

Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales

Colombia: ¿de estado fallido a potencia regional secundaria? La estrategia hemisférica de EE.UU.

Derly Juliana Gutiérrez Bueno

Director: Dr. Roberto Miranda.

Instituto de Relaciones Internacionales -IRI-
Universidad Nacional de La Plata –UNLP-
La Plata, Argentina.

A mis seres queridos por su apoyo y paciencia infinita, y a la vida,
por darme la oportunidad de vivir la experiencia de crecer fuera de mi patria.

Índice temático

Introducción.....	1
Capítulo I. La guerra como objeto de estudio en las Relaciones Internacionales.....	5
1. Acercamiento a un concepto de difícil formulación.....	5
2. El carácter subordinado: La guerra es la continuación de la política por otros medios.....	9
3. Su definición en el Derecho Internacional.....	14
4. El estudio de la guerra y de sus causas: breve aproximación a la teoría.....	18
5. La historia de la guerra: de las guerras totales a las guerras de perfil globalizante.....	24
6. Las grandes guerras.....	26
7. Las guerras limitadas.....	31
8. La guerra y sus transformaciones.....	32
8.1.Cambios en el estilo y en la participación ciudadana.....	35
8.2.Cambios tecnológicos.....	36
Capítulo II. Las formas contemporáneas de la guerra: múltiples interrogantes para la disciplina.....	40
1. La idea del cambio en el desarrollo de la guerra: ¿son nuevas las guerras de hoy?.....	40
2. El problema de su conceptualización.....	44
3. Eric De La Maisonneuve y su propuesta de tipología para las formas contemporáneas de la guerra.....	61
4. De las “viejas” a las “nuevas” guerras: un espacio para la reflexión.....	64
Capítulo III. El conflicto armado colombiano en la dinámica de seguridad de la posguerra fría.....	76
1. El perfil de Colombia en el entorno regional	76
2. Los inicios del conflicto: la Violencia Revolucionaria y el surgimiento de las organizaciones guerrilleras.....	81
3. La complejización del conflicto: el narcotráfico como factor de violencia.....	88
4. El Plan Colombia y sus implicancias en el conflicto interno: la securitización de la crisis...93	
5. La naturaleza del conflicto colombiano: aproximación final a su conceptualización.....	102

Capítulo IV. La estrategia Estadounidense para el hemisferio: aproximaciones a su política global y regional.....	113
Parte 1. El diseño y liderazgo de la política exterior.....	113
Conceptualizaciones.....	113
1. Las fuerzas sociales y la identidad nacional, su importancia en la definición-ejecución de la política externa.....	121
2. El proceso de toma decisiones y sus actores: el contexto institucional.....	127
3. La paradoja del poder presidencial.....	131
4. La Política de Seguridad Nacional y el proceso decisorio.....	136
5. El Congreso.....	143
6. Los principios e ideologías que inspiran la política exterior.....	147
7. El movimiento pendular de la política exterior estadounidense.....	154
8. La estrategia global: el debate en torno al realismo, idealismo/moralismo.....	157
9. La era global (1940...).....	160
10. La estrategia estadounidense en la post guerra fría.....	164
11. La Estrategia de Seguridad Nacional.....	175
Parte 2. La estrategia estadounidense para la región: aproximaciones a su política hemisférica.....	184
1. El proceso decisorio de la política externa hacia Latinoamérica.....	185
2. La idea de un país continente.....	190
3. A modo de cierre.....	210
 Capitulo V. La estrategia estadounidense hacia Colombia: el impacto del Plan Colombia.....	212
1. Los antecedentes del Plan Colombia: La política exterior se viste de camuflado.....	213
2. El imperativo estratégico: ¿Por qué Colombia? y ¿Por qué ahora?.....	221
3. Fortaleciendo la relación bilateral: la implementación del Plan Colombia.....	227
4. ¿La historia se repite? : Las consecuencias del 11s en la “intervención” estadounidense en Colombia.....	233
5. La continuidad de la estrategia republicana durante el gobierno demócrata de Obama.....	268
 Conclusión.....	273
Bibliografía.....	276

Índice de tablas:

Tabla 1. La evolución de la Guerra.....	24
Tabla 2. Escuelas de pensamiento norteamericanas acerca de la estrategia de seguridad y defensa nacional.....	46
Tabla 3. Reglas de juego internacionales dentro de cada periodo histórico.....	210
Tabla 4. Determinantes de la política externa de Estados Unidos hacia Latinoamérica.....	210
Tabla 5. Argumentos a favor y en contra de la aprobación del Plan Colombia.....	223
Tabla 6. Total de ayuda estadounidense dentro de la primera fase del Plan Colombia.....	229
Tabla 7. Cambios en la estructura de la ayuda después del 11s.....	244

Índice de gráficas:

Gráfica 1. <i>The presidential Preeminence Image</i>	129
Gráfica 2. <i>The Shifting Constellations</i>	130
Gráfica 3. Distribución de los fondos del Plan Colombia: asistencia para las actividades antinarcóticos.....	219
Gráfica 4. Fondos del programa “empuje hacia el sur” del Plan Colombia.....	230
Gráfica 5. Total de ayuda de EE.UU. desde 1998.....	250

Introducción.

Nada es más apasionante y problemático en la Política Internacional y en las Relaciones Internacionales que el cambio; su intensidad, escala, rapidez y alcance, reflejan las mudanzas en el desarrollo de las relaciones colectivas, así como en la composición y jerarquía de poder y en la dinámica del orden mundial; este es sin duda el elemento que recorre toda nuestra investigación y al que le hemos entregado una atención especial; también lo es, y por nuestro sentido de pertenencia, la interacción de los actores sociales y políticos en el actual escenario latinoamericano, y sus efectos en la dinámica del orden de nuestros tiempos.

El advenimiento de EE.UU. y del sistema capitalista como vencedores de la guerra fría, trajo consigo la caída del antiguo orden bipolar y la configuración de uno nuevo, sustentando en la supremacía estadounidense tanto en los asuntos políticos, económicos, tecnológicos como militares; a partir de entonces, políticos e intelectuales estadounidenses se dieron a la tarea de diseñar una estrategia que corresponda con el actual estado de cosas y que permita preservar el poder hegemónico por más tiempo. Fue así entonces que surgieron distintas visiones acerca de las posibilidades estratégicas de Estados Unidos en el nuevo escenario, las cuales se pueden agrupar en cuatro: neoaislacionismo, compromiso selectivo (*selective engagement*), seguridad cooperativa, y por último la primacía; la primera pertenece al realismo defensivo (minimalista); la segunda, al realismo clásico (balance de poder); la seguridad cooperativa al enfoque liberal, y la primacía al realismo ofensivo, unilateralista, cuyo desarrollo se puede apreciar en el cuarto capítulo de este trabajo. Entretanto, los condicionantes externos, léase surgimiento de nuevos polos de poder, cambio en los patrones de relacionamiento colectivo, inserción de nuevos actores con influencia en el sistema internacional, sumado al de nuevas potencias, así como la irrupción de nuevas amenazas a la seguridad internacional y a los intereses y valores estadounidenses, hicieron no sólo que la tarea por conservar su posición hegemónica fuera más difícil, sino que fuera necesario incorporar a la ecuación todas estas variables, en lo que la situación de debilidad y deterioro de un país de su cercana zona de influencia, en el que intervienen actores ilegales con la capacidad para socavar la propia seguridad estadounidense y la estabilidad regional, comenzó a cobrar importancia; así, Colombia, país periférico, con una significancia en el contexto regional reducida, y presa por más de seis décadas de un conflicto armado interno, en el que se conjugan “viejas” con “nuevas” amenazas (narcotráfico, guerrillas,

paramilitarismo, delincuencia organizada, terrorismo, de entre otras), y cuyo peligro de desborde ha estado siempre latente, ganó terreno en la agenda de asuntos externos de EE.UU. y en su diseño estratégico regional; evidente a partir del fuerte compromiso estadounidense en el combate al narcotráfico y a la violencia a partir del Plan Colombia, y en la lucha contrainsurgente tras los atentados del 11 de septiembre. Sin embargo, en la última década este país ha experimentado importantes cambios positivos desde que el gobierno colombiano en un esfuerzo conjunto con el pueblo y con el apoyo bipartidista de EE.UU., iniciaron a partir del Plan Colombia, una carrera por disminuir la violencia, y mejorar las condiciones de vida de los cerca de 47 millones de colombianos.

Fue así entonces que comenzamos a cuestionarnos si la ayuda desplegada por EE.UU., además de los propósitos ya expuestos, obedecía a un imperativo estratégico, que la administración republicana de George W. Bush cuidadosamente percibió: el potencial de Colombia como jugador regional, y como interlocutor de los intereses de EE.UU. al sur del hemisferio. Años y años de esfuerzos por conquistar una relación más cercana y especial con EE.UU., hacía de Colombia un aliado estratégico y confiable, pero sus condiciones de deterioro y de inestabilidad le restaban peso y legitimidad a la hora de actuar. Fue así entonces que nos lanzamos a resolver los siguientes interrogantes ¿Por qué EE.UU. comenzó a prestarle una mayor atención a Colombia? ¿Cuáles han sido sus intereses? ¿Está Colombia mejorando su posición en el entorno regional? de ser así ¿Están relacionados, directa o indirectamente, los intereses estadounidenses con el ascenso de Colombia? ¿En qué medida EE.UU. ha intervenido en dicho ascenso?; partiendo de 2 premisas: 1. Colombia se encuentra en un estado de transición en su inserción internacional, desarrollando el potencial para convertirse en una potencia regional secundaria; y 2. EE.UU. es responsable directo e indirecto del paulatino ascenso de Colombia en el escenario latinoamericano; premisas que para muchos autores son incorrectas y por ende difícilmente relacionables; convencidos que los progresos de Colombia son exigüos, y por ende que el Plan Colombia en nada se asemeja a un modelo exitoso, además, que el interés estadounidense en este país no sobrepasa el mero combate al narcotráfico, tal como ha acontecido en la mayor parte de sus relaciones bilaterales. Por ejemplo, para el investigador Juan Gabriel Tokatlian la idea tanto para decisores, analistas y observadores estadounidenses de que Colombia estaba próxima al desfallecimiento fue muy poderosa y aglutinante para legitimar la aprobación del Plan Colombia. Según él, el país no era un “estado fallido” pero se lo presentaba, implícita y explícitamente, como si lo fuese y al Plan Colombia como el instrumento que ayudaría a revertir esa condición alcanzada. En un

sentido similar se ha expresado el también investigador Adam Isacson de la *Washington Office on Latin America*, para quien los progresos en seguridad de Colombia son parciales, posiblemente reversibles, y agobiados por "daños colaterales", con un gran costo en vidas y recursos, y los avances en materia de lucha contra las drogas ilegales han sido decepcionantes. Con un trabajo titulado *Don't call it a model*, Isacson crítica la postura de Washington, que a menudo describe a Colombia como un "éxito", y un éxito de su política, y como un modelo que EE.UU. debe alentar en todo el mundo, especialmente en Afganistán y en México; para él, una observación más próxima, deja ver que esta idea no solo es superficial sino peligrosa, en primer lugar porque el "éxito" ha tenido costos elevados, principalmente en el respeto a las instituciones democráticas y a los derechos humanos; en segundo, porque los esfuerzos para lograr la meta inicial del Plan Colombia: la reducción del suministro de cocaína colombiana, no han dado los frutos esperados, y por último, porque las estrategias empleadas en Colombia ayudaron a empeorar las ya marcadas desigualdades sociales. Para él, palabras como "modelo" y "éxito" no ayudan a la comprensión de la experiencia de Colombia, en la que los abusos, decepciones y altos costos deben ser considerados en futuros escenarios.

Por el contrario, para analistas como el profesor e investigador del *U.S. Army War College*, el Dr. Gabriel Marcella, Colombia es un paradigma para el futuro en muchos aspectos, en particular el Estado de derecho, la gobernabilidad y la seguridad, y representa un esfuerzo *sui generis* del gobierno, el Congreso y la sociedad estadounidense a la crisis de seguridad interna de este país. Según él, es el mejor curso de laboratorio para la construcción de un estado democrático. Por ejemplo, su aparente éxito en establecer el control territorial y la protección de la población puede servir de lección para el establecimiento de la seguridad en Afganistán, salvando las grandes diferencias entre los dos países y sus sociedades. Este mismo reconocimiento lo han hecho funcionarios, políticos y respetados columnistas estadounidenses; para el representante republicano Henry J. Hyde, el liderazgo estadounidense y el apoyo bipartidista fueron decisivos para que el Plan Colombia lograra importantes resultados en el combate a las amenazas a la seguridad interna de este país y a la propia seguridad de EE.UU.; según él, gracias a esta estrategia el panorama de Colombia es mucho más brillante, y Colombia es de lejos más estable, desarrollando el potencial para convertirse en un actor de peso, especialmente en asuntos de seguridad y construcción de sociedades post conflicto. Mientras tanto, Tim Padgett y John Otis de la revista *TIMES*, han reconocido la magnitud del "éxito" en Colombia, así como su repercusión en el ámbito regional.

Con este debate de fondo y con el firme objetivo de comprobar la veracidad de nuestras dos hipótesis de trabajo, y de controvertir de paso, las posiciones de estos y otros autores sobre el tema, comenzamos a desarrollar nuestra investigación partiendo del análisis del diseño estratégico de la política exterior de EE.UU. durante la pos-guerra fría en general, y en particular de su estrategia para el hemisferio; de los cambios en la realidad colombiana luego de la implementación del Plan Colombia, y de la relación entre éstos y la estrategia estadounidense hacia ese país. En adelante presentamos al lector 5 capítulos, tres de los cuales están avocados al desarrollo del concepto de guerra, empleando una lógica deductiva que nos llevó del estudio de la guerra en general, pasando por las guerras contemporáneas, hasta llegar al abordaje del conflicto armado colombiano. El capítulo cuarto está dedicado al examen de la estrategia global y regional de EE.UU., en los distintos periodos históricos, y el final, al análisis de la estrategia estadounidense hacia Colombia, su relación con las mudanzas observadas en este país tras la implementación del Plan Colombia, y su impacto en las relaciones hemisféricas. Para este cometido hemos decidido involucrar las distintas dimensiones de la política externa estadounidense: la política diplomática, la política de seguridad y de defensa, la política económica, y por último la migratoria, así como las diferentes facetas de los progresos en Colombia, que en su gran mayoría coinciden con las dimensiones de la política estadounidense.

Esperamos, por nuestro propio esfuerzo intelectual y por la dinámica del conocimiento, que este viaje sea tan apasionante como el de la misma realidad que nos convoca.

Capítulo I.

La guerra y su estudio dentro de las Relaciones Internacionales.

La guerra es uno de los problemas más importantes en la historia de la humanidad y en el estudio de las Relaciones Internacionales en el mundo contemporáneo; sin duda, ha transformado el destino de sociedades enteras; viejos imperios fueron derrocados, nuevos surgieron de la victoria; revoluciones sociales, políticas y económicas tuvieron en ella su origen o fueron su consecuencia. La guerra, es ante todo un acto social aprendido; distintas generaciones de todas partes del mundo han conocido de cerca sus alcances y por su causa han experimentado la dureza de la naturaleza humana y de la sociedad que la construye. Dada su importancia, diversas disciplinas, especialmente la Sociología, las Ciencias Políticas y más recientemente las Relaciones Internacionales han dedicado gran parte de sus esfuerzos teóricos en dilucidar sus orígenes, conocer su naturaleza, la conducta, los propósitos, así como buscar los caminos para conducirla, limitarla, evitarla y administrar sus efectos. De manera que, en este primer capítulo nos interesan las definiciones conceptuales, sus características, su distinción con respecto de otros fenómenos de violencia y los estudios acerca de sus causas; esto nos permitirá conocer su evolución, pero principalmente obtener una breve aproximación a los estudios que desde la disciplina se han preocupado de sus raíces, dado que a partir de allí, podemos analizar la importancia de un agente externo en la determinación, el curso y la finalización de una guerra. Siendo que los estudios polemológicos, abarcan dos niveles de análisis, el general y el particular, en este primer capítulo seguiremos la línea deductiva para de esta manera llegar al estudio de casos con las herramientas conceptuales necesarias para lograr una mejor comprensión de los conflictos contemporáneos.

1. Acercamiento a un concepto de difícil formulación.

Cualquier investigación sobre los conflictos armados y en especial sobre la guerra debe partir de un marco teórico-conceptual que permita distinguirlos de entre otras formas de violencia, como la rebelión, el crimen organizado, el terrorismo, etc. Sin embargo, es exactamente en este punto de partida en donde comienza la disputa en las distintas disciplinas. Diferentes definiciones se han abordado a lo largo de la historia de las Ciencias Políticas, la Sociología y de las Relaciones Internacionales, entre otras, sin embargo, son justamente por su especificidad, los estudios sobre Seguridad Internacional y

los estudios sobre paz y conflicto¹ los que adoptan definiciones más precisas. Dentro este grupo², los trabajos realizados por el *International Peace Research Institute* (PRIO) de la Universidad de Oslo y el *Department of Peace and Conflict Research* de *Uppsala University* constituyen un referente; en una investigación conjunta publicada en el año 2002 en *Journal of Peace Research*, realizaron una aproximación conceptual que merece ser apreciada en detalle; En esta publicación³, se define al conflicto armado como aquella disputa que concierne al gobierno, bien sea en el tipo de sistema político, o en la composición; o al territorio de un estado -demandas de secesión, autonomía o disputas entre estados por el control-; o los dos, en el cual el uso de la fuerza trae como resultado por lo menos 25 muertes y en el que una de las partes representa al gobierno legítimamente constituido. Para estos efectos se sirven de la definición clásica westfaliana de estado: El estado es definido como un gobierno soberano reconocido internacionalmente que ejerce control sobre un territorio determinado, o un gobierno no reconocido cuya soberanía no está en disputa con otro gobierno reconocido, previo control del mismo territorio (*Journal of Peace Research*, 2002: 619). En esta investigación se realiza una distinción de los conflictos violentos por tipo y nivel; en el primero de los casos existen cuatro

¹ Aunque existe una diferencia sustancial entre ambos; los primeros pretenden cierta objetividad en sus análisis, en contraste con los estudios de paz y conflictos que implican un compromiso con el logro de la paz a través del uso de mecanismos no violentos. En cuanto a sus áreas temáticas, estos últimos tienden a enfocarse casi que exclusivamente en mecanismos de resolución de conflictos, mientras que la seguridad internacional tiene una agenda más variada, definida en función de las amenazas a un orden existente -entendidas “como un conjunto de circunstancias que integradas constituyen un factor potencial de daño cierto y que bajo ciertas circunstancias puede producirse” (Bartolomé, 2006: 131). Dentro de las cuestiones principales de análisis, se encuentran la violencia y los conflictos en el sistema internacional, así como las amenazas a la seguridad de los estados y los temas relativos a la defensa.

² El investigador Quincy Wright, considerado uno de los pioneros en la materia, advirtió en 1964 dentro de las conclusiones de su estudio, que para las personas la guerra puede llegar a tener diferentes significados; para algunos es una plaga por eliminar o un grave problema pendiente por resolver; otros la consideran como un crimen que debe ser punible; sin embargo, señala que un pequeño grupo tiene una actitud receptiva hacia la guerra y la considera como una aventura interesante, un instrumento útil y en últimas como un procedimiento que puede ser apropiado y legítimo y una condición para la cual se debe estar preparado. Por su parte, este investigador consideró que el punto de partida para considerar un conflicto como guerra estaba relacionado con dos eventos: su declaración formal o cuando se presenta un cierto número de tropas envueltas, sugiriendo 50.000 como línea base. Lewis Richardson otro pionero, eleva un conflicto armado a la categoría de guerra en virtud al número de muertes ocurridas, el que J. D. Singer y M. Small señalaron como un mínimo de 1000 por combate (Barash y Webel, 2002: 57).

³ Por muchos años el COW (*Correlates of War Project*) ha sido un referente en los estudios sobre la guerra; sin embargo los investigadores de la Universidades de Uppsala y Oslo, dieron un paso adelante al tener como punto de partida un número menor de víctimas; esto con el objeto de incluir aquellos conflictos que no obstante tener un número más reducido de muertes, o un exiguo alcance a nivel internacional, han tenido gran impacto político o económico internos. Como claros ejemplos los investigadores mencionan el conflicto Vasco y el del Norte de Irlanda. Como resultados, los investigadores encontraron que para el periodo posterior a la segunda guerra mundial (1946-2001) se produjeron 225 conflictos armados, 34 de los cuales se activaron en el último año. Para mayor detalle ver la versión on-line de este artículo disponible en <http://jpr.sagepub.com/cgi/content/abstract/39/5/615>. En el último volumen del año 2011, el *Journal of Peace Research* publicó una versión más reciente de este estudio, realizado por Peter Wallensteen y Lotta Harbom, cuyo resultado arrojó por lo menos un total de 267 conflictos para el periodo 1946-2010.

categorías: **el conflicto armado interestatal**, que ocurre entre dos o más estados; **el conflicto armado extra-estatal**, entre un estado y un grupo no estatal pero fuera de su propio territorio; **el conflicto armado interno internacionalizado**, acontece entre el gobierno de un estado y un grupo interno de oposición y en el que intervienen terceros estados y por último el **conflicto armado interno** que tiene lugar entre el gobierno de un estado y un grupo interno de oposición, pero sin la intervención de otros estados. En cuanto a los niveles identifican tres tipos diferentes, de acuerdo al número de muertes resultantes del uso de la fuerza por cualquiera de los combatientes; se distinguen entre conflicto armado menor, intermedio y guerra; en el **menor** se producen por lo menos 25 muertes por año, pero en total no excede 1.000; en el **intermedio** ocurren al menos 25 muertes por año y un total acumulado mínimo de 1.000 víctimas, pero menos de éste número en un año determinado; finalmente, la **guerra**, el conflicto de mayor escalada violenta en el que por lo menos 1.000 personas fallecen por año⁴. Peter Wallensteen y Margareta Sollenberg coinciden con esta flexibilización conceptual, utilizando la acepción “guerra” de acuerdo al grado de intensidad de un conflicto armado. Ahora analicemos con mayor precisión este último concepto, dado que ocupa nuestro mayor interés y porque por su espectacularidad implica considerables esfuerzos; para este propósito utilizaremos variadas definiciones, desde una perspectiva multidisciplinaria, no sin antes dar un pequeño vistazo a la idea del conflicto como concepto abarcador.

James E. Dougherty y Robert L. Pfaltzgraff (1990:198) definen al conflicto como una condición en la cual un grupo identificable de seres humanos sea tribal, étnico, lingüístico, cultural, religioso, socioeconómico, político o de otro tipo, se compromete en una oposición consciente frente a uno o más grupos humanos identificables, dado que estos grupos están buscando lo que parecen ser metas incompatibles; según estos autores, es una interacción que involucra a seres humanos y no incluye la lucha de los individuos con su entorno físico e implica más que una mera competencia⁵ –ya que en la competencia muchas veces no está inmerso el conocimiento de la existencia del otro competidor, o el ánimo de impedirle el logro de sus objetivos-. El conflicto puede ser violento, o no (uso

⁴ El número de muertes se contabiliza por total, sin realizar una distinción entre combatiente y no combatiente.

⁵ El conflicto también se diferencia de las tensiones, en la medida en que generalmente implican una hostilidad latente, pero no se extienden más allá de meras actitudes y percepciones para abarcar la concreta oposición abierta y los mutuos esfuerzos por coartarse entre sí. Sus causas pueden estar estrechamente vinculadas con las del conflicto, y en la medida en que afecten el proceso de toma de decisiones pueden ser sus causas preliminares. No siempre son incompatibles con la cooperación (Dougherty y Pfaltzgraff 1990:199).

de la fuerza física)⁶, dominante o recesivo, controlable o incontrolable, soluble o insoluble, y bajo varios conjuntos de circunstancias. Otro grupo de autores le atribuyen una función política, por ejemplo Lewis A. Coser (1956: 3) quién señala que el conflicto es en alguna forma una condición del cambio social y del progreso.

Respecto de la guerra, como fenómeno particular, David Barash y Charles Webel (2002: 57) en su trabajo sobre “*The meanings of wars*” en *Peace and Conflict Studies*, describen de manera particular las variadas vías por las que se puede llegar a una definición; señalan por ejemplo que para la Psicología la esencia de la guerra está fundada en la las actitudes intensamente hostiles entre dos o más grupos contendores y que para la Sociología, es el resultado de una estructura social rígida con preeminencia de las funciones militares; no obstante, ambos autores reconocen que la más famosa definición de la guerra proviene de las Ciencias Políticas, en gran medida por el trabajo realizado por el General Prusiano Karl Von Clausewitz, cuya influencia se ha extendido a lo largo historia.

En la definición de Clausewitz la guerra es un acto de violencia, cuya intención es obligar a nuestros oponentes a cumplir nuestra voluntad; veamos en detalle. En primer lugar, la guerra implica un duelo⁷ -que se produce a una escala mayor-, combate, o disputa llevada a cabo de forma violenta, es decir, mediante el uso de la fuerza organizada; en segundo, conlleva la intención de inferir al otro un daño capaz de mover su voluntad conforme a mis designios, haciendo referencia entonces a la intención hostil⁸, que Clausewitz reconoce como el objetivo final de la guerra: “el camino hacia el éxito comienza por desarmar al enemigo y ante su estado de vulnerabilidad someterlo para complacer nuestros deseos” (Clausewitz, 2002:17). En cuanto a los límites, este autor señala que no existen límites en la medida de la fuerza: “si nuestro objetivo es desarmar de hecho a nuestro enemigo o

⁶ Pude ser llevado a cabo por sutiles medios políticos, económicos, sociales.

⁷ En éste, queda implícito otro elemento al que hace mención, el de la polaridad, al suponer que los intereses de uno son diametralmente opuestos a los intereses del otro, es decir una polaridad en sus relaciones (Clausewitz, 2002:15).

⁸ Clausewitz (2002:17) lo explica mejor en el siguiente aparte de su obra: “En las luchas entre los hombres intervienen en realidad dos elementos dispares: el sentimiento hostil y la intención hostil. Hemos elegido el último de ellos como rasgo distintivo de nuestra definición porque es el más general. Es inconcebible que un odio salvaje, casi instintivo, exista sin una intención hostil, mientras que se dan casos de intenciones hostiles que no van acompañados de ninguna hostilidad o, por lo menos, de ningún sentimiento hostil que predomine. Entre los seres salvajes prevalecen las intenciones de origen emocional; entre los pueblos civilizados, las determinadas por la inteligencia. Pero tal diferencia no reside en la naturaleza intrínseca del salvajismo o de la civilización, sino en las circunstancias en que están inmersos, sus instituciones, etc. Por lo tanto, no existe indefectiblemente en todos los casos, pero prevalece en la mayoría de ellos. En una palabra, hasta las naciones más civilizadas pueden inflamarse con pasión en un odio recíproco”.

colocarlo en posición de amenaza, deben aplicarse todos los medios⁹ disponibles para alcanzarlo” (Clausewitz, 2002:18).

2. El carácter subordinado: La guerra es la continuación de la política por otros medios.

Entre los mayores aportes de Clausewitz a la teoría de la guerra y a su vez una de sus tesis más polémicas, se encuentra la idea de que la guerra es un acto de la política y es allí donde tiene su origen¹⁰; las hazañas militares son nulas sin fuerza política. Para él, la guerra sigue siendo todavía un medio serio para alcanzar un objetivo serio, y considera que si la guerra fuese un acto independiente, completo e inalterable, ocuparía el lugar de la política y se regiría por sus propias leyes, las leyes de la violencia; sin embargo, como tiene su origen en un objetivo político -el cual está situado fuera de la esfera de la guerra- debe ser éste su principal motor y la primera consideración en la conducción de la guerra¹¹; “la guerra no constituye simplemente un acto político, sino un verdadero instrumento político, una continuación de la actividad política, una realización de ésta por otros medios”¹² (Clausewitz, 2002: 21) es decir, la guerra es un medio y no un fin en sí mismo. De este planteo puede extraerse una importante conclusión: la guerra es de naturaleza variable, puede cambiar conforme las motivaciones políticas y las circunstancias de las que surge, en la que el azar puede ser otro factor decisivo, dado que en su trascurso las intenciones originales pueden verse afectadas por los resultados y por el éxito que se obtiene. Tal como Raymond Aron (1963:43) advierte: “la guerra es un camaleón, puede asumir nuevas formas de acuerdo con los objetivos y los medios tecnológicos de los que se dispone”. Finalizando el primer capítulo del libro primero, Clausewitz (2002:22) señala a manera de conclusión dos características principales de la guerra; como se indicó precedentemente su naturaleza cambiante y además la singular trinidad que la explica -considerándola como un todo-: la violencia, el

⁹ Clausewitz (2002) en este punto, se refiere tanto a los recursos propios como los que se obtienen de terceros. De manera que señala tres fuentes: Las fuerzas militares propiamente dichas; el país, con los recursos que se obtienen de la población y la superficie y por último, las fuerzas aliadas.

¹⁰ Así, el objetivo político, como causa original de la guerra, será la medida tanto para el propósito a alcanzar mediante la acción militar como para los esfuerzos necesarios para cumplir con ese propósito (Clausewitz, 2002:18).

¹¹ De ahí que considere que cuando el gasto en fuerzas para el logro de este objetivo sea mayor en términos de relación coste-beneficio, este objetivo político sería obviamente abandonado y el camino inevitable sería la paz.

¹² Según Michael Doyle (1997:21) Clausewitz consideró que la guerra no puede ser reducida a una estructura abstracta o metafísica. No es un juego autónomo producido por el arreglo de restricciones internas o externas; de manera que demostró el carácter necesariamente político de la guerra y cuestionó el concepto como una actividad autónoma. La idea de las guerras totales, a la cual se le atribuye, es porque la explica como una contienda bilateral entre dos actores independientes, donde el duelo lleva el máximo uso de la fuerza, dado que los duelistas no tienen un interés en rendirse y por tanto tampoco en fijar un límite de su capacidad total en la competencia; es la razón por la cual el conflicto se convierte en una guerra total y la victoria solo puede ser lograda con el desarme del enemigo.

azar y el juego de probabilidades y por último, su subordinación al plano de la política componen esta trinidad. El primer elemento -el pasional- interesa específicamente al pueblo, el aleatorio al mando y a su ejército y el intelectual exclusivamente al gobierno; para Clausewitz una teoría que los desconozca o fije una relación arbitraria entre ellos, carecería de toda validez; el problema consiste entonces en mantener su pleno equilibrio y resolver esta cuestión le lleva gran parte del resto de su obra.

Cuando iniciamos este capítulo, señalamos que la definición conceptual de la guerra, es uno de los primeros tropiezos en cualquier estudio sobre la materia; en primer lugar, por la falta de cierta unidad de criterios teóricos y en segundo, por la variedad de contextos y disciplinas que intervienen en su elaboración; no obstante, trabajos como el del General Prusiano constituyen un referente¹³, porque nos advierte sobre su naturaleza variable -dilema al que nos enfrentamos hoy por las dimensiones y características que ha tomado- y porque al señalar sus elementos principales podemos identificarla en cualquier escenario. Raymond Aron (1963) por ejemplo, es uno de sus defensores, señala que su definición no es menos válida ahora que cuando fue escrita¹⁴; comparte con él, la idea de que la guerra es un acto social y supone una pluralidad de voluntades encontradas -de colectividades políticamente organizadas- cada una queriéndole ganar a la otra. Añade, que esta voluntad de destruir al adversario no es obstaculizada por los progresos de la civilización. Clausewitz piensa la guerra como un absoluto, es decir que no existen límites en la manifestación de la violencia, cuya razón profunda Aron la llama la dialéctica de la lucha. Por otro lado, se suma a la idea de que la guerra es un recurso, un medio al servicio de los hombres de estado para lograr los más altos objetivos políticos; no es un fin en sí misma y es dicha subordinación al plano de la política lo que explica y justifica según Aron la distinción entre la guerra absoluta y las guerra reales.

¹³ En una publicación del Instituto de Estudios Estratégicos de Buenos Aires (2006: 4), el Grl. Div. (R) Evergisto de Vergara realizó una conclusión acerca de su obra que me parece importante de considerar; según él Clausewitz no estaba satisfecho con sólo proporcionar un simple manual o lista de control de pasos a seguir para ir a la guerra con éxito. Primero, el no creía que esto podría ser hecho. La guerra era demasiado compleja e impredecible. Pero, lo más importante es que quería probar la naturaleza fundamental de la guerra y su lugar en el espectro de la actividad humana. Esperaba guiar a sus lectores a un mejor entendimiento del carácter esencial de la guerra, antes que dar recetas, de manera que ellos pudieran estar mejor preparados para formular soluciones a los problemas singulares que podían enfrentar al llevar a cabo sus propias guerras.

¹⁴ Sin embargo y con motivo de las armas de destrucción masiva Aron se formula la siguiente pregunta ¿a partir de que volumen de destrucción deja de ser la guerra un instrumento justificable de la política?, su conclusión deja ver que al hacer posible destrucciones tales que el costo del combate tendrá que parecer lógicamente superior al beneficio de la victoria, es en este sentido que podrían poner en duda la fórmula de Clausewitz que la guerra es la continuación de la política por otros medios.

Su particular forma de estudiar y observar a la guerra como un fenómeno social -sólo los animales considerados como sociales hacen la guerra puesto que esta implica la socialización de los combatientes, el choque de conductas organizadas-; le permite asociarla con un modo de relaciones, con una manera de solución de conflictos entre unidades más o menos diferentes y una institución integrada en los sistemas de creencias y de existencia característicos de las colectividades: Toda guerra dentro de una zona de civilización es una institución social, está caracterizada por el significado que las sociedades le atribuyen, es violencia humana y no animal, y está reglamentada por lo que deja de ser arbitraria. A su vez, la considera como un factor de cambio de gran importancia dentro del devenir histórico y como destino inevitable de las sociedades. Las naciones han alcanzado en raras ocasiones la expresión estatal de su voluntad única sin intercesión de la fuerza- puede que la guerra sea contraria al destino de la humanidad, sin embargo ha sido inseparable del destino histórico de los hombres. Con ellas nacen lo imperios y por ellas se hunden los tronos (Aron, 1963). De la misma manera Michael Howard (2001:29), advierte en *The Causes of War* que la guerra ha sido históricamente el camino normal de conducir las disputas entre grupos políticos; sin embargo concluye que los estados deben ir a la guerra no para atender aspectos específicos que puedan ser resueltos por vías pacíficas, pero si en orden de adquirir, mejorar y preservar su capacidad de funcionar como actores independientes en el sistema internacional; Raymond Aron va más allá al advertir que es en la guerra donde está en juego la propia existencia, eliminación o creación del estado¹⁵.

La guerra es un camaleón, su naturaleza se explica según Aron (1963), a través del principio de legitimidad que reina en el tiempo y en el espacio en el que se libra; para él, este principio responde a dos preguntas: ¿a cuál unidad política debe pertenecer determinado territorio o grupo de personas? y ¿quién manda en su interior?; los principios de legitimidad suscitan tres tipos de conflicto: aquellos que nacen de la pluralidad de interpretaciones posibles; aquellos que tienen origen en la contradicción entre el estatuto existente y el nuevo principio y aquellos que resultan de la misma aplicación de este principio -de las modificaciones que surgen dentro de la relación de fuerzas-.

Para finalizar, Aron (1963:842) nos propone una clasificación de los tipos de guerra¹⁶. Las guerras perfectas -conforme a la noción política de la guerra-, son las **interestatales**, en donde se

¹⁵ Además de la transformación del estado a otras formas no conocidas o no apoyadas por occidente.

¹⁶ Que está directamente relacionada con otra clasificación, la de los tipos de paz. Para Aron la paz es la suspensión más o menos duradera de las modalidades violentas de la rivalidad entre unidades políticas. Los tipos de paz se fundan en el

enfrentan unidades políticas que reconocen recíprocamente su existencia y legitimidad; por otro lado, están las **super-estatales** o **imperiales** y tienen por objeto, origen o consecuencia, la eliminación de ciertos beligerantes y la formación de una unidad de superior nivel; y por último, las **infra-estatales** o **infra-imperiales** son aquellas guerras que buscan el mantenimiento o la descomposición de una unidad política nacional o imperial. Las primeras, se convierten en imperiales cuando uno de los actores de un sistema internacional, voluntariamente o no, es llevado a establecer su hegemonía o su imperio sobre sus rivales. La guerra se transforma en imperial cuando uno de los beligerantes proclama un principio transnacional. Para él, las grandes guerras marcan a menudo el paso de una configuración a otra, o de un cambio de sistema.

Los aportes, que este autor nos ofrece, sobrepasan la simple revisión de la teoría Clausewitziana de la guerra a los tiempos actuales; su singular forma de analizar otro fenómeno que no muchas veces se toma como referente en los estudios sobre la guerra, la paz, y el hecho de presentarnos una dialéctica entre las dos y de mostrarnos como a través de un estado de relación de fuerzas existente se puede construir, a partir de su cambio, uno de guerra o de paz, resulta de plano innovador.

Otro de los continuadores de la línea de pensamiento de Clausewitz, es Hedley Bull (1977) citado en Salgado (2000:100), referente de la corriente teórica de la Sociedad Internacional; Bull señala que “la guerra es la violencia organizada llevada a cabo entre unidades políticas”; esta definición se encuentra embebida dentro de los elementos de la concepción trinitaria de la guerra, con un acento manifiesto en su naturaleza interestatal; más adelante señala: “la violencia no es guerra a menos que sea llevada a cabo en nombre de una unidad política, contra otra unidad política, en ambos casos, estados; estas últimas tienen la responsabilidad simbólica de las acciones que llevan adelante quienes ejercen la violencia y en el actual sistema internacional, sólo la guerra librada entre unidades políticas puede aspirar a cierta legitimidad”.

Sin embargo, aunque la lectura clausewitziana de la guerra es aún predominante en el campo de las Relaciones Internacionales, otros autores presentan propuestas de pensamiento en parte disociadas de esta definición tradicional, que merecen por su rigurosidad, nuestra atención. Por ejemplo Peter

poder- es decir, en la relación entre las capacidades de actuar unas sobre otras que posean las unidades políticas-. Como quiera que las relaciones de poder en tiempo de paz sin ser reflejo exacto de la relación de fuerzas actuales o potenciales, son su expresión más o menos deformada, los diversos tipos de paz pueden referirse a los distintos tipos de relaciones de fuerzas. Distingue tres tipos de paz: el imperio, la hegemonía y el equilibrio.

Waldmann (1999: 28) nos recuerda en *Sociedades en Guerra Civil*, el trabajo realizado por un grupo de investigadores alemanes con K. J. Gantzel a la cabeza, sobre los conflictos surgidos tras la Segunda Guerra Mundial; en su definición, inicialmente propuesta por István Kende, las guerras muestran cuatro características:

1. Son conflictos violentos de masas.
2. Implican dos o más fuerzas contendientes, de las cuales *al menos una*¹⁷, sea un ejército regular u otra clase de tropas, tiene que estar al servicio del gobierno.
3. En ambos bandos tiene que haber una mínima organización centralizada de la lucha y los combatientes, aunque esto no signifique más que una defensa organizada o ataques calculados, y
4. Las operaciones armadas se llevan a cabo planificadamente, por lo que no consisten sólo en encontronazos ocasionales, más o menos espontáneos, sino que siguen una estrategia global.

Establecer un marco de referencia según lo señala Waldmann nos permite identificar la guerra en cualquier escenario y diferenciarla de otros actos de violencia, como el terrorismo, el golpe de estado, una sublevación espontánea o una simple escaramuza entre dos gobiernos vecinos. Sin embargo, esta definición aporta dos dificultades: la primera, cuando hablamos de que la guerra es un conflicto de masas; esto presupone que en cualquier caso estamos ante un mínimo equilibrio de fuerzas y la práctica demuestra que en estos enfrentamientos la posibilidad de la derrota se reparte de manera extremadamente desigual. La segunda, en cuanto al carácter político que se añade cuando se señala que por lo menos una de las fuerzas implicadas se encuentra al servicio del gobierno, dado que en países del llamado Tercer Mundo en África, Asia, América Latina¹⁸ y Oriente próximo, los líderes políticos ejercen un control limitado sobre sus tropas y su coordinación puede ser precaria; de igual forma en el evento en que éstas últimas comiencen a operar de manera paralela como bandas de crimen organizado persiguiendo sus propios intereses. Estas dificultades son propias del actual momento globalizador e interdependiente, en el que los actores únicos dentro del sistema han dejado de ser los estados, y las formas de manifestación de la violencia han variado cualitativa y cuantitativamente,

¹⁷ Esta variante se introduce como respuesta a los nuevos conflictos surgidos con posterioridad a las grandes guerras, dado que en la definición clásica la guerra sólo era concebida entre las fuerzas de dos o más estados o gobiernos reconocidos.

¹⁸ El caso de Colombia.

haciendo posible librar guerras, en variadas partes del territorio de manera simultánea y con diferentes agentes multiplicadores.

A manera de resumen podemos rescatar algunas conclusiones preliminares que nos ayudan en la comprensión y definición conceptual del conflicto y de la guerra en particular; en primer lugar, que se trata de un acto social producto del aprendizaje generacional, es decir, que no es fruto exclusivo de la naturaleza humana y de sus pasiones, si además, de las construcciones y condiciones al interior de las sociedades y de sus relaciones con el mundo; en segundo lugar, que se trata de un instrumento que los hombres y principalmente los hombres de la política, han empleado para la solución de controversias, en suma para el logro de objetivos, objetivos de poder; en tercer lugar, que el avance en su desarrollo a lo largo de la historia, está asociado con los progresos en la ciencia y en la técnica, pero sin duda y principalmente con la evolución de las ideologías y de las relaciones al interior de la sociedad, lo que nos demuestra su naturaleza variable, es decir que adopta del medio y de las circunstancias algunos elementos para su desenvolvimiento; y finalmente, que por gigantescas y crueles que sean sus consecuencias, el conflicto y la guerra en mayor escala, se presentan como destino inevitable de la humanidad. Por el momento, una elaboración conceptual comúnmente aceptada por la academia y principalmente por la política está todavía pendiente de realizar, sin embargo esta es una tarea de construcción permanente, porque los tiempos de hoy y los de mañana exigen una revisión constante.

3. Su definición en el Derecho Internacional.

Carl Schmitt (2011: 2) nos plantea una distinción entre los conceptos de guerra y enemigo que es importante para dilucidar la definición que el Derecho Internacional le ha dado al concepto de guerra; este autor, en el primero de los casos, señaló que existen dos categorías de análisis; la guerra como acción, que la define como hostilidad, batalla o enfrentamiento, en el que el enemigo está siempre visible y la guerra como estado (*status*), la cual presupone la hostilidad, bien sea, porque ya se había presentado o porque puede surgir en el futuro; el enemigo existe pero no se ve físicamente porque no han iniciado las hostilidades, la guerra existe pero las hostilidades no. Ninguna guerra se agota en una o en la otra forma, de manera que la guerra no puede ser o mero estado o mera acción y por consiguiente según él, la guerra es total.

Una de las deficiencias de la definición acuñada por el Derecho Internacional surge según Schmitt, como consecuencia de la Primera Guerra Mundial y del afán por proscribirla de las relaciones

entre las naciones; a partir de entonces, se calificó al agresor, a quien inicia una hostilidad, transgrede una frontera, o a quien infiere una ofensa como enemigo, equiparándolo con el responsable de una acción criminal; esto trajo como resultado que el enemigo es un delincuente y la guerra, agresión o primera hostilidad es un hecho típicamente punible. Para Schmitt esta concepción es errónea, ya que si bien el enemigo en muchas otras lenguas, como las latinas, es el no amigo, la acepción más adecuada es la que nos permiten las lenguas germanas en donde el enemigo es aquel que se odia, aquel contra quién se tiene una querrela a muerte. De manera que al utilizarse en su lugar la palabra *enemy*, se le resta sentido y vigor al concepto y además, se le otorga un carácter menos fuerte que el de simplemente el no amigo. La guerra implica en todos los casos, un estado de odio entre las naciones que se expresa en todos los campos y que finalmente lleva al inicio de acciones hostiles. Según Schmitt, este reduccionismo en el que cae el Derecho Internacional, al determinar como enemigo al no amigo y a la guerra como lo contrario a la paz, permite una cierta flexibilidad de los conceptos, pero a su vez, una especie de dualidad o bipolaridad rígida¹⁹. Los conceptos así definidos, tienden a ser ambiguos y a provocar ante iguales circunstancias variadas interpretaciones, dejando a la voluntad de las partes la discrecionalidad de determinar cuando un acto puede ser considerado como guerra y cuando un estado o un sujeto puede señalarse como enemigo.

El Pacto de la Sociedad de las Naciones reafirma ese estado de incertidumbre, al permitir posiciones intermedias, ya que dentro de la presunción legal de que todo es paz, las potencias podían tener un amplio margen de maniobra, atribuyéndose el concepto de acuerdo a su conveniencia; fue por esta vía también, que durante la época, la neutralidad tendió a desaparecer, dado que su significación se determina en función de la guerra.

Finalmente, la propuesta de Schmitt es la de abandonar dicha ambigüedad, producto de la rigidez formal del Derecho Internacional, en el sentido de que guerra es cuando no hay paz y viceversa y que enemigo es el no amigo, para abordar un concepto de guerra total, más acorde, según él, con su verdadera significación. Este carácter, se atribuye gracias a que distintas realidades, fuera del plano

¹⁹ Cabe resaltar que para muchos teóricos estos conceptos tienden, por su alteridad dialéctica, a la armonización; de este modo cuando se convoca a un término implícitamente también se llama a su contrario, por la simple razón de que se conjugan simultáneamente. Muchos advierten que una estabilidad prolongada provoca deseos de ruptura, integrando guerra y paz en un mismo espacio; sin embargo, la guerra es una entidad autónoma, subsiste por sí misma y por ende su definición debe estar desasociada de la de paz.

específicamente militar, se ven involucradas en las hostilidades -económicas, sociales, psicológicas, culturales, etc.-.

En el ámbito de las Relaciones Internacionales y en particular en el campo de los estudios de Paz y Conflictos, a mediados de la década del 70, este mismo reduccionismo fue cuestionado en los trabajos de Galtung y otros teóricos neo-marxistas, con Robert Cox a la cabeza, planteando la necesidad de reformular el concepto de paz, dejando de lado la clásica definición por su opuesto; Para Galtung (1975:9) la paz constituye una entidad propia, cuyos alcances se extienden mas allá de la mera ausencia de guerra -paz negativa- para incorporar una eliminación de todas las formas de violencia estructural²⁰; entendida como tal las formas de dominación interestatales, o entre estados y ciudadanos.

Hoy en día, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, por mandato de la Carta (art. 24), es quién se arroga en gran medida la discrecionalidad para determinar o no, si un acto puede ser considerado guerra o en su defecto paz, dado que tiene a su cargo la responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacionales y a su vez la prerrogativa de determinar cuando la paz se ha quebrantado (art. 39). De forma que, al igual que lo hiciera el Pacto, la Carta deja pasar la oportunidad histórica para el Derecho Internacional de regular uno de los asuntos más importantes de su competencia, y aunque con posterioridad a ella, otros tratados, como los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y sus dos protocolos, que regulan el derecho en la guerra, intentan mitificar parte de esta incertidumbre jurídica, lo cierto es que el tema aún sigue siendo un tabú dentro de la disciplina.

Por su parte, el Derecho Internacional Humanitario, rama encargada de regular los conflictos armados, realiza una clasificación con base en las estipulaciones consagradas en los Convenios de Ginebra y en sus dos Protocolos adicionales, en la cual se establecen dos categorías: el **conflicto armado internacional** y el **no internacional**. El primero, se presenta cuando se enfrentan dos o más estados, con independencia de su reconocimiento mutuo (artículo 2 común a los Convenios); adicionalmente el Protocolo I incluye dentro de esta categoría a los conflictos armados en que los pueblos luchan contra la dominación colonial y la ocupación extranjera y contra los regímenes racistas, en el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación (guerras de liberación nacional). El

²⁰ Concepto originalmente formulado por este autor en 1975, como complemento del concepto de violencia directa y al compás de todas las formas de violencia que son resultado de las estructuras sistémicas de la sociedad global.

conflicto armado no internacional es aquel, en el que participan uno o más grupos armados no gubernamentales; de manera que pueden presentarse hostilidades entre las fuerzas armadas gubernamentales y grupos armados no gubernamentales, o entre estos únicamente. Para hacer una distinción entre éste y otras formas menos graves de violencia, como tensiones y disturbios interiores, según el artículo tres común a los Convenios²¹, es necesario en primera parte, que las hostilidades alcancen un nivel mínimo de intensidad, como sería el caso de hostilidades colectivas o cuando el gobierno tiene que recurrir a las fuerzas militares para repelerlas en lugar de la policía; por otra, los grupos no gubernamentales que participan deben ser considerados “partes en el conflicto”, en el sentido de que disponen de fuerzas armadas organizadas –estructura de mando y capacidad para mantener operaciones militares-; de forma que, el enfrentamiento armado debe alcanzar un nivel mínimo de intensidad y las partes que participan en el conflicto deben poseer una organización mínima (CICR, 2008).

En suma, de las disposiciones anteriores, Carta y Convenios, se desprende la siguiente definición: guerra es un quebrantamiento de la paz, esto es, la guerra declarada, cualquier otra hostilidad o conflicto de carácter armado entre dos o más estados, o la ocupación total o parcial del territorio de una de las partes contratantes; esta acepción pone en evidencia el mismo panorama de incertidumbre y ambigüedad jurídica del periodo de entre guerras, dejando fuera de calificación a un sin número de situaciones que pueden ser catalogadas como guerra y abriendo la posibilidad a que estados intermedios - guerra fría, guerra contra el terrorismo-, queden al margen de regulación; sin duda el Derecho y el Derecho Internacional en particular, están en deuda de avanzar conforme la realidad y la práctica lo determinan.

²¹ Una definición más restringida fue adoptada en el artículo primero del Protocolo II, ya que introduce en primer lugar, la exigencia de un control territorial, es decir que para su aplicación el conflicto debe ocurrir en el territorio de un estado entre sus fuerzas armadas gubernamentales y fuerzas disidentes o grupos armados organizados, que bajo un mando organizado, ejercen un control tal sobre una porción del territorio, que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas. En segundo lugar porque se aplica exclusivamente a conflictos entre fuerzas armadas estatales y fuerzas armadas disidentes u otros grupos armados organizados y no en un conflicto entre estos. En este contexto es necesario precisar, que al ser el Protocolo reglamentario de los Convenios, es decir que lo desarrolla y complementa, su aplicación es específica y no excluye la aplicación del CAI en general.

4. El estudio de la guerra y de sus causas: breve aproximación a la teoría.

Los estudios de la guerra y de los conflictos armados han agrupado diversas teorías para analizar tanto sus orígenes y causas como las diversas particularidades que han adoptado a lo largo de la historia y los acontecimientos que han motivado dichos cambios. Sin embargo, una de las grandes dificultades con las que nos enfrentamos es la ausencia de una verdadera teoría integral; hasta hoy la gran mayoría de los trabajos sobre la materia se han enfocado más en sus causas específicas y no en el estudio de la guerra como un fenómeno en general; una comprensión de sus causas así como de las formas de evitarla, limitarla y conducirla exige un enfoque comprehensivo. La discusión actual es porque no existe una teoría aislada del conflicto y la guerra que sea aceptable para los especialistas en sus respectivas disciplinas; dado que no podemos identificar una causa única de la guerra, como si por el contrario múltiples y variadas, que a su vez han venido multiplicándose durante el tiempo, la urgencia de un planteamiento multidisciplinario cobra cada vez más vigencia. Sin embargo, gracias a los avances de la ciencia y la técnica se ha evidenciado una evolución; de una etapa pre-moderna de los estudios sobre la guerra a una moderna: a la primera pertenecen tanto los estudios religiosos, como el trabajo de los primeros compiladores del Derecho Internacional que se referían a la guerra como instrumento de la política: para quienes la guerra justa emergía como un procedimiento jurídico sustituto, una especie de juicio de defensa de los derechos legales del estado, llevado a delante a través de la fuerza, en ausencia de un tribunal superior internacional capaz de reivindicar el orden de la justicia.

En la era moderna, las investigaciones sobre las causas, orígenes y naturaleza de la guerra, han adquirido un carácter científico y han intentado agruparse en un todo coherente; tres niveles de análisis han sido el marco adoptado por los diferentes teóricos sociales para dar sustento a sus trabajos, el individual, el estatal -doméstico- y el sistémico. Jack S. Levy (2001:4), en *Theories of Interstate and Intrastate War*, realiza una breve aproximación. En el nivel individual se agrupan los estudios que se enfocan en la naturaleza humana, la predisposición hacia la agresión, la individualidad de los líderes políticos, sus sistemas de creencias, personalidades y en el proceso psicológico como causas de la guerra²². El segundo nivel involucra dos variables; la estructura del sistema político y la naturaleza del

²² Porque de acuerdo con estas variables, los tomadores de decisiones varían sus preferencias por determinados objetivos en política, sus imágenes sobre el adversario y sus creencias en cuanto a las estrategias óptimas para alcanzar sus metas y

proceso de toma de decisiones, en donde influyen factores sociales, la estructura del sistema económico, el rol de la opinión pública y los grupos de interés, la cultura política, la etnicidad y las ideologías. La anarquía en la estructura del sistema internacional, así como la distribución del poder económico y militar, el sistema de alianzas, el comercio internacional y otros factores que constituyen el entorno externo común a todos los estados se constituyen en los justificativos acogidos por el nivel sistémico como causas del conflicto. Los científicos generalmente utilizan estos niveles de análisis como un marco para clasificar las variantes independientes que explican la política exterior y los objetivos que se persiguen a nivel internacional. La literatura tradicional sobre las causas de la guerra ha sido dominada por el paradigma realista²³, y el nivel sistémico de aproximación, que incorpora diferentes teorías²⁴. Estas teorías se centran en que los actores claves son los estados soberanos que actúan racionalmente para avanzar en su seguridad, poder y riqueza en un sistema anárquico que se caracteriza por la ausencia de una autoridad legítima que regule las disputas y promueva acuerdos entre los estados.

Según Levy (2001:9)²⁵, dado que las teorías sobre el conflicto se han incrementado considerablemente en las últimas décadas, incorporando variables desde diferentes niveles de análisis, la validez de una teoría específica no es necesariamente congruente con la evaluación sobre el alcance de un nivel particular de análisis; el foco sobre la importancia de alguno de estos niveles distrae la atención de la tarea más importante que es la de entender como las variables en los diferentes niveles interactúan y las condiciones contextuales que afectan dicha interacción. Sin embargo, no descarta la posibilidad que determinadas variables dentro de un nivel de análisis puedan darle mayor influencia respecto de las otras; según él, por ejemplo, en los conflictos interestatales e internos del tercer mundo existe mayor probabilidad que deriven de variables internas que externas. Una importante consideración que añade este autor, es que aunque este marco de análisis ha sido tradicionalmente

cumplir con sus amenazas, lo cual significa según este grupo de autores, que diferentes tomadores de decisiones en la misma situación no tendrían un comportamiento en el mismo sentido (Levy, 2001:5).

²³ Desde el punto de vista de los realistas, la guerra ocurre no solo porque algunos estados prefieren la guerra a la paz, sino también por las consecuencias no deliberadas de las acciones de quienes prefieren la paz a la guerra y de quienes están más interesados en preservar su seguridad que en expandir su influencia.

²⁴ La teoría liberal, por ejemplo fundamenta su tesis en que el comercio internacional (*Commercial Liberalism*), la democracia (*Republican Liberalism*) y las instituciones internacionales (*Institutional Liberalism*) promueven la paz.

²⁵ *It is logically possible and in fact usually desirable for explanations to combine causal variables from different levels of analysis, because whether war or peace occurs is usually determined by multiple variables operating at more than one level of analysis.* Toma como ejemplo la multiplicidad de factores –internos, sistémicos e individuales- que contribuyeron a la invasión de Kuwait por Irak en 1990.

aplicado a estados y a sus relaciones mutuas, con algunas modificaciones también puede ser utilizado para un amplio rango de actores no estatales, desde organizaciones internacionales como Naciones Unidas, hasta entidades no estatales o incluso organizaciones criminales transnacionales.

Kenneth Waltz (1959: 247) por su parte, inconforme con las explicaciones que brindan los dos primeros niveles de análisis, a los que él llama “imágenes”, sostiene que la anarquía del sistema internacional es la principal causa de la guerra²⁶, a la que califica como una especie de deficiencia en el sistema de estados, que hace que en la búsqueda de sus intereses sean jueces en causa propia; esta deficiencia se expresa en la ausencia de instrumentos de organización eficaces para mantener la paz. Este autor analiza con excesiva crítica los postulados de las dos primeras imágenes. A la primera la encuentra inadecuada porque, en primer lugar, es empíricamente débil -buenos hombres de estado han ido a la guerra y malos hombres han mantenido la paz-; segundo, porque es lógicamente contradictoria- el mismo hombre de estado algunas veces va a la guerra y en otras mantiene la paz, dentro de similares circunstancias- de manera que la misma causa produce efectos opuestos. En tercer lugar, porque si la primera imagen fuera del todo acertada, necesaria y suficiente, tendríamos que aceptar que los cambios en la naturaleza humana nos darían aproximaciones acerca de la reforma internacional; vendría la guerra a ser un conocimiento heredado y no aprendido. Para la segunda imagen, la interna estructura de los estados, tiene una postura similar; según Waltz tanto las democracias como los regímenes socialistas -o comunistas- continuando librando diferentes guerras, contrarrestando la opinión de los liberales, quienes argumentan que las sociedades cuyos sistemas son democráticos no van a la guerra, así como, la de los socialistas que ven en el capitalismo su origen.

Waltz reconoce que algunas guerras han sido librados por causas que pueden ubicarse tanto en la primera como en la segunda imagen²⁷; sin embargo, la razón fundamental por la cual los estados en sus relaciones mutuas algunas veces adoptan la guerra como instrumento de la política es por la

²⁶ Siguiendo sus palabras, la tercera imagen puede describirse de la siguiente manera: cada estado persigue sus propios intereses, de la manera que considera más apropiada. La fuerza es un medio para lograr las metas de los estados en el exterior porque no existe un proceso coherente y confiable para reconciliar los conflictos de intereses que surgen inevitablemente entre unidades similares en una situación anárquica. Una política exterior basada sobre esta imagen acerca de las Relaciones Internacionales no es moral ni inmoral, pero encierra una respuesta razonada del mundo que nos rodea. (Waltz, 1959: 262).

²⁷ Según él, el error radica en identificar como única una causa, en donde influyen más de una. La tercera imagen describe el marco de la política mundial, pero sin la primera y la segunda imagen no puede conocerse las fuerzas que determinan la política; las dos primeras imágenes describen las fuerzas de la política mundial, pero sin la tercera es imposible evaluar su importancia o predecir su resultado (Waltz, 1959:262).

anarquía internacional, dado que no existe una autoridad internacional legítima que la prevenga o que establezca un arreglo pacífico de las disputas; diferente de lo que ocurre en el orden interno, en el estado de anarquía no existen verdaderas instituciones de gobierno, así como tampoco un monopolio de la violencia.

Otros autores como James E. Dougherty y Robert L. Pfaltzgraff (1993:203), agrupan los estudios de la guerra en un todo más comprensivo; aunque siguen teniendo como base los niveles de análisis que antes mencionábamos, quizá su aporte más importante es que logran dar mayor cohesión al problema del análisis teórico de la guerra. Estos investigadores reconocen que la mayoría de teóricos de las Relaciones Internacionales consideran a la guerra como un tema central y definen la estabilidad del sistema internacional en torno a la proximidad o a la lejanía a su realización. Según ellos, los estudios a cerca del conflicto humano han sido desarrollados dentro de una perspectiva micro y macro, bien sea porque ubican las causas en la naturaleza de los seres humanos o en sus instituciones. Hoy en día gracias a los progresos de la ciencia la brecha se ha ido disminuyendo, de manera que los científicos sociales han empezado a estudiarlo de una forma sistemática, intentando fusionar las dos perspectivas en un todo coherente; los especialistas cada vez son más consientes que explicar el fenómeno por referencia exclusiva a factores psicológicos, es del todo inexacto, ya que exige niveles más complejos de conflicto politizado, donde la violencia refleja un grado de planeamiento, organización, administración y de institucionalización.

Para Dougherty y Pfaltzgraff (1993), en la etapa moderna las investigaciones pueden ubicarse dentro de dos categorías, los estudios microcósmicos y los macrocósmicos. A Los primeros hacen parte aquellos que ven en la naturaleza humana y sus particularidades el origen del conflicto. A esta categoría pertenecen las teorías, microcosmica-biologoinstintuales, de frustración-agresión y de aprendizaje social-, las cuales se han modificado, tendiendo a la convergencia. Según ellos, es absolutamente cuestionable que los mecanismos biológicos y psicológicos que hay dentro del individuo y pertenecen al comportamiento agresivo puedan explicar la guerra entre las sociedades. Si se presenta esa relación es probablemente indirecta, más que directa, por demás que puede ser bastante remota en ciertos momentos y próxima en otros. A pesar de que puedan establecerse ciertos vínculos, es incorrecto concluir que los impulsos biológicos y psicológicos innatos son la causa de las guerras o la paz- probablemente constituyen una de las condiciones necesarias para la emergencia de descontentos

agresivos entre ciertos individuos o grupos que hacen de la recurrencia a la guerra una posibilidad, sin embargo no son una condición suficiente de la guerra.

Los estudios macro-cósmicos por su parte, condensan las teorías que encuentran en el nivel institucional las causas de la conflictividad. Teorizan la guerra en el macro-nivel, es decir el de las sociedades, las naciones-estado. Examinan la violencia estructural a gran escala. Consideran al conflicto como un elemento concomitante normal de la existencia grupal, no como la condición perturbadora, disfuncional o patológica. Algunos de estos autores le otorgan al conflicto un valor de recambio dentro de la sociedad y lo consideran como un instrumento útil para la solución de controversias en el plano doméstico e internacional; esta visión instrumental les permite apreciarlo como un medio por el que la política logra objetivos, que difícilmente pueden ser alcanzados por otros, o cuya eficacia en términos de intereses en juego versus costos es más plausible. Para autores como Marx, Dahrendorf y L. Coser (1964) el conflicto no sólo integra, sino que ayuda a establecer una identidad de grupo, clarifica sus fronteras y contribuye a su cohesión.

Dentro de este grupo, muchos teóricos reconocen la existencia de una relación recíproca entre conflicto interno y externo, lo cual les ha permitido concluir que: 1. El conflicto interno varía en relación inversa al conflicto externo y 2. La cohesión interna establece una correlación positiva con el compromiso en las guerras extranjeras, no obstante, Dougherty y Pfaltzgraff contraponen esta tesis argumentando que no existe una evidencia empírica concluyente²⁸.

Algunas de las conclusiones obtenidas en los estudios macro-cósmicos, han sido resumidas por estos dos científicos (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993:372), veamos algunas de ellas:

1. La lucha organizada y colectiva es diferente de los actos de violencia individual, que son esporádicos y espontáneos.

²⁸ Según ellos, es posible sugerir que algunos líderes políticos enfrentados con problemas internos a menudo se han visto tentados a ser conciliadores hacia los oponentes extranjeros a fin de consagrar más tiempo y energía a los problemas internos. Lo que la teoría afirma es que el conflicto externo puede ser un factor integrador importante, pero no el único, puede ser significativo cuando otros factores han comenzado a debilitarse. Si el proceso de consenso-desintegración interno ha ido demasiado lejos, el compromiso en un conflicto externo en lugar de revertir dicho proceso lo acelera. La relación entre conflictos internos y externos puede evaluarse solo dentro de un contexto político total que varía en gran medida de un caso a otro. Lo que sugieren estos autores, es que una teoría que vincule los dos niveles de conflictividad requiere una investigación diferencial (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993:324).

2. La discusión del conflicto internacional en abstracto carece de eficacia. Los especialistas en Ciencias Sociales no deberían analizar el comportamiento de las naciones sin referirse a la variable cultural interviniente.
3. Las actitudes y los valores básicos de las sociedades están hondamente arraigados en un intrincado de sistema de instituciones y procesos culturales.
4. La relativa persistencia de modelos culturales no significa que las naciones sean incapaces de sufrir significativos cambios de comportamiento a lo largo del tiempo.
5. La guerra y el cambio tecnológico han estado estrechamente ligados.
6. El conflicto puede estudiarse en relación al modelo de comunicaciones entre los bandos en conflicto y el lenguaje empleado en el conflicto.
7. Todo conflicto tiene su estructura única que surge de la naturaleza de las partes, los temas en juego, las circunstancias en las cuales se libra el conflicto y la dinámica particular según la cual se desarrolla. Es tan importante el conocimiento particular del conflicto como el conocimiento generalizado de los procesos en conflicto.

Es fundamental y necesario resaltar que los estudios modernos acerca de la causas de la guerra, principalmente en los niveles de análisis interno y en el sistémico, le otorgan importancia al rol de agentes externos en la determinación de la guerra; bien sea porque un determinado sistema político se ve influenciado por la política dominante de un o grupo de estados o porque en el sistema anárquico y esto con mayor observancia en el actual sistema internacional, distintos actores estatales y no estatales interactúan en un sistema desproveído de un poder central que establezca el orden.

Aunque a simple vista pueda parecer que la ciencia se encuentra en deuda con la humanidad, lo cierto es que la importancia de los trabajos realizados hasta hoy no es menor; el salto cualitativo de la pre-modernidad a la modernidad es incuestionable y la coherencia interna está en un proceso continuo de búsqueda; así que la tarea hoy en día tanto para investigadores, como para líderes políticos y tomadores de decisiones, está en movilizarnos hacia el desarrollo de una real comprensión -integral y multidisciplinaria-, que nos lleve a entender la guerra, su naturaleza, sus propósitos, sus causas y sus mutaciones, más que como un ejercicio académico, como una verdadera salida, una salida política, para reducir, limitar y regular las guerras futuras; los beneficios de un estado de paz no se hacen esperar.

5. La historia de la guerra: de las guerras totales a las guerras de perfil globalizante²⁹.

Lo importante cuando nos enfrentamos a la tarea de comprender y estudiar un fenómeno social, es tener presente que éste se moldea conforme las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales que tienen lugar en un periodo de tiempo determinado. Las guerras no pueden desvincularse ni de las sociedades ni del contexto histórico en que suceden; con esta premisa, podemos adentrarnos en la evolución de la guerra, destacando sólo los principales momentos de inflexión durante la historia³⁰; estos están referidos principalmente a lo que Peter Wallensteen denomina “traumas históricos”, dado que significan un cambio en las concepciones de paz y de violencia, representados específicamente en las dos Guerras Mundiales y en la guerra de Vietnam.

Previo a Napoleón, las primeras conexiones entre la guerra y la política pueden encontrarse en El Arte de la Guerra de Sun-Tzu, en La Guerra del Peloponeso de Tucídides, y en algunos apartes de El Príncipe de Maquiavelo; los estudios anteriores sobre la guerra se referían casi que exclusivamente a la táctica y a sus relaciones con las ciencias exactas; fue posteriormente con la revolución Francesa y la llegada de Napoleón al poder que cambió la naturaleza de la guerra y su forma de conducirla. Mientras que en el período 1700-1789 se desarrollaron guerras limitadas, caracterizadas por ser guerras entre dinastías, con pequeños ejércitos profesionales, que buscaban evitar la batalla, con el comando y control centralizado, en formaciones lineares, avanzando en una columna y con ausencia de persecución; a partir de Napoleón se transformaron en guerras totales, caracterizadas por ser guerras

²⁹ Para autores como Hugo Fazio (2003:54), la idea de una “guerra global” –en alusión a los movimientos terroristas, fundamentalistas, etc.- es parte de un discurso de ciertas elites políticas que justifica la inclinación de la balanza hacia la temática de seguridad y re-direcciona la globalización en el ámbito político y de las Relaciones Internacionales. En este sentido según él, sería más adecuado sostener que en condiciones de intensa globalización, los conflictos tienden a adquirir un perfil globalizante, sin que por su naturaleza sean eventos que induzcan a que se acelere e intensifique la globalización; es decir, son guerras cuyas motivaciones originales se encuentran localizadas, pero que se robustecen en los intersticios de la globalización, amplificando sus retroalimentaciones y repercusiones tanto a nivel espacial como temporal.

³⁰ Bartolomé (2006:236) realizó en su obra sobre “La seguridad internacional post 11 de septiembre”, una tabla que clarifica la evolución de la guerra a partir de la época clásica hasta la moderna, a continuación:

Tabla 1. La evolución de la Guerra

Época	Org. Social vigente	Forma de combate	Desafío	Aparición del desafío
Clásica	Imperio	Legiones de infantería	Insurgentes montados (caballería liviana)	Fines del siglo IV a inicios del siglo VIII
Medieval	Renos feudales	Caballería con armas de puño	Mercenarios con armas de fuego (arcabuces)	Mediados del siglo XIV a mediados del siglo XVII
Moderna	Estado	Fuerzas armadas estatales	Insurgentes no estatales	Desde fines del siglo XX

entre naciones, grandes ejércitos en el concepto de “nación en armas”, maniobras estratégicas, batallas decisivas, control descentralizado en Cuerpos y Divisiones, formaciones en orden mixto (lineares y no lineares), columnas paralelas y con la persecución permitida para destruir al enemigo (De Vergara, 2006).

Los grandes cambios políticos y sociales que se produjeron con la Revolución pronto trajeron consigo cambios en la forma como era pensada y ejecutada la guerra. Desde entonces los que antes eran los ejércitos privados del rey, fueron desintegrándose y la participación de la población civil vino a ser el toque característico de esta gran transformación; los ciudadanos franceses llevados por un espíritu nacionalista comenzaron a construir ejércitos de masas³¹ necesarios para garantizar y respaldar las libertades ganadas con la revolución. Puede decirse que algunas de las características de las guerras napoleónicas eran, su naturaleza ofensiva, contagiadas por un fuerte nacionalismo, totales, de ejércitos conscriptos y libradas a una escala revolucionaria y con un nivel de intensidad mayor. Al paso con estos acontecimientos se produjo una revolución en los asuntos militares, que involucraba la introducción en la planeación y ejecución de la guerra de los cambios tecnológicos³² propios de la época; junto a ello, las revoluciones burguesas, el rápido crecimiento de las comunicaciones y una cierta profesionalización de los ejércitos se fue estableciendo rápidamente una nueva y avanzada forma de hacer la guerra. Gracias a los legados de la Revolución Francesa y la Industrial –nacionalismo militar expandido por Europa-, los estados habían desarrollado la capacidad de movilizar todos los recursos de sus sociedades y mantenerlos para un combate entre ellos; esto en gran medida mino el camino para que posteriormente estallaré la Primera Guerra Mundial; que al igual que las dos revoluciones y las guerras napoleónicas influenciaron la evolución de la guerra moderna y la teoría militar³³.

³¹ Varias innovaciones que se iniciaron a fines del S XVIII – el sistema divisional, el uso de exploración, una artillería mejorada y ataques en columna – en grandes cantidades y con espíritu marcial fueron introducidas en el combate.

³² Ferrocarril, telégrafo, cañones, fusiles, etc.

³³ Para el historiador Hobsbawm (1998:53) esto planteaba también problemas nuevos. Las cuestiones militares siempre habían sido de la competencia de los gobiernos, desde que en el siglo XVII se encargaran de la gestión de los ejércitos permanentes en lugar de contratarlos a empresarios militares. De hecho, los ejércitos y la guerra no tardaron en convertirse en «industrias» o complejos de actividad militar de mucha mayor envergadura que las empresas privadas, razón por la cual en el siglo XIX suministraban tan frecuentemente conocimientos y capacidad organizativa a las grandes iniciativas privadas de la era industrial, por ejemplo, los proyectos ferroviarios o las instalaciones portuarias. Además, prácticamente en todos los países el estado participaba en las empresas de fabricación de armamento y material de guerra, aunque a finales del siglo XIX se estableció una especie de simbiosis entre el gobierno y los fabricantes privados de armamento, especialmente en los sectores de alta tecnología como la artillería y la marina, que anticiparon lo que ahora se conoce como «complejo industrial-»

6. Las grandes guerras.

Para el historiador Eric Hobsbawm (1998) el siglo XX no puede concebirse dissociado de la guerra; no obstante, con certeza los relatos de la historia de nuestro siglo pueden parecer copias idénticas de esta expresión; el vaticinio acerca del fin de la humanidad³⁴ y la aniquilación del mundo conocido que predominó durante la época, daban cuenta de la magnitud de sus efectos, principalmente en las mentes de quienes fueron testigos; para otros significaba el derrumbe de la sociedad occidental y de sus valores y principios tal y como era conocida; en suma, la humanidad nunca antes se había enfrentado a un peligro de sus dimensiones; así como el discurso y la ejecución de la guerra cambiaron, las sociedades fueron transformándose para encararla. La naturaleza de la guerra durante la Primera Guerra Mundial (IGM) era total, ofensiva y defensiva, de desgaste, de coaliciones y sin coordinación político militar. Su conducta era de involucramiento, guerra de trincheras, guerra química y agotamiento tecnológico. Su propósito, una guerra de expansión y restablecimiento de fronteras (De Vergara, 2006:8). La primera guerra, significaba la entrada en escena de todas las grandes potencias mundiales, y por lo menos de la mayoría de estados europeos³⁵; las anteriores guerras eran enfrentamientos desiguales, donde ninguna potencia se enfrentó a otra más allá de su zona de influencia inmediata; como bien dijera Hobsbawm (1998:50) la primera guerra significó una lección de geografía universal; incluso para muchas de estas potencias, era la primera vez que enviaban representaciones, tropas y navíos a países fuera de su región; de forma que la contienda naval adquirió un carácter planetario; pronto esta guerra vino a convertirse en total³⁶.

militar»... Sin embargo, el principio básico vigente en el período transcurrido entre la Revolución Francesa y la Primera Guerra Mundial era que en tiempo de guerra la economía tenía que seguir funcionando, en la medida de lo posible, como en tiempo de paz...para el estado el principal problema era de carácter fiscal, como financiar las guerras.

³⁴ «Las lámparas se apagan en toda Europa —dijo Edward Grey, ministro de Asuntos Exteriores de Gran Bretaña, mientras contemplaba las luces de Whitehall durante la noche en que Gran Bretaña y Alemania entraron en guerra en 1914—. No volveremos a verlas encendidas antes de morir.» Al mismo tiempo, el gran escritor satírico Karl Kraus se disponía en Viena a denunciar aquella guerra en un extraordinario reportaje-drama de 792 páginas al que tituló Los últimos días de la Humanidad. Para ambos personajes la Guerra Mundial suponía la liquidación de un mundo y no eran sólo ellos quienes así lo veían. No era el fin de la humanidad, aunque hubo momentos, durante los 31 años de conflicto mundial que van desde la declaración austríaca de guerra contra Serbia el 28 de julio de 1914 y la rendición incondicional de Japón, el 14 de agosto de 1945 —cuatro días después de que hiciera explosión la primera bomba nuclear—, en los que pareció que podría desaparecer una gran parte de la raza humana. Sin duda hubo ocasiones para que el dios, o los dioses, que según los creyentes había creado el mundo y cuanto contenía se lamentara de haberlo hecho (Hobsbawm, 1998:30).

³⁵ Con excepción de España, los Países Bajos, los tres países escandinavos y Suiza.

³⁶ Se dio el salto de la guerra masiva a la guerra total.

El apelativo de Gran Guerra, no era menor; no sólo porque como resultado de los combates se produjo un número realmente considerable de bajas civiles y militares³⁷, sino y principalmente, por el elevado nivel de destrucción; Otras de las razones para considerarla de gran magnitud y de orden mundial fue por la gran cantidad de actores involucrados; por el tiempo que duraron las hostilidades³⁸ y por sus objetivos, ésta a diferencia de los conflictos pasados- objetivos limitados y concretos- era movida por objetivos ilimitados; el único objetivo de la guerra que importaba era la victoria total³⁹; era el todo o la nada (Hobsbawm, 1998:51). La transición a una paz inestable, producto del descontento de las grandes potencias en alcanzar sus objetivos⁴⁰ y del fracaso del tratado de Versalles⁴¹, permitió que años más tarde se diera inicio a la Segunda Guerra Mundial⁴²; esta guerra básicamente europea en sus

³⁷ Sin embargo fueron menores a las registradas en la Segunda Guerra Mundial (IIGM); según las estimaciones, las muertes causadas directamente por la guerra fueron de tres a cinco veces superiores a las de la Primera Guerra Mundial (Milward, 1979:270; Petersen, 1986) y supusieron entre el 10 y el 20 por 100 de la población total de la URSS, Polonia y Yugoslavia y entre el 4 y el 6 por 100 de la población de Alemania, Italia, Austria, Hungría, Japón y China (Hobsbawm, 1998:51).

³⁸ Se trataba de una guerra de orden mundial, ya que anteriormente sólo se habían producido pequeñas guerras que involucran alguna potencia contra países más débiles, y ninguna de tan larga duración, por lo menos de carácter internacional; para exceptuar la guerra civil de EE.UU. entre 1861 y 1865.

³⁹ La historia demostró que era un objetivo absurdo y destructivo que arruinó tanto a los vencedores como a los vencidos. Precipitó a los países derrotados en la revolución y a los vencedores en la bancarrota y en el agotamiento material. En 1940, Francia fue aplastada, con ridícula facilidad y rapidez, por unas fuerzas alemanas inferiores y aceptó sin dilación la subordinación a Hitler porque el país había quedado casi completamente desangrado en 1914-1918. Por su parte, Gran Bretaña no volvió a ser la misma a partir de 1918 porque la economía del país se había arruinado al luchar en una guerra que quedaba fuera del alcance de sus posibilidades y recursos (Hobsbawm, 1998:39)

⁴⁰ Lo que demuestra que obtener una victoria militar no siempre conlleva a obtener los objetivos de la política.

⁴¹ La situación internacional creada por la Primera Guerra Mundial era intrínsecamente inestable, especialmente en Europa, pero también en el Extremo Oriente y, por consiguiente, no se creía que la paz pudiera ser duradera. La insatisfacción por el *statu quo* no la manifestaban sólo los estados derrotados, aunque éstos, especialmente Alemania, creían tener motivos sobrados para el resentimiento, como así era. Todos los partidos alemanes, desde los comunistas, en la extrema izquierda, hasta los nacionalsocialistas de Hitler, en la extrema derecha, coincidían en condenar el tratado de Versalles como injusto e inaceptable. Hobsbawm concluye que: por muy inestable que fuera la paz establecida en 1918 y por muy grandes las posibilidades de que fuera quebrantada, es innegable que la causa inmediata de la Segunda Guerra Mundial fue la agresión de las tres potencias descontentas, vinculadas por diversos tratados desde mediados de los años treinta (Hobsbawm, 1998:44).

⁴² Muchos estudiosos dicen que la Segunda Guerra Mundial en Europa fue únicamente una continuación de la Primera Guerra Mundial, separadas por veinte años de paz inestable. Clausewitz (2002) ofrece una posible explicación cuando dice: "Aún el último resultado de una guerra no debe ser visto siempre como el final". Lo que Clausewitz (2002) sugiere según Vergara (2006:13), es que aunque el enemigo pueda haber sido derrotado físicamente, hasta forzado a rendirse, la voluntad del enemigo puede no haber sido quebrada. El enemigo puede haberse encerrado en sí mismo y esperar la oportunidad para rearmarse clandestinamente y golpear más tarde. Este punto de la teoría de Clausewitz expresa que, a menos que la voluntad de alguno de los antagonistas haya sido eliminada y por lo tanto eliminado su deseo por la guerra, las posibilidades de un conflicto continuo permanecen. Eric Hobsbawm (1998:44), sin embargo, resaltó la importancia de las motivaciones personales de un líder para movilizar la II guerra -imagen I-, claro está como condición necesaria pero no suficiente-, cuando argumenta que con muy raras excepciones, ningún historiador sensato ha puesto nunca en duda que Alemania, Japón y (menos claramente) Italia fueron los agresores. Los países que se vieron arrastrados a la guerra contra los tres antes citados, ya fueran capitalistas o socialistas, no deseaban la guerra y la mayor parte de ellos hicieron cuanto estuvo en su mano para evitarla. Si se pregunta quién o qué causó la Segunda Guerra Mundial, se puede responder con toda contundencia: Adolf Hitler.

comienzos, vertiginosamente vino a convertirse en un verdadero conflicto mundial⁴³, y al igual que la Primera dio el gran salto de guerra de masas a guerra total; por otro lado, los objetivos políticos y militares de sus actores eran ilimitados; ambos bandos tenían la firme determinación de continuar con las hostilidades sin importar los costos. La segunda guerra, trajo consigo cambios dramáticos en el carácter y conducción de la guerra, como se evidenció en la alta movilidad lograda en las operaciones terrestres, el empleo en gran escala de las operaciones anfibia, el poder aéreo empleado a nivel estratégico y táctico y el uso de la bomba atómica. Otro cambio, menos dramático que los mencionados pero tan significativo como ellos, fue la conclusión que las operaciones de aire, mar y tierra podían y debían ser coordinadas por un planeamiento conjunto y puestas bajo la dirección de un comando unificado. Así como la guerra incrementó su poder, alcance y complejidad, la interrelación entre las operaciones de aire, mar y tierra aumentó más y más. Estas condiciones hicieron necesaria y posible la combinación cuidadosa, coordinación y aún la orquestación de operaciones de aire, mar y tierra para incrementar el poder de la guerra en general. Las operaciones conjuntas no eran nuevas, pero hasta la IIGM esas operaciones eran la excepción y no la práctica común. La naturaleza⁴⁴ de la IIGM fue total, ofensiva, de coaliciones, conjunta en esencia y combinada en su ejecución; estratégicamente defensiva, dos frentes, bombardeos masivos, poder aéreo, guerra submarina, guerra nuclear y con la moral de los pueblos como objetivo. Su objetivo era reformar las sociedades y buscar su rendición incondicional (Vergara, 2006:15). Otra de las características de la Segunda Guerra Mundial y que también puede ser observada en la Primera es que involucra a todos los ciudadanos⁴⁵, desde las distintas esferas sociales, la mayoría de los cuales son movilizados con armamentos de un nivel tecnológico superior, cuya

⁴³ Ello se debió en parte a las agitaciones antiimperialistas en los territorios sometidos a Gran Bretaña, que aún poseía el mayor imperio mundial, aunque pudieron ser sofocadas sin dificultad. Los simpatizantes de Hitler entre los *bóers* de Suráfrica pudieron ser recluidos —aparecerían después de la guerra como los arquitectos del régimen de *apartheid* de 1948— y en Irak la rebelión de Rashid Ali, que ocupó el poder en la primavera de 1941, fue rápidamente suprimida. Mucho más trascendente fue el vacío imperialista que dejó en el sureste de Asia el triunfo de Hitler en Europa. La ocasión fue aprovechada por Japón para establecer un protectorado sobre los indefensos restos de las posesiones francesas en Indochina. Estados Unidos consideró intolerable esta ampliación del poder del Eje hacia el sureste asiático y comenzaron a ejercer una fuerte presión económica sobre Japón, cuyo comercio y suministros dependían totalmente de las comunicaciones marítimas. Fue este conflicto el que desencadenó la guerra entre los dos países (Hobsbawm, 1998: 48).

⁴⁴ Mejor que en la IGM, la Segunda reflejó la conjunción de los tres factores mencionados por los estudiosos acerca de las causas de la guerra -niveles de análisis: individual, doméstico y sistémico-; en primer lugar, por las singularidades personales de los líderes y decisores; en segundo, por los sistemas políticos y las ideologías que predominaban al interior de los estados involucrados y por último, por las características de un sistema internacional eminentemente caótico y polarizado.

⁴⁵ Esto generó la incorporación de la mujer al trabajo no doméstico, así como el fortalecimiento de las organizaciones obreras.

producción comprometió a la economía en su totalidad⁴⁶ y con niveles de destrucción y de barbarie muy superiores, hasta el grado de ser planetarios, cuyas razones pueden estar no sólo en la crueldad de la naturaleza humana, sino en la extraña democratización de la guerra⁴⁷ y en la impersonalidad de la guerra, producto de los nuevos desarrollos armamentísticos que hacían invisibles a sus víctimas. Esto sin duda transformó la visión y la comprensión acerca de la vida de hombres y sociedades enteras⁴⁸. Según Hobsbawm (1998: 52) todos estos fenómenos se dan únicamente en las guerras del siglo XX. Es cierto que en períodos anteriores hubo guerras terriblemente destructivas e incluso conflictos que anticiparon lo que más tarde sería la guerra total, como en la Francia de la Revolución y en Estados Unidos, donde la guerra civil de 1861-1865 sigue siendo el conflicto más sangriento de la historia del país, ya que causó la muerte de tantas personas como todas las guerras posteriores juntas, incluidas las dos guerras mundiales, la de Corea y la de Vietnam, sin embargo, hasta el siglo XX las guerras en las que participaba toda la sociedad eran excepcionales.

Los resultados políticos⁴⁹ que pueden advertirse al finalizar la guerra permanecen aun en el escenario internacional⁵⁰; no sólo porque la órbita mundial dejó de girar en torno al concierto europeo y aseguró el principio de la hegemonía de los EE.UU.; sino porque marcó el inicio para el desarrollo de nuevas formas de pensar, dirigir, ejecutar y enfrentar la guerra. Tras el triunfo de las ideologías y la

⁴⁶ Por los elevados niveles de producción y el involucramiento de los diferentes sectores, necesarios para mantener la lucha; para los gobiernos de la época era necesario planificar y dirigir en un todo la producción de guerra y la economía. La guerra total era la empresa de mayor envergadura que había conocido el hombre hasta el momento, y debía ser organizada y gestionada con todo cuidado (Hobsbawm, 1998:53). Con seguridad las guerras aceleraron el desarrollo científico y tecnológico, especialmente la Segunda, contribuyendo a difundir los conocimientos técnicos y a permitir una evolución en la organización industrial y en los métodos de producción en masa, no obstante, según Hobsbawm sirvieron más para acelerar el cambio que para conseguir una verdadera transformación. Por otra parte, los progresos en el crecimiento económico fueron diferenciados, si bien hubo una gran pérdida en recursos productivos y en población laboralmente activa, países como EE.UU., reportaron un crecimiento posterior a la guerra, otorgándole una cierta posición de predominio mundial.

⁴⁷ Las guerras totales se convirtieron en «guerras del pueblo», tanto porque la población y la vida civil pasó a ser el blanco lógico —a veces el blanco principal— de la estrategia como porque en las guerras democráticas, como en la política democrática, se demoniza naturalmente al adversario para hacer de él un ser odioso, o al menos despreciable (Hobsbawm, 1998:57).

⁴⁸ Uno de los aspectos más trágicos de esta catástrofe es que la humanidad ha aprendido a vivir en un mundo en el que la matanza, la tortura y el exilio masivo han adquirido la condición de experiencias cotidianas que ya no sorprenden a nadie (Hobsbawm, 1998:59).

⁴⁹ También la geopolítica fue transformándose paulatinamente; tras la segunda guerra y la polarización mundial, vinieron procesos violentos de redefinición de las fronteras, de fuertes nacionalismos y de guerras autonomistas y de secesión.

⁵⁰ Además del establecimiento del sistema institucional de orden internacional creado como parte de los acuerdos de finalización de la guerra. (Sistema de Naciones Unidas y sus organismos).

polarización del mundo, se comenzaron a gestar al interior de las sociedades oprimidas grandes revoluciones⁵¹ y con ello variadas formas de conflicto que propiciaron el vigente estado de la guerra.

Es importante rescatar que aunque ambas guerras presentaron ciertas similitudes, principalmente en cuanto a su espectacularidad y, salvando diferencias tecnológicas, a la forma en que fueron conducidas, permitiendo el salto a las guerras modernas, totales e ilimitadas; lo cierto es que exhibieron considerables diferencias; en primer lugar, en cuanto al cumplimiento de los objetivos políticos de sus actores; la Primera guerra finalizó aún con el descontento de las potencias vencedoras y vencidas y no solucionó el problema de la paz, la institucionalidad y el orden internacional⁵²; por el contrario la Segunda, logró por lo menos durante un periodo más prolongado de tiempo, una cierta estabilidad, producto de la polarización mundial; esto trajo consigo, por lo menos para Occidente, un estado de paz y bienestar, así como de prosperidad económica y de fortalecimiento y expansión de su democracia; la guerra como bien alertó Hobsbawm se trasladó al Tercer Mundo. Para el otro bloque, las cosas parecieron, inicialmente, similares; los viejos imperios coloniales habían desaparecido y el conjunto de la URSS, gracias a su competencia con Occidente, impulsaron años de crecimiento económico y de progreso; en general, se mantenía un estado de orden y de estabilidad internacional. Otra diferencia, que inigualablemente resaltó el historiador Hobsbawm (1998:61) es la que deriva de los movimientos revolucionarios que dieron fin a ambos conflictos; según él, los que se produjeron después de la Primera Guerra Mundial surgieron de la repulsión que sentían casi todos los que la habían vivido hacia lo que se veía, cada vez más, como una matanza sin sentido. Eran revoluciones contra la guerra; en cambio, las revoluciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial surgieron de la participación popular en una contienda mundial (contra Alemania, Japón y, más en general, contra el imperialismo) que, por terrible que fuera, casi todos consideraban justa; sin embargo, desde su óptica

⁵¹ Principalmente contribuyó con el derrumbamiento y la revolución social en extensas zonas de Europa y Asia.

⁵² Las expectativas que había generado, de conseguir un mundo pacífico y democrático constituido por estados nacionales bajo el predominio de la Sociedad de Naciones, de retorno a la economía mundial de 1913, e incluso (entre quienes saludaron con alborozo el estallido de la revolución rusa) de que el capitalismo fuera erradicado en el plazo de unos años o de tan sólo unos meses por un levantamiento de los oprimidos, se vieron muy pronto defraudadas. El pasado era irrecuperable, el futuro había sido postergado y el presente era una realidad amarga, excepto por un lapso de unos pocos años a mediados de la década de 1920 (Hobsbawm, 1998:60).

tanto las dos guerras mundiales, como estos movimientos, deben ser observados como un sólo proceso⁵³.

7. Las guerras limitadas.

Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial EE.UU., logró una posición de predominio en el escenario internacional, demostrando una economía de guerra poderosa y una gran capacidad para mantener simultáneamente diferentes teatros de operaciones; sin embargo, años más tarde, la guerra de Corea, desafió dicho poderío de una manera diferente; en respuesta, EE.UU. decidió desarrollar un estilo de guerra con objetivos políticos y militares limitados⁵⁴; el principal reto del gobierno era el de lograr un justificativo que motivara a sus ciudadanos a respaldar y asumir los costos de la guerra. Sin duda, el conflicto en Corea, cambió el discurso de la guerra, en gran parte, debido a la importancia que recobrarla la opinión pública y obligó a estrategias y políticos estadounidenses a repensar la forma de conducir la guerra; este hecho produjo un choque constante de poderes, cuyo resultado se reflejó posteriormente en Vietnam.

La guerra de Vietnam por su parte, cobra relevancia en el terreno de la historia militar convencional por la amplitud del combate guerrillero y por el despliegue del poderío de las fuerzas aéreas, que lograron movilizarse en terrenos de difícil acceso, además en el diseño estratégico (se rescata el rol que desempeñaran los agentes químicos); sin embargo, su verdadera importancia radica en que fue una guerra del pueblo, dada la ingente participación de la población civil en los combates, tanto de forma activa como pasiva. A nivel político, esta guerra significó una derrota para las potencias occidentales, pero principalmente para EE.UU., lo que causó un golpe profundo en el orgullo estadounidense y en la creencia de que su nación era invencible; además afectó la confianza de sus ciudadanos en el sistema de gobierno, en sus líderes políticos y en el mismo ejército, que otrora los

⁵³ Ya que el peso de la guerra total del siglo XX sobre los estados y las poblaciones involucradas en ella fue tan abrumador que los llevó al borde del abismo. Sólo Estados Unidos salió de las guerras mundiales intacto y hasta más fuerte. En todos los demás países el fin de los conflictos desencadenó agitación (Hobsbawm, 1998:63).

⁵⁴ La guerra se apuntó a objetivos considerablemente menos grandiosos, pero los líderes políticos y militares encontraron mucha dificultad para diseñar estrategias nacionales y operacionales efectivas para obtener esos objetivos. Mientras la guerra requería menos fuerzas militares, las demandas sobre esas fuerzas eran de un carácter y calidad diferentes que la que se requerían para una fuerza integrada por soldados conscriptos temporarios (Vergara, 2006:15).

defendiera en anteriores guerras⁵⁵. A nivel internacional simbolizó el desprestigio para Estados Unidos, en un mundo que se encontraba conmocionado ante las imágenes que recibía a través de los medios de comunicación y que evidenciaban la barbarie de una guerra prolongada inútilmente. En contraste, el bloque comunista salió fortalecido con la integración de un nuevo país de gran valor estratégico dentro de su área de influencia.

Sin duda, el paso de las grandes guerras a las limitadas, fue consolidando de a poco un proceso de cambio en el desarrollo de la guerra; fortalecido con la introducción de nuevos discursos y estrategias, avances tecnológicos y principalmente nuevas formas y patrones de relacionamiento; los resultados de este proceso se observan en la particularidad y espectacularidad de las guerras contemporáneas, que han logrado casi que alterar el modelo establecido por años en el imaginario colectivo.

8. La guerra y sus transformaciones.

A lo largo de su desarrollo, la guerra ha experimentado diversos cambios, producto de su adaptación al medio; éste le ha ido incorporando con el tiempo ciertas particularidades a los elementos de su definición, pero sin llegar a perder la esencia de su modo más clásico y sin desviarnos de la premisa de que la guerra es un acto único; según Clausewitz (2002) el factor que genera estas alteraciones está en la interacción, en la interdependencia de los tres elementos de su definición; la violencia intrínseca de sus componentes, la creatividad de los estrategas y la racionalidad de quienes toman las decisiones políticas; en cada uno de estos ámbitos, las evoluciones sociales, las mudables relaciones políticas, los adelantos tecnológicos y los cambios culturales, generan continuamente nuevas configuraciones; por ende la guerra también adquiere nuevas y diversas formas Munkler (2004:1).

Sin duda, estas transformaciones han ocurrido de la mano de otras, fruto de grandes revoluciones sociales, económicas, políticas y sistémicas. Por ejemplo, en el mundo de la post- guerra fría, las características de los conflictos armados y en particular de la guerra, evolucionaron como lo fueron haciendo la configuración del orden mundial y el desarrollo de las relaciones sociales y de las relaciones de poder, producto también de la llegada de una nueva fase de la globalización. Así vemos

⁵⁵ A su vez, fortaleció de forma simultánea el sentir popular de que la guerra es inaceptable, de que la II Guerra Mundial jamás debería repetirse; mientras que, al mismo tiempo, alimentaba la preocupación de los estrategas militares en conceptos como “credibilidad” y “utilidad” (Kaldor, 2006:6).

como, las amenazas a la seguridad en el mundo, y en especial en el Hemisferio Occidental (Colombia) se manifiestan en formas no tradicionales (transnacionales) que amenazan con romper el tejido social y el establecimiento de la ley y el orden. Por esto, es necesario rescatar, sin importar el origen o la causa de estos cambios, algunos de los más relevantes, para en un capítulo posterior lograr diferenciar las formas pasadas de la guerra, de las contemporáneas. Esto, sin duda, pareciera en principio un ejercicio con un propósito fútil, no obstante, en la medida en que evolucionemos descubriremos que tal diferenciación nos ofrece una mejor explicación del actual estado de guerra. David P. Barash y Charles P. Webel (2002:60) nos ayudan en esta tarea, en su trabajo sobre *The meanings of war*, aportaron una síntesis de consideración. Las primeras alteraciones que observaron están relacionadas con cuestiones numéricas; sin embargo, pueden rescatarse otras que hacen a los objetivos y al estilo, veamos algunas:

1. En los costos: aumento considerable en lo humano, en lo medio ambiental y en lo económico de los costos de la guerra y en el número de víctimas civiles.
2. En su alcance: incremento en las aéreas geográficas involucradas en las actuales contiendas⁵⁶.
3. En la duración: incremento en el tiempo de permanencia de las batallas, en el número de batallas peleadas por año durante el curso de una guerra y en el número de batallas por guerra⁵⁷. A su vez se registra una disminución en la de duración media de las guerras y en la proporción de años gastados en guerra a los gastados en paz⁵⁸.
4. En la terminación: a diferencia de las actuales, las antiguas guerras tenían un punto final al cual se llegaba con la rendición formal del enemigo, o la firma de un tratado de paz.
5. En los objetivos: los objetivos son ilimitados; es el todo o la nada; es la victoria total.
6. En el número y tipo de actores: Durante el periodo de las grandes guerras se evidenció un fenómeno nuevo, involucramiento de las principales potencias mundiales; nunca antes una gran potencia se había visto enfrentada con sus pares en una guerra -Gran Bretaña, Rusia, Francia, Austria-Hungría, Prusia, EE.UU. y Japón-, llegando a comprometer directamente o

⁵⁶ *In ancient times, battles typically took place in, and were named for, cities, or mountain passes: the Battle of Thermopylae, Waterloo, Gettysburg. By World War I, battles had expanded to encompass entire rivers: the Battle of the Marne, the Somme, the Isonzo. During World War II, many battles had expanded yet more, to whole countries or oceans: the Battle of Britain, the Battle of the Atlantic; on land, the tides of battle swept across the entire continent of Europe, as well as across much of northern Africa, East Asia and the Pacific Ocean* (Barash y Webel, 2002:61).

⁵⁷ El promedio de batallas en la guerra Europea del siglo XVI fue de 2, en el siglo XVII 4, en el XVIII y XIX alrededor de 20 y hasta la última década del siglo XX más de 30.

⁵⁸ No obstante que las batallas tienden a ser más largas, las guerras modernas son más cortas, pero a su vez más intensas que las primeras, como la guerra de los Cien años o la guerra de los Treinta años.

indirectamente gran parte del mundo conocido. Sin embargo con posterioridad, las nuevas guerras llegaron a modificar sustancialmente este aspecto, al implicar no sólo actores estatales, sino a actores no estatales, grupos armados irregulares y otros grupos organizados que elevaron y modificaron el número y calidad de los participantes. El conflicto de Colombia representa un buen ejemplo en el hemisferio porque conjuga en sí mismo la actividad de tres actores extra-estatales: las organizaciones insurgentes (principalmente de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC-); los grupos de autodefensa, más conocidos como paramilitares (Autodefensas Unidas de Colombia -AUC-) y los traficantes de drogas; configurando lo que se conoce como *The Hobbesian Trinity*.

7. En los medios y estrategias empleadas: el progreso tecnológico propicio la evolución de una estrategia de guerra basada en el poder y potencial de fuego, a una estrategia apoyada en el uso de los más sofisticados medios de comunicación, información e inteligencia.
8. En el comportamiento: antiguamente la conducción en ambos bandos estaba en manos de profesionales, o especialistas, particularmente cuando ocupan una posición social similar, no se excluyen el respeto mutuo y la aceptación de normas, ni incluso el comportamiento caballeresco; en contraste, las guerras actuales con sus ejércitos privados, desconocen este tipo de trato y eliminan casi por completo, los límites entre la humanidad y la barbarie.

En cuestiones numéricas:

9. Crecimiento tanto en el tamaño absoluto de los ejércitos, como en su tamaño relativo del total de la población, en el número de combatientes comprometidos en batalla y en el número de civiles envueltos en la preparación y conducción de la guerra⁵⁹.
10. Descenso en la tasa de bajas entre los combatientes, es decir, una menor proporción de entre los realmente involucrados en batalla⁶⁰.

⁵⁹ Los ejércitos europeos durante el siglo XVI fueron en gran parte constituidos por mercenarios y pocas veces excedieron los 20.000; para el siglo siguiente la cifra no superó los 50.000 con una proporción de tres soldados por cada 1.000 habitantes. En el siglo XVIII los ejércitos de Federico el Grande y Lord Marlborough llegaron a los 100.000 hombres y los de Luis XIV alcanzaron los 200.000; en contraste durante el siglo XIX Napoleón invirtió no menos de 200.000 efectivos por batalla. Finalmente, en las guerras del siglo XX los hombres al servicio de los ejércitos se cuentan por millones (Barash y Webel, 2002: 62).

