una especie de *sistema o instancia paralela de gobernabilidad*, generando a su vez, un entrelazamiento asimétrico de la política doméstica estadounidense con la dinámica política en el país.

De este modo, la política doméstica estadounidense, su dinámica y su lógica adquieren una gran relevancia y capacidad de incidencia en casi todos los aspectos la vida nacional. Ello hace que los actores y los escenarios se transformen al punto de poder hablar de una “política interméstica”; no obstante ese entrelazamiento de los sistemas políticos nacionales es

Fuerzas Militares (entrenamiento, apoyo operacional y logístico, helicópteros), infraestructura de apoyo a las operaciones antinarcoóticos, unidades militares colombianas envueltas en la lucha antinarcoóticos, apoyo a la Fuerza Aérea. SERAFINO, Nina. “Colombia: Plan Colombia Legislation and Assistance (200-2001)”. CRS Report for Congress, July 2001.

profundamente asimétrico puesto que, aunque Colombia adquiere algún grado de relevancia y de visibilidad en la escena política estadounidense, su capacidad de incidencia en ella es mínima.

Por su parte, la intervención orientada a la “construcción estatal” implica a su vez la implementación de una institucionalidad y de unos mecanismos de “administración de la intervención” que transforman el dispositivo diplomático acrecentándolo y volviéndolo más complejo. Muestra de ello es el tamaño y el papel que cumple la embajada de Estados Unidos en Colombia, considerada la segunda o tercera embajada más grande en el mundo. Más que una embajada, se trata en la práctica de un verdadero “superministerio” que interactúa con la mayor parte de las agencias gubernamentales colombianas. La complejización de la intervención así genera una burocracia que presenta las ventajas y desventajas de las burocracias: permanencia y estandarización de los procedimientos, previsibilidad, capacidad de implementación y continuidad en los programas, responsabilidad y rendimiento de cuentas, pero también rivalidad entre las agencias involucradas, comportamiento inercial, puja por sus propios intereses sectoriales, etc. Por su parte, el estado colombiano ha no sólo ha visto rebasado su dispositivo diplomático sino que la arquitectura institucional colombiana, en su conjunto, ha ido transformándose y adaptándose ante los retos de “gerenciar” la intervención.

En el punto en que nos encontramos, ¿podemos establecer si la intervención de los Estados Unidos en Colombia en los últimos 10 años ha sido negativa o positiva?

Es preciso tener en cuenta a la hora de sacar las lecciones del caso colombiano que la intervención no puede ser analizada o evaluada solamente a partir de los montos de ayuda externa y su destinación; centrar la discusión únicamente en si se trata de un plan más militarista o más social, deja por fuera aspectos cruciales de lo que ha significado y cómo ha evolucionado esta política que se extiende ya a lo largo de una década.

Además del impacto económico, el impacto político de la intervención es sustancial; la influencia de Estados Unidos sobre la organización, la lógica y la dinámica del sistema político colombiano es aún mayor que la incidencia económica. En este sentido, desde la perspectiva de

Estados Unidos, y teniendo en cuenta que la ayuda externa es fundamentalmente una herramienta para ejercer influencia y dominio sobre los estados clientes en función del propio interés nacional, la intervención en Colombia ha sido eficaz.

Desde la perspectiva colombiana, la influencia y los recursos estadounidenses le han servido al sector dominante de las élites colombianas para respaldar y consolidar un proyecto político tanto internamente como en el ámbito internacional. Sin embargo, la vinculación a la política estadounidense a través de la intervención ha reducido de manera considerable el margen de maniobra de la dirigencia colombiana; muestra de ello es que, centrado en el debate político doméstico estadounidense, el diagnóstico inicial de Plan Colombia definido como lucha antinarcóticos ha simplificado y tergiversado las causas y dinámicas del conflicto impidiendo una estrategia más asertiva de solución de la crisis. Muestra de ello es el aumento exponencial del gasto militar en Colombia y sus rendimientos decrecientes en los últimos tres años. De acuerdo un estudio reciente, el gasto militar en Colombia en el 2008 representa el 6.5% del PIB del país, el más alto del hemisferio.³⁶

El grado de eficacia del Plan Colombia es difícil de establecer. Si se trata de evaluar la relación entre los objetivos inicialmente propuestos y los resultados obtenidos, en relación con la lucha antinarcóticos la estrategia implementada ha resultado un fracaso³⁷. Si el éxito se mide en relación con el combate a las guerrillas, sin duda la modernización de la fuerzas armadas colombianas le ha permitido al estado recuperar la mayor parte del control territorial; esta ofensiva militar por parte del ejército colombiano ha obligado a la guerrilla de las FARC a llevar a cabo un repliegue estratégico, sin que ello signifique que los grupos insurgentes de encuentren derrotados, ni que el ejercicio de la violencia como medio de acción política haya sido eliminado.

³⁶ Ver en este mismo número de Análisis Político, Artículo de ISAZA, José Fernando y Campos, Diógenes. "Consideraciones cuantitativas sobre la evolución reciente del conflicto".

³⁷ LOVEMAN Brian, "Preface", en Brian Loveman (ed.), *Addicted to Failure: U.S. Security Policy in Latin America and the Andean Region*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2006, p. XX; ROJAS, Diana Marcela. Plan Colombia II: ¿más de lo mismo? Revista Colombia Internacional. Departamento de Ciencia Política Universidad de Los Andes. (Número 65. Enero-Junio de 2007)

De otra parte, en relación con la recuperación del tejido social y la democratización, los programas de desarrollo alternativo aunque han tenido un alcance limitado y presentan problemas en su aplicación y continuidad, han contribuido a mejorar las condiciones de vida de algunos de los sectores más desfavorecidos de la población. Los programas orientados a la modernización de las instituciones, tales como la reforma al sistema de justicia, los programas de mejoramiento a los órganos de control como la fiscalía, la procuraduría, la contraloría y la defensoría del pueblo, sin duda han impactado de manera positiva la capacidad del estado para cumplir con sus funciones, sin embargo al no ser concebidos e implementados dentro de una visión integral de la arquitectura institucional del estado, terminan por generar confusiones y contradicciones entre las agencias gubernamentales.