⁶⁰ En el siglo XVI cerca del 25% de los combatientes murieron, un siglo más tarde la proporción fue de 20%, disminuyendo a 15% en el siglo XVIII, a 10% en el XIX y a un 6% en el XIX. Esto particularmente debido a que con las tecnologías modernas, una mayor proporción de combatientes están involucrados en tareas de soporte y suministro en lugar de la lucha real (Barash y Webel, 2002:62).

11. Aumento de la velocidad con que la guerra se extendió a los beligerantes, así como del número de beligerantes involucrados en una guerra y del área cubierta⁶¹.
12. Desde la Segunda Guerra Mundial, se elevó la frecuencia de los llamados conflictos de baja intensidad (LICs), en donde Estados Unidos y la ex Unión Soviética se vieron indirectamente envueltos en conflictos, revoluciones y contrarrevoluciones del Tercer Mundo⁶².

a. Cambios en el estilo y en la participación ciudadana.

Existen otros cambios en la conducción de la guerra, uno de los principales se refiere al papel decreciente del honor personal y la gloria, así como, del empleo del llamado código de caballería y de inmunidad de civiles no combatientes frente a un ataque militar. En opinión de Barash y Webel (2002) las guerras modernas abruptamente se han convertido en más brutales, por consiguiente, inhumanas. Otra de las transformaciones tiene que ver con su organización; durante la época preindustrial, la guerra era a menudo altamente ritualizada y organizada, no obstante, el énfasis estaba típicamente en los logros individuales, sobre todo en el prestigio y en la venganza; la guerra pre-moderna con frecuencia tiene poco que ver con la adquisición de bienes o el poder político; para estos guerreros la idea de la conquista era virtualmente desconocida. En nuestros tiempos, la organización política se ha hecho más compleja y como el poder militar ha traído beneficios tangibles para los vencedores, cobran cada vez mayor importancia los cambios en las relaciones cívico-militares. En el pasado, pocas veces sociedades enteras eran movilizadas para la guerra -durante la edad media y el temprano Renacimiento las ciudades eran defendidas por mercenarios (*condottieri*)-; sin embargo, a mediados del siglo XVII, con posterioridad a la guerra de los Treinta Años, el moderno sistema de estado-nación armado se estableció en Europa, cuyos cimientos se comenzaron a formar con Maquiavelo en el siglo XV, sugiriendo al Príncipe la conveniencia en mantener a los ciudadanos en el frente de batalla en lugar de los mercenarios; la guerra vino a ser la providencia de las clases altas, encargadas de suplir gran parte de los oficiales, en contraste con la guerra actual, en donde los estratos bajos de la sociedad son los que

⁶¹ Durante los siglos XV y XVI cada guerra alcanzó en promedio no más de dos participantes, pero en el siglo XX este número superó los cinco. *“In recent times, there have actually been somewhat fewer wars than in the past, with longer periods of peace in between. On the other hand, when wars have occurred in modern times, they have been more bloody overall than in the past, both in the actual number of deaths and in the proportion of the population affected. So we are having fewer, shorter wars, but they have become more intense and more lethal”* (Barash y Webel, 2002:63).

⁶² Ambas potencias interpretaron los resultados de las luchas libradas en cualquier parte del globo y en especial dentro de su zona de influencia como parte de su interés nacional; dos de los mejores ejemplos los encontramos en el apoyo estadounidense a los Contras en Nicaragua y a los Mujahideen en Afganistán.

proveen la mayoría de combatientes. Con la “*levée en masse*” o el reclutamiento universal, introducido a partir de la Revolución Francesa en el discurso y en la práctica de la guerra, desde aquel momento y hasta el siglo XX la mayoría de la población fue directamente comprometida en la guerra.

De otro lado, la era Napoleónica también trajo consigo otro cambio de suma importancia para hoy, la existencia de las guerrillas; resistencia y terrorismo habían existido desde la antigüedad, pero el concepto de guerra de guerrillas como forma organizada de violencia a escala nacional fue introducido con la resistencia Española a las fuerzas de Napoleón.

b. Cambios Tecnológicos

Barash y Webel (2002:67) advierten sobre la existencia de tres etapas en el desarrollo de los cambios tecnológicos: la primera, que abarca todo el periodo preindustrial y cuya nota característica es el uso de la fuerza física y el empleo de armas elementales; otra intermedia, aproximadamente desde el Renacimiento hasta la primera mitad del siglo XX, impulsada por el uso de productos químicos, la pólvora y los motores de combustión interna; finalmente, la etapa más reciente, que inicia desde la segunda mitad del siglo XX hasta hoy y que es dominada por las armas nucleares y otras armas con potencial de destrucción masiva, especialmente bioquímicas. Este “avance” desde el hacha de piedra al arma nuclear, nos hace pensar en la importancia de formular instrumentos para eliminar, reducir y administrar los efectos de este tipo de armas y principalmente en desarrollar alternativas para su uso.

Sin duda, uno de los cambios tecnológicos más espectaculares en la guerra moderna ha sido producto de la combinación de dos factores: el incremento en la capacidad de destrucción de las armas y la disminución en la selección de los blancos; con esto, las armas de hoy son cada vez más letales y al mismo tiempo con mayor poder para atacar a civiles. Tradicionalmente los no combatientes gozaban de inmunidad ante las guerras, aunque no muchas veces en la práctica; no obstante, con el tiempo, esta separación entre civiles y militares se ha desdibujado drásticamente, esencialmente, como consecuencia del endurecimiento de su política divisoria y con la llegada de la guerra global contra el terrorismo.

Cabe resaltar que aunque para muchos autores, entre ellos, Barash y Webel el factor tecnológico reviste una mayor relevancia en relación a otros, lo cierto es que la interrelación de variados agentes y circunstancias ha propiciado la actual mutación de la guerra; Herfried Munkler (2004:2), por ejemplo, sobre la base del pensamiento clausewitziano, destaca que la metáfora del camaleón advierte que la

guerra no sigue modelos de desarrollo unidireccionales, basados en adelantos técnicos, sino que está sujeta a la interacción de factores mucho más complejos.

Por otra parte, la introducción en el campo de batalla de estos nuevos elementos, motivó, especialmente dentro de la doctrina militar, la idea de una especie de categorización de la guerra, conforme las nuevas armas, tácticas y estrategias se fueron incorporando. Esta clasificación saltó a la escena internacional a partir del trabajo que hiciera un grupo de analistas estadounidenses, encabezado por William Lind (1989), en el que se cuestionaron acerca de la existencia de cuatro generaciones de la guerra moderna⁶³; En este estudio, aparece cada generación delimitada por un conjunto de características, que van desde el empleo de determinadas armas y el tipo de tácticas hasta la clase de actores en conflicto, revisemos en detalle; a la primera generación pertenecen las guerras peleadas a partir del uso de arma de fuego y de ejércitos profesionales al servicio del Estado, en reemplazo de las milicias mercenarias. Las formaciones lineales y el “orden” en el campo de batalla constituyen sus principales rasgos y el enfrentamiento entre masas de hombres, su esencia (Fojón, 2005:1); las guerras Napoleónicas la guerra de Secesión Española y las guerras de Independencia conforman este grupo.

Posteriormente, se entraría en la segunda generación de la guerra gracias a la Revolución industrial y a la mecanización; su característica fundamental es la movilización de grandes ejércitos y el uso de maquinaria bélica capaz de desatar poderosos fuegos de artillería, lo que trajo consigo un mayor gasto en recursos. En esta etapa las bajas entre civiles son menores, como consecuencia secundaria de las hostilidades y de destinar todos los recursos al esfuerzo bélico. A nivel estratégico, el desarrollo de un mayor poder de fuego introdujo el empleo de “trincheras” como medio de protección de los soldados, generando las llamadas “guerras de desgaste”. El mejor ejemplo de esta generación fue la Primera Guerra Mundial; no obstante, la necesidad de romper el estancamiento de la guerra de trincheras motivó la mecanización de los ejércitos, particularmente con la intervención de los tanques de la Gran Guerra; este hecho da inicio a otra etapa en la conducción de la guerra que los autores la identifican con la tercera generación. Sin embargo, según Lind y sus colegas, el momento de inflexión se presenta cuando el ejército alemán en el frente occidental hacia 1918 comienza a emplear tácticas de infiltración; su cumbre se alcanza con el estallido de la guerra relámpago de Blitzkrieg en la Segunda Guerra Mundial.

⁶³ Sobre la pertinencia y validez de esta categorización y de las diferentes acepciones dadas a los conflictos contemporáneos se discutirá con mayor detalle en el capítulo a continuación.

La tercera generación se caracterizaría por ser una “guerra de maniobra”, en la que se trata de neutralizar la potencia del enemigo mediante la búsqueda de debilidades en su dispositivo para aplicar sobre ellas la potencia propia, consiguiendo, de esta manera, anular su capacidad operativa sin necesidad de destruirlo físicamente. Dentro de los cambios que se introdujeron en el campo de operaciones figura la descentralización de las acciones tácticas, mediante el empleo de órdenes por misión lo que trajo como resultado una ruptura del “orden” dentro del terreno; por su parte, el perfeccionamiento de naves y carros de combate producto de los avances tecnológicos forzaron el desarrollo de rápidas maniobras que llevaron al enemigo a un ritmo superior a sus capacidades de respuesta. Las tácticas se basaban en la velocidad y sorpresa de un ataque, sobre el hecho de la superioridad tecnológica, impidiendo cualquier ejecución de defensa coordinada; el ataque se funda en la concentración de fuerzas aéreas y terrestres coordinadas, en la interrupción de comunicaciones y en el aislamiento logístico de las defensas del enemigo, causando un gran impacto psicológico intencional. Durante esta etapa se ataca masivamente a civiles con el objetivo de impedir que sustenten la industria bélica que necesita el enemigo para continuar la guerra (Fojon, 2005:3). A esta categoría pertenecen entre otras, la Segunda Guerra Mundial, la Guerra Civil Española, la Guerra de Corea, la Guerra de los Seis Días y la Guerra del Golfo. Parte de las tácticas empleadas en este tipo de guerra fueron reproducidas ulteriormente en la Invasión a Irak de 2003 y en la guerra del Líbano de 2006, cuyos resultados cuestionan su efectividad en los tiempos actuales.

La superioridad tecnológica alcanzada desde entonces trajo como respuesta el uso de fuerzas irregulares ocultas de ataque sorpresivo para lograr desestabilizar al rival; este uso de tácticas no convencionales de combate se reproduce en el actual estado de guerra, el cual los analistas identifican como la cuarta generación y dentro de la que se destacan, las guerras africanas y la de Vietnam. En esta nueva forma de guerra no hay enfrentamiento entre ejércitos regulares ni necesariamente entre estados, sino entre un estado y grupos armados irregulares, o entre varios de estos; esto hace que el ataque a civiles sea fundamental para ambas partes, el bando más débil ataca civiles para restarle apoyo y debilitar la posición del enemigo. Por otro lado, en el nivel táctico, puede verse como las grandes batallas de otrora desaparecen casi por completo, excepto cuando las fuerzas irregulares se ven acotadas a los centros urbanos y las regulares impiden su escape, desencadenando verdaderas batallas. Otros de sus rasgos significativos pueden ser: la ampliación del campo de batalla, trasladándose casi al pleno de la sociedad enemiga; las acciones tácticas son llevadas a cabo por elementos de pequeña

entidad, cuya actuación ágil dependerá de su capacidad para subsistir con sus propios recursos; los objetivos de la estrategia incluirán el ámbito cultural y el apoyo ciudadano a la guerra, de ahí la importancia del rol de los medios de comunicación e información; el empleo de instrumentos y armas de bajo costo, así como de tácticas terroristas. En estos conflictos la frontera clásica entre estado de guerra y paz se difumina, hasta el punto de habitar en un estado de guerra permanente; la distinción entre combatientes y no combatientes prácticamente no existe, así como tampoco los límites del terreno de las hostilidades y frentes identificables.

A manera de resumen, vemos como la primera generación de la guerra se basó casi que exclusivamente en el empleo de la fuerza física y en movilizar mano de obra; la segunda por el contrario, en el poder y potencial de fuego; la tercera en la libertad de maniobra y finalmente la cuarta generación en la capacidad para disponer de los medios tecnológicos, especialmente de comunicación e información; a continuación nos centraremos en el desarrollo de esta última generación de las guerras.

Capítulo II.

Las formas contemporáneas de la guerra: múltiples interrogantes para la disciplina.

1. La idea del cambio en el desarrollo de la guerra: ¿son nuevas las guerras de hoy?

Una lectura llamó particularmente nuestra atención; James N. Rosenau (1997) en su ensayo preparado para la conferencia inaugural del programa de maestría en Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia, planteaba la necesidad de clarificar en los programas de estudios, una serie de conceptos, relaciones y procesos alrededor de los cuales se pueda desarrollar un currículo teórico, innovativo y relevante para las políticas públicas. Uno de los conceptos que menciona y que le da título a su trabajo “Cambio y complejidad. Desafíos para la comprensión en el campo de las Relaciones Internacionales”, es precisamente el de cambio. El nos invita a cuestionarnos acerca de ¿Qué significa el cambio? ¿Cómo se mide? y ¿Cuándo tiene consecuencias? porque según él, estas preguntas son cruciales para nuestro análisis, pero demasiadas personas las toman por dadas.

Para Rosenau (1997:111), los cambios que deben interesarnos son aquellos que implican diferencias de tipo más que de intensidad; la distinción entre estos dos refleja grandes mudanzas en el número, la escala, el alcance, y la rapidez con la cual se desarrollan las relaciones colectivas; cuando las diferencias a lo largo de estas dimensiones discrepan con los patrones del pasado se considera que ha ocurrido un cambio de tipo; siendo estos, aquellos que representan un reto real para quienes buscan desarrollar teorías adecuadas en los asuntos globales. Cuatro diferencias de tipo, según él, revisten de importancia; una, la que se refiere a las estructuras que sostienen la política global; otra, la de las estructuras de la economía globalizada del mundo; una tercera, al margen de tiempo dentro del cual se desarrollan los eventos y las tendencias y una última, a lo que llamamos la revolución de las capacidades y consecuencias de la acción colectiva.

De manera que, dentro del universo de cambios que pueden experimentar las sociedades y sus estructuras, aquellos que representan un salto cualitativo más que cuantitativo con relación a patrones anteriores, son los que permiten dilucidar la presencia de nuevos modelos, mejor aún, de nuevas formas de una estructura, o de un relacionamiento. Es importante, no dejar de lado esta premisa cuando analicemos lo que hemos llamado “las formas contemporáneas de la guerra”; en primer lugar, para

distinguir los cambios de tipo, que nos permitan advertir la presencia de nuevos patrones y en segundo, para llegar a una comprensión integral de la naturaleza, la conducta y los propósitos de la guerra de hoy.

Comencemos con algunos otros cuestionamientos que nos ayudaran a dar un orden a nuestra exposición y a la elaboración de nuestro conocimiento y principalmente, a dilucidar asuntos importantes y urgentes en el debate actual de la disciplina, especialmente en la agenda de estudios específicos; resulta ambicioso intentar de golpe dar respuestas, y respuestas acertadas a todos ellos; sin embargo, nuestro propósito va más allá de esta tarea, y se inserta en la dinámica de una reflexión constante e inacabada. Empecemos por preguntarnos ¿son nuevas las formas de la guerra de hoy? ¿qué es lo nuevo? ¿es lo nuevo o diferente de estas formas, a diferencia de las anteriores, lo que las hace que sean de difícil conclusión?

Partamos de un primer supuesto, la guerra por definición es un acto único; existen si múltiples formas de conducirla, pero todas exhiben los elementos clásicos que nos permiten diferenciarla de cualquier otro acto de violencia; Hedley Bull (1977:184) nos aporta instrumentos para la explicación; según él, la guerra “es la violencia organizada llevada a cabo entre unidades políticas”; para que un acto de violencia constituya una guerra, es necesario que ésta sea ejecutada por y en nombre de una unidad política, contra otra unidad política, en principio estados; decimos en principio, porque no obstante ser una definición elaborada sobre la base del modelo de Westfalia, no por ello inexorable y exclusivamente atada a la idea de un único actor, por demás estatal; veamos en detalle. En primer lugar, la guerra es un acto de violencia⁶⁴ calificada; no cualquier violencia puede catalogarse como tal; es necesario que incorpore en su ejecución cierto grado de espectacularidad, de magnitud y principalmente de organización, esto la diferencia de una simple revuelta, escaramuza, o levantamiento. En segundo lugar, se encuentra el elemento político, que tanto Clausewitz y Bull, prestan especial atención; el acto de violencia debe ser ejercido por y en nombre de un ente político o con pretensión de serlo, a través del uso de la fuerza; siendo el tercer elemento de la trinidad, el aleatorio –que corresponde al mando-, percibido como necesario para el desarrollo de los dos primeros. El viejo *linkage* entre lo político y el estado, no es una condición excluyente para que nuevos y diferentes

⁶⁴ Entendida con el alcance que Johann Galtung (1975) le atribuye al concepto, en sus tres variables: violencia directa, violencia estructural y violencia cultural; esta última ubicada en el mundo de lo simbólico y que permite la legitimación de la dos primeras; la estructural, referida a las formas de dominación interestatales o entre estados y ciudadanos y la primera al plano personal.

actores reivindiquen parte de sus prerrogativas, o por lo menos, la que hace al ejercicio de lo político; ni lo político fue siempre del estado, ni es más de su entera exclusividad. De la misma manera, el monopolio exclusivo de la violencia, está cediendo terreno a otros actores -con una base social importante-, que disputan y controvierten su legitimidad.

De manera que, al obtener una conclusión preliminar acerca de que la guerra cuenta con una entidad única, volvemos a la pregunta ¿Qué es lo nuevo? ¿Qué representa un cambio de tipo? Esta respuesta nos llevará gran parte del desarrollo de este capítulo; sin embargo, su descubrimiento además de apasionante, nos abrirá el camino para la comprensión de la violencia actual, fenómeno al que muchos analistas consideran como “nuevas guerras”.

La metamorfosis es de la violencia y con ello de las amenazas y por conclusión necesaria, de la guerra; al mismo tiempo que la violencia se transforma, la amenaza evoluciona y se desplaza hacia nuevas formas (De la Maisonneuve, 1998: 151); este proceso se encuentra ligado a otro que involucra los movimientos del mundo, las formas y patrones de interacción entre los actores sociales, políticos, económicos, de entre otros, y la forma como se establecen los equilibrios; pero ¿qué significa esta metamorfosis? ¿cómo se expresa?; la transformación más importante y a su vez preocupante se observa al interior de nuestras sociedades, en su descomposición; para De la Maisonneuve (1998) todo converge hacia una conflictividad latente, todo parece mostrarse como una amenaza, incluso lo que no estamos acostumbrados a designar como tal: era extranjera, es interna, era militar, es civil, era a menudo visible y burda, es vaga e insidiosa, estaba perfectamente localizada, no está en ningún lado y está en todas partes, nos reforzaba y nos unía, nos debilita y nos divide. Esta amenaza se expresa, según él, de distintas maneras, pero esencialmente en el debilitamiento del poder y la pérdida de credibilidad de las elites, y también, a nuestro entender, de las instituciones. No obstante, lo más grave es la descomposición de la sociedad per sé, la fractura social, la segregación, la pérdida de los valores y principios comunes, así como de la necesidad de un sentimiento compartido de comunidad. Las amenazas también son externas y se observan en un plano general, en la descomposición del mundo y de un orden, y más específicamente, en el surgimiento de organizaciones de nuevo tipo, redes, bandas y mafias cuyo objetivo no se encuentra más allá del poder material inmediato (De la Maisonneuve, 1998: 151). Pero la evolución hacia nuevas formas de amenaza, también se desplaza al plano de los conflictos; es por esto que los modelos analíticos del pasado se presentan inadecuados para entender la realidad de los conflictos actuales. Ese desplazamiento nos lleva a pensar en nuevas formas de las

guerras de hoy. El salto cualitativo, es decir de tipo, se observa en lo que Mary Kaldor (2006:11) llama, las relaciones sociales de la guerra; si bien las guerras del pasado fueron libradas en el contexto de la emergencia del estado-nación, y tenían como objetivo su consolidación; las de hoy se presentan en el panorama opuesto; según Kaldor, estas son guerras que ocurren en el contexto de su erosión o desintegración⁶⁵ (cuyo ejemplo en el hemisferio lo representa en buena manera Colombia) y son luchadas por redes de actores estatales y no estatales, cuyos patrones de agrupación y obediencia discrepan sustancialmente de los del pasado y se insertan en la dinámica de la materialidad y la sociedad de consumo contemporáneas. De igual manera, son guerras que exacerbaban la desintegración del estado, y lo más preocupante, socavan el sentido de una comunidad política compartida –recrean uno nuevo a partir de nuevas líneas divisorias, mediante la promoción del miedo y el odio- cimientan nuevas identidades sectarias, -en muchos casos este su propio sentido- y establecen nuevos patrones para la distinción entre amigo-enemigo (Kaldor, 2006:13). Sin duda las guerras de hoy se muestran más que antes, como una manifestación febril producto de los desequilibrios sociales (Verstrynge, 2005:23). Otras manifestaciones de este cambio, también se observan en los patrones, las normas y los principios que regían la conducción de la guerra; la distinción entre combatientes y no combatientes o entre violencia legítima y criminal se difuminan (Kaldor, 2006:13).

Las relaciones económicas de la guerra, también sufrieron las consecuencias de la mudanza; si bien, el esquema tradicional en el que el estado maquinaba la economía de guerra, a través de su aparato productivo, no ha sido reemplazado, surge otro a la par, en el cual actores no estatales se sirven de los recursos y las fuentes de riqueza de un territorio, así como, de la vía criminal para movilizar su andamiaje bélico.

Más preocupantes son los efectos de estas profundas tendencias en el terrorismo⁶⁶. El terrorismo en sí no es nuevo, pero la “democratización de la tecnología” de las últimas décadas volvió a los

⁶⁵ Propiciada por una caída en los niveles de gobernabilidad que en algunos casos lleva a un virtual colapso estatal, configurando lo que conceptualmente se conoce como “estado fallido”; esto es, aquel en el que se mantienen escasas instituciones estatales en funcionamiento; ofrecen pocos o no ofrecen servicios públicos; carecen de la autoridad necesaria para adoptar decisiones que alcancen a todos los ciudadanos; no pueden ejercer el control físico efectivo sobre su territorio; ven disputado su monopolio legal de la fuerza, y son incapaces de contener la fragmentación social, es decir, no cuentan con la capacidad para resolver sus propios problemas sin ayuda administrativa o presencia militar exterior (Bartolomé, 2006: 230).

⁶⁶ El terrorismo suele definirse como los actos perpetrados en contra de una categoría de víctimas con la finalidad de sembrar el terror, esto es, miedo excesivo entre quienes pertenecen a la categoría de víctimas. Se realiza con la pretensión de que modifiquen su conducta futura (Wallerstein, 2005:112).

terroristas más ágiles y letales, y todo indica que esta tendencia continuará. En el siglo XX, un individuo patológico (un Hitler o un Stalin) necesitaba el poder de un gobierno para ser capaz de matar a millones de personas. Si los terroristas del siglo XXI consiguen hacerse de armas de destrucción masiva, este poder devastador estará por primera vez a disposición de grupos e individuos extraviados (Nye, 2003:2).

De manera previa, podemos extraer dos conclusiones básicas: la primera, que los cambios que implican una verdadera transformación en los asuntos mundiales, son aquellos que involucran una variable cualitativa respecto de antiguos patrones, salvando la presencia de otros que moldean el contexto del objeto de estudio; teniendo en cuenta esto, surge una segunda, el cambio más importante en el escenario actual se presenta en la transformación en la naturaleza de la violencia, por ende de los conflictos, y en particular de la guerra; la mudanza es al interior de las formas, patrones y principios que regían las relaciones sociales, político-militares y económicas de la guerra. Habiendo rescatado estas dos conclusiones preliminares, damos paso al debate acerca del análisis teórico-conceptual con que el que desde la disciplina ha sido abordada dicha transformación.

2. El problema de su conceptualización.

Preliminarmente podemos advertir que existe en la materia, una verdadera conflictividad analítica y una insuficiencia teórica de buena parte de los enfoques actuales; además de un inexplicable apego a viejos modelos; necesarios de revisar y reformular, pero sin desconocer; así como lo expresa De La Maisonneuve (1998: 180), su observación es muy parcial, cuando no está falseada por prejuicios que vienen de una época pasada; razón por la cual nuestra red de análisis es todavía poco confiable; harán falta serios esfuerzos para llegar a una aproximación polemológica; la aplicación de esquemas antiguos a conflictos nuevos lleva a errores de apreciación y a la aplicación de remedios anticuados e inadaptados; sin embargo, también podemos afirmar que el debate se ha ido fortaleciendo en los últimos años, llegando a causar efectos en el terreno de lo práctico.

Los estudios sobre seguridad han sufrido una evolución desde sus primeros desarrollos a partir de la Segunda Guerra Mundial hasta su “renacimiento” (Walt, 1991), desde mediados de la década del

70, cuando empezó a imprimírsele toda la rigurosidad teórico-metodológica de las Ciencias Sociales;⁶⁷ este renacimiento significó el comienzo de una ciencia social de los estudios de seguridad. No obstante este dinamismo,⁶⁸ hoy en día la disciplina se enfrenta a un periodo de “Reforma”⁶⁹ con dificultades que se perciben, específicamente, en la concepción clásica de la guerra y en su adaptación a las formas de los conflictos surgidos a partir de la segunda mitad del siglo XX -en gran medida el mismo concepto de guerra también ha perdido claridad-; desde un plano más general, los obstáculos más preocupantes se observan en la capacidad para articular propuestas teóricas omnicomprendivas de los fenómenos actuales y en la fuerte politización de su agenda.

En la actualidad, podemos observar un amplio abanico de propuestas⁷⁰ que buscan encuadrar a la mayoría de los conflictos contemporáneos en aproximaciones que van desde la “guerra asimétrica”, de “baja intensidad”, “irregular”, “sub-limitada” y la “guerra en red”, hasta la idea de la “guerra global”; de manera que, según sea el enfoque, se destacan unos u otros aspectos -incursión de fuerzas

⁶⁷ Para empezar, se introdujo la cuestión de método: la búsqueda de la comprobación empírica para los estudios de caso con la apelación a la historia, o la aplicación de modelos comparativos; lo que flexibilizó la intransigencia del modelo del actor racional basado sobre supuestos teóricos a-históricos. Asimismo, el contexto internacional impuso la necesidad de estudiar temas puestos en segundo plano como la guerra convencional y los movimientos insurgentes a partir de la Guerra de Vietnam. El mayor legado del Renacimiento es, en las palabras de Walt, “la adopción de las normas y objetivos de las ciencias sociales”, a saber: “Los estudios de seguridad buscan acumular conocimiento a propósito del papel de la fuerza militar. Para adquirir conocimiento acumulativo, el campo debe seguir las normas comunes a la investigación científica: uso cuidadoso y consistente de los términos, medición sin controversias de conceptos críticos y documentación pública de principios teóricos y empíricos (Walt 1991:221).

⁶⁸ Los asuntos de seguridad, según Walt (1991) han cobrado un dinamismo tal que ya no son la consecuencia de un mundo cambiante, como a menudo se pensaba en la década de la Posguerra Fría, sino que reflejan la interconexión entre el centro y la periferia y la vinculación de todas las áreas de las Relaciones Internacionales.

⁶⁹ Según Walt (1991:222) los dos pilares que sustentan el momento contemporáneo y que caracterizarán los programas de investigación en el futuro más cercano, son la problematización del estado a partir de la transformación de su poder en el sistema internacional y la apertura de los estudios de seguridad con el concepto de securitización; lo que se busca es la racionalización de la complejidad de la seguridad internacional. Tanto la problemática del estado como la dinámica de la securitización han demostrado su utilidad en el análisis de la seguridad en la Posguerra Fría, y más aún después del 11 de septiembre de 2001. Por otra parte, en América Latina los cambios en la década de 1990 demostraron la debilidad de los estados de la región y nuevas investigaciones del proceso de formación del estado en el siglo XIX brindan más argumentos para vincular la seguridad a la problemática del estado (Dunkerley, 2002). Basta acordarse de la preocupación en los países centrales por los estados colapsados (Rotberg, 2004) para pensar la problemática del estado como una perspectiva vigente en todo el mundo y no sólo en la periferia. En cuanto a la securitización, nada mejor que la guerra contra el terrorismo y sus consecuencias desde Afganistán a Irak para demostrar cuán útil es el cuadro analítico no sólo para entender por qué pasó lo que pasó, sino para tratar de ver las consecuencias del acto de securitización –entendida como el estudio de la política de poder de un concepto (Buzan, 1998:32). Ambas problemáticas propuestas por Walt, están insertas en la dinámica de la transformación de las relaciones al interior de las sociedades que le dan vida a los estados; datos no menores que deben estar presentes en el análisis de los asuntos de seguridad y más específicamente de la guerra.

⁷⁰ Para algunos analistas, esta tendencia se presenta como un legado del siglo XIX; desde entonces los estudios polemológicos se revelan de manera vertiginosa en la medida en que aparecen en la escena internacional nuevas formas y manifestaciones de los conflictos armados.

irregulares, asimetrías en los recursos y en las estrategias, involucramiento de nuevos actores y de la población civil, empleo de formas de combate no tradicionales, asociación con formas criminales, entre otros-, pudiendo ser tan dispares que los abordajes se tornan ilimitados, poco competitivos y carentes de patrones; por ejemplo un mismo fenómeno puede ser analizado desde distintas perspectivas sin que ninguna invalide o controvierta a las otras (Nievas, 2006). Para De la Maisonneuve (1998) las tentativas de tipología actuales no parecen adaptadas al nuevo panorama porque en la mayoría de los casos salen de modos analíticos anticuados o del método de los escenarios, particularmente restrictivo; no obstante, todo esto nos anima a pensar más en términos generales, desde dentro y fuera de estos abordajes. Es comúnmente aceptado agrupar los estudios acerca de la guerra de hoy en dos desarrollos; el primero, referido más al campo del diseño estratégico, y elaborado principalmente en el marco de la doctrina militar estadounidense⁷¹. El segundo, más general, ligado al sector de analistas y académicos y

⁷¹ Frank G. Hoffman (2009: 7) en su ensayo sobre “Amenazas híbridas: la re-conceptualización del carácter evolutivo de los conflictos modernos”, nos presenta una síntesis bastante representativa del debate conceptual al interior de las fuerzas armadas estadounidenses; según él, cuatro escuelas de pensamiento, la tradicional, que se centra en las amenazas convencionales; la contrainsurgente, que hace hincapié en la alta probabilidad y la prominencia cada vez mayor de adversarios irregulares; “*utility infielders*” que trata de equilibrar los riesgos que plantean amenazas múltiples, esforzándose por crear fuerzas lo suficientemente ágiles como para acoger todo el espectro, y una última, “*division of labor*” que propone la creación de fuerzas especializadas para cubrir las diferentes misiones; compiten para establecer los parámetros que rijan la estrategia en seguridad y defensa. La siguiente tabla (que hemos titulado escuelas de pensamiento norteamericanas acerca de la estrategia de seguridad y defensa nacional), nos permite ver cuáles son los puntos centrales de estos planteamientos y las divergencias entre ellos; resaltando como conclusión preliminar, la preferencia del autor por un enfoque alternativo basado en la creciente “amenaza híbrida”.

Tabla 2. Escuelas de pensamiento norteamericanas acerca de la estrategia de seguridad y defensa nacional.

	<i>Counterinsurgents</i>	<i>Traditionalists</i>	<i>Utility Infielders</i>	<i>Division of Labor</i>
<i>Threat focus</i>	<i>Irregular adversaries: most likely</i>	<i>Conventional threats: most dangerous</i>	<i>No focus</i>	<i>Ready for failed and conventional states</i>
<i>Readiness emphasis</i>	<i>Individuals and small units for counterinsurgency</i>	<i>Traditional kinetic maneuver</i>	<i>Full range of military operations</i>	<i>Higher readiness for two polar missions</i>
<i>Operational risk</i>	<i>Unprepared for conventional war by regional threats, force suboptimized for hybrid threats</i>	<i>Ignores destabilizing effects of failed states, loss of global leadership; perpetuates learning curve for irregular and hybrid threats</i>	<i>Spreads force thin, seeks journeyman level of individual and unit readiness</i>	<i>Less joint capacity in conventional scenarios for decisive results</i>
<i>Hybrid threats readiness</i>	<i>Less prepared</i>	<i>Unprepared</i>	<i>Partly prepared</i>	<i>Suboptimize</i>
<i>Resource impact</i>	<i>Reduced spending</i>	<i>Current levels</i>	<i>Highest</i>	<i>Current levels</i>

Fuente: Hoffman (2009:7)

con una fuerte pretensión teórica. No obstante esto, nuestro trabajo se centra en el análisis de la validez de los conceptos per sé, más allá de sus orígenes y contextos.

Hablemos en primer lugar de la expresión “guerra irregular”; este término vino a ser adoptado a partir de la necesidad de diferenciar las “nuevas guerras” de las formas “tradicionales”; la irregularidad está determinada en función de los modos de operación o el carácter de los combatientes; este reduccionismo implica categorizar como irregular a la forma predominante de los conflictos bélicos librados con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días, constituida, más allá del simple salto estadístico, en la forma “regular” de las guerras de hoy. Colin S. Gray (2007:35) realiza una fuerte crítica a este concepto y a la manera como es abordado dentro del campo estratégico-militar; para él, la guerra puede adoptar una amplia variedad de formas, incluso dentro del mismo conflicto acudiendo a la máxima “*guerra sin restricciones*”; sin embargo, la naturaleza de la guerra es la misma, de manera que la irregularidad se determina más por condiciones estratégicas⁷², bien sea para asegurar la ventaja o para evitar la desventaja. Según él, es un grave error dividir el reino de lo regular y lo irregular, porque a diferencia de los actores estatales que piensan en términos binarios -guerra o paz- los no estatales fluctúan estratégicamente entre las dos. La irregularidad es un concepto definible sólo en relación con su opuesto, además que determinado por circunstancias históricas; de manera que el término “guerra irregular” se presenta vacío e insuficiente para la explicación.

Por otra parte y a partir de una derivación de la guerra limitada en una entidad menor surge la idea de la “guerra sublimitada”; la primera, es aquella en la que se desarrollan limitaciones autoimpuestas -políticas, técnicas, entre otras, etc.- y que se desenvuelve por debajo del umbral del “ascenso a los extremos”; este concepto fue acuñado en el contexto del desarrollo de las armas

Dentro de estas, la escuela tradicional es la que ha experimentado por años de la mayor adhesión; hasta el presente la infravaloración de las formas de combate no tradicionales, no parece haber sido totalmente superada, como se refleja en el corpus doctrinario militar todavía predominante, donde estas formas de combate, ejecutadas por actores irregulares en el contexto de conflictos asimétricos, siguen siendo consideradas desviaciones episódicas, malformaciones contra natura de la guerra convencional, interestatal y planteada de manera simétrica (Bartolomé, 2006:181).

⁷² No obstante advertir la invariable naturaleza de la guerra, señala que existen salvables diferencias de estilo; el carácter irregular se determina en función de los modos de operación y la condición jurídica y política de los beligerantes. Para él, este estilo de guerra adopta ciertas particularidades; se libran para asegurar la aquiescencia, si no el apoyo de la población local; la derrota del enemigo es deseable pero no esencial. Se trata de su derrota política, su deslegitimación. El combate decisivo es sobre la mente de los civiles, no en el campo de batalla, de allí que la cultura cobre relativa importancia en esta clase de conflictos; necesitan de una ideología, una fuente de inspiración espiritual y política. La guerra irregular es prolongada, indecisa, cada caso es singular, aunque tiene principios válidos comunes, no hay un modelo para todos los contextos. (Gray, 2007:38).

nucleares, dado que su renuncia al uso implicaba un límite autoimpuesto; doctrinariamente fue puesto en escena por dos investigadores Alexander George y Richard Smoke (1974) quienes lo definieron como un conflicto armado con objetivos políticos, de una intensidad menor. El prefijo “sub” indica el carácter más doméstico, o menor de la contienda (Nievas, 2006:57); a su vez puede estar referido a una atenuación de las limitaciones autoimpuestas, dando la idea de “guerra sin limitaciones”. Sin embargo, se trata de una adecuación de las categorías convencionales a los acontecimientos del presente y no de una nueva que comprenda y caracterice las diferentes modalidades de conflictos contemporáneos, de ahí también la precariedad de su poder explicativo.

Una de las manifestaciones de la subvaloración de las formas no tradicionales de combate, es la que se expresa bajo la denominación “guerras o conflictos de baja intensidad” -CBI-; este concepto fue desarrollado dentro del marco del diseño estratégico estadounidense a partir de los años 80, plasmado en el *Joint Low Intensity Conflict Project Final Report*, que surge como una readaptación de la doctrina de contrainsurgencia de los años 60. Su empleo rápidamente traspasó las fronteras estadounidenses para ser empleado de manera generalizada en el campo doctrinario, en diversas partes del mundo. Desde la esfera académica se intentó dotarlo de un contenido que diera cuenta de la complejidad de los conflictos intraestatales⁷³ (Bartolomé, 2006:182). Según este reporte, el Conflicto de Baja Intensidad (CBI) es una lucha político-militar limitada para alcanzar objetivos políticos, sociales, económicos o psicológicos; es muchas veces prolongado y varía de presiones diplomáticas, económicas y psico-sociales hasta el terrorismo y la contrainsurgencia (Kreibohm, 2008:5). De manera general, se designa así a los conflictos no interestatales, es decir, desarrollados por fuerzas no estatales y que directa o indirectamente amenazan la seguridad o cuestionan la hegemonía de EE.UU.⁷⁴. Su intervención se caracteriza por ser de naturaleza tanto política como militar, transita entre la clandestinidad y la acción abierta, y no se desarrolla dentro de un territorio determinado, de allí que se le designe también como “guerra de fronteras abiertas”⁷⁵. Dado que, fue elaborada para la puesta en

⁷³ Se lo definió como “un combate de baja tecnología involucrando categorías ambiguas de insurgencia, contrainsurgencia, que está acompañado por grados variables de desintegración estatal” (Hills, 1997: 947).

⁷⁴ Van Crevel (1991:21) le atribuyó cuatro características: suelen ocurrir en regiones menos desarrolladas del mundo; raramente involucran instrumentos militares regulares en ambos bandos; no demandan el empleo de armamento de alta complejidad y tienen un alto costo en vidas.

⁷⁵ En el contexto latinoamericano, la definición de "conflictos de baja intensidad" se expandió para incluir el problema de la droga en aquellos países en los cuales las organizaciones narcotraficantes amenazaban la estabilidad del Estado (Corr y Miller, 1992:24), como en el caso de Colombia. En este sentido, pudimos apreciar como las estrategias aplicadas en los

práctica de todo un sistema de operaciones estratégico-militares, esta concepción obedece más a la idea de una doctrina⁷⁶, entendida como serie de preceptos, más que como una teoría –conjunto coherente de enunciados que explican la naturaleza de un fenómeno–; además porque al quedar restringida a la voluntad e interpretación de su enunciante, pierde el carácter universal del que goza todo supuesto teórico (Nievas, 2006:57); de hecho, goza de un alto componente ideológico⁷⁷. Así mismo, la mayoría de las veces ha sido definida al igual que su antecedente la “guerra sublimitada” por “la negativa” (Bartolomé, 2006:182). Su aporte, más que en el terreno de lo teórico, se observa en el terreno de lo práctico. Esta doctrina significó la redefinición de la amenaza y, lógicamente, la redefinición de la respuesta a esa amenaza. De alguna manera, también oficializó las transformaciones del conflicto bélico de la segunda pos-guerra y estableció, por escrito, los nuevos parámetros de los enfrentamientos típicos de la época⁷⁸ (Kreibohm, 2008:6).

Otro enfoque, bastante popularizado en los últimos años es el “generacional”-abordado en el capítulo precedente-, cuyo desarrollo teórico vino a difundirse inicialmente en las publicaciones del *Marine Corps*; los primeros trabajos sobre la materia fueron efectuados por el analista William Lind (2005); él nos presenta una categorización de la guerra por generaciones, partiendo de la paz de Westfalia hasta nuestros días; identificando dos grandes hitos que marcaron el inicio y el final de tres generaciones de conflicto, previas a la actual. En el primer hito, el incremento del poder de fuego, aunado al desarrollo del arte táctico, decretan que el poder de fuego masivo reemplazaría al poder

ochenta para confrontar los distintos tipos de "conflictos de baja intensidad" en la región, simplemente fueron reacomodados en los años noventa con el fin de abordar la "nueva" amenaza regional, las drogas. Así, el alineamiento de las tácticas de baja intensidad con las estrategias antinarcóticos se vio facilitada primordialmente a través de la "teoría de la narco guerrilla" (Zirnite, 1997: 7). Este término fue acuñado originalmente en los años ochenta por el entonces Embajador de EE.UU en Colombia, Lewis Tambs, y a mediados de los noventa, la idea se volvió más ampliamente aceptada en los círculos de formuladores de políticas estadounidenses, dado el aumento significativo en la participación de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en ciertos aspectos del negocio de las drogas durante la administración del presidente Ernesto Samper (1994-1998) (Tickner, 2000).

⁷⁶ De hecho sus fallas intrínsecas motivaron que el concepto fuera reemplazado posteriormente en los manuales de la doctrina militar estadounidense por el de “operaciones diferentes a la guerra” más conocido como “operaciones de no guerra”; de forma que los combates armados no tradicionales quedaron nuevamente excluidos oficialmente del campo de la guerra. Pero paradójicamente, este término también parece haber pasado de moda, no sólo porque no parece ayudar en la comprensión de las formas de combate armado no tradicionales, incluso ha despertado críticas entre quienes priorizan los clásicos conflictos simétricos; en su lugar aparecen dos nuevas categorías: las emergencias complejas y las operaciones de estabilidad y apoyo (Bartolomé, 2006:183).

⁷⁷ Su objetivo era proporcionar a las fuerzas estadounidenses los conceptos, las pautas y la aplicación de la doctrina de combate del CBI para el Tercer Mundo (Kreibohm, 2008:1).

⁷⁸ La estrategia fue establecida en seis parámetros; defensa interna en el extranjero, pro insurgencia, contracción al terrorismo, operaciones contingentes en tiempos de paz y para el mantenimiento de la paz, y operativos antidrogas (Kreibohm, 2008: 6).

humano tácticamente pobre; en el segundo, al poder de fuego se le suma una mayor movilidad. Secuencialmente, cada una de las tres generaciones identificadas genera una ampliación del campo de batalla y de la capacidad de maniobra del contendiente (Bartolomé, 2006:234). La generación de los conflictos vigente, corresponde a aquellos en los que diferentes actores, luchan por diferentes razones, en un contexto de pérdida del monopolio del uso de la fuerza por el estado y de un retorno al mundo de culturas en choque, ya que en estos conflictos se reconoce como campo de batalla a la sociedad en su conjunto, pudiendo provocar su implosión; no se reconocen límites claros entre guerra y paz, o entre combatientes y no combatientes, ni permiten identificar con precisión los frentes de batalla. Son eventos signados por una gran dispersión geográfica y valorizan, en mayor medida que en cualquier generación anterior, el rol de las operaciones psicológicas y el manejo de los medios de comunicación social (Bartolomé, 2006:235), haciendo de la guerra un espectáculo mediático⁷⁹. La diferencia para Lind (2005) de esta última generación con las anteriores, radica más que en el ¿cómo? en el ¿quién? y el ¿por qué? se lucha; de ahí la dificultad para distinguir entre amigo y enemigo y la imposibilidad de los compromisos políticos necesarios para poner fin al conflicto. Esta categoría de análisis no representa un fenómeno novedoso, más bien el retorno a las maneras de la guerra antes de la creación del estado; asevera Lind (2005:4): tampoco sus tácticas son nuevas, ya que la mayoría de ellas reproducen el modelo de la guerra de guerrillas, sólo que llevadas a cabo con tecnología moderna. En la reflexión acerca de su capacidad para ilustrar la naturaleza de los conflictos vigentes, detractores y defensores exponen sus argumentos; para los primeros se trata simplemente de una categorización basada sobre una periodización de las guerras de acuerdo a ciertos acontecimientos históricos de quiebre -introducción de nuevas tecnologías, nuevas tácticas y patrones para el combate, entre otros- que por sí misma no integra un conjunto de enunciados capaces de ofrecer una comprensión suficiente. Por el contrario para los segundos, su aporte está referido a su completa compilación y ordenación de las guerras de la era pre-moderna y moderna, de donde puede examinarse más en detalle elementos comunes y divergentes entre los diferentes periodos; así mismo advierten de la importancia estratégica que adquiere la capacidad para interpretarlos, puesto que para ellos, quien primero reconozca, entienda e implemente un cambio generacional tendrá una ventaja decisiva; por el contrario, la nación que se adapte tardíamente al cambio generacional, quedará expuesta a la derrota (Lind, 2005:6).

⁷⁹ Esta particularidad junto con la estructuración en redes son las que demuestran según Gray (2007) la modernidad de los conflictos actuales.

Quizá uno de los planteamientos que goza de mayor aceptación entre analistas e investigadores y que ha logrado una gran difusión en los últimos años, es el de las “guerras asimétricas”; este concepto surge inicialmente en 1995 en la publicación oficial estadounidense *Joint Warfare of the Armed Forces*, con relación a aquellos conflictos en los cuales se enfrentan fuerzas disimiles, por ejemplo aéreas versus terrestres (Bartolomé, 2006:177); sus partidarios tanto en el terreno militar como académico, especialmente de este último, apelan a la asimetría como concepto abarcador y omnicomprendido de las guerras de hoy. Como definición, representa la ausencia de correspondencia exacta en forma, tamaño y posición de los elementos de un todo (RAE); de manera aplicada -al área de los conflictos-, se refiere al uso de algún tipo de diferencia para ganar ventaja sobre el adversario (Metz, 2003:2). Hoy se entiende que en los “conflictos asimétricos” la respuesta de uno de los protagonistas frente a su oponente no enfatiza en la búsqueda de una paridad de fuerzas, sino en el empleo de tácticas no convencionales; desde el punto de vista de las fuerzas armadas, esa forma de operar es percibida como profundamente diferente de la que orientó su organización y el desarrollo de sus sistemas de armas (Bartolomé, 2006:177); en contraposición con la disimetría -de las guerras trinitarias-, la asimetría destaca las diferencias cualitativas en los medios, estilo y valores empleados en el combate; por el contrario, la disimetría indica una diferencia cuantitativa entre fuerzas beligerantes o estados (Bartolomé, 2006:178).

Steven Metz (2003:2), explica la asimetría tanto en términos estratégicos como tácticos; según él, consiste en reflexionar, organizar y actuar en forma distinta de cómo lo hace el adversario de manera de maximizar las ventajas propias, explotar las debilidades del otro, tomar la iniciativa o ganar una mayor libertad de acción⁸⁰. Puede implicar distintos métodos, tecnologías, valores, organizaciones, perspectivas, o bien una combinación de estos elementos. Además, es susceptible de ser utilizada en el corto o en largo plazo -si el enemigo no logra adaptarse-; de manera deliberada o por defecto; aisladamente o en combinación con métodos simétricos y finalmente puede revestir una dimensión psicológica -uso de medios no militares para obtener una ventaja militar, es más barata, pero más difícil de mantener- al igual que material⁸¹. Metz sostiene que la asimetría es tan antigua como la guerra

⁸⁰ Le añade además tres aspectos representativos; el primero de ellos tiene que ver con sus objetivos; ya que busca generar un impacto psicológico de tal magnitud que afecte la iniciativa, la libertad de acción o los deseos del oponente; también requiere una evaluación a priori de las vulnerabilidades del otro y por último, suele basarse en tácticas, armas y tecnologías innovadoras y no tradicionales (Metz, 2003, p. 4).

⁸¹ Para este autor, existen distintos niveles y formas de la asimetría; dentro de estas últimas, señala seis tipos; de método, que implica el uso de conceptos o reglas distintas de las del adversario; tecnológica; de la voluntad; de la organización; de la

misma; sin embargo, a pesar de esta larga herencia, su prevalencia y significado estratégico han variado; por ejemplo, cuando las posibilidades de guerra a gran escala entre potencias es alta, la guerra asimétrica tiene menor valor estratégico; por el contrario cuando esta posibilidad es limitada, o cuando hay sólo un poder militar hegemónico o la mayoría de conflictos es intercultural, la guerra asimétrica adquiere un valor estratégico importante. Para él, una de las variantes principales en la asimetría contemporánea se percibe en su deliberación, ya que en el pasado, su empleo estratégico y por ende deliberado no era usual, fue más bien accidental, producto del hábito o la desesperación. Hoy, asimetrías positivas –ventajas- y negativas –debilidades- son deliberadamente utilizadas en la contienda para tratar de minimizar los riesgos, así como, para maximizar las posibilidades de éxito; de esta condición también da cuenta Verstrynge (2005: 47) en su trabajo sobre “Los orígenes, las reglas y la ética de la guerra asimétrica”; sin embargo su propuesta de una asimetría deliberada está referida no a una mera cuestión de reglas sino más bien a una diferencia de poderío, ya que según él, en el actual escenario tanto el disimétrico como el asimétrico al no poder competir frente a los poderosos⁸² tenderán a negarse a aceptar las reglas del combate; de suerte que, deberán recurrir a una guerra eficiente, aplicando las formas de una guerra alternativa, abiertamente diferente a la vigente.

Siguiendo con Metz, la otra variable que considera particular de la asimetría de nuestro siglo, es la de su contexto; un momento histórico que combina de manera singular bipolaridad e interconexión. El mundo está dividido entre dos grupos; uno en el que las naciones son capaces de adaptarse a la era de la globalización y la información y otro, en el que no pueden o no quieren, debido a impedimentos culturales o a decisiones políticas o económicas.

Uno de los efectos de la irrupción de la “asimetría” en el desarrollo de las guerras de nuestro siglo, es el de la profundización de la clásica ley de ascenso a los extremos; según Verstrynge (2005:35), esta ley que singularizó y dio nacimiento a las primeras modalidades de guerra total

apreciación del tiempo -en términos de paciencia- y por último de la moral combatiente. Respecto de los niveles, nos habla del operacional; estratégico-militar y político-estratégico (Metz, 2003, p. 5).

⁸²No obstante, el rival no asimétrico tendrá que enfrentar también sus propias dificultades y tienen que ver mayormente, según Verstrynge (2005:47), con los siguientes cuatro aspectos: *el geográfico*, dado que las fuerzas propias verán afectado su desempeño por el respeto a la soberanía de los estados implicados y limítrofes y la actuación en un medio favorable para el adversario; el temporal, ya que debe preparar a la opinión pública para un conflicto de larga duración con el fin de evitar la precipitación como consecuencia de la búsqueda de resultados el corto plazo; legal, por el debido respeto a las normas de Derecho Internacional, las que el adversario más débil generalmente no las cumplirá pero denunciará el incumplimiento de su adversario y político, el asimétrico al no depender de una estructura estatal legal reconocida y al no estar sometido a la aprobación ciudadana, no tiene este tipo de restricciones, lo que le permitirá marcar sus propios límites. Igualmente, en la mayoría de las circunstancias la existencia de bajas propias puede condicionar la voluntad publica y el apoyo ciudadano.

preindustrial e industrial y que hasta ahora debía ser entendida como de ascenso a los extremos *superiores*, pasó a ser completada por un descenso hacia extremos inferiores, hacia ese ínfimo, tanto más peligroso como inesperado, aparentemente débil e irrelevante. La aparición de la guerra asimétrica no es más que un paso más en la totalitarización de la guerra, y puede que también lo sea en la ilimitación de las guerras⁸³.

El indiscutible posicionamiento de la asimetría como característica esencial de las guerras de nuestro siglo, también fue propuesto en el trabajo realizado por Herfried Münkler (2004:4); no obstante, según él, la asimetría que las caracteriza, es la que se basa en las diferentes velocidades con que las partes se combaten. La asimetría de la fuerza radica en una capacidad de aceleración que supera la del enemigo, mientras que la de la debilidad se basa en una disponibilidad y habilidad para disminuir el ritmo de la guerra. En este caso, Münkler explora sólo una de las formas de la asimetría; la de la apreciación del tiempo⁸⁴; la estrategia en este tipo de guerras viene siendo para él lo que Aron (1953) resume así: los guerrilleros ganan la guerra si no la pierden y los que luchan contra ellos pierden la guerra si no la ganan; cada parte tiene un marco temporal diferente (Münkler, 2004:4).

Otra dimensión de la asimetría, limitada más al terreno de lo estratégico y de lo táctico, es aquella que la refiere, como el conjunto de prácticas operacionales que tienen por objeto negar las ventajas y explotar las vulnerabilidades de la parte más fuerte, antes que buscar enfrentamientos directos (Herman Jr, 1997: 176). Kenneth F. McKenzie Jr (2000: p. 2), advierte sobre otros dos objetivos; obtener un efecto desproporcionado y afectar la voluntad de lucha del más fuerte; de suerte que, en términos funcionales, la mente del enemigo se convierte en el blanco. Sin embargo, existen otros autores, para quienes la asimetría está asociada más que a diferencias entre magnitud y calidad de los recursos –materiales y morales- a las nociones de “enemigos cooperativos” y “enemigos no cooperativos”; los primeros, son aquellos que combaten dentro de una misma matriz estratégica y un marco, más o menos aceptado, de reglas y convenciones; la cooperación es en gran parte, la consecuencia de cierto equilibrio de poder; por el contrario, la disparidad de fuerzas, impone la guerra

⁸³ Según él por el constante uso de kamikazes, la compenetración entre combatientes y población civil, el tipo de armas utilizadas y el arsenal que se está fabricando para replicar dicha mutación bélica (Verstrynge, 2005: 35).

⁸⁴ Sin embargo su análisis no se reduce a una simple apreciación de la asimetría como característica principal de los conflictos de hoy; por el contrario, resulta absolutamente esclarecedor de gran parte del escenario actual, cuando nos propone la idea, de que el empleo de la fuerza para alcanzar un futuro mejor se convertirá en el elemento clave de racionamiento político de las sociedades, que estarán dispuestas no sólo a luchar por obtener sus recursos vitales, sino a librar guerras asimétricas con adversarios superiores (Münkler 2004: 8).

asimétrica, donde la organización militar menos poderosa impulsa la “no cooperación” ya que no puede enfrentarse directamente al bando con capacidades relativas superiores; por esto se habla de “guerra asimétrica” porque implica la inexistencia de una base común de comparación con respecto a una calidad, o en términos operacionales, una capacidad (Nievas, 2006: 49).

En síntesis, para el común de este grupo de autores, y en particular para Verstrynge (2005:57), un conflicto puede ser categorizado como asimétrico cuando en él predominan y se identifican las siguientes características:

- Existencia de formaciones armadas irregulares y de organizaciones terroristas,
- Empleo de tácticas irregulares, y a veces irracionales que afectan gravemente las vulnerabilidades del adversario, y a las que difícilmente se les puede hacer frente con capacidades militares convencionales,
- Dificultad para identificar y localizar al adversario y sus apoyos,
- Dificultad de hacer frente al adversario asimétrico de una manera proporcional y discriminada,
- El terreno y el ambiente son elegidos por el adversario asimétrico, lo que dificulta el máximo empleo de las capacidades propias,
- Violación e incumplimiento del Derecho Internacional de los conflictos armados (vacío legal y ausencia de legitimidad),
- Ensanchamiento del campo de batalla en todas sus dimensiones,
- Presencia de población civil en el campo de batalla asimétrico, lo que dificulta su distinción,
- Presencia e implicación de elementos y organizaciones civiles (refugiados y desplazados),
- Importancia fundamental del dominio de la información,
- El adversario asimétrico busca obtener el máximo de rendimiento de sus acciones y minimizar las del enemigo a través del uso de los medios de comunicación, y
- Ritmo de operaciones muy variable, duración generalmente prolongada, de entre otras.

En general la crítica y a su vez la debilidad que se percibe en todo este desarrollo, es la de su restricción a sólo uno de los supuestos, el de la asimetría; dejando fuera otros igualmente importantes; sin embargo, el cuestionamiento más fuerte, está referido a la novedad; para muchos analistas, es un viejo tema propuesto ya por autores de antigua data como Clausewitz, Engels y Mao Tse Tung; sin embargo, en estos casos, fue referido casi que exclusivamente al plano de lo estratégico y no como

principio característico de las relaciones conflictuales, en dónde si puede atribuírsele cierta novedad explicativa. Steven Lambakis (2004), por ejemplo, cuestiona la utilidad de este concepto, en dos sentidos; como herramienta para la planificación estratégica y como instrumento de análisis político del mundo de la postguerra fría; concluyendo de manera preliminar que su validez explicativa se ha entorpecido dados los diferentes significados que múltiples actores y observadores le han atribuido, disminuyendo cada vez más su nivel de comprensión; de este modo comparte la expresión que Colin Gray (2002) acuñó: "un problema con las formulas populares puede ser que su familiaridad engendra una confianza indebida en la interpretación" (Lambakis, 2004:108). En el curso de su análisis, Lambakis (2004) infiere que la asimetría no constituye un principio nuevo y central para la organización estratégica, pero sí un referente adoptado para explicar y clasificar los distintos tipos de amenazas actuales; también advierte que la vigente obsesión por el empleo de este concepto evidencia la futilidad de nuestras reflexiones sobre las dinámicas de seguridad en la posguerra fría; según él, la asimetría no es nada más que una palabra de moda que está a punto de ver el final de su vida (Lambakis, 2004:108).

Siguiendo nuestro recorrido por los distintos enfoques que buscan conceptualizar las formas de la guerra contemporánea, nos encontramos con dos conceptos que integran en sí mismos varios elementos y supuestos, "las guerras difusas" y "las amenazas híbridas"; empecemos por este último. En esta propuesta se advierte que los conflictos, a futuro, serán multimodales o multivariados, en la medida en que observan una combinación cada vez mayor de las formas de la guerra entre sí y con el comportamiento criminal. Según sus defensores, -como Frank G. Hoffman (2009), de entre otros- las amenazas en el futuro pueden ser cada vez más caracterizadas por una mezcla híbrida de tácticas tradicionales e irregulares, una planeación y ejecución descentralizada y por la presencia de actores no estatales empleando tecnologías sencillas, a la par con, formas sofisticadas. También pueden ser llevadas a cabo por estados y una variedad de actores no estatales, incluso por unidades separadas, o por la misma unidad dirigida operacional y tácticamente en el campo de batalla principal. Su contribución al análisis se observa, según Hoffman (2009:5) en varios aspectos; en primer lugar, porque describe el carácter cambiante y la amplitud del espectro de los conflictos humanos; también porque desafía las formas convencionales de pensar y el binario intelectual que conforman el debate y por último, porque despierta la conciencia sobre los riesgos potenciales de las actuales amenazas y sobre los costos de oportunidad que representa el desarrollo de capacidades militares para combatirlos.

Desde nuestra perspectiva, este concepto resulta ser bastante amplio; en él pueden incluirse además de las guerras contemporáneas, otros actos de violencia como el terrorismo y los delitos de lesa humanidad y en general todos aquellos que atenten contra la seguridad de los estados y la seguridad humana, por lo que su uso escapa del espectro de los estudios específicos.

Como respuesta a la insatisfacción de las propuestas precedentes, algunos analistas presentan el concepto de las “guerras difusas” como el que mejor describe las guerras contemporáneas; dada la imposibilidad para definir las más específicamente, proponen esta noción general hasta tanto un mejor desarrollo de la disciplina lo permita. El término “difusas” se explica por su flexibilidad; contraponiéndolo a las formas “nítidas”, que serían las tradicionales. Nievas (2006: 57) propone una serie de parámetros para un esbozo teórico; resaltando las diferencias entre ambas formas de la guerra de acuerdo a cada uno de ellos; de entre estos menciona: los bandos que se enfrentan; la espacialidad; la temporalidad; el diseño estratégico; la forma como se decide la victoria; los daños y bajas producidas; el centro del esfuerzo bélico y el armamento utilizado. Varias son las conclusiones que podemos resaltar de su estudio; por ejemplo, en relación con el primer parámetro este autor argumenta que más que un ocaso del estado o una pérdida de su monopolio de la violencia, las “guerras difusas” exhiben una privación del monopolio de la violencia por parte de las FF.AA; de manera que la irrupción de compañías militares privadas contratadas por el estado muestran por el contrario, una tercerización del ejercicio estatal de la violencia y no su pérdida. El estado como forma sigue funcionando, más allá de la presencia de facciones no estatales que combaten con la pretensión de representarlo. En cuanto al segundo parámetro, observa que en las “guerras difusas” el espacio se encuentra en un estado de redefinición; en primer lugar, porque no existe una limitación territorial para las acciones; esto no quiere decir que se desarrollen en cualquier lugar, sino simplemente, que el mapa que se trazan no es el de los estados nacionales; en segundo y como consecuencia del anterior, estamos en presencia de una nueva geografía, dibujada por lo que Yves Lacoste (1990) llama “estados mayores” en donde se entrelazan la figura del estado- nación con las corporaciones, de forma que, los escenarios de conflicto siguen estos trazados. En relación al tiempo de duración, este investigador sostiene que las “guerras difusas” suelen ser transgeneracionales; dado que no existe claridad respecto del momento de su inicio y tampoco el de su finalización, la tendencia es cada vez más pronunciada a la larga duración y a la ausencia de una secuencia ordenada de los combates, de manera que también se

está repensando la idea del “tiempo” para ajustarse a parámetros distintos a los de occidente y que correspondan a las demandas actuales (Nievas, 2006: 59).

Ante la inexistencia de una batalla decisiva, se cuestiona acerca de la naturaleza de la estrategia en las “guerras difusas”; observa que en este tipo de guerras el empleo de la asimetría en el tiempo es central para la victoria; a mayor paso del tiempo, mayor pérdida de legitimidad para la fuerza estatal, mientras que la insurgencia gana legitimidad con el desgaste al enemigo; de manera que, como argumenta Münkler (2004), las fuerzas no estatales utilizan la defensa estratégica no como un momento de la guerra, más bien como la forma permanente de su desarrollo (Nievas, 2006:59). Otro tipo de asimetría que se observa, es en la resolución del conflicto; en las “guerras difusas” ante la ausencia de una fuerza estructurada, la fuerza estatal se plantea el exterminio de las fuerzas insurgentes; lo que implica eliminar o por lo menos, poner fuera de combate, a todos y cada uno de sus integrantes; por el contrario, la principal meta de la fuerza no estatal, es su perduración; de suerte que, el equivalente al aniquilamiento en las guerras interestatales es ahora la del exterminio del enemigo (Nievas, 2006:60); dados estos objetivos, la naturaleza de este tipo de guerras, es ilimitada, no existen medidas para la destrucción y la violencia; por consiguiente, la división entre combatientes y no combatientes se desvanece; el blanco tiende a ser cada vez la población civil y el ambiente se torna predominantemente urbano. Una última consideración relevante que advierte este autor, es que el desarrollo creciente de la tecnología y del poder de destrucción de los ejércitos regulares, dificulta a los más débiles, sean estatales o no, a adoptar las formas tradicionales; de suerte que, la asimetría tecnológica trajo consigo una asimetría de la estrategia, la cual se refuerza según él con una asimetría moral -exhibe un cambio en la morfología de la beligerancia por la integración entre milicianos y población civil-.

No podemos cerrar este aparte, desconociendo una de las propuestas más polémicas e interesantes, cuyo debate se centra en la idea del “riesgo global”; quienes la respaldan sostienen que estamos en presencia de un momento histórico único, en donde compartimos una sociedad de riesgo global; y para otros, partiendo de una perspectiva más extrema, en la “la guerra global“. Este último grupo de analistas interesados en las formas que asumen las guerras en condiciones de intensa globalización, han emprendido un ejercicio de comparación con las anteriores y de sus disimilitudes infieren los puntos de convergencia que se presentan entre estas modalidades de conflictos y la globalización.

Ulrich Beck (2006:330), uno de los seguidores de la primera perspectiva sostiene que estar en riesgo global es la condición humana del siglo XXI; según él, estos riesgos derriban las fronteras nacionales y mezclan lo nativo con lo extranjero; el otro distante se está convirtiendo en el otro inclusivo, no a través de la movilidad sino del riesgo -los riesgos globales refuerzan una democratización involuntaria⁸⁵. Para Beck, la sociedad moderna se ha convertido en una sociedad del riesgo en el sentido de que cada vez está más ocupada debatiendo, previniendo y gestionando los riesgos que ella misma ha producido y su exposición es lo que está reemplazando a la clase como la principal desigualdad de la sociedad moderna; esta desigualdad le permite a los poderosos maximizar los riesgos para los menos poderosos y minimizarlos para ellos mismos; de suerte que, la definición del riesgo se convierte básicamente en un juego de poder. Por otro lado, la sociedad del riesgo reproduce nuevas líneas de conflicto, estas líneas son culturales, según Beck nos enfrentamos a un choque no de civilizaciones como expone Huntington, sino al choque de culturas del riesgo; dada la existencia de religiones y culturas con creencias del riesgo opuestas.

La reflexión principal que realiza este investigador es que las dificultades de la sociedad y de sus instituciones, están en su incapacidad para abordar y conceptualizar el riesgo de la manera adecuada, porque están atrapadas en los conceptos de la primera modernidad, la del estado-nación que actualmente son inapropiados. De manera que, la propuesta para una salida, parte del reemplazo de la *real-politik* en clave nacional, en la que los intereses nacionales deben ser obtenidos a través de medios nacionales, por una *real-politik* cosmopolita, en la que ninguna nación sola puede enfrentar los problemas; de suerte que, a riesgos globales, surjan respuestas globales⁸⁶ (Beck, 2006:347). En este sentido Hugo Fazio (2003:53) comparte con Beck la idea de que la gobernabilidad mundial ya no sea reductible a un canon exclusivo de los estados; por el contrario, y utilizando sus palabras, afirma que lo más importante es que “el interés nacional de los estados los fuerza a desnacionalizarse y a transnacionalizarse, es decir a renunciar a la soberanía para resolver sus problemas nacionales en un mundo globalizado”; de modo que, “la revalorización del estado no significa el resurgimiento del

⁸⁵ “Un riesgo percibido públicamente obliga a comunicarse a quienes no quieren tener nada que ver unos con otros” (Beck, 2006:335).

⁸⁶ En el mismo sentido la UNESCO en su informe sobre el alcance del concepto de seguridad humana en América Latina (2005:33) expresó su preocupación por abordar la agenda de seguridad de la región de una manera cooperativa; señalando que los riesgos y vulnerabilidades que afectan la seguridad de una nación, inciden simultáneamente – en el contexto de la mundialización y la interdependencia – en más de un estado y que por lo tanto no pueden resolverse exclusivamente dentro de sus propias fronteras.

estado nacional sino de los estados transnacionales cooperantes”. Sin embargo, cuando se cuestiona acerca de la compleja relación entre globalización y guerra, Fazio llega a la conclusión que en el momento contemporáneo de intensa globalización⁸⁷, el término “guerra global” debe utilizarse con cierta reserva,⁸⁸ dado que las formas más recientes de conflicto difícilmente pueden inscribirse dentro de una perspectiva global;⁸⁹ de manera que sería más adecuado sostener, según él, que los conflictos tienden a adquirir un perfil globalizante; esto quiere decir que son guerras cuyas motivaciones originales se encuentran localizadas pero que se robustecen y retroalimentan en los intersticios de la globalización; de suerte que, la dimensión de lo global, en estos casos, no opera ni como un propósito ni como un procedimiento deliberado, ni se sustenta en una dimensión planetarizada. De otro lado, quienes emplean la noción de “guerra global” advierten sobre la presencia de una fuerte vinculación entre ambos fenómenos, de manera que los conflictos actuales, más que antes, se encuentran interrelacionados e interconectados en los espacios habilitados por el proceso globalizador y, para

⁸⁷ Este autor realiza una propuesta de periodización del proceso globalizador en diferentes etapas de acuerdo a ciertos patrones; la etapa actual de intensa globalización, cuyos inicios los remonta a finales de la década de los sesenta, la divide a su vez en tres ciclos; el primero de globalización planetaria, abarca los años comprendidos entre fines de la década del sesenta (mayo del 68) e inicios del setenta (fin de la convertibilidad del dólar y primera crisis del petróleo) hasta 1989; en esta fase la globalización se expresó en una dimensión planetaria y se proyectó en nuevas condiciones el predominio de los esquemas tradicionales del ejercicio del poder tanto económico como político. El segundo ciclo representa el de una globalización sincronizada, en él se conjugan las heterogéneas tendencias globalizantes anteriores para ubicarlas dentro de un gran movimiento envolvente; se inicia con la caída del muro de Berlín y culmina con los acontecimientos del 11 de septiembre. El último y vigente, el de una “colisión de las globalizaciones” se caracteriza porque las tendencias que venían desplegándose desde los ciclos anteriores se proyectan todavía en esta fase pero con tres grandes diferencias; la primera consiste en que se ha fragmentado el movimiento envolvente de la globalización, debido a que se han intensificado sus manifestaciones no económicas; de otro lado, diferentes actores han acentuado la tendencia a revertir muchas de las preferencias anteriores, lo que se ha traducido en una merma en el número y en la calidad de las acciones encaminadas a potenciarla, y por último se visualiza un cambio paradigmático que está alterando la balanza entre seguridad y libertad a favor de la primera (Fazio, 2003:49).

⁸⁸ Esto porque al intensificarse la globalización, se producen numerosos entrecruzamientos entre una gama amplia de variables, y estas ya no pueden explicarse en términos de causalidad (exposición de causas y efectos), razón por la cual deben establecerse enlaces diferenciados entre los distintos elementos. Un análisis en términos de resonancia sugiere que por más que podamos establecer a ciencia cierta las causas de los conflictos, de éstas no podemos inferir las consecuencias de los mismos, así como de los resultados tampoco podemos extraer las motivaciones que dieron lugar a esas guerras. En condiciones de intensa globalización no pueden existir explicaciones definitivas o en última instancia. A lo sumo se puede intentar establecer un orden jerárquico de ellas y deducir la lógica de la resonancia entre los distintos elementos (Fazio, 2003:52).

⁸⁹ La guerra contra el terrorismo internacional, por ejemplo, sólo frugalmente puede catalogarse como dentro de este grupo... un análisis más minucioso del problema deja ver que el terrorismo como amenaza planetaria sólo existe de una manera incipiente. Como señala Sartorius (2002:215) “lo que subsiste son múltiples fenómenos terroristas en diferentes partes del planeta que obedecen a causas distintas, con historias diferentes y que, en la mayoría de los casos, no tienen nada que ver unos con otros”....De suerte que, los vasos comunicantes de estos movimientos con la globalización, no son, por tanto, tan sólidos como se pudiera pensar a primera vista. La denuncia de su condición global es parte de un discurso de ciertas elites políticas que ven en ello una coartada que justifica la inclinación de la balanza hacia los temas de seguridad, y establece nuevos limes, pero sobre todo para limitar o re-direccionar la globalización en el ámbito político y de las Relaciones Internacionales (Fazio, 2003:54).

algunos otros, representan la respuesta a la desigualdad con que las poblaciones marginales se enfrentaron a dicho proceso; “las victimas hace tiempo estaban buscando vengadores y justicieros” (Verstryngge, 2005:55). No obstante, si se realizara un análisis partiendo del concepto per sé, se encuentra que para este grupo de autores, la guerra de hoy no obedece a una causa única y originada en la globalización tal como pudiera pensarse a primera vista, pero sí, que gracias a ella, lograron fortalecerse y exhibir patrones comunes que sólo pudieron ser facilitados por dicho proceso. Lo cierto es que, hablar de una guerra global además de alarmante es bastante desmesurado; si bien el contexto favorece que la gran variedad de los conflictos contemporáneos compartan ciertos elementos, es discutible, que su especificidad parta exclusivamente de este contexto; cada conflicto exhibe sus propias particularidades producto de sus condicionantes históricos, sociales, políticos, económicos y culturales y la mayoría de sus causas deben hallarse en las correspondientes necesidades e insatisfacciones locales, con alguna que otra variable sistémica; lo que si podemos afirmar con certeza es que las guerras actuales han desarrollado una nueva geografía en la que no existe limitación territorial para las acciones de sus actores armados; tal es el caso de lo que conocemos como guerra amplia -*Wider War*- o guerra sin fronteras -*War without borders*- en la que el centro de actividades comienza a desplazarse hacia la periferia (en su sentido espacial, no negativo) y en la que existe el peligro de contagio o derrame de sus efectos - “*spillover effects*”- a otras zonas o terceros países, como sucede particularmente en el conflicto colombiano⁹⁰.

Para algunos, la idea de una “guerra global” es solo, por el momento, parte del discurso político de un grupo de líderes que buscan legitimar su intervención en lugares y aspectos fuera de su jurisdicción y competencia; para otros, queda restringida exclusivamente al imaginario de un colectivo pesimista que busca alertar a la humanidad sobre una “mutua destrucción” y que cada día se asemeja más a una campaña de criminología mediática para generar una situación de paranoia en la sociedad (Zaffaroni, 2011).

⁹⁰ *In today's global village there is no such thing as a purely national crisis. Every conflict has spillover effects, ranging from trade disruptions to refugee flows to violent clashes. In the past it was common for nations to believe that promoting conflict in neighboring states could somehow enhance their security, but in the 21st century it has become increasingly obvious that conflicts in one nation constitute a security threat to all who share common borders. Today, it is more often the weakness rather than the strength of states which threatens to disrupt the search for peace and stability (Millett, 2002:155).*

3. Eric De La Maisonneuve y su propuesta de tipología para las formas contemporáneas de la guerra.

Comencemos con resaltar la oportuna y acertada crítica que este investigador realiza a los enfoques analíticos de las nuevas formas de la violencia; nuestro pecado, según él, es intentar comprender y dar respuestas a estas formas partiendo de modelos y remedios anticuados, por esto mismo, inadecuados e inadaptados a la nueva realidad que nos ocupa. Quisiéramos re-pensar la propuesta de categorización que este autor nos plantea y para ello es necesario partir de sus reparos a los otros enfoques, que agrupa en cuatro matrices de entendimiento.

La primera matriz considera la fractura espacial centro-periférica, que tendería a hacer creer que sólo hay conflictos marginales y secundarios en la periferia del mundo pacificado, y que bastaría con extender el centro para apagar esos focos de incendio. Según él, esta tesis no tiene en cuenta la globalización de los fenómenos, ni el contagio de los conflictos, ni el carácter ejemplar de las crisis del estado y de las estructuras sociales. Otra matriz se interesa en la fractura temporal de las tres edades de las guerras, tesis defendida por Alvin Toffler, quien argumenta que se hace la guerra de acuerdo a la época y a la cultura.

Dos otras matrices involucran, una, el retorno a una fractura nacional y al principio de las nacionalidades que no parece completamente aceptable en todos los conflictos actuales; otra, la separación entre grandes sistemas regionales o conjuntos continentales (Europa, Japón Estados Unidos) que se refiere a un mundo calcado del congreso de Viena (1815) y que tampoco parece corresponder a la realidad de los conflictos contemporáneos. La última matriz encara el choque entre las civilizaciones (Huntington) de la que se puede pensar que presenta un interés para una futura y eventual recomposición de la guerra, pero no da cuenta de las realidades guerreras de este fin de siglo (De la Maisonneuve, 1998: 181).

Para De la Maisonneuve estas matrices de entendimiento son insatisfactorias, de manera que propone una revisión de la tipología propuesta por Michael Klare, que menciona siete categorías de conflicto: conflictos regionales, guerras por los recursos naturales, conflictos separatistas, conflictos irrendentistas, luchas étnicas, guerras revolucionarias y las luchas de reivindicación. Estas últimas cinco categorías corresponden a lo que Francois Thual (1995) llama conflictos identitarios. Esta reivindicación de identidades basada en el desorden del mundo, en la debilidad del estado, o en los

desequilibrios demográficos y económicos de las sociedades, parecen como un denominador común para la mayoría de los conflictos actuales. Pero esta tipología no agota todavía la totalidad, hay que extenderlo a los conflictos de orden económico o cultural, que en adelante son de nivel mundial así sean puestos en marcha y alimentados por potencias o por organismos no gubernamentales. Estas dos categorías de conflictos anómicos permite verificar la no adaptación de la estrategia clásica, ya nada en el orden de la guerra se parece a lo que fue. Los otros conflictos le pertenecen a una u otra de las categorías: conflictos de identidad y conflictos de interés y están más o menos sometidos a las fuerzas erráticas e incontrolables de los nuevos poderes, redes transnacionales, bandas criminales, mafias terroristas. Esta simplificación tipológica no debe hacer olvidar la constante de los conflictos modernos que es su gran complejidad. Resulta de hecho de la mezcla permanente, pero variable según las regiones y los intereses en juego, entre lo que se puede llamar los factores dominantes y los factores determinantes, distinción tomada por Francois Thual del filósofo Louis Althusser. Los factores dominantes en los conflictos de identidad son de orden religioso, étnico, y nacional. Se combina según las circunstancias, con los factores determinantes, globalmente, los de la crisis y de los desequilibrios estructurales que son de orden político, económico, demográfico y cultural. Todos estos elementos están conectados entre ellos por los factores mundiales modernos que son las redes, las diásporas, los medios de comunicaciones, las organizaciones no gubernamentales diversas etc (De la Maisonneuve 1998:184).

De modo que llegamos, a partir de dos grandes categorías de conflictos –conflictos de identidad y de interés- a múltiples combinaciones posibles según las tres series de factores descriptos anteriormente; hay que tener en cuenta en tal tipo de análisis, las fracturas que simbolizan al mismo tiempo las cicatrices de la historia y las heridas del mundo moderno: límites de imperios, de religiones, brecha del desarrollo económico y tecnológico entre el Norte y el Sur, corrientes contrarias entre el este y el oeste, que determinan otros tantos conflictos particulares. Entonces esta tipología tiene en cuenta cuatro parámetros esenciales: los factores dominantes, los factores determinantes, los factores mundiales y la situación con respecto a las grandes líneas de fractura. Pero al lado de estos conflictos, también existen, según De la Maisonneuve, las luchas planetarias de la globalización; estas luchas ya no tienen como objeto la conquista de nuevos territorios; lo que están en juego es el acceso a la riqueza y la apropiación de partes de mercado y corresponden bien al mundo actual donde no hay enemigo designado, sino una multitud de socios que según la circunstancia se convierten en aliados y otras en

competidores. La manera de crear riquezas y la manera de hacer la guerra están indisolublemente ligadas.

Para nosotros esta tipología resulta, en principio, suficientemente explicativa de la naturaleza extensa de los conflictos modernos; sin embargo, una revisión más en detalle nos permite realizar dos observaciones; en primer lugar que deja un espacio vacío para la comprensión de otras formas de conflictos presentes en nuestra realidad; hablamos de conflictos por los valores -cosmovisiones, ideologías-, por los medios y por los atributos; en segundo lugar, esta tipología no corresponde de manera exclusiva –si profusa⁹¹- con la naturaleza de la violencia de nuestra época; realidades de periodos históricos anteriores a la contemporaneidad evidenciaron la presencia de estas dos formas de conflictos; si analizamos, por ejemplo, el planteamiento que sugiere que los actuales conflictos surgen en un contexto único de zonas de anarquía, nos encontramos con un origen previo; de suerte que, este contexto de estados erosionados o desmoronados fue el escenario de conflictos pasados e incluso, para algunos, propiciaron su surgimiento (Verstrynge, 2005:45); sin embargo, demostrar que la validez explicativa de estas categorías es limitada, no impide que podamos observar una mejor comprensión cuando se trata de su interacción con los factores dominantes y los factores determinantes, además de advertir cierta novedad en esta propuesta. Lo cierto es que, nos encontramos en un momento único en el que globalización y fragmentación hacen lo propio, para que sociedades imbuidas por el sentimiento de frustración⁹² que traen la desigualdad y la exclusión, empleen la violencia como único mecanismo para modificar el status quo, en la búsqueda por la satisfacción de sus necesidades vitales; sin duda, de este espectacular contexto y de los factores que lo determinan surgen una multiplicidad de formas de conflictos que complejizan nuestra realidad contemporánea.

Pero, más allá del debate acerca de la validez analítica de cada uno de estos conceptos, categorías y tipologías, está el de la acuciante materialidad de la violencia de nuestros días; por ello, es necesario dar todo un panorama a su realidad, con independencia de la problemática teórica que intenta comprenderlos; demos paso entonces a esta difícil tarea.

⁹¹ Porque representan la principal forma de manifestación de las “nuevas guerras”, exhibiendo una fuerte proliferación hacia fines de la guerra fría cuando rápidamente escalaron horizontal y verticalmente. Hablamos de escalada vertical en relación con un incremento en la magnitud e intensidad de la violencia empleada, en términos de destrucción material y muerte; los límites que se violan son de naturaleza legal y social. La escalada horizontal, porque se hace referencia a la expansión de las fronteras geográficas de un conflicto; los límites que se violan son de naturaleza territorial (Bartolomé, 2006:236).

⁹² Como expresa De la Maisonneuve (1998:20) “la desesperanza de hombres y mujeres que, no teniendo nada que ganar con la observancia del acuerdo contractual con el estado, no tendrían tampoco nada que perder con su rescisión”.

4. De las “viejas” a las “nuevas” guerras: un espacio para la reflexión.

Sin querer caer en el defecto de lo reiterativo, debemos aclarar en principio y sentar postura respecto de nuestra visión acerca del apelativo de “nuevas” para las guerras de hoy. Como bien quedo plasmado en el inicio de este capítulo, estamos seguros que la guerra por definición es una, no obstante existan diversas formas de su manifestación, las cuales varían de acuerdo a los escenarios y a los acontecimientos históricos. Siendo que persisten elementos de las “viejas” en las guerras de hoy, en conjunto con otros que son característicos de nuestro tiempo, debemos rescatar la singular presencia de ciertas formas de conflicto que por su espectacularidad, frecuencia -especialmente a partir de la postguerra fría- y por compartir ciertos patrones merecen ser tratados en conjunto, salvando las diferencias de contexto a que haya lugar, y que hemos querido designar como “guerras de la contemporaneidad”, en alusión a lo que en general otros autores suelen denominar como “nuevas guerras”; Sin embargo, antes de dar paso a esta reflexión, queremos intentar resolver, en parte, el interrogante acerca de la validez de esta distinción, para luego si ocuparnos del análisis de los aspectos que consideramos representan un punto de ruptura.

Mary Kaldor (2006) en su investigación sobre lo que denomina “viejas” y “nuevas” guerras⁹³, realiza una distinción entre ambas tomando cuatro niveles de análisis: los objetivos, los actores, el apoyo popular y el tipo de violencia; iniciemos con el primero de ellos. Según Kaldor (2006:12) las “nuevas” guerras a diferencia de las “viejas” persiguen objetivos políticos particularistas -de grupo, etnia- y excluyentes; en contraste, las “viejas” pretendían objetivos de geopolítica, con un proyecto político incluyente y universalista. Esta conclusión se advierte cuando señala que las guerras contemporáneas cimientan nuevas identidades sectarias⁹⁴ (religiosas, étnicas o tribales) que socavan el sentido de una comunidad política compartida, de hecho afirma que este puede ser el propósito de las

⁹³ Otros analistas consideran que, con excepción de la *infowar*, las llamadas “nuevas guerras” y las “nuevas amenazas” en realidad ninguna de ellas lo es; lo que ocurre, es que cualquiera de ellas aparece como novedosa si quien las analiza lo hace desde los rígidos parámetros del modelo Westfalia; lo que sí es novedoso –exclusivamente en el caso de las consideradas “nuevas amenazas”- es su jerarquía dentro de la agenda de seguridad internacional, en términos comparativos con épocas anteriores de predominio conceptual estadocéntrico, como también lo son sus formas de manifestación a la luz del proceso de globalización y de la revolución tecnológica iniciada a fines de la década del 80 (Bartolomé, 2006:2).

⁹⁴ Sin embargo, buena parte de su justificativo viene de la propia intensificación de la globalización, tal como se expresa en la actualidad, ya que no se fundamenta en torno a una mayor homogeneidad y compactación mundial, sino en una mayor afirmación de las identidades particulares. La mayor culturización de la vida en las sociedades modernas demuestra que mientras más abstracto se vuelve el poder de los flujos globales -capital, tecnología, información- más concretamente se afirma la experiencia compartida en el territorio, en la historia, en la lengua, en la religión y, también, en la etnia (Fazio, 2003:54).

mismas y que incluso exacerban la desintegración del estado; a diferencia de esto, las guerras del pasado estaban ligadas a la emergencia del moderno estado-nación y tenían como objetivo afianzarlo, y para ello el proyecto de una comunidad política era bastante útil. En el mismo sentido, autores como Waldmann (1999:43) sostienen que, mientras las guerras pasadas se dirigían a la toma y transformación del poder estatal y obtenían como resultado la centralización del mismo; las de las últimas dos décadas más bien dan impulso a las fuerzas centrifugas que lo socavan, ya que proporcionan a los otros actores -en alusión a los señores de la guerra- un poder con el que estos aspiran a la fragmentación de la autoridad del estado. En contraste, otros investigadores sugieren que el cambio en los objetivos se observa mejor en su misma naturaleza; las viejas guerras fueron motivadas por una clara articulación de ideologías y de objetivos políticos, considerados nobles, como el cambio social y la “justicia”. Por el contrario, las “nuevas” guerras son criminales y están impulsadas por la simple ganancia privada, la codicia, el botín y para otros, por la depredación⁹⁵; objetivos que se reducen a poco más del beneficio privado simple. Muchos de estos autores sostienen, como lo hace por ejemplo Enzensberger (1994), que la violencia ha sido liberada de la ideología⁹⁶ y que los combatientes tienen una incapacidad innata para pensar y actuar en términos de pasado y futuro, llegando incluso a considerar que carecen de un propósito y por lo tanto no tienen necesidad alguna de legitimar sus acciones. Otra perspectiva sostiene que esto ocurre, porque en las “nuevas” guerras la distinción entre actividad lucrativa y uso abierto de la fuerza, desarrollado durante la nacionalización de la guerra, se ha erosionado hasta desaparecer, dando paso al viejo axioma que la guerra se alimenta de la guerra (Münkler, 2004).

⁹⁵ Entendida como el uso de la fuerza para arrebatar bienes o dinero a sus legítimos dueños. La factibilidad de la depredación, según los defensores de la teoría económica del conflicto, es lo que determina los riesgos de que éste surja. La depredación puede ser un lamentable imperativo en el camino a la presunta justicia o poder, pero lo decisivo son las condiciones que permiten la depredación. Si se arguye que la depredación es el motivo del conflicto o que simplemente lo posibilita, por ambas vías se llega a la misma conclusión: la rebelión no tiene relación con circunstancias objetivas de descontento, en tanto que es causada por la factibilidad de la depredación; Según ellos, en realidad no importa si los rebeldes encuentran motivo en la codicia, las ansias de poder o el descontento, por cuanto lo que da pie al conflicto es la factibilidad de la depredación. De hecho, los economistas otorgan poco crédito a las explicaciones que las personas dan de su comportamiento y prefieren trabajar basándose en la "preferencia revelada": las personas revelan gradualmente su verdadera motivación mediante sus acciones, aunque quieran ocultarse a sí mismas la dolorosa verdad. Los cabecillas rebeldes pueden llegar a creerse casi siempre su propia propaganda, pero si sus palabras son desmentidas por sus actos, entonces las palabras tienen muy poco poder de explicación (Collier, 2006: 3).

⁹⁶ Sin embargo numerosos estudios llevan a pensar según Kalyvas (2001:108) que las motivaciones de los hombres en combate son por lo general derivadas más que de consideraciones ideológicas, de presiones de los grupos y que implican procesos como: la relación con sus compañeros; el respeto de sus líderes; la preocupación por su propia reputación y, la necesidad de contribuir al éxito del grupo.

Los argumentos⁹⁷ en contra de estos supuestos se basan en primer lugar, en que el concepto de saqueo es analíticamente problemático porque no está claro si se refiere a las causas de la guerra o a las motivaciones de los combatientes (o a ambos). El primer problema está en la dirección de la causalidad, dado que nos vemos enfrentarnos a dos interrogantes; ¿se hace la guerra para saquear? o ¿se necesita del botín para hacer la guerra?; si este último es el caso, entonces el saqueo puede ser diferente de la práctica aceptada de "impuestos revolucionarios"; en segundo lugar, no siempre está claro quienes pretenden el botín, si son las élites, las milicias autónomas o los campesinos armados; y en tercero, los vínculos entre el saqueo y los conflictos son complejos y fluidos (Kalyvas, 2001:103). Por último es necesario considerar, que existen serios problemas empíricos. La relevancia de estos indicadores puede plantearnos importantes cuestiones de validez interna, más allá de no abordar los problemas de la causalidad. Por otro lado, cabe rescatar también, que el saqueo ha sido una práctica recurrente de las guerras civiles, incluyendo la mayoría de las guerras ideológicas como la Revolución China y Rusa, y las rebeliones anticoloniales como la de Indonesia en la década del 40 (Kalyvas, 2001:103). En resumen, considerar por ejemplo que la guerra civil en Sierra Leona es principalmente una lucha por los diamantes es a todas luces una burda simplificación; además debemos tener en cuenta que otros conflictos, como el de Colombia, Somalia y Sudán, son mucho menos susceptibles a esto; así mismo debemos considerar que las motivaciones ideológicas no son siempre visibles para los observadores -académicos y mediáticos-, quienes en la mayoría de los casos se guían por patrones "occidentales" y en muchos otros, tienen una retrospectiva de sobrevaloración de las consideraciones ideológicas de las viejas guerras⁹⁸; además de un fuerte deseo por lavar la imagen adquirida de las guerras pasadas intentando despojar de propósitos a los actores de las guerras de hoy.

⁹⁷ El investigador y profesor de la Universidad de Yale, Stathis N. Kalyvas (2001), es quién realiza en su trabajo titulado "New" and "Old" Civil Wars, a valid distinction?, una crítica abierta a la propuesta de Mary Kaldor de diferenciar entre lo que considera las "nuevas" y las "viejas" guerras, a través del debate en cada uno de los cuatro niveles de análisis que ella propone; de manera que parte del desarrollo de este apartado rescata los argumentos que él desarrolla para sustentar dicha crítica. Consecuentemente, debemos tener cuenta que en su estudio, Kalyvas aborda específicamente la problemática de las guerras civiles -por ellas entendemos intraestatales y no interestatales-, tras una especie de categorización y clasificación de éstas, en tres tipos: guerras convencionales, guerras irregulares y guerras simétricas no convencionales; siendo estos dos últimos tipos los que estima han predominado en el escenario en las recientes décadas. Esta distinción es importante, porque si bien a lo largo de este capítulo nos hemos referido a la guerra en general, sin detenernos en una forma específica; lo cierto es que, con posterioridad a la segunda guerra mundial han predominado los conflictos intraestatales y es en general a ellos, a los que Kaldor considera como "nuevas guerras", dado que escenifican patrones diferentes de los observados en las "viejas" guerras.

⁹⁸ Según Kalyvas (2001:105): *The handy presence of coherent conceptual categories along the familiar left-right axis, which blinded casual observers to the complexity and messiness of civil wars, appears to have led to a significant overstatement of the ideological content of old civil wars via unwarranted inferences from the elite to the mass level. In this*

La irrupción en el escenario de las “nuevas” guerras de otros actores diferentes del estado y de las guerrillas que protagonizaron los conflictos del pasado reciente, constituye según Kaldor (2006) un cambio en el segundo nivel de análisis⁹⁹; estos nuevos actores están representados en la figura de los paramilitares, los grupos de autodefensa, los mercenarios y las mafias, en quienes se desdibujan, en buena medida, los objetivos de la lucha. Según ella, las de hoy, son guerras libradas por redes de actores estatales y no estatales, a menudo sin uniformes, a veces portando símbolos reconocibles como cruces o gafas de sol *Ray Ban* al modo de las milicias croatas y bosnias.

Una característica particular que se observa en estos actores, es el de su desprofesionalización; una de sus causas puede encontrarse en la naturaleza intrínseca de estos conflictos, ya que como la mayoría de ellos se desencadenan en el interior de los estados, involucran directamente a las poblaciones que son atacadas y llevadas a tomar partido, de forma que las guerras civiles se convierten en guerras de civiles (De La Maisonneuve, 1998). Pero al lado de estos “nuevos” actores, también se encuentran otros cuya interacción en el conflicto es producto del actual momento de intensa globalización; hablamos de actores mundiales e internacionales como los medios de comunicación e información¹⁰⁰, los organismos internacionales¹⁰¹ -Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias- y las potencias, sin los cuales las luchas de identidad y las disputas intestinas estarían destinadas a una total indiferencia (De La Maisonneuve, 1998: 191); además el carácter contagioso¹⁰² de estos conflictos motiva la participación de la comunidad internacional y las potencias quienes deben intervenir para asegurar sus intereses, y en el primero de los casos, los de las poblaciones involucradas.

regard, the end of the cold war seems to have caused the demise of the conceptual categories used to interpret civil wars rather than a decline in the ideological motivations of civil wars at the mass level. Ironically, detailed research about these wars conducted years later tends to be ignored by analysts of contemporary civil wars who keep relying on the flawed depictions produced when the old civil wars were ongoing.

⁹⁹ En el ámbito de la seguridad internacional la transnacionalidad provocó una flexibilización de la rígida concepción según la cual el Estado era el único actor y su vez, la erosión de la idea según la cual las cuestiones de seguridad sólo se planteaban, en el plano internacional, en términos interestatales.

¹⁰⁰ La conexión mediática sólo basta para colocar un fenómeno en primera fila de la actualidad, transformarlo en acontecimiento y desatar una reacción mundial (De La Maisonneuve, 1998:190).

¹⁰¹ Cuya interacción en el conflicto ya sea para la consecución y mantenimiento de la paz, o en la limitación de los daños a las poblaciones involucradas, trae como consecuencia un fortalecimiento de los bandos, al proveerlos de financiamiento con el pago de sus tributos; Por otro lado, en muchas ocasiones son también el primer y único punto de información, observación y mediación, ya que son los primeros observadores internacionales en llegar a las zonas de combate.

¹⁰² El riesgo de contagio no es esencialmente geográfico, se encuentra en las conexiones que estos conflictos mantienen entre ellos en las redes internacionales del crimen (De La Maisonneuve, 1998:191).

La crítica a este supuesto es, que el involucramiento de este tipo de actores en la guerra, no es nuevo; se trata más bien de un retorno a la privatización de la guerra, es decir a las formas como se libraron entre los siglos XIV y XVII, en las que hubo una alianza estrecha entre mercenarios y bandidos (Münkler, 2004). Además del cuestionamiento al carácter peyorativo con el que a veces se les considera a los *Warlords*, estimándolos como simples bandidos, cuando las más de las veces cumplen funciones de orden al ser dueños de un área en particular en virtud de su capacidad para hacer la guerra (Kalyvas, 2001:106). Con todo, hay que guardarse de realizar una generalización precipitada en este último aspecto, ya que situaciones particulares ejemplifican que hay señores de la guerra muy diferentes; aquellos con territorio propio y aquellos que circulan de un lugar a otro con su séquito; algunos que disponen de sus propios recursos –materias primas, drogas, etc.- y otros que viven del comercio, los tributos y los derechos de protección; algunos a los que la población local considera una amenaza y una carga, y otros que disfrutan de una amplia aceptación¹⁰³ (Waldmann, 1999:42).

En el tercer nivel de análisis, esta investigadora observa una alteración en el grado de apoyo popular en las “nuevas” guerras en relación a las “viejas”; según ella, estas últimas gozaban, por lo menos para el bando rebelde, de una base de apoyo considerable; en contraste, en las “nuevas” los actores políticos no tienen ningún tipo de apoyo; en su argumento Kaldor (2006:14) afirma, que si consideramos por ejemplo, que las guerras de guerrillas -al menos en la teoría articulada por Mao Tse-tung o el Che Guevara- tenían como objetivo capturar los corazones y las mentes y por el contrario, como en las “nuevas” los rebeldes toman de las técnicas de contrainsurgencia, la desestabilización, y la dirigen a sembrar el miedo y el odio al interior de la sociedad, nos encontramos con una clara distinción entre ambas. En el mismo sentido Nordstrom (1992: 271) describe a uno de los grupos insurgentes de Mozambique como "un movimiento rebelde particularmente letal que no tiene prácticamente ninguna ideología ni apoyo popular. En contraste, Kalyvas (2001:109) propone que en este nivel de análisis la distinción entre “viejas” y “nuevas” guerras es mucho más sutil; en primera medida, porque la percepción de que las rebeliones en las viejas guerras civiles mantenían una base

¹⁰³ A pesar de estas diferencias, Waldmann (1999:42) sostiene que hay algunos rasgos distintivos recurrentes; primero, los *warlords* sólo pueden poner pie allí donde las estructuras estatales son tan quebradizas que se produce un vacío de poder reconocido generalmente; segundo, el *warlord* surge de la guerra y vive de la guerra, esto es, las guerras, desde su punto de vista, no son ningún medio para un fin específico sino que son un fin en sí mismas. De ello resulta, y este sería un tercer punto, que los *warlords* no están interesados seriamente en la paz sino que, al contrario, necesitan prolongar el estado de inseguridad y de guerra. Finalmente, por lo que se refiere al estado, no ocupa en el pensamiento y la acción de los *warlords* ese lugar central que si le corresponde en las guerras de la modernidad.

amplia de apoyo popular ha sido cuestionada en varias oportunidades en investigaciones específicas; por ejemplo, la idea de que las rebeliones de izquierda en América Latina se basaban en el consenso general y en la participación popular es cuestionada cuando la evidencia empírica demuestra que la población civil fue sometida a serios desplazamientos masivos; de manera que, el apoyo popular a menudo se logró por medio de la coacción y la violencia a lo largo de las líneas de parentesco y localidad; por ende, no era puramente consensual, inmutable, fijo y sobre todo ideológico; en segundo lugar, gracias a que el significado de las rebeliones es a menudo articulado por las élites en el lenguaje de las divisiones nacionales, muchos observadores interpretan erróneamente los códigos como si realmente movilizaran el apoyo popular a lo largo de estas divisiones. Del mismo modo también es cuestionable el argumento que pretende mostrar a las guerras actuales como despojadas de una base de apoyo local –por lo menos sectorizada- cuando la evidencia empírica demuestra lo contrario en varios conflictos del tercer mundo, más específicamente en el de Colombia.

En el análisis de Kaldor, así como en el de muchos otros autores, el cambio más alarmante que exhiben las “nuevas” guerras, se encuentra en la forma indiscriminada de la violencia que encarnan, y que se advierte cuando las fronteras entre violencia legítima y criminal y entre combatientes y no combatientes se difuminan¹⁰⁴; para nosotros, esta deshumanización¹⁰⁵ en las guerras también se ve reforzada por otros factores, esta vez intrínsecos a las sociedades; si bien no podemos concluir que los

¹⁰⁴Esta línea de separación entre soldado y civil se ha ido borrando paulatinamente. El inicio de este proceso, lo marcaron las guerras de guerrillas y partisanas, ya que a las tropas regulares les era imposible distinguir entre un civil inofensivo y un combatiente camuflado de civil. Pero el proceso no se detuvo aquí. En las últimas guerras de África y de zonas de la antigua Unión Soviética se da un deslizamiento de simple ciudadano a combatiente ocasional; de éste a soldado regular o miliciano o guerrillero, y de este, a su vez, a bandido o terrorista...la relativización de tales distinciones tiene mucho que ver con el cambio de estatus y papel de los combatientes (Waldmann, 1999:40); por ello, parte de la explicación a este fenómeno proviene de la singular importancia que se le atribuye a la población civil en las “nuevas” guerras, llegando a considerársela como su centro de gravedad; este alcance se da en primer lugar, porque representa una fuente considerable de reclutas así como de recursos y en segundo, porque en este nuevo escenario constituye la base de la inteligencia; sin embargo su función más importante es la de servir de blanco de las acciones, con el objetivo de socavar los lazos morales y propiciar la fricción interna de la nación agresora para restarle cohesión política (Nievas, 2006). En resumen, si antes las guerras se peleaban “entre” la población, las de hoy son guerras en las que se combate “como” población; fenómeno conocido por algunos autores como traslapamiento, es decir de imbricación entre población civil, combatientes y sistema de apoyo; de suerte que se hace difícil la tarea de catalogar y diferenciar entre combatiente y no combatiente y por ende de aplicar las normas de Derecho Internacional. Es por esto que, como el foco se desplaza desde el estado a las personas, la cuestión medular que se plantean académicos y Organizaciones Internacionales es la de la protección de las personas, los pueblos y las comunidades mas allá de la mera circunstancia estatal; de manera que en este contexto, surge la propuesta del concepto de seguridad humana como articulador e integrador de los nuevos problemas y condicionantes de la seguridad en el siglo XXI.

¹⁰⁵ En su sentido literal; es decir, en aquel en el que se priva de las características humanas a un individuo y no, en el que otros autores le atribuyen, y que se refiere a la menor participación del hombre en el campo de batalla como consecuencia de los avances tecnológicos.

valores de las sociedades heroicas¹⁰⁶ promueven esta deshumanización-hacerlo sería caer en la peor de las simplificaciones- lo cierto es que esta cosmovisión reproduce formas que la expresan significativamente. Sin límites y sin reglas¹⁰⁷, la guerra se libera de todas las convenciones y códigos de buena conducta; esto nos lleva en el camino hacia una totalización, ya que nadie puede ser la excepción¹⁰⁸ (De La Maisonneuve, 1998). Sin embargo, para autores como Kalyvas (2001:113), la percepción de que la violencia en las “viejas guerras” es disciplinada, limitada, y comprensible y la visión de que la violencia en las “nuevas” es sin sentido, gratuita y sin control, no encuentra apoyo en la evidencia disponible; más bien se trata del producto de nuestra propia visión euro-centrista de los fenómenos, que nos lleva a percibir una mayor crueldad en las “nuevas” guerras; aunado a lo que podría considerarse una mayor y más amplia exhibición de la violencia en nuestro tiempo, gracias al trabajo de los medios de comunicación y de las organizaciones protectoras de los Derechos Humanos que la ponen en primer lugar de la agenda de los asuntos mundiales. Argumentos que refuerzan esta tesis los podemos ubicar en el trabajo realizado por Peter Waldmann (1999:30) cuando se da a la tarea de realizar aproximaciones al concepto de guerra civil; según este autor, el *topos* de la especial crueldad y brutalidad con que se dirimen estas guerras puede remontarse hasta la antigüedad; basta con recordar las pérfidas prácticas de la violencia presentes en la guerra civil estadounidense, en la guerra civil española y en la más reciente guerra de Bosnia Herzegovina; no obstante, también advierte que lo que hoy en día predomina es la tendencia a la descomposición y a la destrucción sin límites, el principio de *anything goes* como método de guerra; esta tendencia, de acuerdo con él, es mucho más funesta, porque invita, e incluso obliga formalmente, a la imitación. Sin embargo, lo que si advierte Kalyvas en este punto, es la presencia de una distinción más que en las formas de la violencia, en sus propósitos; ya que según él, en las guerras irregulares, la violencia es utilizada para desmoralizar a la población, no siendo así en las guerras convencionales que primaron en el pasado reciente.

¹⁰⁶ Están preparadas para encarnar el sacrificio, en contraposición con las sociedades pos-heroicas, en las que el máximo valor es el de la preservación de la vida humana, y con ella la multiplicación e intensificación de sentimientos individuales de bienestar (Münkler, 2004: 3).

¹⁰⁷ G. Elwert (1995) ha llamado a estos escenarios bélicos actuales “espacios de violencia abierta”; esto es, espacios en los que la sola violencia dicta los acontecimientos, siguiendo en todo caso rutinas adquiridas, pero en absoluto coartada por ningún código de reglas.

¹⁰⁸ El porcentaje de bajas civiles ha ido aumentando considerablemente; si en la Primera Guerra Mundial éste correspondía a un 20 % luego paso a representar un 50% en la Segunda, hasta llegar a un 80% en los conflictos en este último medio siglo para un total de 150 (De La Maisonneuve, 1998:186).

En resumen, los argumentos de Kalyvas nos llevan a pensar acerca de la validez intrínseca de la distinción entre “viejas” y “nuevas” guerras, dado que no encuentra evidencia empírica que la soporte; no obstante, su esfuerzo nos abre el camino para un futuro análisis a través de la selección de sólidas categorías conceptuales y de indicadores empíricos verificables generados en procesos de investigación analítica y empírica paralelos¹⁰⁹ -trabajo que excede nuestros propósitos-. El justificativo de este tipo de propuestas, Kalyvas (2001:116) lo encuentra en el hecho de que a menudo es pasado por alto que el fin de la guerra fría afectó decisivamente la manera como las guerras civiles son interpretadas y codificadas por los participantes y observadores; de suerte que, al eliminarse las categorías y los dispositivos de clasificación, el fin de la guerra fría dio lugar a una exageración de los aspectos criminales de las guerras civiles y a un concomitante abandono de sus múltiples aspectos políticos; según él, es más probable que su despoltización y criminalización sean atribuibles más a la desaparición de estas categorías conceptuales generadas por la guerra fría que al fin de la guerra fría *per sé*.

Del examen del debate entre estos dos investigadores, así como del análisis de otros factores, podemos rescatar a manera de resumen, la presencia de características particulares en la forma de los conflictos actuales¹¹⁰; debemos advertir, en primera instancia, que existe en el escenario de la violencia un desplazamiento de las guerras convencionales interestatales –que predominaron hasta entrada la mitad del siglo XX- a la forma de las guerras intraestatales. Sin menoscabo de los elevadísimos índices de conflictividad registrados durante el siglo XX, las tendencias sugieren que desde el siglo XVI existe un paulatino abandono del empleo de la fuerza para dirimir conflictos interestatales, sea entre grandes poderes, como entre éstos y otros estados con menores capacidades. Contrario a ello, durante el primer decenio de la post guerra fría se registraron 108 conflictos armados en 73 lugares diferentes del

¹⁰⁹ Esto corresponde con la propuesta que este investigador nos presenta para el estudio de las guerras civiles en particular; Según él, un resultado concluyente se logra con una observación atenta, continuada, sistemática y a largo plazo, en conjunto con una exploración de los archivos, pero sin que la importancia de la investigación histórica sea exagerada (Kalyvas, 2001:118).

¹¹⁰ Con preferencia a las dos categorías de conflictos con mayor protagonismo en las últimas décadas: la guerra civil irregular y la guerra simétrica no convencional; en la primera se enfrentan el estado vs fuerzas irregulares y se caracteriza por la asimetría entre los combatientes, por el empleo de la sorpresa y de la emboscada como tácticas principales y por no existir frentes de batalla claros y definidos. La guerra simétrica no convencional, surge en el contexto del colapso del estado, en donde diferentes grupos irregulares con similitud de fuerzas se enfrentan para controlar los recursos materiales y de poder así como el territorio de un estado (Kalyvas, 2001: 108). Estas dos tipologías de conflictos pueden incluir la variante transnacional; esto es, referida a aquellos casos en los que los límites fijados por los estados ya no son determinantes, de manera que traspasan las fronteras nacionales e involucran el territorio de otro u otros estados.

planeta, cubriendo todas las formas de intensidad; de ellos, 92 fueron intraestatales, aunque con algún tipo de participación extranjera, y los 7 restantes fueron interestatales. No obstante ser una tendencia que vino a desplegarse desde el siglo XIX, en las últimas décadas inicio un proceso de aceleración hasta registrar más del 90% de los conflictos existentes;¹¹¹ esto demuestra que, los niveles de conflictividad internacionales no sólo no parecen haber disminuido con el fin de la Guerra Fría, sino que se han incrementado y difundido horizontalmente a cada rincón del planeta (Bartolomé, 2006: 226).

Pero, más allá del éxito – en términos cuantitativos- de una forma de conflicto respecto de otra¹¹², el estado actual de la violencia exhibe otras transformaciones, importantes y necesarias de considerar para comprender la esencia de las “guerras de la contemporaneidad”. En primer lugar debemos advertir tal como lo propone Mark Duffield en *Global Governance and The New Wars* (2001) sobre un cambio tanto en sus niveles –mayor escalada- como en su naturaleza, asociados principalmente, a un proceso de transformación social¹¹³ que se manifiesta en la emergencia de nuevas formas de autoridad y zonas alternativas de regulación; así entonces, como las fronteras entre legalidad e ilegalidad¹¹⁴ se han desdibujado, de la misma manera, los límites que separaban la guerra de la paz; de forma que sus condiciones son relativas y no absolutas como otrora; puede decirse por lo tanto, que existen muchas similitudes entre ambos estados y a su vez, que nuestra realidad exhibe en simultáneo la guerra y la paz; esto nos permite entender como la violencia en las “guerras de la contemporaneidad” se propaga y penetra en todos los ámbitos de la vida social. En muchos aspectos, las nuevas guerras

¹¹¹ De todos modos, ni el incremento cuantitativo de los conflictos armados intraestatales, ni su creciente participación en el universo de conflictos armados existentes, son notas exclusivas del fin de la bipolaridad. Una mirada atenta confirma que, en este campo, asistimos a la aceleración de una tendencia iniciada en el siglo XIX; esa centuria mostró un promedio de 18 conflictos armados por década, 65% de los cuales eran intraestatales. En el siglo recientemente concluido, ese promedio ascendió a 27 casos por década, aunque varió su composición cualitativa: estos representaron el 80% de los eventos en los años 70, llegaron al 90% en los 80 y oscilaron entre ese porcentaje y un virtual 100 % en los 90 (Bartolomé, 2006:227).

¹¹² Este éxito se lo atribuye Münkler (2004:5) a dos aspectos decisivos: la habilidad en financiarlas con los flujos de bienes y capitales generados por la mundialización y el hecho de que son poco costosas.

¹¹³ Otros autores van más allá y plantean no una transformación, sino una fragmentación al interior de la sociedad, la cual fomenta la aparición –o radicalización- de grupos subculturales, entendidos como aquellos sectores sociales con tendencia a formar sus propias normas y valores, que se aíslan a menudo del resto de la sociedad y acentúan de ese modo su tendencia al particularismo y a la interpretación parcial de la realidad, lo que ahonda más la fragmentación social; para Bartolomé (2006:227) este escenario, denota *per sé*, la existencia de niveles considerables de anomia social - debilitamiento de los mecanismos de control normativos e institucionales, de valores tradicionales y de pautas de conducta social (Waldmann: 1982:243)- o lo que es básicamente lo mismo, pero a la inversa, un bajo grado de institucionalidad –*governance*-.

¹¹⁴ Así como las fronteras, que antes eran más o menos evidentes entre la guerra en sentido convencional, el crimen organizado y las violaciones a gran escala de los derechos humanos (Kaldor, 2001:24).

aparecen, como una aceleración o ampliación de las relaciones internas y las contradicciones que han configurado la paz formal (Duffield, 2001:14).

Este proceso de transformación social se vio alimentado a su vez, por la interacción de dos movimientos: la fragmentación y la globalización; el shock del progreso y el miedo del futuro favorecieron el surgimiento de dos tipos de conflicto que dominan nuestro mundo: los que son provocados por la desintegración de las sociedades o de las naciones y que se traducen a menudo en un retroceso hacia estructuras de identidad del pasado; y los que se deben a la inadaptación de las culturas y de los pueblos a la aceleración de las evoluciones y que se expresan con una resistencia a la invasión del modelo occidental (De La Maisonneuve, 1998: 188). Estas tendencias permiten explicar cómo en la actualidad grandes sectores de la población podrían pensar que su única oportunidad sería librar guerras y salir vencedoras de ellas; de allí que el empleo de la fuerza para alcanzar un futuro mejor se convertirá en el elemento clave de su racionamiento político (Münkler, 2004:6). Otro puente bastante sólido entre las guerras y la globalización se expresa en su dimensión privada; sin duda, los nuevos conflictos potencian al máximo dicha dimensión tanto en lo que respecta a la iniciativa, la organización, así como a su misma ejecución; en buena parte, es resultado de la penetración de la lógica del mercado en el desarrollo de los actuales conflictos (Fazio, 2003:45).

Merced a éste “nuevo” contexto, hoy la guerra, por definición, se construye a nivel internacional; si bien podemos hablar de las guerras internas, estas se establecen y retroalimentan en el vasto ámbito mundial; de manera que, una parte considerable de la guerra y del desarrollo post-conflicto tienen lugar a lo largo de las líneas extra-estatales; por ende la guerra y la paz, se desarrollan tanto de acuerdo a estas realidades extra-estatales como a las de los estatales base (Nordstrom, 2001: 2). De esta manera, la internacionalización de los conflictos tiene una influencia importante en cómo los estados relativos de la guerra y la paz se desarrollan e interactúan.

Partiendo de la propuesta de De La Maisonneuve (1998), podemos observar también que las guerras contemporáneas responden efectivamente a las reglas de las tres D: deslocalización, deslegitimación y desprofesionalización. Los conflictos están deslocalizados en dos sentidos: del centro a la periferia del mundo y de las zonas rurales a los grandes centros urbanos, porque es allí en donde se concentran las poblaciones; las batallas modernas tienen todas nombres de ciudades y están situadas

fuera de Europa, que fuera por siglos el teatro de la mayoría de las guerras. Los conflictos se exportaron del centro hacia la periferia y a las regiones del sur, más frágiles y más sensibles a las convulsiones de la época y a las debilidades de las estructuras estatales y sociales. El primer movimiento de deslocalización (centro-periferia), según De La Maisonneuve, no es sin duda más que una etapa, porque el movimiento hacia las ciudades debería tener rápidamente un efecto *boomerang* hacia los países del norte. La urbanización de los conflictos es un elemento importante de su complejidad, porque la ciudad incluso en los países menos desarrollados representa un lugar de encuentro de la modernidad con las tradiciones, costumbres, y arcaísmo. Por su parte, la desprofesionalización se manifiesta gracias a la pérdida de importancia de los ejércitos y al involucramiento de civiles en el combate, junto con la re-aparición de otro tipo de combatientes como los ejércitos privados, las mafias, y las milicias urbanas, entre otros. A partir de esto, surge una especie de deslegitimación, ya que siendo el estado-representado en sus fuerzas armadas- el único actor a quien se le arroga el uso legítimo de la violencia, la irrupción en el escenario de actores diferentes, que le disputan su autoridad, trae consigo una deslegitimación de sus acciones. Otros autores perciben esta deslegitimación en la naturaleza misma de la violencia de las guerras de hoy; es decir, liberada de límites y reglas y de todas las convenciones y normas de conducta para la guerra.

Para finalizar percibimos que, en el plano estrictamente operacional, las guerras de hoy exhiben algunos rasgos sobresalientes; de entre ellos podemos indicar: la participación en alguno de los bandos de una organización regular, enfrentada con otra u otras de carácter irregular; la organización de la fuerza no tradicional -irregular- en general, es de tipo celular, aunque la articulación entre destacamentos no será necesariamente un elemento esencial para la eficacia en el orden de batalla; el armamento y la tecnología de los participantes en la guerra es muy diferente entre sí, las fuerzas irregulares al carecer de instrumentos sofisticados, exploran diferentes vías para tratar de paliar la desventaja y aprovechar las debilidades del otro bando en otros aspectos; el bando con menor poder utiliza tácticas no convencionales de aproximación a su oponente, sus acciones no se limitan a un territorio preciso y sus golpes y contragolpes configuran un teatro de operaciones muy amplio, por ello, no existen frentes de batalla claros y definidos; la sorpresa es el elemento esencial para el bando irregular, la asimetría impone al más débil la necesidad de aumentar el nivel de lo inesperado; las operaciones militares tienen como meta, más que objetivos militares, desgastar políticamente la relación entre las poblaciones y sus gobernantes y propiciar la fricción interna de la nación agresora

para restarle cohesión política, por ende la dimensión moral adquiere una gran centralidad; el empleo por ambos bandos de la propaganda y de los medios de comunicación e información se vuelve una dimensión esencial de este tipo de guerra, principalmente con el objetivo de legitimar sus acciones y demonizar al enemigo; las acciones militares irregulares enfatizan los encuentros individuales -a través de la sorpresa- por sobre las grandes batallas, eluden la concentración de fuerzas y procuran la utilización de métodos desconocidos e inesperados de ataque de alto impacto, pero a la vez, de gran simplicidad y de mínimo costo logístico y financiero. La meta ideal es lograr un efecto desproporcionado -principalmente moral- respecto a la inversión involucrada; de la misma manera que el campo de batalla es espacialmente difuso, también lo es la duración de los conflictos. Las fuerzas irregulares para evitar cualquier enfrentamiento frontal desventajoso por la semejanza de poder, procura prolongar su duración (Nievas, 2006).

Capítulo III.

El conflicto armado colombiano en la dinámica de seguridad de la posguerra fría.

1. El perfil de Colombia en el entorno regional.

Colombia es en la actualidad la cuarta economía de América Latina con la tercera población más grande de la región, después de Brasil y México, aproximadamente 47 millones de habitantes. Representa la entrada al sur del continente y está bordeada por dos costas, Caribe y Pacífico, que la proveen de una singular ubicación estratégica y de ventajas tácticas para el comercio de hoy; además, es reconocida como una de las democracias más antiguas del continente con una sociedad moderna y vibrante comprometida con la economía global¹¹⁵. Amén de esto, en los últimos años con la ayuda de importantes mejoras de seguridad, crecimiento económico sostenido y una inflación moderada, Colombia se ha convertido en una economía de libre mercado con importantes lazos comerciales y de inversión con Estados Unidos, Europa, Asia y América Latina, de ahí que sea considerada como un actor clave en la integración económica del hemisferio. Pese a esto, hasta no hace pocos años sus índices de violencia representaban unos de los mayores del mundo; más de cinco décadas de un conflicto armado interno librado entre el estado, los grupos guerrilleros, las organizaciones privadas de autodefensa y los traficantes de drogas, no le han permitido convertirse en un país estable y la han llevado al borde de ser considerada un estado fallido; en estos términos, el caso de Colombia sigue representado uno de los mayores problemas de seguridad para la agenda hemisférica.

Pocos países ilustran de manera tan precisa la naturaleza radicalmente cambiante del panorama de seguridad de la posguerra fría como lo hace Colombia. Siendo un microcosmos de la compleja situación de seguridad interna-externa, multitemática y que involucra a múltiples actores que el mundo

¹¹⁵ Colombia presenta múltiples pertenencias gracias a su ubicación geográfica. A pesar de que históricamente el país privilegió la región andina y sus vínculos con Venezuela y Ecuador –aunque con este último de manera mucho más reciente–, descuidó sus relaciones con el resto de los países suramericanos, incluso con Brasil, un país con el que comparte una frontera de 1.648 km². Es más, durante los últimos diez años, se aisló de la misma y tensionó las relaciones con sus vecinos más cercanos. En cambio, hacia Centroamérica y a pesar de la huella que dejó la separación de Panamá en 1903 y del conflicto limítrofe con Nicaragua, la inserción del país en el istmo se orientó a la búsqueda de la paz, por medio del Grupo Contadora, y a fomentar la cooperación en diversos frentes. La presencia del país en esta región ha sido más continua y de la mano de México y Venezuela (Ardila, 2012:295).

enfrenta hoy, Colombia es un caso de prueba para explorar las numerosas dimensiones del problema de la seguridad global. En el contexto del orden internacional y la gobernabilidad, la crisis colombiana pone de relieve dos de los aspectos más sobresalientes de las nuevas formas de violencia e inseguridad global que han reemplazado la competencia de los súper poderes: los estados débiles y la compleja interacción entre la seguridad doméstica y la internacional (Masón, 2000:82). Esto se explica, en buena medida, por la larga duración del conflicto en el tiempo, y por su permeabilidad a los condicionantes internos y externos; su desarrollo en diferentes estadios y su flexibilidad, le permiten reflejar hoy, la verdadera transformación de las guerras de nuestros tiempos, y revelar el universo difuso de las relaciones entre los diversos actores y el sistema.

En primer lugar debemos afirmar que el problema de la seguridad nacional en Colombia es ante todo un problema interno, cuyos orígenes¹¹⁶ se ubican fuera de la dinámica del conflicto Este-Oeste y en el que la debilidad del estado así como el deterioro progresivo de su fortaleza, son la principal causa de la crisis de seguridad y de su agravamiento posterior¹¹⁷; esto nos permite explicar la persistencia de

¹¹⁶ Algunos analistas han sintetizado en tres grandes perspectivas a las corrientes explicativas acerca del conflicto y la violencia en Colombia durante los últimos 25 años. Una primera interpretación ubica las causas de la violencia en la precariedad del estado: la existencia de un estado en construcción, la fragmentación del poder político, la débil legitimidad de las instituciones, el proceso de formación nacional inconclusa aunado a los desequilibrios regionales y sociales. Otras corrientes han ubicado las causas del conflicto en el desfase que se produjo en el país entre el acelerado proceso de modernización económica y social a partir de los años 20 y una ausencia simultánea de modernización política. La tercera corriente, coloca el acento en el carácter excluyente que ha caracterizado históricamente al sistema político colombiano. (Peña, 2007:193).

¹¹⁷ Según Masón (2000) en las reflexiones sobre las crisis políticas del mundo de la posguerra fría, dos tendencias han dominado esta literatura. La primera identifica un proceso incompleto de construcción estatal como parte de la herencia colonial que sería la principal causa del dilema de seguridad del Tercer Mundo. El colapso de las estructuras de la guerra fría reveló la fragilidad interna e inseguridad de muchos de estos "cuasi-estados", a los cuales, por primera vez, se les permitió hundirse o nadar por su propia cuenta. Otro tema relevante ha sido la dimensión etno-nacional de los estados débiles y el conflicto interno. El retiro tanto de la presencia como el apoyo de las superpotencias resultó en la transformación de muchos estados débiles en estados fallidos o totalmente fracasados, en la medida en que ebullían los antagonismos étnicos y nacionalistas. A diferencia de esto, el proceso de construcción del estado-nación en Colombia, ha estado menos influenciado por estas dos tendencias; por el contrario, fueron su geografía y sus propias contradicciones internas las que llevaron a un proceso inacabado y en el que el estado se encuentra en el lado más débil del constructo debilidad / fortaleza. Podemos afirmar que para el caso colombiano, de entre muchos otros, la conflictividad Este-Oeste sólo sirvió de justificativo ideológico para algunos de los actores del conflicto y no de base para el surgimiento de la violencia. En otros términos, y como bien lo manifestó Antonio Caballero (2001) decir que la caída del Muro de Berlín suprimió las razones de la lucha armada es una idiotez. La lucha armada la deciden las condiciones locales; o lo que es lo mismo, decir que las variadas versiones que revisten los enfrentamientos armados en los cinco continentes -ideológicas, étnicas, religiosas, económicas- tienen por única raíz la Guerra Fría entre el occidente capitalista y el este comunista. Si así fuera, se habrían acabado todos (Incluyendo las guerras "preventivas" de agresión imperialista en Irak o en Afganistán).

este conflicto¹¹⁸ durante un período en el cual los movimientos armados asociados a las ideologías de la guerra fría se han desacreditado y casi desaparecido¹¹⁹. Dicha debilidad del estado colombiano, se refleja en la coexistencia simultánea de dos poderes –estado e irregulares- y en una presencia diferenciada del estado en el territorio nacional, ya que pese a haber logrado integrar política, social y económicamente los principales centros urbanos, vastas zonas de la periferia se encuentran excluidas y marginadas, posibilitando la aparición y consolidación de poderes paralelos, que basados en la fuerza y el uso de la violencia establecen ordenes sociales y económicos básicos, permitiendo la convivencia (Trejos, 2009). Podemos afirmar de manera previa, que la interacción de diversos factores –endógenos y exógenos- han complejizado y singularizado la naturaleza de la violencia en Colombia así como la solución misma.

Un repaso preliminar por los inicios y el desarrollo de la violencia moderna en Colombia nos advierte sobre la existencia, según variados analistas, de una causa originaria de la violencia, asociada a una inadecuada distribución de la propiedad, así como a la naturaleza feudal de los vínculos entre campesinos y terratenientes hacia finales del siglo XIX; además de una evidente inequidad social y económica, que se ampliaría considerablemente con la carencia de un sólido sistema político e institucional. Una clase dirigente distante fue propiciando la agudización extrema del fanatismo político que tendría con la violencia bipartidista de los años 50 una de sus expresiones duraderas (Estrada, 2009:2). Estos hechos¹²⁰ minaron el surgimiento en Colombia de distintas fuerzas que representaron las tres grandes corrientes de la izquierda revolucionaria, que por casi tres décadas tuvieron un lugar preponderante en la lucha política latinoamericana; por un lado, los ideólogos conservadores manifestados en Las Fuerzas Revolucionaras de Colombia –FARC-, más tarde convertidas en Ejército del Pueblo –EP-; por otro, los revolucionarios nacionalistas del Movimiento 19 de abril -M19-, sumados a los partidos comunistas. El primer grupo es considerado como una

¹¹⁸ No obstante, uno de los factores de mayor peso en la continuación del conflicto luego del final de la guerra fría y el agotamiento del apoyo financiero a los actores armados por parte de las grandes potencias, ha sido la capacidad de dichos actores de proveerse suficientes recursos internos para el sostenimiento de la dinámica militar; de hecho, son estos la mayoría de los conflictos que han podido subsistir desde entonces.

¹¹⁹ De hecho, la facilidad con que la guerrillas colombianas se han desprendido de sus ropajes marxista-leninistas fue favorecida por sus propios orígenes históricos que anteceden a la revolución castrista y la oleada de movimientos armados izquierdistas que la siguieron (Ortiz, 2000).

¹²⁰ Para Salamanca (2003), son los conflictos derivados de la tenencia de la tierra y la tendencia a establecer regímenes de coalición excluyentes, entre otros hechos, los que han motivado que Colombia sea un escenario propicio para el surgimiento de resistencias populares, campesinas y organizaciones guerrilleras.

organización de autodefensa campesina de ideología comunista; el último más urbano y con inspiración Maoísta, introduce el uso político de las armas. Estos movimientos, sumados a otros de importante consideración (ELN, por ejemplo), ejercieron su accionar en gran parte de las zonas rurales de la geografía colombiana, sin embargo, en la actualidad su influencia se ha expandido a las cabeceras municipales y ha logrado traspasar las fronteras¹²¹, afectando tanto la seguridad regional como la hemisférica¹²². Otros actores de reciente emergencia se suman a este entramado, produciendo una mezcla inestable entre insurgencia armada y narcotráfico¹²³. Pero si la insurgencia Colombia en su confrontación con el estado es discursivamente heredera de las guerras del siglo XIX, este juicio no tiene la misma fuerza en el caso de las agrupaciones irregulares –paramilitares, autodefensas, entre otras- que emergieron durante la segunda mitad del siglo XX. Su surgimiento y evolución responden a condiciones bastante concretas y diferencias y que están relacionadas con un mundo determinado por una nueva comunidad de valores (Estrada, 2009). De manera que hoy, el conflicto interno en Colombia ha tomado nuevos rostros, como en la metáfora de Clausewitz; la circularidad y compenetración de las distintas dimensiones de la violencia -ya sea que estén ligadas al conflicto armado, al tráfico de drogas y sus nexos con la política, a la delincuencia común, a tensiones intrafamiliares o a riñas y ajuste de cuentas-, es lo que complejiza la dinámica del conflicto, al diluir las fronteras entre la violencia política y la social (Waldmann, 1999:260).

Por otro lado, y de la misma manera que en otros países de la región, los términos de la problemática de seguridad en Colombia han variado significativamente con la llegada del fin de la guerra fría y de su componente ideológico, dado que implicó una redefinición de las “amenazas” al

¹²¹ Las zonas de frontera son, y de lejos, las más afectadas por la violencia: mas todavía las de “frontera interna” (territorios de colonización, que continúan insertados en medio de zonas con estructuras más consolidadas), que aquellas de frontera “periférica” (como, por ejemplo, las zonas nuevamente ocupadas del piedemonte de la Cordillera Oriental o las regiones amazónicas). Es allí donde las guerrillas están, desde 1985, mejor implantadas; donde los grupos de autodefensa o paramilitares son más numerosos; donde el indicador de violencia es el más elevado (Pecaut, 1997:25).

¹²² Sin embargo, el conflicto colombiano con las características actuales, no está en la posibilidad de un *spill over* (el conflicto tiende a derramarse por toda la región). Su regionalización se deriva de la estrategia de seguridad estadounidense (se da por la incapacidad y dificultad de la región de adoptar una posición conjunta con Colombia, de manera que la iniciativa ha quedado en manos de EE.UU.) más que por los efectos e interacciones del conflicto mismo (Gutiérrez, 2010).

¹²³ Si bien la guerrilla colombiana en su confrontación con el Estado es discursivamente heredera de guerras del siglo XIX, este juicio no tiene la misma fuerza en el caso de agrupaciones irregulares, como las autodefensas y los paramilitares durante la segunda mitad del siglo XX. El surgimiento y la evolución del paramilitarismo y sus relaciones con los carteles del narcotráfico responden a unas condiciones bastante concretas y diferenciadas. Estas se relacionan con un mundo determinado por nuevos valores: consumo, delincuencia y concentración demográfica de la pobreza urbana. Una mezcla de ingredientes que ofrece oportunidades a quienes puedan demostrar mayor fuerza para negociar y ofrecer protección en las regiones donde se realizan intensos conflictos territoriales (Gallego, 2009:3).

orden existente. El ensanchamiento del constructo de la seguridad para incluir individuos y grupos transnacionales o subnacionales, así como la inclusión de dimensiones no militares de seguridad y de sus amenazas han llevado a una nueva conceptualización que es tan significativa como compleja¹²⁴. El dilema actual de Colombia parece ejemplificar esta naturaleza multidimensional de la inestabilidad y la inseguridad (Masón, 2000)¹²⁵.

En suma, para muchos analistas, el ambiente de seguridad en Colombia manifiesta varios de los atributos de la crisis de seguridad que padecen los estados del Tercer Mundo en el período de la posguerra fría: reducción de la seguridad y del bienestar para muchos sectores de la población, competencia violenta entre grupos sub-nacionales en conflicto, menor capacidad del gobierno central para mantener el orden interno –y la autoridad- y mayor vulnerabilidad a los procesos y amenazas externas (Masón, 2000). Sin embargo, las vías por las cuales estos países y, en particular Colombia, llegan a este desenlace son variadas y las más de las veces obedecen a una causa endógena y anterior a la guerra fría. Para comprender la dinámica de este proceso, así como el desarrollo de la violencia en Colombia, es necesario que hagamos un espacio para revisar y reflexionar sobre los hechos que le precedieron y que fueron la base para el desenvolvimiento posterior del conflicto hasta lo que es en nuestros días.

¹²⁴ Bartolomé (2006), sintetiza de manera más clara estas variaciones en el abordaje de la seguridad internacional, en el que, según él:

- Existen otros actores-sujetos de la Seguridad, amén del Estado
- Existen otros actores-objetos de la Seguridad, amén del Estado
- Las cuestiones de Seguridad pueden plantearse en términos transnacionales
- Los poderes blandos adquieren una jerarquía, en materia de seguridad, equivalente a la del poder duro.

De suerte que los postulados del modelo de Westfalia y el modelo Clausewitz, predominantes por más de tres siglos y medio, han quedado perimidos, producto de la interacción de diversos factores; uno de ellos ha sido la aparición y difusión del concepto de transnacionalidad, que se tradujo, según Bartolomé, en una flexibilización de la rígida concepción según la cual el estado era el único actor de la seguridad internacional, al igual que erosionó la idea según la cual las cuestiones de seguridad sólo se planteaban, en el plano internacional, en términos interestatales. Otro factor, cuyo concepto puede ubicársele en los trabajos de Keohane y Nye, es la interdependencia compleja. Hubo dos cosas que la interdependencia ayudó a comprender más fácilmente: en primer lugar, que cuestiones no militares, como la economía, pueden adquirir igual o mayor relevancia estratégica que temas militares; en segundo término, que el poder militar no es un recurso efectivo para resolver ciertos problemas, por ejemplo algunos de naturaleza económica. Añade a estos dos, un enfoque accesorio de capital importancia; aquel que reconoce como objetos de la seguridad a actores no estatales, en donde el modelo de la seguridad humana es uno de los más difundidos.

¹²⁵ Masón (2000) identifica tres características del orden internacional de posguerra fría que han contribuido a la debilidad del estado y al aumento de la inseguridad en Colombia: la reestructuración política global, los cambios en las definiciones y referentes de seguridad y la globalización económica –desarrollados en el último título de este capítulo-.

2. Los inicios del conflicto: la Violencia Revolucionaria y el surgimiento de las organizaciones guerrilleras.

Repasemos los antecedentes; para el politólogo colombiano Alejo Vargas (1996), la Historia Política de Colombia en el periodo posterior a la fundación de la República se divide en cuatro momentos. El primero, se caracterizó por las constantes guerras civiles en las que se enfrentaban los incipientes partidos políticos, liberal y conservador, a mediados del siglo XIX¹²⁶. Un segundo momento se inicia a principios del siglo XX con el nacimiento de diferentes organizaciones políticas entre las que se encuentran el Partido Socialista Revolucionario (PSR) y el Partido Comunista Colombiano (PCC), que sirvieron de brazo político para algunas revueltas de campesinos sin alcance nacional. Las luchas sociales de entonces estaban vinculadas a la existencia de ligas campesinas, organizaciones indígenas y movimientos estudiantiles. Posteriormente, surge el periodo de “la Violencia Bipartidista”; su inicio coincide con el de la primera República Liberal a principios de los años 30’s, en el que los dos partidos tradicionales promueven un cruento enfrentamiento que se agudizó con la muerte del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán y el comienzo de la Segunda República Conservadora. En este momento surgieron guerrillas vinculadas originalmente a los partidos políticos y a procesos de autodefensa campesina. La última etapa, es la que se conoce como “Violencia Revolucionaria”, que abarca desde principios de los años 60’s hasta nuestros días; se destaca por la búsqueda de una confrontación total al estado o al régimen político por parte de organizaciones con discurso revolucionario de origen marxista (Vargas, 1996:22) y coincide con el nacimiento y posterior consolidación de los principales grupos guerrilleros¹²⁷, entre ellos: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC-, el Ejército de Liberación Nacional –ELN-, y el Ejército Popular de Liberación –EPL-.

¹²⁶ Que según él, más que organizaciones solidas debían considerarse confederaciones sueltas de terratenientes y comerciantes que poseían autonomía considerable en sus regiones. Ambos partidos coincidían en algunos postulados y en la composición de su estructura, integrada por bases campesinas y elites dirigentes. (Vargas, 1996).

¹²⁷ Otros movimientos y organizaciones que surgieron durante este periodo son: el Movimiento Obrero Estudiantil Campesino 7 de enero –MOEC-. Surge en 1959 como un movimiento guerrillero no comunista. Rápidamente se divide en dos líneas: la dirigida hacia la rápida constitución de focos guerrilleros y la segunda orientada hacia el trabajo político y organizativo urbano. A fines de 1964 termina fraccionado, una parte alimentaria al MOIR –Movimiento Obrero Independiente y Revolucionario- y otra constituiría las Fuerzas Armadas de Liberación -FAL- (Pizarro, 1986:398) y el movimiento Armado Quintín Lame que se conforma recién hacia 1981, aunque sólo se da a conocer públicamente el 29 de noviembre de 1984 cuando ataca un campamento del Ingenio Castilla. Se erige sobre la base de los ideales de la lucha de Manuel Quintín Lame a comienzos de siglo y con el fin de defender los intereses indígenas frente a los abusos de los terratenientes (Villamizar, 1997:70).

A diferencia del resto de América Latina, las guerrillas colombianas tienen raíces tempranas, anteriores a la revolución cubana¹²⁸. El primer movimiento surgió de los procesos de autodefensa campesina colonizando la región de Marquetalia, El Pato y Guayabero, de entre otras, en donde se establecieron las llamadas “Repúblicas Independientes”¹²⁹; se distinguió por ser un movimiento de campesinos convertidos en colonos, bajo la égida ortodoxa de comunistas formados en las viejas luchas armadas (Gómez, 1991:377)¹³⁰. Hacia 1965 emerge el Ejército de Liberación Nacional¹³¹ con la toma de la región de Simacota. Este movimiento amplio y urbano en su composición, optó por la estrategia del “foquismo” y se nutrió de la Revolución Cubana y del movimiento estudiantil de la época. Finalmente hacia 1966 surge el Ejército de Liberación Popular¹³², a partir de la disidencia al interior del Partido Comunista Colombiano –PCC-, generada por la influencia de la ruptura sino-soviética; se identificó como un movimiento actuante en tierra de campesinos asalariados y no de pequeños colonos y asumió la línea china de “guerra popular prolongada”.

Para rastrear los orígenes de estos grupos armados ilegales es necesario remontarnos a las largas luchas civiles entre el partido Liberal y el Conservador, que marcaron gran parte de la vida republicana de Colombia hasta culminar en lo que se conoce como “la Violencia” (1946-53)¹³³. Durante esos años, las luchas entre las bandas armadas de los dos partidos degeneraron en un espiral de enfrentamientos

¹²⁸ No obstante, encontrará en Colombia el terreno abonado para asumir el proyecto de focos insurreccionales, en regiones y núcleos sociales habituados a este tipo de lucha, a partir de 1962 (Pizarro, 1990:411).

¹²⁹ Estas desaparecieron entre 1958 y 1965, víctimas de una combinación de promesas de amnistía por parte del gobierno central y una cadena de intervenciones militares. Sin embargo, los insurgentes mantuvieron su actividad militar y se reagruparon políticamente; para septiembre de 1964 los distintos grupos armados decidieron forjar una laxa alianza denominada “bloque sur”; año y medio más tarde, esta coalición se transformó en las FARC (Ortiz, 2000).

¹³⁰ Su constitución definitiva se da a partir de la celebración de la conferencia “Bloque Sur”, el 20 de julio de 1964, que expide el Programa Agrario de los guerrilleros y, dos años más tarde, en la Segunda Conferencia Nacional de Guerrilleros, donde se crearían definitivamente las FARC, ante la arremetida militar contra las organizaciones de autodefensa campesina de carácter comunista. Sin embargo, sus antecedentes, se remontan al año 1949 cuando se crean los “comités de resistencia” contra la dictadura militar, desactivados durante el proceso de pacificación del General Rojas Pinilla.

¹³¹ A partir de la experiencia de un grupo de estudiantes que habían estado en Cuba en 1962, se funda en un “rancho” perteneciente al “Capitán Parmenio” el 4 de julio de 1964. El 7 de enero de del año siguiente abre fuego en Simacota en donde se distribuye el “Manifiesto de Simacota” (Pizarro, 1986: 399).

¹³² El 7 de diciembre de 1967 se constituyó la primera unidad guerrillera –el frente Francisco Garnica-. En el noroeste antioqueño bajo el mando de Pedro Vásquez Rendón y Francisco Caraballo (Pizarro, 1986:401).

¹³³ Periodo histórico de Colombia comprendido entre 1948 y 1953 – hace parte de lo que el politólogo Alejo Vargas denominó “Violencia Bipartidista”-. Se caracterizó por un fuerte enfrentamiento entre los miembros de los dos partidos tradicionales, incluyendo asesinatos, persecuciones, agresiones, destrucción de la propiedad privada y terrorismo político. Su detonador fue el asesinato del presidenciable por el partido Liberal, Jorge Eliecer Gaitán, el 9 de abril de 1948, generándose una serie de protestas y levantamientos en la capital del país, denominado el Bogotazo. A partir de este suceso la violencia política que había tenido como centro principal el campo se traslada a las ciudades. El final de esta etapa llega en 1953 cuando el general Gustavo Rojas Pinilla toma el poder y pone fin a la guerra, luego de ofrecer la amnistía a más de 5.000 guerrilleros que desde entonces deponen las armas.

que barrieron las débiles estructuras estatales de amplias zonas del país. En este contexto de anarquía, el PCC puso en práctica una política denominada “Autodefensa de masas”¹³⁴ cuyo objetivo era organizar a los campesinos en bastiones autónomos para defenderse del estado de violencia generalizada y, en particular, de las partidas armadas conservadoras. Fruto de esta estrategia surgieron las “Repúblicas Independientes”, con una composición política bastante diversa, ya que aunque el PCC¹³⁵ lideró la formación de estas entidades, tuvo que recurrir a militantes del partido Liberal para construir las estructuras de autogobierno. El alcance de los resultados de este proceso y en aras de superar el enfoque tradicional con que se ha reflexionado sobre este periodo para ver más allá de la mera confrontación bipartidista, se observa en la emergencia de nuevas formas de participación de los diferentes sectores sociales, así como de mecanismos de acumulación extraeconómica y de variadas estrategias de resistencia supra institucional a la represión estatal (Ortiz, 2000).

Sin embargo, el hecho que marcó el estallido del conflicto se dio tras la insurrección generalizada que tuvo lugar con el asesinato del líder Jorge Eliécer Gaitán en 1948; desde “El Bogotazo”, como sería denominado este suceso, la violencia no respetó ningún estrato social; el terrorismo político afectó a todas las clases a distinto nivel dependiendo de las posibilidades sociales, económicas y políticas que tuviese cada cual para resistir la ofensiva de la barbarie sectaria de los partidos. Cuando la situación se hizo imposible y los mecanismos para hacer frenar la ola de violencia que azotaba el territorio nacional no funcionaron suficientemente, se recurrió a la lucha armada en la forma de guerrillas, como estrategia central de resistencia política (Medina, 2010); esta forma de resistencia viene a nutrir, posteriormente, el proceso de creación de los principales grupos guerrilleros. Otros hechos, de importancia no menor, también sirvieron de base para la reestructuración de las

¹³⁴ En la que la resistencia se organiza también en pro de la necesidad de supervivencia; de manera que se alternan la organización campesina, el trabajo agrario y la defensa armada de la población y los trabajadores (Gallego, 2010). Más tarde, el proceso de represión oficial que sufren estas autodefensas campesinas, forzaron el camino hacia al desarrollo de las guerrillas móviles.

¹³⁵ Tanto las FARC como el ELN cuentan con la influencia ideológica y política del PCC; en el primero de los casos, porque cooptó los sectores de la guerrilla liberal que se sentían traicionados por la dirección del partido, por el régimen militar de Rojas Pinilla y por los gobiernos del Frente Nacional; en tanto que el ELN, se nutre de los jóvenes del partido comunista que habían sido impactados por la Revolución Cubana, de las juventudes del Movimiento Revolucionario Liberal y, de miembros de otras experiencias políticas y armadas que no lograron trascender como el MOEC de convicciones de izquierda. En la relación partido- grupo armado, para el caso de las FARC, la división del trabajo fue durante varios años bastante clara; el partido desarrollaba la política y su brazo armado, las FARC, la guerra que a mediados de la década del 60 se reducía básicamente a las autodefensas y, posteriormente, a la implementación de guerrillas móviles. Por su parte, el ELN, en desarrolló de la concepción del foco insurreccional, unió desde el comienzo y de manera indisoluble lo político y lo militar y no creó ningún organismo que mediara las relaciones políticas con la población; teniendo en consideración la premisa inicial de que se constituía como una organización político-militar (Gallego, 2010).

formas violentas de expresión social, en el tránsito entre la guerrilla liberal al bandolerismo social y político y de éste a la lucha armada revolucionaria, entre ellos: el proceso de exclusión al que se enfrentaron las distintas fuerzas políticas ajenas a los partidos tradicionales durante el periodo del Frente Nacional¹³⁶; la seguidilla de problemas estructurales de orden social, político y económico que ni el gobierno del general Rojas Pinilla ni los del Frente Nacional, pudieron solucionar. De esta manera los partidos políticos tradicionales y el sistema político se deslegitimaron ante su incapacidad de dar respuestas reales a las nuevas demandas resultantes de las transformaciones que vivía el país a todo nivel¹³⁷. Sin duda, es hasta este momento que las guerrillas pasaron de ser un fenómeno periférico, con altos y bajos, e incapaces de inquietar al régimen, a constituir verdaderos grupos organizados, con un proyecto político de base y una estrategia de lucha definida.

Entonces, la violencia empezaba a tomar, otras perspectivas; ya no era aquella del periodo de la Violencia Bipartidista, en la que las distintas fuerzas políticas habían llevado su sectarismo al extremo de la guerra civil; sino la de la Violencia Revolucionaria¹³⁸, en la que se produjo una gran transformación ideológica y política y en la que, las distintas fuerzas fueron ordenándose de acuerdo a la dinámica de la lucha de clases y, las estrategias militares a la de la Guerra Revolucionaria (Gallego, 2010). Este tránsito del modelo de confrontación centrado en los partidos políticos por el control del estado a un modelo de confrontación en el que aparece como eje fundamental la lucha revolucionaria

¹³⁶ Resultante de los pactos de *Benidorm* y *Sitges* por los cuales se logra la conciliación entre los dos partidos, posteriormente legalizado en un plebiscito de 1957. Estableció a nivel constitucional, la fórmula de la paridad y la alternación en la conducción del estado por parte del partido conservador y del partido liberal, exclusivamente. Este pacto cerró la vía institucional de acceso al poder a ideologías y proyectos socio-económicos diferentes, originados en nuevos sectores sociales, producto de las transformaciones económicas y socio-urbanas aceleradas (Pizarro, 1990:420).

¹³⁷ Y que son producto del tránsito de una sociedad que deja de ser rural y agraria para convertirse en urbana e industrial.

¹³⁸ De hecho la obediencia que los grupos guerrilleros guardaban a la dirección del partido Liberal fue disminuyendo; dos situaciones fueron creando las condiciones para que fueran constituyéndose en grupos autónomos con posibilidades de acumular fuerza capaz de llevarlos más allá de la resistencia o recuperación del poder político para los liberales, al logro de transformaciones sociales y económicas de beneficio general: la primera, la relación indirecta que manejaba la dirección del partido con los jefes de la guerrilla, lo que creó una separación entre el mando militar y el político; la segunda, la composición social de la guerrilla que unía multiplicidad de intereses, necesidades y experiencias políticas y sociales. Esta era una guerra, dirigida en gran parte por campesinos atados a lealtades partidistas, pero también, por campesinos que habían luchado independientemente por la tierra en décadas anteriores; por líderes populares; policías desertores o destituidos; por luchadores rasos; emigrantes; arrieros y eventualmente, pero de manera mínima, por trabajadores de obras públicas y obreros con alguna experiencia sindical urbana. En suma, por cuadros representativos de una Colombia distinta a la del siglo XIX en la cual la guerra tendía inevitablemente a hacerse popular (Gallego, 2010:24).

por la reforma del estado y de la sociedad misma, trajo consigo un proceso de transformación de las formas violentas de expresión social y les dio el carácter de una guerra civil irregular¹³⁹.

Desde entonces y para consolidarse, las guerrillas comenzaron a establecerse en regiones que por sus características geográficas, sociales y políticas les permitían subsistir y adelantar la lucha de resistencia con grandes posibilidades de éxito; para ello tuvieron en consideración que las condiciones topográficas fueran favorables para el desarrollo de ese tipo de lucha, que existiese un relativo aislamiento de los centros de poder, que los habitantes de la región estuviesen unidos por un cierto grado de identificación política y que, en alguna medida, los propietarios de grandes extensiones fuesen tolerantes con la presencia de grupos armados en sus territorios (Gallego, 2010). Uno de los hechos más importantes en este proceso de consolidación fue el establecimiento de la Primera Conferencia del Bloque Sur, ya que marcó el salto a la estrategia de guerrillas móviles; además de señalar el plan de acciones, definir los programas de educación y propaganda y designar al cuerpo del Estado Mayor del Bloque. A nivel internacional el relato de la Revolución Cubana, sirvió a los grupos guerrilleros, más específicamente al Ejército de Liberación Nacional –ELN-, para generar un fuerte cuestionamiento de sus estrategias de lucha política y un replanteamiento de sus tácticas.

Sin embargo, más adelante este proceso de fortalecimiento y consolidación sufrió un revés¹⁴⁰; bajo la orientación de la llamada “Doctrina de Seguridad Nacional” estadounidense, el estado colombiano desarrolló una estrategia contrainsurgente¹⁴¹ que provocó un tratamiento militarista del

¹³⁹ Hay que tener en consideración que en el caso colombiano se trata en cierto sentido de un modelo “moderno” de guerra civil en el que el estado no es el único punto de referencia. En conjunto es una acumulación de varios conflictos, en distintos lugares del territorio nacional, en los cuales los fines políticos no siempre ocupan el primer plano (Waldmann, 1999: 259); según Waldmann (1999:260), existen en Colombia tres tipos claramente definidos de conflictos entre grupos armados; los conflictos socio-políticos engendrados principalmente en el interior y que involucran tanto a organizaciones armadas (guerrilleros, soldados, policías, y autodefensas campesinas) como a campesinos, colonos e indígenas; un segundo y muy desigual es el que rige entre los marginados urbanos y los mestizos y blancos de las clases altas; un tercer tipo, que está protagonizado por el crimen organizado con intereses comerciales, por un lado, y el estado, por el otro.

¹⁴⁰ Se reducen considerablemente sus fuerzas como consecuencia de los operativos militares desarrollados por el ejército, llegando a ser diezmados en casi un 70 %; dentro de esta cifra se tienen en consideración, las muertes, capturas y deserciones (Gallego, 2010).

¹⁴¹ Durante la guerra Fría y por causa de la consiguiente expansión de la Doctrina de Seguridad Nacional estadounidense en América Latina, propuesta para evitar la penetración del comunismo en occidente, los regímenes políticos de la región y sus fuerzas armadas criminalizaran todo tipo de propuestas y demandas sociales, llevando a muchos sectores de la población a asumir el camino de la violencia guerrillera como el único viable. Así, en el marco de dicha estrategia se recomienda por parte de asesores militares estadounidenses la conformación de organizaciones de corte “antiterrorista” y para la lucha “anticomunista”; en desarrollo de lo cual el gobierno de Colombia proclama una ley que sirve de sustento para la organización de la “defensa nacional”, la “defensa civil” y la promoción de las organizaciones de “autodefensas”. Bajo el

fenómeno guerrillero, así como de todas las formas de expresión popular; además de, pero no menos importante, serias violaciones a los Derechos Humanos; todo esto se reflejó en una grave “crisis y división” al interior de las guerrillas¹⁴². Tres hechos fundamentales marcaron el desarrollo de este periodo de crisis y división; en primer lugar, la influencia de la Revolución China y el avance del pensamiento Maoísta; así como el impacto de la Revolución Cubana en la juventud comunista, que produjeron al interior del partido Comunista una corriente crítica de cuestionamiento al énfasis de la lucha democrática y a favor de la lucha armada. En segundo lugar, el conflicto sino-soviético y la ruptura del bloque socialista, provocaron una profunda crisis política y organizativa en el PCC, que trajo como resultado la expulsión de importantes cuadros políticos y militares y de estructuras regionales, que se fueron articulando para dar origen a un nuevo movimiento; por último, la implementación de una nueva estrategia militar, el avance de las guerrillas móviles por sobre el esquema de las autodefensas campesinas (Gallego, 2010:360).

Conforme al también politólogo Eduardo Pizarro (1991) los años sesenta, se distinguen por una relativa reconstitución del polo popular y por un declive simultáneo -dados diversos factores- de los movimientos insurgentes nacidos en la década anterior. Paralelo al declinar del movimiento guerrillero, se produce un resurgimiento importante de los movimientos sociales sobre todo desde sectores como el campesinado, el obrero y estudiantil (Pizarro, 1990:425). Este contexto sirvió de base para el florecimiento de otro movimiento, esta vez de carácter urbano denominado Movimiento 19 de Abril –M19-¹⁴³ que dado su esquema poco ortodoxo representó una especie de renovación dentro de la insurgencia del país.

amparo de esta norma, los miembros de la fuerza pública entrenaron, dotaron de armamento y adoctrinaron poblaciones en zonas de conflicto, con la finalidad de involucrarlas en la confrontación y apoyar a los cuerpos oficiales en la lucha contrainsurgente. Esto determinó una militarización de la vida política, bien fuera en función de una transformación radical de la sociedad –guerrillas- o bien para el mantenimiento del statu quo –fuerzas militares- (Hopenhayn, 1989).

¹⁴² Tanto reveses militares como crisis político-organizativas; en este caso se pone de manifiesto las contradicciones y antagonismos que se venían presentando al interior del PPC y las FARC en relación con la formulación de la política y la estrategia militar, lo que vino posteriormente a producir una escisión definitiva entre los dos.

¹⁴³ El Movimiento 19 de Abril -M19- nace en Bogotá tras la desilusión de lo que se consideró un fraude en las elecciones presidenciales de 1969 en las que el candidato conservador Misael Pastrana Borrero derrotó al candidato de la Alianza Nacional Popular –ANAPO-. Se da a conocer públicamente mediante un acto simbólico, el robo de la espada del libertador Simón Bolívar, para expresar su voluntad de que los símbolos patrios son patrimonio nacional y no simples valores burgueses (Pizarro, 1986:405). Dentro de sus objetivos buscaba que el movimiento armado sirviera de interlocutor del gobierno y fuese generador de propuestas de estado.

En el camino a la superación de esta etapa, las organizaciones guerrilleras se plantearon nuevas estrategias; sobreviniendo para mediados de los años 70's y principios de la década siguiente, una fase de recuperación de sus fuerzas, así como, de reestructuración administrativa y de redefinición política. Para el caso de las FARC¹⁴⁴, los cambios se observaron principalmente en el terreno de lo orgánico-administrativo; ya que la tarea de plantear las directrices políticas estaba a cargo del PCC. El cambio de mayor repercusión se presentó a nivel estratégico-militar, cuando se decide organizar un ejército revolucionario que pudiese llevar la guerra a una forma distinta a la de la guerra de guerrillas. De este modo se estaba generando el segundo salto más importante en este nivel, al pasar de un esquema de guerra de guerrillas a uno de guerra popular prolongada (Gallego, 2010:368); este nuevo esquema permite paulatinamente consolidar la colonización y expansión de las FARC. Durante este periodo, se realizan la Cuarta, Quinta y Sexta¹⁴⁵ Conferencias Nacionales en las que se introduce, entre otras, una reforma a la estructura orgánica¹⁴⁶; en ésta se desarrolla la idea de los frentes y columnas; los primeros, para cubrir diferentes áreas del país; las columnas, para operar en zonas alejadas del epicentro del frente, esto le otorgaba cierta flexibilidad a la organización al posibilitar una mayor movilización de sus cuerpos y un accionar descentralizado¹⁴⁷. En el terreno de lo político y siguiendo las directrices del PCC, se potencializa la movilización social y política de los distintos sectores de la sociedad ante las

¹⁴⁴ El ELN por su parte, pasa por dos momentos; uno de agudización de la crisis del periodo anterior y otro de resurgimiento y refundación entre 1978 y 1983.

¹⁴⁵ En esta se reglamentó el estatuto de las FARC, el régimen interno disciplinario y las normas internas de comando. En el estatuto se considera a la organización: como un movimiento político-militar que desarrolla su acción ideológica, política, organizativa, propagandística y armada de guerrillas, conforme a la táctica de combinación de todas las formas de lucha de masas por el poder para el pueblo (Gallego, 2010:369).

¹⁴⁶ La estructura orgánica de las FARC, es vertical y corresponde con la lógica y jerarquía de la designación de mandos. En la medida en que la organización se extendió, así mismo el número de sus frentes, por tanto se hizo necesario dar una mayor coordinación a esta estructura más compleja; para esto surgen los denominados Bloques de Frentes, cuya dirección está a cargo de los llamados Estados Mayores de Bloque que tienen funciones de coordinación organizativa, trabajo político y actividad militar y están subordinados al Secretariado, que es el que determina el comportamiento y movilidad de sus mandos; el Secretariado es la instancia superior, encargada de tomar las decisiones y de asumir las responsabilidades. Por su parte, el Estado Mayor Central es el organismo superior de dirección y mando en todos los escalones y sus decisiones obligan a todo el movimiento y a todos sus integrantes; está coordinado, a su vez por el Secretariado (Fischer, 1999:267).

¹⁴⁷ Desde el punto de vista de esa insurgencia, la situación trae ventajas y riesgos. Entre las ventajas está que la mayor descentralización les permite asumir los golpes más fácilmente, ya que éstos serán regionales. A la vez, los comandantes de frente tienen autonomía de actuar y conseguir recursos como ellos lo crean conveniente, por lo cual el nivel de ingresos general no disminuye. Pero estos niveles de autonomía crean desorden al interior de la organización, que podría llevar a una atomización de los frentes. El conjunto de la estructura podría desarticularse y cada frente convertirse en un subgrupo con total autonomía. Para evitar ese escenario, las FARC pusieron en marcha, sobre todo desde 2005, lo que el Observatorio del Conflicto Armado de la Corporación Nuevo Arco Iris ha denominado un "relevo de funciones"; que consistente en la especialización de estructura en determinadas labores. Para sobrevivir, un frente guerrillero necesita de otra u otras estructuras, lo que implica coordinación y control mutuo. La autonomía de los frentes para algunas actividades se contrarresta con la dependencia en otras, lo que disminuye el riesgo de insubordinación (Ávila, 2008).

problemáticas del país, con el objetivo de sumar adeptos a la resistencia; en últimas, las FARC pretendía politizar el discurso y la acción militar en sintonía con la vida del país (Gallego, 2010:368).

Ya para mitad de la década del 80 y con la llegada del Presidente Belisario Betancur, el panorama del conflicto toma nuevos aires. Al darse un cambio radical en la concepción gubernamental del conflicto y reconocerse que la violencia es producto de las condiciones objetivas de pobreza, exclusión, inequidad, injusticia y falta de oportunidades de participación política y no, simple resultado de la injerencia comunista en los asuntos nacionales (Bejarano, 1990:64), la administración del presidente se propone finalizar las hostilidades y superar la crisis de legitimidad del régimen político. Para ello, se abrió un espacio de negociación para incorporar a los distintos grupos insurgentes a la vida política del país; esto implicaba darles el reconocimiento como actores políticos e interlocutores válidos ante el estado; también se buscó desarrollar programas de reforma para frenar las causas objetivas de la violencia¹⁴⁸. No obstante, dadas las resistencias al proceso por parte de gremios, fuerzas militares y los mismos partidos políticos, el resultado, fue una ruptura de los diálogos y un levantamiento del acuerdo de cese al fuego establecido con las FARC, el EPL y el M-19.

3. La complejización del conflicto: el narcotráfico como factor de violencia.

Frente al fracaso del proceso de paz y la imposibilidad de las fuerzas de seguridad del estado de alzarse con alguna victoria decisiva, los grupos guerrilleros extendieron su radio de acción, llegando a abarcar casi la totalidad del territorio nacional¹⁴⁹. A esta expansión se fueron sumando otros factores que agravaron el panorama: por un lado, el fortalecimiento del paramilitarismo¹⁵⁰ y por otro, la

¹⁴⁸ Este escenario facilitó la convergencia entre guerrilleros y comunistas. Ambos grupos constituyeron una coalición bajo la denominación de Unión Patriótica –UP– como parte del proceso destinado a permitir que la organización insurgente se sumara a la actividad política legal y abandonara las armas. Sin embargo, una intensa campaña de terrorismo de extrema derecha diezmó a los militantes de la UP, lo que impidió su participación electoral en condiciones de normalidad. Como consecuencia, el proceso de paz naufragó; la guerrilla retornó a su actividad militar; mientras el PCC se mantenía vinculado a la UP y participaba en la vida política legal. En estas circunstancias las relaciones entre ambas organizaciones retornaron a la ambigüedad y la distancia que las había caracterizado en periodos anteriores (Ortiz, 2000).

¹⁴⁹ Las FARC contaban para la época con más de 3.600 miembros y alrededor de 32 frentes (Rabassa, 2001:26).

¹⁵⁰ Variados analistas señalan que el surgimiento del paramilitarismo vino a darse por el descontento de las elites tras el fracaso del proceso de negociación con la insurgencia del país; para muchos de ellos, existía la percepción de que, a las guerrillas se les otorgaron demasiadas concesiones y nunca se les pidió un rendimiento en masa o la entrega de sus armas. En vista de ello, los grandes terratenientes y empresarios, así como los traficantes de drogas, formaron una nueva clase capitalista, ricos y conservadores que rechazaban la creciente influencia de las guerrillas izquierdistas; estos grupos formaron fuerzas de seguridad y escuadrones de la muerte contra la guerrilla; uno de los más populares se creó gracias a los

emergencia del narcotráfico¹⁵¹. Dos hechos incidieron en la introducción de este último fenómeno en la dinámica de la confrontación armada; en primer lugar, la adopción por parte de las dos principales organizaciones guerrilleras del momento, las FARC y el ELN, de estrategias político-militares particularmente ofensivas: decidieron desdoblar sus frentes de guerra, diseminarse geográficamente siguiendo una lógica centrífuga, diversificar sus fuentes de financiamiento e irrumpir en la vida de los municipios con la intención de propiciar las condiciones para una insurrección popular (Lair, 2000:3); esto coincidió con el desarrollo de un entorno favorable para la comercialización de la droga¹⁵².

La introducción de la droga en la economía de la guerra¹⁵³ le permitió a los grupos armados ilegales, desarrollar una maquinaria bélica independiente y autofinanciable; esto favoreció la colonización de más territorios, así como el fortalecimiento de su capacidad de fuego. Es necesario aclarar, no obstante, que la participación en este negocio, especialmente de las FARC, no se da en la comercialización directa de la droga en otros mercados, Europa y Estados Unidos principalmente, -este

esfuerzos de Pablo Escobar, y fue conocido como MAS -Muerte a Secuestradores-. Este grupo pasó a ser posteriormente, un precursor de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), la mayor organización paramilitar, que contó con el consentimiento y apoyo de militares colombianos, quienes además de ser ciegos ante sus acciones, ofrecieron suministros y mano de obra. Hoy en día, el accionar del paramilitarismo es diferencial; ya que en ciertas regiones pretenden generar seguridad y protección a los derechos de propiedad amenazados por la presencia guerrillera; en otras, se presentan como garantes y defensores de las estructuras locales de poder, es decir, se relacionan con lo que Gibson (2006:213), denomina "Autoritarismos Subnacionales"; para él, estos grupos en momentos de transición democrática cuando en el centro político se producen cambios importantes de signo democrático, en la periferia, las elites tienden a acentuar el autoritarismo, desarrollan estrategias duras de control territorial, acentúan la democracia, capturan el poder local, como forma de resistir los cambios ocurridos a nivel nacional. Por otro lado, actúan como empresarios de la protección, al estilo de las mafias, ofreciendo servicios de seguridad a empresarios, comerciantes, ganaderos y hacendados, para preservar sus vidas, propiedades e intereses frente a terceros -incluido el estado- (Trejos, 2009). En suma, podemos afirmar que el surgimiento y posterior evolución del paramilitarismo y sus relaciones con los carteles del narcotráfico, responden a unas condiciones bastantes concretas y diferenciadas del fenómeno guerrillero, que están relacionadas con un mundo determinado por nuevos valores: consumo, delincuencia y concentración demográfica de la pobreza urbana (Estrada, 2009).

¹⁵¹ Colombia ha conocido dos fases significativas en la economía ilegal de las drogas:

1. Un primer momento relacionado con su situación como país procesador y exportador de drogas, que en lo que atañe a la cocaína abarca desde finales de los años 70 hasta el presente. En ese contexto y hasta 1993, Perú y Bolivia se constituyeron en la base productiva inicial de la cadena de drogas. En ese periodo algunas zonas colombianas desarrollaron modelos productivos de cultivos ilícitos de coca, pero sólo en proporciones menores, precarios, con variedades pobres en rendimientos y en tamaños, y que no representaban más que un peso regional marginal.

2. Un segundo momento es el del auge de la producción cocalera en el país, proceso que se inicia hacia 1993-1994. Igualmente existe el antecedente de la amapola hacia comienzos de la década de los 90 (Vargas, 2004:118).

¹⁵² La producción y comercialización de estupefacientes en el territorio se vio beneficiada según Thomas Fischer (1999:270) por tres factores: la larga tradición de contrabando de importación-exportación; los colonos en las húmedas y cálidas tierras bajas al este de la cordillera oriental y la crisis industrial en Antioquia y Valle del Cauca.

¹⁵³ Y en general, su avance desde mediados de la década del 80, le permite expandir su influencia en el sistema político colombiano como producto de su paulatina penetración en las esferas parlamentarias, empresariales y judiciales, y de la capacidad de desestabilización que genera al valerse de prácticas de presión, extorción, violencia y terror (Peña, 2007:198).

segmento ha continuado en manos de grupos especializados de delincuentes comunes-; si lo es, a través de su papel como poder paraestatal en las zonas de producción¹⁵⁴. Al principio, la dirigencia de las FARC prohibió cualquier actividad relacionada con el cultivo y comercio de la coca y la marihuana por estimar que constituían actos contrarrevolucionarios y contrarios al contrato social; además de ver a las drogas ilegales como una enfermedad elitista (Rabassa, 2001:28). Esta percepción cambió cuando analizaron que los campesinos pobres -su base de apoyo- no tenían más remedio que cultivarlas y que con su postura de línea dura, estaban auto-condenándose al aislamiento. Desde entonces, “el gramaje” o impuesto a la coca, fue visto como una forma de proteger a los agricultores contra el crimen organizado y los grupos paramilitares y, con el fin de maximizar su apoyo y protección, las FARC, deliberadamente, fueron estableciendo nuevos frentes en las zonas de mayor producción, como Caquetá, Meta, Valle y Magdalena¹⁵⁵.

En suma, la industria de las drogas ilícitas está vinculada al conflicto armado por varias vías: en primer lugar, ha servido de base constante para las finanzas de las guerrillas y de los paramilitares; por otro lado, ha proporcionado a los grupos ilegales contactos con redes criminales regionales y transnacionales, por medio de las cuales pueden acceder a los mercados negros y “grises” de armas y a las redes de lavado de dinero; también, ha debilitado la capacidad de reacción del estado por medio de la corrupción de oficiales públicos con cargos estratégicos y de la intimidación, y ha hecho que el estado concentre sus esfuerzos políticos, burocráticos y jurídicos en redes urbanas de narcotraficantes, antes que en el conflicto armado; también, ha permitido que los grupos armados ilegales tengan acceso a una base social, por medio de la cooptación política y económica o la intimidación a través del control que ejercen sobre diferentes fases de la industria (Guáqueta, 2002:28); por último, pero no menor, ha establecido una nueva comunidad de valores y reglas, centrados en el consumo y la ganancia

¹⁵⁴ De hecho, han proporcionado a los campesinos y traficantes involucrados, servicios básicos como el ejercicio de la justicia, el mantenimiento del orden y la defensa contra las operaciones del ejército y la policía. A cambio las FARC han recibido los tributos en la forma de un porcentaje sobre el valor de la droga producida y exportada; no obstante y debido a la descentralización de la organización, algunos comandantes locales se han involucrado directamente en el negocio, con la creación de sus propios laboratorios para el procesamiento. En todo caso, los rendimientos del narcotráfico se perciben en mayor medida, por los pagos provenientes de la protección, que de la producción en sí misma, alcanzado en 1998 la no despreciable suma de 136 millones de dólares (Ortiz, 2000).

¹⁵⁵ El papel de la guerrilla como recaudador de tributos a productores de materias primas del narcotráfico y su tarea de vigilancia de grandes producciones de droga, han dado lugar a una compleja simbiosis entre narcotráfico y guerrillas que ha hecho difícil a la insurgencia continuar legitimando un discurso democrático y libertador (Peña, 2007:198).

fácil, y ha facilitado el desarrollado de nuevas formas de violencia que socavan el tejido social y el proceso de construcción de nación.

Con certeza, el fin de la década trajo más éxitos que fracasos para las FARC; no sólo logró expandirse de manera significativa, casi triplicando su tamaño, sino que consolidó una nueva estrategia independiente a partir de la 7ª y 8ª Conferencias¹⁵⁶. Había comenzado la década recibiendo la mayor parte de sus ingresos del secuestro y los impuestos a productos básicos y la terminó, obteniendo el máximo control sobre el cultivo de las drogas, amén del gravamen a las transacciones. 1980 marcó el inicio de su estrecha relación con las narco-organizaciones de base y le abrió la puerta para el comercio ilícito de armas y el contrabando; además y de manera significativa la experiencia dejada por la muerte de los principales miembros de la UP durante el periodo de negociación con el gobierno (1986-1990), le sirvió a las FARC para comprender que no había espacio político legítimo para la izquierda en Colombia, decidiendo entonces transformar sus estructuras políticas y militares, y generar una separación con las antiguas ataduras del PCC.

Un balance general de este periodo, nos permite concluir que para la época el país atravesaba una de sus más agudas crisis de gobernabilidad y de mayor recrudecimiento de la violencia. Variados factores incidieron en esta nueva realidad; en el plano local, la llegada de otros actores armados; paramilitares y narcotraficantes se sumaron a la insurgencia y a las fuerzas armadas del estado; la desagregación del tejido social y la criminalización de las luchas políticas y sociales¹⁵⁷ terminan por debilitar la sociedad civil y reducir la capacidad de confrontación de los movimientos sociales (Gallego, 2010). Por otro lado, surgen dos hechos importantes en la historia política del país; el primero el proceso de la Constituyente, ya entrada la década del 90, en el que organizaciones guerrilleras como el M-19, el Quintín Lame y un sector del EPL tras un proceso de paz, que culminó con su

¹⁵⁶ En la que se dio un esfuerzo concertado para legitimar a las FARC como beligerantes y recibir una personería jurídica similar a la de un gobierno legalmente establecido, de acuerdo a los convenios de Ginebra. Su argumento era simple; reivindicaba la secesión de las repúblicas declaradas independientes de la década de 1960, en las que además, existía un territorio controlado y unas fuerzas armadas organizadas. En consonancia con este tema, agregó las iniciales -EP- Ejército del Pueblo a su nombre y adoptó una política uniforme de mayor disciplina y estructura jerárquica. En lo estratégico-militar la Conferencia diseñó un plan de ocho años para consolidar suficiente poder militar y control en toda Colombia. Tal vez no de manera intencional, la estrategia se centraba más en los medios políticos que militares. Hubo también un poco del espíritu del foquismo para lanzar una ofensiva que le permitiera continuar con su expansión en las ciudades rurales y pueblos, para finalmente rodear las grandes ciudades como Medellín, Cali y Bogotá.

¹⁵⁷ Se potencializa el terrorismo de estado y se produce la llamada “guerra sucia”, que se expresa en la persecución, asesinato selectivo, masacre, magnicidio, desaparición y desplazamiento forzado.

desmovilización, desarme y reinserción, participaron activamente en la conformación de la Asamblea Nacional de 1991; el segundo, el desarrollo a partir de la Constitución de nuevas formas de participación de los territorios locales en la vida nacional, a través de la figura de la descentralización administrativa y, de la elección popular de las autoridades regionales y municipales; en este proceso la insurgencia desempeñó un importante rol, como gestor de estas reformas. En el plano internacional, el derrumbe de los procesos revolucionarios mundiales¹⁵⁸, que habían servido hasta entonces de retaguardia de la lucha revolucionaria colombiana produce un fuerte impacto en la moral y legitimidad del fenómeno guerrillero a nivel local.

Durante los años 90's el conflicto se desarrolló en un ambiente de ambigüedad en su tratamiento político y militar; el crecimiento exitoso de las operaciones militares de los grupos guerrilleros entre 1994 y 1998¹⁵⁹, fue acompañado por frustrados y agotadores procesos de paz (1998-2002) que desencadenaron en una reactivación de la ofensiva militar institucional en el marco de la política de seguridad democrática en la década siguiente. En este contexto la insurgencia logró variar su condición de guerrilla rural con influencia exclusiva en zonas periféricas, a convertirse en una organización con capacidad para desplegar su poder en vastas zonas del territorio, gracias al desarrollo de una estrategia integral que combinó factores político-diplomáticos, económicos y militares (Echandía, 2000:117). La guerrilla de este tiempo, logró flexibilizar la búsqueda de poder, maximizar su accionar militar, movilizar diferentes sectores sociales y diversificar y afianzar sus fuentes de

¹⁵⁸ Se producen en estos años, avances, agotamientos y transformaciones de la lucha en Centroamérica, que se mueve entre el retorno a la lucha democrática en Nicaragua y los procesos de paz en Salvador y Guatemala. En el sur, los procesos adelantados por el PCP-Sendero Luminoso y el MRT en el Perú, se deterioran bajo el gobierno de Fujimori. Sin embargo, el hecho más significativo fue el derrumbe del bloque socialista, que condujo a la finalización de la guerra fría y del orden bipolar (Gallego, 2010). Tras ello se produce un cambio en las percepciones de amenaza, dejando la idea del “enemigo interior” que prevaleció durante la implementación de la Doctrina de Seguridad Nacional, para dar paso a la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico como enemigos del nuevo orden y de la democracia en el planeta.

¹⁵⁹ Se registraron los niveles más elevados de actividad armada; esto permitió apreciar el incremento del accionar de los grupos insurgentes, así como el su capacidad ofensiva; además de ello, lograron expandir su base de apoyo a cerca de 622 de los 1.098 municipios del país. Por otro lado, durante el mismo periodo se observa un incremento de las acciones contra la población civil, entre ellas, secuestros y toma de poblaciones (Echandía, 2000:118) y contra bases militares logrando la captura de “prisioneros de guerra”. Esta estrategia conocida como “guerra de rehenes”, fue utilizada como mecanismo de presión política, pero a la vez que trajo una fuerte visibilidad a las FARC, fue fuente de la mayor deslegitimación de su historia ante la opinión pública. En esta evolución de los enfrentamientos, dos factores ejercieron gran influencia: el crecimiento de los grupos insurgentes, llegando, para el caso de las FARC, a más de 10.000 miembros en cerca de 60 frentes, y el aumento de su capacidad de financiamiento gracias al negocio de las drogas. En este último caso, las FARC lograron el control de gran parte de la cadena productiva del narcotráfico, dejando atrás la política impositiva de los años 80's, en parte motivado por el vacío de poder generado después de la muerte y captura de los principales jefes de narcotraficantes del país.

financiamiento; resultado de ello fue el alcance de su presencia cercana a los centros políticos más importantes del país, así como en las zonas de mayor actividad económica, que le proporcionaban variadas ventajas –recursos de poder y financieros- en la confrontación. Esta presencia en municipios cercanos a los grandes centros urbanos, confronta, por otra parte, la tesis generalizada de que la guerrilla crece por inasistencia estatal en zonas alejadas del centro del país (Echandía, 2000:122). Muestra, más bien, según Peña (1998) que la insurgencia ha cambiado su dinámica de crecimiento, alejándose de las reivindicaciones campesinas y relacionándose ahora con el proceso de urbanización que experimentaba el país; esto demuestra también que gracias a la autonomía financiera adquirida, los grupos guerrilleros han logrado prolongar aun más el conflicto, reduciendo la importancia del apoyo social y político, inherentes a estos movimientos. Con todo, consiguió dar un salto estratégico cualitativo en su dinámica militar, al adoptar el esquema de la guerra de movimientos¹⁶⁰.

4. El Plan Colombia y sus implicancias en el conflicto interno: la securitización de la crisis.

El fuerte debilitamiento de la autoridad del estado, así como de la moralidad de las FF. AA. durante la administración del presidente Ernesto Samper (1994-1998) motiva, posteriormente, la creación de un espacio de negociación política, que trae por primera vez en la historia, al máximo comandante de las FARC, Manuel Marulanda, a una mesa de negociación junto al presidente electo Andrés Pastrana. Este espacio dio origen a los llamados “diálogos de paz”, que entonces parecían proporcionar nuevas posibilidades para una solución política del conflicto, dado que creaba el escenario para el encuentro y reconocimiento de las partes; no obstante, su resultado además de negativo para una salida negociada del conflicto, fue bastante predecible; por un lado, las posiciones asimétricas de los actores, minaron el equilibrio de fuerzas; mientras las FARC entraron al proceso fortalecidas militar y

¹⁶⁰ Conforme la concentración de sus frentes, compañías y columnas, la estrategia de las FARC comenzó a asemejarse más a una guerra de movimientos. Mao-Tse Tung (1938:123) la define así: “Toda guerra consistente en campañas y combates ofensivos de decisión rápida en líneas exteriores dentro de una guerra defensiva prolongada en líneas interiores en el plano estratégico, toma necesariamente la forma de guerra de movimientos. Esta es una forma de guerra en que los ejércitos regulares efectúan campañas o combates ofensivos de decisión rápida en líneas exteriores a lo largo de amplios frentes y en vastas zonas de guerra. Al mismo tiempo, comprende la ‘defensa móvil’, que se aplica en caso de necesidad para facilitar tales operaciones ofensivas, así como el ataque y la defensa de posiciones, los cuales desempeñan un papel auxiliar. Las características de la guerra de movimientos son: ejércitos regulares, superioridad de fuerzas en campañas y combates, carácter ofensivo y movilidad.

políticamente¹⁶¹, el estado colombiano llegó disminuido, tras pasar por una de sus peores crisis de legitimidad –proceso 8.000-¹⁶², y un profundo debilitamiento de su poder militar; por otro lado, el proceso en sí mismo fue discriminatorio, ya que cercenaba la participación de otros actores armados que jugaban un importante rol dentro del entramado del conflicto (otros grupos guerrilleros, paramilitares, y bandas criminales), reavivando la vieja política de exclusión de comienzos del siglo XX; en este contexto los diálogos de paz de San Vicente, sirvieron a otro fin; preparar el terreno para una nueva etapa de la confrontación -bajo la égida del “Plan Colombia” –PC- y más tarde de la “Política de Seguridad Democrática”- pero esta vez, con dos actores manifiestamente identificados - estado vs FARC-, que buscaban desarrollar objetivos políticos claros, pero ideológicamente difusos, y bajo ninguna limitación; entonces comienza una nueva realidad para el país, intensa en enfrentamientos, pero precaria en consecuencias para la paz.

Desde su formulación el PC fue planteado¹⁶³ como un programa de desarrollo social y de fortalecimiento institucional; además como una estrategia de cooperación bilateral, cuyo objetivo general era combatir las drogas ilícitas¹⁶⁴ y el crimen organizado, para con ello, contribuir a la reactivación económica y a la consecución de la paz en el país, al tiempo que fortalecer el control sobre

¹⁶¹ Para enero de 1999, las FARC-EP traen a la mesa de negociación, un acumulado de victorias militares, que convirtieron el problema de los prisioneros de guerra y el canje humanitario en un tema de primer orden en la agenda; son portadores de una propuesta de 10 puntos para un gobierno de reconstrucción y reconciliación, y, una estructura militar que cuenta con 60 frentes guerrilleros, que operan en el territorio de 450 municipios, diez compañías móviles y una estructura urbana en proceso de crecimiento y consolidación en las principales ciudades del país, y con unos ingresos económicos cercanos al billón de pesos colombianos de los cuales sólo consume anualmente el 25% (Gallego, 2010:794).

¹⁶² Desde 1998 la sociedad y el estado colombianos vienen avanzando en una difícil y contradictoria recomposición; en 1994 y 1998, el escándalo por la narco política generó una fuerte crisis política, y una fragmentación de la sociedad; la economía también sufrió un estancamiento que condujo en 1999, a su primera recesión en 70 años. Aprovechando esta debilidad, las FARC crecieron hasta sumar unos 20.000 miembros y le proporcionaron 16 rudos golpes a las fuerzas militares, que perdieron oficiales de alta graduación y numerosos suboficiales, sufrieron el aniquilamiento de fuerzas de élite, perdieron bases clave en el sur del país, mientras la guerrilla capturó a más de 500 prisioneros, así como equipo, fusiles y piezas de artillería liviana. La desmoralización cundió en las filas castrenses; además el descrédito del gobierno, le permitió al grupo subversivo conquistar simpatías en América Latina y Europa, pese a su propia implicación en el negocio de las drogas. Ante esta situación grupos de paramilitares antes dispersos desarrollaron en 1997 una coordinación nacional, en la que fijaron una estrategia conjunta para propagarse por todo el país (Restrepo, 2004:47).

¹⁶³ Para EE.UU., el objetivo del PC era ayudar a las Fuerzas Armadas, a la Policía y en general al estado, a combatir el narcotráfico por medio de interdicción militar y erradicación, principalmente, en el entendido de que la producción y el tráfico de drogas eran factores causantes y agravantes del conflicto. Esta misma lógica sustentó las aprobaciones de ayuda del *Andean Regional Initiative* en 2001 y en el 2002 durante la administración Bush (Guáqueta, 2002:35).

¹⁶⁴ De hecho, la DEA y la CIA participaban desde hace varios años en las operaciones contra los narcotraficantes, lo que fue nuevo con el PC fue su intervención abierta y proclamada.

la oferta de drogas ilícitas en Estados Unidos¹⁶⁵ (DNP, 2006: 10). En términos generales implicaba un paquete de inversión militar y social equivalente a 7.500 millones de dólares para seis años, de los cuales, y frente a la apremiante situación de seguridad y de la gran presión estadounidense para planear una estrategia, Bogotá se comprometió con 4.000 millones de dólares. Por otra parte, fue propuesto para poner en marcha los objetivos políticos del gobierno de turno; como eje del diseño de su política exterior, el presidente Andrés Pastrana buscaba internacionalizar el proceso de paz de Colombia¹⁶⁶ para obtener una mayor cooperación y solidaridad política por parte de los demás países y conseguir una comprensión objetiva por parte de la Comunidad Internacional sobre las características y acciones de los grupos al margen de la ley; además de recuperar la presencia internacional del país y la legitimidad de su gobierno¹⁶⁷; objetivos que con el paso del tiempo fueron alcanzándose.

Mientras tanto, Álvaro Uribe Vélez (2002-2006, 2006-2010) asumía la presidencia en un momento de convulsión social, política y económica. El escenario interno estuvo plagado de condiciones favorables para la puesta en marcha del Plan Colombia y de su programa de gobierno denominado “Política de Seguridad Democrática”; por un lado, la ruptura del proceso de conversaciones entre el anterior gobierno y la guerrilla y la entrada en una guerra de desgaste, expresada en el recurso al sabotaje y al terrorismo; por otro, una posición ambigua de los colombianos quienes pasaron con facilidad de la ilusión a la paz a la ilusión de la guerra, una creciente pérdida de credibilidad de la política y de los políticos, producto del deterioro de los discursos esperanzadores, y de su simbiosis con la delincuencia organizada –parapolítica-; y a la vez, una profunda desconfianza en los partidos políticos; además, una economía en crisis, incapaz de dar el salto del ciclo recesivo a una dinámica de crecimiento sostenido y, una situación social negativa, tras haber retrocedido 15 años en cuanto a indicadores sociales. Por último un creciente autoritarismo al interior de importantes

¹⁶⁵ Los componentes del PC eran: lucha contra el problema mundial de las drogas y el crimen organizado; reactivación económica y social; fortalecimiento institucional; desmovilización, desarme y reintegración. Para su ejecución, se realizaron inversiones totales por US\$10.732 millones -periodo 1999-2005-. De estos recursos, US\$6.950 millones, el 64.8%, se ejecutaron como esfuerzo fiscal colombiano y US\$3.782 millones, el 35.2%, como aportes del gobierno de Estados Unidos (DNP, 2006:10).

¹⁶⁶ Para las FARC una eventual internacionalización del conflicto podría traerles beneficios, ya que de esa manera se crearían las condiciones para interactuar en el mismo nivel con los gobiernos de la región.

¹⁶⁷ El Plan Colombia fue altamente promovido y divulgado a nivel internacional para conseguir la cooperación técnica y financiera como complemento del aporte nacional. Para ello se contó con el aporte técnico del Banco Interamericano de Desarrollo, en el marco del Grupo de Apoyo al Proceso de Paz, que fue seguido por misiones técnicas de identificación de proyectos tanto de la Comisión Europea, como de países latinoamericanos. El gobierno de EE.UU. formó parte activa de este grupo de apoyo e igualmente de forma bilateral, ha sido el mayor aportante de la estrategia (Fernández, 2001: 78).

sectores sociales, que creó un entorno favorable a proyectos políticos-militares de tipo contrainsurgentes en el ámbito local, regional y nacional (Vargas, 2004:86). En el terreno internacional, la consolidación de un orden uni-multipolar, con un único poder hegemónico en el campo militar, permitió que EE.UU. colocara en primer lugar de la agenda global su lucha contra el terrorismo, tras el 11-S¹⁶⁸. Este contexto sirvió de base para una ofensiva estatal coordinada desde el gobierno de Uribe¹⁶⁹, y dentro del marco de esta lucha adelantada por la administración Bush; pronto el PC evidenció su carácter contrainsurgente¹⁷⁰. Entretanto, la constante ebullición en la que estaban sumergidos los países andinos, producto de su inestabilidad social, política y económica, distrajo, su atención sobre la intervención que proyectaba Washington sobre la región.

¹⁶⁸ Para Arlene Tickner (2001) algunas de las repercusiones de la política exterior de Estados Unidos tras el 11-S y particularmente, para las relaciones bilaterales y el contexto nacional son: los cambios dramáticos en la identificación de prioridades de política exterior; obviamente un predominio de estrategias militares después de que pensáramos que con el fin de la Guerra Fría éstas habían llegado a ocupar un segundo plano; una polarización del sistema internacional de estados que se asemeja paradójicamente al contexto mismo de Guerra Fría a través de ideas como "justicia infinita" y "cero tolerancia" para los grupos terroristas. La misma idea de "imperio del mal" o "eje del mal" que evocaba la administración de Bush en ese momento, se parece bastante a lo que era el contexto de Guerra Fría y produce en el sistema cierta polarización. Más importante para el caso de Colombia es el énfasis (dada la situación de Afganistán) puesto en los nexos existentes entre terrorismo, drogas y armas. Según ella, sabemos y siempre hemos sabido que entre estos tres flujos hay íntimos vínculos e interrelaciones y la guerra mundial contra el terrorismo tiende a recalcar esta relación. Por último, está también la aparición del narcoterrorismo de la mano del terrorismo como nuevo enemigo en el escenario global. De lo anterior se desprende muy obviamente de qué manera Colombia se encaja dentro de estas nuevas realidades globales que ya todos conocemos.

¹⁶⁹ De hecho modificó su discurso –apoyándose en la opinión pública nacional e internacional- al declarar que en Colombia no existía un conflicto interno, sino la presencia de “grupos terroristas” que atacaban a la sociedad y al estado, colocando toda la política exterior al servicio de la seguridad, y de esta manera al país, en la corriente internacional de guerra global contra el terrorismo.

¹⁷⁰ No obstante, la historia de su participación en la lucha contra la insurgencia no inicia aquí. Estados Unidos comenzó, lentamente, a apoyar esta guerra casi un lustro después de terminada la guerra fría gracias a la fuerte institucionalización de su misión antidrogas; después de una breve temporada de ayuda contrainsurgente en el marco de la Alianza para el Progreso, y a pesar de que la guerrilla no se había acabado en Colombia, EE.UU., decidió mantener una distancia prudente y no entrometerse en los asuntos internos del país, bien fuera por la vía militar o haciendo uso de la diplomacia coercitiva. Curiosamente, fue el tema de las drogas y no el de la guerrilla, el que progresivamente acortó esta distancia. EE.UU. desembolsó su primera y pequeña ayuda antinarcóticos en 1971. Año tras año, las iniciativas de cooperación bilateral crecieron. Finalmente, la agenda bilateral anti-drogas se institucionalizó y expandió con el *Andean Strategy* (1989) y con el llamado del presidente Virgilio Barco a Estados Unidos y a la Comunidad Internacional para que incrementaran su ayuda en la lucha contra el narcotráfico (1990). Al interior de Colombia y en Estados Unidos se crearon importantes burocracias anti-drogas que aseguraron la sobrevivencia política del tema y la continuidad de la participación de Estados Unidos en Colombia. Ni siquiera la riñas diplomáticas entre los gobiernos de Bill Clinton y Ernesto Samper entre 1995 y 1997 frenaron la misión, que para ese entonces ya abarcaba una larga lista de temas, desde erradicación aérea, hasta la transformación del sistema judicial colombiano y el incremento comercial a través del *Andean Trade Preferente Act* (ATPA). La lucha antidrogas se había convertido en el marco de referencia que direccionaba los temas políticos, económicos y legales de la relación y la razón por la cual, ahora, Estados Unidos se hallaba de cabeza involucrada en el corazón de los debates políticos de Colombia (Guáqueta, 2002:34).

El énfasis de la “Política de Seguridad Democrática” estuvo puesto en lo relativo al conflicto armado y por directrices de Washington en la lucha antinarcóticos, buscando aumentar la capacidad coactiva del estado y el control sobre el territorio; mejorar los niveles de seguridad de los ciudadanos y golpear las fuentes de financiación más importantes de los grupos armados irregulares; para ello, el presidente dedicó todos los recursos y supeditó todas las demás funciones del Estado: la justicia, la economía, y por su puesto la diplomacia. El fundamento militar de esta estrategia estaba a cargo de “El Plan Patriota” (2003)¹⁷¹ y “El Plan Consolidación” (2004)¹⁷², que hacían parte del PC, dentro de sus componentes de lucha contra las drogas y el terrorismo; en lo esencial, constituía un operativo militar dirigido a derrotar a las FARC, inicialmente, en el sur del país y luego, en todo el territorio nacional. Su objetivo político, consistía en recuperar o establecer el control del estado sobre todo el territorio nacional, para luego consolidarlo mediante presencia institucional, creación de empleo e inversión social. Ambos programas contaron con una amplia participación de las autoridades civiles y militares de EE.UU. y en particular, con el apoyo logístico, técnico y militar del Comando Sur; esta situación creó cierto malestar y nerviosismo en la región, ya que desde el punto de vista de los países vecinos, tanto la ejecución del PC, como la creciente injerencia de Washington en el conflicto interno, tuvieron el efecto de securitizar a Colombia, permitiendo constatar la estrecha relación entre la identificación explícita de este país como amenaza y la puesta en marcha del Plan Colombia (Tickner, 2004:15).

Entretanto, las guerrillas comenzaron a responder con un repliegue¹⁷³ en zonas periféricas, tratando de conservar sus fuerzas y de evitar la confrontación directa con las FF.AA. y las operaciones

¹⁷¹ La participación del gobierno de Estados Unidos comenzó con la entrega de 110 millones de dólares, para ser invertidos en entrenamiento, compras de armas, visores nocturnos y equipos de comunicación para las nuevas brigadas elites del Ejército y para las Brigadas de Fuerzas Especiales (FUDRA) que lideraban la ofensiva (Gallego, 2010:1022).

¹⁷² En 2004, la Cámara de Representantes estadounidense aprobó, como parte de las operaciones extranjeras, la entrega a Colombia de 577 millones de dólares para el 2005, de los cuales US\$108, serían destinados al Plan Patriota, además de la colaboración en logística, asistencia y planeamiento de las operaciones (Gallego, 2010:1022).

¹⁷³ Este implicó tres maniobras militares. En primer lugar, la retirada organizada de las unidades armadas hacia las zonas rurales alejadas de los cascos urbanos; de hecho, entre 2003 y 2005 perdieron presencia en tres grandes ciudades del país, Barranquilla, Medellín y Bogotá (Ávila, 2009); en segundo lugar, en dichos cascos debían crearse o permanecer unidades milicianas estables. Por último, el desgaste debía correr por cuenta de la fuerza pública, mientras las FARC se dedicarían a una resistencia activa. Ante el avance y profesionalización de la fuerza pública, las FARC comenzaron un retroceso lento pero progresivo desde 2002, aunque en los dos años siguientes siguieron en capacidad de establecer estructuras nuevas, como consecuencia del crecimiento y fortalecimiento anteriores. A ello se sumaba la proliferación de cultivos ilícitos en el momento. Por último, se abrió a una mayor autonomía operativa de sus estructuras, para afrontar el embate de la fuerza pública. Así, las FARC cedieron territorio, a cambio de tiempo para acomodarse a la nueva escalada del conflicto colombiano. Aunque en teoría la naturaleza de la guerra de guerrillas no se basa en la defensa del territorio, sino en la guerra móvil, en los territorios de influencia de las FARC existió, en principio, la defensa de sus límites fronterizos.

militares de gran envergadura, acudiendo entonces, a acciones de sabotaje, terrorismo y hostigamientos esporádicos¹⁷⁴, en vista de la eficacia y la superioridad aérea de las fuerzas del estado (Vargas, 2004:88). Para 2007, las FARC, asumiendo que habían superado lo más complicado de la Política de Seguridad Democrática y del Plan Colombia, y que gracias a una reestructuración de sus estructuras habían aprendido a contrarrestar la estrategia implementada por la Fuerza Pública, manteniendo su cúpula indemne, recibieron al finalizar este año, su más duro golpe, la caída de Martin Caballero¹⁷⁵, y un año más tarde, la muerte de tres de los miembros del Secretariado, dos de ellos producto de un operativo militar, lo que produjo un quiebre dentro de la estructura de la organización, ya que, más allá de una victoria militar de las Fuerzas Militares Colombianas, lo que se estaba produciendo era una victoria política¹⁷⁶.

Así, la Política de Seguridad Democrática dentro del marco del Plan Colombia, tuvo su punto más alto durante 2008¹⁷⁷, cuando fueron extraditados 14 jefes paramilitares, tras un proceso de

Territorio a cambio de tiempo era una ecuación sencilla, que buscaba la adaptación de su estructura militar a las nuevas tácticas de la fuerza pública (Ávila, 2008).

¹⁷⁴ Las FARC han introducido cuatro transformaciones en su estrategia militar y tres en su operatividad. Como primera medida privilegiaron la formación y uso masivo de las Unidades Tácticas de Combate (UTC); en segundo término promovieron las unidades móviles; en tercera instancia descentralizaron progresivamente sus estructuras y, por último, especializaron estructuras. Hoy, se podría caracterizar el frente guerrillero como una unidad político-administrativa con jurisdicción sobre un territorio concreto, en el que cumple tareas militares, políticas, económicas y administrativas. Debido a la imposibilidad de concentrar grandes cantidades de tropa, la guerrilla optó por la movilización de UTC, que son grupos pequeños de entre 6 y 10 combatientes con algún grado de entrenamiento, que evitan combatir. Se dedican a dar golpes de mano y a la siembra de minados, o son francotiradores. Funcionan como comandos especializados en áreas de guerra. Año a año la tendencia -descenso de los combates frente a las acciones que no requieren concentrar tropas- es más notoria; aumentando la cantidad de acciones por minas y francotiradores. Sin embargo, la disminución en combates o en la toma de cabeceras municipales no necesariamente significa un debilitamiento total de las FARC. Si bien algunas estadísticas denotan debilidad, las cifras deben ser observadas también como indicio de un cambio en lo operativo militar. Esto aplica también a la disminución del número de guerrilleros capturados o muertos en combate según el Ministerio de Defensa, ya que a medida que se combate menos, no se concentran tropas y se recurre mucho más a la guerra de guerrillas móviles (Ávila, 2008).

¹⁷⁵ Jefe del frente 37 de las FARC, adscrito al bloque Caribe, y miembro del Estado Mayor.

¹⁷⁶ Lo que le permitía al gobierno nacional y a las FF.AA. mantener la presión social sobre la importancia del impuesto al patrimonio, la necesidad de una nueva reelección y en general el mantenimiento de la agenda internacional (León, 2010).

¹⁷⁷ En opinión del columnista Antonio Caballero (2009), lo que estaba pasando en la realidad es que la Fuerza Pública comenzaba a recuperar la iniciativa de la guerra antisubversiva, confiada durante tanto tiempo a la iniciativa privada de los narco-paramilitares. La colosal expansión del presupuesto de guerra con los impuestos especiales y las contribuciones del Plan Colombia del gobierno de los Estados Unidos empezó a dar resultados; multiplicando y modernizando el armamento de las Fuerzas Armadas y casi duplicando su pie de fuerza a la vez que lo profesionalizaba, permitiendo así que haya Ejército en todas las carreteras, infantería de marina en todos los ríos, policía en todos los pueblos del país, y un aparato de inteligencia que, con todos sus abusos, estaba empezando a funcionar. No se podía decir que la seguridad fuera "democrática", porque no lo fue; pero al menos estaba comenzando a ser seguridad. Se habían reducido casi a cero los ataques guerrilleros y las tomas de pueblos, y había disminuido notoriamente el número de secuestros, tanto políticos (los de personalidades o militares canjeables) como económicos (los secuestros comunes a cambio de rescate).

desmovilización¹⁷⁸ y reinserción a la vida civil; se produjo la muerte de tres miembros del secretariado¹⁷⁹; se realizó la operación “Jaque” que trajo a la libertad, de entre otros, a la ex candidata presidencial Ingrid Betancourt y se produjo una reducción del tráfico de drogas y del número de homicidios, secuestros y asedios de los grupos ilegales a los grandes centros de población y producción¹⁸⁰. Todo, tras un esfuerzo conjunto del estado colombiano, el sector privado y el apoyo bipartidista de EE.UU., que llevaron a un aumento de más del 70 % de los efectivos de la Fuerza Pública y un incremento similar de los gastos en seguridad y defensa¹⁸¹.

En conjunto, el Plan logró movilizar cerca de US\$ 8.000 millones dentro del paquete de ayuda estadounidense, además de atraer para su implementación a gobiernos extranjeros, entre ellos los de la Unión Europea; con ello Colombia logró normalizar, y consolidar sus relaciones con Estados Unidos, colocándose nuevamente en la agenda de asuntos externos de la Casa Blanca; así mismo, el gobierno colombiano logró fortalecer sus FF.AA., para recuperar el control del territorio, y disminuir la ventaja

¹⁷⁸ Se habían desmovilizado más de 25.000 miembros de las AUC (Isaza, 2007).

¹⁷⁹ Para dar con este resultado la Fuerza Pública desde mediados de 2008 adoptó la estrategia de “burbujas” con el fin de dar con los principales mandos de las FARC. Según ésta, la muerte de los miembros del Secretariado de las FARC y del Estado Mayor Central causaría una victoria sobre el grupo guerrillero bajo el modelo de victoria diluida, es decir, la muerte paulatina de los mandos llevaría a una fragmentación y bandolerización de los diferentes frentes guerrilleros. Con ello, la amenaza nacional de las FARC quedará destruida y se crearán amenazas locales. Si bien esto no detendría la violencia en las regiones del país, si causaría importantes golpes mediáticos (Caballero, 2009).

¹⁸⁰ Sin embargo, los principales quiebres que tuvo las FARC durante este corto periodo, se evidenciaron, más que en cifras, en el terreno estratégico: cumplimiento de objetivos, poder de mando, y pérdida de cohesión. Algunos de ellos:

-Pérdida de liderazgo: perdió tres de los siete miembros del secretariado: máximo órgano de control y mando, acompañando por la captura de mandos medios. Marulanda: Líder histórico y símbolo de cohesión: su muerte abre el espacio a choques internos por el liderazgo. Con su desaparición finalizó una etapa de las FARC que se caracterizó por la movilización de grandes contingentes de tropa, y el intento de crear una guerra de posiciones. Reyes: liderazgo político e internacional (su principal vocero) Ríos: Símbolo de la generación de recambio.

-Pérdida de presencia e influencia territorial: transitan de la influencia nacional a regional.

-Corrupción (mandos medios) e indisciplina (deserción).

-Pérdida de comando y control: Capacidad de ejercer autoridad a través de órdenes e instituciones que sean cumplidas por sus subordinados, (restricciones a las comunicaciones). Los mandos han perdido suficiente control, actúan de manera independiente y errática.

-Pérdida de capacidad de combate: se evidencia en el reclutamiento de menores, la incorporación de milicianos urbanos al campo, lo que genera deserciones. Las cifras muestran un aumento en la desmovilización del número de guerrilleros que han pertenecido por más de 5 a 10 años. De un 12% en 2006 a 27 % en 2007.