Los programas financiados a través de la ayuda estadounidense dirigidos a la atención de población vulnerable y la protección de los derechos humanos, así como el combate a la corrupción, sin haber solucionado por completo las dificultades a las que se enfrentan, han contribuido a la reconstrucción del tejido institucional y al avance en el ejercicio de la democracia para el país. Tal vez el mayor fracaso de la intervención sea la estrategia de lucha contra las drogas, la cual se muestra insoluble ante las realidades y la lógica de la economía globalizada.

A mi juicio, para Estados Unidos, Colombia ha sido un “campo de pruebas” de una forma de intervención que se hace cada vez más imperativa ante la conformación de una “política global”; se trata de un ejercicio de lo que podríamos denominar el “*global empire building*”, el cual requiere de una “construcción y reconstrucción de los estados, particularmente los más débiles, amenazantes o problemáticos, que ponen en peligro los intereses estratégicos y de seguridad de Estados Unidos en el mundo. Esto implica que la construcción de la “national capability” no se hace simplemente con miras a reconstituir el viejo orden internacional basado en los estados nacionales, sino más bien como el requisito para construir una *gubernacia global* a partir de la homogeneización de las reglas de juego y de las instituciones en todo el mundo.³⁸ Esto es lo que

³⁸ Varios autores han planteado formas de “soberanía compartida” como forma de responder al fenómeno del fracaso estatal. Ver, KRASNER Stephen D., “Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing

constituye un proyecto político global, el de la constitución de un “imperio liberal global”, liderado por Estados Unidos, que se instituya en garante del orden y la estabilidad a nivel planetario en un mundo cada vez más interconectado e interdependiente y ante la intensificación de los riesgos globales.

Sin dejar de reconocer las limitaciones y contradicciones de una estrategia tan ambiciosa, en relación con el “nation building”, los resultados de la intervención en el caso colombiano son significativos aunque no tan contundentes y coherentes como se quisiera. El caso colombiano demuestra, de una parte, que en la era de la globalización, ni los problemas ni las soluciones se pueden alcanzar de manera autárquica, y en ese sentido la condición de orden y estabilidad en el mundo implica una mayor intervención internacional en los asuntos domésticos de los países; de otra parte, permite ver cómo se ejerce esa intervención: la combinación de la intervención dura y la intervención blanda requiere más que de una “ingeniería social”, de una “medicina social” en la que tanto el diagnóstico como el tratamiento dependan de cada organismo social, entendido de manera integral, y de su capacidad de adaptación.

Siguiendo con la metáfora médica, se requiere además de un estrecho seguimiento de la manera como responde ese organismo al tratamiento prescrito para hacer los ajustes necesarios, pues la característica central de las sociedades, del mismo modo que los organismos vivos, es su carácter dinámico. Esto implica que la idea de aplicar un mismo modelo de intervención a todos los casos, asumiendo que tanto el diagnóstico como la estrategia a aplicar pueden ser las mismas es profundamente erróneo³⁹; y esto es precisamente lo que ha hecho Estados Unidos con el discurso acerca de los “estados fallidos” y su política de intervención desde la guerra fría.⁴⁰

States”, en *International Security*, Vol. 29, No. 4, Otoño 2004; FEARON James D. y David D. Laitin, “Neotrusteeship and the Problem of Weak States”, en *International Security*, Vol. 28, No.4, Primavera 2004.

³⁹ El gobierno estadounidense ha planteado aplicar la misma estrategia utilizada en Colombia. Al respecto ver: PUENTES Marín Angela María, *El opio de los talibán y la coca de las FARC: Transformaciones de las relaciones entre actores armados y narcotráfico en Afganistán y Colombia*, Bogotá: UNIANDES/CESO, 2006.

⁴⁰ Para la conceptualización de los estados fallidos ver: ROTBERG Robert I. (ed.), *When States Fail. Causes and Consequences*, Princeton: Princeton University Press, 2004. William Zartman (ed.), *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1995; Para una crítica sobre este discurso ver: BILGIN Pinar y Adam David Morton, “Historicising Representations of ‘Failed States’: Beyond the Cold War Annexation of the Social Sciences?”, en *Third World Quarterly*, Vol. 23, No. 1, 2002; PEEMANS, Jean-Philippe. Le développement des peuples face à la modernisation du monde : essai sur les rapports entre l'évolution des théories du développement et les histoires du "développement réel" dans la seconde moitié du

Para el estado colombiano, la solución a la guerra se ha constituido en el mayor desafío y en el núcleo de cualquier proyecto político que permita asegurar la estabilidad, la democracia y la prosperidad de sus ciudadanos. En ello, la intervención internacional, y en particular la de Estados Unidos, es insoslayable; el asunto radica en cómo lograr que esta política sea verdaderamente eficaz en ayudarnos a alcanzar esos objetivos.

XXe siècle. Louvain-la-Neuve: Academia-Bruylant ; Paris : Harmattan, [2002]. 534 p.; ROJAS, Diana Marcela. *La falla estatal y la globalización*. Revista Análisis Político, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Número 61 Sep-Dic de 2007.