-Atomización: Un porcentaje, desconoce el liderazgo de Alfonso Cano, o del secretariado; otro decide mantenerse en la lucha armada, y otro porcentaje buscar estructuras menores para independizarse y formar bandas criminales o fundirse con las existentes (Gutiérrez, 2010).

¹⁸¹ Para el 2008 se proyectaba que: el 81,2% de los cargos públicos que se atendían con cargo al presupuesto central correspondían a servidores públicos asignados a labores de defensa, seguridad y policía; el 65% (\$2.3 billones) de la inversión total del gobierno nacional se destinaría a equipo militar; teniendo finalmente, un 6.32% del gasto en defensa como porcentaje del PIB, que rondaba los \$351.2 billones (Isaza, 2007).

táctica de las FARC, ganada en periodos anteriores¹⁸². Desde entonces, la balanza comenzó a tomar un nuevo equilibrio, y ante la superioridad aérea, fluvial y terrestre de las FF.AA. este grupo se vio obligado a volver al viejo esquema de “guerra de guerrillas”; también tuvo otros efectos, durante la ejecución del Plan Colombia, la geografía del narcotráfico comenzó a cambiar¹⁸³, así como la dinámica del conflicto¹⁸⁴ y la estructura y composición de los actores que en él participan¹⁸⁵; Se afirma (dentro y fuera del país), que a partir del Plan Colombia, el conflicto armado experimentó un punto de inflexión, en claro detrimento de los actores armados no estatales, pero con un coste social y político muy alto. La crisis humanitaria fue crónica y persistente, y la reconfiguración del poder político de las elites, puso nuevamente al estado en una grave crisis de legitimidad¹⁸⁶. En el plano externo, el Plan Colombia y la

¹⁸² En vista de esta derrota, intentaron combinar las acciones guerrilleras con actos terroristas urbanos. Esta estrategia le valió a las FARC, un rechazo que ahogó las pocas simpatías que despertaba en segmentos de la opinión pública nacional e internacional. Múltiples santuarios de esta agrupación en distintos países del mundo (como México y Suiza) se cerraron de golpe (Pizarro, 2004:88).

¹⁸³ Los cultivos de coca estaban concentrados en 4 zonas, una de ellas nueva, la del Pacífico, con énfasis en el sur-occidente, y la permanencia de tres: la del norte, el sur y el oriente. El volumen de producción disminuyó significativamente, pero todavía no había sentencias definitivas al respecto, ya que Colombia continuaba siendo el primer productor de coca y cocaína en el mundo (Romero, 2002:26). Esto motivó a que el PC II se hubiera recostado principalmente sobre las fronteras con Ecuador y también con Venezuela.

¹⁸⁴ El centro de operaciones de las FARC se ha movido hacia el sur-occidente, en las cordilleras central y occidental, alejado de la capital del país. Esto sucedió luego de la concentración de acciones militares del Estado en contra del Bloque Oriental, cuyo mando estaba centrado en la Serranía de la Macarena, al sur oriente de la capital del país (Romero, 2002:26). El Plan Patriota –componente militar del PC dirigido a la lucha contrainsurgente- ha arrinconado a la guerrilla a la periferia, pero los militares no pueden permanecer indefinidamente en esos lugares, debido a la extensión del territorio y al carácter irregular de la guerra. En estas condiciones, los estrategas del Comando Sur y de las Fuerzas Militares de Colombia consideraban que a la acción puramente militar había que agregarle un componente social para atender algunos problemas de la población, pero siempre bajo el autoritarismo de los militares (Aristizábal, 2002:34).

¹⁸⁵ No sólo el fundamento ideológico de los antiguos movimientos se ha perdido en sus bases; en los nuevos grupos, el factor aglutinador va más allá de la defensa de las ideas, y se centra en la defensa de lo material. A partir del 2006, tras la desmovilización de los grupos de autodefensas del país, aparecieron en sus antiguas zonas de operaciones, pequeñas agrupaciones dedicadas al narcotráfico y a la delincuencia común, conformadas parcialmente por paramilitares que no se desmovilizaron, desmovilizados que regresaron a las actividades ilícitas y delincuentes comunes. Este proceso generó un aumento de la violencia en las zonas de desmovilización, donde se hicieron cada vez más comunes los casos de ajuste de cuentas entre excombatientes, el asesinato de quienes se negaban a la re-movilización y el aumento de casos de delincuencia común a manos de estas bandas criminales. Por otro lado, en las zonas cocaleras antiguamente dominadas por los paramilitares, se inició una confrontación por el dominio del negocio, que incluyó, en algunas de ellas, una alianza de las nuevas bandas con frentes guerrilleros que también estaban dedicados al narcotráfico. Las nuevas organizaciones se caracterizaron por no estar articuladas ni coordinadas a nivel nacional, no responder a un proyecto político colectivo y tener intereses exclusivamente económicos y territoriales en el ámbito local (Fundación Seguridad y Democracia, 2009: 9).

¹⁸⁶ Las continuas exportaciones de cocaína y otros estupefacientes, durante más de 25 años, acumularon una masa enorme de bienes y capitales. Esa acumulación sostuvo el ascenso de una clase social criminal y reaccionaria –la clase de los empresarios, ex -empresarios y testaferros de la cocaína–, cuyo enorme poder económico y militar tenía que reflejarse necesariamente en la política y la transformación del Estado. El régimen político de Álvaro Uribe, instaurado con la materialización del Plan Colombia, marca el momento en el que esa clase pasa de ser emergente y detentadora de unos poderes regionales, a formar parte del poder nacional (Aristizábal, 2002:35).

alianza instaurada desde entonces, entre Washington y Bogotá¹⁸⁷, terminó hipotecando las ya frágiles relaciones del país con los demás países de la región¹⁸⁸, además de facilitar la injerencia de un gobierno externo en las decisiones de política interna, en detrimento de la soberanía y autonomía local.

Sin duda, el Plan Colombia permitió al estado recuperar el terreno perdido en materia de seguridad, monopolio de la fuerza y control de la población y del territorio; su gran déficit aun se presenta en la lucha contra las causas subyacentes de la violencia. El gobierno no logró crear las condiciones necesarias para iniciar un proceso de reconstrucción de nación; una que esté cimentada sobre una sólida cultura política, con una sociedad civil fuerte, que viva en condiciones de equidad y de justicia; estas son tareas pendientes para las administraciones futuras. Entretanto, una nueva presidencia, la del doctor Juan Manuel Santos (2010-2014) llega al poder en un momento, que para los expertos en resolución de conflictos, refleja una especie de “empate mutuamente doloroso” -*mutual hurting stalemate*-, en donde el conflicto entra en un periodo favorable para su solución negociada, ya que existe un reconocimiento compartido entre todos los actores enfrentados de la imposibilidad de alcanzar una victoria militar, por lo que la persistencia de la confrontación tiene costos profundos para unos y otros (Pizarro, 2004:88); el estado continua enfrentándose a las guerrillas y a las nuevas bandas de criminales, pero esta vez con una ventaja considerable en equipamiento militar y unas FF.AA. equilibradas en el combate en tierra (con una tendencia progresiva a su superioridad), pero además con un gobierno dispuesto a abordar las causas subyacentes del conflicto, tomando como punto de partida el reconocimiento legal de la existencia de un conflicto interno, colocando todos sus esfuerzos en recuperar la legitimidad perdida y en dar mayor prioridad al fortalecimiento de las instituciones del estado, a la marcha de la economía, y a recuperar la confianza de sus vecinos, buscando proyectar a Colombia como un país seguro y un aliado fiable,

¹⁸⁷ Y este respaldo no tiende aún a desaparecer, entre otras razones, porque, desde 1997, el conflicto colombiano se convirtió en objeto de preocupación bipartidista, a la vez que a Washington le interesa mantener un frente de lucha antiterrorista no musulmán (Restrepo, 2004:50).

¹⁸⁸ Como resultado, las posiciones que los distintos países de la región han desarrollado frente a la crisis colombiana ha tenido que ver tanto con la percepción sobre la presencia militar estadounidense como con la situación misma de Colombia (Tickner, 2004:24).

5. La naturaleza del conflicto colombiano: aproximación final a su conceptualización.

Someter el conflicto colombiano a una categoría, no es una tarea fácil; menos lo es, cuando observamos que debido a su larga duración en el tiempo ha atravesado diversas etapas, con idas y vueltas en las estrategias de los actores, y contextos más o menos favorables a la profundización de la guerra o a la consecución de la paz. Pero aunque como bien dijimos la tarea no es fácil, y no se pretende llegar aquí a una verdad consumada, lo cierto es que es útil a un propósito. Las categorías conceptuales por vacías que parezcan en principio, sirven para identificar a qué tipo de realidad, o mejor si se quiere, a qué tipo de “amenaza” nos estamos enfrentando. Conocer al enemigo y sus motivaciones, y las fuerzas profundas de la violencia, es una de las primeras tareas para ganar la guerra y cesar el conflicto, y en esto, como en otros asuntos no menos importantes, parece que han fracasado la mayoría de estadistas colombianos, o por lo menos las condiciones objetivas así lo demuestran. Debemos afirmar, preliminarmente, que la violencia en Colombia ha sufrido continuidades y variaciones¹⁸⁹; las cuestiones relacionadas con sus causas y su evolución durante las dos últimas décadas son parcialmente diferentes de aquellas que tuvieron lugar en sus comienzos. Hemos pasado desde la violencia clásica de los años 60s, bajo imperativos encubiertos por el discurso de la guerra fría, hacia un subproducto de la primera década del siglo XXI, en donde los conflictos de interés entre agrupaciones paraestatales, se reduce a los mercados de las drogas y al narcotráfico¹⁹⁰. Las nuevas guerras no significan necesariamente rupturas radicales con las estrategias de los agentes violentos de los 60s, pero sin duda incorporan aspectos que como el narcotráfico y el contrabando, son variables cuya explicación resulta más compleja (Estrada, 2009). De manera que varias -y no una- son las razones para el surgimiento y posterior evolución de la violencia en Colombia; de fondo: un estado débil¹⁹¹; tras un proceso de construcción estatal tardío y lleno de altibajos; Colombia ha tendido

¹⁸⁹ La violencia es un proceso continuo, que aparece como una sucesión de configuraciones complejas e inestables (Pécaut, 1997).

¹⁹⁰ De manera que, ha salido a la luz otra dimensión de la Violencia en Colombia, aquella que está asociada al despegue de la droga; cuyos inicios se dieron en la década del 70 con el cultivo de la marihuana, para luego tomar una expansión considerable en los 80s con las actividades ligadas a la coca y que posteriormente, a fines de la década se convierte en un problema mayor con la proliferación de toda suerte de organizaciones armadas: sicarios, milicias de barrios, milicias ligadas a las guerrillas, bandas criminales, paramilitares. A su vez, toma también la forma de una violencia anómica, hecha de la delincuencia, arreglos de cuentas, riñas y litigios ordinarios (Pécaut, 1997).

¹⁹¹ “Los estados débiles no controlan ni el territorio, ni la población dentro de su jurisdicción jurídica, la capacidad política del aparato de gobierno central es limitada, incapaz de suministrar seguridad o de cumplir con funciones reguladoras básicas, el poder del estado es insuficiente para responder adecuadamente a las amenazas a su soberanía; la idea de estado es

claramente hacia el lado más frágil del constructo debilidad/fortaleza¹⁹², pero sin llegar al extremo del estado totalmente colapsado¹⁹³ (Masón, 2000:84); todos los elementos del estado colombiano exhiben debilidades significativas¹⁹⁴. Como subproducto de este debilitamiento o mejor, de un proceso de construcción estatal “inacabado”, emergen una sociedad civil fragmentada y una geografía del

violentamente desafiada por grupos subnacionales; la autoridad estatal no se acepta de manera generalizada, el uso de la fuerza por parte del estado se considera ilegítimo; y la comunidad civil es fragmentada y marginada” (Masón, 2000: 89).

¹⁹² El historiador Fernán González (1997), sostiene, por ejemplo, que la debilidad del estado es la consecuencia del temprano surgimiento de los partidos políticos, en un momento en que el proceso de formación del estado estaba en su difícil comienzo. Los partidos al actuar como factores de cohesión e identidad social, impidieron el establecimiento de una relación directa entre el estado y los ciudadanos. La crisis de los partidos, y el deterioro de su rol central en la política colombiana después del frente nacional, pusieron de manifiesto esta debilidad del estado colombiano (Orjuela, 2000:105).

¹⁹³ Alexandre Lambert (2008:51) en *Democracy by Force*, nos ayuda a esclarecer el contenido de estos conceptos; según él: *while “state collapse” is essentially concerned with the crumbling of institutions, “state failure” can only be defined in general terms by the breakdown or absence of key state functions. In a “collapse state”, its structure, the authority of a legitimate power, the legal system and political order have fall apart, and this is usually the bottom end of the very existence of a state and its visibility. In contrasts, when “states fail”, this opens the question of what the core functions of states actually are, and this must be define from case to case.* Finalmente para distinguir entre estado fallido y estado débil, Lambert, también nos ofrece algunas herramientas; para él, este último viene a ser un fenómeno con características más amplias, en donde las amenazas a la seguridad son mucho menos inminentes que en el caso de los estados fallidos; por su parte Robert Rotberg (2003) advierte que, un estado puede ser inherentemente débil debido a limitaciones económicas geográficas, físicas o institucionales, o es fundamentalmente fuerte, pero de forma temporal o circunstancial débil. Este hallazgo de debilidad puede ser causada por antagonismos internos, fallos de gestión, avaricia, despotismo o ataques externos, entre otras razones; pero, en contraste con los estados fallidos, y aquí radica la diferencia principal entre los dos, en los estados débiles estos problemas aun no han llegado a convertirse completamente en violencia abierta.

¹⁹⁴ Para Masón (2000) no sólo presenta una debilidad significativa de los elementos que hacen a la definición clásica desarrollada por Buzan (1999) -expresión institucional del estado, idea del estado, base física del estado-; también de aquellos que son incorporados en la definición de Holsti (1996: 88) en la que introduce los conceptos complementarios de legitimidad vertical y horizontal; la primera se refiere a aquellos principios sobre los cuales se funda el "derecho a gobernar", los cuales abarcan desde la herencia hasta el desempeño y la ideología. La lealtad a las ideas e instituciones del Estado está directamente correlacionada a la legitimidad del mismo, en donde "las órdenes se obedecen no sólo por miedo o interés propio, sino porque se cree que en cierto sentido tienen autoridad moral". La legitimidad horizontal tiene que ver con la fortaleza de la sociedad civil expresada en el nivel de cohesión, aceptación y tolerancia entre diferentes grupos y comunidades dentro de la comunidad política. "La legitimidad vertical dudosa puede crear, mantener o exacerbar la legitimidad horizontal" por razones políticas. La falta de legitimidad horizontal, puede conducir a sociedades fracturadas dentro de las cuales la lealtad al estado está erosionada y la violencia reemplaza el compromiso y la negociación Barker (1991) citado en Holsti (1996:87). Según esta investigadora, en Colombia, la autoridad, reciprocidad y responsabilidad que constituyen la legitimidad vertical han sido erosionadas por la corrupción, la acumulación de las diferencias económicas, el clientelismo, el regionalismo y la gran ineficacia del sistema. Dentro de la sociedad hay un escaso consenso sobre la idea unificadora de país y muchos sectores de la misma combaten activamente. Las instituciones gubernamentales son corruptas, ineficientes y excluyentes. El sistema político democrático no funciona en muchas jurisdicciones debido a amenazas y el terrorismo de insurgentes y paramilitares, y en el nivel nacional es entorpecido por el clientelismo, la corrupción y la precaria responsabilidad pública. El sistema legal colombiano no suministra justicia sistemáticamente, ni ha logrado contener la reciente explosión de ilegalidad (Pardo, 2000: 76). La Policía y las instituciones militares son incapaces de mantener el orden público y de ofrecer seguridad para la población civil. Por actos tanto de omisión -la inhabilidad de proteger sus ciudadanos de las masacres de criminales, la guerrilla y los paramilitares- y comisión -las violaciones a los derechos humanos cometidas por el Ejército colombiano-, Colombia ha perdido el monopolio del uso legítimo de la fuerza. Dentro de este vacío de autoridad, legitimidad, ley y orden y presencia física del Estado, han prosperado grupos para-institucionales que compiten directa y violentamente con el Estado por la autoridad política (Orjuela, 1998).

desarrollo económico desigual¹⁹⁵, aspectos en cuya importancia no se ha insistido lo suficiente y que además, traen importantes consecuencias para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia. A falta de todo esto, los colombianos, desde su independencia, carecen de un principio de unidad nacional, que los oriente sobre a qué orden y a qué violencia están unidos (Pécaut, 1997).

Preliminarmente, estas justificaciones parecieran elementales, por lo menos en su formulación; sin embargo, al lado de estas causas originales y que hemos denominado *de fondo*, afloraron otras, que en conjunto, crearon las condiciones necesarias para el surgimiento posterior de una nueva forma de violencia, diferente, por lo menos en la conducta y las motivaciones de los actores¹⁹⁶ y en los actores mismos¹⁹⁷, a la violencia política de otros tiempos. Esta violencia está asociada según Daniel Pécaut (1997) al despegue de la economía de la droga, que trajo consigo la proliferación de toda suerte de organizaciones armadas ilegales: sicarios, milicias, bandas criminales, paramilitares, y que al mismo tiempo toma la forma de una violencia anómica, hecha de delincuencia, arreglos de cuentas, riñas y litigios ordinarios. Este nuevo factor introdujo una variable importante en la dinámica y por ende en el análisis del conflicto, que en conjunto con otros factores endógenos socavaron el proyecto de una nación constituida sobre la base de valores comunitarios (que promueven los vínculos afirmativos del trabajo, la educación y la responsabilidad colectiva).

Al lado de estos factores domésticos, son importantes de considerar en la dinámica del conflicto, aquellos que hacen al orden internacional; analizar cómo los desarrollos internacionales, sobre todo, con posterioridad a la guerra fría, pudieron contribuir a la fragmentación del estado colombiano y a la crisis de seguridad que condujeron a un escalonamiento del conflicto (Masón, 2000;

¹⁹⁵ Diferencias entre las regiones del centro y de la periferia del país, modernidades y formas de desarrollo asimétricas, pobreza, desempleo y corrupción, son variables que constituyen parte de la dinámica del conflicto desde sus inicios y en las que no interviene directamente las nuevas formas de producción ilegales (Estrada, 2009). Sin duda, un acumulado de necesidades causadas por el desempleo y los bajos niveles de ingreso, sobre todo en la periferia, crearon abundante oferta de mano de obra destinada a las agrupaciones irregulares; pero también, crearon el escenario perfecto para el desarrollo de formas de apropiación ilegal.

¹⁹⁶ En opinión de Caballero (2009). después de tantos años de combate las FARC no sólo no han conquistado el poder para sus objetivos inicialmente de izquierda sino que han fortalecido a la derecha en el poder, al tiempo que, corrompiéndose con el crimen del secuestro y el negocio del narcotráfico, se han rechazado ellas mismas.

¹⁹⁷ La violencia actual en el país, ya no se articula como en el pasado con actores sociales bien delimitados ni con identidades colectivas (Peña, 2007:195); ya que, de acuerdo con Pécaut (1997), las interacciones estratégicas entre los distintos actores entre sí, generan mutaciones significativas en cuanto a la naturaleza política de las organizaciones guerrilleras, así como en la naturaleza de las organizaciones narcotraficantes.

93); dado que Colombia, al igual que el resto de países del Tercer Mundo, es vulnerable a los condicionantes externos y a los procesos internacionales y globales. Ann Masón, identifica tres características del orden internacional de posguerra fría que han contribuido a la debilidad del Estado y al aumento de la inseguridad en Colombia: la reestructuración política global, los cambios en las definiciones y referentes de seguridad y la globalización económica.

La reestructuración política global ha originado diversos efectos en la dinámica de los conflictos del Tercer Mundo y en particular del conflicto colombiano; en primer lugar, porque con el fin del orden bipolar se eliminó la incidencia de la pugna entre las superpotencias sobre muchos de los conflictos, con consecuencias que van desde la negociación para la paz (Camboya y el Salvador) hasta la anarquía generalizada (Afganistán); mientras en Colombia, el fortalecimiento de los lazos políticos de las guerrillas con Cuba en los 90s, suprimió las restricciones a la libertad de acción de los insurgentes, esto les permitió ganar mayor fortaleza en detrimento de la seguridad del estado. Otro de los efectos significativos de la reestructuración política global es la reubicación de la autoridad (Rosenau, 1998, p. 23). Las estructuras domésticas de autoridad basadas en el estado en los países del Tercer Mundo han sido afectadas de manera particular por este desarrollo, en donde los criterios de desempeño relacionados con las necesidades básicas, el desarrollo económico y la seguridad reemplazan de manera creciente las fuentes tradicionales de autoridad¹⁹⁸. Para Masón (2000) las relaciones de autoridad en Colombia también se están desgastando; de un lado, porque los insurgentes, paramilitares y narcotraficantes desafían directa y violentamente a la autoridad estatal; de otro, porque la inhabilidad del gobierno central para suministrar servicios fundamentales, protección y oportunidades a varios sectores de la sociedad disminuye su influencia moral, con lo cual se crea una dinámica en la cual la comunidad política reorienta sus "sentimientos de legitimidad" a entes más autoritarios (Rosenau, 1998:24)¹⁹⁹. Por último, el fin del conflicto Este-Oeste también trajo como resultado un cambio

¹⁹⁸ En el caso de Colombia, Masón (2001:94) sugiere que los cambios relacionados con las funciones reguladoras de la gobernabilidad, como en el área de Derechos Humanos y seguridad, y la explosión de nuevos actores, han generado que las jurisdicciones no correspondan a fronteras territoriales y esto ha diluido el principio de exclusividad en el que descansa la soberanía estatal. Esta dinámica ha creado nuevas esferas de autoridad global con importantes implicaciones para el ejercicio de la autoridad política en Colombia. Desde este punto de vista se podría interpretar, según ella, el conflicto interno en Colombia como consecuencia de los intentos, por parte de actores no estatales domésticos, por establecer focos alternativos de autoridad que desempeñen las mismas funciones del estado.

¹⁹⁹ En algunos casos, la autoridad política en Colombia ha sido reubicada hacia abajo en grupos subnacionales, tales como paramilitares, grupos de autodefensa y la guerrilla. En otros, ha sido redirigida hacia arriba a organizaciones internacionales y ONGs, que se perciben como portadoras de mayor legitimidad que el Estado (Masón, 2000: 93).

importante en las prioridades de seguridad de Estados Unidos, en la medida en que la atención a los asuntos tradicionales de alta política relativos a la Unión Soviética le dieron paso a una nueva agenda de seguridad nacional que incluía drogas y Derechos Humanos (Masón, 2000). Este cambio motivó un interés progresivo de Washington por incluir a Colombia dentro de su agenda de política exterior con el fin de participar conjuntamente en la lucha contra las drogas y disminuir así la creciente amenaza a su seguridad²⁰⁰.

Según Masón (2000) en el caso de Colombia, dos desarrollos en la última década relacionados con la nueva agenda global de seguridad parecen tener implicaciones para la relativa fortaleza del estado: las condiciones de países en conflicto que ahora son consideradas como preocupaciones legítimas de seguridad para la Comunidad Internacional; y el cambio en las normas relacionadas con la responsabilidad del suministro de seguridad, que ahora incluyen representantes de la sociedad civil global. El cambio en la dinámica de seguridad ha internacionalizado dos de los problemas más apremiantes de Colombia: el tráfico de drogas y los Derechos Humanos. Si bien esto indudablemente trae beneficios tanto desde la perspectiva global como la local, ha erosionado, sin embargo, la autonomía colombiana para manejar estos temas internamente. Tanto la fuerte militarización de la política antidrogas de Estados Unidos como los estándares aplicados por ONGs internacionales y organizaciones intergubernamentales hacia Colombia, con respecto a los Derechos Humanos, han restringido la actuación libre del estado²⁰¹.

Por su parte, la globalización económica trajo dos efectos importantes en el desarrollo del conflicto; primero porque las políticas de racionalización del gasto, privatización y descentralización resultaron en una reducción significativa de la capacidad reguladora y administrativa del gobierno central; por ende, la contracción del gasto público causó disparidades generalizadas entre la sociedad

²⁰⁰ Sin embargo y pese a estos esfuerzos financieros e institucionales, los resultados fueron adversos para ambas partes; tanto para los contribuyentes y para el gobierno estadounidense, como para la marcha del conflicto en Colombia; según variados analistas la militarización de los esfuerzos contra las drogas tuvo el efecto múltiple de aumentar los abusos a los Derechos Humanos, empeorar las relaciones cívico-militares y profundizar la crisis económica de las poblaciones rurales pobres (Tokatlán, 1994)

²⁰¹ Un asunto relacionado que ha surgido en el período de posguerra fría es el traslado de la responsabilidad de brindar seguridad del nivel doméstico hacia el global. Junto al desvanecimiento de las líneas entre la seguridad externa y la interna, y entre la seguridad humana y la seguridad política; también se ha generado un nuevo pensamiento con respecto al papel que debe jugar la Comunidad Internacional en la protección de las poblaciones civiles y el establecimiento del orden dentro de las jurisdicciones estatales (Walter y Zinder, 1999).

más pobre y vulnerable, creándose espacios nuevos que fueron llenados por grupos ilegales; segundo, porque en Colombia, el traspaso de poder del estado hacia los mercados también generó distensión de los lazos entre los actores económicos y el estado (Masón, 2000). Y por último, estimamos que la globalización económica permitió una mayor movilización de los flujos provenientes de las actividades ilícitas, así como, de la interacción de los diversos actores ilegales, producto de la flexibilización de las normas de control y de la generación de espacios permisivos a su accionar; todo esto facilitó el financiamiento y por ende, el fortalecimiento de los distintos grupos armados ilegales en detrimento de la seguridad.

Teniendo como base este contexto, creemos indispensable introducir al análisis del conflicto en Colombia una observación integral de la interacción compleja de todos los factores. Para algunos analistas resulta cómodo sumar los diferentes fenómenos en un todo igual; lo cierto es que, una observación parcial nos llevaría a un examen incompleto de la realidad del conflicto, de sus causas y por ende de las alternativas para la paz. Estamos seguros también, que resolver el interrogante sobre qué tipo de conflicto vive Colombia, es un primer paso para esta comprensión, de ahí que nos dimos a esta tarea. El problema de la categorización del conflicto colombiano, no es simple, como ya lo hemos dicho; no obstante, existen variados elementos que nos permiten inferir preliminarmente, acerca de la existencia de una categoría particular. En primer lugar debemos afirmar que, conforme a la categorización realizada por el *International Peace Research Institute (PRIO)* de la Universidad de Oslo y el *Department of Peace and Conflict Research de Uppsala University* -analizada en el capítulo 1- el conflicto Colombiano es un conflicto armado interno que reviste el nivel de guerra; en primer término, porque tiene lugar dentro del territorio colombiano –con el creciente peligro de su desbordamiento-, pero en general confronta al estado colombiano con uno o varios grupos internos de oposición y, no cuenta con la intervención directa de otros estados; por otro lado, tiene el carácter de guerra porque ocurren por lo menos 1.000 muertes por año²⁰².

Habiendo concretado esto y teniendo como premisa que el conflicto colombiano ha escalado al nivel de guerra, damos paso a una profundización del análisis; para ello nos hemos servido de los

²⁰² Según un informe del Centro de Investigación y Educación Popular CINEP (2010) aunque se produjo en el periodo 2002-2010 una reducción del 75 % de las muertes en combate y del 69% de los homicidios políticos, esta cifra en el 2010 es superior a 1.200 muertes.

desarrollos teóricos expuestos en el capítulo precedente. En primer lugar, consideramos necesario identificar aquellas categorías conceptuales que por las razones expuestas anteriormente, consideramos poco pertinentes para calificar en particular, al conflicto armado en Colombia y en general, a las guerras de nuestros tiempos; estamos refiriéndonos entonces, a los conceptos de guerra “irregular”, “sub-limitada” y “de baja intensidad”; restan por lo tanto, dos abordajes, la guerra “asimétrica” y la “guerra difusa”, las cuales a nuestro entender aportan elementos satisfactorios para la explicación; empezamos con el primero.

Cómo bien habíamos señalado anteriormente, el concepto de “guerra asimétrica” es empleado para aquellos conflictos en los que la respuesta de uno de los protagonistas frente a su oponente no enfatiza en la búsqueda de una paridad de fuerzas, sino en el empleo de tácticas no convencionales, que le permitan a partir de la explotación de las vulnerabilidades de su contraparte, ganar cierta ventaja en la contienda; en últimas, en la guerra asimétrica lo que se destaca son las diferencias cualitativas y no cuantitativas, en los medios, estilo y valores empleados en el combate. Debemos puntualizar además, que la asimetría está referida también a las diferentes velocidades con que las partes se combaten; de forma que, la asimetría de la fuerza radica en una capacidad de aceleración que supera la del enemigo, mientras que la de la debilidad se basa en una disponibilidad y habilidad para disminuir el ritmo de la guerra (Münkler, 2004:4).

Si extrapolamos este concepto al conflicto colombiano, debemos realizar algunas observaciones; en primer lugar, que la asimetría no fue siempre una condición permanente en el conflicto; las partes por algunos periodos de tiempo han experimentado no sólo una paridad de fuerzas, sino de métodos; no obstante, la constante de los enfrentamientos es que el oponente no estatal emplee medios no convencionales para atacar a las fuerzas del estado, además de emplear como estrategia la asimetría en el uso del tiempo, para replegarse y ganar fuerzas para una contienda posterior; de esto, pudimos dar cuenta cuando analizamos previamente la historia del conflicto. Por otro lado, si nos cuestionamos acerca del uso deliberado de esta estrategia, nos encontramos con que la asimetría vino a ser ya para finales de la década del 90, la forma consciente de los grupos armados ilegales de ganar ventaja sobre el estado; podemos concluir entonces, que a lo largo de sus distintas etapas el conflicto

colombiano ha desarrollado momentos de simetría, disimetría²⁰³ y asimetría; siendo esta última, la forma predominante desde fines de la pasada década.

Por otro lado, el concepto de “guerra difusa” es empleado recientemente para describir la forma de los conflictos contemporáneos, en donde por su “flexibilidad” las guerras de hoy se contraponen a las tradicionales; esta “flexibilidad” se manifiesta en diferentes aspectos: en primer lugar, en cuanto al monopolio de la violencia; lo que las “guerras difusas” manifiestan, es una pérdida de dicho monopolio por parte de las FF.AA y no del estado; de manera que la irrupción de compañías militares privadas contratadas por este último, evidencia una tercerización del ejercicio estatal de la violencia. A este respecto cabe señalar que en el caso colombiano, además de la pérdida del monopolio de la violencia estatal en bastas zonas del territorio se suma una tercerización en otras zonas de vacío o de disputa de poder; esto condiciona la existencia de una verdadera seguridad, ya que al cumplir un doble rol, el estado esta deslegitimándose y deslegitimando el uso legal de la fuerza. En segundo lugar, en las “guerras difusas” el concepto del espacio se encuentra en un estado de redefinición, dado que no existe una limitación territorial para las acciones; esto no quiere decir que se desarrollen en cualquier lugar, sino simplemente, que el mapa que se trazan sus actores no es el de los estados nacionales; en este aspecto el conflicto colombiano presenta cierta particularidad; aunque por años el accionar de los actores armados ilegales se ha concentrado en el territorio colombiano, en los últimos tiempos el conflicto ha desarrollado una nueva geografía, en la que dichos actores han redefinido el concepto de territorio estratégico, mudando su centro de operaciones a nuevos territorios incluso extendiéndose a zonas fronterizas o traspasándolas para penetrar en el terreno de terceros países, adoptando la forma de una *wider war*. Además, otra característica particular del conflicto colombiano en este aspecto y a diferencia de la mayoría de conflictos del Tercer Mundo (en los que el centro de gravedad se viene desplazando hacia las ciudades) el ambiente en el que se desarrolla sigue siendo predominantemente rural²⁰⁴. La guerra en Colombia es también difusa porque, es transgeneracional; dado que no existe

²⁰³ La disimetría indica una diferencia cuantitativa entre fuerzas beligerantes o estados (Bartolomé, 2006:178).

²⁰⁴ En contravía con esta inclinación general, la guerra en Colombia conserva rasgos fundamentalmente rurales. La capital y las principales ciudades del país no son el escenario de confrontaciones armadas prolongadas, ni abiertas entre las guerrillas, los paramilitares y el ejército regular. Por supuesto, los dos primeros no están totalmente ausentes de estos espacios. Prueba de ello es el posible sentimiento que tienen los colombianos de una guerra inminente en zonas urbanas, teniendo en cuenta la crecida presencia de los actores armados en éstas. Ese sentimiento se ve reforzado por las esporádicas operaciones espectaculares (atentados, emboscadas, etc.) de las guerrillas en el medio urbano, tanto como por la influencia más o menos directa de las mismas, ejercida por medio de milicias o grupos delincuentes en los barrios periféricos de Bogotá o de

claridad respecto del momento de su inicio y tampoco el de su finalización, y la tendencia, es cada vez más pronunciada a la larga duración²⁰⁵ y a la ausencia de una secuencia ordenada de los combates²⁰⁶; En la guerra colombiana el empleo de la asimetría en el tiempo es central para la victoria; dado que para los grupos armados ilegales, a mayor paso del tiempo, mayor pérdida de legitimidad para el estado, mientras ellos ganan legitimidad con su desgaste; de manera que, las fuerzas no estatales utilizan la defensa estratégica no como un momento de la guerra, más bien como la forma permanente de su desarrollo.

Para finalizar, debemos considerar dos últimos aspectos; el conflicto colombiano exhibe la flexibilidad propia de las guerras difusas en la naturaleza ilimitada de los fines y los medios empleados por sus actores; por ello, no existen medidas ni para la destrucción, ni para la violencia²⁰⁷; entonces, la división entre combatientes y no combatientes se desvanece; y el blanco tiende a ser cada vez la

capitales regionales como Cali o Medellín. Sin embargo, por el momento las guerrillas están ocupadas en acumular fuerzas en los espacios rurales. Aún no han transitado hacia una lógica de enfrentamiento sistemático en el medio urbano. Es más, si nos cuestionáramos acerca de su voluntad para hacerlo, el estudio de sus estrategias cotidianas nos invitaría a una mayor prudencia. Las guerrillas han estado largamente implicadas en el establecimiento y la defensa de poderes locales. Más que una clara intención de tomarse el poder a nivel nacional, son estos micro-poderes los que permiten comprender la trayectoria de sus estrategias. Atacar las grandes ciudades implicaría el riesgo de una escalada del conflicto en la cual la incertidumbre podría poner en peligro redes de influencia local construidas con grandes esfuerzos (Lair, 2001:143).

²⁰⁵ En buena medida, porque los protagonistas de los enfrentamientos libran una guerra con la modalidad "estratégica indirecta", en el sentido del general Beaufre (1998) donde el elemento militar y la confrontación armada directa sólo constituyen unos de los aspectos de una lucha más vasta que se juega también en los planos político y económico. El elemento militar está limitado también por el hecho de que ningún protagonista se quiere extenuar demasiado pronto en combates cara a cara, arriesgándose a quedar en una situación estratégica desfavorable. Todos privilegian el principio de "economía de fuerzas", con el fin de poder alistar y concentrar sus tropas en el momento que lo consideren oportuno. De ahí la impresión de un desarrollo del conflicto en ritmos desfasados: la guerra contra las poblaciones es intensa y constante, mientras las confrontaciones directas entre los grupos armados son altamente discontinuas. De cualquier manera la «economía de fuerzas» le permite a los actores del conflicto mantener sus capacidades de acción estratégica (recursos materiales, libertad de maniobra y control socio-espacial) y prevenirse contra los azares de una guerra percibida por cada uno como larga e incierta (Lair, 2001).

²⁰⁶ A diferencia de lo que se puede observar en otros conflictos internos en África por ejemplo (Angola y Sierra Leona), en donde existen grandes campañas de confrontación militar directa entre los protagonistas armados tanto en medio urbano como en el campo, en Colombia el tiempo de los combates es mucho más corto a nivel táctico. Lo que privilegian los actores armados colombianos son las operaciones «relámpago»: concentran sus fuerzas en un lugar y en un momento determinado. Luego se retiran para evitar la prolongación de las confrontaciones y tener muchas bajas en sus filas. Así que en Colombia la guerra entre grupos en conflicto parece a veces «suspendida» en el tiempo e interrumpida por fases de calma en el uso de la fuerza (Lair, 2001:145).

²⁰⁷ Pero además, la actual violencia se diferencia de la anterior en el uso abierto del terror, en su capacidad de extender cada vez más las prácticas de violencia y en el poder de producir confusión e indiferenciación a nivel de las finalidades estratégicas de las organizaciones, puesto que las interacciones existentes entre unos actores y otros hacen oscuras sus diferencias (Peña, 2007:198).

población civil²⁰⁸. Pero además, el desarrollo creciente de la tecnología y del poder de destrucción de los ejércitos regulares, ha dificultado a sus contendientes más débiles, a adoptar las formas tradicionales; de suerte que, la asimetría tecnológica trajo consigo una asimetría de la estrategia; reforzada por una asimetría moral, que exhibe un cambio en la morfología de la beligerancia dada su integración entre milicianos y población civil.

En suma, consideramos que el concepto que define de mejor manera al conflicto armado en Colombia, es el de “guerra difusa”. La guerra colombiana y sus actores han sabido adaptarse de manera espectacular a los tiempos, a los métodos, a los procesos y sin duda, a los acontecimientos internos y externos que van surgiendo durante su evolución; este fenómeno se traduce en una mezcla de cooperación y enfrentamiento entre sus protagonistas; la guerra ha adoptado diferentes formas para sobrevivir y es esta compleja conjunción lo que la hace de alguna manera tan particular, sin que por ello, se aparte de las diversas amenazas a la seguridad que tienen lugar en nuestros tiempos. Es esta flexibilización y la forma a veces difusa como se presenta en diferentes momentos de la historia lo que la caracteriza, pero es además, lo que le ha permitido vigencia durante más de seis décadas, y por lo que la consecución de la paz se presenta a veces tan cerca y a veces tan distante que se la percibe como un imposible. Muchos analistas se atreven a afirmar, que los colombianos están acostumbrados a la violencia y que ella hace parte de su principio de unidad²⁰⁹; lo cierto es que, es sobre sus hombros sobre

²⁰⁸ Según Eric Lair (2000:141), las poblaciones están en el centro del diseño estratégico de los grupos armados ilegales, ya que buscan antes que todo controlarlas. Para él, este control procura a los beligerantes diversas ventajas. Desde un punto de vista económico, es un medio para asegurarse mano de obra para actividades múltiples, legales o no. Les permite beneficiarse de un apoyo material indispensable para sostener un esfuerzo prolongado de guerra, que resulta costoso. Desde una perspectiva sociopolítica, facilita, sobre todo a las guerrillas, la creación o cooptación de movimientos contestatarios campesinos con el fin de exhibir sus capacidades de movilización popular (estrategias de demostración de fuerza que se manifiestan, por ejemplo, en las marchas campesinas en protesta contra la política estatal de erradicación de los cultivos de coca). De otra parte, el control de las poblaciones asegura a los actores armados cierto peso, esta vez menos efímero, en la vida municipal. Al cercarlos e inmiscuirse en la gestión política local del país, se afirman como poderes de facto. Se apoyan en esta gestión local para abrirse espacios de negociación con el poder central e intentar obtener cierta legitimidad a nivel nacional (*continuum* entre lo local y lo nacional). De esta manera, los grupos beligerantes le imprimen una dinámica local amigo/enemigo al conflicto con el fin de evidenciar los referentes sociales y homogeneizar los territorios según sus intereses (esta lógica es particularmente visible en las zonas de gran disputa entre los paramilitares y la guerrilla). Estos fenómenos de clasificación forzada hacen muy difícil la neutralidad para poblaciones que no tienen más alternativa. Así se crean lealtades instrumentales más no ideológicas ni afectivas, que se hacen y deshacen según las conquistas y pérdidas de territorio. A pesar de todo último, no significa siempre que la violencia contra los civiles sea constante. Los grupos armados colombianos parecen haber medido el miedo, los traumas y el poder de control y de inhibición social que generan ciertas acciones violentas, aunque no sean obligatoriamente repetidas en el tiempo.

²⁰⁹ Para Peña (2007, 191) en Colombia guerra y política, orden y violencia, violencia y democracia, constituyen un conjunto de oposiciones que no solo han permanecidos por periodos casi ininterrumpidos en la historia nacional, sino que constituyen una de las bases del sistema político colombiano.

los que recae el costo político, económico pero sobre todo humano de esta guerra; la que noble o no en sus principios²¹⁰, está aún para quedarse²¹¹.

²¹⁰ Para la mayoría de los académicos y sobre todo para quienes consideran que en las guerras contemporáneas los actores armados ilegales no persiguen objetivos políticos, las guerrillas colombianas y los paramilitares son simples bandidos, que luego de involucrarse activamente en los negocios ilícitos se han desviado de sus objetivos primigenios de lucha. Lo cierto es que, aun tienen argumentos políticos que defender (reforma agraria, cambios constitucionales, etc.), pero sobre todo se han convertido en poderes de hecho locales, cuya influencia en la vida política del país no es posible ignorar (Lair, 2001), ni tampoco desestimar, si lo que se quiere es la consecución de una paz duradera, o por lo menos la salida negociada del conflicto.

²¹¹ Un variado grupo de analistas, entre ellos Daniel Pécaut (1997) plantean que el fenómeno de la violencia se ha convertido en un modo de funcionamiento de la sociedad colombiana y que esto ha dado lugar a la emergencia de diversas redes de influencia y de regulación sobre la población que ya no forman parte un fenómeno ocasional o provisorio sino de una tendencia durable en la sociedad.

Capítulo IV.

La estrategia Estadounidense para el hemisferio: aproximaciones a su política global y regional.

Parte 1.

El diseño y liderazgo de la política exterior.

Conceptualizaciones.

Pensar la política exterior de una gran potencia en tiempos de cambio²¹² no es tarea fácil; sin duda el fin de la guerra fría, y con ello, del orden bipolar, representó para la nación vencedora un gran desafío en el diseño de su estrategia de cara al futuro; no sólo la ausencia de un enemigo condicionó la definición de su interés nacional²¹³, el establecimiento de un nuevo orden de poder mundial trajo consigo nuevas y mayores responsabilidades; ésta es sin duda, la condición actual de EE.UU.

Sin embargo, en los tiempos de hoy la supremacía estadounidense tanto en los asuntos políticos, económicos, científico-tecnológicos como militares, no fue suficiente para garantizar un orden bajo su completa dominación²¹⁴; el mundo se enfrenta a una multipolaridad del poder en diferentes áreas y cuestiones y a la emergencia de otros actores que le restan predominio al estado como ente rector de las Relaciones Internacionales. Estos nuevos desafíos para la súper potencia²¹⁵, han planteado la necesidad

²¹² Conforme con Huntington (1999:40) la política mundial ha cambiado en dos aspectos: primero, se ha visto redefinida por la dimensión cultural y de civilización –como parte de la defensa de su hipótesis del “choque entre las civilizaciones”-. Segundo, como la política global trata también siempre del poder y de la lucha por él, es en esta dimensión crucial que hoy las Relaciones Internacionales están cambiando. La estructura global de poder durante la guerra fría era sobre todo bipolar; la que está emergiendo es muy diferente; en la que sólo hay una superpotencia, pero no significa que el mundo sea unipolar; más bien se ajusta según él, a un modelo híbrido, en el que el orden es uni-multipolar, formado por una superpotencia y varias potencias principales. En éste, la solución de los problemas internacionales requiere la actuación de la única superpotencia, pero siempre en combinación con otros estados; además, la superpotencia está en la capacidad de vetar determinadas acciones conjuntas de otros estados. Por tanto, según Huntington, la política global ha pasado del sistema bipolar de la guerra fría, por una coyuntura unipolar –guerra del golfo- y ahora está atravesando uno o dos décadas uni-multipolares antes de entrar a un siglo XXI verdaderamente multipolar.

²¹³ *In the absence of an external threat to focus the mind (and to solidify existing alliance ties), U.S. leaders are no longer sure what sort of world they are heading into or even what sort of world they should try to create* (Walt, 2000:4).

²¹⁴ Puede que EE.UU. sea una potencia militar unipolar, pero el poderío económico y político se distribuye en el globo de modo más parejo. Los países importantes tal vez no tengan mucha influencia para contener directamente la política militar estadounidense, pero pueden hacer que Estados Unidos pague el precio en otros terrenos (Ikenberry, 2002:8).

²¹⁵ Las amenazas de este siglo son al menos tan peligrosas y, en cierta forma, más complejas que las que hemos encarado en el pasado. Proviene de armas que pueden matar a gran escala y de terroristas globales que responden a la alienación o a la injusticia percibida con un nihilismo asesino. Proviene de estados villanos aliados de los terroristas y de potencias en

de nuevas formas de encarar la estrategia, con el fin de, no sólo lograr mantener la supremacía y llevarla a una hegemonía²¹⁶ de carácter global y multidimensional²¹⁷, sino también, administrar el poder para consolidar su posición por mucho tiempo; la nueva realidad exige de Estados Unidos una política exterior cargada de creatividad, efectividad y liderazgo²¹⁸. En este orden, nuestro cometido para este capítulo es analizar la estrategia estadounidense en la nueva era.

A los efectos del presente capítulo y aclarando de antemano que el debate no ha resultado aún en un consenso, entendemos por política exterior aquella área de la actividad gubernamental que es concebida como las relaciones entre el estado y otros actores, particularmente otros estados (pero no exclusivamente), en el sistema internacional, dado que es dirigida e implementada en el contexto internacional (Lasagna, 1995). Así mismo, implica un proceso continuo de decisiones en el que los gobiernos se plantean objetivos externos en función de criterios contingentes y estructurales; estos últimos están relacionados con aquellas pautas y prácticas escritas y no escritas que han modelado la política exterior de un país determinado, por espacio de años; mientras que los primeros se refieren a aquellas preferencias externas del gobierno de turno y a los problemas o *inputs* que recibe del exterior.

ascenso que desafían tanto a Estados Unidos, como a los cimientos internacionales de la democracia liberal. Proviene de estados débiles que no pueden controlar su territorio o proveer sustento a sus pueblos. Y se originan en el calentamiento del planeta que espoleará nuevas enfermedades, engendrará mas desastres naturales devastadores y catalizará conflictos mortales (Obama, 2007:104).

²¹⁶ Estados Unidos ha vivido un corto periodo de verdadera hegemonía, de 1945 a 1970, previo a un prologando ascenso entre 1873 y 1945. Durante el primero, fue con mucho el productor más eficiente en la escena económica mundial; dominó al mundo políticamente, mediante un acuerdo de *status quo* con su único rival militar la URSS, y una serie de alianzas político-militares (OTAN, el Tratado de Defensa entre EE.UU. y Japón, ANZUS) que le garantizaron el respaldo militar y político automático de una serie de potencias industriales de primer orden. Esta hegemonía estaba sostenida por una maquinaria militar basada en el poderío aéreo y en armas nucleares (combinada con un “equilibrio de terror” con la Unión Soviética) (Wallerstein, 2005:67).

²¹⁷ Según Nye (2003: 2) la agenda de la política mundial se ha convertido en un juego de ajedrez tridimensional en el que sólo se puede ganar si se juega tanto de manera vertical como horizontal. En el tablero superior, el de los temas militares interestatales clásicos, Estados Unidos probablemente seguirá siendo la única superpotencia en los próximos años, y tiene sentido hablar de unipolaridad o hegemonía en los términos tradicionales. Pero en el tablero intermedio, que incluye los asuntos económicos entre estados, la distribución del poder ya es multipolar. Estados Unidos no puede obtener los resultados que quiere en términos de comercio, antimonopolio o regulación financiera sin acuerdos con la UE, Japón y otros. No tiene mucho sentido calificar eso de “hegemonía estadounidense”. Asimismo, en el tablero inferior, el de los asuntos transnacionales, el poder está ampliamente repartido y organizado de manera caótica entre actores estatales y no estatales; de manera que tampoco tiene sentido calificar esto de “mundo unipolar” o “imperio estadounidense”.

²¹⁸ *....several obvious implications follow. First, U.S. leaders should take care not to squander U.S. power unnecessarily (e.g., by fighting unnecessary wars), or to mismanage the U.S. economy in ways that undermine its long-term vitality. Second, the United States should avoid giving other states additional incentives to build up their own power –either by acquiring new capabilities of their own or by joining forces with others- and encourage them to seek U.S. help when security problems arise in their own regions. In other words, we want to discourage balancing against the United States, and encourage regional balancing with us* (Walt, 2005:219).

De manera que, la política exterior implica la elaboración de un “plan” o “programa” que está diseñado a partir de estos objetivos o problemas y sugiere una acción hacia actores externos, pero también nos ofrece categorías analíticas -objetivos y metas, estrategias y acciones- a través de las cuales se explica el comportamiento de un estado. Estos objetivos y metas y, estrategias y acciones se encuentran a su vez condicionados por factores formales como el sistema político o bien el sistema internacional y por factores informales como la cultura política o la personalidad de la élite que toma las decisiones; de ahí que al analizar las decisiones externas de un país es importante tener en cuenta las diferentes determinantes que condicionan estas decisiones (Hermann, 1990).

Para otros autores la política exterior -para el caso particular, las relaciones exteriores- se refiere al ámbito de participación de un estado en el extranjero y al conjunto de metas, estrategias e instrumentos diseñados y seleccionados por las autoridades gubernamentales; de manera que en orden a entender la política exterior de un país es necesario reconocer quién decide y actúa (Rosati, 1993:2). Celso Lafer (2002:21) señala por su parte, que la política exterior es aquella política pública que tiene por objetivo traducir necesidades internas en posibilidades externas para ampliar el control de una sociedad sobre su destino.

En resumen, de la naturaleza de la política exterior destacamos tres aspectos diferenciadores: en primer lugar podemos señalar que su foco de acción se concentra en el comportamiento de un actor, que tradicional pero no exclusivamente²¹⁹, es el estado; es decir, aquella entidad que reúne a una población asentada dentro de un territorio definido, y que está bajo el control de un gobierno soberano reconocido. Un segundo aspecto se refiere a su campo de acción, que a diferencia del resto de políticas que tienen lugar dentro del territorio nacional, la política exterior ocurre en el contexto del sistema internacional²²⁰ y por último, su destinatario, que bien puede ser otro estado o un actor no estatal, o el

²¹⁹ Hacemos referencia a los actores no estatales –*Nonstate actors*- en cuyo lugar podemos ubicar a las organizaciones no gubernamentales, las corporaciones transnacionales y a las multinacionales; así como, a organizaciones y autoridades locales, que pese a que usualmente sus actos no comprometen a todo el conjunto del estado, si tienen repercusiones más allá del orden interno. No obstante debemos señalar también, que la participación en asuntos internacionales no está limitada a organizaciones formales, ya sea a nivel nacional o internacional; grupos informales, movimientos sociales y hasta el individuo pueden hacer parte de este entramado.

²²⁰ Para la mayoría de los estudiosos de la disciplina, el sistema internacional se caracteriza por su naturaleza anárquica, en la medida en que no existen reglas que regulen la conducta de los estados, ni una autoridad central a nivel internacional. No obstante esto, los académicos tienen diferentes interpretaciones de cómo el sistema funciona actualmente; cada una de estas interpretaciones están estrechamente vinculadas con tres de las más famosas corrientes de las Relaciones Internacionales.

conjunto de la Comunidad Internacional. De manera que, la política exterior incluye tanto las fuentes internas y las consecuencias de las relaciones exteriores de un actor, como las fuentes externas y las consecuencias de sus asuntos internos (Chittick, 2006:5).

Así mismo, podemos establecer que la estructura interna de la política exterior está integrada por tres elementos interrelacionados: el diseño de los objetivos *-the design objective-*, la estrategia *-the strategy-* empleada para lograrlos, y las tácticas *-the tactics-* utilizadas para la implementación de la estrategia; todos en conjunto conforman el universo de la política externa de cualquier estado o régimen (Mastanduno, 1994:337). A su vez, tendríamos también que tener en consideración otro aspecto, el liderazgo de esa política, pues si bien ha sido pensada y diseñada para que sea puesta en práctica en un sentido, el contexto y otras variables internas pueden hacer que su ejercicio se distancie de la concepción original. Por otra parte, es importante considerar que la política exterior así como el universo de la política pública es un proceso cíclico; a un periodo de estabilidad le sigue un periodo de transición –o cambio- que a la vez con el trascurso del tiempo se transforma en uno de continuidad; de manera que varía en el tiempo, de un país a otro y de un tipo de régimen a otro (Russett y Starr, 1985). Desde la perspectiva del cambio, la política exterior se mueve en un *continuum* en el cual un extremo representa los cambios “macros” y el otro, los cambios “micro”; en este *continuum* identificamos tres niveles de cambio en la política exterior: la **reestructuración**, tiene lugar muy rápidamente, expresa un intento de cambio fundamental y se refiere a cambios en los lineamientos básicos de la política; la **reforma**, que implica un proceso normalmente lento, incremental y referido a aspectos parciales aunque importantes de los patrones elementales de la política exterior, y finalmente el **ajuste**, que es el nivel menos intenso y que tiene una ocurrencia cotidiana, pero que ocasiona pequeñas alteraciones en

Para la generalidad de los realistas, por ejemplo, el sistema internacional se explica en términos de la distribución de poder entre los estados y afirman que debido a que no existe una autoridad central en el sistema internacional, los estados se encuentran en constante peligro de que otros utilicen su poder en su contra; este peligro los compele a enfatizar en el uso de la fuerza como método para proveerse de seguridad. Por su parte, la mayor parte de los defensores de la corriente liberal describen el sistema internacional en términos de competencia; ellos sostienen que así como los estados tienen intereses similares también tienen intereses divergentes y que ésta competencia dentro del conjunto de restricciones generales es deseable. Finalmente el enfoque idealista tiende a percibir el sistema internacional en términos de la conformación del poder de las ideas, poniendo el énfasis en el potencial para el cambio. Aquí el funcionamiento del sistema está basado en dos normas: la primera, que las controversias serán resueltas sin el uso de la fuerza o sin su amenaza (regla de la no violencia); la segunda, los estados lucharán como un equipo si la seguridad de cualquiera se ve amenazada por un tercero (regla de la ayuda mutua) (Chittick, 2006:5). Estos tres enfoques, al igual que otros de más reciente aparición como el Constructivismo, explican en buena medida el comportamiento de los actores dentro del sistema y el funcionamiento del sistema per sé; de ahí su importancia para la comprensión de las estrategias diseñadas por los estados para la consecución de sus intereses y de sus repercusiones en el conjunto de la sociedad internacional.

el comportamiento de política exterior de un país dado, no implicando un realineamientos, ni un cambio básico²²¹ (Lasagna, 1995). La importancia que estos niveles de cambio tienen para el análisis de la política exterior radica en que nos permiten evaluar el grado de influencia de los factores explicativos del comportamiento externo de cualquier estado²²².

Los factores que impulsan el cambio de la política exterior pueden venir del sistema internacional (Holsti, 1991) o pueden tener su origen en el orden interno de los estados, básicamente en el sistema político nacional; dado que la política doméstica, el estado, los procesos decisorios y de formulación, y la sociedad cumplen un considerable rol en la generación de cambios en la política exterior. En suma, los cambios en la política exterior tienden a reflejar aquellos que ocurren al interior del estado y de su sociedad –estructuras, política, sistema de creencias- dentro de un contexto internacional dinámico (Lasagna, 1995).

Siguiendo con nuestro propósito y habiendo sentado las bases conceptuales para nuestro estudio, debemos empezar por señalar dos cuestiones preliminares; en primer lugar, que la “gran estrategia” estadounidense, está integrada por dos ejes fundamentales; la política exterior y la política de seguridad nacional²²³; en segundo, pero no menor, que el proceso de toma de decisiones de los asuntos externos es bastante complejo y altamente político. Complejo porque, contrario a lo que se piensa funciona de manera sistémica y no jerarquizada; la idea de un gran *iceberg* es la que mejor lo reproduce; en éste iceberg, el presidente sólo representa el extremo visible de una enorme y compleja estructura, que en virtud del equilibrio de fuerzas inherentes a la constitución, trabaja de manera articulada con las tres ramas del poder; claramente el presidente y sus creencias juegan un rol crucial en el diseño de la política exterior; no obstante, el no tiene la potestad de hacer toda la política exterior solo, otros individuos e instituciones dentro del gobierno y dentro de la sociedad están envueltos en el proceso; por ejemplo, los asesores presidenciales; los funcionarios de alto nivel dentro del ejecutivo; el

²²¹ Sin embargo, según este autor, de cualquier forma, es posible que en el largo plazo la sumatoria de ajustes también pudiera conducir a un cambio fundamental de la política exterior. (Lasagna, 1995).

²²² Ranan Kuperman (2006:539) señala que el primer paso en el análisis de las decisiones en política exterior es identificar una serie de episodios al alrededor de un problema específico y luego determinar si cada episodio representa un evento aislado o más bien si existe alguna dependencia de un episodio respecto de otros.

²²³ A medida que el poder estadounidense se fue incrementando desde finales del siglo XIX hasta nuestros días, la relación entre política exterior y política de defensa se estrechó al punto tal de convertirse en insumo o parte de una única política pública. Dicho en otras palabras, en Estados Unidos hablar de política exterior incluye tanto los temas político-económicos como los estratégico-militares (Busso, 2008:85).

cuerpo diplomático; el Congreso; las Cortes; los gobiernos locales y estatales; el público; los partidos políticos; los grupos de interés y los movimientos sociales; los medios de comunicación y los actores internacionales (Rosati, 1993:2)²²⁴. Pero también es altamente político en la medida en que tiende a reflejar los objetivos y prioridades de ciertos individuos y grupos, quienes tienen mayor éxito en influir en el proceso político dentro del gobierno y en toda la sociedad (Rosati, 1993:4)²²⁵. En EE.UU., tanto los asuntos externos como la diplomacia son cuestiones políticas de orden interno y a menudo partidarias, de manera que no poseen un reconocimiento como parte del estado por encima de la política.

Para entender el enfoque de los EE.UU. hacia los asuntos mundiales, Mead (2002:44) subraya que es necesaria la comprensión de una serie de cuestiones: la constitución de EE.UU., la influencia del Congreso, el regionalismo, el papel de la tradición misionera, el impacto del feminismo, la democracia y el nacionalismo americano. A partir de esto, Mead sostiene que esta multitud de influencias ha dado lugar a una competencia entre las distintas tradiciones, en lugar de, una visión unificada; en consecuencia la política exterior estadounidense a menudo se ve incoherente, sin embargo considera que a pesar de ello, ha sido un éxito absoluto. En virtud de esto, debemos aproximarnos en primer lugar, al análisis del contexto doméstico de la política exterior de EE.UU., del cual derivan tanto las fuerzas sociales, como los arreglos y acuerdos institucionales y las estructuras dispuestas por la Constitución (Scott y Crothers, 1998); dado que unos y otros, establecen los principios, normas, actores, e intereses que conducen la dinámica de los asuntos externos. Las fuerzas sociales son definidas como un amplio contexto societal, o político-cultural, que incluye ideas, ideales, conceptos, historias y mitos que orientan a los ciudadanos dentro de su sistema político y, a su vez, afecta la forma en que estos y las élites políticas se ven en el mundo²²⁶ y el tipo de acciones a tomar en el ámbito de la

²²⁴ *These actors include the US governmental bureaucracies that contain personnel with specialized knowledge who help formulate policy as well as implement it; actors in the domestic environment, such as the foreign policy elite, the public, the media and corporations that are part of the so-called military industrial complex, and foreign governments and a variety of institutions and non-state actors that populate the international sphere* (Jones, 2008: 327).

²²⁵ *The Cold War imposed a certain discipline on the conduct of U.S. foreign policy, but the absence of any serious rivals makes it easier for foreign and defense policy to be influenced domestic interest groups, foreign lobbies, or ideological whims* (Walt, 2000:15).

²²⁶ Loren Baritz (1985:2) argumenta que hay tres características que describen la forma como los estadounidenses se perciben a sí mismos y en relación con el resto del mundo: “*American innocence*”, “*American benevolence*” y “*American exceptionalism*”. Gracias a la primera, los estadounidenses desarrollan la idea de que Estados Unidos es inocente en su relación con los otros; no se ven a sí mismos como manipuladores ni agresivos, pero sí como un pueblo benigno y defensivo. Esto es consistente con el sentimiento aislacionista que jugó un predominante rol en la política exterior de

política exterior (Scott y Crothers, 1998) citados por Busso (2008:85). Para estos autores, una manera para simplificar la compleja conexión entre cultura y política exterior es identificar los impulsos societales y las orientaciones de política exterior que la cultura genera en los individuos. Ambos, impulsos y orientaciones, podrían ser considerados en términos de continuos (Busso, 2008:85).

Según Busso (2008:22), el continuo del impulso societal fluctúa entre el moralismo/idealismo²²⁷ por un lado y entre el pragmatismo/realismo por el otro; el primero describe los impulsos para promover determinados valores en la política exterior²²⁸, más que, la defensa de los intereses; este impulso se evidencia en la consideración que tiene la nación estadounidense de sí misma, como una “ciudad en la colina” con una misión política moral especial en el mundo; el segundo, deja de lado el logro de un amplio propósito moral, ideológico o doctrinario a favor de una preocupación con intereses concretos y resultados basados en estándares de evaluación; es aquí en dónde gana credibilidad la idea de elaborar una política exterior en términos del interés nacional²²⁹; que va redefiniéndose constantemente como inclusive se redefine el interés, a medida que el mundo cambia y que la sociedad estadounidense cambia también (Kristol, 1993:59).

Mientras tanto, el continuo dentro del cual se desplazan las diversas orientaciones de la política exterior varía entre el aislacionismo y el internacionalismo²³⁰, transitando entre dos opuestos: el deseo de apartarse del mundo *vs* el intento de rehacerlo. Para muchos autores, EE.UU. ignora al mundo que no sea América porque siente que ni le gusta ni le interesa; en el otro, se zambulle en el mundo para

EE.UU., especialmente antes de la guerra fría. Por otra parte, cuando EE.UU. se encuentra involucrado en el extranjero, sus nacionales lo perciben como un país benévolo; en sus palabras: “*Americans do not become involved in war, for example, solely to defend themselves; rather, they enter wars in order to rid the world of evil and promote peace and freedom for all*”. Finalmente, los estadounidenses se perciben excepcionales “únicos”; esto se evidencia en el sentimiento de un destino manifiesto, en el que coexisten la creencia de una superioridad de la cultura y la forma de vida de los estadounidenses y la necesidad de cristianizar y americanizar el mundo.

²²⁷ Para quienes hacen parte de este grupo, EE.UU. debe involucrarse en asuntos externos solamente por razones éticas; además, tienden a creer que un mundo pacífico y próspero es posible pero bajo principios morales universales que son los que rigen su sociedad; en este caso el moralismo/idealismo puede devenir en mesianismo, lo que los motiva a hacer una versión del mundo conforme son su propia imagen (Busso, 2008:23).

²²⁸ Las siguientes expresiones ilustran este impulso moral: “*Whenever we use our power, we must use it with this conception always in mind-that we are using it for the benefit of the persons who are chiefly interested, and not for our own benefit*” (Woodrow Wilson); “*...our right to the moral leadership of this planet*” (J. F. Kennedy).

²²⁹ Tradicionalmente es definido en términos de simple seguridad militar o de mantenimiento de un equilibrio de poder entre naciones que son enemigas potenciales o que compiten por el *status quo* (Kristol, 1993:59).

²³⁰ El debate acerca de la pertinencia de estas dos orientaciones será planteado en un título posterior.

enderezarlo (Newson, 1988:24). El aislacionismo²³¹, apunta al deseo de mantener a Estados Unidos fuera de la participación política y militar en el mundo y ejercer el liderazgo a través del ejemplo (crear un mundo mejor empezando por casa); el internacionalismo, señala por el contrario, que no existe un liderazgo posible sin una participación activa en las cuestiones mundiales (Busso, 2008:23) y, cómo su gran poder cultiva responsabilidades, es tan responsable por lo que hace, como por lo que no hace estando en su poder hacerlo²³². Sobre este aspecto debemos realizar una aclaración preliminar. Así como muchos estadounidenses, gran parte de la disciplina tiene la percepción de que la política exterior estadounidense ha tenido una orientación aislacionista en algunos periodos de su historia, específicamente, hasta la llegada de la Segunda Guerra Mundial, y una orientación internacionalista a partir de ella; lo cierto es que, tal como lo advierte Rosati (1993:9) esta simple interrupción distorsiona más que esclarece la realidad. Si nosotros definimos al aislacionismo como un simple desinterés en el extranjero, claramente la política estadounidense jamás ha sido aislacionista durante su historia; por el contrario, si lo concretamos de una manera más cerrada, para referirlo a un desinterés por los asuntos europeos, podríamos llegar a la conclusión de que la política exterior de EE.UU. ha sido aislacionista durante cierto periodo específico; de todas formas, en este último caso, también resulta ambiguo para nosotros, hablar de política exterior estadounidense únicamente en sus relaciones con Europa; por ende, en adelante, cuando hagamos mención a esta orientación lo haremos recobrando el segundo alcance, esclareciendo su contenido en aquellos casos en los que por preferencia de un autor se realice en otros términos.

Siguiendo con el continuo aislacionismo y el internacionalismo, vemos como para muchos analistas estas orientaciones existen de manera simultánea y ayudan a despertar en la sociedad una ambivalencia hacia las cuestiones mundiales, que les permite discrepar sobre las maneras y los instrumentos para ejercer su liderazgo; sin embargo, en ambos subyace una fuerza profunda común: el

²³¹ Tanto el aislacionismo de derecha como de izquierda; y aunque estas dos corrientes con frecuencia coinciden en cuestiones específicas de la política, el tenor de su pensamiento es radicalmente diferente; el de derecha es nacionalista, el de izquierda es antinacionalista y debido a esta diferencia, los primeros están a veces preparados para utilizar la fuerza militar contra un gobierno extranjero envuelto en acciones hostiles a EE.UU., mientras que la izquierda preferiría ignorarlos, o tener algún gesto puramente simbólico (Kristol, 1993:56).

²³² En la introducción a "Diplomacia" (1994), en la que sucintamente destaca algunas de las paradojas centrales del enfoque estadounidense a la política exterior y su diferencia frente al enfoque de otras naciones, Kissinger afirma que el pensamiento norteamericano ha oscilado entre el aislamiento y el compromiso, y aunque la tradición misionera y la aislacionista aparecen contradictorias en la superficie, de acuerdo con él, reflejan un común: la fe en que Estados Unidos posee el mejor sistema de gobierno del mundo y que el resto de la humanidad podría alcanzar la paz y la prosperidad abandonando la diplomacia tradicional y adoptando la reverencia de los Estados Unidos por el desarrollo del Derecho y la democracia.

sentimiento de misión que los motiva a liderar el mundo bajo las que consideran las mejores formas de relacionamiento, es decir, las propias (Busso, 2008:23). Estos impulsos -aislacionismo/internacionalismo- serán examinadas con mayor detalle en un título posterior, por el momento debemos concluir que: el contexto doméstico de la política exterior estadounidense está conformado por las fuerzas internas que movilizan a su sociedad y hacen parte de su identidad nacional, así como, por las estructuras y acuerdos creados por la Constitución; continuemos con un examen de cada uno de estos aspectos.

1. Las fuerzas sociales y la identidad nacional, su importancia en la definición-ejecución de la política externa.

No podemos divorciar la política exterior de una superpotencia de su propia identidad nacional; es esta la que en gran medida define los principios y valores que la guían. En Estados Unidos existen fuerzas profundas que conforman su identidad nacional; algunas de ellas compuestas por elementos primigenios, es decir constitutivos²³³ y que han perdurado con el paso del tiempo, y otras que surgieron ligadas a factores circunstanciales²³⁴, pero que han tendido a consolidarse. En el primer grupo, encontramos cuestiones como el peso del excepcionalismo; la tradición liberal y la tradición conservadora con sus impactos sobre la visión republicana y el respeto a las instituciones domésticas; la disputa aislacionismo- internacionalismo; la búsqueda de un territorio nacional con características continentales; la conexión entre religión y política. En el segundo, aspectos como el proceso de toma de decisiones en política exterior; las relaciones cívico-militares y su impacto sobre la conformación de la agenda externa y, los vínculos opinión pública-política exterior (Busso, 2008:21). En seguida, analizaremos aquellas que consideramos tienen un mayor peso en la política exterior estadounidense.

En primer lugar, debemos decir que los estadounidenses creen que su país es especial y que no hay otro lugar como Estados Unidos; creen además que su país es más generoso y menos egoísta que otros; esto es sin duda, la esencia del excepcionalismo. Para Alexis de Tocqueville (1987) esta creencia en ser especial, no se tradujo en la creencia de ser superior o mejor; simplemente cualitativamente

²³³ Son aquellos que nos constituyen, que nos preceden, que están fuera de elección, como la raza, la etnia, el lenguaje, la geografía, los símbolos, la historia, las creencias de la comunidad, entre otros (Busso, 2008:21).

²³⁴ Son los que proponen una pertenencia por elección como la ideología, las tareas determinadas por un objetivo, y las actividades en general; estos pueden ser producto –entre otros- de determinados procesos decisorios, del diseño y ejecución de determinada política, la consecuencia de un cambio de régimen políticos, o de un cambio del contexto (Busso, 2008:21).

distinto²³⁵; de manera que el “excepcionalismo”, dio lugar a la idea de que Estados Unidos y sus habitantes ocupan un lugar único y están predestinados para diseminar en la humanidad la esperanza de un mundo mejor; lo cierto es, y tal como lo señala Busso (2008:34), que la mayoría de los estadounidenses la han interpretado y vivido como un sentimiento de superioridad que, en numerosas ocasiones, está ligado a la noción de un destino de origen providencial. Dicho con sus palabras, Estados Unidos con sus valores y sus instituciones políticas es considerado por su sociedad y su clase dirigente como un país y un sistema político mejor que cualquier otro: una nación excepcional, a “*city upon a hill*”, “*a chosen people*”²³⁶. El excepcionalismo se traduce entonces en la creencia interna²³⁷ - providencial o laica- en que la nación estadounidense, así como su sistema político²³⁸, son superiores y por este hecho, tiene la autoridad moral para exigir un mundo acorde con sus principios y valores²³⁹ – porque han demostrado ser mejores-, optando por intervenir en él o dar su ejemplo cuando sus intereses o ideologías así lo demanden; a razón de ello, los estadounidenses tienden a dividir al mundo entre los que están de su lado y los que no lo están –entre el bien y el mal-, de ahí que tengan problemas para relacionarse con un país neutral, máxime si los considera como una nación más; esta es sin duda una de

²³⁵ Estados Unidos es un país con características distintivas desde su conformación como estado independiente. Las particularidades de su Revolución, su organización institucional diferente a la europea, el peso del liberalismo –incluso sobre el pensamiento conservador–, su progresiva expansión territorial hasta convertirse en un país continente así como su condición de superpotencia durante el siglo XX; todo ello sumado a las creencias de su población han sustentado la idea del excepcionalismo (Busso, 2008:21).

²³⁶ *Americans are the peculiar chosen people – the Israel of our time-; we bear the ark of the liberties of the world. God has predestined, mankind expects, great things from our race; and the great things we feel in our souls. The rest of the nations must soon be in our rear. We are pioneers of the world; the advance guard, sent on through the wilderness of untried things, to break a path into the New World that is ours* (Lieven 2004:33). Lieven sugiere que a causa de estas creencias mesiánicas y excepcionalistas, Estados Unidos es más que un país, es también una ideología. Esta ideología excepcionalista puede ser universal y particularista dependiendo de las circunstancias. Por ejemplo, era particularista cuando fue usada por John Bolton, al defender a Estados Unidos de retirarse de los tratados internacionales sobre el control de armas; era universal en el segundo discurso de investidura de George W. Bush cuando afirmó que “es política de Estados Unidos procurar y apoyar el crecimiento de los movimientos e instituciones democráticas en cada nación y cultura, con el objetivo final de acabar con la tiranía en nuestro mundo”. Esta ideología universalista es también a menudo teleológica, citando a Bush una vez más: “nuestra nación está en el lado correcto de la historia”; como señala Lieven (2004:33) “*the wind of history is in our sails*”. Ambos, universalismo y particularismo representan las dos caras de la tradición nacionalista de EE.UU.

²³⁷ Para Irving Kristol (1993:52) esta retórica es tan peculiar y típicamente norteamericana que puede movilizar a sus nacionales pero de ninguna manera a los extranjeros.

²³⁸ Fortalecido con la adopción del principio de separación de poderes, la carta de Derechos, el mecanismo de “pesos y contrapesos” y el federalismo (Busso, 2008:39).

²³⁹ Democracia, economía de mercado, libertad individual, entre otros. Irónicamente los estadounidenses quieren un mundo más democrático pero tienen dificultades para relacionarse con otras democracias; poderes regionales como Brasil, por ejemplo, ejercen cierta influencia que actúa en desmedro de la importancia estadounidense en la región (Newsom, 1988:34).

las formas como el excepcionalismo se proyecta en la política exterior²⁴⁰. Por el excepcionalismo –en sus distintos grados de intensidad- los actores políticos, según sean sus orientaciones partidarias e ideológicas, conciben la acción externa del estado en términos de la búsqueda por que los demás estados emulen su organización política y económica, bien sea por vía del ejemplo en los momentos aislacionistas; vía el intento de defender el poder, la soberanía y el interés nacional en las etapas de predominio realista; vía la defensa de la autodeterminación de los pueblos y la difusión del sistema democrático liberal en los períodos de idealismo wilsoniano o vía el planteo de una política exterior que se atribuye metas asignadas por la providencia y tareas propias de un Estado cruzado donde el bien lucha contra el mal como ha ocurrido en los períodos de preeminencia neoconservadora (Busso, 2008:34). En uno y otro caso, subyace la idea del liderazgo estadounidense, que los legitima y obliga a proyectar una política exterior capaz de hacer el mundo a su imagen y semejanza; porque no sólo son únicos y especiales, sino porque han demostrado ser exitosos y por ende los demás debemos estar dispuestos a seguir sus pasos –“*The American way*”-. Esto sin duda demuestra que el excepcionalismo, es la fuerza profunda transversal que permanece vigente en todas las demás manifestaciones identitarias.

Otra fuerza subyacente es la relación entre religión y política. Tradicional e históricamente la religión –particularmente la protestante- ha ejercido una fuerte influencia en la manera como los estadounidenses se perciben y como perciben al mundo; esto se ha reflejado en la conducción de la política y por ende de su política externa. La religión ha aportado al diseño estratégico tres ideas fundamentales, que en mayor o menor grado han sido adoptadas por las elites en el poder: el convencimiento de que Estados Unidos es la “nación elegida por Dios”, con una “misión” o un “llamado” en la transformación del mundo y por último, la creencia de que Estados Unidos representa las fuerzas del “bien” contra el “mal” (Judis, 2005) citado por Busso (2008:73). Sin duda, no ha faltado oportunidad para que los actores políticos se sirvan de la religión como un justificativo para alcanzar sus intereses e imponer sus ideas; “Dios está de nuestro lado”, “*God’s own country*”, es la consigna que de mejor manera los legitima internamente para actuar e intervenir en el mundo.

²⁴⁰ Hay tres aspectos del excepcionalismo estadounidense que son particularmente importantes: el primero, la imagen que Estados Unidos tiene de sí mismo como una única nación democrática; el segundo, la preocupación por las justificaciones legales y morales para el uso de la fuerza y por último, la expectativa de éxito de su política exterior. Cada uno de estos aspectos ejerce una influencia considerable en las orientaciones de su política exterior; por ejemplo, la imagen de una única nación democrática refuerza su identidad dentro de la comunidad internacional; su preocupación por la legalidad y moralidad del uso de la fuerza define el enfoque de su seguridad; así mismo, la expectativa de éxito explica porque Estados Unidos abrazó el internacionalismo como la ruta que lo conduciría hacia una nación más poderosa (Chittick, 2006:327).

Por último, la tradición liberal y la tradición conservadora; ambas ideologías han ejercido un fuerte impacto en la vida social y política de EE.UU., y por ende en su política exterior; si bien, existe todo un debate acerca de la condición de tradición intelectual del pensamiento conservador, lo cierto es que el conservadurismo no sólo ha estado presente a lo largo de toda la historia, sino que tiene relación con los impulsos societales y las orientaciones de la política exterior; sin que esto implique desconocer la preeminencia del pensamiento liberal (Busso, 2008:37).

En primer lugar, tanto el pensamiento liberal como el pensamiento conservador modernos, en Estados Unidos, comparten las mismas raíces históricas; ambos derivan del liberalismo clásico que se desarrolló entre los siglos XVII y XVIII en Europa y que surgió como reacción a la desigualdad y al orden establecido en la sociedad medieval y en el feudalismo. Esta forma de pensamiento enfatizó en la importancia de la libertad individual, de los asuntos económicos y políticos a través de la promoción de la democracia y el capitalismo y la separación entre la iglesia y el estado. El liberalismo clásico en Estados Unidos ha evolucionado en dos vertientes modernas -siglo XX-, el liberalismo²⁴¹ y el conservadurismo; los dos comparten la creencia en la libertad individual y en la preferencia por la democracia y el capitalismo; sin embargo, durante esta evolución se produjeron diversas interpretaciones y rupturas en algunos aspectos; la mayor disputa concierne al rol del gobierno en el manejo de la economía. La gran depresión convenció a muchos -“los liberales”-, que el gobierno debe tener un rol más activo en la regulación y en la dirección de la economía; otro grupo - “los conservadores”- se opuso a las políticas del *New Deal* prefiriendo el tradicional *laissez faire* o estado mínimo, en el que los hombres prosperarían por su esfuerzo y trabajo individual (Rosati, 1993:383); esta fue sin duda la principal división entre los las dos formas de pensamiento durante la primera mitad del siglo XX²⁴². Posteriormente, las diferencias en este plano se hicieron más evidentes, ya que

²⁴¹ En el liberalismo estadounidense se destaca una articulación entre componentes político-institucionales, jurídicos y económicos que sustentan el llamado liberalismo democrático. Consecuentemente, esta línea de pensamiento describe a la sociedad como liberal porque le da supremacía a los derechos individuales y plantea límites a las acciones del gobierno; separa la Iglesia del Estado; defiende la propiedad privada, el capitalismo y libre mercado; privilegia el imperio de la ley y, por lo tanto, se reconoce como legalista porque la ley orienta sus acciones; cree en la perfectibilidad humana y de las instituciones. Por otra parte, entre los componentes democráticos también se destacan la regularidad en los procesos electorarios, la soberanía popular, la búsqueda del equilibrio entre el pluralismo, entendido como la aceptación de las decisiones que surgen de la victoria de un grupo sobre el otro con los límites a las reglas de la mayoría, en tanto esta no puede dañar los derechos de las minorías (Busso, 2008:38).

²⁴² Gracias a esta ruptura, los liberales son conocidos como “*pro big government*” y los conservadores como “*anti big government*”; sin embargo, esta distinción depende del aspecto del que se trate; por ejemplo, mientras que los primeros prefieren la intervención del gobierno en la economía y los segundos un estado mínimo, en cuestiones de seguridad

mientras los conservadores promovían las normas sociales tradicionales, y el mantenimiento de la estabilidad social y el orden, los liberales tendían a favorecer el individualismo y el *lifestyle* en la sociedad.

Cada una de estas orientaciones ideológicas tiene sus propias variantes; el liberalismo, consta de una amplia coalición formada por un conjunto diverso de personas; los liberales del *New Deal* favorecen formas más tradicionales de intervención del gobierno para apoyar la marcha de la economía y el desarrollo individual; por su parte los “neo-liberales” prefieren una relación cooperativa entre el gobierno, los empresarios y trabajadores, con el fin de revitalizar la economía y aumentar la competitividad estadounidense en el extranjero. Los llamados populistas ponen el énfasis en reformar la economía para responder a las necesidades de la población pobre, desfavorecida y a los trabajadores; por último, los “socio-liberales” están más preocupados por dar respaldo al estilo de vida individual, así como por proteger el medio ambiente y la salud (Rosati, 1993: 384). El conservadurismo a su vez, también está integrado por diversos grupos; los llamados “*market conservatives*”, hacen hincapié en las fuerzas incontrolables del mercado como la clave para el crecimiento económico y la prosperidad; los populistas abogan por una mayor participación privada que complementa el apoyo gubernamental para así responder a las necesidades de los estadounidenses; los socio-conservadores respaldan la idea de mantener ciertas normas y estándares morales en la sociedad, como la práctica del culto en la escuela, y la prohibición del aborto; mientras que los libertarios ponen el énfasis en el individualismo y en el gobierno mínimo en todos los aspectos y por último, los neo-conservadores –*ex cold war liberals*– quienes tendían a dar mayor importancia a la amenaza del comunismo en el extranjero (Rosati, 1993:385).

La influencia de esta forma de pensamiento se vio reflejada en la conformación ideológica de los partidos políticos estadounidenses; mientras que los demócratas encarnaron el liberalismo político, articulado con ideas económicas keynesianas y políticas sociales; en términos internacionales se adhirieron al idealismo / internacionalismo. Por el contrario, los republicanos²⁴³ adoptaron el

nacional, los conservadores abogan por un aumento de los gastos de defensa mientras que los liberales no (Rosati, 1993:386).

²⁴³ Un sector del partido republicano se identificó con el neoconservadurismo, llevándose para su seno una nueva articulación entre liberalismo económico y la versión internacionalista del liberalismo político canalizada en un idealismo intervencionista implementado a través del uso de la fuerza militar (Busso, 2008:40). Los neoconservadores no son

liberalismo económico en el sentido tradicional, el libre mercado, el estado mínimo y adoptaron una vocación aislacionista en sus relaciones externas, o en su defecto, un internacionalismo ligado al interés nacional más que al ideal nacional, apoyado por los demócratas (Busso, 2008: 40). Sin embargo, durante el siglo XXI, unos y otros fueron apartándose de esta tradición liberal, poniendo nuevamente sobre la mesa el debate acerca de su supremacía sobre la tradición conservadora; muchos demócratas, como el caso de Clinton, se alejaron de las tradiciones de Truman, Kennedy o Johnson, puesto que pese a mantener su respeto por las políticas sociales, en términos de equilibrio presupuestario, tamaño del Estado y reducción del gasto se acercaron al modelo conservador de los republicanos. Así mismo, los neoconservadores mantuvieron sus convicciones en torno a los valores conservadores, pero se alejaron del equilibrio presupuestario y de su vocación aislacionista o de intervencionismo selectivo (Busso, 2008:41).

Por otra parte, tampoco debemos olvidar que, en Estados Unidos el fortalecimiento del pensamiento liberal estuvo acompañado por el ascenso de la izquierda; mientras que el avance del conservadurismo por el de la derecha; ambos reflejan un estrecho rango de creencias ideológicas que han competido por el poder dentro de la sociedad estadounidense durante los dos últimos siglos. No cabe duda entonces, que pese a las diferencias y variantes, tanto el liberalismo como el conservadurismo guardan puntos en común²⁴⁴ y más allá de esto, que la mayoría de los estadounidenses han sido parte de una larga tradición liberal (clásica) a lo largo de la historia.

En suma, la convivencia entre ambas tradiciones, así como del capitalismo competitivo y la democracia, el interés privado y los objetivos públicos; las creencias religiosas y la misión del estado constituyen en conjunto una única tradición política nacional. Sus puntos en común: el valor de las libertades individuales, el respeto al estado constitucional y el imperio de la ley, permiten que en

conservadores como los demás. Ni nostálgicos de tiempos pasados, ni partidarios del *statu quo*: los neoconservadores son una familia aparte en la derecha americana. A menudo proceden de la izquierda y creen en el poder de las ideas y de la política para cambiar el mundo. No sacralizan el mercado, pero mantienen una mirada crítica sobre el estado-providencia y sus flaquezas. Convencidos de que América encarna el bien, piensan que garantizará su seguridad y permanecerá fiel a su misión moral, simplemente exportando la democracia, si es necesario mediante la fuerza. Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, adquirieron una influencia determinante en la política de George W. Bush y en su decisión de hacer la guerra en Irak. Surgidos en los ambientes de la izquierda demócrata neoyorquina forman junto con los fundamentalistas cristianos una corriente dominante en la América de hoy (Frachon y Vernet, 2006) citados por Busso (2008:48)

²⁴⁴ Por ejemplo, la naturaleza e intensidad de las convicciones ideológicas de la elite y de las masas en ambos, tienden a ser diferentes; mientras que la mayoría de la elite liberal y la conservadora son más radicales, las masas tienden a ser centristas y moderadas.

términos de proceso histórico, los enfoques contrapuestos sean parte de la dialéctica de la cosa pública (Busso, 2008:76). De manera que, el triunfo de un interés o ideología particular sobre el resto, determinará también los objetivos y criterios de la política exterior estadounidense, y por ende, de la forma como su liderazgo será ejercido en el mundo.

Para finalizar este título, queremos rescatar a manera de resumen, algunas de las principales implicaciones tanto de la cultura nacional como de la forma de vida *-lifestyle-* de la sociedad estadounidense en la política exterior. En primer lugar, ambas contribuyen a la tendencia de los estadounidenses a tener una visión muy ingenua *-rose colored-* de la historia de EE.UU. y su rol en los asuntos mundiales; de igual manera, son responsables de la moralización de la política exterior; esto se reflejan en dos sentidos: por un lado, los líderes estadounidenses a menudo han incorporado un anhelo nacionalista e idealista que ha convertido a gran parte de la política exterior de EE.UU., en el equivalente de una cruzada moral; por el otro, han contribuido a exagerar los objetivos y expectativas de la política exterior. Así mismo, y debido a que los líderes por lo general son proclives a vender sus políticas mediante una simplificación e intromisión de un propósito moral, se refuerza aún más la cultura estadounidense y el nacionalismo, el que más allá de ser una fuerza positiva, que ayuda a promover un fuerte sentido de comunidad entre los miembros de una sociedad, especialmente en tiempos de guerra, puede tornarse con frecuencia en un súper-patriotismo, llevando a deshumanizar adversarios, y a reprimir la crítica y disidencia interna en nombre de la seguridad nacional. Por último, su injerencia tiende a favorecer el desarrollo de mayores oscilaciones *-swings-* en la política exterior (Rosati, 1993: 396).

2. El proceso de toma decisiones y sus actores: el contexto institucional.

Como bien señalamos precedentemente, el contexto doméstico de la política exterior estadounidense está conformado por las fuerzas internas que movilizan a su sociedad y hacen parte de su identidad nacional, así como, por las estructuras y acuerdos creados por la Constitución; esto último, es lo que nos ocupa a lo largo del presente título. El contexto institucional de la política exterior estadounidense deriva de la Constitución; por su mandato es el gobierno federal, no los estados, el responsable de conducir la política exterior del país. En este sentido, consagra el principio de

separación de poderes²⁴⁵ y establece el equilibrio, balance y distribución de funciones en el proceso de toma de decisiones²⁴⁶. De manera que, como la Constitución no asigna en forma directa esta competencia a una rama del poder público en particular y por el contrario, dispone de una división entre el Ejecutivo y el Congreso forzando generalmente a una responsabilidad compartida, es por lo que el contexto institucional se torna ambiguo y complejo. Esta ambigüedad es comúnmente resulta a favor de la preeminencia del presidente en el proceso de formulación de la política exterior estadounidense; sin embargo, esta interpretación resulta cada vez menos próxima a la realidad. Hasta la llegada de la Segunda Guerra Mundial, sin duda podemos hablar de una política exterior centralizada, coherente y con un solo escenario de decisiones: el Departamento de Estado; en el que el Presidente actuaba como único árbitro; por ejemplo, en política económica no había un círculo de decisión especializada y tampoco un conjunto de doctrinas de intereses y de categorías sistemáticamente presentadas por parte de quienes tomaban las decisiones en esta área. Ahora bien, en la posguerra cuando EE.UU. comienza a perfilarse como un hegemón en términos económicos, políticos y militares,

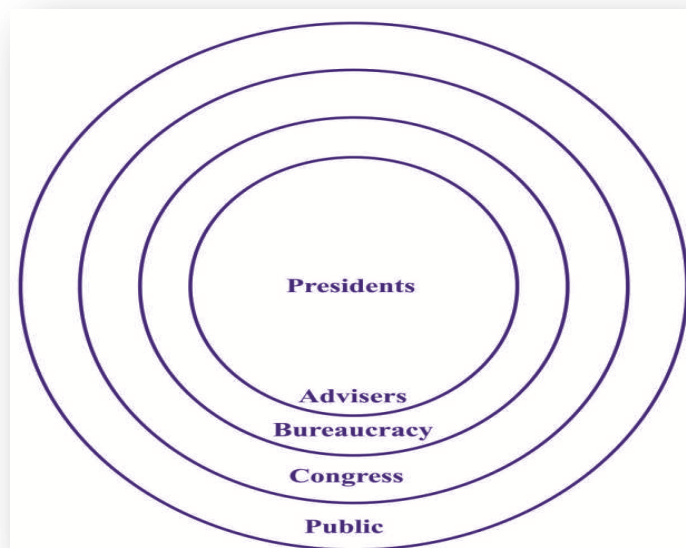
²⁴⁵ *Because the citizens of the new American republic reared both the tyranny of the many and the tyranny of the few, they devised institutions with separate powers to protect themselves from their own government. They began by separating the new federal government from the governments of the states. This federal principle directly contradicted the indivisibility of sovereignty under the absolutist state system. Although the framers established and strengthened the federal government in part to ensure unity in the foreign policy of the United States, the citizens of individual states as well as the states themselves continued to engage in a wide variety of foreign activities. The framers then separated the three functions of government and assigned each to a different branch of the federal government. The legislative power was granted to Congress in Article I of the Constitution; the executive power to the president in Article II; and the judicial functions depend on the legislative function, the legislature generally takes precedence over the executive and judicial branches of government in most countries. For that reason, the chief executive is chosen by the legislature in parliamentary systems of government. But because the framers feared the ascendancy of the legislative branch of government, they separated the legislative and executive branches by means of an electoral system that made them even more independent of one another. That is why America has a presidential system of government (Chittick, 2006:315).*

²⁴⁶ *Although each branch of government is given a distinctive function, it cannot fully execute that function without the assistance of other branches. Thus the power of the legislature to pass laws is checked by the right of the president to veto such legislation. To overturn a veto, both houses must muster a two-thirds vote-something that happens infrequently. Similarly, the right of the president to negotiate treaties and to appoint and receive ambassadors is balanced by the requirement that the Senate consent to treaties and confirm appointments. Even the power to make war is balanced in the Constitution. The president is acknowledged to be commander in chief of the nation's armed forces. But only Congress has the constitutional power to declare wars. Whereas the separation of powers appears to assume that the branches of the federal government are highly specialized and largely autonomous, the checks and balances incorporated into the Constitution appear to assume "interaction between necessarily homogeneous and coequal entities". This combination seems to produce three advantages: 1) the executive is more stable because it is not responsible to the legislature; 2) the executive is more democratic because the president is elected directly by the people; and 3) the government as a whole is more limited because power is thoroughly divided among its branches. But there also are some disadvantages. For one thing, the system is prone to deadlock when the president and Congress are politically divided on foreign policy issues. For another, the system is subject, at least temporarily, to rigidity whenever the president loses the confidence of the legislature. And finally, the system generally encourages officials to view politics as a zero-sum game, because those who are chosen in plurality elections from single-member districts represent only part of the people in these districts (Chittick, 2006:317).*

se da inicio a un proceso de complejización, de desarticulación, y de especialización de sus políticas, que lo lleva a una colección de políticas exteriores especializadas (Maira, 1986).

En general, existen dos modelos para el análisis del proceso de toma de decisiones de los asuntos externos; el primero y más popular es el de la “Preeminencia del Presidente”²⁴⁷; este modelo basa su explicación en una serie de círculos concéntricos cada uno de los cuales representa el rol de un actor dentro de la estructura; estos círculos van expandiéndose paulatinamente de acuerdo a un orden de importancia, iniciando con el presidente hasta incluir a los consejeros y asesores, la burocracia, el Congreso y el público. Acorde con este enfoque, la influencia y relevancia de estos actores decrece en la medida en que se distancian del centro del círculo, lo que sugiere que el jefe de la Casa Blanca es el actor central en la toma de decisiones; para muchos analistas esta afirmación es un tanto imprecisa, ya que tradicional e institucionalmente existen otros actores que ejercen una importante influencia y juegan un rol definitivo; de ahí que se han dado a la tarea de diseñar otro esquema que, según ellos, ejemplifica mejor la manera cómo sucede la política exterior estadounidense. Este segundo modelo, apela a la imagen de las *Shifting Constellations*²⁴⁸; en éste existen tres grupos de participantes cada uno

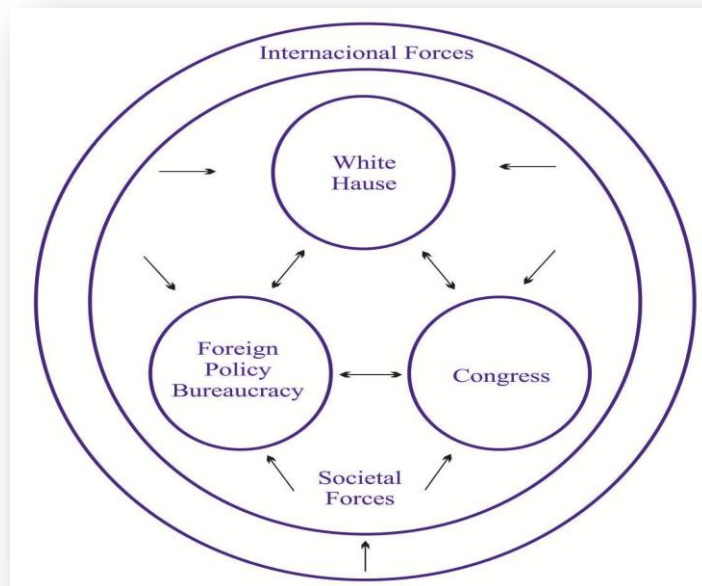
²⁴⁷ Gráfica 1. *The presidential Preeminence Image*.



Fuente: Scott y Crothers (1998:8).

interactuando dentro de una gran estructura que los contiene; estos tres grupos están compuestos por el Presidente y sus principales asesores (Casa Blanca), la Burocracia y el Congreso- quienes están envueltos y afectados por otro círculo mayor compuesto por la sociedad (en el cual una variedad de fuerzas y actores no gubernamentales residen) y el contexto internacional; de manera que la política exterior emerge de la interacción entre la Casa Blanca, el Congreso, las instituciones burocráticas y grupos e individuos del sector privado; esta interacción puede ser variable e incierta, tanto en el micro – variación de una política a otra, o de una etapa a otra- como en el macro nivel –ausencia o dominación de una constelación respecto de las otras en diferentes periodos históricos²⁴⁹ - (Rosati, 1993:27). Uno y otro modelo sugieren la presencia de tres tipos de actores institucionales: la Casa Blanca en cabeza del Presidente, la Burocracia –*The foreign policy Bureaucracy*- y el Congreso, veamos de qué manera han sido asignadas sus competencias.

²⁴⁸ Gráfica 2. The Shifting Constellations.



Fuente: Scott y Crothers (1998:8).

²⁴⁹ De manera que la preeminencia de una constelación respecto de las otras en un periodo de tiempo determinado puede dar lugar a cinco formas distintas de liderazgo: “*The White House Leadership*”, “*Bureaucratic Leadership*”, “*Interbranch Leadership*”, “*Subgovernment Leadership*” y “*Congressional Leadership*”; en cada uno de los cuales la dirección de la política exterior se concentra en un actor o coalición de actores; como, por ejemplo, en tiempos de crisis o de guerra, cuando la nación es confrontada por un enemigo externo, el Presidente y las élites tienden a ejercer un mayor dominio durante el proceso (Rosati, 1993:27).

3. La paradoja del poder presidencial

El presidente es el actor político más poderoso en la Unión Americana; desempeña una gran cantidad de roles constitucionales para los que posee diferentes atribuciones que acrecientan su poder, pero a su vez, importantes limitaciones que restringen su capacidad de acción en ciertos asuntos prioritarios. Ocupa diferentes cargos, como Comandante en Jefe, Jefe de la Diplomacia, Jefe de Gobierno, Jefe de Estado, Jefe del Legislador, Vocero del pueblo y Funcionario Judicial en Jefe. Estos roles tienen sus orígenes en el artículo II de la Constitución y han evolucionado a lo largo de la historia de Estados Unidos. Como Comandante en Jefe tiene la última autoridad en las Fuerzas Armadas, de manera que tanto sus miembros como el Departamento de Defensa cumplen sus órdenes. En virtud de este atributo, puede decidir sobre el uso de las fuerzas armadas en el extranjero, y aunque sólo el Congreso tiene el derecho constitucional de declarar la guerra, éstas parten de su iniciativa y son en últimas guerras presidenciales²⁵⁰.

En el cargo de Jefe de la Diplomacia representa oficialmente al estado en el extranjero; como parte de este rol tiene el deber de nombrar al Secretario de Estado y a los embajadores en otros países - tras el consentimiento del Senado-, así como recibir a otros embajadores dentro del territorio y, pese a que éstos y el Secretario tienen tradicionalmente la responsabilidad del día a día de la política exterior, sus actuaciones deben reflejar los deseos y decisiones del Presidente. Por otra parte, tiene la facultad de negociar tratados, pero está sujeto al asesoramiento y aprobación del legislativo. Como Jefe de Gobierno, tiene la máxima autoridad en el poder ejecutivo; de manera que y por lo menos en teoría, todos los organismos gubernamentales dentro de esta rama, todos los secretarios de gabinete y la burocracia en general responden a sus directrices. Dado que tiene la potestad de elegir sus propios asesores, jefes de gabinete y funcionarios de más alto rango en cada uno de los departamentos y agencias dentro del ejecutivo, se refuerza su rol como comandante en Jefe y Jefe de la Diplomacia. En términos de política exterior, esto quiere decir que el Presidente tiene suficiente autoridad y un considerable poder dentro del ejecutivo, apoyándose en el Consejo de Seguridad Nacional, en el

²⁵⁰ Por ejemplo en 1963 el presidente Kennedy decidió la manera como EE.UU. respondió en la crisis de los misiles en Cuba; así como el presidente Bush (padre) resolvió enviar al ejercito para sacar a Saddam Hussein de Kuwait en 1991 (Heineman, Peterson y Rausmussen, 1995:328).

Departamento de Estado, en el Departamento de Defensa, en la Agencia Central de Inteligencia²⁵¹ y en otras organizaciones burocráticas que lo asisten en la formulación e implementación de sus decisiones. Por su parte, el rol de Jefe de Estado, es principalmente de carácter simbólico; la importancia del simbolismo no debe ser subvalorada dado que constituye un ingrediente más de su poder; como Jefe de Estado es el máximo líder político y representa a EE.UU. ante la Comunidad Internacional.

Si bien el Presidente no es un miembro del Congreso, el cumple la función “de facto” de Jefe del legislativo, ya que la generalidad de la legislación parte de la iniciativa del ejecutivo y es presentada oficialmente por él. Otras de sus atribuciones en la materia, es su derecho constitucional al veto, el cual puede ser anulado por el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros del Congreso; sin embargo, esto sucede de manera poco frecuente. En suma, aunque en teoría el Presidente puede frenar el avance de una determinada ley amenazando con el uso del veto, en la práctica necesita de una importante coalición en el Congreso para modificarla conforme con sus intereses, de manera que, más allá de la Constitución, políticamente su poder se ve reducido frente a la máxima autoridad legislativa.

En el ámbito judicial, el poder presidencial se ve reflejado en dos aspectos; en primer lugar, en su potestad para perdonar y condonar a un individuo que haya sido culpable de un delito; en segundo lugar, en su facultad para nominar a todos los jueces que hacen parte de las Cortes Federales de Distrito, de la Corte Federal de Apelaciones y de la Suprema Corte de Estados Unidos; pese a que tradicionalmente las Cortes ejercen un rol pasivo en esta materia, existe una tendencia a que sus decisiones afecten la puesta en marcha de la política exterior estadounidense²⁵²; de ahí que estas facultades le otorgan un capital de poder importante en la custodia de sus intereses. Por último, ejerce como Vocero del Pueblo, ya que es el único funcionario público que es elegido por el voto de la mayoría de la población y por ende al poseer mandato electoral nacional representa a toda la Unión.

²⁵¹ *The United States Intelligence Community* -IC-: es una federación de 16 agencias gubernamentales que trabajan por separado y en conjunto para llevar a cabo las actividades de inteligencia que se consideran necesarias para la realización de la política exterior y la seguridad nacional de EE.UU. Incluye las agencias de inteligencia, las de inteligencia militar, las de inteligencia civil y las oficinas de inteligencia dentro de los Departamentos Ejecutivos Federales; está dirigida por el Director de Inteligencia Nacional que depende del Presidente.

²⁵² No sólo porque sus orientaciones políticas –más o menos conservadoras- afectan el contenido de los fallos judiciales; si no, porque algunas de sus decisiones han comprometido a los Estados Unidos en el exterior.

En general, la gestión presidencial en el proceso político ha tendido a operar en dos niveles: uno formal, de carácter interinstitucional, en el que hacen parte el *staff* del Consejo de Seguridad Nacional y el Asesor en jefe, y otro informal, integrado por los asesores más cercanos al Presidente. En ese sentido, podemos destacar la presencia de dos actores que ejercen una notable influencia en el diseño estratégico; nos referimos al *National Security Advisor* y al *Chief of Staff*, ambos integran la oficina ejecutiva del Presidente²⁵³. El primero sirve como su asesor en asuntos de Seguridad Nacional; el segundo, como máxima autoridad administrativa de la Casa Blanca; entre sus funciones están la de supervisar las acciones del personal, gestionar la agenda del Presidente, y decidir quién está autorizado para reunirse con él. Por su proximidad al primer mandatario, ambos gozan de un capital de poder importante, ya que tienen la primera palabra en los asuntos urgentes y prioritarios y al no estar conectados a las burocracias del Departamento de Estado y del Departamento de Defensa ofrecen asesoramiento independiente.

En resumen, podemos concluir que el Presidente es quién tiene un mayor, inmediato y directo impacto en el diseño estratégico estadounidense, ya que goza de importantes atribuciones en la materia; no obstante, también está sujeto a un número similar de limitaciones que lo condicionan en el logro de sus propósitos; estas restricciones pueden venir de aspectos estrictamente relacionados con el ejercicio del cargo, como la falta de tiempo necesario para implementar un programa acorde con su propia visión de EE.UU. y del mundo, y con problemas relacionados a la lectura, manejo y accesibilidad a la información requerida para adoptar una decisión en tiempo; en este sentido vemos como, los presidentes dependen de sus asesores para identificar problemas, proponer soluciones alternativas y recomendar cursos de acción; pese a que en la práctica, estos asesores al representar distintos organismos y departamentos traen diferentes puntos de vista e intereses.

²⁵³ Sin embargo, la magnitud del poder de estos asesores depende de la forma como el presidente decida emplearlos. En algunas administraciones, ha existido una considerable tensión entre el Asesor en Seguridad Nacional - *National Security Adviser* - y el Secretario de Estado -*Secretary of State*- acerca de la formulación de la política exterior; sorpresivamente, esta tensión no existe entre el Asesor en Seguridad Nacional y el Secretario de Defensa. La razón principal radica en dos aspectos; primero, algunos presidentes han optado por el uso de su asesor en Seguridad Nacional como principal consejero en asuntos de política exterior antes que al Departamento de Estado; segundo, la política exterior eclipsa la política de defensa. En últimas, porque la política exterior define los fines, mientras que la política de defensa y el instrumento militar las formas y los medios (Jones, 2008:330).

Por otra parte, existen otras limitantes institucionales que parten del deseo del constituyente de mantener un equilibrio entre los distintos poderes y establecer un contrapeso a las prerrogativas del presidente; hacemos mención entonces a las competencias compartidas con otras instancias - burocracia, Congreso- y a la actuación de los estados y gobiernos locales²⁵⁴; de los partidos políticos y, de los grupos de interés²⁵⁵ y movimientos sociales que hoy en día ejercen una influencia considerable en la toma de decisiones²⁵⁶; de manera que, los presidentes dependen claramente del apoyo político y parlamentario para el éxito en la política exterior. Sin duda, este control democrático *-democratic control-* de la política exterior estadounidense es indispensable para el funcionamiento de su sistema político; sin embargo, en muchos aspectos complica seriamente la habilidad del Presidente y de sus asesores de perseguir objetivos de largo plazo de una forma coherente.

En tanto a lo que corresponde al grupo burocrático - *The Foreign Policy Bureaucracy-* proponemos una organización de la exposición de acuerdo a las que consideramos las áreas más importantes de actividad de la política exterior estadounidense: la política exterior diplomática; la política económica internacional; la política exterior de seguridad y defensa; y la política exterior de inteligencia²⁵⁷. El primer grupo, se encarga básicamente de las posturas oficiales, el quehacer en foros internacionales, organizaciones multilaterales y de sus relaciones con otros gobiernos. También supone

²⁵⁴ Texas mira a México; Michigan a Canadá; California a México y al Pacífico; Florida a Cuba y a América Latina; Nueva York a Europa. De otro lado, el sur agrícola mira al mundo como mercado, mientras que el norte industrial mira al mundo como competidores.

²⁵⁵ No sólo el gobierno de Estados Unidos es descentralizado; también proporciona el acceso a los actores privados, que tratan de ejercer su influencia sobre la política para servir a sus intereses particulares y como no siempre se movilizan en el mismo sentido, el resultado puede ser una política exterior estática (Mastanduno, 1994:255).

²⁵⁶ Sin duda, los partidos políticos, los estados y gobiernos locales y, los grupos de interés y movimientos sociales han jugado en las últimas décadas un rol activo en la conducción de los asuntos externos; ya que más allá de que el mismo sistema político estadounidense les otorga una base de poder considerable, las fuerzas de los acontecimientos globales los han impulsado a actuar fuera del ámbito de lo local. Por ejemplo, la nueva ley estatal de la Florida, firmada el martes 1 de mayo de 2012 por el gobernador Rick Scott, prohíbe a los gobiernos locales del estado contratar empresas que estén haciendo negocios en Cuba o con Siria por valores superiores a un millón de dólares, y prohíbe a los fondos de pensión del estado invertir en esas empresas. En opinión de variados analistas, esta ley viola el mandato constitucional según el cual el gobierno federal -y no los estados- deben conducir la política exterior del país. Para J. Antonio Villamil (2012) de ser implementada, alentaría a otros estados a aprobar leyes sobre política exterior y comercio internacional. Si eso ocurriera, no sólo haría que la política exterior de Estados Unidos sea aún más dependiente de electorados estatales, sino que alentaría a muchos estados del país a aprobar leyes para darle ventajas impositivas u otros privilegios a empresas con compañías hermanas que hacen negocios en Cuba.

²⁵⁷ A las que añadimos la política internacional de flujos migratorios e incorporación de mano de obra extranjera, cuya instancias superiores son el Departamento del Trabajo y el Departamento de Justicia; es un tema clave en la formulación de la política exterior estadounidense y muchas de las decisiones que hacia América Latina se toman están condicionadas por el aumento de los flujos migratorios; es por esta razón que será tomada en cuenta en un segundo momento, cuando se exponga la estrategia estadounidense hacia la región.

definir y precisar la calidad y el contenido de las relaciones particulares, bilaterales de EE. UU., con otros países, y con las subregiones y regiones en que actúa. Esta actividad la desarrolla principalmente el Departamento de Estado, el cual es responsable por la conducción de la diplomacia estadounidense y el desarrollo e implementación de la dimensión no militar de la política exterior. Internamente está organizado por asuntos –económicos, políticos, etc.-; por aéreas temáticas específicas como terrorismo, drogas, Derechos Humanos, energía y medio ambiente; y por regiones geográficas como África, Oriente, Asia, Pacífico, Hemisferio Occidental, de entre otras.

La política económica internacional, está a cargo de instituciones de más reciente creación, que en conjunto conforman un campo más complejo y rico. El Consejo Económico Nacional²⁵⁸ y el Departamento del Tesoro, son los dos principales organismos burocráticos encargados de coordinar dicha actividad; sin embargo, encontramos también espacios de formulación de políticas especializadas en cada una de las unidades burocráticas de la actividad económica (Ministerio de Agricultura, de Comercio, de Transporte, de Energía, etc.). El Consejo Económico Nacional, es el principal escenario utilizado para examinar las cuestiones de política económica, aparte de aquellas relativas a la política interna que son del dominio del Consejo de Política Doméstica; por orden ejecutiva, tiene cuatro funciones principales: coordinar la formulación de políticas sobre asuntos económicos nacionales e internacionales; coordinar el asesoramiento al Presidente sobre política económica; asegurar que las decisiones políticas y programas sean coherentes con los objetivos económicos del Presidente y, monitorear e implementar su agenda en materia de política económica (Gill, consultado el 20 de abril de 2012). De manera que en este aspecto, Estados Unidos desarrolla una política económica general, cuyo ajuste realizan estos dos organismos, y que se complementa con políticas especializadas en los distintos ámbitos, en manos de segmentos burocráticos también particulares (Maira, 1986).

²⁵⁸ Establecido en 1993 para asesorar al Presidente en la materia; su creación corresponde con una promesa de campaña del Presidente Clinton para poner a la economía estadounidense a la vanguardia de la economía mundial. Se trata de una agencia del gobierno situada en la Oficina de Políticas de Desarrollo. Fue creado para asesorar al Presidente en asuntos relacionados con los EE.UU. y la política económica mundial. Su director también es Asistente del Presidente para política económica y su nombramiento no tiene que ser confirmado por el Senado. Disponible en <http://www.whitehouse.gov> (consultado el 19 de abril de 2012).

4. La Política de Seguridad Nacional y el proceso decisorio.

La seguridad nacional se define como aquella parte de la política gubernamental que tiene como objetivo la creación de condiciones políticas nacionales e internacionales favorables a la protección y extensión de los valores vitales nacionales de lucha contra adversarios reales y potenciales (Trager y Simone, 1973:36). Por lo tanto, la Seguridad Nacional implica un interés político fundamental a nivel nacional y en el resto del mundo, la voluntad de dar forma a un entorno estratégico para disuadir a los posibles peligros y, aunque no se indica, proteger los intereses económicos (Jones, 2008:329).

En general el término Política de Seguridad Nacional ha sido ampliamente empleado y se considera más apropiado que el de Política de Defensa, esto principalmente se da por tres razones: en primer lugar, la Política de Defensa se entiende estrictamente como la política interna que rige las funciones del Departamento de Defensa, en la que las principales cuestiones son manejadas al interior de la Casa Blanca; en segundo, la Política de Defensa está determinada dentro de un concepto más amplio que es la Política de Seguridad Nacional, lo que hace que la última autoridad para tomar decisiones resida en el Presidente de los EE.UU.; por último, la palabra Defensa connota repeler una fuerza invasora, y por lo tanto, es reactiva, lo que no es preciso para la discusión de las formas institucionales y el proceso de adopción de las políticas que se estableció en el período posterior a la Segunda Guerra. Por lo tanto, la Seguridad Nacional se extiende más allá del concepto tradicional de la defensa de Estados Unidos, que desde hacía mucho tiempo estaba anclado en la desconfianza de las alianzas y protegido por la inmensidad de dos océanos (Jones, 2008:329).

El aparato de seguridad nacional funciona por intermedio del Consejo de Seguridad Nacional, el Departamento de Defensa –en cabeza de su Secretario- y los Jefes de Estado Mayor. Actualmente, el Consejo de Seguridad Nacional, precedido por el *National Security Advisor*, está integrado por el Presidente, el Vicepresidente, los Secretarios de Estado y de Defensa, el Director de Inteligencia Nacional ²⁵⁹, el *Chief of Staff* y otros asesores de menor rango; se encarga de analizar problemáticas, coordinar políticas con otras agencias y, proveer de información al Presidente (Heineman, Peterson y

²⁵⁹ Hasta 2004 el director de la CIA asumía la coordinación de la ‘comunidad de inteligencia’ del país, recabando información de otras instancias, analizándola y proporcionando informes al Presidente. Tras la aprobación, ese año, del Acta de Reforma de la Inteligencia Nacional, se creó el puesto de Director de Inteligencia Nacional, con responsabilidad sobre dieciséis agencias, incluida la propia CIA. El cambio surgió a raíz de la investigación sobre los atentados del 11 de septiembre en Nueva York y los fallos de coordinación detectados entre esta organización y el FBI.

Rausmussen, 1995:328). En general, el Consejo es el foro principal del Presidente para considerar los temas nacionales más vitales de seguridad que enfrenta la nación, a través de la integración de las funciones militares, políticas y de inteligencia. No es la única organización, pero en realidad es el foro más antiguo. Este nuevo sistema funciona de manera jerárquica e interinstitucional, dada la naturaleza de la Política de Seguridad Nacional, que es compleja y se basa en numerosas disciplinas para su desarrollo e implementación²⁶⁰.

Desde la presidencia de George H. W. Bush, tres niveles de comités interinstitucionales se han creado formalmente por debajo del nivel del Consejo para ayudar al Presidente con la formulación y ejecución de la Política de Seguridad Nacional. El primero es el Comité de Directores, es el comité de más alto rango, integrado por funcionarios de nivel ministerial, como también por los Secretarios de Defensa y de Estado y altos funcionarios a nivel de la Casa Blanca. El asistente del presidente para asuntos de Seguridad Nacional, más comúnmente conocido como el consejero en Seguridad Nacional, preside el grupo.

El siguiente nivel es el Comité de Diputados, que sirve como el principal subgrupo interinstitucional del gabinete responsable de examinar las cuestiones de seguridad nacional. El comité cumple dos tipos de funciones: presenta propuestas ante el Comité de Directores acerca de cuestiones relacionadas con la política de seguridad y revisa el trabajo del grupo inmediatamente inferior de la Comisión Interinstitucional. El adjunto al Presidente para asuntos de Seguridad Nacional, y el vice Asesor en Seguridad Nacional, encabezan este grupo.

Por último, en el nivel más bajo, se encuentran varios grupos interinstitucionales, también conocidos como comités o grupos de trabajo. A pesar de su título, estos grupos están diseñados para servir en el día a día a los centros de coordinación interinstitucional para la formulación, coordinación y ejecución de la Política de Seguridad Nacional. Además, estos comités deben proporcionar un análisis de las políticas para su examen por los comités de mayor rango y por lo tanto disponen de las competencias básicas necesarias para este fin. Estos comités también son responsables de asegurar una

²⁶⁰ El Consejo de Seguridad Nacional ha adoptado un sistema de gestión basado en la centralización de la decisión y la descentralización de la ejecución. El Presidente se hace cargo personalmente de adoptar las decisiones una vez oídas las opiniones de los máximos responsables de su ejecución y, como responsable ejecutivo (*Chief Executive Officer*, CEO), es el máximo responsable de los aciertos y fracasos. Este estilo presidencial (*CEO Presidency*) de coordinación vertical, de arriba hacia abajo, obliga al presidente a implicarse personalmente en el proceso de decisiones si quiere que el sistema de seguridad funcione, con el consiguiente recargo de su agenda y el coste político de su gestión directa (Arteaga, 2006).

respuesta oportuna a las acciones dirigidas por los comités de alto nivel o el Presidente. Por lo general son organizados atendiendo a consideraciones geográficas o funcionales. Esto último a menudo difiere notablemente en cada administración, lo que es indicativo de las prioridades de Seguridad Nacional del Presidente y de sus altos funcionarios. Estos comités o grupos están compuestos por representantes de las organizaciones que están representadas en el Comité de Diputados, pero su organización no ha sido consistente a través de las administraciones (Jones, 2008:329).

El Departamento de Defensa, en cabeza de su Secretario, es el departamento federal encargado de coordinar y supervisar todas las agencias²⁶¹ y las funciones del gobierno relacionadas directamente con la seguridad nacional y la fuerza armada; de manera que es el encargado de llevar la política militar, de seguridad y de defensa; asesora tanto a la Casa Blanca como al Congreso en asuntos de su competencia. El Pentágono es el símbolo de la Jefatura del Departamento de Defensa, su presupuesto anual excede el cuarto de trillón de dólares y emplea cerca de tres millones de personas entre civiles y personal de las fuerzas armadas; este departamento gasta U\$100 billones por año en armamento, investigación e infraestructura; por lo tanto, su presupuesto tiene un fuerte impacto en la economía estadounidense (Heineman, Peterson y Rausmussen, 1995:330). Actualmente, Estados Unidos mantiene la tradición del control civil sobre los militares; el Secretario de Defensa es un funcionario civil, así como de la misma manera son designados los secretarios que dirigen cada rama de las fuerzas armadas.

Las fuerzas armadas estadounidenses representan una institución sólida que ha experimentado un enorme crecimiento en el siglo XX. A lo largo de gran parte de su historia, Estados Unidos tuvo una milicia de tamaño modesto. Sin embargo, con la Segunda Guerra Mundial y la llegada de la Guerra Fría, los militares han crecido hasta convertirse en la mayor institución burocrática y la mayor fuerza en su política exterior (Rosati, 1993:134). En la vieja organización militar podemos observar tres características: su número reducido, en contraposición con el enorme, permanente y profesional conjunto de fuerzas armadas establecidas después de la Segunda Guerra²⁶². La segunda característica,

²⁶¹ *The Missile Defense Agency, the Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA), The Pentagon Force Protection Agency (PFPA), the Defense Intelligence Agency (DIA), the National Geospatial-Intelligence Agency (NGA), and the National Security Agency (NSA)*. Disponible en <http://www.defense.gov/> (consultado el 19 de abril de 2012).

²⁶² Durante los tiempos de Guerra –como la guerra de 1812, la guerra con México, la guerra civil y la primera guerra mundial-, el gobierno de Estados Unidos reclutó población civil para conformar su propio ejército; esta política fue

es su carácter descentralizado y fragmentado; para entonces, el gobierno estadounidense no mantuvo una institución unificada con diferentes servicios responsabilizados por diferentes misiones; por el contrario, desarrolló dos departamentos separados: *The Department of the Navy*, que incluía a los Marines, y el Departamento de Guerra, conformado por el *Army* y más tarde por el *Army Air Corps*; estos fueron dos, de los cuatro departamentos incluidos dentro de la rama ejecutiva, que posteriormente fueron separados, manteniendo un carácter autónomo. La tercera, pero no por ello menos importante, es que fue una considerable fuente de reclutamiento político; buena parte de los principales líderes políticos, fueron miembros de alto rango dentro del ejército (Rosati, 1993:134). Pese a que durante este periodo, el destacamento militar estadounidense tuvo un tamaño poco considerable, y era descentralizado y fragmentado, no se debe concluir que no representó una fuerza activa en la política exterior; además del hecho de proteger la integridad territorial antes de la segunda guerra, el ejército fue activamente empleado para apoyar la expansión hacia el Oeste, así como, para proteger el comercio y los intereses estadounidenses en el extranjero.

La llegada de la Segunda Guerra Mundial y el esfuerzo por contener la amenaza soviética durante la guerra fría, representó uno de los mayores desafíos para las fuerzas militares estadounidenses. Según Rosati (1993:135) tres patrones modernos fueron establecidos: el esfuerzo por promover una mayor centralización²⁶³; el desarrollo de un ejército profesional permanente y la expansión, tanto en tamaño como en alcance, de una gigantesca fuerza militar. Gracias a estos cambios, la estructura del pasado fue transformada en una organización moderna, que ha tenido un gran impacto en la sociedad y en la conducción de la política exterior estadounidense.

Actualmente, las Fuerzas Armadas de Estados Unidos están conformadas por un total de seis cuerpos: el ejército (*Army*), la armada (*Navy*), la fuerza aérea (*Air Force*), el cuerpo de marines (*Marines Corps*), la guardia nacional (*National Guard*) y la guardia costera (*Guard Cost*). Todos ellos, con excepción de la Guardia Costera, se deben directamente al Departamento de Defensa; éste a su vez

reforzada por el sentimiento popular de desconfianza hacia los grandes y profesionales destacamentos militares que fueron comunes en las viejas guerras de Europa.

²⁶³ Puesto en marcha con la aprobación del *National Security Act* de 1947, que reflejó un compromiso: la vieja estructura sería reemplazada por el Departamento de Defensa compuesto por una amplia confederación de 4 fuerzas: el ejército, la fuerza aérea, la marina de guerra y la infantería de marina; su coordinación estaría a cargo del Jefe del Estado Mayor Conjunto. Así mismo, se estableció la oficina del Secretario de Defensa, para dotarla de una mayor capacidad de respuesta ante el Presidente, en su cargo de comandante en Jefe (Rosati, 1993:136).

tiene establecidos seis comandos militares regionales para dividir las actuaciones de las fuerzas armadas en el extranjero: el Comando Norte (USNORTHCOM), que cubre América del Norte; el Comando Sur (USSOUTHCOM), que abarca más de 30 países de América Central, Caribe y Sur²⁶⁴; el Comando Europeo (USEUCOM) que comprende Europa, Groenlandia, el Polo Norte y Rusia; el Comando Central (USCENTCOM), que comprende el medio oriente, Egipto y las ex repúblicas soviéticas de Asia Central; el Comando Pacífico (USPACOM) que se ocupa de Asia, Pacífico y el polo sur y por último el Comando África (AFRICOM) que se extiende por África exceptuando Egipto. Los efectivos totales de las fuerzas armadas estadounidenses llegan a poco más de 1,4 millones de personal activo; de los cuales 283.000 sirven en más de 140 países en todo el mundo (Jentleson, 2009:519).

Formalmente, podemos señalar que el Departamento de Defensa funciona de manera racional dentro de una estructura jerárquica, en la que los funcionarios de menor rango ponen en práctica los planes y políticas de sus superiores: el Estado Mayor Conjunto, compuesto por los oficiales de más alto nivel, y el Secretario de Defensa. Infortunadamente la realidad política del proceso de toma de decisiones dentro del Departamento de Defensa es otra, su funcionamiento se encuentra dentro de los más complejos de las estructuras gubernamentales. Según Rosati (1993:143) el enorme tamaño de su burocracia, su descentralización y un cúmulo de otras complejidades lo explican²⁶⁵. El resultado según él, ha sido el desarrollo de una organización militar que posee sus propias misiones, procedimientos y subculturas, sobre los cuales el presidente solo ha sido capaz de ejercer un control limitado. Un claro ejemplo lo es la ley de reorganización de la defensa de 1986, conocida como *Goldwater - Nichols*

²⁶⁴ El Comando Sur tiende a ser hoy el principal interlocutor de los gobiernos del área y el articulador primordial de la política exterior y de defensa estadounidense en la región. La magnitud de su impronta en la política latinoamericana se manifiesta en la cantidad de visitas que su Comandante realiza a países de la región, así como al hecho de que dicho comando tenga más empleados trabajando sobre Latinoamérica que la suma de varios departamentos (Estado, Tesoro, Comercio, Defensa y Agricultura) (Isacson, Olson y Haugaard, 2004). Pero el hecho principal se evidencia en su creciente despliegue militar en el Caribe y Latinoamérica, extendiendo su responsabilidad sobre bases como: Bahía de Guantánamo (Cuba), Fort Buchanan y Roosevelt Roads (Puerto Rico), Soto Cano (Honduras) y ha establecido *forward operations locations* hoy conocidas como *cooperative security locations* en Reina Beatriz (Aruba), Hato Rey (Curacao), Comalapa (Salvador); además de una serie de radares (3 fijos en Perú, 3 fijos en Colombia y 11 móviles que operan en 6 países andinos y caribeños) para operaciones antidrogas (Tokatlian, 2005:182). Para Tokatlian (2005:185) la centralidad alcanzada por el Departamento de Defensa y la dimensión militar en la actual política internacional de Estados Unidos han ido fortaleciendo el papel del Comando Sur en el seguimiento y manejo de las relaciones interamericanas. Las turbulencias que se vienen multiplicando en América Latina -entre las que el caso de Colombia es apenas la punta del iceberg- solo alientan y alimentan dicho papel.

²⁶⁵ Para Rosati (1993:145) parte de la explicación se debe a la expansión burocrática dentro del Departamento de Defensa, dando lugar a una mayor especialización y al desarrollo de programas adicionales que además de requerir más financiamiento, hacen más complejo el control civil.

*Defense Reorganization Act*²⁶⁶, que le otorgó al Jefe del Estado Mayor Conjunto (*The Chairman of the Joint Chiefs of Staff*) una autoridad sin precedentes para proponer cambios y ejercer su influencia sobre la política de defensa; esta ley hace del *Chairman* el principal asesor militar del Secretario de Defensa y del Presidente; le da todo el poder sobre la planificación estratégica y el comando unificado que los Jefes de las Fuerzas ejercían anteriormente como grupo; así mismo le otorga la autoridad para revisar los propósitos y prioridades de gastos presentados por el servicio de presupuesto (Heineman, Peterson y Rausmussen, 1995:330). Leyes como ésta, sin duda, han aumentado el poder de los militares, afectando la capacidad de decisión del poder civil sobre cuestiones de seguridad nacional.

Con los atentados del 11 de septiembre y el clamor del público y del Congreso estadounidense de mejorar la seguridad al interior del país, en orden de prevenir futuros ataques, se instauró otro tipo de reforma dentro del esquema de Seguridad Nacional, dando lugar al establecimiento de una organización paralela denominada “*The Homeland Security Council*”, primero mediante orden ejecutiva del 8 de octubre de ese mismo año y posteriormente estatuida mediante el “*Homeland Security Act*” en 2002. Este organismo está encargado principalmente de la aplicación de la ley y de la atención y respuesta ante los desastres; pero también junto con el Comando Norte de las Fuerzas Armadas, creado en 2002, de la defensa y seguridad de sus fronteras. Más tarde, y dada la propensión al uso de la solución militar, se hizo necesario introducir un componente civil, lo que se logró con el *Quadrennial Defense Review* de 2006, para que departamentos y agencias civiles fueran involucradas en las funciones de seguridad y defensa interior -*homeland security*²⁶⁷ -.

²⁶⁶ Esta reforma fue esencialmente presentada para superar dos deficiencias: la falta de asesoramiento estratégico unificado del Estado Mayor Conjunto y la reducción del servicio privado. Sin embargo, aunque en la actualidad con su aprobación se ha mejorado en estos dos inconvenientes, en cierta medida, exigiendo que el Presidente presente al Congreso un informe anual sobre la Estrategia de Seguridad Nacional y al Presidente del Estado Mayor Conjunto a producir planes estratégicos, esto no ha sido la cura a todo. De hecho, en 2006 el Departamento de Defensa en su informe de revisión presentado al Congreso (QDR) enfatizó en que la reforma al proceso de toma de decisiones estratégicas era un imperativo fundamental (Jones, 2008:333). Como bien argumentan los profesionales en defensa, este proceso requiere de dos cambios: *modifying senior leader decision-making styles and the organizational structure to support enhanced strategic decision-making* (Lamb y Lachow, 2006:1).

²⁶⁷ *Security policymaking must be first understood in its widest context. The Department of Defense Strategy for Homeland and Civil Support and the subsequent Quadrennial Defense Review contributed to a broader understanding of the department's role within the interagency context. Attention should be paid less to defense policymaking processes within the department itself. The internal policy formulation or implementation processes are for the most part sound. Organizational changes have been identified. The steps taken to restructure the office of the under Secretary of Defense for policy in 2006 because of a changed strategic environment were prudent. Further, broadening the Assistant Secretary of Homeland Defense's portfolio to include responsibility for the Americas –from Canada to Tierra del Fuego- typifies a willingness to understand US security within a broader context, not only Canada and Mexico, but also the Caribbean nations and South*

Finalmente la política exterior de inteligencia, que hasta antes de la reforma de 2004 había sido conducida principalmente por la Agencia Central de Inteligencia –CIA-, en compañía del Consejo de Seguridad Nacional. El Acta de la Reforma de Inteligencia y Prevención del Terrorismo de 2004 creó la oficina del Director de Inteligencia Nacional (DNI), quien gestiona toda la actividad de la Comunidad de Inteligencia -CI- y el ciclo de inteligencia. La CIA tiene entre otras funciones, la recopilación, análisis y uso de "inteligencia", mediante el espionaje en el exterior, ya sea a gobiernos, corporaciones o individuos que puedan afectar la seguridad nacional. Lleva a cabo operaciones encubiertas y ejerce influencia política exterior a través de su línea operativa, la División de Actividades Especiales; de manera que, cumple funciones dentro de dos campos trascendentales: inteligencia y operaciones. Dentro del primero, se encarga de adquirir, analizar e interpretar información proveniente de diversas fuentes y de relevancia para los intereses estadounidenses; en el segundo, participa de actividades desarrolladas en el extranjero (Heineman, Peterson y Rausmussen, 1995:329). En la actualidad existe un cúmulo de varias organizaciones burocráticas que acompañan la labor de inteligencia desarrollada por esta agencia y que en conjunto conforman la CI, tenemos: *The National Intelligence Council; Community Management Staff; The National Security Agency; The Army, Navy and Air Force Intelligence; The National Reconnaissance Office; The State Department's Intelligence and Research Bureau* de entre otras.

En conjunto todos estos organismos burocráticos asesoran al presidente en asuntos de su competencia y a su vez, cumplen tareas asociadas con el diseño estratégico. Este poder, en determinados momentos puede llegar a convertirse en una verdadera cortapisa para las decisiones del presidente, ya que sin duda, un nuevo mandatario debe enfrentarse al conjunto de políticas y programas administrados por la burocracia ya existente; asimismo, cada organización tiende a desarrollar sus

America. The Defense Department leadership recognized that not all activities could be addressed in that document, and that other important initiatives warranted further attention in execution. Consequently, the Deputy Security Defense directed the development of plans called "road maps" to address eight specific areas, one of which was building partner capacity. The partner capacity development effort was built on three premises. First, that the current and near-term threats are transnational. Therefore, the responsibility for detecting, deterring, defeating and mitigating their consequences requires an international approach. Second, existing security co-operation programmes can be used to increase allied and strategic partner capacity if expanded to address threats in addition to terrorism and include all security forces, not just military. Lastly, new programmes should be devised that offer promise for building additional partner capacity. This prescription connects policy and strategy contained in the National Defense Strategy and the Strategy for Homeland Defense and Civil Support to programmes dedicated to fighting terrorism. The Building Partner Capacity road map, as an example, seeks to realize the importance of hemispheric security through co-operation with Canada, Mexico and other nations in the region (Jones, 2008:335).

propios objetivos y a reflejar sus propias orientaciones políticas, lo que en determinados aspectos puede ser contrario a los intereses del presidente de turno; por otra parte, estas organizaciones gozan de importantes ventajas²⁶⁸ en su relación *vis a vis*, lo que les permite mantener autonomía y libertad frente al control presidencial.

5. El Congreso.

Dentro del sistema político estadounidense, el Congreso es por ley, tradición y política un factor significativo en la conducción de la diplomacia (Newsom, 1988:14). Junto con el Presidente comparten y se disputan el poder en el diseño estratégico y aunque tradicionalmente ejerce una mayor influencia en la política doméstica, a partir de la Segunda Guerra Mundial y luego, con la Guerra de Vietnam²⁶⁹ y posteriormente el escándalo de *Watergate* comenzó a jugar un rol activo en los asuntos externos, lo que lo ha llevado a ser más independiente y firme en este campo²⁷⁰ (Rosati, 1993:36).

²⁶⁸ En primer lugar por la fuerte dependencia del Presidente a la información que éstas agencias le brindan sobre determinado tema de su agenda; en segundo, por la estrecha relación que tienen con el Congreso y por último, por su independencia respecto de la autoridad del Presidente (Rosati, 1993:35).

²⁶⁹ *In the wake of the Vietnam War, in 1973 Congress passed the War Powers Resolution that sought to restrict the ability of the president to put troops in combat situations without congressional consent. The original senate version place specific reporting requirements on the president and allowed Congress to halt executive military action if the president did not receive explicit congressional authorization to keep troops overseas after sixty days-or ninety if the president certified that further military action was needed to disengage U.S. troops from a conflict safely. A conference committee weakened this original version, however, and the final resolution did not include the kind of operative language that would compel presidents to inform Congress when they deployed troops into combat situations, nor require them to withdraw those forces after sixty to ninety days if they did not receive explicit authorization from congress* (Chittick, 2006:320).

²⁷⁰ En la transición de la guerra fría a la post guerra fría, el proceso de toma de decisiones presentó cambios importantes, especialmente en relación con la participación de otros actores, diferentes del Presidente y su grupo de asesores de la Casa Blanca; en general el proceso sufrió una mayor democratización y descentralización. En el primero de los casos porque con posterioridad a la guerra fría, existen más voces -con su variedad de intereses y preferencias- comprometidas en las decisiones de política exterior; y aunque los miembros de la Casa Blanca siguen jugando un rol vital en el establecimiento de la agenda -proceso de identificación de los problemas, prioridades, etc-, otros actores como el Congreso y la burocracia tienen mayores oportunidades de afectar la política exterior, disminuyendo del liderazgo del Presidente. Por otro lado, y gracias a la descentralización -quizá este sea el más importante de los cambios- no sólo el círculo de actores se expandió, sino también, su participación en el proceso político; este hecho provocó que el proceso de toma de decisiones de la política exterior se torne más lento, ambiguo y fragmentado y por ende, que el consenso sea menos factible de lograr (Scott, 1998:406). Para Scott y Crothers (1998:19) la post guerra fría produjo en el proceso de toma de decisiones los siguientes efectos: La ambigüedad en la ecuación amenaza-interés-costo intensificó en el público estadounidense la ambivalencia hacia la participación internacional; por otra parte, la globalización creciente, la interdependencia y la transnacionalización han subido la apuesta por los intereses nacionales, llevando a que el proceso de toma de decisiones de la política exterior se asemeje al de la política doméstica -sujeto al conflicto, negociación y persuasión de los grupos en competencia dentro y fuera del gobierno- en parte debido a la relación cada vez mas importante entre los intereses domésticos y los acontecimientos externos, lo que ha dado lugar a la expansión de los asuntos intermésticos. Así mismo, los cambios en la agenda (que pasó de los asuntos de seguridad tradicionales a incluir otros asuntos, como económicos, culturales etc.) amplió las cuestiones propias de la burocracia en la política exterior e incrementó el alcance de los asuntos intermésticos (provocó

En general, los miembros del poder legislativo ejercen su influencia en dos sentidos: en primer lugar, porque pueden desarrollar un marco de opinión que de forma al debate sobre determinada política y generar presiones o restricciones a la administración en este sentido; y en segundo, porque pueden recurrir a la amenaza de la acción legislativa como palanca para presentar propuestas o acciones en línea con sus preferencias (Scott, 1998:398). En el ámbito específico, el Congreso es parte del proceso diplomático porque la Constitución le da el poder para asignar fondos, regular el comercio, declarar la guerra y constituir y mantener ejércitos; así mismo, tiene la responsabilidad de conducir audiencias acerca de la ayuda externa, confirmar funcionarios²⁷¹, aprobar tratados y todas las propuestas legislativas referidas a las relaciones exteriores de la Nación²⁷². Por otra parte, el Congreso por medio de un proceso de revisión legislativa y ratificación, de la práctica de conducir investigaciones, de su facultad para realizar audiencias de supervisión, solicitar informes y requerir a funcionarios del ejecutivo puede afectar el ejercicio de la política exterior como en cualquier otro país²⁷³; y más allá de esto, su injerencia directa en el diálogo diplomático se revela en las visitas que sus miembros realizan al exterior, durante las cuales, conducen su propia diplomacia. (Newsom, 1988:232).

Por otra parte, es importante considerar como al interior del Congreso las filiaciones partidarias ejercen una influencia decisiva en la toma de decisiones; inicialmente el sistema político estadounidense fue concebido sin partidos políticos; las experiencias revolucionarias europeas, consecuencia del enfrentamiento entre diferentes facciones, hicieron que los fundadores evitaran un sistema pluripartidista que pudiera dinamitar la paz conseguida a través del pacto fundacional. El único partido existente era el Partido Federalista. No obstante, las diferentes posturas no tardaron en aparecer en la esfera pública; los primeros desencuentros se dieron con la política económica de Hamilton y el debate, todavía vigente, de las competencias del gobierno nacional; fruto de estas discrepancias surgió

una mayor actividad de parte del Congreso y de actores no gubernamentales), haciendo la gestión (*of the bureaucracy*) y el liderazgo (*of policy*) de la Casa Blanca una tarea más compleja. Por último, la ausencia de consenso hizo más difícil el ejercicio del liderazgo político, lo que a su vez alentó a otros miembros del gobierno a presionar por sus preferencias políticas.

²⁷¹ Confirma los nombramientos de los altos cargos de la administración hechos por el presidente, para lo que requiere de una mayoría simple.

²⁷² Ratifica los tratados establecidos por el gobierno, para lo que se necesita de una mayoría de 2/3 de los miembros del Senado.

²⁷³ *Congress's influence over how policy is made flows directly from its power of the purse and its power to create, modify, and abolish executive branch agencies* (Ripley y Lindsay, 1997:318).

el partido anti-federalista o Demócratas-Republicanos, que agrupaba a los que privilegiaban el poder estatal por encima del nacional y los contrarios a las políticas de Hamilton. Así pues, para 1790 se empezaron a constituir las bases de los dos partidos actuales y del bipartidismo, auspiciado por la ley electoral acopiada en la Constitución (Jentleson, 2009:491).

Dado que el sistema político estadounidense se caracteriza por el bipartidismo, la descentralización estatal, y las grandes diferencias entre el norte y el sur, resulta complejo definir ideológicamente los partidos con parámetros europeos. Se puede concluir que el Partido Demócrata, surgido en los años 30 del siglo XIX, ha sido históricamente el partido que ha luchado por los derechos civiles y la justicia social, sin que por ello deje de ser un partido liberal; por su parte el Partido Republicano, surgido posteriormente hacia fines de los años 50, presenta algunos rasgos comunes en la mayoría de los estados; el respeto y comunión con los valores cristianos conservadores y con la minimización de la intervención del estado en la sociedad y en la economía. Actualmente, los dos partidos están organizados territorialmente por todo el país, en el nivel distrital (*precinct*)²⁷⁴, local (*county*)²⁷⁵ y estatal²⁷⁶; este último es el más importante en términos de funciones y de poder, su órgano decisor es el Comité Estatal (Jentleson, 2009:491).

En Estados Unidos cuando se dice que la política exterior es “bipartidista” significa que la mayoría dominante de cada partido ha concordado con la política exterior en lo fundamental; para algunos analistas (Wallerstein, 2005:24), desde 1945 a nuestros días, la política exterior estadounidense ha sido continua y razonablemente coherente, y nunca se ha modificado realmente con los cambios de

²⁷⁴ Históricamente los partidos en el distrito eran articuladores de la vida social del barrio, prestaban servicios a la comunidad; aportaciones que les valían la atracción de los votantes. Hoy en día, estas acciones sociales han dejado paso a la especialización electoral en estrategias de *grass-roots* o base (Jentleson, 2009, p. 491).

²⁷⁵ Cada partido cuenta con unas 300 agrupaciones de condado en todo EE.UU. Las principales funciones de este nivel consisten en ayudar a registrar los votantes, incentivar la participación, coordinar campañas que afecten a su ámbito territorial y finalmente el *recruitment*, conseguir buenos candidatos para las diferentes contiendas electorales; además prestan su apoyo a candidatos para elecciones locales o a candidatos locales que se postulan a cargos estatales (Jentleson, 2009, p. 491).

²⁷⁶ Los dos partidos tienen comités estatales en los 50 estados, elegidos mediante la legislación de cada estado. el comité estatal ejerce diferentes funciones; sirve de nexo de unión entre los niveles administrativos inferiores y la dirección nacional; obtener información electoral actualizada; dar apoyo a los candidatos de niveles inferiores; organizar encuestas para sondear los temas electorales importantes. Además del *recruitment*, tarea que ejercen los niveles inferiores, el comité estatal se ocupa del *decrutment*, consistente en la desincentivación por parte de los oficiales del partido para obtener la nominación, aprobación sin la cual es difícil obtener la candidatura. Todos estos cometidos disponen de un *stuff* permanente profesional y de presupuestos cada vez más cuantiosos, que permiten medir la importancia creciente del comité central (Jentleson, 2009, p. 492).

presidente. Sin embargo, cabe observar que en cada uno de los dos partidos hay un grupo significativo que aspira a modificarla de manera importante. En el Partido Demócrata existe un ala (de izquierda) que tiene a ser más pacifista (esto es, influida por el movimiento pacifista) y más benévola con las necesidades y pretensiones de las zonas no europeas del mundo -esto fue lo que dividió al partido demócrata en tiempos de la guerra de Vietnam-. En el Partido Republicano esta la contraparte en su ala derecha que considera centrales dos temas: por una parte, un mayor aislacionismo (rechazo de las Naciones Unidas, renuncia a costear proyectos de ayuda, escepticismo acerca del envío de tropas a donde quiera que sea para “guardar la paz”) y, por otra parte, el militarismo machista (más dinero para el ejército, en especial para los sistemas de armamento; impaciencia agresiva para con el desarrollo de fuerzas militares por parte de quien sea, aliados incluidos; una posición dura frente a China y Rusia). Para otros (Heineman, Peterson y Rausmussen, 1995:332), en cambio, la oposición durante la guerra de Vietnam rompió el consenso bipartidista sobre la política exterior estadounidense, preparando el escenario para que el Congreso ejerciera mayor influencia. Con el fin de la guerra fría, el presidente debe esperar menos apoyo de ambos partidos en la toma de decisiones controversiales en política exterior y la mayoría de las cuestiones están sujetas a las mismas disputas partidistas e ideológicas que los asuntos internos²⁷⁷. De manera que, el bipartidismo prevaleció, durante la confrontación bipolar, pero en los 90’s, los conflictos partidistas en asuntos de política exterior se hicieron más evidentes.

En conclusión, como en muchos aspectos el Ejecutivo comparte el poder con el Congreso, sus miembros juegan un rol significativo en los asuntos externos, sin que esto signifique necesariamente, que sus iniciativas encuadran en una estrategia nacional coherente. Quinientos treinta y cinco congresistas con diferentes criterios, metas y objetivos, no pueden forjar una política exterior unificada, capaz de reflejar los intereses de Estados Unidos como un todo; entonces, es aquí cuando el presidente y todo su enorme aparato burocrático, deben poner en marcha su poder y su influencia para coordinar las políticas y hacer prevalecer aquello que consideran hace parte del interés nacional por encima de los individuales y/o partidistas; esto sin duda, se evidencia en mayor medida en periodos de crisis, en los que el Presidente ejerce su liderazgo por sobre los demás.

²⁷⁷ *For example, the earnings of farmers, automobile workers, and steel and textile producers are affected by foreign policy actions, and these groups take an active role in the foreign policy-making process. In deference to American Jews, American policymakers have consistently supported Israel n Middle Eastern political issues. The United States continues an economic embargo of Cuba in 1964 only because of the strong feelings of anti-Castro Cuban exiles in Florida* (Heineman, Peterson y Rausmussen, 1995:332).

En este sentido, percibimos cómo el establecimiento de un gobierno limitado que comparte su autoridad en el diseño de la política exterior ha creado un dilema –*The democratic dilemma*–, que es el núcleo de lo que representa hoy Estados Unidos. Por un lado la dispersión del poder político tiene la ventaja interna de ayudar a promover y proteger la democracia estadounidense; por el otro, esta dispersión representa una desventaja externa, en el sentido en que plantea una potencial restricción en la capacidad de Estados Unidos para poner en marcha una política exterior eficaz (Mastanduno, 1994:248). En últimas, no debemos olvidar que lo que a veces es bueno para la democracia, no necesariamente es bueno para la política exterior²⁷⁸.

6. Los principios e ideologías que inspiran la política exterior.

La política exterior de Estados Unidos a lo largo de su historia ha sido observada y pensada desde la visión de cuatro precursores: Alexander Hamilton, Thomas Jefferson, Andrew Jackson y Woodrow Wilson, cada uno con su propia visión del rol de EE.UU., en el mundo²⁷⁹.

Los “hamiltonianos” –“moderados” y “Centristas”–, llevan el nombre del primer Secretario del Tesoro y asesor cercano de George Washington; prestan atención a la necesidad de tener un gobierno fuerte y una fuerza militar poderosa. Siguen los preceptos realistas de equilibrio de poder, promueven el desarrollo económico, así como el desarrollo y los intereses de las empresas estadounidenses en el país y en el extranjero²⁸⁰. Abogan por una política exterior global, que siga restricciones estratégicas²⁸¹.

²⁷⁸ El problema del control de la política exterior ha sido una fuente permanente de angustia para las democracias. La idea de un gobierno popular no parece ser completa si no abraza las cuestiones de la guerra y de la paz. Sin embargo, la ejecución eficaz de la política exterior parece exigir, como Tocqueville (1835) argumentaba, “no las cualidades propias de una democracia, pero por el contrario, el uso perfecto de casi todo aquello en los que es eficiente”: la eficiencia de la firmeza en el curso y ejecución de la política, la paciencia y el secreto; pero, ¿no es acaso más probable que procedan del ejecutivo que de las legislaturas?; y si entonces, la política exterior pasa a ser propiedad del ejecutivo, ¿qué ocurre con el control democrático? En nuestros tiempos esta cuestión ha adquirido especial urgencia, en parte debido a la guerra de Indochina, con su persistencia y barbarie sin sentido, pero es más importante, creo, porque la invención de las armas nucleares ha transformado el poder de hacer la guerra en el poder de volar al mundo; y para Estados Unidos la cuestión del control de la política exterior es, al menos en su aspecto constitucional, la cuestión de la distribución de competencias entre la presidencia y el Congreso (Schhsinger Jr, 1972:221).

²⁷⁹ Para Mead (2010), los enfoques convencionales de las Relaciones Internacionales no son suficientes para explicar la política exterior de Estados Unidos en toda su complejidad, ya que considera que la dicotomía liberalismo /realismo es demasiado estrecha y que la internacionalista / aislacionista representa una mala división de la historia de EE.UU.. Mead sugiere que la historia de la política exterior de Estados Unidos es mejor entendida con referencia a cuatro tradiciones: “Hamiltonianism”, “Jeffersonianism”, “Jacksonianism” y “Wilsonianism”.

²⁸⁰ En general, favorecen el libre comercio y una política de dólar fuerte.

Por el contrario los “jeffersonianos” -“Izquierda del Partido Demócrata”-, valoran la necesidad de tener un gobierno mínimo (desmantelar la estructura estatal de “seguridad nacional”) y una fuerza militar equilibrada con una función central en la autodefensa; son proclives a promover el desarrollo económico y los negocios. Descreen de tener una política exterior global, por lo que buscan limitar los compromisos externos y tener una política exterior prudente; los Jeffersonianos quieren celebrar y proteger lo que es especialmente valioso en América -la vida - en particular la creencia en la libertad y en la democracia; esto se hace mejor al evitar cualquier intervención en el exterior; su diplomacia espera “conquistar sin guerra”; buscan mejorar la democracia interna antes que exportarla²⁸².

Un Jeffersoniano puro quiere conservar la excepcionalidad de la experiencia democrática de América y cree que los valores estadounidenses tienen sus raíces en la historia y en la cultura de EE.UU. y por tanto no son fácilmente exportables²⁸³. De manera que, en su mejor momento, los jeffersonianos proporcionan un elemento necesario de cautela y prudencia en la política exterior de EE.UU., la prevención de lo que historiador Paul Kennedy llama "sobreextensión imperial", asegurando que los extremos de los Estados Unidos sean proporcionales a sus medios (Mead, 2010)²⁸⁴.

Por su parte, los jacksonianos -“derecha”-, desconfían de la promoción de los negocios de los hamiltonianos, creen en el aislacionismo y en la fortaleza de Estados Unidos, así como en la necesidad de una fuerza militar poderosa para que “nadie se atreva” contra ellos. Si el país es atacado demandan una acción decisiva y un liderazgo fuerte. Por otra parte, sospechan de la promoción de valores de los wilsonianos; por ello, no creen en la promoción de la democracia ni en los costos que ello implica, como tampoco en la reconstrucción de los estados, de modo que no admiten el “*cut and run*” (tienden a evitar la “construcción nacional”, conciben unas fuerzas armadas mejor preparadas para derribar la

²⁸¹ Son considerados Hamiltonianos: Theodore Roosevelt, Henry Cabot Lodge, George H.W. y George W. Bush.

²⁸² Más que esto, jeffersonianos como Obama creen que los compromisos en el extranjero de gran tamaño socavan la democracia estadounidense. Grandes presupuestos militares desvían recursos de las apremiantes necesidades nacionales; ponen en peligro las libertades civiles y conducen a los poderosos a favor de la guerra, mientras que las empresas se nutren de los presupuestos de defensa extremadamente hinchados, También creen que la estrecha asociación con los regímenes extranjeros corruptos y tiránicos involucra a Estados Unidos en alianzas sucias y cínicas. Para un presidente Jeffersoniano, la guerra es un asunto grave e indeseable que sólo debe ser celebrado con la mayor deliberación y prudencia; la guerra es realmente el último recurso, y los costos de compromisos desproporcionados son más preocupantes que los costos de su debate y su retraso (Mead, 2010).

²⁸³ *Leadership is not the art of preserving a largely achieved democratic project; governing is the art of pushing the United States farther down the road toward the still-distant goal of fulfilling its mission and destiny* (Mead, 2010).

²⁸⁴ Mead (2002) presenta a los jeffersonianos como aislacionistas y anti-intervencionistas.

puerta, derrocar al dictador y volver a casa, en vez de permanecer en el lugar para la labor más ardua de construir una política democrática)²⁸⁵.

Según Mead (2002:160), de manera muy diferente los jeffersonianos y jacksonianos creen que el patrimonio cultural, social y político de Estados Unidos es un precioso tesoro a conservar, defender y transmitir a las generaciones futuras; celebran lo que consideran como los elementos únicos y valiosos del estilo de vida americana y creen que el objetivo de la política exterior debe ser la defensa de esos valores en el hogar, en lugar de hacerlos extensivos en el extranjero. Para él, ambas tradiciones son excepcionalistas en sus visiones del mundo.

Por último, los wilsonianos -“centro” “intervencionistas”-, promueven los valores y la forma de gobierno estadounidense; de ahí que favorezcan el desarrollo de una fuerza militar capaz de generar cambios en pro de esos valores. Son proclives el libre mercado y abogan por una política exterior global: “cuanto más parecidos a nuestra forma de vida, más intereses comunes, más estabilidad y un mundo más pacífico”; según Mead (2002:162) el primer principio de la política exterior de los wilsonianos es que las democracias son mejores socios y más fiables que las tiranías²⁸⁶. En este sentido, los wilsonianos favorecen la promoción de la democracia y de los Derechos Humanos como elementos centrales de la gran estrategia estadounidense; sin embargo este tipo de retórica ha sido vista a menudo por los críticos como el manto detrás de la cual se esconde la daga del poder y de la codicia de EE.UU., ya que aunque la democracia y la libertad se presentan generalmente como valores universales, lo son en la medida en que parezcan genuinos y se les persiga con imparcialidad (Nye, 2003).

²⁸⁵ *When the United States is attacked, Jacksonians demand action; they leave strategy to the national leadership. Jacksonians historically have little sympathy for expensive and risky democracy-promoting ventures abroad; they did not and do not think American young people should die and American treasure should be scattered to spread democracy or protect human rights overseas. Paradoxically, also opposed "cut and run" options to end the war, they don't like wars for democracy, but they also don't want to see the United States lose once troops and the national honor have been committed* (Mead, 2010). Para Nye (2003) muchos de los nuevos unilateralistas, en particular los jacksonianos, se centran casi enteramente en el tablero de ajedrez superior, donde están las soluciones militares clásicas. Confunden lo necesario con lo suficiente. Son jugadores unidimensionales en lo que él considera hoy un juego tridimensional.

²⁸⁶ Según Morgenthau citado por Calle y Merke (2005:129), la tensión entre aquellos que creen que la política exterior debe guiarse por principios morales y aquellos que debe definirse en términos de poder ha producido tres tipos bien diferenciados de hombres de estado: 1) El realista (Hamilton) quien piensa y actúa según la lógica del poder. 2. El ideólogo (Jefferson) quien piensa en términos de principios morales pero actúa en términos de poder y el 3) El moralista (Wilson) quien piensa y actúa en términos de principios morales.

En general, los republicanos moderados tienden a ser hamiltonianos; se mueven a la derecha en el rango de Sarah Palin, mientras que la influencia de Jackson al interior del partido va en aumento. Los demócratas centristas tienden a ser de mentalidad intervencionista “wilsonianos”, mientras que en el lado izquierdo y el lado pesimista son cada vez más jeffersonianos, más interesados en la mejora de la democracia estadounidense en el país que en su exportación al extranjero (Mead, 2010).

Cada una de estas percepciones y visiones ayudaron a sentar las bases de los principios e ideologías que han movilizado la política exterior estadounidense en los últimos siglos; estos principios e ideologías se resumen en cuatro, que se superponen y entrelazan mutuamente y son: el internacionalismo liberal wilsoniano, una revisión revisada y depurada del internacionalismo liberal, el aislacionismo de izquierda y de derecha y una concepción difusa del interés nacional (Kristol, 1993:50). El internacionalismo liberal wilsoniano estaba basado en la tesis de que sería posible crear una comunidad mundial en la cual las naciones subordinarían sus intereses nacionales a la soberanía del Derecho Internacional, encarnado en instituciones como la Liga de las Naciones, y un cúmulo de otras más especializadas; de manera que surge un gran designio para un nuevo orden mundial basado en la autodeterminación, la no agresión, la conciliación y el arbitraje y la “seguridad colectiva”²⁸⁷. La popularidad de esta corriente se comprende mejor como reacción contra los excesos nacionalistas que desencadenaron la Primera Guerra Mundial; pero fue durante la década del 30, y específicamente durante la administración Roosevelt, que logró consolidarse y penetrar firmemente en las mentes de los hacedores de la política, hasta convertirse en una verdadera ideología. Luego de la Segunda Guerra Mundial, los objetivos de la política exterior estadounidense fueron wilsonianos; expresiones como “líder del mundo libre”, “líder de la contención del mesianismo comunista”, así como también argumentaciones para otorgar apoyo militar y económico a otros países invocando la necesidad de “liberar a los pueblos del mundo” utilizadas en la Doctrina Truman, o los argumentos para aplicar políticas de *roll back* como los utilizados para justificar la decisión de envolver a Estados Unidos en la Guerra de Vietnam, son buenos ejemplos (Busso, 2008:70).

²⁸⁷ Sin embargo, esta popularidad fue igual de frágil como escasa; frágil porque el espíritu del nacionalismo desplazó al sueño wilsoniano; escasa, porque sólo se arraigó firmemente en el Departamento de Estado, en tanto nunca fue tomada seriamente por la abrumadora mayoría del pueblo estadounidense (Kristol, 1993:51).

Durante los años posteriores a Vietnam, el pueblo estadounidense se había desvinculado de todo propósito nacional wilsoniano²⁸⁸, y de algún modo la política exterior comenzó a moverse por dos vías diferentes: la retórica y la pragmática; de manera que el internacionalismo liberal se fue haciendo gradualmente menos internacional, más unilateral e inclusive más nacionalista; se oía menos –como se oye menos hoy- sobre una comunidad de naciones viviendo tranquilamente según el Derecho Internacional y se oía más sobre su compromiso con el afianzamiento de la democracia en todo el mundo. Esto es lo que al llegar el fin de la guerra fría, permanece como el motivo oficial dominante de la política exterior estadounidense (Kristol, 1993:53). Sin embargo, como esta retórica es en sí misma tan peculiar y típicamente estadounidense - ninguna otra nación habla de política exterior de este modo- y sigue siendo lo suficientemente wilsoniana como para caer en sus dilemas, aquellos que resultan de la disyunción entre lo real y lo ideal (Kristol, 1993:54), en términos prácticos resulta a veces incompatible con la propia naturaleza de los intereses de la sociedad estadounidense, ya que para una gran mayoría es evidente la futilidad de una política exterior cuyo propósito sea afianzar la democracia en el mundo; es por esta razón que la sociedad vino a desplazarse hacia un sentimiento puramente aislacionista.

El aislacionismo tuvo lugar en la escena política estadounidense desde su independencia hasta la Primera Guerra Mundial²⁸⁹; más tarde reapareció fugazmente para luego desaparecer y tomar nuevas

²⁸⁸ Sin embargo, fue sin duda el fin de la guerra fría lo que marcó el fin del compromiso de los miembros de la derecha estadounidense con el internacionalismo. Según Wallerstein (2005:56) han regresado públicamente a la postura anterior a 1941, una combinación de aislacionismo y militarismo.

²⁸⁹ Un país joven como Estados Unidos en 1789 no tenía ni la población ni los recursos para competir eficazmente con las grandes potencias de Europa; fue así entonces que durante la presidencia de George Washington, EE.UU. decidió no mantener sus fuerzas armadas y evitó enredarse en alianzas que pudieran arrastrar a su país a las guerras europeas y trasladarlas a su propio territorio. Futuros presidentes tomaron en cuenta la misma advertencia y EE.UU. evitó cualquier compromiso de alianza por más de 150 años: *Wide oceans insulated the United States from Europe and made isolationism possible*; posteriormente y bajo la égida de la Doctrina Monroe, Estados Unidos siguió manteniéndose apartado de las guerras del viejo continente y en correspondencia las potencias europeas se comprometieron a no extender su influencia en el hemisferio occidental –aislacionismo hemisférico no nacional-. Sin embargo, cuando la Primera Guerra Mundial llegó a su fin, EE.UU. no pudo mantener por mucho tiempo su postura aislacionista hacia Europa; desde aquel momento, se había convertido en una nación de peso, con una economía poderosa que pudo suplir exitosamente al ejército británico durante la guerra. En ese tiempo, EE.UU. se acercaba a un momento internacionalista, tras la iniciativa de su presidente Woodrow Wilson de establecer la Liga de las Naciones, y así extender un compromiso multilateral para evitar el uso de la fuerza en sus disputas. No obstante, tras el rechazo del Congreso a ésta propuesta, EE.UU. nuevamente volvió a sumergirse en un sentimiento aislacionista que pudo mantener hasta el ataque de Japón en Pearl Harbor en diciembre de 1941 (Heineman, Peterson y Rausmussen, 1995:315).

formas a partir de la Segunda Guerra²⁹⁰. La Segunda Guerra Mundial volvió impopular y políticamente insostenible el aislacionismo. El hecho de que existiera una guerra fría que justificara el internacionalismo ayudó considerablemente (Wallerstein, 2005:56). Desde entonces, el aislacionismo logró recrudescerse y tomar para sí sectores tanto de la derecha como de la izquierda estadounidense. De esta manera, se produjo una división al interior de la corriente aislacionista; los de derecha adoptaron una postura nacionalista, por el contrario, los de izquierda una antinacionalista; de manera que, en caso de verse afectados los intereses estadounidenses por la acción de un gobierno hostil, los de derecha estarían preparados para utilizar la fuerza en defensa de esos intereses²⁹¹, mientras que los de izquierda preferirían ignorarlo o tener un gesto puramente simbólico; pero más allá de eso, ambos aspiran a explorar un aislacionismo instintivo, casi, de carácter no político (Kristol, 1993:57), al que los estadounidenses acuden cuando se ven afectados en el extranjero.

En la actualidad, el aislacionismo no goza de suficiente prestigio, no sólo porque varios interlocutores lo evocan en aquellos momentos de la historia de indiferencia hacia el nazismo y el fascismo y con cierto corte xenófobo y antisemita; sino porque, el carácter mismo del poder y liderazgo que EE.UU. ha ejercido en el mundo, así como el grado de interacción de su economía con el resto, y el deseo de su pueblo de preservar este liderazgo lo confirman; sin duda, esto iría en contra del sentido mismo que los estadounidenses tienen de su destino histórico.

Paradójicamente gracias a la oposición de la izquierda estadounidense a la guerra de Vietnam²⁹², se revivió la idea de una política exterior inspirada en el interés nacional²⁹³.

²⁹⁰ Los antecedentes aislacionistas en Estados Unidos responden, al menos, a dos fuentes: los objetivos y las necesidades políticas de una época y ciertas interpretaciones del excepcionalismo americano. En el primer caso pesó el orden internacional de balance de poder vigente en épocas de la independencia americana que concentraba la conducción de la política mundial en manos de los estados europeos y se configuraba en torno a sus intereses, los cuales se diferenciaban de los de un país en conformación y crecimiento, como era Estados Unidos. En el segundo caso aparece nuevamente la idea sobre el país que poseía una condición excepcional, un destino manifiesto. De esa condición de excepcionalidad se derivaban dos conclusiones: no era bueno mezclarse en las cuestiones de la política mundial llevadas adelante por países con intereses diferentes y representantes de un viejo orden, pero tampoco era necesario ya que en Estados Unidos estaban dadas las condiciones para la supervivencia económica y la creación de un orden político y social nuevo y superior al europeo. Así la idea de autosuficiencia une el rol providencial con el aislacionismo (Busso, 2008:69).

²⁹¹ De esta forma se explica por qué ciertos grupos aislacionistas apoyaron acciones de política exterior intervencionistas como la invasión a Panamá en 1989 o, en ocasiones, manifestaron que aceptarían acciones punitivas contra la Cuba castrista (Busso, 2008:69).

²⁹² Había estudiosos y escritores de izquierda quienes, ateniéndose a los escritos de Hans Morgenthau y George Kennan, si revivieron el concepto del “interés nacional” aunque, al carecer de vestigios de instinto nacionalista, no sabían muy bien qué hacer con él. Es recién hoy, en la era posterior a la guerra fría, que algunos conservadores, viendo que el anticomunismo ha

Tradicionalmente, esta definición se ha desarrollado en dos sentidos: mantenimiento de un equilibrio de poder o de una simple seguridad militar; sin embargo, como EE.UU. seguía conservando una capacidad militar suficiente para defenderse de cualquier ataque nuclear y preservaba su *status* de única súper potencia, estas dos cuestiones no consistían un referente para definir su interés nacional (Kristol, 1993:60); entonces, surgió el debate acerca de dónde buscar un interés nacional acorde con la posición de EE.UU. en el mundo y que tenga en consideración los constantes cambios en el sistema internacional. Irving Kristol (1993:61) propone dos principios guía: el primero, “que EE.UU. debe garantizar que no surja superpotencia alguna cuyos valores políticos y sociales fueran profundamente hostiles a los suyos”; el segundo y que deriva del anterior, “que EE.UU debe asegurar la protección de aquellas naciones que comparten ampliamente sus principios políticos y valores sociales de aquellas que nos los comparten”. En ambos se encuentra inmersa la dimensión moral que inspira la política exterior estadounidense. Para él, a partir de entonces es perfectamente posible concebir una política para EE.UU. que sea sensible y a su vez realista, definiendo –incluso redefiniéndolo- constantemente el interés nacional a medida que el mundo y la sociedad estadounidense cambian. Por esta vía, se dejarían de lado tanto el internacionalismo liberal con sus expectativas utópicas y su mentalidad legalista, como la idea del aislacionismo, que resulta poco admisible gracias a la posición actual de Estados Unidos en el mundo, y por ende al peso de sus responsabilidades.

Hoy, las constantes transformaciones del mundo y de la misma nación estadounidense, han hecho de la definición del interés nacional una tarea compleja. El peligro presente para EE.UU. reside no sólo en el declive de su fuerza militar, y en una voluntad languideciente; sino también, en la confusión sobre su propio papel en el mundo (Kagan y Kristol, 2004:47) y en la misma conformación del orden internacional actual, más hostil a la idea de que una única súper potencia lo garantice.

dejado de resultar útil como brújula con la cual orientarse en la política mundial y dotados con el tipo de inclinación nacionalista que siempre les ha sido natural, están intentando concebir una política exterior estadounidense que esté definida en términos de “interés nacional” (Kristol, 1993:60).

²⁹³ Sin embargo, esta noción no es nueva, durante el siglo XIX el término fue utilizado casual y libremente, después de todo, Washington, Hamilton y Monroe lo utilizaron para preservar lo que consideraban dentro de sus “intereses”. Sin embargo, gracias a la política exterior de Wilson, los estadounidenses experimentaron el deseo de que ya no habría un interés nacional en tener un interés nacional; esta idea estuvo asociada a un aislacionismo provinciano reaccionario o bien, a una *realpolitik* cruelmente amoral. Pero por supuesto, la guerra de Vietnam le dio un golpe mortal al internacionalismo liberal y entonces irónicamente la izquierda en su oposición a la guerra, le brindó un nuevo aliento a la idea del “interés nacional” (Kristol, 1993:60).

Debemos advertir para finalizar, que la concepción del interés nacional estadounidense - como ideología dominante- es necesaria para determinar el alcance y contenido de la gran estrategia de EE.UU. para el siglo XXI; es por esta razón, que finalizando este capítulo hemos dedicado un espacio para el análisis de lo que actualmente se concibe como su interés nacional. Por el momento, debemos advertir que el hecho mismo del tránsito de un principio/ideología a otro, ha planteado el debate acerca de las constantes oscilaciones de la política exterior estadounidense a lo largo de su historia moderna. Este aspecto, que la doctrina denomina “*The pendulum swings*” emerge como la característica esencial de la política exterior estadounidense, por lo tanto le hemos dedicado el título siguiente.

7. El movimiento pendular de la política exterior estadounidense.

Con la pregunta, ¿es la política exterior estadounidense única? Lundestad (1990:117) abre su escrito dedicado al análisis de las fluctuaciones en la política exterior de este país; como es de esperarse la mayoría de estadounidenses responden afirmativamente a esta pregunta, mostrando de fondo una tensión constante entre el deseo de mantener su “excepcionalidad” por un lado y el de defender valores universales por el otro. Pero, ¿tiene en realidad EE.UU. una política exterior diferente de la de otras grandes potencias?

Según este autor, cuatro han sido los objetivos que han impulsado la política exterior de Estados Unidos por tiempos: el deseo de supervivencia, la perpetuación del estilo de vida americana, el bienestar económico de la sociedad y desde la revolución Rusa hasta el fin de la guerra fría, la contención del comunismo. Sin embargo, como él y nosotros podemos observar, estos factores con excepción de la promoción del estilo de vida, podrían aplicarse a un número amplio de otros estados; entonces, Lundestad nos lleva a pensar en que la singularidad de la política exterior estadounidense radica más en la idea de “*The pendulum swings*”²⁹⁴. Este es su argumento: mientras en general existen

²⁹⁴ Diferentes observadores han notado los movimientos pendulares de la política exterior estadounidense. En los primeros años de la década del 50, Dexter Perkeins realizó una publicación acerca de la “teoría cíclica de la política exterior estadounidense”, en la que distinguió entre periodos de paz, períodos de naciente nacionalismo que preceden a las guerras, y períodos de nacionalismo posteriores a las guerras. Por su parte Frank L. Klinberg en 1952 dividió la historia de las relaciones exteriores de Estados Unidos en períodos de extroversión e introversión ambos de aproximadamente 25 años de duración. *Policymakers* también han notado estas oscilaciones; en su primera reunión luego que Richard Nixon fuera elegido presidente en 1968, Henry Kissinger le advirtió que “el problema principal era liberar a nuestra política exterior de violentas fluctuaciones entre la euforia y el pánico, entre la ilusión y la decisión”; le recomendó entonces, que la política

diferentes elementos de cambio en la política exterior, las oscilaciones han sido más amplias en EE.UU. que en otras grandes potencias. Muchos países se mueven de una posición a otra diferente; por el contrario, en Estados Unidos las oscilaciones van hacia adelante y hacia atrás una y otra vez²⁹⁵. Por ejemplo, si observamos los movimientos básicos de la política exterior estadounidense en los últimos años, vemos como del aislacionismo de los años 30 – con los “*Neutrality Acts*” de 1935-37 que representan su posición más extrema- pasó a un rol expansivo después de la Segunda Guerra Mundial, que terminó con el envío de más de 500.000 estadounidenses a la guerra de Vietnam. De manera que, en EE.UU. el desplazamiento de una posición a otra es incluso normalmente más dramático que en el resto de grandes potencias.

En este sentido debemos considerar, que al interior de Estados Unidos, el péndulo de los énfasis en la diplomacia y en la política oscilan ampliamente según los acontecimientos políticos internos e internacionales. Las más de las veces, las oscilaciones se dan entre una acentuación de la seguridad vs una acentuación de la paz o entre el deseo de apartarse del mundo vs el intento de rehacerlo. Aquí cobran importancia nuevamente los conceptos de introversión y extroversión desarrollados por Franck Klingberg (1983). Para Lundestad, este hecho se explica gracias a la interacción de un conjunto de variables; revisemos algunas de las que consideramos más importantes. Preliminarmente, debemos advertir que, las políticas de los países cambian porque el sistema internacional cambia también, especialmente si consideramos más recientemente el fin del orden bipolar; pero, ¿qué factores permiten que el movimiento pendular en EE.UU. sea más amplio que en otros países?; debemos afirmar que parte de la respuesta proviene del hecho de que EE.UU. ha disfrutado de una mayor libertad de acción que el resto; sin embargo, tres factores institucionales pueden ser más importantes para la explicación.

El primero, hace relación con los denominados argumentos del “predecesor”; las administraciones entrantes tienden a definir sus códigos geopolíticos, no por una evaluación objetiva y desapasionada de lo que está pasando en el mundo, sino por una determinación de no repetir lo que ven como errores en su inmediato predecesor (Gaddis, 1989). Cada presidente tiene su propia percepción de

debía reflejar ciertos principios básicos del interés nacional que trasciendan mas allá de cualquier administración y deben ser mantenidos pese a la llegada de nuevos mandatarios Lundestad (1990:121).

²⁹⁵ Lundestad (1990:122) advierte sin embargo que, a pesar de que el péndulo ha oscilado considerablemente, la participación del internacionalismo y el globalismo se han mantenido claramente en la política exterior de Estados Unidos desde 1945.

la misión de Estados Unidos en el mundo y por ello, buscan apartar su política de la de su antecesor cuando consideran que se aparta de esta misión. La segunda explicación está relacionada con el reparto de poder; como vimos en un título anterior, en Estados Unidos, tanto el Presidente como el Congreso se encuentran en constante lucha por el poder; unos y otros tienen institucionalmente la facultad para bloquearse iniciativas. Un hecho cierto que deriva de esta lucha de poder, es que los líderes políticos tienden a sobredimensionar las amenazas externas o a exagerar las posibilidades de cooperación, y por lo general tienden, por razones tácticas, a dibujar el panorama internacional de una manera más amplia de la que se hizo en los análisis internos; todo, con el objetivo de atraer para sí un consenso nacional y por esta vía ganar la lucha por el liderazgo. El último factor institucional, concierne a la naturaleza politizada de amplios sectores de la rama ejecutiva estadounidense. La influencia estabilizadora de los funcionarios de carrera, ha sido particularmente más fuerte en otros países que en Estados Unidos; para muchos autores, esto se debe en buena medida, a que el servicio diplomático está formado por una sucesión constante de funcionarios *amateurs* impuestos por cada administración (Lundestad, 1990:136).

Un segundo conjunto de factores, están relacionados con la propia cultura. Por un lado los estadounidenses se desplazan de la extroversión (cuando concentra su atención y energías en el extranjero) a la introversión (cuando se aboca a resolver problemas internos)²⁹⁶; por el otro, del optimismo, como ciudadanos del propio país de Dios -*God's own country*- la mayoría de los estadounidenses dan por sentado no sólo que Estados Unidos es el mejor país del mundo, sino que también, está destinado a prevalecer así indefinidamente, al pesimismo o más bien, hacia un fuerte sentido de vulnerabilidad; para los estadounidenses, Estados Unidos es un experimento frágil que puede ser amenazado con tanta facilidad, ya sea por la infiltración desde el interior o por el ataque desde el exterior, de manera que las amenazas se encuentran en todas partes. Así, podemos llegar a un cúmulo de otras variables como: el poder (en el sentido de cuantas tropas posee) *vs* las ideas (a veces expresadas en la forma de una comunidad mundial de intereses); el cambio (EE.UU. es el país más revolucionario) *vs* la estabilidad (EE.UU. es el primer defensor del *status quo*); el bien *vs* el mal; la guerra *vs* la paz. En últimas, todo indica que la gran mayoría de los estadounidenses ve el mundo en

²⁹⁶ El péndulo se balancea hacia lo interno después de las guerras y, consecuentemente, presidentes como Wilson, Truman (y también vale para el caso de Bush padre) esperaron el tributo de su pueblo por el triunfo en la guerra. Sin embargo, encontraron el rechazo de los americanos quienes demandaban de sus líderes la atención de las cuestiones internas (Klingberg, 1983). Esta tendencia suele agudizarse cuando las guerras no tienen consenso suficiente a nivel de la opinión pública, como los casos de Vietnam e Irak (Busso, 2008:70).

este sentido: “*The world is black or white, seldom grey*” (Lundestad, 1990:141). De manera que, esta dicotomía subyacente entre “negro o blanco” parece ser una explicación importante para los cambios violentos en la política estadounidense.

En conclusión, debemos determinar, que el conjunto de factores internos, en relación con las variaciones del sistema, tiene un mayor peso en la determinación de los movimientos pendulares de la política exterior estadounidense; esto explica en buena medida su carácter “excepcional”.

8. La estrategia global: el debate en torno al realismo, idealismo/moralismo.

“Como en el pasado, nuestra política no sólo ha sido respaldada por nuestra fuerza, sino también por nuestros valores. Estados Unidos ha tratado durante mucho tiempo de compaginar el poder y los principios, el realismo y el idealismo. En algunos momentos, ha habido tensiones de corta duración entre ellos, pero siempre hemos sabido dónde residen nuestros intereses de largo plazo (Rice, 2008).

No es ajeno a la disciplina, que la “gran estrategia” estadounidense se ha debatido durante buena parte de su historia entre estas dos corrientes de pensamiento. Desde que Roosevelt intentara proyectar a Estados Unidos hacia la escena mundial, teniendo como única guía del gobierno en materia de política exterior, al interés estadounidense²⁹⁷, hasta que Wilson lograra posicionar a Estados Unidos a la cabeza del sistema internacional, sirviéndose de un imperativo moral según el cual el mundo sólo sería seguro y pacífico para los estadounidenses cuando fuera completamente democrático (Schubert, 2007:35). Aunque desde entonces es bien sabido que Estados Unidos ha buscado asegurar sus objetivos internacionales mediante una exitosa y casi ininterrumpida perspectiva wilsoniana, las idas y vueltas en uno y otro sentido no se han hecho esperar. Veamos entonces cómo estas ideologías se han proyectado en la política estadounidense con el paso de los tiempos.

²⁹⁷ Según William Pfaff (2002:86), contrario a esto y a lo que se suele afirmar en Washington, la política exterior de Estados Unidos se ha dirigido sólo en raras ocasiones por cálculos de interés nacional. Esta política está determinada por el nacionalismo, el temor, los intereses comerciales, las ideologías políticas o los prejuicios, pero para bien o para mal la fuerza dominante ha sido siempre una visión del destino nacional, al que todo lo demás queda subordinado. Desde sus orígenes Estados Unidos ha actuado convencido de que su destino es guiar el rumbo de la humanidad. Con ese fundamento moral e intelectual, la conclusión lógica a la que los estadounidenses han llegado es que el mundo está finalmente destinado a integrarse al sistema americano, cuya superioridad esta hoy además demostrada por su fortaleza económica y su productividad y por su dinamismo e innovación tecnológica. La superioridad de su nivel de vida y sus valores políticos se asumen como evidentes por sí mismos.

En general podemos dividir la historia de la política exterior de EE.UU. desde su independencia, en tres periodos o eras (Rosati, 1993:9). Un primer momento expansionista, conocido como la “era continental”, que abarca desde la independencia hasta 1890. Durante esta época, Estados Unidos tuvo una política exterior bastante activa, diseñada y liderada con base en la estrategia del entonces presidente George Washington, quién estaba a favor de una política exterior más que aislacionista, de “No alineamiento”, evitando la consecución de alianzas permanentes. Durante este tiempo, dos objetivos preocuparon a la gran mayoría de los líderes: el primero, fue construir un estado independiente y seguro, desarrollar una economía nacional sólida y establecer un sistema de gobierno democrático estable; por lo tanto, gran parte de la atención se centró en el fortalecimiento de la situación interna. El segundo objetivo fue la expansión continental, estrechamente vinculado con la idea de la construcción de nación. Los estadounidenses consideraban que tenían un derecho²⁹⁸ inherente a ella y que la mejor forma de proteger a Estados Unidos de vecinos hostiles, era expandir su territorio y expulsar a los británicos, españoles, franceses y rusos tan lejos como fuera posible de la costa este y preferentemente fuera del continente americano y del hemisferio occidental. En este sentido, Estados Unidos tuvo una participación política y militar activa en el resto del continente, incluso llegando a intervenir en otros países de la región; fue así como, negoció los derechos para la construcción de un canal interoceánico e intentó anexar a Cuba y a República Dominicana a su territorio. Sin embargo, a diferencia de su orientación en Norte América, en este caso se trababa más de políticas esporádicas, carentes de una estrategia coherente, fue por esta razón, que esta etapa se percibe abiertamente como un periodo de continentalismo, que estuvo lejos de ser un momento aislacionista (Rosati, 1993:10). De hecho, la política exterior estadounidense fue igualmente movilizaba más allá del continente; el comercio de Estados Unidos estuvo presente en otras aéreas del mundo, especialmente en Europa, Oriente y en África con el comercio de esclavos; sólo que éste, como en el anterior caso, tuvo un desarrollo esporádico y poco coordinado.

La “era regional” (1890s-1940s), representa el segundo periodo. Para la última década del siglo XIX, EE.UU. había sido suficientemente exitoso en su tarea de consolidar un gran estado nacional

²⁹⁸ Este “derecho” contenía varios elementos susceptibles de desarrollo y extensión de acuerdos con las circunstancias; uno de los más importantes, radicaba en la concepción de superioridad del hombre blanco (“civilizado”) sobre los indios (“salvajes”) a quienes desposeyó y a menudo “liquidó” (...) Los razonamientos esgrimidos para justificar una política de despojo con relación a los indios también podrían emplearse para justificar una política agresiva hacia otros pueblos de piel no blanca cuyo territorio o recursos fueran objeto de la ambición estadounidense (Smith, 1971:96).

independiente, tornándose cada vez más poderoso. Tras la guerra hispano-americana de 1898, la política exterior de Estados Unidos estaba entrando en una nueva fase, la del regionalismo; durante esta etapa, promovió activamente la estabilidad política y la expansión económica principalmente en dos regiones del mundo: Latinoamérica y Asia. En el primero de los casos, tanto el gobierno como los empresarios incrementaron su presencia, especialmente en Centro América y el Caribe; posteriormente, esto se intensificó gracias a la rápida expansión del comercio, el crédito y la inversión extranjera en la región. Así mismo, el gobierno estadounidense fue activo en la promoción de regímenes políticos amistosos, que fueran hostiles a la participación europea en el comercio y la inversión, y que a su vez fueran lo suficientemente estables como para corresponder a las obligaciones adquiridas con la banca; pero como la región estaba experimentando un arduo proceso de inestabilidad política, producto de su experiencia de descolonización y de construcción nacional, la estrategia estadounidense estuvo volcada a la ocupación e intervención militar con el fin de asegurar sus intereses.

Desde que en 1823 Estados Unidos advirtiera a la Santa Alianza que un intento de recolonización de los países americanos se consideraría peligrosa para la paz y la seguridad norteamericana, pronunciamiento que luego se convertiría en la doctrina Monroe, fijó la pauta de lo que serían en el futuro sus relaciones con América Latina. Más tarde vendrían novedosas interpretaciones de dicha doctrina (como el corolario Roosevelt y la doctrina Reagan) que, junto con el deseo expansionista de los norteamericanos, sirvieron de base para una serie interminable de acciones e intervenciones unilaterales en América Latina (Franco y Mora, 1994:1). Fue así como desde la política del “Gran Garrote” -*Big stick*- del presidente Theodore Roosevelt, pasando por la de la “Diplomacia del Dólar” -*Dollar Diplomacy*- de William Howard y “la Nueva Libertad” -*New Freedom*- de Wilson, así como durante las siguientes administraciones de Warren Harding, Calvin Coolidge, y Herbert Hoover, Estados Unidos constantemente envió sus tropas para frenar las rebeliones locales, asegurar viejos o nuevos regímenes y restaurar la estabilidad política en prácticamente la mayoría de los países de Centro América y el Caribe²⁹⁹. Fue solo hasta el anuncio de la política del “buen vecino” -*good neighbor*- del presidente Franklin Roosevelt en 1933, que la intervención directa de tropas estadounidenses en los asuntos domésticos de sus vecinos de la región fue abandonada temporalmente (Rosati, 1993:11).

²⁹⁹ Este fue el periodo durante el cual Estados Unidos adquirió, ante todo como resultado de su victoria en la guerra de expansión hispano-americana, sus primeras posesiones coloniales en Puerto Rico y las islas Vírgenes (Rosati, 1993:11).

Entre tanto, las preocupaciones de Washington en Asia estaban centradas en la búsqueda de estabilidad política en la región y de una mayor expansión económica de Estados Unidos en este territorio. No obstante, no logró tener el mismo éxito que en Latinoamérica, ya que no solo debió enfrentarse a la mayor de las dificultades, la larga distancia entre ambas costas, sino que tuvo que sortear la presencia militar de Inglaterra, Francia, Rusia y Japón.

Pese a que durante este periodo, la política exterior estuvo básicamente orientada hacia estas dos regiones, sus inmediatas futuras zonas de influencia: el sur y el oeste, comenzó a ser más activa en el escenario mundial; de hecho, después de un periodo de neutralidad en la temprana Primera Guerra, con Woodrow Wilson participó en la construcción de un nuevo sistema de paz: “La liga de las Naciones” y tuvo una influencia decisiva en la firma del Tratado de Versalles, así como en el de otras importantes iniciativas junto con Europa y Japón, como en el área de control de armamentos; pero pese a todos estos esfuerzos en otras áreas del mundo, careció de un desarrollo consistente y coherente, por ello se la conoce como una política predominantemente de orden regional.

9. La era global (1940...)

Definitivamente el ataque a Pearl Harbor en 1941, puso fin abruptamente a la era regional de la política exterior estadounidense; en los siguientes años comienza una era de participación global para Estados Unidos. Como era de esperarse, esta nueva etapa en la política estadounidense giró en torno a las dos grandes líneas estratégicas que crearon el orden internacional moderno; la de orientación realista, y la otra, de enfoque liberal. Según Ikenberry (2002) en la primera, el principal objetivo fue contrarrestar el poder soviético; estuvo organizada en torno a la contención, la disuasión y el mantenimiento del equilibrio de poder mundial. La segunda, que surgió durante la Segunda Guerra cuando EE.UU. planificó la reconstrucción de la economía mundial, procura la consolidación de un orden basado en relaciones políticas institucionalizadas entre democracias de mercado integradas, apoyadas en la apertura económica.

La estrategia realista, presupone un marco flexible de consultas y acuerdos para resolver las diferencias: las grandes potencias se otorgaban mutuamente el respeto de iguales y se hacían concesiones recíprocas hasta que entraran en juego intereses vitales; los asuntos internos de estos países seguían siendo internos. Por el contrario, la gran estrategia liberal tenía como propósito evitar volver a

la década de 1930, de bloques regionales, conflictos comerciales y rivalidad estratégica. Implícito estaba el criterio que el orden internacional basado en reglas (especialmente uno en el que Estado Unidos usara su gravitación política para establecer reglas comunes) protegería de modo más completo sus intereses, conservaría su poder y ampliaría su influencia. Esta estrategia se practicó mediante un conjunto de iniciativas de post guerra que se veían como una inocente baja política: Bretton Woods, la OMC, la OCDE, etc. (Ikenberry, 2002). Para Ikenberry (2002), la gran estrategia realista creó una racionalidad política para el establecimiento de importantes compromisos de seguridad en todo el mundo; a su vez, la liberal, instauró una agenda efectiva para el liderazgo estadounidense; Estados Unidos podría ejercer su poder y satisfacer sus intereses nacionales pero lo hacía de un modo que contribuía a que se reforzara el tejido de la Comunidad Internacional. Veamos entonces, cómo ambas estrategias fueron lideradas en las administraciones siguientes.

Durante la gestión Rososevelt, y tras la participación estadounidense en la Segunda Guerra Mundial y en la inmediata posguerra, la política exterior estuvo concentrada en dos objetivos: el primero, restaurar la estabilidad económica y la prosperidad en Estados Unidos, así como también en Europa Occidental y en el resto del mundo. La estrategia original para cumplir este objetivo, estuvo basada en la promoción de un orden mundial, liberal y capitalista, considerado necesario para asegurar la paz y disminuir las amenazas a la seguridad nacional. En ese sentido, Estados Unidos buscó movilizar esfuerzos multilaterales con sus aliados para restaurar y administrar la economía de mercado global, partiendo del desarrollo de un nuevo esquema de tipos de cambios fijos y libre comercio, que llevó a la creación del sistema de Bretton Woods (Rosati, 1993:12). El segundo objetivo, involucraba el intento de Estados Unidos de construir un nuevo orden político internacional que fuera estable para promover su seguridad nacional y la de sus aliados durante la guerra, y para impedir el estallido de futuras guerras. La estrategia en este caso, estuvo basada en la cooperación internacional como mecanismo para la consolidación de un orden “de paz” basado en esferas de influencia y en la creación de una nueva organización internacional, Naciones Unidas, que le daría legitimidad a ese orden y que vendría a reemplazar el intento fallido que fuera la Sociedad de las Naciones Unidas. Cada una de las cinco potencias ejercerían su poder en sus esferas regionales de influencia: Estados Unidos en América Latina, la Unión Soviética en Europa del Este, Gran Bretaña y Francia en Europa y en sus posesiones coloniales y China en Asia Oriental (Rosati, 1993:13).

Empero, factores internos y externos jugaron en contra del desarrollo inmediato de esta estrategia; luego de la muerte del presidente Roosevelt, su sucesor Harry Truman no tuvo suficiente familiaridad con sus planes y el hecho de que las organizaciones multilaterales creadas, fueran incapaces de proveer asistencia a la economías europeas que continuaban en mal estado, la desconfianza y el miedo, sumado a la escalada del conflicto entre Estados Unidos y la Unión Soviética, derrumbaron los sueños de un orden de paz. Entonces, tras este fracaso, la gran estrategia estadounidense tomó un nuevo curso, incluyendo diversos matices durante el desarrollo de las etapas subsiguientes: la guerra Fría, la post guerra de Vietnam y la post Guerra Fría.

Durante los primeros años de la guerra fría, la política exterior estadounidense experimentó una considerable continuidad, basándose en los dos objetivos, seguridad nacional y prosperidad económica, que habían quedado sin resolver después de la segunda guerra. Con el primero, Estados Unidos buscaba seguridad y estabilidad global frente a la expansión soviética; con el segundo, el desarrollo de un economía de mercado orientada por los principios de libre comercio y tipos de cambio fijos. Para entonces la Seguridad Nacional³⁰⁰ fue definida en términos de seguridad global y estabilidad, que con el colapso del imperio británico y el francés, únicamente Estados Unidos estaba en la capacidad de garantizar.

Con este propósito en mente, Washington comenzó a liderar una estrategia para contener la expansión de la amenaza soviética, el comunismo, por primera vez en Europa, luego en Asia y eventualmente en todo el mundo. En el tercer mundo, donde la confrontación este-oeste tendía a ser combatida de manera más indirecta a través de los corazones y las mentes de las élites locales y los pueblos, la estrategia se basó en la ayuda extranjera, en el apoyo a la contrainsurgencia y en el uso de operaciones encubiertas de los paramilitares para promover regímenes amigos. Esta política de contención global, condujo inevitablemente al intervencionismo estadounidense en el extranjero y su participación en la trágica guerra de Vietnam (Rosati, 1993:14). Según Rosati (1993:15), la decepción en Vietnam y el colapso del sistema de Bretton Woods, llevaron a que la estrategia de la contención fuera desafiada por nuevas perspectivas acerca del rumbo de la política exterior estadounidense; entonces tres nuevos patrones vinieron a moldear la política durante los años posteriores.

³⁰⁰ En un título posterior serán analizadas las distintas estrategias de Seguridad Nacional de EE.UU. durante su historia.

1. El re-establecimiento de la política económica como un asunto de alta política: el crecimiento de los problemas económicos tanto en casa como en el extranjero, la transformaron en un tema importante en la agenda de las siguientes administraciones.
2. Con cada nueva administración ha habido una modificación en la orientación de la política de seguridad nacional; aunque la estrategia de la contención continuó teniendo sus defensores, otros enfoques fueron ganando legitimidad e influencia dentro del proceso de toma de decisiones.
3. En contraste con los años de la guerra fría, desde la guerra de Vietnam las siguientes administraciones han tenido mayores dificultades para diseñar una política exterior que fuera exitosa frente a los cambios globales y que lograra suficiente respaldo interno como para ser mantenida en el tiempo.

Para este autor, la continuidad en la política exterior estadounidense, observada durante la temprana guerra fría, vino a ser sustituida durante la post guerra de Vietnam por un periodo de inconsistencia e incoherencia que continuó en los siguientes 20 años y que fue más visible en el área de la seguridad nacional; ya que del énfasis puesto en la contención del comunismo soviético se pasó a un énfasis en una política de contrapeso a la Unión Soviética, como una potencia tradicional e ideal para promover la estabilidad y el orden mundial³⁰¹. Sin embargo, según él, el verdadero quiebre se produjo en 1977 durante la administración Carter, cuando una nueva visión del mundo que gravitaba en torno a la idea de la “interdependencia compleja” y en la que EE.UU. tomaría la iniciativa de la construcción de una comunidad global de cooperación, reemplazó casi que definitivamente a la contención como la base de la política exterior estadounidense.

Pero, como muestra de la inconsistencia reinante durante este periodo, no faltó mucho tiempo para que el fantasma de la contención volviera aparecer dentro de la planificación de la política exterior estadounidense; fue así como con la llegada de Reagan al poder, cobró vida nuevamente la contención global del comunismo soviético a través de la amenaza y el uso de la fuerza, evocadoras de los primeros años de la guerra fría. Entonces, de aquí en más, se observa como el diseño de la política

³⁰¹ *This was to be done through a policy of détente based on the concept of linkage: accommodation (such as the provision of prestige through summit meetings and economic assistance through trade, technology, and financing) when the soviet union was acting in accord with American desires; the threat and use of force when the soviet were perceived as attempting to upset the existing balance of power* (Rosati, 1993:16).

exterior estadounidense ha obedecido a las orientaciones propias de las diferentes administraciones, las que han sido fácilmente obligadas por las circunstancias a liderar sus estrategias de una manera distinta a la que fueron diseñadas.

10. La estrategia estadounidense en la post guerra fría.

Durante los 90's Washington continuó dando vida a la estrategia liberal, invocando objetivos liberales/idealistas tales como el triunfo de la democracia, la defensa de los Derechos Humanos, y el recurso a la multilateralidad para la defensa de la paz y la seguridad internacionales (Busso, 2002:147). Muestra de ello, es que el presidente George H. W. Bush (hamiltoniano) exhortó la importancia de la comunidad transatlántica, y expresó sus ideas sobre una región de Asia y Pacífico con mayor nivel de integración. No obstante, es importante considerar también su plena conjunción con la estrategia realista (recurriendo a la guerra y privilegiando el uso de la fuerza) para garantizar intereses estratégicos de EE.UU. –geopolíticos, energéticos, etc.-; no podemos olvidar que la guerra del Golfo, fue condición necesaria de esta administración para dar un salto cualitativo en la evolución internacional y garantizar el establecimiento de un “nuevo orden mundial”. En este sentido, podemos afirmar que la administración Bush transitó un camino que se inicia con componentes realistas y que va incorporando sucesivamente objetivos e instrumentos propios de la tradición liberal (Busso, 2002:148).

De la misma manera su sucesor, Bill Clinton (hamiltoniano y wilsoniano), continuó con una agenda liberal, al tratar de expandir la democracia y los mercados abiertos en el mundo; pero como su antecesor estaba esencialmente interesado en traer estabilidad en una era de cambio, más que en definir efectivamente el nuevo orden mundial, Clinton recibió el poder en un momento de incertidumbre para la política exterior de Estados Unidos; de hecho en sus primeros años de gobierno, no logró, por falta de interés o decisión, definir claramente la dirección que tomaría la estrategia estadounidense. Clinton fue el primer presidente de Estados Unidos en recibir el mando después de la guerra fría, y el encargado de mover el ritmo durante la siguiente posguerra. En principio, la presión del electorado estadounidense lo llevó a volcarse casi que exclusivamente en los asuntos internos –déficit fiscal, crimen, drogas, sistema de salud etc.- En cambio, en la segunda mitad de su primer mandato y durante el segundo, la agenda externa logró una mayor atención. A lo largo de esta administración la política exterior de Estados Unidos vivió un nuevo momento liberal, planteándose la conformación de un nuevo orden basado en la defensa de la democracia y los Derechos Humanos; la expansión de la economía de

mercado; y el multilateralismo (blando) especialmente en la defensa de la paz y la seguridad internacionales; esto implicaba una participación (militar) activa de Estados Unidos a fines de llevar ayuda humanitaria, involucrarse en las operación de paz –*peacemaking, peacekeeping*- en los conflictos internacionales que emergieron en la posguerra y posteriormente en las actividades de reconstrucción – *peacebuilding*-.

En general, este presidente caracterizó su política exterior en términos de “compromiso y ampliación” –*engagement and enlargement*-. El mejor ejemplo del “compromiso” fue la promoción activa de las exportaciones estadounidenses en el mundo; para ello reforzó el rol del Departamento de Comercio con el objetivo de poder llegar a los 10 grandes mercados emergentes. Mientras tanto, el concepto de “ampliación” –*enlargement*- fue construido sobre el esfuerzo de sus predecesores –Carter, Reagan y Bush- para promover los Derechos Humanos y la democracia, especialmente en Europa del Este y en otras áreas del mundo. Clinton se esforzó por promover la paz democrática –*democratic peace*-, es decir, una comunidad de estados con economías de mercado y gobiernos democráticos, que al compartir una comunidad de valores favorables a las relaciones cooperativas, no estarían dispuestos a usar la fuerza entre sí³⁰² (Chittick, 2006:156).

Sin embargo los reveses en el liderazgo de estas políticas, materializados en la intervención de Somalia en 1992 y las dificultades sufridas en la resolución de la cuestión haitiana, llevaron a que la política de “compromiso y ampliación” transitara de la globalidad a la selectividad, específicamente para aquellos casos en los que estuviera comprometido el interés nacional; esto significó que la estrategia liberal con la que había iniciado esta administración se dirigiera hacia un liberalismo pragmático o, como lo denominaron otros autores un “wilsonianismo pragmático” lo que en ultimas representó una serie de concesiones a la estrategia realista (Busso, 2002:150).

En adelante, podemos observar la presencia de ciertos principios que en general condujeron el análisis y desarrollo de la política exterior estadounidense:

1. Una definición estrecha del interés nacional. El objetivo de la política es preservar a la nación y al estado en un ambiente potencialmente hostil.

³⁰² Sin embargo, el esfuerzo por promover la democracia y los Derechos Humanos fue una consideración de menor importancia en países como China y Rusia, dado que la prioridad estuvo centrada en consideraciones económicas y de seguridad.

2. Abstenerse de interferir en conflictos distantes cuando las perspectivas de éxito fueran inciertas³⁰³.
3. Desplegar las fuerzas militares sólo si fueron esclarecidos los objetivos y existe una alta probabilidad de ser conseguidos rápidamente y con un mínimo costo.
4. Perseguir objetivos nacionales mediante acciones multilaterales (Heineman, Peterson y Rausmussen, 1995:325).

Pero como en todo, estas orientaciones comenzaron a tener importantes cambios en los últimos años de la Administración Clinton, hasta que la estrategia estadounidense adoptó un nuevo rumbo durante George W. Bush (jacksoniano y wilsoniano); de hecho tal como señala Chittick (2006:158), los dos conceptos “*engagement*” y “*enlargement*” que habían caracterizado la política de Clinton en su primer mandato, no fueron suficientes para definirla posteriormente; la poca confianza que esta administración tuvo en las capacidad de Naciones Unidas para adelantar las tareas de *peacemaking* y *peacekeeping* en aquellos lugares en donde explotaron nuevos conflictos tras el fin de la guerra fría, llevó al empleo de una vía de acción más unilateral³⁰⁴ -multilateralismo blando-³⁰⁵ y de una estrategia más coercitiva y proactiva; unilateral porque Estados Unidos estaba dispuesto a actuar independientemente de las opiniones de otros estados clave; coercitiva porque previó el uso de la fuerza, y proactiva puesto que planeaba ataques preventivos para mantener las situaciones bajo control.

Todos estos cambios introducidos en el nuevo momento liberal (implementados en un contexto de claro predominio de la agenda doméstica por sobre la externa, y de una difuminación de la línea entre los asuntos internos y los internacionales) significaron no solo el incremento de la influencia de otros actores – grupos de interés, media, etc.- en el proceso decisorio; sino también la importancia creciente de dos fenómenos: la condicionalidad y el perfil interméstico de la política exterior estadounidense; la primera implicaba tanto un incremento de las asimetrías de autoridad entre los estados, como la propia pérdida de la autoridad estatal frente a la emergencia de otros actores no estatales; la segunda, una fuerte dependencia de la política exterior estadounidense a múltiples actores e intereses domésticos (Busso, 2002:151); esto sin duda influyó en el relacionamiento externo de Estados

³⁰³ La enseñanza de Somalia en 1992 demostró que a veces es fácil aliviar la crisis pero muy difícil resolver los problemas políticos subyacentes.

³⁰⁴ A diferencia de lo que sucediera en los primeros años de la administración Clinton, en la que la vía de acción fue más multilateral, tal como aconteció en el conflicto en Bosnia en 1993.

³⁰⁵ La definición de este concepto se encuentra en la nota al pie número 130.

Unidos, y específicamente en sus relaciones hemisféricas, principalmente por el hecho de que afectaba en buena medida su grado de previsibilidad.

Al llegar George W. Bush al poder, la estrategia estadounidense perdió casi por completo su contacto con la orientación liberal³⁰⁶, y desde entonces tal como lo advierte Ikenberry (2002): una nueva línea estratégica comenzó a cobrar vida en Washington. Para él, su impulso inicial y más directo fue la reacción ante el terrorismo, pero también constituyó una visión más amplia de cómo Estados Unidos debería ejercer el poder y organizar el orden mundial. Entonces, según sus artífices, ni la vieja estrategia realista ni la liberal servían para encarar los desafíos que desde aquel momento enfrenta la única gran potencia; la seguridad estadounidense no se garantizaría como supone la estrategia realista preservando la disuasión y las relaciones estables entre las grandes potencias; en un mundo de amenazas asimétricas, el equilibrio de poder global ya no es el eje en torno al cual se organizan la guerra y la paz. Del mismo modo, las estrategias liberales que apuntan a construir un orden basado en el libre comercio y las instituciones democráticas podrían tener algún impacto a largo plazo sobre el terrorismo pero no serían una solución ante la cercanía de las amenazas. Entonces, el nuevo paradigma presupone que Estados Unidos deberá estar menos atado a sus socios y a las reglas e instituciones globales, al tiempo que se propondrá desempeñar un papel más unilateral y previsor en enfrentar las amenazas terroristas y en encarar los estados villanos que aspiren a tener armas de destrucción masiva.

Pese a esto, no podemos descartar la notable influencia que tuvo la clásica estrategia realista en este nuevo enfoque de la política exterior estadounidense; de hecho ideas como: guiar los asuntos externos por el interés nacional más que por el ideal nacional; trabajar en función de una agenda prioritaria; disminuir la intervención militar directa por cuestiones humanitarias; revertir la causalidad en la relación intervención-defensa de la democracia; establecer una jerarquía entre los estados, en la que la relación con los estados más poderosos serían más relevantes; abandonar las políticas de salvataje económico, tanto unilaterales como multilaterales; y reducir el círculo de decisiones,

³⁰⁶ Aunque no fue esquiva a algunas de sus ideas, como por ejemplo cuando apoyó el ingreso de China a la OMC. De hecho, el entonces director de planeación de políticas dentro del Departamento de Estado, señaló que el principal objetivo de la política exterior de EE.UU. era integrar a otros países y organizaciones en acuerdos que promuevan un mundo acorde con los intereses y valores estadounidenses (Ikenberry, 2002). Esta ruptura se debe según Busso (2002:153), a tres razones principales: la visión teórica sobre la cual se interpretó el acontecer internacional; un estilo político más pragmático que ha caracterizado al partido republicano y el perfil de algunos funcionarios con influencia en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones internacionales: Condoleezza Rice como Consejera de Seguridad Nacional; el general retirado Collin Powell como Secretario de Estado; del Secretario de Defensa Donald Rumsfeld y el vicepresidente Richard “Dick” Cheney.

otorgando mayor importancia a los organismos encargados de la conducción de la política exterior (Busso, 2002:155).

En conjunto, los rasgos de esta nueva estrategia se pueden apreciar según Ikenberry (2002:125), en los siguientes elementos:

1. El compromiso de mantener un mundo unipolar donde Estados Unidos no tenga ningún competidor que este a su nivel. No se permitirá alcanzar una posición hegemónica a ninguna coalición de grandes potencias que no lo incluya³⁰⁷.
2. Un análisis de las amenazas globales y de cómo deben ser atacadas. Según sus artífices, los grupos terroristas no pueden ser apaciguados ni disuadidos, por lo tanto, deben ser eliminados.
3. Dadas las características de las amenazas actuales, el concepto de disuasión, característico de la guerra fría, perdió vigencia³⁰⁸. La única opción entonces es tomar la ofensiva; el uso de la fuerza, exigirá actuar por adelantado e incluso preventivamente³⁰⁹. A diferencia de la Doctrina Truman, que movilizó una estrategia basada en una contención agresiva, la de hoy, se desarrolla sobre la base de una agresión preventiva; en este sentido, las normas sobre legítima defensa consagradas en la Carta de Naciones Unidas pierden casi por completo su significado. Si la estrategia está dirigida a preservar su hegemonía, Estados Unidos debe estar dispuesto a hacer valer su peso cuando surjan los conflictos y preferentemente antes de que surjan (Kagan y Kristol, 2006:47).

³⁰⁷ La unipolaridad no era vista como un momento o una transición, sino como un ordenamiento internacional con una duración potencial en el largo plazo y sustentado en estrategias implícitas y explícitas de EE.UU., y en las limitaciones de los estados aspirantes a la cima del poder mundial (Calle y Merke, 2005:129).

³⁰⁸ Para Ikenberry (2002:126), disuasión, soberanía y equilibrio de poder solo funcionan juntos. Cuando la disuasión ya no resulta viable, todo el edificio del realismo empieza a resquebrajarse. Como las amenazas ya no son las grandes potencias que haya que controlar mediante su respuesta nuclear sino los grupos terroristas internacionales, sin domicilio. No pueden ser disuadidas o bien porque están dispuestas a morir por la causa o están en condiciones de escapar a las represalias. Para otros autores (Calle y Merke, 2005:128), no obstante, la disuasión hacia potenciales adversarios, también es un elemento importante de esta estrategia, además de los ataques preventivos. Para Calle y Merke (2005:128), la relación con las grandes potencias tenderían a conducirse con una mayor dosis de elementos propios de la disuasión y la contención; para los artífices de esta estrategia: “Nuestras capacidades serán lo suficientemente fuertes para disuadir a potenciales adversarios de perseguir una escalada militar con el deseo de sobrepasar o igualar el poder de Estados Unidos” (ESN 2002).

³⁰⁹ En este sentido puede decirse que esta estrategia no inventó la defensa anticipatoria, pero sí reconoció explícitamente la voluntad de recurrir a las acciones preventivas. Hasta entonces, éstas formaban parte implícita de la disuasión tradicional y sólo se recurría a ella en algunos casos extremos relacionados con los medios de destrucción masiva. Por ejemplo, en 1994, el Secretario de Defensa, William Perry, amenazó a Corea del Norte con usar la fuerza si no retornaba a la disciplina del Tratado de No Proliferación; en 1998 el presidente Clinton autorizó el uso de la fuerza contra la planta química de al-Shifa en Sudan, contra los campos terroristas de entrenamiento en Khost, Afganistán, y contra las instalaciones iraquíes a finales del mismo año y, finalmente, el presidente Bush autorizó ataques contra terroristas en Yemen en 2002 (Arteaga 2006).

4. Una redefinición del concepto de soberanía³¹⁰. Como no se puede disuadir a estos grupos terroristas, se debe estar dispuesto a intervenir en cualquier parte y en cualquier momento para destruir la amenaza por anticipado. Los terroristas no respetan las fronteras, por lo tanto Estados Unidos tampoco puede hacerlo. Así mismo, los países que albergan terroristas, bien sea porque lo consienten o porque no son capaces de hacer cumplir sus leyes en su territorio, pierden sus derechos de soberanía³¹¹. En últimas, se seguirá considerando que los gobiernos son responsables por lo que ocurre dentro de los límites del territorio que gobiernan, pero los que no actúen como estados respetables y sujetos a la ley, perderán su soberanía³¹².
5. Una depreciación general de las reglas, los tratados y las asociaciones de seguridad internacionales. Esto se relaciona con la naturaleza de las nuevas amenazas, si en la guerra contra el terrorismo lo que está en juego crece y los márgenes de error se reducen, las normas y acuerdos multilaterales que sancionan y limitan el uso de la fuerza no son más que molestos obstáculos. La tarea fundamental es eliminar la amenaza. Pero esta estrategia también responde a una desconfianza más profunda hacia el valor de los acuerdos internacionales. La visión más influyente, sobre todo después del *11s* es que Estados Unidos no debe apartarse del mundo, sino que debería operar en él con sus propias condiciones, mejor con sus propias reglas³¹³. En otras

³¹⁰ Establece dos tipos de soberanía: por encima de los tratados, y por encima de la de los otros países (Soros, 2004: 25).

³¹¹ La posesión de armas de destrucción masiva por parte de gobiernos que no rindan cuentas a nadie, despóticos y hostiles, es en sí misma una amenaza que debe contrarrestarse; en este sentido, estados que no están técnicamente violando ninguna ley internacional podrían ser objetivo de las fuerzas estadounidenses, si Washington considera que tienen la capacidad potencial de infringir daño (Ikenberry, 2002:128).

³¹² Aunque esta violación a la soberanía de los estados no es nueva, en repetidas oportunidades basándose en justificativos idealistas/moralistas o realistas, Estados Unidos lo ha hecho en el Hemisferio Occidental, lo que sí es nuevo y en algún sentido provocador según Ikenberry (2002), es que la administración Bush quiera aplicarlo de manera global, arrogándose la autoridad para determinar cuándo se han perdido los derechos de soberanía y hacerlo basándose en sus previsiones.

³¹³ En otro escrito, Ikenberry, (2005:18) sostiene que Estados Unidos no es un poderoso estado operando en un mundo de anarquía, sino que él es el productor del orden mundial. Este orden fue construido en las décadas siguientes a la Segunda Guerra, a través del seguimiento de dos grandes estrategias; una estrategia es realista en su orientación y la otra es de orientación liberal. Para Ikenberry, este es un orden construido alrededor de la provisión de seguridad, de bienes, de reglas e instituciones, y de un interactivo proceso político. Según él, las ventajas del masivo poder americano le da al orden una forma jerárquica; además, su base liberal y el principio de “comunidad de seguridad” hacen imposible el surgimiento de una estructura imperial. Estados Unidos puede ejercer su poder y alcanzar sus intereses nacionales, pero lo hace de una manera que ayuda a profundizar el tejido de la Comunidad Internacional. El poder americano no desestabilizó el orden mundial, por el contrario, lo ayudó a crear. Estados Unidos hizo su poder seguro para el mundo y en respuesta el mundo accedió a vivir dentro del sistema americano. Hoy en día, este orden parece estar en un momento de inflexión; las transformaciones en el sistema están haciendo que sea más difícil de mantener algunas de sus características liberales, así como su estabilidad e integridad están cada vez más en riesgo. Las dos fuentes más importantes de riesgo son el surgimiento de la unipolaridad estadounidense y la transformación de las amenazas a la seguridad mundial. La primera de estas transformaciones ha implicado un rechazo a largo plazo del sistema estatal de Westfalia, el sistema de normas de soberanía ha sido erosionado; esto hace que el poder de EE.UU. sea preocupante para el resto del mundo, y erosiona el balance de la lógica de poder de las etapas políticas anteriores. En este sentido, Kagan y Kristol (2006:47) señalan que el objetivo fundamental de la política

palabras, Estados Unidos decidió que como es lo suficientemente grande y poderoso y que está a suficiente distancia de los demás, puede marchar solo.

Sin embargo, podemos apreciar como en la práctica la administración Bush debió valorar el empleo de la diplomacia y de los esfuerzos multilaterales, principalmente, en su lucha contra el terrorismo, estableciendo una campaña militar apoyada y precedida por una estrategia diplomática muy activa y recuperando vínculos multilaterales de diversa índole (Busso, 2002:158).

6. La nueva estrategia sostiene que Estados Unidos necesitará actuar de manera directa sin limitaciones en respuesta a las amenazas. Esta convicción se basa parcialmente en el juicio según el cual ningún otro país o coalición, ni siquiera la Unión Europea, tiene las capacidades de proyección de fuerza para responder a los estados terroristas y villanos del mundo. La misión debe determinar la coalición, y no la coalición la misión; pues en tal caso la misión se reduciría a la búsqueda del mínimo común denominador aceptable para la mayoría de los participantes, cosa que EE.UU. no puede aceptar (Rumsfeld, 2002). Los pactos con países de Europa y Asia se vuelven cada vez más una contingencia y menos el resultado de una comunidad de seguridad común.
7. La nueva “gran” estrategia no otorga valor a la estabilidad internacional. La estabilidad no es un fin en sí; esto queda demostrado en la nueva política estadounidense de línea dura hacia Corea del Norte, que en últimas podría desestabilizar la región; sin embargo, para Estados Unidos una inestabilidad semejante podría ser el precio de derrocar a un régimen peligroso.

Otros cambios observados durante esta administración y principalmente como efecto de los atentados terroristas, tienen que ver con el proceso decisorio de la política exterior; en primer lugar por, la recuperación del consenso bipartidista en torno a la agenda externa, que no se veía desde Vietnam; pese a que en un momento posterior, las falencias en el liderazgo de la guerra global contra el terrorismo, produjeron un cuestionamiento de dicho consenso; en segundo, por el retorno al modelo de toma de decisiones centralizado en la Casa Blanca y en sus asesores más cercanos, volviendo a

exterior estadounidense ha permanecido invariable: preservar y extender un orden internacional adaptado a sus intereses y principios. Según estos autores, si EE.UU. se abstiene a dar forma a este orden, puede estar seguro de que otros se encargaran de conformarlo, de modo que no reflejará ni sus intereses ni sus valores.

esquemas similares a los de la guerra fría, y dejando de lado, al menos en el corto plazo, los procesos de decisiones complejos (Busso, 2002:157).

En conjunto, podemos observar a simple vista la constante pugna entre la perspectiva realista y la liberal/idealista en el diseño estratégico estadounidense; la que según Condoleezza Rice (2008:150) nunca se ha aplicado verdaderamente a Estados Unidos, porque realmente los estadounidenses no aceptan que su interés nacional y sus valores universales se contrapongan, siempre ha sido una cuestión de perspectiva; incluso cuando sus intereses y sus ideales entran en conflicto en el corto plazo, creen que a la larga son inseparables. Lo que si podemos concluir con certeza de todo este análisis, es que desde el principio de su historia, Estados Unidos ha sido una nación expansionista; el logro de una estabilidad interna y la consolidación de un vasto territorio durante los primeros años posteriores a su independencia le dio las herramientas necesarias para iniciar una carrera expansionista. Es bien sabido que, desde que Estados Unidos alcanzara una posición hegemónica en el orden regional, su interés primordial, así como el de su líderes políticos, ha sido el de extender el alcance de esta hegemonía extra-regionalmente. No podemos desconocer esta intencionalidad en su relacionamiento externo; sin duda la hegemonía se trata también de ambiciones e implícito en ella está, el reconocimiento de que su sólida capacidad militar y el éxito de su estructura económica constituyen la base de su poder³¹⁴; no en vano EE.UU. es más éxito por lo que es, que por lo que hace; y por ello, éstas dos se consideran como condiciones necesarias para poner en marcha su estrategia de expansión global. Pero la hegemonía también implica la provisión de un orden mundial que sea favorable a ella, es decir que reproduzca los valores estadounidenses y favorezca sus intereses; sin embargo, esta tarea, más que difícil en las actuales circunstancias, rivaliza por momentos con la propia esencia estadounidense, esa que pregona su excepcionalidad.

Hoy, la emergencia de lo que ha llegado a considerarse nuevos polos de poder, y el hecho de su propia declinación³¹⁵, amenazan la ambición estadounidense de conformar un orden global americano;

³¹⁴ Para los estadounidenses, la base del poderío de Estados Unidos es y seguirá siendo fuerte, ya que según ellos, su origen está en el dinamismo, el vigor y la resistencia de su sociedad. Estados Unidos aún posee la capacidad única de incorporar nuevos ciudadanos de cualquier raza, religión y cultura al tejido de la vida nacional y económica. Los mismos valores que llevan al éxito en Estados Unidos, también llevan al éxito en el mundo: perseverancia, innovación, espíritu empresarial (Rice, 2008:147).

³¹⁵ Aquella que consideramos su declinación absoluta (en sí mismo) y no relativa.

por esta razón, Estados Unidos, ha tenido que recorrer por el momento el camino de la primacía; de hecho, gran parte de sus líderes políticos piensan que este es el verdadero sentido de la gran estrategia estadounidense: lograr mantener su posición por el mayor tiempo posible con el menor costo para su base de poder; esto implica según Walt (2005:219), que los líderes políticos deben ser cuidadosos y no emplear el poder innecesariamente (peleando guerras innecesarias), así como no desperdiciar los recursos en formas que socaven la vitalidad de su economía en el largo plazo; pero también, que EE.UU., debe evitar dar a otros estados incentivos adicionales para construir su propio poder y alentarlos a buscar la ayuda estadounidense cuando los problemas de seguridad aparezcan en sus propias regiones; en otras palabras, Estados Unidos debe desalentar el balance de poder en su contra, y promover el equilibrio regional a su favor.

La pregunta que hoy nos hacemos es ¿si es posible para Estados Unidos alcanzar esta estrategia siguiendo la senda de la hegemonía global? o ¿debe buscar otras alternativas para garantizar su posición en el mundo de manera indefinida? y es aquí cuando afloran distintas posiciones en las que realistas, liberales y moderados, entran en batalla.

Las distintas visiones acerca de las posibilidades estratégicas de Estados Unidos en las actuales condiciones del orden mundial, se pueden agrupar en cuatro³¹⁶: neo-aislacionismo, compromiso selectivo (*selective engagement*), seguridad cooperativa, y por último la primacía; la primera pertenece

³¹⁶ Walt (2005:219) las reúne en tres: *One option is global hegemony, in which the United States tries to run the world more or less on its own. In this strategy, the United States sets the agenda for world politics and uses its power to make sure that its preferences are followed. Specifically, the United States will decide what military forces and weapons other states will be allowed to possess, and will make it clear that liberal democracy is the only form of government that America deems acceptable and is prepared to support. Accordingly, U.S. power will be used to hasten the spread of democratic rule, to deny WMD to potential enemies, and to ensure that no countries are able to mount an effective challenge to the U.S. position. A second option is selective engagement. In this strategy, the United States keeps large military forces deployed in Europe, Asia, and the Middle East/Persian Gulf, in the context of bilateral or multilateral alliances and for the purpose of dampening security competition in these regions. Selective engagement also emphasizes the need to control the spread of WMD, but it does not prescribe a policy of preventive war or call for costly “crusades” to spread democracy or other U.S. values. Según Walt, esta opción fue seguida de cerca en las estrategias de los presidentes George H.W. Bush y William J. Clinton. A third and final option is offshore balancing, which has been America’s traditional grand strategy. In this strategy, the United States deploys its power abroad only when are direct threats to vital U.S. interests. Offshore balancing assumes that only a few areas of the globe are of strategic importance to the United States. Specifically, the vital areas are the regions where there are substantial concentrations of power and wealth or critical natural resources. Offshore balancing further recognizes that the United States does not need to control these areas directly, it merely needs to ensure that they do not fall under the control of a hostile great power, and especially not under the control of a so-called peer competitor. To prevent rival great powers from doing this, offshore balancing prefers to rely primarily on local actors to uphold the regional balance of power. Under this strategy, the United States would intervene with its own forces only when regional powers were unable to uphold the balance of power on their own. Most important, offshore balancing is not isolationist. The United States would still be actively engaged around the world, through multilateral institutions such as NATO, the United Nations, and the World Trade Organization and through close ties with specific regional allies.*

al realismo defensivo (minimalista); la segunda, al realismo clásico (balance de poder); la siguiente al enfoque liberal, y la última al realismo ofensivo, unilateralista (Battaleme, 2010).

En el primero de los casos, Estados Unidos debe tener una concepción del interés nacional estrecha, esto implica que su principal problema en política internacional es evitar participar de cualquier forma en los conflictos externos y que sus prioridades regionales están casi que exclusivamente en Norte América; por último, privilegia al balance de poder distante *–offshore–* (ver concepto en la nota al pie 108) como su orden de poder preferido. En la segunda opción, la del compromiso selectivo, la concepción del interés nacional es restringida; su principal problema en política internacional es la paz y el equilibrio entre las principales potencias y sienta sus prioridades regionales en Europa y Asia (industrial); y a diferencia del neo-aislacionismo establece como su orden mundial preferido al balance de poder. Por último, en cuanto a la participación estadounidense en el extranjero, esta visión respalda la intervención discriminada, en la que Estados Unidos debe contener y evitar la expansión de los conflictos.

La tercera opción estratégica al partir del enfoque liberal, tiene una concepción transnacional del interés nacional; de ahí que sus prioridades geopolíticas no estén puestas en la región, sino más bien, tengan un alcance global; su orden mundial preferido es el de la interdependencia y tiene como su principal problema en política internacional la indivisibilidad de la paz. En cuanto al abordaje de los conflictos externos privilegia una participación cercana a la intervención discriminada. Por último nos encontramos con la primacía, esta parte de un realismo ofensivo en la que la concepción del interés nacional es amplia; tiene como principal problema en política internacional el ascenso de un competidor “par”, por tal causa, sus prioridades regionales se encuentren en Europa y en Asia, así como en todo lugar en donde puedan surgir dichos competidores. Su orden mundial preferido sin duda es el hegemónico, y su estrategia en los conflictos regionales, étnicos, así como en las intervenciones humanitarias ronda la contención y la intervención discriminada.

Frente a este abanico de opciones, cabe preguntarse ¿cuál es la estrategia indicada para que Estados Unidos pueda conservar su posición? Para Walt (2005:223) la opción ideal es la del *offshore balancing*, no sólo porque ayuda a conservar el poder sobre el que descansa la primacía estadounidense, sino porque minimiza el temor que el mismo provoca. Según él, al establecer prioridades claras y hacer hincapié en la dependencia de aliados en la región, se reduce el peligro de ser

arrastrado a conflictos innecesarios y alienta a otros estados a ser más cooperativos. Igualmente importante, es que aprovecha la favorable posición geopolítica de Estados Unidos y explota la tendencia de los poderes regionales a preocuparse más por cada uno y no por el peligro que pueda representar esta súper potencia. Para Walt, contrario a lo que muchos analistas consideran, esta no es una estrategia pasiva dado que no se opone a que Estados Unidos emplee de forma completa su poder para hacerlo avanzar en sus intereses fundamentales; pero, para implementar esta estrategia de forma efectiva Estados Unidos debe, según este autor, emplear todo su potencial militar con inteligencia y paciencia, informándose antes de actuar; esto implica en primer lugar que debe conservar su membrecía en la OTAN, pero reducir drásticamente su presencia militar en Europa; en segundo, mantener una significativa presencia militar en Asia y continuar construyendo relaciones cooperativas con sus aliados en la región; por último, debe retornar a la política de balance de poder en el resto del mundo, especialmente en Oriente Medio y en el Golfo Pérsico. A su vez, Estados Unidos debe esforzarse por tranquilizar a sus aliados en el sentido de que usará la fuerza con sabiduría y moderación, pero en particular, reducir el temor creado por su gran poder, dando a otros estados certeza acerca de las circunstancias en las que este poder va a ser empleado.

Sin duda, como planteamos al inicio de este capítulo, los desafíos actuales de Estados Unidos son incalculables; en sus manos está la preservación del orden que el mismo ha creado³¹⁷; del éxito de este propósito no sólo depende la consolidación de su posición sino también el logro futuro de una hegemonía global, que en cierta medida dará estabilidad al orden de nuestros tiempos; porque tal cómo lo expresara Condoleezza Rice (2008:149): “si Estados Unidos no se establece este objetivo, nadie lo hará”³¹⁸.

³¹⁷ Un orden internacional que refleje nuestros valores es la mejor garantía de nuestro interés nacional duradero, y Estados Unidos continúa teniendo una oportunidad única para moldear este resultado. Darle forma a ese mundo será el trabajo de toda una generación, pero ya lo hemos hecho antes. Y si seguimos confiando en el poder de nuestros valores, podremos volver a tener éxito en una tarea como ésta (Rice, 2008:150).

³¹⁸ (...)Quizá la principal preocupación no es que Estados Unidos no tenga capacidad de liderazgo global, sino que le falte voluntad. Los estadounidenses debemos participar en la política exterior porque lo tenemos que hacer y no porque lo deseemos: ésa es una actitud saludable; es la actitud de una República, no la de un imperio (Rice, 2008:149).

11. La Estrategia de Seguridad Nacional.

La política exterior de EE.UU. en materia de seguridad nacional se ha instrumentado a través de doctrinas o estrategias de seguridad (ESN)³¹⁹. Una doctrina de seguridad nacional es un conjunto de enunciados que expresa las visiones generales que los líderes políticos tienen acerca de cuáles son las oportunidades y amenazas que enfrenta el país y propone un conjunto desagregado de estrategias para hacer frente a ese escenario. Las doctrinas brindan una imagen del mundo y una hoja de ruta para conducirse en él (Calle y Merke, 2005:125).

La ESN no es una estrategia militar ni de defensa aunque describa las circunstancias y escenarios en los que EE.UU. prevé emplear su poder militar. Por el contrario, es una estrategia que aborda –junto a las anteriores– muchas otras dimensiones que afectan a la seguridad como las comerciales, las diplomáticas o las del desarrollo, para influir en el contexto internacional y proteger los intereses de seguridad de los EE.UU.; ese carácter multidimensional es el que la convierte en una “gran” estrategia que sirve de guía e integración de las distintas estrategias y políticas que se derivan de ella (Arteaga, 2006:25).

Durante su historia, Estados Unidos ha tenido 44 presidentes y 10 doctrinas de seguridad³²⁰; como puede verse, estas rara vez han reflejado la ideología de turno; por el contrario, cada una ha sido en gran medida una representación del mundo, elaborada y por lo tanto negociada por la élite política, de forma que han sido constitutivas de transformaciones domésticas e internacionales y por ello es de esperarse que sobrevivan a la administración que les da origen.

³¹⁹ Aunque en sus inicios estas doctrinas no fueron expuestas de forma homogénea; desde su ascenso como potencia han sido presentadas en documentos oficiales y elaboradas por un grupo cercano a la presidencia.

³²⁰ La última Estrategia de Seguridad Nacional fue presentada por el actual presidente Barack Obama en mayo de 2010. A diferencia de las estrategias anteriores que apostaban por un enfoque proactivo de la acción exterior por la que EE.UU. debería configurar (*shape*) el orden mundial fomentando la democracia, el desarrollo y la seguridad por todo el mundo, especialmente allí donde los estados fueran más débiles o fallidos, una estrategia que la antigua secretaria de Estado, Condoleezza Rice, tradujo en su *transformational diplomacy* y en cambios en el Servicio Exterior; la actual, sustituye este liderazgo decidido y transformador por otro más pragmático y compartido, ya que la Administración Obama entiende que hay que cambiar muchas cosas en casa antes de poder cambiarlas fuera y que es necesario compartir la responsabilidad de la seguridad global con los aliados, socios e instituciones internacionales. Esta estrategia constata que el mundo está cambiando y que ya que EE.UU. no puede configurar la realidad internacional, debe adaptarse a ella (Arteaga, 2010:25). Pese a la importancia que representa para el análisis del nuevo enfoque que la administración actual le da a la política exterior estadounidense, su estudio excede el límite de nuestro propósito; pero esto, no motiva un desinterés por incluirla en una futura ampliación de nuestra investigación.

La primera Estrategia de Seguridad Nacional fue desarrollada a partir del discurso de despedida del ex-presidente Washington en 1796, elaborada en conjunto con su asesor Alexander Hamilton. Esta doctrina junto con la Doctrina Monroe y el Destino Manifiesto, constituyeron la base conceptual y de acción que orientó la política exterior de EE.UU., durante todo un siglo. En su discurso, Washington advirtió sobre la necesidad de comerciar con el mundo pero no de comprometerse políticamente en los viejos juegos de equilibrio de poder europeo, en parte, debido a la condición de estado en formación que para ese entonces representaba Estados Unidos, además de que para él, la verdadera política debía alejarse de alianzas permanentes con cualquier parte del mundo. La primera directriz en materia de seguridad que estableció esta doctrina, fue la de construir un estado asegurado para luego extender su territorio. Esta doctrina vino a ser complementada posteriormente con la Doctrina Monroe y el Destino Manifiesto anunciados en 1823 y 1839 respectivamente, ambas constituyeron las siguientes estrategias. Con la primera, EE.UU. buscaba consolidar y asegurar su influencia en el hemisferio, evitando cualquier injerencia o intromisión de las potencias europeas en la región. Esta doctrina fue sintetizada con la expresión “América para los Americanos” y fue presentada como defensa de los procesos de independencia de los países sudamericanos; posteriormente vino a tener diversas interpretaciones tomando la idea de “América para los Americanos del Norte”; para algunos analistas (Calle y Merke, 2005:126) puede considerársela como un acto político unilateral inscripto en lo que vendría ser el imperialismo moderno de Estados Unidos.

Con la doctrina del Destino Manifiesto, Estados Unidos expresó su creencia en que la nación estaba destinada a expandirse desde las Costas del Atlántico hasta el Pacífico, para ello debía adquirir, mediante cualquier medio, territorios pertenecientes a los indios, a Gran Bretaña, Francia, España, México y a Rusia. A partir de esto, Estados Unidos anexó los territorios de Texas (1840), California (1845) e invadió México (1846), gracias a lo que logró apropiarse de Colorado, Arizona, Nuevo México, Nevada y Utah y partes de Wyoming, Kansas y Oklahoma³²¹. Los partidarios de esta doctrina no sólo estaban convencidos de que la expansión era buena, sino también obvia (manifiesta) y certera (destino). Para su creador, el periodista, demócrata y expansionista, John L. O’Sullivan (1845), la expansión de la nación y la difusión de la democracia sobre todo el continente representaba la voluntad de Dios y por lo tanto la misión estadounidense; según él: “el cumplimiento de nuestro destino

³²¹ Fue la primera manifestación del uso unilateral de la fuerza para defender sus intereses, en la que logró anexar 2 millones 100 mil kilómetros cuadrados –el 55% del territorio mexicano de entonces– lo que se conoció como la “Cesión Mexicana”.

manifiesto es extendernos por todo el continente que nos ha sido asignado por la Providencia, para el desarrollo del gran experimento de libertad y autogobierno. Es un derecho como el que tiene un árbol de obtener el aire y la tierra necesarios para el desarrollo pleno de sus capacidades y el crecimiento que tiene como destino”. El término “destino manifiesto” cobró vida nuevamente en la década de 1890, ya que fue principalmente empleado por los Republicanos, como un justificativo teórico para la expansión estadounidense más allá de América del Norte.

Medio siglo después, en 1898, fue anunciada la doctrina de “Puertas Abiertas”. Su principal objetivo era el de promover los intereses políticos, económicos y comerciales de Estados Unidos en Asia. Gracias a ella, logró extender su poder en Asia y el Pacífico, anexando Hawai y adquiriendo Guam, Wake Island y Filipinas; Estados Unidos deseaba salir de su órbita continental, con ello, lograría expandirse hacia el mar, defender mejor su territorio y asegurar las vías de comunicación con sus posesiones de ultramar. Alfred Mahan fue uno de los inspiradores de esta doctrina; él propuso para desarrollar esta doctrina, contar con un poder naval adecuado, y fue luego Theodore Roosevelt quien proyectó el poder naval necesario para sustentarla. Una extensión de esta doctrina fue el Corolario Roosevelt a la doctrina Monroe; este corolario no solo hizo referencia al hecho de que América era para los americanos, sino que además incluyó la posibilidad de intervención por parte de una nación civilizada que actuara como un poder internacional de policía en otras naciones del hemisferio para corregir malos gobiernos (Calle y Merke, 2005:126).

Durante la primera y la segunda guerras mundiales se desarrolló la quinta doctrina; en esta, Estados Unidos actuó como un poder de última instancia para restaurar el equilibrio en Europa y Asia. Wilson llevó a Estados Unidos a la Primera Guerra con el argumento de que “*El mundo debe hacerse seguro para la democracia*”; con ello, continuó la política de intervencionismo de EE.UU., en América, pero intentó redefinirlo con una perspectiva mundial. Al igual que Roosevelt, ambos decidieron intervenir en las guerras con la percepción de que Estados Unidos no podía tolerar un desequilibrio de poder en Europa, menos si éste era generado por gobiernos autoritarios. Para Wilson la neutralidad ya no era posible ni deseable cuando la paz del mundo y la libertad de sus pueblos están en juego y la amenaza a esa paz y libertad yace en la existencia de gobiernos autocráticos apoyados por la fuerza organizada. Sin embargo, como bien relató la historia, el fin de la Segunda Guerra no eliminó por completo el problema del equilibrio, sino que además, introdujo nuevos actores y al quedar las

potencias europeas devastadas, el poder se redistribuyó en esferas de influencia entre la URSS y EE.UU. (Calle y Merke, 2005:126).

En la era de la guerra fría, la estrategia militar estadounidense estuvo fundamentada bajo la que vino a considerarse la sexta doctrina de seguridad nacional conocida como la estrategia de la Contención –*Containment*-. Por más de cuatro décadas después de la Segunda Guerra Mundial, la contención estuvo destinada a prevenir la expansión del poder soviético en nuevas áreas del mundo, en particular el control sobre Eurasia y su proyección del comunismo, sin provocar una confrontación militar directa. Esta estrategia se apoyó en un conjunto de políticas (creación de la OTAN, apoyo a la integración europea), estrategias (disuasión) y recursos (Plan Marshall). Tuvo sus ajustes (detente, ofensiva de Reagan en el NSDD-75), pero su esencia se mantuvo durante todo este periodo (Calle y Merke, 2005:127).

En la temprana guerra fría, la política militar estadounidense se desarrolló bajo la premisa de que un conflicto directo entre Estados Unidos y la Unión Soviética sería evitado mediante la disuasión –*deterrence*-. La brumadora superioridad de las fuerzas armadas junto con la voluntad demostrada en utilizarlas podría convencer a los adversarios de que un eventual ataque debería fallar. La disuasión de los años 50's estuvo basada en la estrategia de la retaliación masiva –*massive retaliation*-. América se comprometió a que la política de Estados Unidos respondería a los actos graves de provocación por parte de la Unión Soviética con una represalia nuclear; sin embargo, como para finales de la década, la Unión Soviética logró desarrollar un sustancial arsenal, Estados Unidos ya no podría aplicar una retaliación masiva sin bombardearse a sí mismo; entonces el Presidente Kennedy en 1961 desarrolló una nueva estrategia conocida como respuesta flexible –*flexible response*-; esta estrategia, reclamaba una mayor acumulación de armas tácticas y convencionales para proporcionar al Presidente alternativas militares a una guerra nuclear³²². Sin embargo, y luego de que la Unión Soviética resolviera expandir su capacidad nuclear y cerrar la brecha, los estrategas estadounidenses decidieron refinar el concepto de la disuasión nuclear, diseñando la doctrina de la Destrucción Mutua Asegurada –*MAD*-, basada en

³²² *The value of flexibility for nuclear peace was underscored by the Cuban missile crisis, in which the superpowers came closer to the brink of nuclear war than at any other time since World War II. American intelligence confirmed in October 1962 that the Soviet Union was constructing sites in Cuba for launching medium-range missiles capable of hitting major U.S. targets, President Kennedy considered this activity an unacceptable threat to the United States, he and his advisors considered a set of alternative responses that included: 1) a full scale bombardment of the missile sites by the Air Force; 2) a naval blockade to force the Soviet Union to remove the missiles, and 3) taking merely diplomatic actions* (Heineman, Peterson y Rausmussen, 1995:317).

el supuesto de que como cada bando posee suficiente armamento para destruir a su oponente y que cualquiera de los bandos, de ser atacado por cualquier razón por el bando opuesto, respondería al ataque con la misma o mayor fuerza, el resultado esperado es que la batalla escale al punto en el que cada bando obtenga la destrucción total y asegurada del enemigo. La doctrina supone además que el armamento nuclear de los estados se encuentra diseminado por todo el mundo (en submarinos, aviones, etc.) por lo que la idea de lanzar un primer ataque devastador sobre la totalidad del armamento atómico de un país para neutralizar un eventual contraataque igual de devastador, resulta imposible³²³. De manera que, dada la paridad nuclear entre las dos grandes potencias, la política de control de armamentos –*arms control*- vino a ser una alternativa atractiva a los costos y riesgos de una incontrolada carrera nuclear. Para entonces ambas potencias mediante el *Strategic Arms Limitation Treaty* –SALT- se comprometieron en la limitación de armas defensivas (ABM)³²⁴, congelar el número de armas nucleares ofensivas (SALT I) y a reducir su superioridad en ojivas nucleares - EE.UU.-, así como a destruir algunos de los lanzadores de misiles -Unión Soviética- (SALT II); sin embargo, pese a que ninguno de los dos estados ratificaron formalmente este último acuerdo, ambos acordaron respetar sus términos³²⁵.

Finalmente, en la década de los años 70s ambas potencias reconocieron el inherente peligro de una confrontación directa en la era atómica y la necesidad de perseguir su competencia por el poder global a través de los medios políticos, diplomáticos y económicos, y no de la confrontación militar; en este sentido, el entonces Primer Ministro Soviético instituyó la estrategia conocida como “coexistencia pacífica” –*peaceful coexistence*- entre Oriente y Occidente, mientras que en Estados Unidos –*dentente*- fue el concepto empleado para describir el relajamiento de las tensiones entre ambas potencias.

Tres décadas después, tras el colapso de la guerra fría, el presidente estadounidense número 42, Bill Clinton introdujo una nueva Estrategia de Seguridad Nacional, la doctrina de “ampliación”. Esta estrategia, construida sobre principios liberales, tenía como premisa que un mundo más

³²³ *If enough weapons could survive a first strike nuclear attack to allow a devastating retaliatory strike, those surviving second-strike weapons would be sufficient to deter the opponent from launching a first strike. If each side maintained enough second-strike weapons, then first use of nuclear weapons would be suicidal* (Heineman, Peterson y Raussmussen, 1995:317).

³²⁴ *Anti Ballistic Missile Treaty* en 1972.

³²⁵ Posteriormente en 1987 ambos presidentes firmaron un nuevo acuerdo para prohibir el desarrollo de fuerzas nucleares de alcance medio (INFs) y comenzaron negociaciones para reducir las de largo alcance.

interdependiente, más institucionalizado y más democrático sería en definitiva un mundo más pacífico. En la visión de Clinton, EE.UU. debía promover la ampliación del mundo liberal hacia otras regiones y mostrar la naturaleza benigna de su hegemonía. La principal crítica que recibió posteriormente esta estrategia, es que pese a iniciar con gran ímpetu liberal, no tuvo un desarrollo parejo, y terminó en su postrimería, aplicando políticas realistas³²⁶ (Calle y Merke, 2005:128).

Más tarde, con los atentados del 11s como disculpa, George W. Bush³²⁷ puso en marcha la octava Estrategia de Seguridad Nacional (2002), en la que los intereses estadounidenses fueron definidos en términos de amenazas. Para esta Administración la principal amenaza para la paz y la seguridad internacionales estaba representada por lo que consideraba el “eje del mal”, de ahí la necesidad de combatirlo y eliminarlo³²⁸. Esta estrategia como sus anteriores, estuvo fundamentada en dos componentes: seguridad y economía. El principal compromiso de la administración Bush era defender la nación de sus enemigos; el segundo, expandir por todo el globo la democracia, el libre mercado, la lucha contra la corrupción y los Derechos Humanos (Calle y Merke, 2005:128)³²⁹.

³²⁶ No dudo en ser unilateral cuando vio venir que el Consejo de Seguridad no aprobaría la intervención en Kosovo.

³²⁷ De acuerdo a la clasificación señalada en la nota al pie número 78, Bush es considerado un ideólogo, en el sentido de que representa claramente un ejemplo del político con una fuerte carga moral en su discurso pero que no parece dudar en utilizar su poder de manera indiscriminada. Su lucha ética contra el eje del mal y su objetivo estratégico de que ningún país supere o iguale el poder de Estados Unidos así lo demuestra (Calle y Merke, 2005:131).

³²⁸ En este sentido, la importancia de los actores estatales calificados de enemigos pasa a ser su control de armas de destrucción masiva y su eventual interacción con el terrorismo internacional. La relación de Estados Unidos con ese eje no será de amigos o rivales sino de enemigos o de hostilidad absoluta, esto implica que:

1. EE.UU. actuará como estado revisionista bajo el principio eliminar o ser eliminado. Aquí la diferencia entre seguridad ofensiva y defensiva se diluye, ya que la mejor defensa es el ataque; de manera que si lo que busca es mayor seguridad, EE.UU. puede anexar territorios o invadir otros.
2. La toma de decisiones no tendrá en cuenta las perspectivas futuras posibles sino que se orientará siempre hacia el peor escenario. Aquí poco importa la jugada del otro actor en dirección cooperativa.
3. Las capacidades materiales relativas serán de suma importancia. La enemistad les otorga un significado particular, las cuales derivan del mismo rol: el de enemigos. EE.UU. no dudará en actuar sólo para ejercer el derecho a la autodefensa.

La ESN (2002) hace referencia a la presencia de terrorismo internacional en Suramérica; específicamente en Colombia, la zona andina y la triple frontera. El caso colombiano se constituye en el mayor exponente regional de una de las claves de esta estrategia: EE.UU. ayudará de manera activa a los países a desarrollar sus propias capacidades para poder defender su democracia y estabilidad frente al accionar del narcotráfico, el terrorismo de todos los signos y el crimen organizado; no obstante, en el caso de que no sea suficiente, deja la puerta abierta para intervenciones más directas (Calle y Merke, 2005:129).

³²⁹ Como complemento de la ESN en febrero de 2003, se dio a conocer la Estrategia Nacional Contra el Terrorismo. Esta estrategia tiene como premisa fundamental que el fortalecimiento de los estados, operando activamente en los planos diplomático, económico y militar constituiría la mejor forma de hacerle frente a las nuevas amenazas –“duro con las causas

Los objetivos fundamentales de esta ESN fueron:

- Asegurar a EE.UU. de un ataque directo (defender la patria –homeland-, prevenir la adquisición de ADM por parte de actores no estatales y estatales hostiles),
- Asegurar el acceso estratégico y la libertad de movimiento,
- Fortalecer las alianzas y las sociedades (construir sociedades para derrotar al terrorismo)³³⁰, y por último,
- Establecer condiciones de seguridad favorables (darle forma a los países que se encuentran en cambios estratégicos)³³¹.

Las estrategias diseñadas para el cumplimiento de estos objetivos van desde asegurar aliados y amigos; disuadir a potenciales adversarios; evitar la agresión y responder a ella, hasta, derrotar enemigos (ESN, 2002).

Para Robert Jervis (2003:379), la ESN exhibía 4 componentes: primero, la creencia en que el tipo de régimen de un estado afecta la calidad de su política exterior; segundo, las llamadas nuevas amenazas deben ser enfrentadas con nuevos medios, principalmente el ataque preventivo; tercero, Estados Unidos no dudará en actuar de manera unilateral para defender sus intereses y último, que para lograr niveles aceptables de paz y estabilidad en el mundo se requiere que Estados Unidos ejerza su primacía en la política mundial³³².

del terrorismo y duro con el terrorismo”-. En este sentido, advierte sobre el peligro que representa para la seguridad de EE.UU. el nexo entre zonas no gobernadas, el crimen organizado, el terrorismo y la corrupción (Calle y Merke, 2005:129).

³³⁰ Estados Unidos reconoce que la construcción de estados democráticos es ahora un componente apremiante de su interés nacional. En el Medio Oriente más amplio, reconoce que la libertad y la democracia son únicamente ideas que, con el tiempo, pueden conducir a una estabilidad duradera y justa, especialmente en Afganistán e Iraq (Rice, 2008:131).

³³¹ La expresión de Condoleezza Rice (2008:130) en su escrito “Repensar el interés nacional”, ayuda a su comprensión: “Lo que ha cambiado es, a muy grandes rasgos, la manera como vemos la relación entre la dinámica interna de los estados y la distribución de poder entre ellos. Conforme la globalización fortalece a algunos países, también expone y exagera las deficiencias de muchos otros, como los que son demasiado pobres o están mal gobernados como para poder resolver los problemas dentro de sus fronteras y evitar que éstos se esparzan y desestabilicen el orden internacional”.

³³² Buzan (2004:8) en su escrito: “El excepcionalismo americano, la unipolaridad y el 11 de septiembre: comprendiendo el comportamiento de la única súper potencia”, realizó un intento por explicar los motivos del accionar de Estados Unidos durante la administración Bush, en particular su tendencia hacia políticas unilaterales y coercitivas y encuentra en ella tres motivos centrales: 1. El excepcionalismo americano; 2. La unipolaridad y 3. El 11s. La 2. explicaría en mayor medida dos tendencias: el unilateralismo y la securitización. El argumento es concreto: un estado que está solo, no tiene nada que le ponga límites; hoy no hay un poder para balancear el poder y cuando esto sucede, la tendencia es hacer un mal uso del poder. El 11s le dio a Bush la oportunidad de implementar su agenda doméstica y para intentar rehacer el mundo. Si bien la

Con el objetivo de dar continuidad a su doctrina de seguridad y enmendar los errores del pasado³³³, el reelecto presidente George W. Bush pronunció en marzo de 2006 su segunda Estrategia de Seguridad Nacional; esta estrategia, sin duda, demostró su claro compromiso de continuidad con la anterior. En primer lugar porque prorrogó la vigencia del terrorismo internacional como la principal amenaza a la seguridad de Estados Unidos³³⁴, superando todas las otras prioridades en materia de política exterior. No obstante, retoma además, como lo hiciera la administración Clinton, los riesgos derivados de la globalización (epidemias, tráfico ilícito, desastres naturales, etc.). En esta doctrina, el terrorismo es percibido como una amenaza que justifica la movilización de los recursos y estrategias de seguridad nacional para llevar a cabo una guerra que se reconoce va a ser larga y en la que deben emplear una combinación de instrumentos militares y no militares, a largo y corto plazo³³⁵, unilaterales y multilaterales, diversificando así los frentes de lucha desde la respuesta militar a los mecanismos diplomáticos, económicos o de desarrollo, así como desde el fomento de la democracia y la libertad a la cooperación multilateral³³⁶ (Arteaga, 2006).

En segundo lugar, porque mantiene el principio de la acción preventiva, aunque a diferencia de la anterior, manifiesta su preferencia por maniobras no militares, como la diplomática³³⁷, en la que la promoción de la democracia y sus valores siguen jugando un rol principal, más allá de la lucha contra el terrorismo, en la custodia de un orden mundial americano. En tercero y último, por el hecho de que,

unipolaridad aumentó la tendencia del excepcionalismo americano al unilateralismo, el 11s sobredimensionó la tendencia del excepcionalismo a ver el mundo en términos morales del bien contra el mal. Según él, el 11s produjo tres tipos de unilateralismo: 1. El derecho al ataque preventivo, 2. La negativa de otorgarles derechos a los prisioneros de Afganistán y 3. La invasión a Irak.

³³³ Con base en las lecciones aprendidas, George W. Bush emitió una nueva Directiva de Seguridad Nacional para operaciones de estabilidad, en la se definen las políticas y los procedimientos para gestionar los esfuerzos interinstitucionales relacionados con la reconstrucción y la estabilización de países en crisis, dando al Departamento de Estado la responsabilidad (pero no el presupuesto) de liderar las operaciones (Deare, 2008:29).

³³⁴ En este sentido, influyó en la elaboración de las estrategias de Lucha Contra el Terrorismo de septiembre de 2006 y la de *Homeland Security* de octubre de 2007 que se han venido aplicando desde entonces.

³³⁵ Se tradujo en prevenir los ataques de las redes terroristas antes de que se produjeran, negar la posesión de armas de destrucción masiva a los “estados canallas” y a sus aliados terroristas que las utilizarían sin vacilar, impedir que los grupos terroristas recibieran cobijo y apoyo por parte de estos estados y, por último, impedir a los terroristas el control de cualquier nación que pueda ser utilizada como base y rampa de lanzamiento para el terror (*US SSN*, 2006:12).

³³⁶ Para desactivar el potencial de estas amenazas y reforzar la capacidad de defensa y disuasión de EE.UU., la ESN desarrolló una triada que combinaba un sistema de ataques ofensivos, con defensas activas y pasivas (incluida la defensa antimisiles) y una infraestructura de respuesta, todo ello coordinado por un sistema de mando y control y otros de planificación e inteligencia (*US SSN*, 2006:22).

³³⁷ Como por ejemplo la llevada a cabo junto a Japón, China, Rusia y Corea del Sur para establecer un acuerdo regional que prevenga la proliferación en Corea del Norte.

el uso de la fuerza se sigue justificando en un escenario de autodefensa, en el que no se hace una referencia explícita a la ley o a otra estipulación internacional que oriente dicho uso.

En conjunto ambas estrategias conforman lo que se conoce como la “doctrina Bush”, la cual será recordada, tal como muchos académicos coinciden, como la doctrina del giro imperial. Para Immanuel Wallerstein (2005:7) por ejemplo, esta doctrina marca un punto decisivo en la política mundial norteamericana; es un rompimiento con las estrategias (si no es que con las políticas subyacentes) practicadas por todos los presidentes anteriores desde Richard Nixon; para él, ha debilitado aun más el poder de EE.UU., el cual pretendía restaurar, y ha tornado imposible el regreso a la estrategia del pasado, estrategia a la que ha dado el nombre de multilateralismo blando³³⁸, por el hecho de que, Estados Unidos estuvo siempre preparado para actuar unilateralmente si lo creía necesario, simplemente no lo decía, con la esperanza de que no fuera así (Wallerstein, 2005:11). Para quienes diseñaron esta “gran estrategia”, la búsqueda por retardar la declinación geopolítica de Estados Unidos³³⁹, los hizo pensar que recurrir a líneas más duras de acción los haría frenar este proceso³⁴⁰. Muchos analistas sugieren que el ataque del 11 de septiembre, fue el momento clave para introducir

³³⁸ El primer objetivo de esta estrategia fue desacelerar hasta donde fuera posible el proceso de declinación de la supremacía norteamericana en el mundo, resultante de la pérdida de supremacía otrora incuestionable de Estados Unidos en la producción industrial. Los tres pilares principales de esta estrategia de Nixon a Clinton fueron: 1) la asociación: un intento de impedir que nuestros aliados tomaran cambios políticos (y militares) independientes, insistiendo en deudas político-morales pasadas y en los existentes enemigos comunes, y ofreciéndoles el derecho a la consulta previa en lo tocante a nuevas iniciativas en su papel de “socios”; 2) el oligopolio nuclear: mantener el *status quo* en la lista de potencias nucleares, persuadiendo o intimidando a las potencias medianas (sobre todo a los países del Tercer Mundo), con el fin de impedir el acceso a cualquier camino que llevara a la proliferación nuclear; 3) la globalización: la reorganización de las macroestructuras económicas mundiales persuadiendo y presionando a los países del sur -las zonas periféricas ubicadas en Asia, África y América Latina- a renunciar a políticas proteccionistas y desarrollistas a cambio de la apertura de sus fronteras económicas, especialmente de sus fronteras financieras (Wallerstein, 2005:10).

³³⁹ La historia de Estados Unidos desde 1970 a nuestros días es la historia de una lucha por retardar la declinación geopolítica en medio de un estancamiento económico mundial: la comisión trilateral y el G-7 (como formas de inducir a Europa Occidental y a Japón a no salirse del control de los norteamericanos demasiado rápido), el Consenso de Washington y el neoliberalismo (como formas de detener el avance del sur) y la anti-proliferación como doctrina (como una forma de posponer el inevitable declive militar) (Wallerstein, 2005:68).

³⁴⁰ Según Wallerstein (2005:581) la administración de Bush no ha estado dividida entre lo que podemos llamar los “unilateralistas” (presumiblemente encabezados por Rumsfeld y Cheney) y los multilateralistas (presumiblemente encabezados por Powell). Todos son unilateralistas. Y aquellos a los que llamamos multilateralistas son simplemente los que afirman que Estados Unidos puede hacer que los demás adopten su posición (la ONU, la OTAN) y que si adoptan las resoluciones, sus políticas serán mucho más fáciles de implementar. Los multilateralistas siempre han dicho que, de no obtener los votos que necesitan en la ONU o en donde quiera que sea, Estados Unidos, se lanzará solo, y los unilateralistas han comprado la idea en virtud de la reserva. La única diferencia entre los dos grupos es su cálculo de que tan probable será obtener el apoyo de los demás para la línea de acción de Estados Unidos. Así que los que tenemos es un multilateralismo con esta forma: EE.UU. es multilateral en la medida en que los demás adopten nuestra posición unilateral, si no, no.

este giro en la estrategia estadounidense, lo cierto es que, representó la excusa³⁴¹ que necesitaban para poner en marcha su programa³⁴², -el enemigo perdido tras el fin del conflicto este-oeste-, ya que al ver que Estados Unidos no había sido capaz de ejercer su poderío durante las administraciones posteriores a la era bipolar, pensaron que esta estrategia les daría las herramientas para que esto fuera enmendado, reafirmando su supremacía (Wallerstein, 2005:13).

Parte 2.

La estrategia estadounidense para la región: aproximaciones a su política hemisférica.

América Latina³⁴³ es una región importante y crítica para los intereses vitales de EE.UU. y para su seguridad nacional. EE.UU. depende de sus vecinos en el Hemisferio para mantener la estabilidad necesaria para enfocar sus esfuerzos diplomáticos en otras regiones del mundo; es por esto que su política, en los últimos tiempos, se ha concentrado en crear un entorno político estable que promueva la evolución de los gobiernos democráticos y aborde los problemas de inestabilidad social en la región, en el que sin duda, la naturaleza problemática del conflicto en Colombia, se alza como una de sus principales amenazas.

Como es bien sabido, por mucho tiempo Estados Unidos ha tratado a América Latina como si fuera su patio trasero -*backyard*- y su principal zona de influencia. Sin embargo los cambios en la configuración del orden mundial, las propias realidades de los países latinoamericanos y hasta su

³⁴¹ De hecho, esta estrategia fue anunciada con anticipación en el reporte del Programa para un Nuevo Siglo Estadounidense del año 2000.

³⁴² Según George Soros (2004:32), este programa, estuvo fundamentado sobre dos principios: las Relaciones Internacionales son relaciones de poder y no de derecho, y el poder prevalece y la ley legitima aquello que prevalece (es incuestionable que Estados Unidos es la potencia dominante en el mundo de la posguerra fría y por lo tanto puede imponer sus visión del mundo, sus intereses y valores al resto de países; al adoptar los valores norteamericanos, el mundo se beneficiaría porque el modelo ha demostrado superioridad.

³⁴³ *The origin of the term "Latin America" highlights the important relationship between knowledge and power and point to the tendency in North America to perceive the region in a unitary way. The term "Latin America" first appeared in France in the mid-nineteenth century as part of an effort by Napoleon III to underline the Latin heritage which the former Spanish colonies in the New World shared with France, and thus to legitimate French imperialism in the hemisphere...the tendency of U.S. foreign policy to treat the region as a whole has also been important in the continued representation of Latin America as unitary and homogeneous. For example, the US promulgation of the Monroe Doctrine in 1823, Washington's encouragement of the formation of the Organization of American States over a century later, the Alliance for progress in the 1960s, and President Bush's "Enterprise for the American Initiative" in 1990, have all generated the image of a relatively homogeneous Latin America in need to protection, guidance and leadership from the US (Berger, 1995:15).*

propia declinación nos llevan a pensar que este pueda ser quizá su último momento. No podemos seguir adelante, sin dejar en claro la importancia que atribuimos a este hecho no sólo para el desenvolvimiento de las relaciones interamericanas, sino para el enfoque que Estados Unidos le ha dado a su política regional, que en definitiva se encuentra articulada con su estrategia global. Pero para descubrir cómo y por qué esta percepción cobró vida en las mentes de los líderes y de la sociedad estadounidense, y cómo es que hoy podemos hablar de una relativa autonomía de la región o mejor aún de una pérdida de poder de Estados Unidos en el quehacer del resto del hemisferio, necesitamos dar paso a la historia y recobrar los primeros desarrollos de la acción externa estadounidense; en este sentido los conceptos, categorías y periodizaciones realizados en la primera parte de este capítulo son vitales para dar orden a nuestra explicación.

1. El proceso decisorio de la política externa hacia Latinoamérica.

Como bien sabemos ha cambiado mucho la aproximación burocrática en la formulación de la política exterior a lo largo de estos dos últimos siglos. Sin embargo, hemos visto cómo, en la segunda posguerra se inicia un proceso de complejización, de desarticulación, pero primordialmente de especialización del accionar externo, próximo a la idea de un conjunto de políticas exteriores especializadas. Es por esta razón que consideramos que la política exterior estadounidense hacia la región se ha articulado sobre la base de 4 áreas temáticas principales: la política diplomática; la política de seguridad y defensa (en la que incluimos la política de inteligencia); la política económica, y por último la política migratoria.

Esta división es de suma importancia porque cuando analicemos el enfoque de una determinada política hacia la región, debemos considerar en primer lugar cuáles y cuántas de estas áreas especializadas interesan en esta situación concreta, y en segundo lugar, cuáles del conjunto de las agencias estatales participan en su formulación y ejecución. En cada asunto hay un núcleo burocrático principal, aunque no exclusivo, y dentro de él existen organizaciones internas específicas que se encargan de llevar adelante cada asunto. El problema radica, tal como lo expresa Maira (1986) cuando se trata de un tema que puede implicar varias especialidades; en este caso cuando la decisión a tomar es importante, se tiende a centralizar en el Presidente por intermedio de un grupo especial de asesores que el mismo crea y dirige; como vemos, en este caso la dificultad se presenta porque el Presidente solo tiene capacidad para conocer un número reducido de problemas, que las más de las veces representan

las cuestiones más dramáticas y contrapuestas. En el supuesto contrario, nos encontramos frente a una coexistencia de políticas especializadas distintas en un cuadro de rutina y que en cada caso son conducidas por el *Country Director*, quién es el encargado del escritorio correspondiente a cada país.

Así mismo debemos destacar otras cuestiones importantes: en primer lugar, que desde el punto de vista del manejo de los asuntos externos existe una diferenciación entre los países que componen la región; podríamos decir que para ciertos países claves para el quehacer internacional estadounidense siempre hay un manejo de crisis; todo lo que tenga que ver con algunos países será siempre materia de atención prioritaria; de forma que en su círculo decisorio siempre hemos de encontrar al propio Presidente y al Consejo de Seguridad Nacional (Cuba); de lo contrario y como sucede para casi la mayoría, el manejo burocrático es extremadamente bajo. En segundo lugar, que siempre cuando alguno de los países latinoamericanos, independiente del que se trate, toma decisiones políticas desfavorables para Estados Unidos, el caso pasa a ser un caso de crisis, en el lenguaje doméstico un caso de prueba “*test case*”. Aquí el asunto ya no puede ser más manejado por un encargado de país (*Country Director*) sino que comienza a elevar su significación democrática. Se produce lo que Graham Allison (1971) llama el síndrome del actor racional unificado, es decir que cuando se produce una situación muy dramática para EE.UU., el aparato estatal se hace monolítico (que presenta una gran cohesión) y se crea un único centro de decisiones en el que puede estar involucrado el mismo jefe de la Casa Blanca; en este evento Estados Unidos actúa de manera unificada y se expresa en una sola voz. De manera que, la distinción entre tiempo de crisis y tiempo de normalidad en países no importantes es absolutamente crucial para determinar la calidad y los participantes en la decisión (Maira, 1986).

Pero así como el manejo de un asunto varía de acuerdo al grado de importancia relativa de un estado respecto de los otros, de igual forma podemos ver cómo la política externa de EE.UU. tiene distintos niveles de generalidad o particularidad; es decir que, no está formulada en dirección a un solo nivel, ni para un único espacio de aplicación. En relación a América Latina, esto nos lleva a pensar que Washington tiene políticas globales, regionales, subregionales y bilaterales; de manera que al analizar la política hacia un país concreto, estamos obligados a verla en su determinación espacial³⁴⁴.

³⁴⁴ Durante los años 40's la política estadounidense era simplemente una combinación de regionalismo con bilateralidad; había un enfoque de política para toda América Latina y una política específica para cada país. Para fines de la década del 70 se introdujeron otras dos categorías: el globalismo y el subregionalismo, y se comenzó a devaluar un poco la posición de tener políticas regionales (Maira, 1986).

Entre tanto, tal como lo hemos expuesto en la primera parte de este capítulo, los desacuerdos entre una administración entrante y la burocracia profesional permanente inciden en el manejo interno de un asunto. Los gobiernos tendrán más problemas con la burocracia permanente mientras más se aparten de una posición de equilibrio o “moderada” en el manejo de la política exterior. Esto determina tal como lo señala Maira (1986) que tanto el extremismo liberal como las visiones neoconservadoras estarán muy lejos del consenso de la burocracia permanente; mientras que las posiciones de los moderados republicanos y de los moderados demócratas, estarán mucho más acoplados con los intereses y las posturas de la burocracia.

En síntesis, para analizar la política exterior estadounidense hacia la región y en particular hacia un país, debemos considerar:

1. Los criterios generales que dirigen la estrategia estadounidense durante dicho periodo; dado que se percibe una correlación entre los cambios más generales de la política exterior global y su aproximación a América Latina.
2. El rol que juega dicho país en el conjunto de América Latina, analizar cuál es su peso relativo, y qué importancia tiene para la región.
3. Determinar su nivel de prioridad de acuerdo a la región: Como es bien sabido, Washington no ha desplegado siempre una sola «política latinoamericana», sino diferentes estrategias bilaterales o subregionales; entonces vemos como a partir de la administración Carter, Estados Unidos inicia la sub-regionalización de su política hacia América Latina.

En este primer momento surge el concepto de “potencias emergentes”, como una categoría de países con los que Estados Unidos tendría una relación especial y diferenciada, y que incluía, además de algunos de la región, otros que se consideraban principales del llamado Tercer Mundo. Dentro de este grupo, se crearon dos círculos: el primero compuesto por México y Brasil, y el segundo por Argentina y Venezuela. Después encontramos el resto de países, menos significativos y que fueron agrupados en 4 zonas: el Caribe insular; los países centroamericanos: Guatemala, Salvador, Costa Rica, Panamá, Honduras y Nicaragua; los países andinos agrupados en el acuerdo de Cartagena: Colombia, Perú, Ecuador, Bolivia y Venezuela con su doble rol; y finalmente el cono sur, en el que Argentina jugaba como potencia y también como parte de la subregión junto con Uruguay, Chile y Paraguay (Maira, 1986).

En la actualidad México, América Central y el Caribe han conformado un área profundamente integrada, a través de la migración y el comercio a EE.UU., conformando lo que se ha denominada “la América del Norte ampliada”³⁴⁵; por su parte la zona andina constituye el foco de mayor preocupación debido a su inestabilidad política y al narcotráfico; y los países del Cono Sur cuentan hoy con un margen de maniobra que no existía en el pasado (Lowenthal, 2006). Volviendo a la cuestión de la dimensión espacial, es importante tener presente, y para ello haremos uso del concepto de “periferias turbulentas”³⁴⁶ desarrollado por John S. Galbraith (1959-1960), que con posterioridad a la guerra fría, y principalmente atendiendo a cuestiones de seguridad y defensa, Washington ha hecho una división de la región en tres áreas geográficas, que siguen un orden decreciente de preferencia: a) México, América Central, el Caribe, Colombia y Venezuela; 2) La región andina, que integran Bolivia, Ecuador y Perú y 3) El área formada por Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay; estos dos últimas integran lo que se conoce como “la América del Sur reducida” (Russell y Calle, 2009:44).

4. Incluir en el análisis las relaciones bilaterales y la amplitud de la agenda.
5. Considerar que las políticas que afectan la relación con América Latina están determinadas no solo por las relaciones de poder internacionales y por condicionantes externos, sino también (y a menudo principalmente) por consideraciones internas³⁴⁷: la interacción entre las influencias de diferentes sectores y grupos internos³⁴⁸.

³⁴⁵ Y que hoy incluye al norte de América del Sur.

³⁴⁶ El concepto de periferia se explica en una acepción geográfica y política. Esta última denota un espacio con distintos grados de subordinación a un centro dominante con el que mantiene relaciones de colaboración y de oposición. La asimetría de poder con el núcleo es el rasgo político que caracteriza a toda periferia. Por su parte, la acepción geográfica indica un espacio que limita con un núcleo. Este límite es claro, aun en los casos de integración compleja entre centro y periferia. Menos lo es, el borde externo de esta última, dado que su alcance geográfico es una construcción política del centro sujeta a cambios continuos. Por su parte la noción de turbulencia involucra procesos autónomos o inducidos desde el exterior que activan de manera negativa los intereses de seguridad del centro. Estos procesos y situaciones periféricas desatan la dinámica de la “periferia turbulenta” que se traduce en respuestas en gran parte reactivas y no queridas por la metrópoli, orientadas a aumentar su capacidad de control e imponer orden en un país o subregión donde el poder y la influencia del centro son inoperantes o están amenazados (Russell y Calle, 2009:33-35).

³⁴⁷ Algo importante que debe tenerse en cuenta en este aspecto señala Maira (2008:81), es distinguir al principio de un nuevo gobierno, entre el contingente de los funcionarios de carrera del Departamento de Estado y el pequeño círculo de los colaboradores políticos que incorpora un nuevo Presidente. Esto es más importante cuando se trata de un gobierno que tiene la intención de introducir transformaciones importantes en el quehacer frente a la región o a un subconjunto de países. En esos casos, se produce un desacuerdo significativo, puesto que la burocracia profesional aplica visiones comunes que combinan los enfoques conservador y liberal; mientras los colaboradores políticos actúan en el extremo de alguna de estas dos visiones. Normalmente, estos desajustes se resuelven, en un plazo relativamente corto, a favor de las doctrinas y posiciones de los funcionarios de carrera, y llevan al alejamiento de los defensores de las visiones heterodoxas.

³⁴⁸ Las empresas (incluidas las compañías farmacéuticas, los fabricantes de computadoras, los conglomerados de entretenimiento y muchos otros); trabajadores: productores de azúcar, cítricos, maníes, arroz, porotos de soja, flores, miel, tomates, uvas y otros cultivos; trabajadores agrícolas y consumidores; organizaciones de la diáspora y *lobbies*

6. Tener en cuenta las diferencias de estilo entre los dos partidos, así como el número y diversidad de agencias que participan en el proceso de toma de decisiones.

En general los demócratas son dados a las formulaciones ambiciosas cada vez que llegan al poder, anunciando incluso desde el comienzo de sus campañas, nuevas eras en las relaciones entre EE.UU. y América Latina. Desde la política del “buen vecino”, hasta la “alianza para el progreso” de Kennedy o a la política de Derechos Humanos de Carter, cada vez que los demócratas reordenan su esquema hacia América Latina lo hacen con espectacularidad, sugiriendo transformaciones sustantivas (Maira, 1986). Pero la práctica ha demostrado que estos anuncios no tienen fácil implementación ya que se enfrentan con obstáculos de orden interno, principalmente en la asignación de recursos. Por su parte los republicanos tienen otro estilo, más pragmático; son reacios a los anuncios espectaculares y al empleo del sector académico para el asesoramiento en cuestiones de política externa; por lo general buscan dos clases de asesores: los diplomáticos con una larga trayectoria en América Latina y los propios grupos con intereses e inversiones en la región. Es por esto, que sus políticas nunca tienen objetivos de carácter muy global, o general; son principalmente puntuales, privilegian mucho más las relaciones bilaterales y la especificidad de cada uno de los países latinoamericanos, que las visiones comunes, y en consecuencia, encuentran mucho más eco entre los funcionarios de carrera del Departamento de Estado o del Consejo de Seguridad, al ampliarles su margen de maniobra. Así mismo, las políticas de los republicanos son más sueltas, les dan mayor posibilidad del ejercicio del poder a la burocracia profesional y por tanto tienen más acoplamiento (Maira, 1986).

7. Tener como premisa la creencia de los líderes políticos estadounidenses en la “inferioridad” de América Latina; dado que esta creencia representa un elemento esencial de la dinámica de su política exterior hacia la región y en buena medida determina los pasos a tomar para impulsar sus intereses (Shoultz, 1998)³⁴⁹.

antiinmigración; comunidades confesionales de creencias variadas; fundaciones, *think tanks* y medios de comunicación; organizaciones criminales, incluidos los carteles de la droga, y la policía; así como grupos organizados para promover los Derechos Humanos, defender las causas de las mujeres, proteger el ambiente o preservar la salud pública (Lowenthal, 2006). De ahí la pérdida de relevancia para las relaciones interamericanas de las principales agencias burocráticas: el Departamento de Estado, el Pentágono y la CIA frente a otras autoridades y agencias, como el Secretario del Tesoro, el Presidente de la Reserva Federal, el encargado de Comercio, los gobernadores de estados como California, Texas y La Florida; los jefes de Seguridad Interior y la Agencia Estadounidense Anti-Droga (DEA); los funcionarios del Departamento de Agricultura y los miembros del Poder Judicial Federal, de entre otros.

³⁴⁹ *The belief in Latin American inferiority is no longer a reflex prejudice; it has continued for nearly two centuries, and its sheer persistence has never been explained* (Shoultz, 1998:375).

2. La idea de un país continente.

Desde siempre América Latina ha sido importante para Estados Unidos; incluso en los momentos previos al desarrollo de una política externa activa, y gracias a las ventajas de su posición geográfica, Estados Unidos ideó y desplegó la opción geopolítica de un país continente; no en vano construyó parte de su territorio con las tierras conquistadas, por acuerdo o por la fuerza, a sus vecinos. Sin embargo, esta opción no significó desde el principio una valorización por un quehacer internacional dinámico, más bien demostró la intención de completar un país continente, pero a través de la expansión básicamente interna -absorción-, aprovechando las ventajas de la proximidad (Maira, 1986); de manera que, su no participación en los asuntos europeos no excluyó en forma definitiva las actividades expansivas y no rechazó la posibilidad de una creciente hegemonía estadounidense frente a las naciones latinoamericanas, de hecho y justamente por el deseo de los padres fundadores (George Washington) de evitar el conflicto directo con dichas potencias, Latinoamérica fue concebida como su zona privilegiada de expansión. Esta etapa en la historia de las relaciones interamericanas corresponde a un primer momento del quehacer internacional de Estados Unidos, que en la primera parte de este capítulo denominamos la “era continental”.

Este periodo y el siguiente (era regional) coinciden con lo que Peter Smith (2000) denomina la era imperial de las relaciones inter-americanas, dada su interpretación en función de las características del sistema internacional vigente hasta la primera parte del XX: el imperialismo, y que corresponden a la lógica del balance de poder y de la competición y rivalidad por la tierra, el trabajo y los recursos provenientes de los territorios conquistados. Durante este momento Estados Unidos buscó ampliar el alcance de su territorio a expensas de las antiguas colonias europeas; prevenir que otros poderes desafiaran dicha expansión, y establecer una esfera de influencia incuestionable en el Hemisferio Occidental; en este sentido representó la continuación y la culminación de las incursiones europeas en el Nuevo Mundo que datan desde el siglo XV, pero a diferencia de estas últimas, que fueron casi que exclusivamente en territorios de ultramar, las estadounidenses se expandieron por gran parte de su proximidad continental, lo que en definitiva significó más de lo mismo.

Como la influencia europea en las Américas representaba para Estados Unidos una amenaza para el alcance de estos objetivos, los líderes estadounidenses llegaron al consenso de que dicha

influencia debía ser reducida y restringida; para ello buscaron en primer lugar, y en vista de las diferencias de poder entre las potencias europeas, evitar la transferencia de los dominios españoles en el nuevo mundo a cualquier otra de ellas, especialmente a Francia y a Gran Bretaña; en segundo, apoyaron campañas por la independencia de las colonias españolas entre 1810 y 1820 y por último, buscaron establecer su propia hegemonía en la región. Dicha hegemonía vino a ser reforzada de pleno derecho con la proclamación de la Doctrina Monroe en 1823, en la que se advirtió a la Santa Alianza que un intento de recolonización de los países americanos vendría a ser considerado peligroso para la paz y la seguridad de la región, y por tanto, que ningún territorio del continente americano sería a partir de entonces objeto de futuras colonizaciones por parte de Europa; esto dejó en claro que Estados Unidos no percibía la colonización como una “cuestión de principios”, más bien como una forma de erradicar la intervención del viejo mundo en el continente. Pero sin duda, lo que en últimas pretendía esta doctrina era más allá de declarar a Estados Unidos como el guardián de la independencia en el hemisferio, en un sentido más profundo, y en defensa de la *realpolitik*, fue establecer la clara oposición estadounidense al desarrollo de alianzas políticas entre las nuevas naciones independientes y el resto de potencias europeas (Smith, 2000:18); para ello, y tal como lo hicieran el resto de los llamados “nuevos imperios”, Estados Unidos desarrolló una política dura hacia la región, en la que se le otorgó un rol considerable a la banca y al sector financiero, apoyando su rápida y ascendente expansión, a través de las inversiones³⁵⁰.

Para fines de siglo y luego de haber conquistado su primer objetivo imperial -la expansión-, Estados Unidos volcó sus esfuerzos en institucionalizar su hegemonía en la región, asumiendo la responsabilidad por mantener un cierto orden en el hemisferio³⁵¹, a través de una serie interminable de acciones e intervenciones unilaterales; en este aspecto, el Corolario Roosevelt sirvió de herramienta política para la acción, en la que Estados Unidos dejó clara su decisión de reservarse el derecho de dirimir aquellos aspectos de desajuste doméstico que surgieran en algún país del Caribe, Centroamérica o del resto de América Latina, o aquellas situaciones que afectaran a nacionales o intereses

³⁵⁰ Sin duda la generación del “*Big Stick*” institucionalizó el control estadounidense en la región, con la creación formal de organizaciones que condujeron las relaciones interamericanas durante este periodo y que continuó durante la Gran Depresión, la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría, cuando la panoplia de la burocracia permanente fue creada para promover los intereses económicos de Estados Unidos y proteger su seguridad (Shoultz, 1998).

³⁵¹ Siempre partiendo del reconocimiento de la enorme disparidad entre EE.UU. y América Latina, y por supuesto de la inferioridad y debilidad de su vecinos de la región. Como lo expresa Schoultz (1998:376) “*all it’s about the way a powerful nation treats its weaker neighbors*”.

norteamericanos; tomando un rol activo de intervención y control en los asuntos internos, especialmente de los países situados en su esfera próxima (Maira, 1986). Esto sin duda demostró que la definición de la política externa estadounidense tenía un mayor alcance en función de una mayor proximidad geográfica; es decir que su política resultó más licuada a medida que los países iban alejándose del contacto próximo e inmediato con Estados Unidos; por esta razón se le fue otorgando, con el paso del tiempo, un mayor interés a los países que conforman la gran cuenca del Caribe y en particular a dos subregiones: la del Caribe y la centroamericana.

En conjunto se perciben las siguientes características de la política externa de EE.UU. durante este periodo: en primer lugar, un ajuste de su política hacia la región con los intereses económicos privados de Estados Unidos, ligados a la actividad financiera, a la inversión directa y al sector industrial y minero: “diplomacia del dólar” entre 1909-34³⁵²; y en segundo, un activo involucramiento de sus fuerzas militares y de seguridad en el ordenamiento político de los países de la región “diplomacia de las cañoneras”³⁵³. Estas intervenciones tuvieron las siguientes motivaciones: protección de los intereses económicos estadounidenses; afirmación de su hegemonía geopolítica, en la que la protección del Canal de Panamá adquirió capital importancia, y por último, la promoción de la democracia en la región; esta última, se concentró casi que exclusivamente en los países de la cuenca del Caribe, México y Centroamérica. De manera que en este primer momento, asistimos a una política exterior dura, que coincide con el inicio de la expansión imperial de EE.UU., con un sistema basado en los protectorados y con el pesado contenido de la “diplomacia del dólar” y la “diplomacia de las cañoneras”.

La era dorada de las relaciones interamericanas comienza en la década de 1930 con la llegada de Franklin D. Roosevelt (FDR)³⁵⁴ al poder; sin duda su política de “buen vecino” marcó un giro

³⁵² La primera en Nicaragua de 1909 a 1925, la segunda en República Dominicana de 1916 a 1924, y la última en Haití desde 1915 hasta 1934; contribuyendo a la integración pero, y principalmente, a la promoción de oportunidades para el sector bancario estadounidense, como también, a abrir las puertas al mercado financiero.

³⁵³ Estados Unidos intervino militarmente en Costa Rica en 1921; en Cuba en 1898, 1902, 1906-1909, 1912, y 1917-1922; en República Dominicana en 1903, 1904, 1914, y 1916-1924; en Guatemala en 1920; en Haití en 1915-1934; en Honduras en 1903, 1907, 1911, 1912, 1924, y 1925; en México en 1913, 1914, 1916-1917, 1918, y 1919; en Nicaragua en 1898, 1899, 1909-1910, 1912-1925, y 1926-1933 y en Panamá en 1903, 1914, 1921 y 1925 (Williams, 1980).

³⁵⁴ Roosevelt desarrolla la llamada “Presidencia Personal Norteamericana” con la que asume directamente la capacidad de coordinación y control, desde la Casa Blanca, de los aspectos más importantes del quehacer de la administración estadounidense y centraliza y aumenta la capacidad de mando y los recursos colocados bajo la decisión directa del Presidente. Igualmente inicia un programa de reorganización de la estructura económica a través del plan NIRA y posteriormente con el “*New Deal*”, en los que le otorga un rol mucho más preeminente al gobierno en el manejo de toda la

abrupto en la lógica de la política exterior estadounidense, principalmente hacia Latinoamérica; con su pronunciamiento culmina la estrategia imperial de EE.UU., pero no su salida; Washington comenzó a gestionar la consolidación de su esfera de influencia a través del intercambio comercial y la diplomacia e inculcando la solidaridad Panamericana y cultivando su buen nombre-*good will*- (Smith, 2002). Entre tanto, Washington decidió retirar sus tropas, se abstuvo de realizar intervenciones e inició un proceso de consulta y cooperación con los países de la región; pero otros también eran sus intereses, Roosevelt tenía una clara percepción de lo inevitable que era la Segunda Guerra Mundial y de la imposibilidad de Estados Unidos de sustraerse de este conflicto; fue por ello que tuvo una preocupación muy temprana por América Latina, con el objetivo de disponer de una colaboración estrecha de los países de la región en la guerra; a fin de cuentas esto significó la culminación de las tendencias de la política externa hacia la región más que, una salida a viejas prácticas.

Con la política de Roosevelt, se establece un marco para las relaciones interamericanas que imperó por casi dos décadas, y en el que fue evidente un gran acuerdo político interno: bipartidista. Este marco significó la formulación de una política más consensual, en la que Estados Unidos comenzaría a tratar a las naciones latinoamericanas como entidades soberanas, y más que subordinadas, como socios semejantes, comprometidos en la promoción de intereses hemisféricos colectivos. En este sentido, Washington comenzó a percibir a la región como un área homogénea, susceptible de una política coherente, unificada y válida para cada país, reemplazando los elementos de fuerza y de presión anteriores, por elementos de asociación, de comunidad de intereses y por una visión política compartida, en la que la democracia liberal fuera el elemento de complementación, y en función de esta visión compartida, se lograra una participación común en los asuntos mundiales. En el terreno práctico esta política implicaba el desarrollo de dos Américas: una formada por Estados Unidos y otra por la comunidad de países de habla española y portuguesa, que estarían unidas por lazos de cooperación, y vinculadas jurídicamente por un conjunto de acuerdos de carácter estable y permanente (Maira, 1986).

Gran parte de estos acuerdos fueron desarrollados en dos terrenos: el militar y el político, sin desconocer la importancia de acuerdos económicos que permitieron el aumento de los flujos de

actividad económica y productiva; a su vez busca incrementar la participación internacional de Estados Unidos, pasando de una potencia regional especializada que mira al Pacífico y a América Latina, a ser una potencia global capaz de coordinar y dirigir al conjunto del mundo capitalista (Maira, 1986).

inversiones y de comercio entre las dos Américas³⁵⁵; de hecho Washington lo consideró el principal *issue* de su política externa. Los acuerdos militares estuvieron materializados en el Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca TIAR en el que se establece la disposición de enfrentar juntos una actividad planificada en común por las fuerzas armadas, ante la hipótesis de una agresión extracontinental; en el terreno político en la remodelación del viejo sistema panamericano: la Organización de los Estados Americanos y la Carta de Bogotá en 1948, con el que se pretendía una coordinación de intereses políticos y diplomáticos de cara al sistema internacional.

La primera crisis de este modelo se evidenció a partir del desarrollo de la Segunda Guerra Mundial, en la que la relación entre Estados Unidos y Latinoamérica estuvo determinada por la «presunción hegemónica» de EE.UU.: es decir, la idea de que este país tenía el derecho de insistir en la solidaridad –por no decir la sumisión– política, ideológica, diplomática y económica de todo el Hemisferio Occidental (Lowenthal, 1976). Durante este periodo la estrategia estadounidense se basó en tres objetivos: un imperativo de seguridad que apuntaba a bloquear a las potencias extra hemisféricas de la posibilidad de establecer puntos de apoyo o influencia en América³⁵⁶; objetivos ideológicos para contrarrestar el atractivo internacional de la Unión Soviética y el comunismo y fomentar, en cambio, el desarrollo capitalista; y, como rutina, la promoción de los intereses particulares de las corporaciones estadounidenses, un propósito que era dejado de lado siempre que las cuestiones de seguridad resultaban más apremiantes (Lowenthal, 2006:64).

Lo que podemos ver es que la participación de Estados Unidos como “superpotencia” en la contienda ideológica global causó serias implicaciones para América Latina. La guerra fría alteró la lógica de las relaciones interamericanas, elevando la protección de la seguridad nacional a la cima de la

³⁵⁵ Se implementaron acuerdos de comercio con Honduras en 1935; Guatemala y Costa Rica en 1936, y El Salvador en 1937; estos acuerdos reflejaron un patrón: Estados Unidos buscaba llegar a acuerdos sólo con los países que fueran altamente dependientes de los productos agrícolas estadounidenses (Smith, 2000:73).

³⁵⁶ Para asegurarse que partidos y líderes favorables controlaran los gobiernos de la región, Washington utilizó el poderío militar de los *Marines* y la División Aerotransportada; la intervención clandestina de la CIA; el consejo y la tutela de sus agregados militares; la ayuda para el desarrollo y, a veces, las imposiciones de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID). A esto se sumaban las cuotas azucareras, las tarifas preferenciales y otras formas de estímulo del crecimiento económico, además de la activa diplomacia del Departamento de Estado, la financiación y el asesoramiento a los partidos políticos, y el trabajo de la Agencia de Información de EE.UU. (USIA); en otras palabras, lo que fuera necesario en cada caso (Lowenthal, 2006:64).

agenda externa de Estados Unidos y convirtiendo a Latinoamérica³⁵⁷ en presa del conflicto entre el comunismo y el capitalismo, entre el Este y el Oeste y entre EE.UU. y la URSS. De manera que, y en vista de la necesidad de generar una respuesta al comunismo, Washington buscó extender y consolidar su supremacía política en el hemisferio, y perseguir políticas implacables y coherentes, enmarcadas en su cruzada anti-comunista³⁵⁸; para ello institucionalizó alianzas políticas y militares con los países de la región con miras a fortalecer regímenes anticomunistas, incluso ofreciendo apoyo a regímenes autoritarios³⁵⁹; animó a gobiernos amigos a enfrentarse con movimientos y partidos de izquierda y orquestó el derrocamiento, por la fuerza, de gobiernos electos que tuvieran políticas suaves frente al comunismo³⁶⁰. Pero en el trasfondo, el crecimiento de la significancia de América Latina para EE.UU. durante el desarrollo de la guerra fría, estaba basado en una preocupación real de Estados Unidos: no porque Latinoamérica representara una fuerza vital de lucha en contra del comunismo; tampoco porque la Unión Soviética pudiera apoderarse de un país vecino y usarlo en contra de los intereses estadounidenses; lo que realmente preocupaba a Estados Unidos es que una pérdida en este territorio sería interpretado como una muestra de debilidad; en últimas lo que estaba en juego era el balance global de poder y en vista de esto, la guerra fría se convirtió para Washington en toda una obsesión.

³⁵⁷ Para ese entonces y producto de esta contienda política e ideológica la región vino a integrar el grupo del llamado “Tercer Mundo”. De acuerdo con esta jerarquización, al “Primer Mundo” correspondían las democracias capitalistas industrializadas, principalmente Europa Occidental y Estados Unidos; el “Segundo” comprendía al bloque comunista, la URSS y Europa Oriental. El “Tercer Mundo” era una categoría residual al que hacían parte el resto de países y que compartían características similares; desde el punto de vista económico, eran pobres, marginados y dependientes; desde el punto de vista político, y especialmente en Asia y África, muchos de ellos continuaban siendo colonias o protectorados europeos. Este grupo de países comenzaron a elevar una causa política común con la fundación del movimiento de los “No-Alineados”, pero también fueron preocupándose por la búsqueda de un mejor desarrollo económico; en este sentido Latinoamérica, a diferencia de los otros, claramente perteneció al grupo emergente del llamado “Tercer Mundo”. Sin duda, este ascenso de los países de la región representó un desafío para Estados Unidos, en la medida en que Latinoamérica comenzó a reclamar un mayor liderazgo, especialmente en cuestiones de desarrollo.

³⁵⁸ *As the cold war unfolded, the United States and military rules in Latin America joined together in a three-part crusade to stanch the influence of communists through: 1) virtual elimination of Latin American communist parties, 2) assertion (or reassertion) of state of control over labor movements and 3) diplomatic exclusion of the Soviet Union from the Western Hemisphere* (Smith, 2000:131).

³⁵⁹ *The U.S. embrace of dictatorship in Latin America did not reflect a value judgment in favor of authoritarianism over democracy. It represented, instead, a cold-blooded calculation: that dictatorial regimes would be more predictably and efficiently anticommunist than other types of governance, including democratic systems* (Smith, 2000:131).

³⁶⁰ Para el artífice de la estrategia de la contención, George Kennan, citado por Smith (2000:126), los objetivos de la política exterior de Estados Unidos en América Latina eran:

1. La prevención de la explotación militar de América Latina por el enemigo,
2. La prevención de la movilización ideológica de los países de la región en contra de los intereses de Estados Unidos
3. La promoción de los productos agrícolas estadounidenses.

Por otro lado y en busca de mejores aliados, como también en aras de socavar la base social de los movimientos comunistas, Estados Unidos desplegó una política de asistencia económica a los países de la región, y proporcionó beneficios materiales para aliviar la pobreza; esta política fue materializada en la propuesta del presidente John F. Kennedy conocida como “Alianza para el progreso”³⁶¹, en la que los países del hemisferio se comprometían en un esfuerzo conjunto de diez años para promover el crecimiento económico, el desarrollo social y la democracia; la causa común que elevó Kennedy (1961) fue: “Nosotros enfrentamos las mismas fuerzas que han puesto en peligro a América Latina a lo largo de su historia; las fuerzas que una vez más tratan de imponer los despotismos del Viejo Mundo al pueblo del Nuevo”. Desde el punto de vista de Washington, el propósito final de la “Alianza para el progreso” era explícitamente político; EE.UU. necesitaba aliados estables y para ello buscó mejorar y fortalecer las instituciones democráticas de los países de la región; esto demostró que, y pese a los resultados poco esperados para Latinoamérica³⁶², fue la *realpolitik* la gran ganadora, ya que Estados Unidos logró asegurar, en gran medida y por un buen tiempo, el apoyo de los países latinoamericanos en su contienda por el equilibrio de poder.

En este sentido, vemos como durante casi todo el conflicto Este-Oeste, y a pesar de su marginalidad estratégica, América Latina fue convirtiéndose en voz activa en el conjunto de organismos multilaterales, otorgándole una faceta institucional al liderazgo de Estados Unidos, que además aseguró apoyo y legitimidad (Lowenthal, 2010). De la misma manera, el montaje del Sistema Interamericano permitió crear un ámbito específico para que el hegemon ejerciera su autoridad, con bases consensuales y poco conflictivas, apoyado por un conjunto de Estados más débiles con los cuales compartía la identidad americana (Bethell, 2010).

En conjunto podemos percibir, tres importantes efectos para los países periféricos en general y para América Latina en particular, durante el despliegue de la estrategia estadounidense en el periodo de la guerra fría, y en especial de la estrategia de la contención. En primer lugar, vemos como todas las

³⁶¹ Los objetivos y áreas prioritarias que se plantearon fueron: elevar el ingreso per cápita; realizar una reforma social, centrada principalmente en la injusta estructura de tenencia y uso de la tierra; diversificar el comercio; industrialización y crecimiento del empleo; mejora en la educación y estabilidad de precios, esto último con el fin de evitar los riesgos de la inflación y la deflación (Smith, 2000:150).

³⁶² Equivocadamente se suponía que los ajustes introducidos por la “Alianza para el progreso” conducirían a cambios políticos e institucionales. No obstante, esta visión mecanicista y causal-lineal fracasó y, por el contrario, sirvió para fortalecer la derecha latinoamericana y fomentar dictaduras militares en la región (Ardila, 1996).

naciones, con independencia de su tamaño, ubicación y recursos, resultaban importantes por su valor e impacto respecto al conflicto bipolar, en el que la naturaleza del régimen importaba poco; así mismo, como cada súper potencia garantizaba su área de influencia mediante un conjunto de compromisos diplomáticos, económicos y militares relativamente sólidos, se generó un ambiente de cierta protección y suficiente predicción, en el que las grandes potencias asumían determinadas obligaciones y las naciones subordinadas aceptaban notorias restricciones. Se canjeaba autonomía por seguridad; en este contexto, la cohesión del estado en la periferia era secundaria; y por último, se evidenció como pese a la alta inestabilidad en el eje Este-Oeste, lo elocuente fue la gran confrontación Norte-Sur. En la práctica, las intervenciones, invasiones, conflictos de baja intensidad, operaciones armadas, maniobras militares encubiertas y las disputas irregulares prolongadas se concretaron en la periferia con la participación abierta o encubierta de las grandes potencias³⁶³ (Tokatlian, 2009:210).

Hasta el momento, hemos podido analizar un segundo periodo en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, en el que es evidente el reacomodo de los intereses estadounidenses para alcanzar la plena hegemonía internacional y el poderío global, con un efectivo liderazgo del mundo capitalista. En este sentido, el planteamiento a partir de la política del “buen vecino”, que tiene su hilo conductor en la idea de “2 Américas” vinculadas estratégica, política y económicamente, de una política cuyo símbolo fue el Sistema Interamericano, sirvió de marco para las relaciones interamericanas por casi cinco décadas (Maira, 1986:101).

Más tarde, la crisis de poder que experimentó EE.UU. desde fines de la década del 60 y ciertos cambios en el escenario internacional como el debilitamiento del orden económico construido en *Bretton Woods*; la pérdida de competitividad de los productos estadounidenses; el declive de las alianzas militares creadas en los años 40s³⁶⁴; la merma de su influencia en Asia y en África; el ascenso de los países “No alineados” y la politización del diálogo económico en los organismos internacionales, llevaron a un reacomodamiento de su política externa, que en particular tuvo un fuerte impacto en Latinoamérica; esto se tradujo en una tentativa por hacer más sistemática y más agregada su política

³⁶³ En este caso el grado de unidad o fragmentación de una sociedad periférica resultaba un dato menor; bajo la lógica de la contención el *status quo* era preferible a la reforma, era fácil convivir con el autoritarismo sin alentar a la democracia y el valor instrumental de cada país era superior a su valoración intrínseca (Tokatlian, 2009: 210).

³⁶⁴ Sumados a consideraciones de carácter externo: la pérdida de influencia en África y Asia; el ascenso de los países no alineados; y la politización del diálogo económico en los organismos internacionales, que en conjunto llevaron a una declinación de los márgenes de poder internacional de Estados Unidos (Maira, 1986).

hacia el llamado “Mundo en Desarrollo”, reemplazando los enfoques regionales o “geográficos” por una política con criterios globales. A partir de esto, EE.UU. comenzó a tener una relación especial y preferente con países con mayor desarrollo como México y Brasil, quienes desde el punto de vista de Washington deberían ser tratados dentro de un primer círculo de naciones influyentes del “Mundo en Desarrollo”; en una escala inferior estarían la clase media de los países, aquellos que pese a no ser muy grandes, no poseer recursos naturales estratégicos, y no tener gran poderío militar, tenían cierta capacidad política, influencia local o subregional y con alguna capacidad productiva podrían expandirse en las próximas décadas, que serían: Colombia y Perú, y por un tiempo Chile y Uruguay hasta el inicio de las dictaduras. En este grupo, cabe resaltar que Colombia comenzó a ganar terreno dentro de la agenda hemisférica, a partir de la llamada “guerra contra las drogas” que lanzó el Presidente Nixon en 1972 y que fue ampliada posteriormente durante las siguientes administraciones. Entre tanto, el resto de países, los poco influyentes y extremadamente pobres como Haití y Nicaragua, fueron casi que desestimados por Washington. Nos encontramos entonces con un enfoque globalista de reordenación de la política hacia el “Tercer Mundo” en un momento de declinación relativa y de recomposición de la hegemonía internacional de Estados Unidos; una primera forma de este globalismo fue de carácter económico-ideológico³⁶⁵ y surgió durante la presidencia de Jimmy Carter; un segundo enfoque del globalismo fue estratégico o geopolítico³⁶⁶ en vista de que Reagan decide retomar la contienda este-oeste. (Maira, 1986:102).

³⁶⁵ Con Carter el globalismo es básicamente ideológico y económico; la política se concibe como un elemento de relegitimación del sistema político doméstico y por tanto Carter sostiene la necesidad de homologar los valores internos de la sociedad con el quehacer internacional. A este criterio responden la política de Derechos Humanos; de venta de armamento y sobre todo la de no proliferación nuclear, que se aplica muy nítidamente en América Latina. También hay elementos del reordenamiento económico internacional dentro del esquema de la estrategia trilateral: basada en la idea de que Estados Unidos en el nuevo momento de su hegemonía no tenía poder para manejar solo los asuntos del mundo capitalista, sino que debía coordinar sus políticas con otros socios influyentes como Japón y la entonces Comunidad Europea. Este triángulo reemplazaría la línea recta del esquema de poder. A partir de entonces los problemas que empiezan a preocupar a la administración Carter son: el reordenamiento del sistema monetario internacional; un reajusto del sistema de comercio; la explotación de los fondos marinos; el problema energético y la OPEEP, y la exploración de nuevos recursos energéticos junto a la crisis de la democracia (Maira, 1986:103).

³⁶⁶ Luego con Reagan en 1981, tenemos un globalismo estratégico o geopolítico. Así como Carter toma el eje norte-sur como pieza fundamental en el ordenamiento del quehacer norteamericano, Reagan se vuelve a la llamada segunda guerra fría, al eje este-oeste, a la contención del expansionismo soviético en el Tercer Mundo; porque considera que en el choque de civilizaciones entre el capitalismo y el socialismo del que Estados Unidos no puede separarse, es el Tercer Mundo el escenario principal y no Europa Occidental, como en los años inmediatos de posguerra; es en donde están los aprovisionamientos que junto a Europa y Japón necesitan para seguir siendo potencias. Por tanto hay que contener a la URSS ahí en donde puede ser alterado el balance de poder mundial, es decir en los países en desarrollo. Dentro de este enfoque se sitúa una nueva priorización de las zonas estratégicas y claves del mundo, teniendo como eje tres zonas: el Golfo Pérsico, como emporio energético; África Subsahariana, como emporio de minerales escasos; y en un carácter secundario

Entre tanto, el sistema interamericano comenzó a debilitarse, no sólo por la falta de interés de EE.UU. en los enfoques regionales, sino también porque de a poco Estados Unidos y América Latina dejaron de hablar el mismo idioma político y, en el corto periodo de la segunda guerra fría (1979-1989), fue desapareciendo en varios países de la región la convergencia ideológica construida en los años dorados del conflicto este-oeste; como consecuencia de esto, el poder de intervención de Estados Unidos en América del Sur se redujo notablemente, más allá de que lograra conservar su capacidad coercitiva, ejercida a través de su poder de presión y de la agenda (Hirst, 2011:33). Entre tanto, los esfuerzos de concertación regional sin la presencia de Estados Unidos (los grupos de Contadora en 1983 y de Río en 1987), dieron pie al surgimiento de una nueva diplomacia multilateral, caracterizada por políticas exteriores latinoamericanas más autónomas, con mayor poder negociador y sin la presencia de Estados Unidos.

En perspectiva podemos observar un notable deterioro en las relaciones entre EE.UU. y América Latina, así como una considerable pérdida de la hegemonía regional de Estados Unidos durante la década del 80; sin embargo, esta situación comienza a ser revertida en la década siguiente, con el fin de la confrontación este-oeste, que coincide con la presidencia de George H. W. Bush³⁶⁷. A partir de entonces, surge en Washington el debate acerca de la naturaleza y la persistencia de los intereses estadounidenses en la región, dado que era enteramente concebible que sin la amenaza soviética, EE.UU. perdería interés en Latinoamérica. Lo cierto es que en la primera mitad de los 90s, las relaciones comienzan a ser más cordiales y cooperativas como en ningún otro momento de la historia, correspondiendo con aquella visión optimista que advertía que llegado el fin de la guerra fría, EE.UU. comenzaría a evaluar y apreciar a la región en sus propios términos, respetando las aspiraciones regionales y apoyando los esfuerzos locales por un avance en su desarrollo político y social. Desde entonces y una vez que EE.UU. y América Latina lograron despojarse de la camisa de fuerza de la confrontación este-oeste, buscaron desarrollar una agenda común más amplia, que tuviera a la democracia, la defensa, y al desarrollo como sus prioridades.

pero complementario buena parte de América Latina, particularmente México, la Cuenca Amazónica y la parte Austral del Pacífico Sur, como fuente de recursos minerales (Maira, 1986:105).

³⁶⁷ Es importante destacar la diferencia de estilo de este presidente; Bush tenía una fuerte predilección por la política exterior, y por el pragmatismo en detrimento de la carga ideológica que había caracterizado a su antecesor Ronald Reagan; para él, la búsqueda de una mejor relación entre el Ejecutivo y el Congreso y la articulación de instrumentos de fuerza y cooperación representaban las herramientas de su política exterior, de hecho, la guerra del Golfo y la Iniciativa para las Américas fueron claros ejemplos de esta última tendencia (Busso, 2002: 147).

En este sentido vemos como la recomposición de las relaciones comenzó a lograrse en los campos económico-comercial³⁶⁸, de seguridad y de política internacional, en la que se advierte además, un creciente alineamiento de las políticas exteriores regionales con los intereses de Washington³⁶⁹, así como un incremento considerable de la interdependencia entre EE.UU. y el resto del continente³⁷⁰; sin embargo, el hecho más notable para las relaciones hemisféricas, es que América Latina continuó conservando su condición de área de influencia. Entre tanto, la determinación de los factores que contribuyeron al mejoramiento de los lazos, aun sigue siendo un tema de debate; pero sin duda, el retorno a la política democrática y a la economía de mercado en Centro y Sur América fue un elemento poderoso³⁷¹; otro factor importante desde luego, fue el fin de la contienda entre el bloque comunista y el bloque capitalista; a partir de entonces, se evidenció una mayor distensión de la política de Estados Unidos hacia la región, dejando que las consideraciones de seguridad, a diferencia de otrora, pasaran a un segundo plano. Pese a esto, no podemos pasar por alto que el problema de las drogas empezó a reemplazar al comunismo como amenaza principal a la Seguridad Nacional de Estados Unidos en el Hemisferio Occidental, motivando el despliegue sin precedentes, de asistencia militar en América Latina, básicamente en los países productores, y en particular en Colombia.

³⁶⁸ *Four factors determined the framework for inter-American economic relations in the 1990s. One was, the reshaping of the international arena with the rise of Europe and Japan, with its consequent impact on power arrangements. Second was the legacy of Latin America's debt crisis of the 1980s. Third was an ideological consensus within the international financial community in support of premarket reforms and free trade. Fourth was a worldwide concern to reconcile processes of economic development with the need for environmental protection* (Smith, 2000:250).

³⁶⁹ En el transcurso de los años 90, fueron diversas las demostraciones de coincidencias interamericanas en lo que respecta a la valoración de los regímenes e instituciones internacionales, destacándose la comunión de posiciones respecto del Protocolo de Kioto (1997), la creación de la Organización Mundial del Comercio (1995), el Protocolo de Ottawa sobre Minas Antipersonal (1992), el Régimen Antimisiles (1992) y la creación de la Corte Penal Internacional (1998). En este mismo contexto, países como Argentina y Brasil cedieron a las presiones de Estados Unidos y adhirieron al Tratado de No Proliferación Nuclear, al coordinar con Washington acciones en el ámbito regional, como la negociación de la paz entre Ecuador y Perú y la contención de las fuerzas antidemocráticas en Paraguay. Por lo tanto, la región parecía dispuesta a adherir e integrar un orden hegemónico consensual institucionalizado (Hirst, 2001).

³⁷⁰ *Human interaction on a routine, day to day basis penetrated deeply into both societies. These connections resulted not from governmental initiatives or diplomatic negotiations but from decisions and actions on the part of private citizens....in the post cold environment the resolute persistence of these ties betrayed the continuing inability of governments to exert control over social dimensions of the inter-American relationship. Outstanding among these issues were drug trafficking and undocumented migration. Both resulted from the interplay of economic forces: drug trafficking respond to consumer demand for hallucinogenic substances, migration reflect the search by labor for employment* (Smith, 2000:285).

³⁷¹ Para algunos autores, la llegada al poder de una segunda ola de gobiernos democráticos en Latinoamérica y la necesidad de mejorar las condiciones económicas de las región, sumado a la influencia creciente del proceso de globalización, condujeron a los gobiernos a buscar reformas económicas de perfil neoliberales como una estrategia para superar el modelo de sustitución de importaciones que había hecho crisis en los ochenta y lograr una inserción exitosa en la economía internacional (Busso, 2002:148).

Para Peter Hakim (2001), otra serie de iniciativas constructivas por parte de Estados Unidos, en las que la “Ley Iniciativa para las Américas”³⁷² concentra gran parte de la atención, contribuyeron al mejoramiento de la percepción –*goodwill*- de Estados Unidos en los países latinoamericanos; pocas semanas después de asumir el cargo en 1989, el primer presidente Bush llevó adelante un plan de alivio de la deuda que América Latina había buscado durante mucho tiempo para resolver su larga década de crisis económica; también contribuyó a la solución pacífica de enconadas guerras civiles en Centroamérica; negoció el Tratado Norteamericano de Libre Comercio (TLC)³⁷³ con México y Canadá, y anunció un plan para establecer vínculos de libre comercio con todos los demás países en las Américas³⁷⁴.

³⁷² Esta iniciativa se proponía establecer un gran bloque de libre comercio desde Alaska hasta Tierra del Fuego, buscando una asociación, más económica que política, con sus vecinos del sur, con base en una apertura de los enormes mercados internos de Estados Unidos a la producción proveniente de estos países (Maira, 2008: 84). La “iniciativa” descansaba sobre tres pilares –comercio, inversión y deuda-. EE.UU. buscaba expandir el comercio mediante la estrecha colaboración de los países de la región, como por la vía de los acuerdos de libre comercio; también pretendía estimular la inversión y ayudar a los países latinoamericanos a competir por el capital, introduciendo reformas en sus políticas económicas y en sus sistemas regulatorios específicos; por último aliviar el peso de la deuda y aumentar los incentivos para que los países reformaran sus economías. En este último caso recobró gran importancia la fórmula presentada por “El Consenso de Washington”: revisión y reducción del rol del estado en la economía, el respaldo al sector privado y finalmente una revisión a las políticas de comercio (Smith, 2000:255).

³⁷³ Tanto para México como para Estados Unidos el desarrollo de la agenda del tratado sirvió para impulsar ciertos objetivos de orden político; para EE. UU. representó: la preservación de la estabilidad a lo largo de su frontera sur; la ganancia de un importante instrumento de negociación con Europa, Japón y la OMC; asegurar por sí mismo el acceso al petróleo mexicano, una fuente principal dentro de sus importaciones y por último consolidar el apoyo diplomático de México en su política exterior en general. Para México, preservar su paz social; dar al entonces presidente Carlos Salinas una oportunidad para institucionalizar y perpetuar sus reformas económicas; la aprobación internacional de su no del todo régimen democrático y finalmente México creía que el acuerdo le serviría de apalancamiento diplomático con el resto de países de Latinoamérica y por extensión con el Tercer Mundo (Smith, 2000:260).

³⁷⁴ Para otros autores, las condiciones de precariedad económica en la que se vio envuelta Latinoamérica como consecuencia de la crisis de la deuda, más los problemas políticos de algunas subregiones, como la Andina, frente a las dificultades generadas por el narcotráfico y la guerrilla o el estado de deterioro en que quedó América Central después de una década de violencia canalizada en el llamado conflicto centroamericano, fueron las bases donde se cimentó aun más la dependencia de la región frente a Estados Unidos. Esta situación es la que conduce a los distintos gobiernos a aceptar la agenda ofrecida por Washington y a la vez, a abrazar en las postrimerías del siglo XX una propuesta de panamericanismo que había sido rechazada a fines del siglo XIX (Busso, 2002:148). De hecho tal como lo expresa Peter H. Smith (2000), los líderes latinoamericanos pensaron en cuatro caminos: el primero, emprender programas unilaterales de liberalización, más o menos acordes al consenso de Washington y fortalecer los lazos comerciales y financieros con las principales centros de poder mundial, fue el caso logrado con éxito de Chile; el segundo, encontrar el camino para unirse al Norte, y más específicamente a Estados Unidos; esta estrategia sonaba atractiva en la medida en que aseguraba la integración con las grandes economías del mundo, en la que México tenía de lejos la mejor posición y a la que se sumaron Argentina, Colombia, Costa Rica y también Chile; la tercera alternativa fue emprender la integración regional o subregional; en este caso se vieron vigorizados los viejos esquemas como la CARICOM –*The Central American Common Market*- y el Pacto Andino y se dio paso a nuevos como el Mercosur. La última opción era, buscar alianzas extra-hemisféricas, en un intento por extender y consolidar las conexiones con el Norte; en diferentes grados estos socios eran la Unión Europea y la región de Asia-Pacífico, especialmente Japón, a ella se unieron también México, Chile y los miembros del Mercosur-.

A Clinton le correspondió continuar con esta agenda propuesta por su antecesor³⁷⁵. En su primera presidencia, el contenido de las relaciones interamericanas involucró temas con énfasis en lo cooperativo: comercio regional, defensa de la democracia³⁷⁶ y protección de los Derechos Humanos³⁷⁷; aunque no se pudieron desalentar las cuestiones de la llamada “agenda negativa” – inmigración, tráfico ilícito de drogas y armas, lavado de dinero, corrupción, etc.- reclamada por algunos actores domésticos estadounidenses; en este sentido es evidente como el perfil interméstico de la política externa de Estados Unidos, más tangible a partir de su segunda presidencia, impactó fuertemente las relaciones-interamericanas³⁷⁸; de hecho el principal *issue* doméstico que condujo las relaciones con el hemisferio fue el problema de las drogas³⁷⁹, vinculado miedos internos con amenazas externas; esto fue percibido por los líderes latinoamericanos como el relevo de las viejas preocupaciones de la guerra fría³⁸⁰.

³⁷⁵ Y en la que también cobró suma importancia la cuestión Haití. Inicialmente el retorno a la democracia en Haití se convirtió en un escollo difícil de superar para Clinton por el vaivén de sus posiciones sobre esta situación, el cuestionamiento que algunos sectores de la sociedad estadounidense hicieron sobre la utilización de fuerzas estadounidenses en tantas misiones internacionales y el agravamiento de las relaciones entre Washington y el derrocado presidente Jean Bertrand Aristide (Franco, 1994). Sin embargo, pronto Washington vio innecesario seguir manteniendo dictaduras derechistas, de manera que emprendió un liderazgo decisivo en Naciones Unidas y en la OEA para restaurar a Aristide en el poder; esto demostró que su verdadero interés era elevar la causa de la democracia en las Américas, más de lo que realmente se proponía lograr para Haití.

³⁷⁶ Un resultado positivo en este tema fue el avance de la democracia en Centroamérica.

³⁷⁷ Principalmente en los casos de Cuba, Haití, Perú, Venezuela y Guatemala.

³⁷⁸ Dentro de sus efectos tenemos, según Busso (2002:152): hace que la política externa de EE.UU., sea cada vez más intrincada y más difícil de comprender por otros actores internacionales; institucionaliza una tendencia preexistente como es el creciente peso de los actores no gubernamentales domésticos sobre la política exterior y por último complejiza el proceso de toma de decisiones, a la vez que dificulta la identificación de quienes son los actores que podrían tener intereses comunes con distintos estados latinoamericanos sobre temas puntuales de sus agendas externas.

³⁷⁹ La política anti-drogas del presidente Clinton estuvo reunida en su propuesta al Congreso titulada *National Drug Control Strategy*. Allí se incluyeron algunas políticas que difieren levemente de las impulsadas por las administraciones anteriores, en las que se les dio mayor énfasis en la reducción de la demanda de drogas mediante la prevención, el tratamiento y educación, sin que esto implicara un abandono de la estrategia de reducción de la oferta. La segunda política antinarcóticos de este presidente tuvo el potencial de afectar negativamente las relaciones de los Estados Unidos con los países andinos, en la medida en que consistió en llevar a cabo la interdicción de drogas en los países productores y abandonar paulatinamente la interdicción en tránsito hacia los Estados Unidos. El presupuesto para 1995 solicitado por la administración Clinton para cubrir los gastos de este rubro mantuvo una reducción de US \$94,3 millones con relación a 1994, lo cual implica que Estados Unidos buscaba trasladar aún más la responsabilidad de detener el tráfico en la fuente a los países productores (Franco, 1994). Esto fue revertido posteriormente, con la aprobación del paquete de ayuda para el Plan Colombia en el que la administración Clinton asistió inicialmente al gobierno colombiano con alrededor de US\$ 1,300,000 millones y 500 miembros de personal militar para entrenamiento de las fuerzas locales; además, 500 civiles fueron enviados para apoyar las actividades de eliminación de los cultivos de coca (Esta ayuda fue adicional a los US\$330,000,000 millones de ayuda militar previamente entregados a Colombia). En 2000 el Congreso de EE.UU. aprobó en julio, un suplemento de emergencia para los años fiscales 2000-2001 de US\$1,32 billones de los cuales US\$862,3 millones se destinarían a Colombia y el resto a los países vecinos (principalmente Perú, Bolivia y Ecuador) y a las operaciones de las agencias antidrogas de Estados Unidos en la región. De los US\$ 862,3 millones asignados a Colombia, US\$ 521,2 millones serían para las fuerzas armadas, US\$123,1 millones para la policía, y el resto (US\$ 218 millones) para la promoción del desarrollo económico, la asistencia a las personas desplazadas, la implementación de reformas judiciales, y la ejecución y promoción de los Derechos Humanos.

En Latinoamérica el manejo del problema de las drogas produjo resultados adversos; pese al interés colectivo por erradicarlo, Estados Unidos no aprovechó la oportunidad para darle un acercamiento cooperativo y la ayuda fue utilizada como un instrumento para implantar un nuevo paternalismo (Pastor, 2001); los constantes requerimientos del Departamento de Estado estadounidense a cada gobierno de la región con vista a mantener los beneficios, crearon un demandante proceso que en lugar de construir relaciones más maduras, terminó reavivando los viejos demonios de la contienda bipolar; este fue el caso de Colombia, que en 1996 y 1997 fue desertificada por el gobierno estadounidense por su “débil” compromiso y cooperación en la lucha contra el narcotráfico; hecho que no solo comprometió su imagen internacional, sino que ayudó a agravar su crisis de gobernabilidad.

Sin duda la predisposición de Estados Unidos, principalmente en la segunda presidencia de Clinton, por el manejo unilateral de los asuntos transnacionales en el hemisferio, causó además de cierto malestar en el vecindario consecuencias sumamente perjudiciales para el avance de una verdadera asociación. Entre tanto, en la agenda por decirlo de algún modo “positiva”, Washington no pudo ejercer el liderazgo que se esperaba³⁸¹; en cambio, continuó persiguiendo una agenda política transnacional contra lo que se consideraban las “nuevas amenazas”, mientras que Latinoamérica lidiaba con las

Estas partidas convirtieron a Colombia en el tercer mayor receptor de ayuda de los Estados Unidos. Disponible en www.ciponline.org/colombia/aid/aidsumm.htm.

³⁸⁰ *Nothing, however, is more likely to produce an open clash between the United States and Latin America than Washington's growing military assistance to Colombia. That assistance is part of Plan Colombia, Bogotá's multibillion-dollar, multiyear strategy to retake control of the country from left-wing guerrillas, right-wing vigilantes, and drug criminals. Every Latin American government recognizes the depth of Colombia's problems and its need for outside support. Yet U.S. aid, which will reach \$1.6 billion over the next two years, has provoked wide opposition in the region. Colombia's neighbors also fear that a widening war will spill over the country's borders, spreading the violence and criminality that have plagued Colombia for so long. Latin American countries also recall earlier U.S. interventions in the region, particularly in Central America in the 1980s, and worry about the impact of a U.S. military presence in South America -- where the United States has never sent its soldiers. These countries lack confidence that Washington will be able to keep its intervention limited and avoid becoming more deeply engaged and reliant on military force, leading to a Vietnam-style quagmire* (Hakim, 2001: 25). Surgía también el riesgo de que la preservación del margen de maniobra de las políticas sudamericanas se viera afectada por la ampliación de la presencia militar estadounidense en América del Sur, en función de sus vínculos con Colombia (Hirst, 2011).

³⁸¹ *In his second inaugural address, Clinton spoke of building bridges to the twenty-first century, but he spent most of his second term protecting his back, fighting personal battles at home and ancient struggles abroad...he was compelled to cope with the crises in former Yugoslavia, Russia, and China, three countries trying to locate the exit from the Cold War, Latin America was largely shunted aside, and the promise of the Free Trade Area of the Americas went unfilled* (Pastor, 2001:121).

dificultades económicas y las reformas al régimen democrático, demostrando una vez más el triunfo de las cuestiones conflictivas por sobre las cooperativas³⁸² (Pastor, 2001).

Lo que podemos observar es que en general la política exterior de EE.UU. hacia América Latina durante la presidencia de Bill Clinton no tuvo mucha fuerza y dirección, y que las relaciones inter-americanas estuvieron llenas de altibajos, combinando momentos cooperativos y conflictivos, en parte motivados por consideraciones de orden doméstico³⁸³, y en otra, por la ausencia de coherentes y reconocidas reglas de juego en el escenario internacional; aunque de conjunto la incuestionable hegemonía de Estados Unidos y sus grandes diferencias de poder con América Latina fueron evidentes y continuaron marcando el rumbo de las relaciones.

Con la llegada a la Casa Blanca del cuadragésimo tercer presidente de EE.UU. George W. Bush y por supuesto, de su grupo de asesores, pero más precisamente a partir de los atentados terroristas, las relaciones entre Estados Unidos y América Latina comenzaron a deteriorarse considerablemente, tomando un nuevo rumbo. Sin duda el 11s cambió todo; cambió la conducción de la política mundial, de la política doméstica de EE.UU. y de su manejo de los asuntos externos, así como el centro de sus prioridades -centro y sur de Asia y el Medio Oriente- marcando el regreso al escenario internacional de las cuestiones geopolíticas: todas y cada una de las decisiones serían interpretadas dentro del contexto de la guerra contra el terror³⁸⁴. Cuando George W. Bush asumió el poder aumentaron las expectativas

³⁸² Un indicador importante es la reducción de la ayuda. Las apropiaciones presupuestarias para ayuda exterior son un indicador efectivo de la importancia relativa que tienen las diversas regiones del mundo dentro de los planes de política exterior de los Estados Unidos. De acuerdo con este indicador, América Latina nunca ha tenido la importancia que ha tenido Egipto e Israel, pero tampoco se ha considerado tan distante como la mayoría de países africanos. La administración Clinton no da la importancia que dio a América Latina el presidente Reagan, salvando las diferencias de contextos. A finales de la década de los ochenta, el Congreso fijó el total de ayuda exterior norteamericana al mundo en aproximadamente US \$15 mil millones anuales; para 1994 este rubro disminuyó a menos de US \$10 mil millones. Esta reducción la hizo el Congreso estadounidense para responder a las necesidades domésticas del pueblo norteamericano. América Latina se vio afectada por estos recortes. La ayuda exterior adjudicada por el Congreso en 1993 fue de US \$1.271 millones (11% del total) y para 1994 esta cifra había disminuido a US \$678 millones (7% del total) (Franco, 1994).

³⁸³ *Domestic constituencies came to have conspicuous impacts on U.S. foreign policy: the business community promoted free trade, environmentalists pushed for biological diversity, a disparate coalition supported a sometimes hysterical crusade against illicit drugs, nativists joined and equally hysterical crusade against undocumented immigration* (Smith, 2000:355).

³⁸⁴ Según Maira (2008:84) en esta tercera etapa de los vínculos hemisféricos *-post 11s-*, Estados Unidos restableció la distinción entre una “América Latina del Norte” y una “América Latina del Sur”, separadas por el Canal de Panamá; sólo que esta vez el criterio se estableció en función de la distinta magnitud de los riesgos que, en el Departamento de Estado y en el Consejo de Seguridad Nacional, se cree que existen entre ambos espacios. La consecuencia es que, al igual que en los tiempos en que Estados Unidos era una importante potencia regional y sólo comenzaba a desempeñarse como un actor

gracias a su anuncio de que haría de la relación con América Latina en general y con México en particular, una prioridad³⁸⁵. En principio los temas que preocuparon a su administración y que incluso fueron parte de su campaña electoral, fueron los lazos con México³⁸⁶, la creación de un área de libre comercio continental³⁸⁷ y la continuidad del aislamiento cubano; así como el autoabastecimiento energético en el hemisferio, vía área de libre comercio; el seguimiento a la política de Hugo Chávez en Venezuela; la reevaluación de la política hacia Haití; y la continuidad del Plan Colombia³⁸⁸ (Busso, 2002:156); él mantuvo su promesa durante siete meses y medio hasta que los atentados terroristas eclipsaron sus preocupaciones y aspiraciones iniciales; después lógicamente Washington concentró todas sus energías y su atención en principio en Al Qaeda e Irak, más tarde en extender su lucha contra el terrorismo de manera global. A partir de entonces, Latinoamérica descendió en su lista de prioridades; Washington comenzó a conducir con mano dura y con un enfoque unilateral sus relaciones con los países de la región³⁸⁹, que en ese momento se limitaban al desarrollo de su guerra contra el

global —a principios del siglo XX—, se recurre otra vez a la idea de un “perímetro geopolítico”, esta vez para defenderse de algunas asociaciones que considera amenazantes para el núcleo central de su seguridad interna: el quehacer creciente de los cárteles del narcotráfico mexicano, las peligrosas actividades de las maras centroamericanas que cuentan con caminos propios de conexión entre El Salvador, Honduras y Guatemala con el sur de Estados Unidos, principalmente California, y, también, el riesgo de una situación de crisis en países caribeños como Haití o Cuba, que pudieran originar oleadas migratorias de gran magnitud con destino a La Florida o a los estados del Golfo de México. Muy distinta es la percepción de lo que ocurre en el extenso territorio de América del Sur, donde hay una sola situación equivalente a las ya descritas: la que se plantea en Colombia, con las actividades entrecruzadas de las viejas guerrillas —las FARC y el ELN—, con las todavía significativas operaciones del narcotráfico que, según los tomadores de decisiones de Washington, podrían, en cualquier momento, establecer una alianza catastrófica con al Qaeda u otros grupos musulmanes radicales. Esto es lo que ha llevado a más de un analista en Estados Unidos a sugerir que, por una ficción útil para el proceso de toma de decisiones, se incluya a Colombia en el bloque de países de la “América Latina del Norte” y se reserve un trato menos prioritario en el espacio sudamericano a los otros once Estados del subcontinente. Naturalmente, la prioridad estadounidense en la parte baja del hemisferio se ha visto muy disminuida y ésta es, quizá, el área en la que con mayor propiedad se puede hablar de una “no política” de Estados Unidos, así como de un considerable abandono de su actividad diplomática. También se percibe una reducción del interés estadounidense por tener una política sistemática con los países de América del Sur, pero esto normalmente no es materia de recriminaciones o críticas. Se considera que una relación pragmática con el gobierno de Estados Unidos es una buena manera de proteger los intereses nacionales más profundos de cada uno de estos países.

³⁸⁵ *The White House hailed the region's progress toward democracy and market economics and set out to complete the ongoing negotiations for a hemisphere-wide free-trade pact, build broader economic partnerships, and resolve such chronic problems as immigration and drug trafficking. The administration was confident that it could reinvigorate relations with the region's two largest and most influential countries, Brazil and Mexico. In particular, it saw the newly installed government of President Vicente Fox, whose election ended 70 years of one-party rule in Mexico, as a special opportunity to reshape and deepen the relationship* (Hakim, 2006:33).

³⁸⁶ Hasta el punto de llegarse a considerar que las relaciones con la región sería reducidas y sometidas a la lógica de las relaciones americano-mexicanas (Busso, 2002:156).

³⁸⁷ Con la consiguiente búsqueda de aprobación por el Congreso de la “*Trade Promotion Authority*” (anteriormente llamada legislación rápida o *fast track*) (Busso, 2002:156).

³⁸⁸ Y de ser necesario la ampliación de la asistencia económica sumada a la búsqueda de apoyo de otros países de la región para que Colombia enfrentara a las guerrillas, a las narco-mafias y a los grupos paramilitares (Busso, 2002:156).

³⁸⁹ Debido a su enfoque implacable en Irak y en el terrorismo, Bush se ha vuelto más impopular en América Latina que cualquier otro presidente de los EE.UU. en los últimos tiempos. Esto resulta más paradójico porque Bush ha sido, de hecho,

terrorismo³⁹⁰, securitizando la agenda hemisférica³⁹¹, y tratando de obligar a los gobiernos a aprobar la invasión a Irak y a asegurar la exención de los soldados estadounidenses en la jurisdicción de la Corte Penal Internacional; esto demostró, sin duda, su escaso interés por abdicar en su reivindicación histórica de liderazgo y preeminencia en su «patio trasero» (Roett, 2011). Entre tanto y luego del rechazo de los líderes latinoamericanos a la propuesta de invadir Irak, otros temas comenzaron a ganar importancia; el problema migratorio³⁹² y las negociaciones comerciales volvieron a tener un fuerte impacto en Washington³⁹³, al igual que la influencia de la incipiente ambición de Venezuela por ser un jugador global, la incertidumbre acerca de la transición en Cuba y el crecimiento de la presencia de China en la región; estos últimos fueron interpretados como una intromisión a su tradicional esfera de influencia (Roett, 2006); en conjunto, fue evidente una vez más que el manejo de los asuntos hacia América Latina está muy dirigido a atender las situaciones especialmente preocupantes o urgentes.

menos intervencionista y menos agresivo hacia América Latina que cualquier otro presidente de los EE.UU. (Castañeda, 2008).

³⁹⁰ Después del 11 de septiembre, la guerra contra el terrorismo sustituyó la guerra contra las drogas, que durante la década del 90 constituyó el mayor *issue* de su política. Sin embargo, de acuerdo con la *National Drug Control Strategy* de 2006, la interrupción entre producción y transporte de sustancias ilícitas contribuye a la guerra global contra el terrorismo, porque rompe los vínculos entre traficantes y organizaciones terroristas en países como Afganistán y Colombia, de entre otros. Dentro de la región, la política estadounidense contra las drogas concentró su atención en tres países Colombia, México y Venezuela; y fue justamente en Colombia y gracias al apoyo de la administración Uribe a la invasión a Irak, en donde efectivamente se extendió la guerra contra el terrorismo (Smith, 2008:328).

³⁹¹ A partir de entonces comenzó a observarse un variado patrón de vínculos bilaterales entre los países sudamericanos y Estados Unidos. Parecían surgir tres modelos: a) el alineamiento con tutela, como se daba en Colombia; b) la confrontación con «villanización», como ocurría en Venezuela; y c) la afirmación con sentido de oportunidad, como se observó en el caso de Brasil. En los tres casos, es posible notar un modelo de relación construido mediante una agenda positiva, negativa o neutra y con un sentido funcional a los intereses regionales o internacionales de cada país. En el primer caso, la adhesión colombiana a la lucha contra el terrorismo asociada al combate contra el narcotráfico desde 2001 fortaleció aún más los vínculos bilaterales sellados a partir de la exitosa negociación del Plan Colombia. Exigencias rechazadas por otros países sudamericanos, como la de un acuerdo específico que eximiera a ciudadanos estadounidenses basados en su territorio de los procedimientos judiciales de la Corte Penal Internacional, ilustraron la disposición del Estado colombiano a ceder soberanía a cambio de recibir asistencia militar (Hirst, 2011:38).

³⁹² Sin embargo, México no logró los resultados esperados con la reforma migratoria, que entre otros, llevó a la reconstrucción del muro en la frontera; una vez más EE.UU. siguió el camino unilateral y las oportunidades para lograr una asociación amistosa y cooperativa fue desperdiciada, dejando a las autoridades mexicanas con el lastre de hacer frente a la ruina de sus, una vez más, altas expectativas.

³⁹³ *The war on terror imbued the process of regional economic integration with a compelling geopolitical rationale. FTAA came to be seen as a key element in U.S. national security. Binding Latin America's economies to the United States would bind their politics as well, and free trade would be the key to that connection. As the 2002 U.S.S National Security Strategy proclaimed "free trade is true freedom"* (Smith, 2008:325). Sin embargo, tal como lo expresa Monica Hirst (2011:40) la paralización progresiva de las negociaciones en torno del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) derivó en una agenda fragmentada de entendimientos subregionales y comenzaron a tomar importancia las negociaciones bilaterales de tratados de libre comercio, entre los que se destacaron los acuerdos alcanzados con Chile, Perú y el área centroamericana.

En el discurso inaugural de su segundo mandato, y en buena parte para continuar justificando su invasión a Irak, luego del fracaso en la búsqueda por *WMDs*, el presidente Bush lanzó como defensa contra el terrorismo, su gran cruzada wilsoniana para extender la libertad y la democracia alrededor del mundo. Irónicamente, como lo expresa Peter Smith (2008:332) “*democracy in Latin America could send a Trojan horse to the United States*”. La presunción cardinal que los líderes estadounidenses han sostenido por largo tiempo, de que los regímenes democráticos, serían, por definición, aliados de Estados Unidos comenzó a ser desafiada en su patio trasero. Esta hipótesis encontró un fuerte soporte en lo que se conoce como *the pink wave* o *the pink tide*³⁹⁴ de líderes que fueron surgiendo en la región. *The pink tide* sirvió, según Smith (2008) para enviar a Washington un cumulo de importantes mensajes: primero, que el gran y profundo margen del sentimiento anti-estadounidense mostró que EE.UU. estaba perdiendo virtualmente todo su “*soft power*”; segundo, también hizo bastante claro que los líderes democráticamente elegidos no necesariamente se convertirían en aliados de Estados Unidos; y por último, reflejó la profunda división política en Latinoamérica –entre la izquierda y la derecha, como entre líderes de alto perfil como Hugo Chávez en Venezuela y Álvaro Uribe en Colombia-. Así fue como, dentro de este contexto, Latinoamérica se fue alejando cada vez más de Washington y aunque Bush intentó en este segundo mandato tener un enfoque más conciliador, (por ejemplo, cultivando una relación personal con el presidente Lula y promoviendo en su visita en marzo de 2007 a Brasil, Colombia, Uruguay, Guatemala y México, una agenda bilateral positiva, enfocada en el comercio, el desarrollo económico y la energía) ya no sigue al unísono el liderazgo de Estados Unidos: *it was too little, too late*³⁹⁵. El resultado fue bastante peligroso para Estados Unidos, sin duda, estas tendencias amenazaron con socavar su posición en el escenario internacional, en tanto que comenzó a percibirse como incapaz de controlar su propio “patio trasero”³⁹⁶.

³⁹⁴ *What came to be known as the “pink tide” did not sweep ashore as an organized movement. It was an upsurge of popular will, a spontaneous expression of discontent by disenchanted segments of Latin American society. Its leaders did not always get along with one another. It lacked a clear cut ideology. Some observers interpreted the pink tide as a swelling of the political “left” (but in diluted form, hence the label “pink” instead of the more radical “red”). Others disparaged it as a form of “populism”. Hardly anyone bothered to define terms with care (Smith, 2008:324).*

³⁹⁵ Aunque las relaciones de EE.UU. con América Latina se encuentran en un punto bajo y las perspectivas de mejora en el corto plazo no son buenas, algunas relaciones bilaterales son muy fuertes. Washington ha mantenido una relación extraordinariamente productiva con Colombia en los últimos años, al igual que con Chile.

³⁹⁶ Autores como Joseph Nye o Stanley Hoffmann, que en el pasado raramente mencionaban a la región, subrayaron el desdén del gobierno de George W. Bush hacia el área como una señal de la pérdida del rumbo de la política externa de Estados Unidos luego del 11 de septiembre; se indicó la «insubordinación» de los gobiernos de América Latina, y particularmente de América del Sur, como la señal de una crisis de liderazgo que reveló el mal uso de recursos de poder en nombre de prioridades estratégicas equivocadas (Hirst, 2001:31).

En suma, una de las principales, sino la principal, característica de la conducción de los asuntos hacia Latinoamérica en EE.UU. con posterioridad al 11s, fue la inatención; luego de anunciar su intención de construir unas relaciones interamericanas armoniosas, George W. Bush le dio la espalda a la región cuando comenzó a ganar terreno su guerra contra el terrorismo; en pocas palabras, Latinoamérica no era lo suficientemente importante o peligroso para atraer la atención de la Casa Blanca; y mientras que la Administración Bush demostró su ignorancia de la historia y su completa falta de imaginación, América Latina fue capaz de aprovechar nuevas oportunidades para ampliar su margen de maniobra (Smith, 2008).

Lo único claro hoy en día, y a pesar de las expectativas de mejora en las relaciones hemisféricas tras la llegada a la Casa Blanca de Barack Obama³⁹⁷, es que por el momento EE.UU. y América Latina, con contadas excepciones (Colombia), no tienen ningún interés en seguir un camino juntos. Ambos se han demostrado mutuamente como socios poco confiables; desde el punto de vista de Washington, la cultura de resentimiento³⁹⁸, la deficiencia en el cumplimiento de las necesidades humanas y la

³⁹⁷ Si bien los primeros discursos de Obama hacia América Latina y El Caribe (Trinidad y Tobago, 2009), endilgan por un nuevo rumbo, este intento está aún a medio camino. Los discursos acerca de la construcción de una nueva relación, “*New Partnership*”, como el mismo presidente lo señaló en Trinidad: “*An equal Partnership... no senior partner and junior partner... to launch a new chapter of engagement*” distan, por el momento, de la realidad y persiste un estilo que colecciona programas menores, de escasa trascendencia. Hoy, la “ayuda” a la región es menguada y se torna casi irrelevante para buena parte de los países, especialmente en América del Sur (Bitar, 2011:1); además, como lo expresó Sergio Bitar (2011:2) de Diálogo Interamericano: “hacia América Latina, parece predominar un discurso algo paternalista, que atiende a los problemas de América Latina, sin hacer mención a los de EE.UU. No se comparte una visión global a partir de la cual concebir una agenda común”; agenda que la Secretaria de Estado, Hillary Clinton, lanzó en la Asamblea General de la OEA en Lima (junio de 2010), y que definió como “los cuatro pilares de nuestra visión para las Américas”: instituciones eficaces y responsables de la gobernabilidad democrática; seguridad física de nuestros ciudadanos; energía limpia y renovable, para afrontar el cambio climático y las amenazas ecológicas, y el establecimiento y la práctica de la igualdad. En la práctica, lo que puede percibirse es una especie de relajamiento en las relaciones de EE.UU. con el resto de países de la región, en razón a las preocupaciones internas y a que las prioridades siguen puestas en Oriente Medio; mientras que el cambio se observa, casi que exclusivamente, en el desarrollo de la agenda, la cual busca atender problemáticas actuales, como lo son el cambio climático y la desigualdad, temas casi olvidados en las administraciones anteriores.

³⁹⁸ Que consiste según, Gabriel Marcella (2007: 6), en: *A new specter haunts the world, that is, a powerful culture of resentment, a rage against the prevailing system brought on by social exclusion and persistent poverty. It takes on forms both political and criminal, running the gamut from authoritarian populism to extremist Islamist doctrines. Its appeal and its effects are magnified by globalization and modern communications. In Latin America, it favors short circuiting the rules of the democratic game through direct action against private property and the institutions of public order. The transnational culture of resentment is reshaping international security, creating alliances of opportunity between state and nonstate actors that cross borders. Much like revolutionaries and terrorists of the past, its members are motivated out of a profound sense of victimization by what they believe to be injustices perpetrated by some combination of capitalism, bad government associated with democracy, Western materialism, and modernity, and by the pervasiveness of American power, wealth, and influence. The sense of victimization needs an agent to make it politically powerful. In Latin America, that agent is authoritarian populism, which is always latent in the political culture of the region. The political strategy of Presidents*

penetración del fenómeno de la corrupción en las instituciones del estado y en la sociedad en los países latinoamericanos les resta confianza a la hora de establecer relaciones estratégicas; por su parte, EE.UU. tampoco ha demostrado su interés por reanimar y fortalecer los lazos con los países del sur del hemisferio, más evidente por su completa desconexión con la región y que con la excepción de su fuerte compromiso con Colombia, se aceleró después del 11s (Marcella, 2007).

Para finalizar, nos gustaría rescatar ciertos principios que según Marcella (2007:8) aunque no están escritos, describen desde el punto de vista de Washington la dinámica de la interacción actual de EE.UU. con sus vecinos de la región; según él: 1) aunque los países de América Latina han aumentado su participación en los asuntos mundiales, sus estrategias ambiciosas son escasamente viables sin el liderazgo o apoyo de EE.UU. 2) cuando Estados Unidos concentra su atención en la región, esta atención es más intensa cuando está en juego su seguridad. 3) lamentablemente lo que es más significativo para Estados Unidos no lo es, a menudo, para América Latina; por ejemplo mientras que EE.UU. tiende a definir su seguridad en términos militares, los estados latinoamericanos lo hace en términos de desarrollo económico. 4) los periodos de intensa participación de EE.UU. son, por lo general, seguidos por periodos de pasividad relativa; esto es usualmente percibido en América Latina como una retirada (pese al crecimiento sostenido de los vínculos comerciales entre los dos). Por ultimo, América Latina es la única región del mundo que puede, literalmente, transformar la sociedad estadounidense; esto es evidente por la creciente población latinoamericana en Estados Unidos, con los consiguiente efectos económicos, políticos y culturales que esto conlleva (Marcella, 2007:43). Nosotros añadiríamos uno más, como sucede desde el siglo XIX, Washington siempre ha tenido el temor a que un poder extra- hemisférico pueda alejar estratégicamente a Latinoamérica como aliado y amigo de EE.UU.; sin embargo hoy, este desafío a su seguridad más que ideológico, militar o externo, es desde el punto de vista de Washington, interno; el resquebrajamiento de la democracia, y la peligrosa mezcla de pobreza, crimen, corrupción, y resentimiento están causando heridas profundas en el orden sociopolítico de la región y están provocando un fuerte sentimiento antiestadounidense³⁹⁹. En

Hugo Chávez in Venezuela, Néstor Kirchner in Argentina, Evo Morales in Bolivia, and to a lesser degree Rafael Correa in Ecuador, epitomize this tendency.

³⁹⁹ *The principal security concerns in the hemisphere are transnational in nature, such as drug trafficking, organized crime, money laundering, illegal immigration, and terrorism. In addition, our hemisphere is leading the way in recognizing the dangers to democracy produced by corruption and rule of law issues. These threats, especially narcotics, produce adverse social effects that undermine the sovereignty, democracy and national security of nations in the hemisphere* (SSN, 1998).

estos términos y particularmente por el peligro que representa para la estabilidad, Colombia se ha convertido en uno de los problemas de seguridad más apremiantes de su agenda hemisférica.

3. A modo de cierre.

Para Peter Smith (2008:404) la dinámica de las relaciones entre EE.UU. y América Latina, refleja las alteraciones en las reglas de juego internacionales dentro de cada periodo histórico⁴⁰⁰. Dentro de este contexto, las variaciones de la política exterior estadounidense hacia Latinoamérica fueron el resultado de la interacción de cuatro factores: la relativa importancia de América Latina *vis a vis* con otras regiones del mundo; las percepciones de rivalidad extra-hemisférica; la definición del interés nacional de EE.UU. y finalmente, la relación entre actores estatales y grupos sociales en el proceso decisorio; veamos la siguiente tabla que reúne, según él, las principales determinantes de la política externa de Estados Unidos hacia la región:

Tabla 4. Determinantes de la política externa de Estados Unidos hacia Latinoamérica.

Determinante	Era Imperial	Guerra fría	Década de la incertidumbre	Guerra contra el terrorismo
Importancia de América Latina	Creciendo hacia alta	Alta	Ambigua	Baja
Rivales extra-hemisféricos	Potencias europeas	Unión Soviética	-	Movimientos terroristas
Objetivos principales	Esferas de influencia	Anticomunismo	Económicos	Seguridad Nacional
Actores	gubernamentales + sector privado	sólo gubernamentales	gubernamentales + grupos de interés	Sólo gubernamentales
Estrategia general	Incorporación territorial, comercial	Inserción política	Integración económica	Acción militar

Fuente: Smith (2008:404).

⁴⁰⁰ Estas transformaciones son la respuesta al cambio de tres factores: la distribución del poder, la naturaleza de los recursos de poder y los objetivos de la política internacional; veamos la siguiente tabla que simplifica su explicación:

Tabla 3. Reglas de juego internacionales dentro de cada periodo histórico.

Factor	Era imperial 1790-1930s	Guerra fría 1940-1980s	Década de la incertidumbre 1990-2001	Guerra contra el terrorismo 2001-
Distribución de poder	Multipolar	Bipolar	Unipolar/multipolar	Unipolar
Objetivos de política	Territoriales, comerciales.	Geopolíticos, ideológicos	Económicos, sociales	Geopolíticos, militares
Reglas de juego	Balance de poder	Contienda global	Indeterminados	Primacía de EE.UU.

Fuente: Smith (2008:399).

Para nosotros, la evolución de las relaciones interamericanas revela patrones de continuidad, consistencia y cambio en sus diferentes periodos históricos. Esto evidencia que la dinámica de las relaciones hemisféricas no han sido producto ni de la fantasía, el azar o producto de un accidente de la historia, como tampoco el resultado del capricho individual o de la idiosincrasia personal de sus líderes; más bien ellas responden a la interacción de intereses nacionales y regionales dentro de un contexto internacional cambiante (Smith, 2000:2); como factor de continuidad, vemos la tendencia de EE.UU., sobre todo en la posguerra fría, por establecer relaciones diferenciales en el hemisferio y por preferir enfoques bilaterales, que chocan con la idea de una única política; en este sentido los países que representan la primera periférica y por los que Estados Unidos tiene una creciente atracción y un alto interés son en un primer círculo México y Colombia (narcotráfico, libre comercio) y en otro Cuba y Venezuela (falta de subordinación y cierta capacidad de resistencia). En una segunda periferia están aquellos países que pese a su menor cercanía, representan un creciente interés y tienen una menor capacidad de amenazar al centro; en un extremo Ecuador y Bolivia (resistencia) y en otro Perú (narcotráfico, libre comercio); en el último lugar se encuentra la tercera periferia y que corresponde a los países del cono sur (Chile, Argentina, Uruguay, Paraguay) que con excepción de Brasil representan un bajo interés para Washington (comercio, energía, misiones de paz, narcotráfico).

Como factor de cambio hemos podido observar la diferencia en el peso relativo de las motivaciones económicas y geopolíticas; por ejemplo durante el siglo XIX y la primera parte del XX las consideraciones económicas fueron más importantes; mientras que en el desarrollo de la guerra fría, las consideraciones políticas fueron superiores, y durante la posguerra vuelven las motivaciones económicas una vez más al primer plano. Sin embargo, esto demuestra a su vez un patrón de consistencia; por casi dos siglos, tres intereses determinaron el contenido de la política exterior de Estados Unidos hacia Latinoamérica: la necesidad de proteger su seguridad; el deseo de complacer las demandas de su política doméstica, y promover su desarrollo económico⁴⁰¹ (Shoultz, 1998). Pese a que cada generación de políticas ha cambiado con los tiempos y las circunstancias en definitiva estos tres intereses han permanecido siempre presentes.

⁴⁰¹ *Although U.S. policy toward Latin America has regularly been used to promote specific private economic interests, a focus on these interest leads us away from the central political issue of U.S. : a strong belief that the United States must have access to Latin America in order to maintain a strong economy, and that the condition of the economy determines the outcome of elections* (Shoultz, 1998:381).

Capítulo V.

La estrategia estadounidense hacia Colombia: el impacto del Plan Colombia.

“Quince años atrás, Colombia era tan solo una nota al pie en la política exterior estadounidense; hoy, este país se encuentra en el centro de la brújula del hemisferio, emergiendo no solo geográficamente, sino política y económicamente” (Charles, 2007)⁴⁰². Para entender la respuesta evolutiva de Estados Unidos en su relación con Colombia, es clave comprender la naturaleza del conflicto interno colombiano, en la medida en que en determinados periodos ha singularizado dicha relación dentro del conjunto del hemisferio. Por décadas Colombia ha recibido asistencia y ayuda estadounidense, inicialmente durante la guerra fría dentro de los pactos de asistencia militar de 1952 y más tarde, en la década del 60, cuando se convirtiera en un importante teatro para la ayuda militar y económica de EE.UU. Sin embargo, tanto el imperativo estratégico y el tipo de asistencia comenzaron a cambiar radicalmente con el inicio de la "guerra contra las drogas"⁴⁰³, seguido poco después por la intensificación de los problemas de seguridad en Colombia. El asunto que guió, casi que exclusivamente, esta “relación especial” por estas tres décadas y principalmente a partir de 1997-1998, cuando Colombia desplazó a Perú y a Bolivia como la mayor fuente de producción de coca, fue el tema del narcotráfico; desde que Estados Unidos lanzó su ofensiva para frenar el envío de drogas ilícitas a su territorio, principalmente de cocaína, su postura hacia Colombia empezó a ser predeterminada en gran parte por su política internacional antinarcóticos⁴⁰⁴. Desde aquel momento Washington y Bogotá

⁴⁰² Testimonio del ex-Subsecretario del *Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs -INL-* del Departamento de Estado, (2003-2005), en audiencia ante el Subcomité de Asuntos del Hemisferio Occidental, del Comité de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, el 24 de abril de 2007.

⁴⁰³ *In the 1970s, illegal shipments from Colombia to the United States were overwhelmingly marijuana, a signature drug of America's counterculture. The entrepreneurial traits of the Colombia narco-traffickers quickly led them from using small boats to using small aircraft which either dropped their loads on land or in offshore waters where boats from the United States could pick them up. In time, and despite concerns about becoming involved in law enforcement, the U.S. military assumed the task of intercepting these small aircraft and boats. In the 1980s, Colombian smugglers realized the greater profitability of cocaine. It was much lighter, smaller in volume, and it had a much higher street value than marijuana. In the late 1980s, experts from Southeast Asia taught Colombians how to cultivate the opium poppy, and Colombia also began to supply heroin to the U.S. market. Colombians controlled drug dealer networks along the U.S. eastern seaboard* (Frechette 2007).

⁴⁰⁴ *The mission of U.S. aid steadily expanded along with the amounts. During the late 1990s, the growing outlay of U.S. aid to Colombia's security forces remained restricted largely to Colombia's National Police, and limited chiefly to counter-narcotics missions – particularly aerial herbicide fumigation and interdiction efforts. Aid to the armed forces was only a sliver of the total package, and policymakers sought to avoid involvement in Colombia's bloody, complicated internal*

fueron sumando esfuerzos en el desarrollo de la agenda bilateral, principalmente en los asuntos de seguridad, y fueron consolidando una relación estrecha, que pese a ser evidentemente asimétrica, fue absolutamente consentida⁴⁰⁵, y en algunos casos beneficiosa para sus gobiernos y que sirvió además, para que Colombia llegara a ser considerada por Estados Unidos como uno de sus más cercanos aliados en la región.

1. Los antecedentes del Plan Colombia: la política exterior se viste de camuflado.

Luego de un corto periodo de tensiones entre Washington y Bogotá, en el que las relaciones bilaterales comenzaron a deteriorarse a raíz de las evidencias de que la campaña presidencial de Ernesto Samper (1994-1998) había recibido contribuciones financieras de un cartel de las drogas colombiano (el conocido proceso 8.000), hecho que además polarizó al país y perjudicó irremediablemente la legitimidad y credibilidad del gobierno Samper tanto en el terreno nacional como en el internacional, hasta el punto de que Colombia llegó a ser considerada entre los círculos de formuladores de política estadounidenses, así como en los medios de comunicación, como una "narcodemocracia" (Tickner, 2002), sobrevino, a comienzos de 1997, una etapa de normalización gradual a partir de que varios funcionarios estadounidenses empezaron a reconocer que Colombia había dado pasos decisivos en la guerra contra las drogas en 1996⁴⁰⁶, y gracias a la llegada de Andrés

conflict. With Plan Colombia, significant funding began to flow to Colombia's armed forces, despite strong human rights concerns. This aid, however, remained limited to counter-drug missions (WOLA, 2007:5).

⁴⁰⁵ Sin lugar a dudas, una de las características más constantes de las relaciones internacionales de Colombia es el estrecho vínculo mantenido con Estados Unidos. De acuerdo con Gerhard Drekonja (1983), la independencia de Panamá en 1903, el consecuente deterioro de las relaciones colombo-estadounidenses y los esfuerzos posteriores de Bogotá por normalizar sus lazos con Washington constituyeron el telón de fondo central en el cual evolucionó la relación bilateral (Tickner, 2000:2). Como resultado, desde principios del siglo XX, en particular después de la administración de Marco Fidel Suárez (1918-1922), la política exterior colombiana empezó a ser guiada por la doctrina *réspice polum*. En la práctica, este principio llevó al país a adoptar una posición pragmática de subordinación y alineamiento incondicional con Estados Unidos "en... reconocimiento de que Colombia se ubicaba en la esfera de influencia norteamericana" (Pardo y Tokatlian, 1989:81). Esta "relación especial" con Estados Unidos se evidenció en acciones específicas adoptadas a nivel internacional: Colombia fue, por ejemplo, la única nación latinoamericana que envió tropas a Corea en 1951, mientras que los patrones de votación en las organizaciones internacionales tales como la Organización de Estados Americanos y la Organización de las Naciones Unidas siguieron muy de cerca las de Estados Unidos, en particular durante la guerra fría (Cepeda y Pardo, 1989:33). A cambio de su lealtad, el país recibió cantidades significativas de asistencia económica por parte de Estados Unidos; en efecto, Colombia fue el segundo receptor, después de Brasil, de ayuda estadounidense entre 1949 y 1974 (Pardo y Tokatlian, 1989,:86). Además de estos incentivos económicos, la aplicación consistente de la doctrina *réspice polum* en las relaciones de Colombia con Estados Unidos se facilitaba por el consenso explícito que existía entre los dos partidos políticos principales (Liberal y Conservador) en lo concerniente a la política exterior colombiana, el cual se mantuvo virtualmente intacto hasta la elección de Ernesto Samper en 1994 (Tickner, 2000).

⁴⁰⁶ De hecho, durante 1996 la fumigación de cultivos de amapola casi dobló los niveles de 1995 y se intensificaron los esfuerzos de erradicación de cultivos de coca. A su vez, en febrero de 1997 se firmó un acuerdo marítimo antinarcóticos de

Pastrana (1998-2002) a la Casa de Nariño; tal como lo expresó Gabriel Marcella (2001:8): “Un giro decisivo en la política de EE.UU. comenzó cuando Pastrana asumió la presidencia en 1998. Después de haber hecho campaña con la promesa de poner fin a las tres décadas de guerra, declaró dramáticamente: ¡Por la paz arriesgo todo!”; de esta manera su elección fue considerada una oportunidad propicia para restablecer el tono de cooperación en la relación entre ambos países⁴⁰⁷, ya que además de que Estados Unidos necesitaba un aliado confiable, dada la magnitud de la crisis colombiana, existía una percepción generalizada de que su estrategia de mano dura había ejercido demasiada presión sobre el estado colombiano.

En octubre de 1998 el nuevo presidente colombiano viajó a Washington buscando financiación y apoyo diplomático para el proceso de paz que había comenzado con uno de los grupos guerrilleros del país, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC); en este viaje, Pastrana promocionó su proyecto para la paz, denominado "Plan Colombia", una especie de "Plan Marshall" de ayuda social y económica. Para entonces, aunque el apoyo de EE.UU. al proceso de paz estaba en su apogeo -ya había comenzado a discutirse acerca de la necesidad de un enfoque más "comprehensive", que tuviera en cuenta los múltiples factores involucrados en la crisis colombiana, tales como el conflicto armado, la debilidad de las instituciones, el paramilitarismo y las implicaciones sociales de la erradicación de cultivos (Youngers, 1998:4)-⁴⁰⁸; la asistencia y el contacto entre los EE.UU. y las fuerzas armadas colombianas estaban aumentando considerablemente⁴⁰⁹ (hecho que fue reforzado con el alza de los fondos para el programa de lucha contra el narcotráfico en Colombia en un 50 % más que en 1998, en el presupuesto fiscal presentado para el año 1999, y con una asignación de US\$173,1

largo plazo entre los dos países, mientras que el Congreso colombiano aprobó la legislación para incrementar las sentencias de prisión de los narcotraficantes confesos (Semana,1997:33)

⁴⁰⁷ *Bilaterally, Presidents Bill Clinton and Pastrana hit it off well. Pastrana visited Washington four times, and Clinton journeyed to Cartagena in August 2000 in order to launch Plan Colombia and reassure Colombians of bipartisan support. The presidential retinue included Democratic Senator Joseph Biden and Speaker of the House of Representatives Dennis Hastert. Biden reportedly advised Pastrana: “Mr. President, here are the most powerful men and women in the United States. We believe in you . . . but if there are no results all this good climate could evaporate”* (Marcella, 2001).

⁴⁰⁸ Así lo expresó el entonces asistente del Secretario de Estado para el Hemisferio, Peter Romero, el 24 de febrero de 1999: “...también estamos ampliando nuestra relación para incluir un mayor apoyo de EE.UU. al delicado proceso de paz de Colombia, a su difícil situación de Derechos Humanos, y a el desarrollo del comercio y la inversión”.

⁴⁰⁹ *Until the end of the 1990s, most of Washington’s support for Colombia’s security forces was directed toward the Colombian National Police, particularly its counter-narcotics unit. This began to change in late 1998 when the U.S. Secretary of Defense, William Cohen, and the Colombian Minister of Defense at the time, Rodrigo Lloreda, signed an agreement to formalize closer military cooperation. The accord created a Bilateral Working Group between both countries’ armed forces. It also inaugurated a new initiative: the creation of a 950-man counter-narcotics battalion in the Colombian Army, which was assembled and trained between April and December 1999* (Isacson y Vacius 2000:18).

millones, dentro del total de US\$255,6 millones del fondo de emergencia suplementario para la región (según cifras del Departamento de Estado, 2000) propuesto por el Congreso ese mismo año⁴¹⁰) y luego de que funcionarios estadounidenses elogiaron el plan planteado por Pastrana, todavía EE.UU. no estaba dispuesto a empujar un gran paquete de ayuda económica a Colombia, en un Congreso dominado por el partido Republicano, conocido por su hostilidad a la ayuda exterior⁴¹¹; al menos, inicialmente la Administración Clinton apoyó activamente los esfuerzos de Pastrana para conseguir las negociaciones en curso con la guerrilla⁴¹²; Rand Beers, asistente del Secretario de Estado para el Control Internacional de Narcóticos, en septiembre de 1999 señaló:

“El gobierno de Estados Unidos cree y apoya el proceso de paz no sólo porque es lo correcto, sino porque sería de gran beneficio para los intereses estadounidenses en Colombia. ... sin embargo, hemos dejado muy claro al gobierno de Pastrana que "la paz a cualquier precio" no es una política aceptable. ... hemos dejado claro a todas las partes, que el proceso de paz no debe interferir con la cooperación contra el narcotráfico, y que cualquier acuerdo debe permitir la expansión continua de todos los aspectos de esta cooperación, incluyendo la erradicación aérea”.

⁴¹⁰ El detalle de estas cifras no lo ofrece un informe de la Oficina de Asuntos Económicos y Empresariales del Departamento de Estado, publicado en marzo de 2000: *The U.S. Agency for International Development (USAID) office in Bogotá coordinates the provision of resources for development programs in Colombia. Its Operating Year Budget (OYB) for 1999 was \$18.3 million and the estimated OYB for 2000 is \$11 million. The USAID/Colombia current program portfolio totals approximately \$103 million. U.S. aid and assistance to the Colombian National Police and other counternarcotics programs is coordinated by the Narcotics Affairs Section (NAS) in Bogotá. Total narcotics related aid is programmed to amount approximately to \$300 million in 1999. U.S. military training assistance to the Colombian Army, Air Force and Navy totals \$1,590,000 for 1999. In 1999, the total operating budget for the Narcotics Affairs Section (NAS) of the U.S. Embassy in Bogotá was \$38 million, with the largest sums going to support CNP air operations (\$15.3 million) and the crop eradication program (\$7.7 million). The CNP air wing consists of 47 helicopters and 20 fixed wing aircraft. The USG-funded private contractor that manages the CNP's eradication program operates an additional 12 helicopters, 9 spray planes, two intelligence-gathering planes and several transport planes. In addition to this assistance, the USG provided \$96 million for the acquisition of six BlackHawk helicopters to enhance the CNP's counternarcotics capacity. The first three were delivered in November 1999 with the remaining three scheduled to arrive in the first quarter of 2000. The crews and technicians for these new helicopters were trained in the United States. The USG is also upgrading the CNP's Huey helicopter fleet. The first ten of 25 upgrades were performed in 1999 at a cost of \$1.4 million each* (International Narcotics Control Strategy Report, 1999).

⁴¹¹ El ambiente político fue contaminado por batallas intensas por el presupuesto y por actitudes partidarias, frustrando así todo intento de llegar a un acuerdo entre la administración Clinton y el Congreso para aprobar inmediatamente mayores recursos para Colombia. A pesar de las repetidas declaraciones, cuando fue testeado políticamente, el apoyo norteamericano al país más problemático del Hemisferio Occidental probó no ser una prioridad urgente de la política exterior (Shifter, 2000:99).

⁴¹² Este apoyo incluyó incluso, una reunión secreta en diciembre de 1998, entre Philip Chicola, Secretario Adjunto del Departamento de Estado para Asuntos Andinos, y el Comandante Raúl Reyes de las FARC; así mismo, el embajador de EE.UU. en Colombia, Curtis Kamman, asistió a las conversaciones de paz en enero de 1999, en las que se lanzó oficialmente la zona de despeje para el diálogo, en San Vicente del Caguán, al sur del país.

De esta manera, el presidente Pastrana⁴¹³, advirtiendo que el proceso de paz se estaba desvaneciendo ante las críticas de los republicanos por la reunión de Costa Rica y la falta de progreso en las conversaciones de las FARC con el gobierno, y que las propuestas de políticas con un mayor componente militar tendrían mayor aceptación⁴¹⁴, decidió lanzar a fines de 1999 un nuevo Plan Colombia, pero esta vez bajo la iniciativa de Washington⁴¹⁵, y con una visión distinta de la ayuda estadounidense, ya no anclada al proceso de paz, sino, al tema de las drogas⁴¹⁶. Este nuevo plan, hacía un llamado a inversiones por un total de US\$ 7,5 mil millones, de los que el gobierno colombiano aportaría US\$4 mil millones, mientras que un grupo de terceros países⁴¹⁷ y organizaciones internacionales suministrarían los restantes US\$ 3,5 mil millones; para entonces, ya la crisis colombiana se había convertido en el reto más apremiante que enfrentaba EE.UU. en el hemisferio; para analistas como Stephen Johnson (2000) de la *Heritage Foundation*, Colombia estaba *ad portas* de

⁴¹³ Con la ayuda de la prestigiosa firma *Akin Gump*, contratada para apalancar su aprobación.

⁴¹⁴ Pocos eventos son tan poderosos para movilizar los recursos políticos y burocráticos en los Estados Unidos como la muerte de sus ciudadanos. El secuestro y muerte presunta de tres misioneros norteamericanos en 1993, aparentemente a manos de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), ya pesaba fuertemente en la política de Estados Unidos hacia Colombia. El brutal asesinato de tres trabajadores norteamericanos por los Derechos Humanos en marzo de 1999, por el cual las FARC aceptaron responsabilidad, resultó ser un punto de inflexión. Los asesinatos limitaron efectivamente el rol norteamericano en cualquier esfuerzo de paz, ya que el incidente hizo políticamente imposible la realización de nuevos encuentros entre el Departamento de Estado y los representantes de las FARC (se habían iniciado en diciembre de 1998). Así mismo, los asesinatos despertaron gran preocupación en miembros claves del Congreso, como también lo hizo la muerte de 5 norteamericanos cuando su aeronave se estrelló en julio de ese mismo año, durante un vuelo antinarcóticos de reconocimiento en una misión de la Fuerza Aérea de EE.UU. (Shifter, 2000:102). Además, *As the FARC launched a nationwide offensive in July 1999, Barry McCaffrey, the Clinton Administration's "Drug Czar" (and a retired general who had headed the U.S. Southern Command), distributed a document among his administration counterparts outlining a plan for a drastic increase in military aid to Colombia. The document proposed a package of mostly military initiatives that would provide Colombia with more than \$1 billion — the first time such a sum had been contemplated. In August 1999, Under-Secretary of State Thomas Pickering paid a visit to Colombia. According to a Washington Post report of Pickering's visit, the official told Pastrana that "the U.S. will sharply increase aid if he develops a comprehensive plan to strengthen the military, halt the nation's economic free fall and fight drug trafficking"* (Isacson y Vacius, 2000:21).

⁴¹⁵ *A key factor driving the Clinton Administration's aid push was a September 1999 Democratic poll revealing a Republican edge on the drug-policy issue for the 2000 campaign. The poll, Newsweek's Michael Isikoff and Gregory Vistica reported in April, was commissioned by defense contractor Lockheed Martin, which will gain \$68 million from the aid package's inclusion of P-3 aircraft upgrades for the U.S. Customs Service* (Isacson y Vacius, 2000:25).

⁴¹⁶ Conforme a un examen detallado realizado por el investigador Juan Gabriel Tokatlian (2009), la idea (para decisores, analistas y observadores estadounidenses) de que Colombia estaba próxima al desfallecimiento fue muy poderosa y aglutinante para legitimar la aprobación del Plan Colombia. Según él, el país no era un “estado fallido” pero se lo presentaba, implícita y explícitamente, como si lo fuese y el Plan Colombia ayudaría a revertir esa condición alcanzada.

⁴¹⁷ *While Plan Colombia was presented in the United States as a key component of a counter narcotics strategy, it was presented in Europe as a means of furthering the peace negotiations and economic reconstruction. Participants at a Plan Colombia donors' conference in Madrid in July 2000 agreed to provide an additional \$619 million, mostly for social development projects. Spain was the largest donor, with a \$100 million pledge. Japan and Norway pledged \$70 million and \$20 million, respectively. The rest of the funds were pledged by international financial institutions. At a follow-up meeting in Bogotá in October 2000, representatives of the European Union agreed to contribute a total of \$332 million (including the Spanish contribution) toward social and institutional development* (Rabasa, y Chalk, 2001:89).

ser el primer “narco-estado” del mundo a tan sólo tres horas de Miami; en el mismo sentido se expresaron Michael Shifter y Vinaj Jawahar (2000) de *Inter-American Dialogue*: “Ningún otro país en Latinoamérica, fuera de México, demandará mayor atención para la política estadounidense que Colombia”. La prolongación de los problemas de Colombia y su potencial profundización representaban una amenaza para la estabilidad de toda la región. Para EE.UU., el problema de Colombia, iba mucho más allá de la cuestión de la oferta y la producción de drogas, también significaba un posible revés de los acontecimientos más importantes y positivos acontecidos en Centro y Sur América durante la década de los 90’s, que incluían la democratización, el crecimiento económico, vía mercados más libres, y la integración económica a través de acuerdos de libre comercio, que llevaría a una eventual Área de Libre Comercio de las Américas (Marcella, 2001).

Así entonces y en apoyo a la propuesta del presidente colombiano, el gobierno Clinton propuso ante el Congreso un paquete de alrededor de \$1,3 millones de dólares de ayuda a Colombia y a los países andinos; la gran mayoría de los recursos de este proyecto - cerca de \$1,03 mil millones de dólares – serían destinados a Colombia, de los que, alrededor del 80% (US\$800.8 millones) beneficiarían a sus fuerzas armadas y a la policía (Rabasa y Chalk, 2001:223); la intención de Washington era proporcionar un robusto y auto-sostenible esfuerzo regional antinarcóticos con el liderazgo de Colombia, que sirviera de modelo hacia el futuro⁴¹⁸. Inicialmente, en la Cámara de Representantes y en el Comité de Asignaciones del Senado, el paquete pasó por varios cambios durante el primer semestre de 2000; mientras tanto el presidente Clinton y su administración continuaban expresando su apoyo al Plan Colombia, y recalcando la importancia de la ayuda estadounidense para su ejecución; el mismo presidente el 2 de mayo manifestó:

“..no debemos quedarnos inmóviles y permitir que una democracia elegida por su pueblo, defendida con gran valor por las personas que han dado sus vidas, sea socavada y abrumada por los que literalmente están dispuestos a dividir al país por su propia agenda. Y no se equivoquen sobre esto; si la democracia más antigua de América del Sur puede ser

⁴¹⁸ Pese a las críticas acerca de la posibilidad de que un proceso fallido pudiera provocar una nueva escalada de la intervención militar de EE.UU., al estilo Vietnam. El Boston Globe publicó el 7/7/00: “*Vietnam all over again: the Colombia drug war*”... “*The Americanization of Colombia’s civil-drug war looks and smells like Vietnam all over again. Twenty-five years after Saigon fell like a rotting plum from the grasp of Uncle Sam and the corrupt and incompetent South Vietnamese regime, we’re trying the same dumb thing all over again.* Así también lo puso de manifiesto el investigador del Instituto de Estudios Estratégicos David Passage (2000:8): “*Twenty-five years after the end of the Vietnam War, the ghost of that war still haunts decision makers when it comes to making long-term commitments to situations that remotely resemble anything like our Indochina experience. That is the case with Colombia, which is embroiled in an internecine struggle with two guerrilla movements, bent on overthrowing the government, as well as with narcotraffickers and paramilitary forces*”.

derribada, también podrán serlo otras... los colombianos libran esta campaña no sólo para sí mismos, están luchando por todos nosotros - todos nosotros en esta sala y los cientos de millones de personas que representamos - y por nuestros hijos”.

Finalmente y luego de un corto debate⁴¹⁹, fueron aprobados por el Comité⁴²⁰ los fondos para la *Andean Counterdrug Initiative* (2000 2005)⁴²¹ por US\$1,32 mil millones, con el fin de adelantar

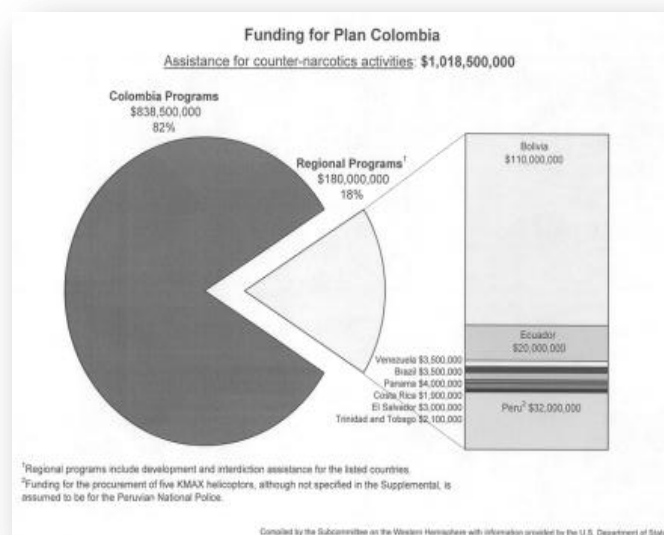
⁴¹⁹ De hecho en la Cámara de Representantes y en el Senado, tanto Demócratas como Republicanos, consideraban la aprobación del Plan Colombia como de máxima urgencia; esto ayudó a reforzar la percepción de que el país vivía una situación límite que exigía un apoyo decisivo de Washington (Garcia, 2001). *As a result, the aid package earned quick approval after a surprisingly superficial debate that left many questions unanswered. Most of the debate surrounded two proposed amendments to cut or limit the aid package. Sen. Paul Wellstone (D-Minnesota) proposed an amendment that would have eliminated the "push into southern Colombia" section of the aid package and shifted those resources into drug-treatment programs in the United States. After about an hour of debate, the Senate voted 89-11 to "table" (essentially, to kill) Wellstone's amendment. Except for the measure's sponsor, the only senator who spoke on the amendment's behalf was Barbara Boxer (D-California). Boxer also sought to introduce an amendment to limit the involvement of U.S. troops in Colombia, but it was not considered for procedural reasons. Sen. Gorton proposed an amendment, similar to the measure he introduced in committee, to cut the Colombia aid to \$200 million. Gorton's amendment failed by a vote of 19 to 79. The Colombia aid package had some unlikely backers in the Senate. Chris Dodd (D-Connecticut), usually a leading skeptic of military aid to Latin America, was at the forefront of support for the proposed aid. Like the rest of Connecticut's normally liberal congressional delegation, Dodd was swayed by a domestic consideration: the Blackhawk helicopter is a product of Sikorsky, a division of the defense contractor United Technologies and a major employer (and source of campaign donations) in Dodd's home state. Sen. Dodd introduced an amendment to reinstate the Blackhawks that the Appropriations Committee had removed from the Senate's version of the aid package bill. It failed narrowly, by a vote of 47 to 51. Some senators who had initially opposed the aid package changed their views. A week before the Senate debate, Sens. Richard Durbin (D-Illinois) and Jack Reed (D- Rhode Island) visited Colombia, where they met President Pastrana and traveled to military installations in Putumayo and Caquetá departments. The trip had such an impact on Senator Durbin, until then a co-sponsor of Wellstone's amendment, that he took the floor to speak in opposition to the measure. Senators Durbin, Reed and Joseph Biden (D-Delaware), all respected Democratic foreign-policy voices, all voiced their admiration for President Pastrana and his "Plan Colombia."* (Isacson y Vacius, 2000:28).

⁴²⁰ Proceso en el que también hicieron lo propio las Corporaciones que tenían inversiones en Colombia y aquellas que se beneficiarían económicamente con el paquete de ayuda; entre ellas se cuentan las compañías petroleras perjudicadas por los ataques de la guerrilla a su infraestructura en Colombia, llegando incluso a que el mismo Vicepresidente de *Occidental Petroleum* testificara en una audiencia ante el Subcomité de Políticas de Drogas; mientras tanto, los fabricantes de helicópteros *Blackhawk* y los fabricantes de los *kits* de actualizaciones, también ejercieron su presión, ofreciendo viajes gratis en helicóptero, sobre Washington, para el personal del Congreso (Isacson y Vacius, 2000). Pero también, tal como lo expresan Ingrid Vacius y Adam Isacson (2000:29) investigadores del *Center for International Policy*: *"Domestic political concerns also determined many legislators' votes. Election-year fears of being misleadingly portrayed as "soft on drugs" certainly swayed many. A large number of those who voted for the package lacked in-depth knowledge of the issue, but saw no reason to take a stand against a measure that the President and the Republican congressional leadership both supported"*.

actividades antinarcoóticos en la región Andina; de esa suma, aproximadamente mil millones de dólares constituían la contribución estadounidense al Plan Colombia. Veamos entonces, cuáles fueron los principales componentes del paquete de ayuda aprobado:

1. Fortalecimiento de las fuerzas armadas: US\$ 519,2 millones; dentro de los cuales, US\$ 416,3 millones son designados para el "empuje hacia el sur de Colombia" (de esa cantidad, US\$328 millones se pagaron con helicópteros); los restantes US\$102,3 millones fueron asignados a las actividades de interdicción aérea, fluvial, y en tierra; al apoyo logístico y de inteligencia, y a la reforma institucional (que incluye tanto la formación en Derechos Humanos como asistencia técnica, con el fin de que los militares colombianos tuvieran una fuerza de combate más efectiva).
2. Asistencia para la policía colombiana: US\$123,1 (% 14, 3).
3. Desarrollo económico alternativo: US\$68,5 millones (8%).
4. Protección de los derechos humanos: US\$ 51 millones, (6 %).
5. Aplicación de la ley: US\$ 45 millones (5 %).

⁴²¹ Gráfica 3. Distribución de los fondos del Plan Colombia: asistencia para las actividades antinarcoóticos.



Fuente: Subcommittee on the Western Hemisphere, Committee on International Relations (2000).

6. Asistencia a las personas desplazadas, incluidos los futuros desplazados por el "empuje hacia el sur de Colombia": US\$ 37,5 millones, (4%).
7. Reforma judicial: US\$13 millones (2%), y
8. Apoyo al proceso de paz: US\$ 3 millones, (- del 1%)⁴²².

Siguiendo las consideraciones del Senado, el proyecto final quedó atado a una serie de condiciones⁴²³; en primer lugar, prohibió el uso de equipamiento militar y de los fondos asignados a otros usos distintos del combate a las drogas; así mismo, estableció un requisito de certificación en relación a los juicios de los militares que enfrentaran acusaciones creíbles de graves violaciones a los Derechos Humanos y dispuso su persecución vigorosa, cuando instiguen o ayuden a los paramilitares⁴²⁴; creó la figura de un *Judge Advocate General*, para investigar la mala conducta del personal militar y además, dispuso requerimientos de información y un tope de personal militar y de contratistas estadounidenses en el país (Rabasa y Chalk, 2001). Pese a estas restricciones, lo logrado hasta el momento era significativo para el gobierno Pastrana; no solo había devuelto la confianza en su administración, sino que había podido restablecer la relación de cooperación con EE.UU., gravemente desgastada durante Samper; en adelante, el gobierno colombiano comenzaba a percibir al país del norte, como el *deus ex machina* que rescataría al país de su profunda crisis. Desde el punto de vista de Washington sin embargo, las implicaciones del liderazgo de Estados Unidos en la asistencia al Plan Colombia empezaron a ocasionar serias preocupaciones, dado que a medida en que avanzara su compromiso, también lo haría su participación política en el país:

⁴²² Según cifras del *Center for International Policy*, que pueden ser consultadas en: <http://www.ciponline.org/research/publications/category/colombia>.

⁴²³ Como parte del justificativo EE.UU. empleó el discurso del pobre desempeño de Colombia en materia de Derechos Humanos, desviando la atención de su verdadera preocupación por no inmiscuirse en la vida política del país. *In the American political process there is bipartisan support for Colombia, but there is no willingness to cross the line into counterinsurgency support. This is appropriate and ultimately to the advantage of both Colombia and the United States. The history of counterinsurgency support teaches that for the ally in the field to win, the United States should not make the sacrifices for it. The sacrifices in this case must be borne by the people of Colombia* (Marcella, 2001:7).

⁴²⁴ *In July 2000, President Bill Clinton approved the \$1.3 billion aid package known as "Plan Colombia" along with seven specific human rights conditions imposed by Congress. Among other things, these conditions required that Colombian security forces break ties with and crack down on paramilitary groups, and bring those responsible for such collaboration to justice. In August, Clinton waived these restrictions, citing a "drug emergency." But the waiver did not preclude the human rights conditions of the Leahy law, and the following month both the 12th and 24th brigades were denied further assistance* (Evans, 2002:13).

“Si la administración Pastrana se tambalea, ya sea en su lucha contra los estupefacientes o el enfoque de contrainsurgencia, los Estados Unidos se enfrentan a una elección difícil de aceptar. Se podría intensificar su compromiso, para incluir quizás una función operativa de las fuerzas de EE.UU. en Colombia, o reducir su escala, lo que podría implicar algunos costos significativos, incluyendo una grave pérdida de credibilidad y la degradación de su capacidad para lograr el apoyo regional para su lucha contra-narcóticos y otros objetivos políticos” (Rabasa y Chalk, 2001:221).

2. El imperativo estratégico: ¿Por qué Colombia? y ¿Por qué ahora?

Desde hacía algún tiempo, los funcionarios de alto nivel en Washington venían reflexionando que Colombia necesitaba un impulso importante de apoyo de EE.UU. y una estrategia más amplia que pudiera sostenerse más allá de una administración. Sin embargo, ¿por qué después de 50 años de conflicto interno en Colombia, Estados Unidos empezó a estar más seriamente interesado en proporcionarle mayor asistencia y ayuda?. Un primer acercamiento nos lleva a pensar que como en el escenario de la post guerra fría, la definición de seguridad en América Latina vino a significar para Estados Unidos alejarla de las amenazas a la democracia, a la estabilidad y al libre mercado, la crisis en Colombia comenzó a emerger como su principal desafío⁴²⁵. Sin embargo, en la temprana postguerra todavía era poco esperado, además de probable, que Estados Unidos se embarcara, en la que forma que lo hizo en el Plan Colombia, en un programa de asistencia en este país; evidentemente las prioridades de la administración Clinton-Gore estaban ubicadas en otras regiones del mundo: Bosnia, Kosovo, Timor Oriental; pese a esto, nunca dejó de discutirse (en círculos académicos y de decisores de

⁴²⁵ *Defining U.S. national interests in the Western Hemisphere in the post-Cold War era is doubly challenging. Gone are preoccupations about the threat to U.S. military security from the other superpower or its regional accomplices. The strategic environment is far more complex and variegated, and the threats are more systemic and long term. The East-West framework has given way to a more differentiated and mutually satisfying global agenda, which stresses the common goals of democratic governance, judicial reform, free trade, economic modernization, the fight against terrorism and transnational crime, and protection of the environment. The Miami Summit of 1994 and the Santiago Summit of 1998 advanced a common agenda, targeting the year 2005 for the establishment of a Free Trade Area of the Americas. Similarly, the President's 1998 National Security Strategy stresses the community of interests and convergence of values between the United States and the countries of the Western Hemisphere (except for Cuba). Some might argue that defining U.S. national interests too broadly and inclusively in the post-Cold War is unsustainable. Such a definition, they argue, would not be credible to the American people. By so doing, any difficulties that arise may be seen as threats to U.S. security. But a narrow definition would obscure the obvious long-term linkages that exist between the core interests: national defense, economic well-being, international order, the promotion of democratic and humanitarian principles, and protection of the environment. Colombia's travails do not affect the military defense of the United States. But they powerfully influence the balance of values that makes the United States a healthy and vibrant society, and the indispensable power in a global environment fraught with new threats to international order and human decency. They also deeply affect the security and well-being of countries in the region, many of which are far more vulnerable than the United States (Marcella y Schulz, 1999).*

políticas) sobre la importancia de los intereses, a la seguridad nacional de EE.UU. y a la seguridad hemisférica, que se encontraban en juego en la crisis colombiana⁴²⁶; así lo reconoció un funcionario de la Casa Blanca en una nota en el *Washington Post* el 27 de diciembre de 1998 “Colombia representa para nosotros una amenaza inmediata mayor que Bosnia, pero casi no recibe atención. Es así que la política se diseña por omisión” (Shifter, 2000:101); y también lo expresó el ex embajador David Passage (2000:8) del Instituto de Estudios Estratégicos: “Estados Unidos puede estar distraído y consternado por los eventos que acontecen en los Balcanes, pero sus intereses están verdaderamente amenazados por lo que está sucediendo en Colombia”. Colombia, a diferencia de los Balcanes, es un país de su zona inmediata de influencia, con el que EE.UU. venía estrechando fuertes lazos en la lucha antinarcóticos y con el que desarrollaba un comercio muy superior al de todos los países de la zona juntos – EE.UU. realiza mayores negocios con Colombia cada semana de los que hace todo el año con todos los países: Croacia, Eslovenia, Bosnia y Herzegovina, Macedonia y la República Federal de Yugoslavia -Serbia, Montenegro, y Vojvodina- (Passage, 2000)-; además, un potencial derramamiento de los efectos de su crisis, representaría un enorme peligro para la paz y estabilidad hemisférica, como también lo fuera un posible aumento del flujo migratorio⁴²⁷ desde Colombia hacia EE.UU., que a todas luces sería muy superior al de los Balcanes - aunque sólo sea porque mientras los refugiados de los Balcanes tienen otras alternativas europeas, la gran mayoría de los colombianos sólo ven a Estados Unidos como un posible refugio seguro (Passage, 2000). Con todas estas consideraciones de por medio, Colombia aun no había ascendido en la lista de prioridades, y Washington continuaba invirtiendo enormes cantidades de esfuerzos diplomáticos y militares en esa región, con el riesgo de que se convirtiera en una especie de “empantanamiento” de largo plazo.

Varios fueron los argumentos a favor y en contra del compromiso estadounidense en el Plan Colombia, veamos algunos:

⁴²⁶ ...otras prioridades en materia de políticas-incluyendo el apoyo al proceso de paz en Medio Oriente y la intervención en Kosovo- resultaron ser mucho más atractivos y políticamente menos riesgosos que Colombia. El marcado incremento en el interés y la preocupación de Washington por la situación d Colombia, no fue suficiente para que el sistema político respondiera...la participación de la Secretaria de Estado Albright y del Subsecretario Pickering auguró un intento por poner mayor disciplina y coherencia en la política de los estados unidos hacia Colombia. Pero al final, dicha participación resultó efímera ya que fue derrotada por cuestiones de política domestica (Shifter, 2000:105).

⁴²⁷ La violencia está generando más de 1,5 millones de desplazados y cerca de 800.000 emigrantes que están encontrando nuevos hogares en otros países de América Latina, Estados Unidos, Europa y Canadá (Manwaring, 2001). En este sentido, el tema de la migración tiene un enorme potencial para perturbar las relaciones de Estados Unidos con Colombia. En números, los inmigrantes colombianos comprenden el segundo grupo más grande de extranjeros ilegales en Estados Unidos, después de los mexicanos (Passage, 2000).

Tabla 5. Argumentos a favor y en contra de la aprobación del Plan Colombia.

En contra ⁴²⁸	A favor
Estados Unidos se arriesgaría a empezar a descender por una pendiente resbaladiza que en última instancia podría dejarlo atrapado en una guerra civil al estilo Vietnam con consecuencias igualmente desastrosas ⁴²⁹ .	“Estamos comprometidos en mantener una línea entre la lucha antinarcóticos y la contrainsurgente” (Phil Chicola, <i>the State Department’s Director of Andean Affairs</i> , 1999). “Hemos demostrado una creciente capacidad de trabajar juntos para combatir las amenazas transnacionales, los desastres naturales, el terrorismo, el tráfico de armas y el tráfico de narcóticos. Es por eso que estamos apoyando el Plan Colombia del Presidente Pastrana, en su esfuerzo por proteger la democracia más antigua de América del Sur y por traer paz y prosperidad a su país. Vamos a continuar proporcionando capacitación y otro tipo de apoyo, pero EE.UU. no intervendrá en el conflicto de Colombia. EE.UU. está decidido a seguir participando en el Hemisferio como un amigo de la democracia y como un socio para la paz”. (Secretario de Defensa, William S. Cohen, 2000).
El comportamiento del ejército colombiano en materia de derechos es tan nefasto que Estados Unidos no debería prestarle asistencia hasta tanto no haya una mejora en esta problemática ⁴³⁰ .	“Sé que muchos están preocupados por los abusos contra los derechos humanos que involucran al ejército de Colombia. Y si bien estas son preocupaciones válidas, creo que el presidente Pastrana está trabajando para acabar con dichos abusos, así como está tratando de cortar las conexiones entre algunas de las unidades militares y los paramilitares. Creo que esta ayuda nos proporciona un buen punto de partida” (Elton Gallegly, Presidente del Subcomité de Asuntos del Hemisferio Occidental, del Comité de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes, 2000).
La magnitud del problema en Colombia es tan grande que cualquier programa de asistencia y ayuda serán inaceptablemente costosos.	Los obstáculos que se oponen a un mejor futuro para Colombia son sustanciales. Creemos que los beneficios del Plan Colombia no se sentirán en su totalidad por varios años. Pero creo que con nuestro apoyo y el de otros donantes, el Plan Colombia puede pronto acelerar la naciente recuperación económica de Colombia. Por lo tanto, con el presidente Pastrana y con nuestro Congreso debemos intensificar esta labor vital, y la intensificaremos (Presidente Bill Clinton (11 /1/2000).
“El plan no refleja ni una estrategia realista para combatir el narcotráfico ni un efectivo enfoque a largo plazo para establecer la paz. En su lugar corre el riesgo de arrastrar a EE.UU. en una costosa guerra de contrainsurgencia” New York Times: "Dangerous Plans For Colombia" (2/13/00).	“Sé que algunos están preocupados de que estamos siendo arrastrados a un atolladero. Les aseguro que no lo es. Hay numerosas restricciones y limitaciones que intervienen en la aprobación del despliegue de personal militar estadounidense en misiones antidrogas en Colombia. Baste decir, que el proceso es interdisciplinario, abarca tanto a la Embajada en Bogotá, al Comando Sur de EE.UU. en Miami, así como al Estado Mayor Conjunto y a la Oficina del Secretario de Defensa...” (Declaración de Brian Sheridan, Subsecretario de Operaciones Especiales y Conflictos de Baja Intensidad, del Departamento de Defensa, ante el Subcomité de Asuntos del Hemisferio Occidental, del Comité de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes, 2000).

Fuente: Elaboración propia.

⁴²⁸ Según Passage (2000), los que critican las propuestas de ayuda militar de EE.UU. a Colombia hacen estos tres cargos básicos, a los que nosotros hemos adicionado uno final.

⁴²⁹ Entre quienes sostienen esta postura se encuentra la Comunidad de defensa a los Derechos Humanos, algunos miembros del Departamento de Estado y Defensa, y un grupo selecto de congresistas republicanos que anteriormente habían cuestionado el rol norteamericano en Bosnia. Muchos congresistas demócratas compartieron esta preocupación por una potencial empantanamiento en Colombia y sostuvieron que se debe destinar una mayor cantidad de fondos a esfuerzos domésticos para reducir la demanda interna y el consumo de drogas ilícitas (Shifter, 2000:104).

⁴³⁰ Sin lugar a dudas, éste es uno de los mayores “huecos negros” de la política de Estados Unidos hacia Colombia en el momento: mientras que las agencias gubernamentales tales como el Departamento de Estado (sin mencionar diversas Organizaciones No Gubernamentales) han aumentado la condena oficial a los abusos a los Derechos Humanos cometidos por todas las partes del conflicto armado colombiano, la ayuda militar que, hasta cierto punto, ha alimentado la misma situación, comenzó a ser dramáticamente incrementada por Estados Unidos (Tickner, 2000).

Al final, la aprobación de la ayuda a Colombia demostró el peso de los intereses estadounidenses envueltos en la crisis de este país; desde nuestro punto de vista, 4 intereses específicos, además de las consecuencias humanas y geopolíticas⁴³¹, impulsaron la aceptación del proyecto; inicialmente daremos un vistazo al problema de las drogas.

Con el fin de la guerra fría y la solución pacífica del conflicto centroamericano, el problema de las drogas empezó a reemplazar al comunismo como amenaza principal a la seguridad nacional de Estados Unidos en el Hemisferio Occidental (Schemo y Golden, 1998). La asistencia militar estadounidense en América Latina en consecuencia, se concentró en los países productores, en especial en Colombia, al superar a otros países como Perú y Bolivia; el 80 % de la cocaína del mundo, así como más del 60 % de la heroína incautada en EE.UU., procede de Colombia –según datos de la *Drug Enforcement Administration* (DEA)-. El impacto de la industria de la droga ha sido devastador para la sociedad estadounidense. Anualmente las importaciones de cocaína superan los 300 millones de toneladas, 70% procedentes de Colombia, causando cerca de 100.000 muertes y US\$ 300 mil millones en costos en los últimos 10 años. Las importaciones de cocaína alimentan los hábitos de 12 millones de usuarios de drogas en Estados Unidos, incluyendo 3.6 millones de adictos; además, debido al aumento de los arrestos relacionados con las drogas, uno de cada 155 ciudadanos de EE.UU. ha sido encarcelado por esta causa -para entonces habían más ciudadanos estadounidenses detrás de las rejas, que quienes servían en sus fuerzas armadas- (Downes, 1999:19); todo esto llevó a elevar los costos económicos del sistema de salud, la seguridad pública, y la pérdida de productividad, convirtiendo al comercio ilegal de drogas en una amenaza seria para la seguridad nacional de Estados Unidos⁴³². De manera que, como

⁴³¹ La tragedia humana en Colombia había incitado una atención política destacada en Estados Unidos al igual que la amenaza de la expansión del conflicto en el vecindario, especialmente en Panamá y Venezuela; estos hechos, en opinión de Michael Shifter (2000:105) fueron los que más preocuparon a los funcionarios que diseñaban las políticas en Washington.

⁴³² Así lo expresó Cass Ballenger (2000) del Subcomité del Hemisferio Occidental, del Comité de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes: “el tráfico de drogas ilícitas y la actividad criminal que lo acompaña son las amenazas más serias a la Seguridad Nacional de Estados Unidos. A diferencia de otros retos en la política exterior, las drogas y el crimen apuntan simultáneamente contra nuestros intereses internos y externos. Las drogas ilegales y la criminalidad conexas subvierten las estructuras sociales y económicas estadounidenses. Podemos ver, en los ojos de nuestros niños enganchados por la droga y en los ojos de las víctimas del crimen, lo que el tráfico de droga deja a su paso... Si las drogas tienen tan devastador efecto en Estados Unidos, piensen lo que pueden ocasionar en democracias frágiles con economías inestables. No puedo pensar en un asunto más importante para la estabilidad de nuestro hemisferio que éste. Para mantener nuestra propia seguridad y nuestra estabilidad económica, los Estados Unidos deben estar rodeados por democracias estables con economías sólidas. El crimen transnacional plantea hoy una amenaza clara a nuestra nación. El conflicto ideológico ha cedido al paso de la búsqueda de ganancias ilícitas provenientes de la actividad criminal. Los sindicatos internacionales del crimen se están globalizando. El tráfico de drogas ilegales genera billones de dólares que financian el mercado negro del tráfico de armas, el cual alimenta la violencia y una actividad criminal degradante en Colombia y a lo largo del hemisferio.

para la mayoría –congresistas y decisores de políticas-, el mejor método para prevenir la entrada de drogas ilícitas a EE.UU., era, y sigue siendo, destruir los cultivos en los países de origen⁴³³ (una vez que las drogas entran en la corriente del comercio es casi imposible interceptarla porque se comercia en pequeñas cantidades) un fuerte compromiso en Colombia, además de contribuir en la promoción de la estabilidad y la seguridad nacional y regional⁴³⁴, ayudaría a compensar la suma de US\$67,000.000.000 (Bishop, 2000:21) que EE.UU. gasta cada año para combatir los efectos colaterales de las drogas ilícitas en casa.

En segundo lugar, Colombia es un importante socio comercial, y un factor clave en la ecuación económica global y regional. Representa uno de los principales mercados para las exportaciones estadounidenses y el tercero más grande en la región; por ejemplo, en 1997, el comercio bilateral ascendió a US\$ 11,6 mil millones, de forma que: el comercio entre los dos países es un 60% superior a su comercio con Chile, y cuatro veces más que el comercio con los países de la antigua Yugoslavia (Downes, 1999); además, EE.UU. proporcionaba el 47% de las importaciones del país y era el primer inversor (cerca del 44% de la inversión extranjera directa, supera la cifra de los US\$4 billones) con 400 compañías operando en su territorio; Colombia es uno de los cuatro mayores proveedores de energía, junto con Venezuela, ocupando la quinta posición como proveedor de petróleo extranjero, con un potencial de desempeñar un papel mucho mayor si se liberara de la violencia guerrillera⁴³⁵; esto sin

Ninguna nación es inmune al crimen transnacional. Los Estados Unidos deben estar listos y dispuestos a apoyar a aquellas naciones que se nos unan para oponerse al tráfico de drogas que alimenta al crimen transnacional. La situación en Colombia es más compleja y lamentable que ninguna otra que yo haya conocido en los años que llevo en el Congreso. He dicho antes que lo que ocurre en Colombia incide en lo que ocurre aquí, en nuestros propios pueblos natales; y no estoy hablando de una cuestión distante en los años, sino del día a día. Dejar de ayudar a Colombia y a las naciones vecinas sin duda alguna pone en peligro a nuestra propia nación y a sus ciudadanos. El costo puede parecer muy alto ahora, pero les aseguro que será mucho más grande si no actuamos ahora”.

⁴³³ *On the one hand, ideologically motivated and determined partisans in Congress have noisily and ferociously insisted that the only way to bring America’s drug problem under control is to stamp out production in the source countries. These zealots have sought to compel the Clinton administration to implement programs and spend money on equipment and training* (Passage, 2000:9).

⁴³⁴ *Colombia’s three simultaneous wars (think of the “Hobbesian Trinity”) also indirectly threaten the stability and well-being of its neighbors. In this connection, narco-traffickers have for some time operated back and forth across Colombia’s borders and have taken with them violence, corruption, and criminality wherever they have gone. Colombian insurgents and paramilitary groups have also made frequent incursions into the neighboring countries of Brazil, Ecuador, Panama, Peru, and Venezuela* (Manwaring, 2001:5).

⁴³⁵ *The Andes are important for U.S. energy interests. According to 1996-2000 averages, Venezuela (which produced 1.64 million barrels per day [bpd]) barely surpassed Saudi Arabia (1.63 million bpd) and Canada (1.60 million bpd) as the number one crude exporter to the United States. During that same period, Venezuela, Colombia and Ecuador together exported the same average amount of crude to the United States as the Persian Gulf States combined — 2.1 million bpd, or 20.1 percent of U.S. annual net oil imports. Colombian crude represents more than two percent of total U.S. oil imports*

contar, que para la fecha, cerca de 35.000 estadounidenses residían y trabajaban en Colombia y cerca de 2,5 millones de colombianos vivían en EE.UU. (Schulz, 1999). A su vez, Colombia venía desempeñando un importante rol en la deseada integración económica del hemisferio impulsada por EE.UU. para 2005⁴³⁶. Era claro entonces que para Washington, la estabilidad en este país era necesaria para proteger sus propios intereses económicos y los de los ciudadanos estadounidenses que realizaban cuantiosas inversiones en territorio colombiano⁴³⁷; de hecho, una preocupación constante en Washington era que la crisis interna estaba induciendo a una contracción de la economía colombiana (más de 5 % en 1999), un aumento del desempleo (20%) y a la peor recesión desde la década del 30⁴³⁸.

and, depending on the year, ranks between number five and ten as a foreign oil supplier to the United States, though it is far behind Venezuela and Mexico in the volume of its exports. In 1999, Colombia's production peaked at roughly 800,000 bpd, compared to around 100,000 bpd in the early 1980s. But output fell to 604,000 bpd in 2001 as a result of pipeline attacks and natural depletions in Occidental's Caño Limón and British Petroleum's huge Cupiana-Cusiagua fields. These reserves, Caño Limón with an estimated 300 million barrels, and Cupiana and Cusiagua with a combined 1.6 billion barrels, were among the largest fields discovered in the world in the 1980s. Since those fields came on stream in the mid-1980s, Colombia has been a net exporter of oil. Oil is Colombia's number one source of foreign exchange, providing around 35 percent of Colombian export revenues in 2000 and 25 percent in 2001. Disponible en The United States Energy Information Administration, www.eia.doe.gov/emeu/cabs/colombia.html.

⁴³⁶ "Colombia will, of course, best reach its export potential to the degree the world as a whole liberalizes its trade regime. Colombia is an active and positive force in both the Doha Round and Free Trade in the Americas negotiations. Those agreements promise low barriers to new markets around the globe" (McLean, 2003:6).

⁴³⁷ *Private sector representatives have echoed arguments made by these policymakers. In 1996, U.S. oil companies joined Ecopetrol and the Colombian Chamber of Petroleum Services in taking out an advertisement in U.S. newspapers. Oil, the ad said, was a "powerful new weapon...in the war against drugs". It featured a dramatic, pistol-like photograph of a gas pump nozzle (Williams, 1996). During House of Representatives hearings on Plan Colombia in February 2000, Occidental's public affairs vice president, Lawrence Meriage, testified that oil is of "vital strategic importance to the United States because it reduces our dependence on oil imports from the volatile Middle East...(Colombia's) potential to add new production is very high because large areas of the country are unexplored". Meriage asked Congress to not only approve Plan Colombia, which then centered on the southern provinces, but also to include within its scope areas in northeastern Colombia where Occidental operates (Testimony of Lawrence P. Meriage, Vice President of Executive Services and Public Affairs, Occidental Oil and Gas Corporation, Before the United States House of Representatives Government Reform Subcommittee on Criminal Justice, Drug Policy and Human Resources, Hearing on Colombia, 15 February, 2000). That wish has indeed come to fruition, as the pipeline protection program in Arauca now gets underway. Between 1996 and 2000, Occidental spent nearly \$8.7 million lobbying U.S. officials on Latin America policy, largely related to Colombia. Other oil and energy companies, such as Exxon, Mobil, British Petroleum, Amoco, Unocal, Texaco, and Philips Petroleum spent some \$13 million during the same period (WOLA, 2007). The late Senator Paul Coverdell (R-GA), also promoting Plan Colombia, positioned oil as key to U.S. military strategy in Colombia. He framed resource procurement as essential to U.S. interests in the Andes, comparing the region to the Persian Gulf and advocating deepened intervention (WOLA, 2003). Un factor importante era, que al no ser Colombia miembro de la Organización de Países Exportadores de Petróleo –OPEP-, no estaba restringido, a diferencia de Venezuela, por las cuotas de producción, y como exportaba más de la mitad de su producción de petróleo a EE.UU., los incrementos de los flujos desde fuera de la OPEP, podrían ayudar a EE.UU. a ejercer presión sobre el mercado en momentos de tensión por el abastecimiento.*

⁴³⁸ La emigración estaba aumentando debido, en gran medida, a la peor crisis económica del país en casi siete décadas. Después de ser muchos años el país con mejor performance en la región, Colombia estaba tambaleándose (la tasa de desempleo es casi 20%, la moneda perdió 30% de su valor en el último año, y el PBI cayó 5% en 1999). Pese a que muchos colombianos se estaban mudando a España, Canadá, Costa Rica y a otros países, Estados Unidos era el destino principal. (Shifter, 2000:102).

Además, como en el contexto hemisférico, Colombia venía demostrando su gran potencial y compromiso para un mayor desarrollo de la democracia y de las instituciones de libre mercado, y se había convertido en un aliado clave para la cooperación en cuestiones de la agenda negativa (por ejemplo, Colombia es socio en la protección de la cuenca amazónica), estratégicamente, era indudable que la falta de apoyo de EE.UU. al Plan Colombia, sería interpretada por los gobiernos latinoamericanos como un rechazo o abandono a su más férreo aliado en el hemisferio, comprometiendo seriamente sus otros intereses en la región. Por último, consideramos que estratégicamente la administración Bush buscaba desarrollar en Colombia un modelo de intervención digno de imitación en otros países periféricos.⁴³⁹

3. Fortaleciendo la relación bilateral: la implementación del Plan Colombia.

No podemos negar, que más allá de todo, el Plan Colombia le brindó a Estados Unidos la oportunidad histórica para idear una estrategia más amplia y de largo plazo hacia ese país, ¿qué mejor lugar para promover sus intereses y valores, que en uno de sus mayores aliados democráticos en el hemisferio?. Como lo habíamos mencionado al principio de este capítulo, el Plan Colombia marcó el inicio de una nueva etapa en las relaciones bilaterales entre los dos países y con ello también, el de una de las mayores iniciativas de ayuda externa de EE.UU. en el mundo. *Positivamente*, esto llevó a que la crisis colombiana surgiera como un tema importante en la agenda nacional de EE.UU.; muchos estadounidenses que antes de la creación del Plan Colombia sabían muy poco acerca de lo que estaba ocurriendo en ese país, tomaron un nuevo interés por la situación de su vecino del sur⁴⁴⁰; esto también facilitó la internacionalización del conflicto colombiano.

⁴³⁹ “*The strategic and operational lessons learned as the United States responds to the Colombian crisis will have significant implications for Latin America as well as for the U.S. role around the globe in succeeding years. U.S. grand strategy envisions a hemispheric community of economically integrated democracies cooperating on the world scene for common purposes. Narcostatization, if it continues, threatens to deny Latin America strategically to the United States, something that neither the Nazis in World War II nor the Soviets during the Cold War could do. Colombia is then both a paradigm of 21st century conflict and a critical test case for U.S. strategy*” (Marcella, 2003: 22).

⁴⁴⁰ Incluso en el marco de los debates que siguieron a la aprobación del Plan Colombia, la opinión pública estadounidense identificaba a la situación colombiana como una que podría ameritar el uso de la fuerza (Tokatlian, 2009). En diferentes ámbitos y con notable intensidad, la crisis en Colombia empezó a ocupar un lugar inusitado. Por ejemplo, en 1999 los 54 diarios en EE.UU. publicaron 58 notas sobre el conflicto armado colombiano, superando el cubrimiento del país de años anteriores (Rojas y Atehortúa, 2001:6). La imagen prevaleciente era la de un país surcado por múltiples enfrentamientos y desafíos, con poderosos grupos armados de distinto signo, con una floreciente industria de los narcóticos y con un estado rotundamente débil (Tokatlian, 2009). En esta dirección, también se pronunciaron académicos y miembros de *think-tanks*

En principio y a diferencia del proyecto original presentado por el entonces Presidente Andrés Pastrana, el cual establecía toda una estrategia para la paz enfocada en el desarrollo económico, la reforma política y la seguridad ciudadana, el plan propuesto por Washington tuvo una doble racionalidad: incrementar una política anti-narcóticos más punitiva y reforzar una política contra-insurgente más frontal (Tokatlian, 2009:228); sin embargo, los efectos de los acontecimientos del 11s y la transición del gobierno de Clinton a la presidencia de George W. Bush⁴⁴¹, fue lo que condujo finalmente a un viraje más decisivo del Plan Colombia, transformándolo en una estrategia de mayor y mejor alcance para fortalecer al estado y mejorar las condiciones de seguridad. Inicialmente, la participación estadounidense en la primera fase del Plan Colombia, que corresponde con el paquete de ayuda por US\$1,3 billones para los años fiscales 2000 y 2001, se desarrolló alrededor de dos componentes principales: el llamado componente “*hard*” centrado en las medidas anti- drogas y en el fortalecimiento de la estructura militar, y el “*soft*” destinado a la consolidación de la democracia y de las instituciones (proceso de paz, desarrollo alternativo, participación ciudadana, asistencia económica, reforma fiscal y judicial⁴⁴² y protección de los Derechos Humanos); con un fuerte énfasis en el primero (cerca del 80% del total de los recursos). Veamos programa a programa como se desarrolló la participación de EE.UU. en esta etapa del Plan Colombia:

cercanos a Washington; por ejemplo, en 2000 el *Council on Foreign Relations* y el *Inter-American Dialogue* presentaron un informe en el que remarcaban la naturaleza débil del estado en Colombia; lo propio hicieron el *Institute for the Study of Diplomacy* de *Georgetown University* en un informe ese mismo año, y el *Woodrow Wilson Center for International Scholars*, el *United States Institute of Peace* y el *International Crisis Group* en un informe conjunto en el 2002 (Tokatlian, 2009).

⁴⁴¹ A esto se sumaron dos factores complementarios: a) el caso colombiano se politizó aun más al considerarse que la mayor amenaza provenía de una insurgencia económica, territorial y militarmente fuerte y menos de los *drugs lords* del pasado y b) el ejemplo colombiano se colocó en clave de “guerra contra el terrorismo” con lo que se entremezclaban y confundían la guerrilla, el narcotráfico y el crimen organizado (Feickert, 2005).

⁴⁴² Sin embargo, la cooperación estadounidense en este asunto es anterior al Plan Colombia. Desde fines de la década del 80, Estados Unidos y también dentro de sus planes de lucha contra las drogas, comenzó a promover en Colombia una reforma a su sistema judicial, empezando por la implementación del Sistema Acusatorio. Desde entonces y con el apoyo de la DEA, el FBI, USAID y otras agencias del Departamento de Justicia (ICITAP y OPDAT) se llevó a cabo el entrenamiento de jueces, fiscales e investigadores colombianos y se puso en marcha el programa “Casas de Justicia”, para dar mayor celeridad a la resolución de conflictos al interior de pequeñas comunidades.

Tabla 6. Total de ayuda estadounidense dentro de la primera fase del Plan Colombia.

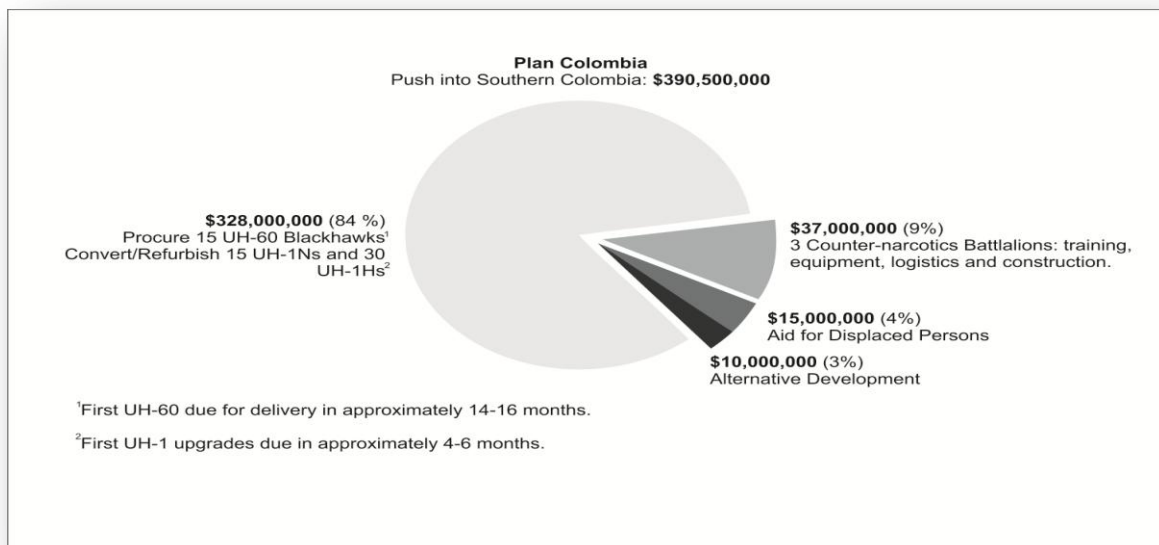
	Programa	2000	2001	Entes	Elementos del Plan Colombia
“Hard” <i>Military and police aid.</i>	1. <i>International Narcotics Control and Law Enforcement</i>	666,168,405	42,350,000	<i>Department of State</i>	1. Estrategia de defensa nacional: reestructurar y modernizar las fuerzas armadas y la policía; garantizar el estado de derecho y la seguridad. 2. Reforma judicial: reafirmar el estado de derecho y garantizar justicia. 3. Estrategia antinarcoóticos: cooperación con países involucrados en alguno(s) de los enlaces de la cadena de las drogas; detener el flujo de dinero de la droga a los grupos insurgentes y a otras organizaciones armadas. 4. Estrategia internacional: responsabilidad compartida, acción integrada y tratamiento equilibrado de la cuestión de las drogas.
	2. <i>Section 1004 Counter-Drug Assistance</i>	103,880,000	175,367,000	<i>Department of Defense</i>	
	3. <i>Foreign Military Financing</i>	24,524	4,492,628	<i>Joint Staff</i>	
	4. <i>Excess Defense Articles</i>	405,604	460,000	<i>Agency for International Development USAID</i>	
	5. <i>International Military Education and Training</i>	900,000	1,040,000	<i>Department of Justice</i>	
	6. <i>Center for Hemispheric Defense Studies</i>	131,742	199,989	<i>Department of Treasury</i>	
	7. <i>Department of Homeland Security/U.S. Coast Guard Activities</i>	30,000	30,600	<i>Central Intelligence Agency</i>	
	8. <i>Exchange Training</i>	580		<i>White House staff of both ONDCP and the National Security Council staff.</i>	
	9. <i>Section 124 Counter-Drug Operations</i>	24,129,000	12,986,000	<i>DEA</i>	
TOTAL	771,540,855	223,940,217	223,940,217	<i>FBI</i>	5. Estrategia económica: empleo y recaudación para contrapesar el narcotráfico; expansión del comercio internacional. 6. Estrategia fiscal y financiera: austeridad y ajuste; impulsar la actividad económica y recuperar los mercados financieros. 7. Estrategia de paz: acuerdo con la guerrilla y fortalecer el estado de derecho. 8. Estrategia de desarrollo alternativo: sustitución de cultivos, y protección ambiental -conservar las áreas forestales-. 9. Estrategia de participación social: rendición de cuentas en el gobierno local, participación en la lucha contra la corrupción. 10. Estrategia de desarrollo humano: Ayuda a afectados por la violencia y la pobreza.
“Soft” <i>Economic and social aid.</i>	1. <i>International Narcotics Control Economic Aid</i>	225,050,000	1,350,000		
	2. <i>Economic Support Fund</i>	4,000,000			
	3. <i>PL 480 `Food for Peace</i>	2,306,000			
	4. <i>Humanitarian and Civic Assistance</i>	34,045			
	TOTAL	231,356,000	1,350,000	1,350,000	

Fuente: elaboración propia con base en los datos del proyecto conjunto de: *The Center of international Policy, Latin America Group Education Fund and Washington Office of Latin America (WOLA)*, en: <http://justf.org/Country?country=Colombia&year1=1998&year2=2008&funding=All+Programs&x=80&y=13>
 Cifras en dólares estadounidenses.

Con el componente “*hard*” se buscaba fortalecer y profesionalizar a las fuerzas armadas y a la policía colombianas para combatir la producción de drogas ilícitas en el territorio, principalmente en el sur de Colombia⁴⁴³. El programa bandera de este componente fue el llamado “empuje hacia el sur”, con el que Estados Unidos buscaba reducir la producción de coca en la principal zona del país. Contrario a éste, el componente “*soft*” de ayuda económica y social, no tuvo la misma importancia y pese a la gran cantidad de recursos destinados, en términos comparativos fue muy inferior, y mostró el enfoque antinarcóticos que EE.UU. le dio a su ayuda; sin embargo, y tal como veremos más adelante, a medida que se consolidaba el Plan Colombia esto fue cambiando, y la balanza comenzó a inclinarse a su favor. Pasemos a ver algunos resultados que consideramos relevantes de la participación estadounidense en el inicio del Plan Colombia.

⁴⁴³ *The southern state of Putumayo is currently the site of most U.S. counternarcotics operations. Bordering the states of Nariño, Cauca, Guaviare, and Ecuador to the south, Putumayo terrain slopes from the Andes mountain chain to the Amazon basin. Coca farming began there in the late 1970s, but intensified in the 1990s as aerial spraying in Guaviare pushed coca elsewhere. Aerial fumigation campaigns sponsored by the U.S. by the U.S. in the mid-1990s in southern Colombia, including Putumayo, sparked one of the largest peasant protests in history in 1996 (WOLA, 2002).*

Gráfica 4. Fondos del programa “empuje hacia el sur” del Plan Colombia.



Fuente: *Subcommittee on the Western Hemisphere, Committee on International Relations, 2000.*

En primer lugar, con el arranque de esta fase inicial, Colombia se convirtió, y de manera consistente, en el primer receptor de ayuda militar de Estados Unidos en la región⁴⁴⁴, ocupando la misma posición que el Salvador en la década del 90, y fue el tercero a nivel mundial, por detrás de Israel y Egipto. Dentro de esto destacamos que fue el primer destinatario mundial de entrenamiento y capacitación militar estadounidense⁴⁴⁵ con cerca de 7.500 casos (Hill, 2003), seguido por Tailandia y Corea del Sur, en lo que el Comando Sur, en contaste con las agencias civiles gubernamentales, jugó un papel protagónico; dentro del total mundial, la región, gracias a la implementación del Plan Colombia, ocupó también la primera ubicación superando a Asia Oriental y Pacífico, y a África, que disputaron las siguientes posiciones. Fue también el quinto comprador de armas y equipamiento con un total de US\$342,669.975, luego de la Guyana Francesa, Brasil, Argentina y Venezuela, en ese orden. En conjunto, el aumento de la ayuda militar a Colombia también motivó, el aumento de la participación de EE.UU., en su territorio. Con la implementación del Plan Colombia, Estados Unidos desplegó su tercer mayor contingente de tropas militares, alrededor de 500, además de un grupo de 500 civiles que fueron enviados para apoyar las actividades de eliminación de los cultivos de coca, que en conjunto llevaron a que su embajada en Bogotá se convirtiera en la más numerosa del hemisferio y en la segunda a nivel mundial, después de Bagdad.

⁴⁴⁴ Al dar el salto en el 2000 con US\$1,3 billones luego que en 1999 recibiera tan solo US\$300 millones. En la región Colombia fue seguida por Bolivia con US\$328, 365, 654 (total 2000 y 2001). Según cifras del proyecto conjunto de: *The Center of international Policy, Latin America Group Education Fund and Washington Office of Latin America (WOLA).*

⁴⁴⁵ *Since December 2000, the United States has provided air mobility to the CN Brigade using 28 UH-1Ns, 14 UH-60L Blackhawks, and 25 Huey IIs with a combination of Colombian and Department of State contracted pilots. The UH-1N aircraft are based in Tolomaida with the Colombian Army Aviation Battalion and are forward deployed to Larandia for operations. The current operational focus remains providing air mobility support for counterdrug operations. Delivery of the 25 Plan Colombia Huey IIs was completed in September 2002. These helicopters are also based at Tolomaida and currently focused on supporting pilot training and infrastructure security. These helicopters also support the 1st CN Brigade, pilot training, and infrastructure security. While the Department of State is responsible for program oversight and funding for operations and contract maintenance for all of these helicopters, quality control is provided by a U.S. Army Technical Assistance Field Team. The Department of Defense retains responsibility for training Colombian Army pilots, crew chiefs and aviation unit maintenance personnel to fly and maintain Blackhawk and Huey II helicopters. Overall, these helicopters have given the Colombian military unprecedented mobility although they are still lacking sufficient lift assets. This mobility allows an increasingly well-trained Colombian Army to maneuver across a rugged landscape, in parts of the country they have not operated in for years, resulting in greater operational effectiveness against the narcoterrorists. The Plan Colombia supplemental appropriation allowed us to complete large-scale infrastructure improvements that greatly accelerated the development of increased operational capabilities for Colombia's forces. Among our more significant engineer projects were the expansion of both fixed-wing and helicopter facilities at TresEsquinas, the establishment of a comprehensive helicopter pilot training school at Melgar and Tolomaida, improved port facilities at Buenaventura, development of riverine support and maintenance facilities at TresEsquinas and LaTagua, and the development of helicopter operational and support facilities at Larandia. We are currently completing a hangar that will directly improve the operational rate of the Colombian C-130 fleet by improving their maintenance program, and we have just awarded contracts to establish logistics support centers, motor pools and maintenance facilities. As a direct result of the completion of these facilities, Colombian forces will be better able to conduct and sustain forward operations (Hill, 2003:12).*

En términos de ayuda económica y social, Colombia fue el segundo receptor con US\$232,706.000 luego de Bolivia (US\$234,699.000), para un total regional de US\$218,686.000. Esta ayuda, con la que se logró implementar una serie de programas para brindar a los campesinos, principalmente al sur del país, alternativas a la producción y tráfico de drogas, junto con los beneficios de la Ley Andina de Preferencias Comerciales –ATPA-, llevaron al aumento de las exportaciones colombianas hacia EE.UU.⁴⁴⁶ -en lo que se destaca el crecimiento paulatino de las no tradicionales⁴⁴⁷, de las que EE.UU. fue su principal destinatario seguido por Venezuela- y a un cambio en el comportamiento de la balanza comercial con ese país al pasar de un déficit en 1998 a un superávit de US\$2,300 millones en el año 2000 y de US\$1,250 millones en 2001 (según cifras del Ministerio de Comercio Industria y Turismo de Colombia).

Sin embargo, finalizando la primera etapa del Plan Colombia, el país continuaba siendo el primer productor de coca y la preocupación por la intensificación del conflicto y el aumento de las capacidades de la guerrilla comenzó a elevarse en Washington⁴⁴⁸, al tiempo que empezaron a surgir las

⁴⁴⁶ Las exportaciones colombianas hacia los Estados Unidos crecieron a una tasa promedio anual de 7% entre 1991 y el 2004, al pasar de US\$ 2.554 millones a US\$ 6.504 millones en esos mismos años. La participación promedio de las exportaciones de Colombia hacia Estados Unidos fue 39.9% entre 1991 y 2004. Esta evolución también se refleja en el número de los capítulos del arancel por las cuales comercia Colombia con Estados Unidos. En 1998, Colombia fue importador neto en 71 capítulos del arancel y exportador neto en 26 capítulos del arancel, mientras que en el 2004 Colombia redujo el número de capítulos en los que fue importador neto a 57 y aumentó aquellos en los cuales es exportador neto a 40 (Ministerio de Comercio Industria y turismo de Colombia, 2005).

⁴⁴⁷ Los países de la ATPA han ido logrando importantes ganancias en la lucha contra las drogas ilícitas. Los programas de desarrollo alternativo en cada uno de esos países han provisto exitosamente a los antiguos productores de cultivos de drogas ilícitas alternativas de ingreso viables. Particularmente este es el caso de Colombia y Perú. Aunque las exportaciones tradicionales (materias primas y derivados, incluyendo petróleo, y productos agrícolas como café y bananas) son todavía un componente importante de las exportaciones totales de cada país, la exportación de productos no tradicionales ha aumentado. Las flores cultivadas son todavía una importación importante de acuerdo con la ATPA, pero su importancia relativa en el programa ha declinado en años recientes al aumentar las importaciones de otras categorías, como cátodos de cobre, pigmentos, atún procesado y placas de zinc. La importación de productos agrícolas no tradicionales, como espárragos, mangos y productos de madera, también ha aumentado considerablemente de conformidad con la ATPA (Mack, 2001,7).

⁴⁴⁸ *From 1988 to 1997, an average of ten people were killed every day in political violence (including combat). By 2000, the average had risen to almost twenty, and in 2001 the tally may have surged to 38 per day. Roughly half of the world's kidnappings occur in Colombia: 3,041 were committed in 2001, 70% of them attributed to left-wing guerrillas. The Colombian Commission of Jurists reported 161 massacres (three or more people killed at the same place and time) through September 2001, the resounding majority committed by right-wing paramilitaries. A record 341,000 people fled their homes because of political hostilities last year, making Colombia the world's fourth-largest host of internally displaced people, with over two million in a country of 40 million. Afro-Colombians and indigenous people are disproportionately affected, in part because their lands are coveted for their natural resources and strategic location. Five members of Congress were killed in 2001, as were eleven human rights defenders. Three-fifths of the assassinated trade unionists worldwide last year were Colombian, numbering 171 not including the "disappeared." Ten journalists were killed, the highest number in any country. Economic conditions were hardly more enviable. The economy has recovered only slightly from its prolonged*

críticas en relación con algunos aspectos de la ayuda del gobierno de Estados Unidos destinada al Plan Colombia en el marco de la Iniciativa Andina. Estas críticas se referían en particular a tres hechos: 1. que no se hicieron las consultas lo suficientemente amplias al diseñar el paquete de ayuda; 2. que se hizo un énfasis excesivo en los temas de seguridad y a la aplicación de la ley, en detrimento de los temas de desarrollo y de reforma institucional; y que la ayuda se concentró demasiado en Colombia, descuidando el resto de la región (Gilman 2001). Para entonces una nueva administración, la del candidato republicano George W. Bush, lidiaba con los efectos de estas críticas, y más que todo, con el coste político de los compromisos adquiridos en Colombia; el imperativo era que EE.UU. debía seguir manteniendo sus esfuerzos en ese país si esperaba resultados de su ayuda, al menos en el mediano o largo plazo; con Colombia la nueva administración Bush heredaba una especie de *nightmare* para su política exterior.

4. ¿La historia se repite? : Las consecuencias del 11s en la “intervención” estadounidense en Colombia.

En 1958, Estados Unidos envió un equipo de la CIA para evaluar la situación en Colombia, donde más de diez años de guerra civil –periodo conocido como La Violencia-, había provocado más de 200.000 muertes. En ese entonces (también ahora) los agentes de la CIA llegaron a la conclusión de que el país, debido a su predilección por la violencia, la ausencia de autoridad estatal en las zonas rurales, la distribución desigual de la tierra, la anarquía generalizada y la pobreza, estaba en riesgo de un “genocidio” o del “caos” (a mediados de los 90’s se construyó la idea de un estado fallido)⁴⁴⁹; en

nationwide depression and steady work is scarce: The average unemployment rate in the thirteen principal cities is 16.8%, though some post levels above 20%. By the end of 2000, annual per capita income had fallen to \$2,044, \$100 less than six years ago. According to the National Department of Planning, the number of people living in poverty increased by over 14% between 1997 and 1999 (from 19.7 to 22.7 million), and while in 1990 the wealthiest ten percent of Colombians earned forty times more than the poorest ten percent, by last year that proportion had risen to sixty. Coffee, Colombia’s largest export after oil (and historically the nation’s most important product, even today providing 35% of all agricultural employment), reached an all-time low price in January, contributing to the ongoing fall in rural living standards. The poorest Colombians are the most readily drawn to the drug trade and more ominously, recruited by the illegal warring factions, from the left and the right, which now count 32,000 armed combatants in their ranks. (WOLA, 2002).

⁴⁴⁹ Para varios analistas la construcción de la idea de Colombia como un “estado fallido” fue esencial para legitimar una creciente y masiva intervención de EE.UU. En la segunda parte de los 90’s la cuestión de los estados fallidos adquirió notoria relevancia en el diseño y formulación de la política exterior y de defensa de EE.UU. y continuó siéndolo en la década siguiente. En la ESN de 2000 se explicó la importancia de prevenir los conflictos y asistir a los estados en vías de fracaso. Ese mismo año el Departamento de Defensa en el *Quadrennial Defense Review Report* del 30 de septiembre informó, que hacia el futuro se necesitaría más despliegue de fuerzas especiales; entre otros, para los casos de Estados Fallidos: “*Increasing challenges and threats emanating from the territories of weak and failing states. The absence of capable or responsible governments in many countries in wide areas of Asia, Africa, and the Western Hemisphere creates a*

este sentido, el equipo de la CIA recomendó al gobierno poner en marcha en Colombia un exhaustivo plan de construcción de nación, con el que Washington ayudaría a Bogotá a fortalecer su sistema judicial, a poner en práctica una extensa reforma agraria, y a eliminar los grupos insurgentes, que para aquel momento contaban con entre 1.200 y 2.000 hombres (Sweig, 2002). El escenario surgido tras los atentados del 11 de septiembre, en el que se han planteado agudas preguntas sobre la legitimidad de los movimientos insurgentes en todo el mundo, hizo pensar a muchos que la historia podía repetirse; lo cierto es que, este nuevo contexto creó las condiciones necesarias para que cambiara y se intensificara la participación estadounidense en Colombia y para que se pusiera en marcha una estrategia de largo plazo; entremos en detalle.

Como señalamos previamente, el apoyo estadounidense al Plan Colombia fue el primer paso en responder a la crisis en ese país, y la Iniciativa Regional Andina⁴⁵⁰ la siguiente fase de un esfuerzo de largo plazo llamado a enfrentar la amenaza de los narcóticos y las causas subyacentes de la industria del narcotráfico y de la violencia en Colombia; al tiempo, que buscaba ayudar a sus vecinos a conjurar los peligros de un potencial derrame de sus efectos⁴⁵¹. Para entonces la región Andina seguía representando un reto significativo y una oportunidad para la política exterior de Estados Unidos en los años siguientes⁴⁵². Importantes intereses nacionales estadounidenses estaban en juego, la democracia

fertile ground for non-state actors engaging in drug trafficking, terrorism, and other activities that spread across borders". Después del 11 de septiembre se amplió y profundizó la militarización de la cuestión de los estados fallidos; fue así como en la ESN de 2002 se le otorgó al tema un lugar destacado; allí se informó: "Estados Unidos está hoy menos amenazado por estados conquistadores que por estados en proceso de desfallecimiento" (Tokatlian, 2009:221). Según Tokatlian (2009:221) esta idea sirvió para varios fines: permitió identificar un peligro inminente en el continente, tanto en el seno del gobierno estadounidense como entre los actores sociales y políticos, económicos y mediáticos interesados en Colombia; facilitó un triple compromiso interno entre el ejecutivo y el legislativo, entre demócratas y republicanos, y entre civiles y militares; y precisó y orientó la estrategia internacional de Washington respecto a otros estados en la región y en el terreno extra hemisférico en cuanto a Bogotá.

⁴⁵⁰ Se monta sobre los recursos ya provistos (2000-2005) en apoyo del Plan Colombia; fue lanzada por el gobierno Bush en 2001 y puesta en marcha con el presupuesto del año fiscal 2002; está enfocada en tres temas centrales respecto de los desafíos que enfrenta la región: la democracia, el desarrollo y las drogas. La Iniciativa establece un balance entre la necesidad de seguir enfrentando los continuos desafíos que plantea Colombia, pero sin descuidar la prioridad de trabajar con el resto de la región, para evitar una eventual expansión de los problemas colombianos o un retroceso en los países donde ha habido progreso en esta lucha (Mack, 2001).

⁴⁵¹ En especial por un efecto "rebote" de la presión ejercida por el gobierno colombiano en el sur del país, como parte de los operativos del Programa de "empuje hacia el sur" del Plan Colombia, que podría resultar en el desplazamiento de población civil, guerrilleros, paramilitares o narcotraficantes a través de fronteras porosas.

⁴⁵² Abraham F. Lowenthal (2002:37) nos ofrece su visión de los retos que EE.UU. debía enfrentar en el hemisferio en el nuevo contexto: "*Latin America's deterioration has five critical implications for the U.S. strategic position. First, U.S. investments and exports to the region will decline in the face of shrinking markets. Second, Latin America (notably Venezuela and Mexico) once provided a large amount of U.S. energy imports, but the political polarization in Venezuela between the supporters of President Hugo Chávez (who preaches a combination of anti-American nationalism, populism, and class warfare) and the political opposition led to the interruption of the flow of petroleum in the winter of 2002-03 from*

estaba bajo presión en todos los países andinos, el desarrollo económico era lento y el progreso hacia la liberalización inconsistente (Nagle, 2002); tal como lo expresó el Vicesecretario adjunto del Departamento de Estado en la Oficina de Asuntos Internacionales y Aplicación de la Ley (INL), James Mack (2001) “el éxito de estos países es vital para nuestros propios intereses nacionales de promover y expandir sólidas instituciones democráticas, de asegurar el avance del comercio y de las oportunidades de inversión para los empresarios y trabajadores estadounidenses, así como de reducir la producción y el tráfico de narcóticos que amenazan a nuestra sociedad”.

Con este telón de fondo y con las contantes presiones internas por el logro de resultados inmediatos a los esfuerzos puestos en Colombia⁴⁵³, comenzó a discutirse en Washington acerca de la necesidad de incorporar la lucha contrainsurgente a la estrategia en ese país⁴⁵⁴, principalmente por el

what was once the United States' most secure source. Third, the support of Latin American countries is fundamental to the United States over a spectrum of transnational issues that affect the health and security of U.S. society: illegal drugs, terrorism, international crime, contraband, global warming, environmental degradation, and dealing with contagious diseases. Fourth, the deterioration of socioeconomic conditions and citizen insecurity accelerates illegal migration to the United States. Fifth, the delegitimation of democracy in Latin America could become a strategic defeat for the influence of U.S. principles around the globe, from human rights to democracy to free trade”.

⁴⁵³ En términos prácticos, hasta el momento los objetivos planteados en el Plan Colombia no se habían alcanzado; según Lisa Haugaard (2005), analista de la *Washington Office on Latin America* los resultados más importantes serían los siguientes: 1. *Failure to reduce the availability or use of cocaine and heroin in the United States.* 2. *Increased human rights violations committed by the military and continued army-paramilitary collaboration.* 3. *Moving backwards on impunity.* 4. *Attacks and harassment against human rights defenders.* 5. *Widespread arbitrary detentions and violations of due process.* 6. *Paramilitary demobilization without justice.* 7. *Persistence of the internal armed conflict.* Sin embargo, la Casa Blanca comenzó a presentar algunos exigüos logros del Plan Colombia como la evidencia de que se podía evitar el fracaso estatal y de que era necesario un esfuerzo mayor para obtener mejores resultados.

⁴⁵⁴ De hecho en la misma campaña presidencial el consejero Robert Zoellick ofreció un discurso en el que afirmó claramente que EE.UU. debería ir más allá de la retórica de la lucha contra el narcotráfico (Youngers, 2001). Otros autores venían señalando, desde el lanzamiento del Plan Colombia, que una definición tan estrecha de los intereses nacionales estadounidenses en Colombia podría oscurecer los evidentes vínculos de largo plazo que existen entre los intereses clave: “*Some might argue that defining U.S. national interests too broadly and inclusively in the post-Cold War is unsustainable. Such a definition, they argue, would not be credible to the American people. By so doing, any difficulties that arise may be seen as threats to U.S. security. But a narrow definition would obscure the obvious long-term linkages that exist between the core interests: national defense, economic well-being, international order, the promotion of democratic and humanitarian principles, and protection of the environment. Colombia's travails do not affect the military defense of the United States. But they powerfully influence the balance of values that makes the United States a healthy and vibrant society and the indispensable power in a global environment fraught with new threats to international order and human decency. They also deeply affect the security and well-being of countries in the region, many of which are far more vulnerable than the United States. With these caveats in mind, we believe that unless national interests are broadly defined, the U.S. policy response, however intelligent and well thought out, will be at best insufficient. The very weakness of Colombia as a nation-state threatens international order in the region and the well-being of any number of countries. Its turmoil spills over into Venezuela, Panama, Ecuador, Brazil, Peru, the Caribbean, Central America, and Mexico. The threat takes different forms in different countries: extra-judicial killings, paramilitary activity, displaced people fleeing violence, drug trafficking, money laundering, kidnapping, illegal arms trafficking; corruption of government officials, policemen, military, the news media, judges, and other officers of the court; illegal immigration, ecological damage (from precursor chemicals and*

hecho de reconocer la existencia de un vínculo estrecho entre el tráfico de drogas ilícitas y las organizaciones insurgentes⁴⁵⁵. Sin embargo, solo fue, y de manera definitiva, con los acontecimientos del 11s, que se llegó a un cambio cualitativo en el compromiso estadounidense en Colombia.

Mientras que el Plan Colombia estaba en su segundo año de ejecución, el sistema internacional fue sacudido en sus cimientos por los atentados del 11 de septiembre de 2001. Estos acontecimientos tuvieron consecuencias importantes para la política de EE.UU. en todo el mundo; creó nuevas alianzas, y radicalmente cambió la definición de las amenazas⁴⁵⁶; asimismo también tuvo un profundo impacto en la ecuación estratégica en Colombia. El desafío, de lo que el Secretario de Defensa Donald Rumsfeld llamó "drenar el pantano" del terrorismo con vínculos globales, resonó profundamente en Bogotá y entre las FARC, el ELN y las AUC (Marcella, 2003); y aunque este último grupo, ya hacía parte de la lista de organizaciones terroristas del Departamento de Estado estadounidense, después del 11 de septiembre, fueron vistos en conjunto y como parte de una amplia evaluación de la amenaza internacional, dando así coherencia a la política de Estados Unidos hacia Colombia; esto hizo que fuera más fácil de justificar el apoyo a la lucha contra el terrorismo en este país⁴⁵⁷.

defoliants, oil spills from sabotaged pipelines, and the cutting of the tropical forest), and economic distortions caused by quick and unaccounted movements of capital” (Marcella y Schulz, 1999:15).

⁴⁵⁵ *..Colombia is not fighting a traditional insurgency whose followers claim some ideological justification for violence. It may have been that way once, but it isn't anymore. The guerilla movements in Colombia have largely abandoned their ideology and instead provide protection to the narcotics traffickers who poison our children. The guerrillas also resort to kidnapping and extortion. From all these activities the guerrillas generate substantial income making them the best funded insurgency probably in the history of the world. In addition to the guerrillas, the government must deal with the paramilitary organizations who also receive a significant amount of funding from narcotics traffickers and who have continuing connections to the Colombian military (ACKERMAN, House of Representatives, Subcommittee on the Western Hemisphere, Committee on International Relations, 2000).*

⁴⁵⁶ Un año después de los atentados, en la ESN de 2002 se identificaron tres grandes amenazas para la seguridad de EE.UU.; los tiranos (y los “*rouge states*” en donde habitan) con sus armas de destrucción masiva y el terrorismo trasnacional (especialmente el vinculado al islamismo fundamentalista) de alcance global y una complementaria, los “estados fallidos”, desde donde se pueden afectar intereses cruciales de EE.UU. como lo representaba el caso de Colombia; de la misma manera se hizo en la Estrategia Nacional para Combatir el Terrorismo de 2003, la Estrategia Nacional Militar de 2004 y la Estrategia Nacional de Defensa de 2005 (Tokatlian, 2009).

⁴⁵⁷ Aunque los tres grupos carecían de las características clásicas de los grupos terroristas internacionales, estuvieron presentes en al menos 18 países, incluidas misiones diplomáticas, y sobrepasaron regularmente las fronteras para realizar actividades ilícitas en Panamá, Ecuador, Venezuela, Perú y Brasil. *The events of September 11 and the emergence of an international coalition against terrorism raised sharper questions about the legitimacy of insurgent movements around the globe. The frustrations with the peace process and the post 9/11 international environment underscored an important reality: the FARC and the ELN were almost completely delegitimated at home and abroad by the time of the January 2002 negotiations. Their claims to a political agenda of reform and social justice stood in naked contrast with their campaigns of assassinations, kidnappings, extortions, and indiscriminate attacks against civilian populations; forced recruitment of child soldiers (over 6,000 children, according to the United Nations); direct involvement in promoting and deeply benefiting from the drug trade; inflicting ecological damage by blowing up oil pipelines; and even developing a training link between the*

Hasta hacía muy poco, la construcción de un estrategia más amplia para Colombia era inalcanzable porque no se podía vender al Congreso de EE.UU. ni al público estadounidense, un "proceso de paz" en Colombia. Después de septiembre 11 de 2001, la tarea se hizo más fácil, incluso los mismos medios de comunicación reconocieron la contradicción en la política de EE.UU. (Marcella, 2003), por ejemplo, en su editorial del 14 de enero de 2002 el *Washington Post* publicó: "La administración...debería abandonar su intento de distinguir la ayuda antinarcóticos con la contrainsurgente en Colombia. Si Estados Unidos puede ayudar a los gobiernos y ejércitos que luchan contra extremistas en el centro y el sudeste de Asia,. . . debe ser capaz de dar una ayuda similar a un gobierno democrático en América Latina".

Mientras tanto el gobierno de Colombia hacia lo propio; además de manifestar su solidaridad incondicional con EE.UU. luego de los atentados, la administración Pastrana intentó establecer un paralelo entre la guerra que los talibanes habían financiado en Afganistán con dinero del narcotráfico y las actividades de los actores armados en Colombia; sin embargo, el impulso definitivo se dio, cuando el mismo presidente anunció el fin sin éxito de las conversaciones de paz con las FARC y ordenó a los militares a retomar la zona de despeje; esto facilitó la inserción del tema dentro del nuevo mapa de prioridades de Washington, ya que dio lugar a la identificación de esta guerrilla como un actor terrorista y promovió la idea de que el conflicto de Colombia constituía la mayor amenaza en el hemisferio (Tickner, 2008: 67).

A partir de entonces, cambió radicalmente el imperativo estratégico para Estados Unidos; dentro de este contexto más amplio, la asistencia a Colombia empezó a insertarse rápidamente dentro de la lógica de la guerra preventiva, combinando la lucha antinarcóticos con los esfuerzos para la seguridad y estabilidad de la nación⁴⁵⁸; este cambio reconoció que los problemas de este país están profundamente arraigados y van más allá del tráfico ilegal de drogas; para los estadounidenses, tal

Irish Republican Army (IRA) and the FARC (three IRA explosives experts were caught after they had left the despeje) (Marcella, 2003:17).

⁴⁵⁸ En la que sin duda, El Comando Sur ejerció la posición de liderazgo; así fue expuesto en el *Quadrennial Defense Review Report* del 6 de febrero de 2006 realizado por el Departamento de Defensa: *U.S. Southern Command's support for Plan Colombia is yet another example of preventive action. The United States has worked with the Government of Colombia to combat the production and trafficking of illegal drugs. In 2002, at the request of the Administration, Congress granted expanded authorities to help the Colombian Government wage a unified campaign against terrorism as well as drugs, and thereby assert effective control over its territory. This broader mission has helped the Colombian Government seize the initiative against illegal armed groups, demobilize thousands of illegal paramilitaries, decrease violence and return to government authority areas that had been under the control of narcoterrorists for decades.*

como lo manifestó el Senador Demócrata Russell Feingold (2002): “el ciclo de violencia y narcotráfico que está desangrando la vida del país (Colombia), conducirá finalmente al colapso total del estado, a más narcotráfico y aun eventual respaldo al terrorismo en las ruinas de un estado fallido”; esto también demostró, que la evolución de la política estadounidense tuvo en cuenta una recurrente mundial de la realidad geopolítica, de la que Colombia es un paradigma: el problema de los estados débiles y los espacios sin gobierno⁴⁵⁹ (Tickner, 2008: 67). En consecuencia y en virtud de este nuevo conjunto de circunstancias, la primera orden sería el establecimiento de un entorno que construyera un sentido de orden en toda Colombia, poniendo el énfasis en el control del territorio nacional y de su infraestructura. Mientras que en la primera etapa del Plan Colombia el componente militar de apoyo de EE.UU. estaba sumido en las arenas movedizas de la aplicación de la ley (eliminación de la producción de drogas), esta segunda etapa se concentró más en recuperar la gobernabilidad e institucionalidad en todo el territorio nacional, al paso que se luchaba contra la insurgencia y el narcotráfico; poniendo en evidencia, como lo consideraron varios analistas, el error estratégico cometido por Washington, en el que se descuidaron el desarrollo institucional y la reforma socioeconómica; sin duda, lecciones olvidadas de El Salvador y Vietnam.

Así, el nuevo compromiso ampliado, puesto en marcha con la Directiva Presidencial de Seguridad Nacional No. 18 en otoño de 2002⁴⁶⁰, demostró estar muy lejos del mandato de lucha contra el narcotráfico del presidente Clinton; si bien existe una continuidad en las políticas para combatir las drogas ilegales y en los programas para la defensa de los Derechos Humanos y la promoción del

⁴⁵⁹ *President Bush's sweeping support for Colombia underlines a remarkable turnaround in U.S. policy. Driven for years by the ambiguity of a counternarcotics only approach, the United States has now adopted a more comprehensive recognition of Colombia's deeply rooted and complex security problem. ...From the context of the post-September 11, 2001, heightened security consciousness, Colombia's internal problems represent a formidable international threat. Unlike the threat paradigm that defined the East-West conflict during the Cold War, Colombia belongs to a class of countries that threaten the international community, not with their individual or collective strength but with their weaknesses. A "broken windows theory" of international relations would argue that the decline of the regional neighborhood threatens the international community in untraditional ways: international organized crime, the violation of sovereign borders, contraband, the illegal shipment of arms, chemicals, laundering of dirty money, suborning of public officials (members of the police, military, legislative bodies, judiciaries, and so on), the corruption and intimidation of the media, displaced persons, and the formation of an international demimonde within which terrorism breeds and intersects with organized crime (Marcella, 2003:19).*

⁴⁶⁰ A principios del año 2002 aun no se había tomado la decisión de incluir oficialmente a Colombia en la guerra global contra el terrorismo, en parte por cautela y respeto a las elecciones presidenciales en Colombia, y en otra, porque el congreso estadounidense no estaba preparado para un cambio dramático de política (Marcella, 2003).

desarrollo social y económico, hay diferencias importantes⁴⁶¹. En primer lugar, coloca en la agenda bilateral la lucha contra el terrorismo⁴⁶²; esto tuvo como efecto inmediato que el uso de la asistencia militar del Plan Colombia fuera autorizado para esta nueva causa; de esta manera los recursos de las secciones 1004 y 1033 de la ayuda, fueron dispuestos también, para combatir a las guerrillas y a los paramilitares, considerados narcoterroristas. En este sentido lo clarificó el Secretario de Estado (2002) en su informe al Congreso:

“En la aplicación de estos programas, la Administración y el Congreso cada vez más han llegado a comprender que los problemas del terrorismo y los narcóticos en Colombia se entrelazan y deben ser tratados como un todo. Trabajando con el Congreso, la Administración solicitó y el Congreso aprobó nuevas asignaciones en la Ley de Asignaciones Suplementarias de 2002 que ayudaría a abordar más fácilmente las amenazas combinadas. . . . en términos prácticos, la capacitación, equipo, apoyo de inteligencia y otros programas de Estados Unidos. . . estarán disponibles para apoyar la campaña unificada de Colombia contra el narcotráfico y las organizaciones terroristas”;

y así fue establecido en la misma Estrategia de Seguridad Nacional: “En Colombia reconocemos el vínculo entre los grupos terroristas y los insurgentes que desafían la seguridad del estado y los traficantes de drogas que financian las operaciones de estos grupos. Estamos trabajando para ayudar a Colombia a defender sus instituciones democráticas y derrotar a los grupos armados ilegales, tanto de la izquierda y la derecha mediante la ampliación de la soberanía efectiva sobre todo el territorio nacional y para proporcionar seguridad básica al pueblo colombiano”(Bush, 2002).

⁴⁶¹ Un informe el Departamento de Estado al Congreso, estableció los compromisos de las políticas ampliadas: 1) *Continue assistance to combat illicit drugs and terrorism, defend human rights, promote economic, social and alternative development initiatives, reform and strengthen the administration of justice, and assist the internally displaced.* 2) *Enhance counterterrorism capability by providing advice, assistance, training and equipment, and intelligence support to the Colombian Armed Forces and the Colombian National Police.* 3) *Promote economic growth and development through support of market based policies and implementation of the Free Trade Act of the Americas and the Andean Trade Preferences Act. . . .* 4) *Substantially reduce the production and trafficking of cocaine and heroin . . . by strengthening counternarcotics programs. . . .* 5) *Increase the institutional development, professionalization, and enlargement of Colombian security forces to permit the exercise of governmental authority throughout the national territory while ensuring respect for human rights (Secretary of State, 2002:7).*

⁴⁶² La siguiente declaración de apertura del Senador Norm Coleman (octubre de 2003) en la sesión del Comité de Relaciones Internacionales del Senado, en la que se discutían justamente los desafíos y éxitos de la política estadounidense hacia Colombia y los pedidos del gobierno, deja ver la percepción del problema colombiano: “Muchos estadounidenses, cuando pensamos en la guerra contra el terrorismo, pensamos en países como Afganistán, Irak y otros países de Oriente Medio. Pero hay una batalla en curso en este hemisferio, una batalla en Colombia, entre un gobierno electo y tres organizaciones narco terroristas, las FARC, el ELN y las AUC, los tres, son organizaciones terroristas. Ellos usan la violencia contra los civiles y contra un gobierno electo. Sus tácticas de extorsión, secuestro, intimidación muestran lo criminales que son estos grupos”.

Un ejemplo de la incursión de la asistencia antinarcoóticos en la contrainsurgente y contraterrorista, fue el desarrollo de un plan de US\$98 millones para dar mayor protección a la infraestructura colombiana, dentro del cual se estableció una segunda brigada del ejército colombiano entrenada y equipada por fuerzas estadounidenses en el noroeste del país, y se formaron unidades del ejército colombiano encargadas de proteger las 480 millas del oleoducto Caño-Limón, constantemente violentado por las FARC y el ELN (WOLA, 2002)⁴⁶³; dos intereses estadounidenses se encontraban en juego: en primer lugar, la protección de las zonas fronterizas del canal de Panamá⁴⁶⁴; en segundo, el aseguramiento de los recursos energéticos –EE.UU. estaba interesado en ampliar sus fuentes de petróleo más allá del Medio Oriente y en reducir su dependencia de Venezuela, en donde las políticas populistas del Presidente Hugo Chávez amenazaban a la industria petrolera de ese país- estas fueron las palabras de la embajadora Anne Patterson (2002): “...la protección del oleoducto es importante para el

⁴⁶³ Aquí surgía una paradoja: *Now that the U.S. mission in Colombia has expanded beyond fighting drugs to include protecting Occidental's infrastructure, one must ask which of Colombia's 338 priority sites U.S. taxpayers will be asked to protect next, and who will benefit from such protection. By paying guerrillas in order to operate in territory the guerrillas control, Occidental has helped finance an organization that Washington has long regarded as the biggest terrorist threat in Latin America. Yet, Washington's pipeline assistance amounts to a subsidy of at least \$3.70 per barrel for Occidental (WOLA 2004). Oil and violence have long been linked in Colombia. Legal revenues and illegal extortion have provided income to the primary armed actors in the war — government forces, leftwing guerrillas, and right-wing paramilitaries. Guerrillas use nationalist, anti-imperialist arguments to justify declaring oil installations, pipelines, company personnel, and equipment as military objectives. Bombings, sabotage, kidnappings, and extortion are common, and in some cases, company employees have been murdered. Government troops and private contractors in turn militarize strategic resource zones. Paramilitaries have targeted members of the Union Sindical Obrera (USO), which represents oil workers nationally, assassinating 85 workers and disappearing two since 1988. Human rights defenders and their families have also been targeted: Some lawyers who sought compensation from British Petroleum for environmental damage due to the construction of the Ocesa pipeline in the 1990s have been assassinated and others continue to receive threats (Lennard, 2002). Private security contractors, especially multinational ones, are also part of the oilsecurity-profit nexus. There have been cases in which the activities of private security companies coincide with the counter-insurgency objectives of the government's military forces and illegal paramilitary groups. Nazih Richani (2002) cites a relationship, for example, between British Petroleum, the British security company Defense Systems Limited and its Israeli counterpart, Silver Shadow, for pipeline protection in the Antioquia province at a time when paramilitary killings had increased in the area. According to Richani, security agencies contributed to the design of military and psychological strategies “against the social base of the guerrillas. A second case, rigorously documented in the Los Angeles Times, underscores the kinds of interactions that can develop among multinational oil corporations, private security firms, and armies involved in counterinsurgency activities. It also warns of the potential consequences for human rights and public accountability. The report asserts that beginning in 1997, Occidental contracted the services of AirScan, “a private U.S. company owned by former Air Force commandos.” For six months, AirScan's role was to provide Occidental with high-tech surveillance of the pipeline and monitoring of guerrilla movements. During this period, Colombian military officials allegedly requested AirScan's assistance in operations beyond the region housing the pipeline (WOLA, 2003)*

⁴⁶⁴ *The Panama Canal is on the U.S. Department of Energy's list of six strategic world oil transit chokepoints. Disruption of transport in the canal would interrupt crucial Atlantic-Pacific oil flows. John Mica chair in 2000 of the House Criminal Justice, Drug Policy and Human Resources Subcommittee, added Panama to the list of strategic regional priorities linked to material resources and the Colombian conflict: “Our vital national interests are undeniably at stake. With 20 percent of the U.S. daily supply of crude and refined oil imports coming from that area, and with the vitally important Panama Canal, located just 150 miles to the north, the national security and economic implications of Colombia's rebel activity spilling over into neighboring countries are enormous” (Smyth y otros, 2001:17).*

futuro de nuestros (EE.UU.) suministros de petróleo y la confianza de nuestros inversores”; Por otra parte, se destinaron fondos para mejorar la infraestructura y las capacidades de la policía colombiana y se prestó asistencia para la creación de fuerzas especiales y unidades móviles de élite en todo el territorio nacional. De esta manera, y a partir de entonces, los esfuerzos y recursos (helicópteros, aviones, naves, armas, municiones, etc.) de la lucha contra las drogas, empezaron a ser empleados en una verdadera guerra en Colombia; esto demostró otro interés creciente en Washington: mejorar el desempeño de la economía colombiana; era claro que la violencia estaba causando un fuerte impacto en el bienestar económico del país, lo que en poco tiempo tendría sus efectos sobre la democracia. Así lo dejaron ver analistas y decisores políticos: “la defensa de la economía de Colombia aparentemente se ha convertido en un tema importante para el gobierno de Bush y es parte de la razón para la protección del oleoducto” (John Barry, 2002); “un país no puede perder un (importante) porcentaje de su producción por mucho tiempo sin tener efectos sobre su democracia” (embajadora en Colombia, Anne Patterson, 2002); “...los ataques al oleoducto están afectando las bases de la económica colombiana, es por esto que un apoyo adicional a las fuerzas militares es necesario para enfrentar dicha amenaza, que no solo socaba la propia existencia de la nación, sino que amenaza su bienestar económico” (Secretario de Estado Colin Powell en audiencia ante el Cámara de Representantes, marzo de 2002). Con esto, la relación de EE.UU. con América Latina se fue desarrollando rápidamente, en función de la "guerra contra el terror", sustituyendo a la "guerra contra las drogas" como la guía para los programas de asistencia de Washington en la región⁴⁶⁵; y a pesar de que para entonces la atención de EE.UU. estaba puesta en otras partes del mundo, el alcance de su ayuda militar comenzó a ser cada vez mayor en nuestro propio hemisferio. Esta tendencia a la alza, sin duda debe más al aumento de los recursos

⁴⁶⁵ *The number of Latin American personnel trained by the United States increased by more than 50% from 2002 to 2003. Almost all of the increase comes from a sharp rise in Colombian trainees as Plan Colombia becomes fully operational and evolves into a larger counterinsurgent effort. Two programs specifically dedicated to antiterrorism are used in Latin America: Anti-Terrorism Assistance, a relatively small program in the foreign aid budget, and the newly created Counterterrorism Fellowship program managed and funded by the Defense Department (WOLA, 2004). The vast majority of Anti Terrorism Assistance for Latin America from FY2002-05 went to a \$30 million anti-kidnapping program in Colombia—a response to a serious problem, but one not related to Al Qaeda. In FY05, \$3.9 million in Anti-Terrorist Assistance for the region is again slated for Colombia’s anti-kidnapping program, while the remaining \$1 million is aimed at the triborder area Paraguay shares with Brazil and Argentina, which reflects U.S. concerns about reported Islamic terrorist financing activities in this zone. Of the 433 people trained under the Counterterrorism Fellowship program in 2003, the overwhelming majority—358 from Colombia and 55 from Peru—were from countries dealing with internal conflicts and domestic terrorism rather than international terrorist groups with global reach. In contrast, only seventeen were from Paraguay, part of the triborder area where international terrorist financing activities are suspected (Department of Defense, Department of State, 2004).*

destinados a Colombia, que a las iniciativas para proteger el propio territorio estadounidense de organizaciones terroristas tras los acontecimientos del 11 de Septiembre (WOLA, 2004).

En segundo lugar y como consecuencia de lo anterior, se percibe un cambio sustancial en la composición de la ayuda; mientras el componente *hard* continuaba acaparando importantes cantidades de recursos, esta vez ya no estaban destinados exclusivamente a la guerra contra el narcotráfico; de la misma manera, comienza a observarse una constante participación del componente económico y social dentro del total; en últimas era claro que para luchar efectivamente contra las profundas causas del narcotráfico y la violencia en Colombia se necesitaba de una estrategia más amplia –hasta el momento la antinarcóticos había demostrado ser insuficiente-, que tuviera como principal objetivo recuperar el control territorial y la institucionalidad⁴⁶⁶. Desde el punto de vista de Washington, esta nueva forma de compromiso haría de Estados Unidos un aliado más creíble, y aumentaría las posibilidades de éxito en la guerra contra las drogas en general, al tiempo que acortaría la agonía de Colombia, avanzando en la causa de los derechos humanos, la seguridad regional y el establecimiento del orden; sin embargo, también era claro que debería hacer esto sólo en sociedad con los colombianos (así evitar que mas soldados propios mueran en un nuevo teatro de combate), quienes debían comprometerse en movilizar a su nación, y en asignar suficientes recursos (militares y no militares) para un esfuerzo conjunto (Bishop, 2003); lo que, gracias a la llegada al poder del nuevo presidente colombiano, estaba más que garantizado.

Con la elección de Álvaro Uribe, quién en varias oportunidades demostró su solidaridad y afinidad en la lucha contra el terrorismo⁴⁶⁷, la administración Bush rápidamente pudo desarrollar su estrategia en Colombia. Desde sus inicios, la columna vertebral del nuevo gobierno fue la ejecución de

⁴⁶⁶ *If the United States is to break Colombia's drug market, it must do so by disrupting the synergies of the underground criminal drug economy and of the armed insurgents that threaten the state's authority. The confluence of these factors has so exacerbated problems in Colombian society that the potential exists for the loss of a central government, economic deterioration, social disintegration and other conditions leading to Colombia's demise as a nation. To prevent this, U.S. policy should support Colombia's efforts to strengthen itself economically, politically, and militarily. U.S. policy should discontinue support of eradication efforts in Colombia and focus on strengthening the Colombian government with a substantive unconstrained aid package, assist Colombia's military in eliminating the insurgent threat – regaining territorial control of its country, provide alternative economic opportunities to coca growers, and assist in building Colombia's infrastructure. Investing in Colombia is clearly in U.S. interest. Expenditures in solving Colombia's drug problem may promote regional stability and help offset the \$67 billion the U.S. spends each year to combat the effects of illicit drugs here at home (Bishop, 2003:11)*

⁴⁶⁷ El 29 de octubre de 2003 en audiencia ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, el Senador Norm Coleman expresó: *In President Uribe, the U.S. has a trustworthy partner in the war on terrorism.*

una política de seguridad, cuyos ejes principales incluían la guerra frontal contra los actores armados ilegales y el narcotráfico, y la afirmación reiterada de que, en Colombia, no existía un conflicto armado, sino un escenario de actividades narcoterroristas; sin duda, esta lectura casi idéntica de la crisis colombiana ayudó a mantener un alto grado de continuismo en la relación bilateral (Tickner, 2008: 68). En este orden, en agosto de 2003 fue lanzado el Plan Patriota, sin duda, la mayor ofensiva en la historia de la lucha contra los actores armados ilegales desplegada por un gobierno colombiano, en la que, y por solicitud de la administración Uribe, el Comando Sur de EE.UU. participó activamente en su diseño y fue protagonista en su ejecución; a partir de entonces, hubo mayor intensidad en la cooperación militar entre ambos países.

El Plan Patriota vinculó por primera vez y de manera directa a Estados Unidos en la lucha contrainsurgente en Colombia; en los años siguientes de su primer mandato, la administración Bush sumó esfuerzos para ayudar y asistir a las fuerzas armadas colombianas a combatir efectivamente a las FARC y a los demás grupos ilegales; para tal efecto y en vista de la incapacidad y poca experiencia del personal colombiano en este tipo de operaciones de largo plazo y a gran escala y bajo el argumento de que la ofensiva militar requería mayor apoyo estadounidense, solicitó y recibió la autorización del Congreso para asignar recursos para proveer asistencia técnica y científica -en entrenamiento, armas, repuestos, inteligencia, transporte, equipos de comunicación, entre otros; en 2004 por ejemplo, Colombia recibió \$463 millones de dólares, por encima de Jordania (\$250 millones), Pakistán y Turquía (\$200 millones), y Afganistán (\$150 millones)-; para ampliar el tope del número de tropas (de 400 a 800) y contratistas (de 400 a 600) estadounidenses que podían operar en Colombia⁴⁶⁸ e incluso y de manera inusual vinculó a EE.UU. en las negociaciones con las Autodefensas Unidas de Colombia -

⁴⁶⁸ *Since January 2004, between 15,000 and 20,000 Colombian military personnel, many in mobile units recently created with U.S. advice and training, have been operating in the southern Colombian departments of Caquetá, Meta and Guaviare, a longtime FARC stronghold. Plan Patriota is the Colombian military's largest offensive since "Operation Marquetalia" to 1964 U.S.-aided offensive against communist peasant enclaves that inspired the creation of the FARC that year. While guerrillas have offered little frontal resistance to the offensive, the U.S.-supported Colombian troops are sustaining casualties from guerrilla ambushes, sniper attacks, and landmines. As the Colombian military has little experience with such long-term, large scale operations, U.S. military and private contractor personnel are playing a key role in Plan Patriota, providing intelligence to troops in the field, helping to maintain equipment, and offering planning and logistical support—for instance, helping the advancing Colombian troops maintain fuel and supply lines. The U.S. role in Plan Patriota has caused the military and contractor presence in Colombia to grow up against the "caps" of 400 troops and 400 contractors that Congress has mandated since 2000. As a result, the Bush Administration has lobbied hard to increase the caps to 800 troops and 600 contractors. As this publication goes to press in September 2004, a House Senate conference committee is considering the troop cap increase as part of the 2005 Defense Authorization bill (WOLA, 2004).*

AUC-, iniciadas a mediados de 2004⁴⁶⁹. El cuadro a continuación nos ayuda a esclarecer los cambios en el compromiso estadounidense después del 11s:

Tabla 7. Cambios en la estructura de la ayuda después del 11s.

Programa Componente "hard"	2002	2003	2004	2005	Total
<i>International Narcotics Control and Law Enforcement</i>	252,485,720	430,941,295	331,754,458	334,077,125	1,349,258,598
<i>Section 1004 Counter-Drug Assistance</i>	99,562,000	148,572,000	178,229,000	155,313,000	581,676,000
<i>Foreign Military Financing</i>	7,684,274	17,100,000	98,450,000	99,200,000	222,434,274
<i>NADR - Anti-Terrorism Assistance</i>	25,000,000	3,279,000		5,118,000	33,397,000
<i>International Military Education and Training</i>	1,180,000	1,165,000	1,676,000	1,700,000	5,721,000
<i>Excess Defense Articles</i>	2,365,000	3,397,000			5,762,000
<i>Counter-Terrorism Fellowship Program</i>		930,000	543,665	310,200	1,783,865
<i>Center for Hemispheric Defense Studies</i>	192,435	191,272	71,300	155,150	610,157
<i>Service Academies</i>		52,140	100,165	220,995	373,300
<i>MAP</i>	80,712				80,712
<i>Aviation Leadership Program</i>				27,267	27,267
TOTAL	388,550,141	605,627,707	610,824,588	596,121,737	2,201,124,173
Programa Componente "Soft"					
<i>International Narcotics Control Economic Aid⁴⁷⁰</i>	115,500,000	136,700,000	134,479,000	131,294,000	517,973,000
<i>PL 480 `Food for Peace</i>				3,419,000	3,419,000
TOTAL	115,500,000	136,700,000	134,479,000	134,713,000	521,392,000
Deployments and Operations in Colombia					
<i>Section 124 Counter-Drug Operations</i>	17,749,000	16,271,000	19,780,000	17,200,000	71,000,000
<i>Humanitarian and Civic Assistance</i>		220,000	280,482	280,482	780,964
TOTAL	17,749,000	16,491,200	20,060,482	17,480,482	71,780,964

Fuente: Elaboración propia con base en los datos presentados en "Just the facts", proyecto conjunto del Center for International Policy, *Latin America Working Group Education Fund*, y de la *Washington Office on Latin America WOLA. Cantidades en dólares estadounidenses.*

⁴⁶⁹ Para empezar, una de las motivaciones de los paramilitares para entrar en una negociación con el gobierno, era la de evitar la extradición hacia las cárceles estadounidenses; además el respaldo político de EE.UU. también se tradujo en apoyo financiero. La comisión de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes de EE.UU. autorizó el empleo de fondos destinados a Colombia para el proceso de desmovilización y/o desarme de los miembros de las autodefensas (Colombia Internacional, 2005).

⁴⁷⁰ Incluye los recursos del programa de asistencia a la migración y los refugiados.

Esto refleja que el crecimiento astronómico de la ayuda militar y policial a Colombia se detuvo después de 2000, pero en los siguientes años comprendidos entre 2003 y 2005 se ha establecido en un rango entre US\$550 y US\$650 millones al año; entre tanto la ayuda económica y social, por el contrario, ha ascendido a sólo US\$ 130-140 millones por año, recortando la diferencia entre los dos componentes.

Desde el punto de vista estratégico, la política externa de EE.UU. hacia Colombia después del 11 de septiembre provocó importantes mudanzas en la relación bilateral y en su relación con el resto del hemisférico y a su vez reflejó, una vez más, su alto perfil interméstico. No podemos olvidar que la progresiva injerencia de Estados Unidos en Colombia obedeció a los nuevos intereses estratégicos creados por los ataques del 11-s y, en particular, al aumento de su perímetro de seguridad más allá de Norteamérica y el Caribe; pero también, a las preocupaciones internas por los resultados de los compromisos adquiridos con el Plan Colombia, y a intereses particulares de estadounidenses en este país; una vez más, los objetivos de política reflejan la interpretación de EE.UU. del contexto del problema. Tras el 11 de septiembre, la política de EE.UU. cambió para incluir una fuerte atención a la lucha contra el terrorismo, con un apoyo más activo a las iniciativas contra las FARC y las autodefensas -con esto, según varios analistas, Colombia terminó cayendo rápidamente en el paradigma de Seguridad Nacional planteado por Condoleezza Rice (Youngers, 2001). Sin duda, esto desencadenó un cambio cualitativo en la participación de EE.UU. en Colombia; contrario a lo que muchos temían, el gobierno estadounidense terminó sumándose a la “intervención por invitación” del gobierno de Uribe y pasó de dar asistencia a las fuerzas armadas colombianas en el combate al narcotráfico, a participar en la vida política del país; la inserción del tema colombiano en la lucha global contra el terrorismo, llevó a que Washington apoyara una estrategia de mano dura y se involucrara de forma más directa en el conflicto armado⁴⁷¹. A partir de entonces, Estados Unidos desplegó en Colombia lo que sería su mayor y más ambicioso esfuerzo contraterrorista en la región, considerado por muchos, como un retorno a gran escala de la lucha contrainsurgente del siglo XX. Entretanto, Colombia continuaba teniendo un

⁴⁷¹ *The Bush administration's proposal to provide direct support against Colombian insurgent groups as part of an intensified strike on international terrorism and drug trafficking is the latest step in a series of policy decisions over the last decade that have steadily increased the scope of U.S. involvement in Colombia's civil conflict. While U.S. support activities have been nominally limited to the counternarcotics mission, in practice these operations often bring Colombian security forces into conflict with guerrillas and other armed groups. As these counterdrug deployments have increasingly come to resemble regular combat operations, the U.S. has encouraged greater involvement of regular Colombian military forces in these missions* (Evans, 2002:7).

lugar importante dentro de la agenda de asuntos externos⁴⁷²; el constante involucramiento de Estados Unidos en ese país, que aunque a diferencia de Afganistán, no suscitaba demasiado interés entre el público estadounidense, llevaría, una vez que la batalla contra al Qaeda se ganara, a que probablemente el conflicto en Colombia ascendería a la cima (Maxwell, 2002); contrariamente, Latinoamérica representaba una prioridad más baja; la protección de los recursos estratégicos, combinada con los esfuerzos anti-narcóticos y los objetivos de la lucha contra el terrorismo en el país caribeño, marcaron la nueva retórica y práctica del enfoque de la participación de EE.UU. en la región; con esto, Colombia se estaba convirtiendo en una especie de *hemispheric poster child* de los esfuerzos estadounidenses.

Finalmente, no podemos desconocer que pese a las críticas, tanto extrínsecas (para muchos estadounidenses la intervención en Colombia no solo replicaba el modelo “Vietnam”, sino que demostraba las ambigüedades de su política hacia ese país; para los colombianos significaba la pérdida de autonomía en el manejo del conflicto), como por sus mismas contradicciones internas (despreciar la diferencia entre la guerrilla colombiana, las organizaciones paramilitares, Al Qaeda, y otros grupos terroristas internacionales que amenazaban a Estados Unidos en su propio territorio) en muchos aspectos y sentidos, la estrategia fue exitosa. Para el gobierno colombiano la constante participación de EE.UU. le concedió un fuerte elemento de legitimidad a sus esfuerzos y sin duda, posibilitó el éxito de la política de Seguridad Democrática del presidente Uribe, gracias a los más de \$4.000 millones de dólares en ayuda militar, económica y social; además significó un mayor grado de solidaridad del gobierno Bush en otros aspectos, como lo fuera en casos de conflicto con sus países vecinos; para la Casa Blanca, triunfar en su estrategia por asegurar su presencia militar al sur del continente⁴⁷³; alinear gobiernos en su agenda antiterrorista y avanzar en su objetivo por consolidar el liderazgo estadounidense. En adelante, las relaciones entre los dos países empiezan a gravitar en torno a dos temas puntuales: el balance y las perspectivas del Plan Colombia y dentro de ese marco, las

⁴⁷² La relevancia alcanzada por el caso de Colombia era tal que las audiencias sobre el país en la Subcomisión de Asuntos Hemisféricos de la Cámara de Representantes fueron (junto a las realizadas sobre Perú) las más numerosas en el periodo 2001-2005. Del total de audiencias de este lustro 3 fueron sobre Colombia; el dato es más significativo si se compara la caída de audiencias sobre la región y sus países entre el periodo 1981-1985 (130 audiencias) y el periodo 2001-2005 (30 audiencias) (Tokatlian, 2009).

⁴⁷³ En Colombia EE.UU. logró establecer tres bases militares: en Arauca, diseñada para combatir el narcotráfico en todo el territorio, además funciona como punto estratégico para el monitoreo de esta zona petrolera tanto en Colombia como en Venezuela; en Larandia, sirve como base de helicópteros, está preparada con pista de aterrizaje para bombarderos B-52 con una capacidad operativa que sobrepasa con creces el territorio Colombiano, permitiendo una cobertura para ataques en casi todo el continente; y en 3 Esquinas, utilizada para operaciones terrestres, helitácticas y fluviales, y es receptora permanente de armamento, logística y de tropas de combate, lo que la ha convertido en un punto estratégico para realizar ataques contra la guerrilla.

negociaciones de un tratado de libre comercio –TLC-, temas que abarcaremos en el siguiente título, no sin antes dar un vistazo al desarrollo de la ayuda estadounidense en la siguiente etapa del Plan Colombia.

En Washington, la lógica de conservar las ganancias alcanzadas en Colombia, y en Bogotá, la necesidad de seguir manteniendo el compromiso estadounidense ante las perspectivas de una reducción de la ayuda, llevaron a que ambos gobiernos estuvieran interesados en impulsar un apoyo nacional para continuar por la senda seguida hasta entonces, y promover una segunda ronda de inversiones para los años siguientes. En consecuencia, y *ad portas* del vencimiento del primer paquete de ayuda (2000-2006), la administración del presidente Bush solicitó, a comienzos de 2005, uno nuevo, del mismo nivel que el anterior por US\$734,5 millones para la Iniciativa Andina, dentro de los cuales, US\$463 millones serían asignados a Colombia; estos fondos se distribuirían así: US\$152 millones para programas de desarrollo alternativo, asistencia humanitaria, reforma judicial⁴⁷⁴ y fortalecimiento institucional y US\$311 millones para programas de erradicación de cultivos y de interdicción; a esta suma deben agregarse los fondos provenientes de programas como el *Foreign Military Financing* (FMF) y el *International Military Education and Training* (IMET) a través de los cuales se seguiría dando apoyo a la estrategia de seguridad nacional del gobierno colombiano; además de US\$90 millones destinados a la lucha contra el terrorismo, incluido el apoyo al Plan Patriota. En total, para este nuevo año fiscal Colombia recibiría alrededor de US\$723 millones (según cifras del proyecto conjunto “*Just the facts*” del *Center for International Policy*, *Latin America Working Group Education Fund*, y the *Washington Office on Latin America WOLA*)⁴⁷⁵, manteniéndose como el principal receptor de ayuda exterior de EE.UU. fuera de Oriente Medio. Para el año siguiente, la cifra se mantendría con valores

⁴⁷⁴ “By 2006, DOJ and USAID had trained more than 40,000 prosecutors, criminal investigators, judges, public defenders, and technical experts, including over 20,000 in the accusatory system. Moreover, DOJ developed specialized prosecutor/police task force units to combat human rights abuses, money laundering, narcotics, and corruption, and has provided forensic equipment for DNA, fingerprint, and ballistic analysis.⁵⁴The pace of training was impressive. DOJ estimates that in 2009 it will train 200 prosecutors, 400 judges, 300 forensic experts, 5000 police, and 400 protection personnel. Between 2000 and 2008, the United States spent \$238.9 million to promote the rule of law, judicial reform, and complementary capacity building in Colombia. The work was supervised by USAID and the DOJ. The results have been remarkable in the areas of institutional strengthening, training, access to justice, public education, and awareness. Criminal cases are now resolved in 75 percent less time (weeks and months instead of years), and over 60 percent of cases formally charged are resulting in convictions, compared with 3 percent under the old system” (Marcella, 2009:13).

⁴⁷⁵ En términos comparativos, el costo total de los programas para el año fiscal 2006, representaron, en promedio, \$2,54 dólares a cada estadounidense, el valor de un capuchino en Starbucks o tan solo, el 1% del presupuesto del *US Department of Health and Human Services HHS* (Charles, 2007).

similares, cerca de US\$750 millones, de los cuales US\$149 corresponderían a la ayuda económica y social.

Pero en adelante, mientras que ambos presidentes trataban de ampliar el compromiso militar de EE.UU., se encontraron con cierta resistencia en el Congreso estadounidense. La mayoría de los republicanos⁴⁷⁶, si bien percibían al Plan Colombia como exitoso, planteaban la necesidad de darle una nueva dirección para financiar la mejora de la gobernanza y la creación de empleo, a fin de consolidar los logros que se habían alcanzado en el terreno de la seguridad; entre tanto, para los demócratas, el paso a seguir sería crear nuevas y mejores oportunidades económicas, y fortalecer el poder judicial y la aplicación de la ley; en ambos casos era evidente la intención de adoptar un enfoque mucho más equilibrado entre la ayuda militar y la económica, y en el caso de los demócratas una reducción de la ayuda militar⁴⁷⁷; con el tiempo esta disputa también se trasladó a la contienda electoral presidencial en Estados Unidos:

“...Para el candidato republicano John McCain, quien realizó una visita al país durante julio de 2008, la lucha del presidente Uribe contra el “narcoterrorismo” es un éxito de la política exterior estadounidense y se debe seguir respaldando sin los condicionamientos que han impuesto los demócratas. Además, sus afirmaciones reiteradas de que la revolución Bolivariana de Hugo Chávez amenaza la seguridad nacional estadounidense y que se debe premiar a los aliados que apoyan sus objetivos —especialmente el acceso a los mercados y el combate al terrorismo y al narcotráfico— hacen de Colombia un amigo vital. Por su parte, con excepción de un discurso pronunciado ante la comunidad cubano-estadounidense en Miami, en mayo de 2008, en el que fue más conciliador con la política actual en Colombia, Barack Obama ha criticado la cercanía del presidente Uribe con los políticos acusados de tener vínculos con el paramilitarismo, ha argumentado que la consolidación de instituciones legítimas es imperativa, ha condenado la violación a los derechos humanos, y ha rechazado el TLC. Además, su voluntad manifiesta de dialogar tanto con gobiernos pro-estadounidenses como con los de izquierda hace menos importante la alianza colombiana” (Tickner, 2008:71); esto, como lo veremos más adelante, se hizo evidente con su llegada al poder en enero de 2009.

Para entonces, el peso de estas preocupaciones y principalmente de otras carácter doméstico – EE.UU. tenía otras prioridades más urgentes, la crisis financiera por ejemplo, y el recorte en su déficit

⁴⁷⁶ Still other Republicans, seeking to direct more of our small (\$19.5 billion) foreign aid budget to the Middle East and elsewhere, may seek to cut the overall commitment to Colombia across the board (Isacson y Vaicius, 2007:11).

⁴⁷⁷ *In recent years, especially since the Democratic Party won control of the U.S. Congress in 2006, the composition of U.S. aid to Colombia has changed in favor of nonmilitary components* (Pardo, 2009:88).

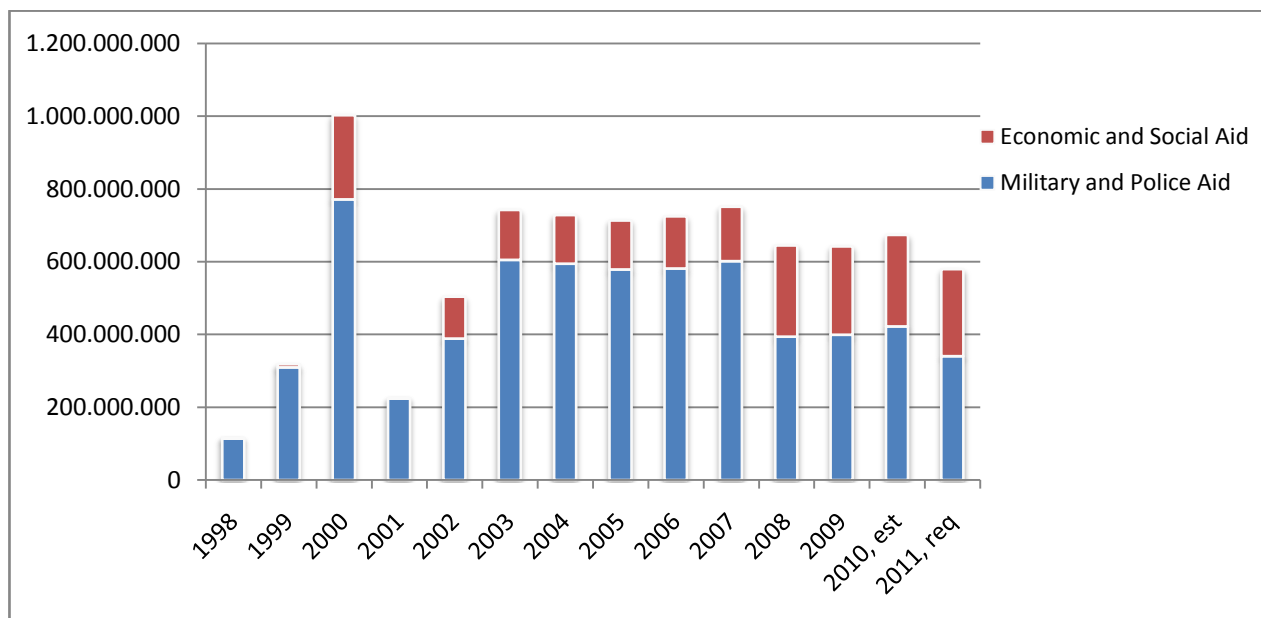
fiscal exigía un cambio en sus compromisos- sumado a la necesidad de invertir la carga de los costos de los programas en Colombia⁴⁷⁸, llevaron a un cambio y a una reducción de la ayuda en la siguiente fase –Plan Colombia II (2007-2013)-; esto se vio reflejado en el descenso de los asuntos de seguridad en la agenda bilateral y en los recursos asignados a la ayuda militar, así como en la reducción en la receptividad que tenía el discurso bélico del presidente Uribe, conduciendo, principalmente a partir de 2008, a una transición en la asociación estratégica entre ambos países, más optimista para muchos, -con un mayor énfasis en la ayuda a programas sociales y humanitarios⁴⁷⁹, y de fortalecimiento de la justicia-; fue así como, la asistencia militar y policial para el año 2008 y 2009 se redujo en más de US\$150 millones, el programa de fumigación fue uno de los más afectados; por el contrario, los recursos destinados al desarrollo, la reforma judicial, la protección de los Derechos Humanos y la ayuda humanitaria se incrementaron en US\$100 millones; esta reducción tuvo un impacto directo en el número de personal militar y civil que operaba en terreno colombiano; mientras que en el periodo 2005-07 el primero varió entre 136 y 563 y el segundo entre 173 a 454, para 2008 las cifras correspondientes a las dos categorías osciló entre 250 y 350 (Marcella, 2009). En total, para los años 2008 y 2009⁴⁸⁰ Colombia recibió en ayuda militar US\$393,708,397 y US\$398,956,048 millones, y en ayuda económica y social US\$251,470,000 y US\$243,500,000, respectivamente; recursos que le sirvieron para mantenerse, como había acontecido en los años anteriores, como el tercer receptor mundial de ayuda estadounidense en el mundo, y el primero, con bastante ventaja, a nivel regional. En 2010 las cifras se mantuvieron en un nivel similar, con un total de US\$680,746,247 y en 2011 se empieza a percibir una mayor reducción, con un total de US\$542,077,248; la siguiente gráfica ilustra esta variación.

⁴⁷⁸ Como se previó una reducción gradual de los recursos provenientes de EE.UU. y de otros donantes en la Comunidad Internacional, el gobierno colombiano buscó financiar una proporción aún mayor de los costos de los programas, en el marco de su estrategia de Seguridad Democrática, invirtiendo cerca de US\$ 43,8 mil millones durante 2007-2013, con la ayuda de los excedentes del crecimiento económico del país, y los recursos provenientes del impuesto al patrimonio aprobado en 2006, que se estimó ayudaría a recaudar cerca de \$ 3,7 mil millones en los próximos cuatro años (Shapiro, 2007). Esto catapultó a Colombia en 2010, como el país con el mayor gasto militar en la región, seguido por Chile, con cerca de 20.341.000.000.000 (umn a precios actuales), aproximadamente el 4,05% del PIB, según cifras del Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo, Sipri (2010) y del Banco Mundial (2009), respectivamente.

⁴⁷⁹ De hecho en 2008 comienza a verse una reducción de la ayuda militar a Colombia y un aumento de la ayuda económica y social; en el primero de los casos, pasó de cerca de US\$600 millones a US\$393 millones; en el segundo, de US\$149 a US\$251, suma que se mantuvo para los dos años siguientes; según cifras del proyecto conjunto “*Just the facts*” del *Center for International Policy*, *Latin America Working Group Education Fund*, and the *Washington Office on Latin America WOLA*.

⁴⁸⁰ *The ratio of development aid to security aid in the funds set aside for Colombia has indeed shifted in the 2009 U.S. budget, from 20 percent of total aid to Colombia to over 40 percent. This change reflects the reality on the ground, as Colombia works to translate security gains into more effective and responsive government institutions* (Shifter, 2009:78).

Gráfica 5. Total de ayuda de EE.UU. desde 1998.



Fuente: “Just the facts” del Center for International Policy, *Latin America Working Group Education Fund*, y the *Washington Office on Latin America WOLA*). Expresada en dólares estadounidenses.

Siguiendo con nuestro propósito de analizar los 2 asuntos que marcaron el desarrollo de las relaciones bilaterales en esta segunda fase, daremos paso al tema del TLC. En vista del fracaso de la propuesta de EE.UU. de conformar un área de libre comercio para las Américas, Washington decidió lanzar una especie de *Alca Light*, en la que adoptó una posición flexible, aceptando diferentes niveles de compromiso entre los integrantes, y posibilitando el avance de acuerdos subregionales; en este marco surge la iniciativa de negociar un tratado de libre comercio con los 4 países andinos (excepto Venezuela), que a su vez eran beneficiarios de la ley de preferencias ATPDEA⁴⁸¹, y para quienes el TLC representaba una manera de extender los beneficios de esta ley que vencían en 2006, ante la posibilidad de que el Congreso estadounidense rechazara futuras prorrogas. Así entonces comenzaron las negociaciones, que por falta de posiciones comunes, debieron desarrollarse bilateralmente, esta vez con los dos países que por el momento mostraron mayor interés, Perú y Colombia. Veamos algunos de

⁴⁸¹ Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas (que reemplazó la Ley de Preferencias Arancelarias ATPA vencida en 2001).

los argumentos, que a lo largo del proceso⁴⁸², se esgrimieron a favor y en contra de la aprobación del TLC; para ello debemos partir de una premisa: la mayoría de posiciones percibían al TLC con Colombia como vital para los intereses económicos, de seguridad y de liderazgo de EE.UU. en el hemisferio; entremos en detalle.

1. Para Washington el siguiente y más importante paso para el fortalecimiento económico y político de Colombia, era seguir la senda del crecimiento económico⁴⁸³, en el que el TLC sería decisivo; así lo expresó el mismo Presidente Bush el 5 de marzo de 2007 antes de su visita al país:

“..y el paso más importante que podemos tomar para mantener a Colombia en la senda del fuerte crecimiento económico es el de aprobar e implementar el Acuerdo entre EE.UU. y Colombia (nuestro tratado de libre comercio o FTA). Asimismo, contribuirá a la creación de empleos, la reducción de la pobreza y la incorporación de todos los colombianos a la economía formal. Lo vemos como parte de una estrategia económica integral, con el objetivo final de un sistema totalmente autosuficiente con el que Colombia se beneficiaría plenamente de las oportunidades de la economía global”.

2. El TLC sirve de instrumento para mantener y no desperdiciar los dividendos de la inversión realizada en Colombia. Luego de varias décadas de violencia, la paz y el progreso estaban retornando a Colombia, en parte con la ayuda de EE.UU. a través del Plan Colombia⁴⁸⁴.

⁴⁸² El Tratado de Libre Comercio entre Colombia y los Estados Unidos se empezó a negociar en mayo 18 del 2004. Tras más de dos años de discusiones, ambos gobiernos firmaron el tratado el 22 de noviembre de 2006. El Congreso colombiano aprobó el tratado el 14 de junio del 2007. Tras la negociación de un protocolo modificadorio firmado el 28 de junio del 2007 y aprobado por el Congreso el 30 de octubre de 2007, Colombia completó sus trámites internos para ratificar el TLC, cuando la Corte Constitucional lo declaró exequible el 24 de julio de 2008. El Senado y la Cámara de Representantes de los Estados Unidos aprobaron el tratado el 12 de octubre de 2011. Posteriormente, el 21 de octubre, el Presidente de EE.UU., Barack Obama, firmó la Ley. Luego de siete meses de implementación normativa, Colombia y Estados Unidos intercambiaron notas diplomáticas el 15 de abril de 2012, en Cartagena. Finalmente, el TLC entró en vigencia el 15 de mayo de 2012. (Embajada de Colombia en Washington, 2012, disponible en: <http://www.colombiaemb.org/node/2029>).

⁴⁸³ Hasta el momento en que las negociaciones habían concluido (febrero de 2006), EE.UU. había invertido alrededor de \$2, 4 millones en programas de asistencia al crecimiento económico, los cuales estaban enfocados, básicamente, en la inversión y el comercio, y tenían como principales destinatarios a las pequeñas y medianas empresas y a las regiones más pobres del país (Eliot Engel, *Chairman of the House Subcommittee on the Western Hemisphere, Committee on International Relations*, 2007). En este marco, también fueron previstos, para el periodo 2006-2010, cerca de \$3,25 millones para la implementación de programas que buscan mejorar el acceso a la tierra, tradicionalmente en zonas marginadas y de bajos ingresos del país, la mayoría de ellas rurales (Charles, 2007).

⁴⁸⁴ *One country – Colombia – has received a strong majority of U.S. security assistance. During the eleven years between 1997 and 2007, Colombia’s police and military will have received almost exactly two out of every three dollars in such aid for the entire region - \$4.9 billion out of \$7.3 billion. Thanks to “Plan Colombia” and its aftermath, aid to Colombia today is about six times what it was in 1997 (WOLA, 2007). Failure to approve the free trade agreement would further weaken the already diminished capacity of the United States to encourage respect for democracy and the rule of law in a critically important South American nation (Shifter, 2009:82).*

3. El acuerdo es fundamental para el crecimiento económico, innovación y la creación de empleos en EE.UU., ya que ayudaría a ampliar las oportunidades para los trabajadores y los empresarios⁴⁸⁵, tanto en casa como en el extranjero; lograría extender y equilibrar los beneficios arancelarios⁴⁸⁶; y podría reducir la competencia en el mercado colombiano de otros, tanto regionales (como Argentina y Brasil) como extra regionales (asiáticos)⁴⁸⁷ -China ha cuadruplicado su cuota en el mercado Colombiano en los últimos diez años, hasta convertirse en su segundo socio comercial-.

⁴⁸⁵ *Regarding foreign direct investment, coal mining and oil and gas exploration/production are the principal areas of U.S. investment, followed by the consumer goods, high tech and tourism/franchising sectors. A sample of the major U.S. companies in Colombia include: Drummond, Chicago Bridge and Iron, General Electric, General Motors, Occidental Petroleum, ChevronTexaco, ExxonMobil, Microsoft, Unisys, Kimberly Clark, Johnson and Johnson, Goodyear, Kraft, 3M, Marriott, and Sonesta Collection Hotels* (Puckett, 2011). En 2006 por ejemplo, la inversión directa de EE.UU. en Colombia alcanzó \$ 4,9 mil millones (BEA, Survey of Current Business, 2007), lo que equivale a casi el 3,6 por ciento del PIB de Colombia de \$ 135.8 mil millones (Banco Mundial, World Development Indicators, 2007); así mismo, las filiales en Colombia de inversores estadounidenses emplearon 48.600 personas contribuyendo con un 2,6 por ciento al PIB (BEA, Survey of Current Business, 2007).

⁴⁸⁶ Así lo expresó el Presidente George W. Bush en su discurso radial del 13 de octubre de 2007: “Actualmente Colombia es el quinto socio comercial más grande que tenemos en América Latina – y el mercado más grande para exportaciones agrícolas estadounidenses en América del Sur. El acuerdo de libre comercio con Colombia inmediatamente eliminaría aranceles sobre más del 80 por ciento de las exportaciones estadounidenses industriales y de consumo. Ofrecería un importante nuevo acceso libre de aranceles a productos agrícolas estadounidenses. Y por primera vez en la historia, compañías estadounidenses podrían competir bajo igualdad de condiciones”. De igual manera lo hizo en su discurso del 19 de abril de 2008, ante el revés que sufrió la aprobación del tratado en la Cámara de Representantes: “Desafortunadamente, la Presidenta de la Cámara de Representantes ha decidido bloquear el acuerdo de libre comercio con Colombia en lugar de darle su voto positivo... Su acción es sin precedentes y extremadamente inoportuna. Espero que la Presidenta cambie de parecer. Si no lo hace, el acuerdo estará muerto. Y esto será malo para los trabajadores estadounidenses, y malo para la seguridad nacional de Estados Unidos. Y explico por qué. Hoy en día, casi todas las exportaciones de Colombia a los Estados Unidos ingresan libre de aranceles. Pero las 9,000 pequeñas empresas estadounidenses que exportan a Colombia - incluyendo cerca de 8,000 empresas pequeñas y medianas - enfrentan aranceles considerables sobre sus productos. La situación es completamente unilateral. Nuestros mercados están abiertos a productos colombianos - pero persisten barreras que dificultan la venta de bienes estadounidenses en Colombia. Sin embargo, de implementarse el acuerdo de libre comercio, la mayoría de los aranceles colombianos sobre bienes estadounidenses serían eliminados inmediatamente...”. *The International Trade Commission estimates the Colombia Free Trade Agreement, or FTA, will increase U.S. exports by more than \$1 billion a year. To the farmers and workers whose jobs these exports would help sustain, that's much more than a statistic. To help our economy continue to recover, we should unite around a trade agenda that includes approval of this FTA and extension of Trade Adjustment Assistance for American workers. Colombia is an important trading partner for American farmers, businesses and workers. But our exporters face a disadvantage because Colombia maintains tariffs on U.S. products while Colombian products have nearly complete access to U.S. markets. U.S. farmers face an average tariff of roughly 30% in Colombia. U.S. manufacturers face an effective tariff rate of 14%. And nearly 90% of these manufacturers are the small and medium-sized businesses we count on to create jobs and continue moving our economy forward. The Colombia FTA will eliminate tariffs for U.S. exports and level the playing field.* (Baucus -Chairman of the Senate Finance Committee-. y Kerry -Chairman of the Senate Foreign Relations Committee-, 2011).

⁴⁸⁷ “*The recent news that Colombia is moving forward to further open their investment market to China is yet another sign that the United States must immediately take the necessary steps to pass the Colombia Free Trade Agreement. “Colombia’s GDP of over \$430 billion makes Colombia the 5th largest Latin American economy and the 3rd largest U.S. export market in Latin America, behind only Mexico and Brazil. China’s investment in Latin America doubled from 2008 to 2009 alone, and Colombia’s investment agreement with China will further accelerate this growth. While China is now the largest trading partner of Brazil and Chile, the United States continues to be Colombia’s largest trading partner, with China second. However, U.S. exporters’ share of Colombian imports fell 17 percent between 2001 and 2009, while Chinese exporters’ share nearly tripled. Overall Colombia-China trade increased nineteen-fold since 2000* (SCHOCK, 2011). *China has*

4. El comercio con Colombia es importante *per se*⁴⁸⁸, y por ser un país estratégicamente posicionado, un cercano aliado en la región, y una economía de libre mercado con importantes lazos comerciales y de inversión con Europa, Asia y América Latina⁴⁸⁹.
5. El liderazgo de EE.UU. en el hemisferio se encuentra amenazado por la competencia de otros actores, principalmente de China⁴⁹⁰ y la falta de atención de la Administración para América Latina, pero el acuerdo con Colombia señala la intención de un nuevo compromiso.
6. Colombia es un aliado tradicional, respetuoso del Derecho Internacional, la democracia, el multilateralismo y el orden internacional promovidos por EE.UU., en una región que cada vez incluye varios gobiernos anti-estadounidenses⁴⁹¹.

invested over \$1.5 billion in Colombia's oil sector since 2006 because China's oil consumption is projected to double by 2030. China also announced this year plans to develop a railroad to compete with the Panama Canal in moving coal and other energy products between the Atlantic and Pacific coasts and from the Colombian interior (Economist Intelligence Unit, 2010). Además, Argentina ha superado a Estados Unidos como principal proveedor de Colombia de productos agrícolas y los acuerdos establecidos entre Colombia y los países de Europa y Asia están perjudicando las exportaciones estadounidenses en ese mercado.

⁴⁸⁸ *Trade with Colombia is important for the United States. U.S. trade with Colombia has surged by more than 50 percent over the past three years. U.S. exports to Colombia surpassed \$5.4 billion in 2005 and two-way commerce reached \$14.2 billion. Investment and trade with Colombia already sustains tens of thousands of U.S. jobs. Furthermore, Colombia is the United States second largest market for agricultural sales in Latin America and accounts for over \$677 million in trade between our two countries. Bilateral trade between the US and Colombia has increased by 70 percent over the last ten years with currently six billion dollars of US exports to Colombia. Under the free trade agreement, U.S. products entering Colombia will be duty free upon implementation of the TPA. Currently, more than 97 percent of U.S. exports to Colombia are subject to duties. In fact, it is estimated the U.S. GDP will likely increase by about \$2.5 billion (0.05 percent) when the Colombia TPA is in effect. The free trade agreement also enhances protection of intellectual property rights, which are vital for many US industries, including the pharmaceutical industry (William Burlew, Executive Director, US-Colombia Business Partnership, 2007).* Para 2010, Colombia ya era el segundo mercado más grande de América del Sur para las exportaciones estadounidenses, sólo después de Brasil, el segundo mercado en el mundo de habla hispana, luego de México y su tercer socio comercial en América Latina, detrás de estos dos países. Ese mismo año el comercio bilateral fue valorado en US\$ 28,000,000,000 (HR 251, 2011). Para Colombia el acuerdo también es importante, no solo porque mejora su acceso a la economía más grande del mundo, sino porque ante la salida de Venezuela (su principal socio comercial) de la CAN, necesita ampliar y fortalecer los lazos con otros socios comerciales.

⁴⁸⁹ Colombia implementó un acuerdo comercial con Mercosur en el 2009, y pronto pondrá en vigor acuerdos comerciales con Canadá y la Unión Europea; también ha iniciado un diálogo comercial con Corea del Sur y Japón, mejorando así las perspectivas de los dividendos de la aprobación del acuerdo. Para EE.UU. es conveniente que su aliado más importante de la región con el que comparte principios y valores democráticos comunes, establezca alianzas políticas y comerciales con los estados que promueven un discurso antiestadounidense y así, de manera estratégica, intensificar el liberalismo económico en la región (Sánchez y Monroy, 2012:328).

⁴⁹⁰ Un análisis del *Minority Staff Report to the Senate Foreign Relations Committee (2011)* reflejó que: *China's investment in Latin America doubled from 2008 to 2009 alone, and Latin American exports to China increased by 900 percent from 2000 to 2009. While China is now the largest trading partner of Brazil and Chile, the United States continues to be Colombia's largest trading partner. However, U.S. exporters' share of Colombian imports fell 17 percent between 2001 and 2009, while Chinese exporters' share nearly tripled.*

⁴⁹¹ *"Colombia's just an enormously important country to us, to this hemisphere. If you think of what's happening in Venezuela and Cuba and now Bolivia and the pressures in Nicaragua by Ortega, it is a continent really that's at a strategic crossroads. It's had the benefits of freedom and freer economic systems for a period, and there are some folks taking office now who don't view the world through the eyes of free people and have different views. So it might make sense to review a*

7. Una mayor demora en la ratificación de estos acuerdos, tendría el riesgo de dañar las relaciones con Colombia⁴⁹², y con todo el hemisferio, en el que se plantearían dudas acerca de la confiabilidad de Estados Unidos; en este sentido existe también un imperativo estratégico en la aprobación del acuerdo⁴⁹³.
8. Aprobar el TLC significaría corresponderle a un socio estratégico que ha cooperado militarmente⁴⁹⁴.
9. El acuerdo con Colombia. aumenta la seguridad energética de EE.UU. mediante la expansión de la inversión y el comercio de recursos estratégicos con un país democrático, confiable y cercano⁴⁹⁵.

variety of things with respect to that" (Rumsfeld, 2006). En el plano internacional, el gobierno colombiano ha sido un aliado incondicional de Washington. Fue de los únicos en América Latina que se sumó a la coalición que respaldó la guerra en Iraq; además, ha coincidido con las posiciones estadounidenses en todos los foros hemisféricos sobre seguridad y ha facilitado la presencia de Estados Unidos en Sudamérica, lo cual ha sido importante para contrarrestar el creciente antiamericanismo de sus gobernantes y sociedades, y más aún, la influencia regional de Hugo Chávez (Tickner, 2008: 66).

⁴⁹² "Absent the [trade agreement], the U.S. Government will likely lose political leverage with Colombia apart from historical ties that count for less each day. Colombia ... is increasingly looking outward for both new commercial relations and political support." (Minority Staff Report to the Senate Foreign Relations Committee, 2011).

⁴⁹³ "Al obstruir este acuerdo, el Congreso está enviando una señal a un hemisferio atento de que no se puede confiar en que Estados Unidos apoyará a sus amigos. En los últimos seis años, el Presidente Uribe de Colombia ha sido un aliado firme de los Estados Unidos. Ha transformado su país de un estado casi fracasado en una democracia estable con una economía creciente. Junto con Estados Unidos han luchado contra las drogas y el terror. Y se ha dirigido a prácticamente todas las inquietudes del Congreso, incluso revisando el acuerdo de libre comercio para que incluyera algunas de las protecciones laborales y ambientales más rigurosas en la historia. Ha hecho todo esto mientras su país está bajo agresión violenta de una organización de terroristas, y enfrentando intimidación constante por parte de regímenes anti-estadounidenses en la región. Como ha dicho el Primer Ministro Harper de Canadá, "Si Estados Unidos le da la espalda a sus amigos en Colombia, esto retrasará nuestra causa mucho más de lo que cualquier dictador latinoamericano podría esperar lograr". Los líderes en el Congreso han cometido un grave error, pero no es demasiado tarde para corregirlo. Esta semana una larga lista de oficiales principales de administraciones demócratas así como demócratas de Congresos anteriores firmaron una carta instando al Congreso a aprobar el acuerdo este año. Escribieron, y cito, "pensamos que el tratado debe considerarse lo más pronto posible y que cualquier obstáculo debe resolverse sin demora y amigablemente". Yo estoy firmemente de acuerdo. Creo que si la Presidenta permite un voto sobre los méritos del acuerdo comercial, una mayoría de la Cámara de Representantes lo aprobará. Por lo tanto, insto a los líderes en el Congreso a reconsiderar su posición. reconocer lo que está en juego. y aprobar el acuerdo con Colombia lo más pronto posible" (Discurso del presidente George W. Bush, 19 de abril de 2008). De igual manera se expresó el Asesor en Seguridad Nacional para la región, *Admiral James Stavridis (2008)*, para entonces Comandante del Comando Sur: "As your national security advisor in that region, I will tell you that it is very important that the free trade agreement be passed from a national security perspective. And, I hear that not just from senior people in Colombia, but from my interlocutors in the region. They're watching very closely to see what happens to a nation that stands with the United States for a decade or more."

⁴⁹⁴ "Colombia is a longstanding military ally of the United States. [T]his agreement will meet our duty to stand shoulder-to-shoulder with Colombians as they have stood by the United States as friends and allies." (Generals James Hill, Peter Pace, Charles Wilhelm, Barry McCaffrey & George Joulwan, in 2008 as former SOUTHCOM commanders). "Colombian troops served with distinction alongside U.S. troops in the Korean War, and Colombia offered military personnel for current U.S. operations in Afghanistan. Colombian troops also serve under the UN mandate, including in the Sinai, where they have been deployed since 1956. Colombia has been training militaries and police in counternarcotics and counterinsurgency measures in Afghanistan, Mexico, Haiti, Central America, the Caribbean, Paraguay, and Africa" (Generals James Hill, Peter Pace, Charles Wilhelm, Barry McCaffrey & George Joulwan, as former SOUTHCOM commanders, 2008).

En el extremo opuesto, las preocupaciones por los niveles de violencia que seguía reportando el país, y las graves violaciones a los derechos laborales, fueron dos de los principales argumentos en contra de la aprobación del acuerdo y a su vez, fueron la base del discurso de la nueva administración y en buena medida del Congreso estadounidense, que bajo pleno control demócrata, decidieron congelar el TLC hasta tanto no se cumplieran, o por lo menos hubiera una mejorara en los estándares propuestos; sin embargo, en opinión de algunos congresistas (demócratas) como Max Baucus y John Kerry (2011), el acuerdo mismo favorecería el progreso en estos temas, al proveer protecciones claras para los derechos laborales fundamentales, mucho más fuertes que las de otros acuerdos comerciales firmados por Colombia con otros países, incluso con Canadá, y reforzaron la idea de que serviría de herramienta para la reducción de la violencia, vía crecimiento económico. Más allá de esto, la aprobación del TLC solo llegó en octubre de 2011, tras un largo proceso de discusiones, gracias al fuerte compromiso colombiano⁴⁹⁶ en avanzar en estos requisitos, y principalmente al progreso en las

⁴⁹⁵ *Colombia is Latin America's 3rd largest provider of energy products to the U.S., behind only Mexico and Venezuela, and exported over 40 percent of its petroleum production to the U.S. in 2009. In contrast, China lent Venezuela \$20 billion in April 2010 to secure a ten-year supply of Venezuelan-produced crude oil. Colombia is the world's fourth largest exporter of coal, and the United States depended on Colombia for 80 percent of its coal imports through the first nine months of 2009. However, Colombia began making substantial coal exports to China in 2009, according to a March 2010 report by the U.S. Department of Energy's Energy Information Administration. Rare earth finds in the South American Andes suggest Colombia could eventually source the United States if U.S. firms receive adequate opportunity to help Colombia explore and develop the sector (Minority Staff Report to the Senate Foreign Relations Committee, 2011).* En el mismo sentido se expresó la Secretaria de Estado, Hillary Clinton (2011) cuando anunció los avances en la Casa Blanca para la aprobación del TLC con Colombia: *"Enhancing our competitiveness, accelerating innovation, achieving energy security, expanding our exports, all of these require robust engagement with Latin America. Even in this inter-connected world, geography still matters. This administration believes that our opportunity with Latin America derives from the power of proximity; proximity that is geographic, economic, and reflects the common history of the Americas. Our hemisphere stands to gain from greater cooperation, which can lead to the rise of even more capable partners, who can help us accomplish our strategic objectives from promoting clean energy to improving security in the region, to strengthening human rights and democracy."* (Declaración del Subsecretario de Estado, Arturo Valenzuela, en Audiencia ante el Subcomité de Asuntos del Hemisferio Occidental, del Comité de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes, el 13 de abril de 2011). Además Colombia, al igual que Brasil, se ha convertido en un importante productor de biocombustibles.

⁴⁹⁶ De hecho la Organización Internacional del Trabajo eliminó a Colombia de la lista de países que no cumplen con las normas internacionales del trabajo. Así mismo, el nuevo presidente Juan Manuel Santos comenzó a sumar esfuerzos para compensar a las víctimas de la violencia y devolver las tierras confiscadas a los agricultores pobres (Baucus y Kerry, 2011); además y tal como lo señaló la Cámara de Representantes en su Resolución 251 de 2011: *"Under the U.S.-Colombia TPA, Colombia has committed to fully adopt, maintain, and enforce its labor laws, which include the freedom of association, collective bargaining, and the elimination of the worst forms of child labor. Colombia passed a new labor code for children in 2006, which raised the minimum age of employment for any children to between 15 and 17. Violence against labor leaders is down about 70 percent since 2002 and the Government of Colombia is fully committed to do more. The flower industry's workforce is the highest unionized labor force in Colombia and enjoys strong labor and environmental protections, good pay, and job security. Union membership in the association's member companies is approximately three times the national average. Today, 75 percent of Asocolflores member companies pay salaries up to 28 percent above the minimum wage and all of them meet other legal requirements, including social security payments (health, pension, and*

negociaciones de dos asuntos significativos para la política doméstica de EE.UU.: la protección a la propiedad intelectual⁴⁹⁷ y los subsidios agrícolas⁴⁹⁸.

Por otra parte, en cuanto al balance y perspectivas del Plan Colombia cabe rescatar un hecho que marcó el desarrollo de esta fase de la asistencia estadounidense, principalmente a partir de 2006, y fue el establecimiento de un modelo integral de acción en sociedades en conflicto. Como para EE.UU. en el siglo XXI, lo que garantiza la seguridad nacional exige la gestión de amenazas que podrían surgir de los países en conflicto, o de los países que enfrentan desafíos de desarrollo y reconstrucción, aprender las lecciones equivocadas en Colombia hoy podría tener serias repercusiones para la política de EE.UU. en cualquier parte del mundo, donde las consecuencias de una gobernanza débil se perciben en la generación de las amenazas a la seguridad nacional de EE.UU. (Isacson, y Poe, 2009:16). Este modelo de construcción de estado y de contrainsurgencia⁴⁹⁹ fue puesto en práctica por el Comando Sur en conjunto con el Ministerio de Justicia de Colombia⁵⁰⁰, y fue estipulado para guiar el futuro de la

bonuses). 100 percent of the Asocolflores member company workers are hired with legal contracts and 86 percent of these workers have labor-specific contracts”.

⁴⁹⁷ El acuerdo establece mejores estándares de protección y verificación del cumplimiento de una gran variedad de derechos de propiedad intelectual, conforme a estándares estadounidenses e internacionales que están emergiendo respecto a protección y verificación. Dichas mejoras incluyen requisitos para medidas cruciales de protección de derechos de propiedad intelectual a fin de proteger de la piratería digital las obras con derechos de autor, como música, películas y software; requisitos para sanciones penales firmes y disuasorias contra la piratería de derechos de autor y falsificación de marcas registradas; requisitos para medidas de protección de datos de patentes y exámenes que respeten la declaración de Doha sobre aspectos relacionados al comercio de los derechos de propiedad intelectual y salud pública, además de medidas de vanguardia para proteger las marcas registradas de Estados Unidos (www.whitehouse.gov/, consultada el 20/11/2012).

⁴⁹⁸ “La negociación del tratado de libre comercio tuvo como telón de fondo la aceptación de muchos de los imperativos de Estados Unidos, nuevamente con el argumento de que un TLC con ese país era fundamental para la economía nacional. Durante las primeras rondas del proceso, la estrategia del equipo colombiano se basó en el supuesto de que la relación “especial” entre los dos países constituía el punto de partida natural de las negociaciones. Sin embargo, ante la renuencia del equipo estadounidense para vincular seguridad con comercio y negociar con base en otro planteamiento que no fuera el suyo, los representantes colombianos, presionados en gran medida por el mismo presidente Uribe, comenzaron a acoplarse a las exigencias de la potencia. Incluso, el mandatario colombiano anunció públicamente su intención de suscribir el TLC con Estados Unidos a como diera lugar, lo cual debilitó severamente la posición negociadora de Colombia al hacer explícito ante la contraparte su afán por llegar a un acuerdo” (Tickner, 2008:69).

⁴⁹⁹ *The model now being pursued in Colombia is called “Integrated Action” or “Consolidation.” Several small, historically un-governed regions of the country have been chosen as targets for a phased, coordinated “hold and build” effort. A new agency in Colombia’s central government, the Center for Coordination of Integrated Action (CCAI), coordinates military efforts to establish security conditions in these territories, and then civilian efforts to introduce the rest of the government and the services it provides. Consolidation, this strategy aims to guarantee citizens’ rights throughout the national territory, integrate peripheral regions into the country, and establish effective governance. On paper, the strategy begins with military operations and illicit crop eradication, moves into quick--impact social and economic assistance projects to create trust or “buy--in,” followed by food security, permanent income, local capacity and land reform projects, and ends up with the presence of a functioning civilian government and the removal of most military forces* (Isacson, y Poe, 2011:17).

⁵⁰⁰ *The Southern Command, which helped to develop the Integrated Action model with Colombia’s Defense Ministry, continues to offer training, advice, military construction and logistical support. Some funding for CCAI support has come from the State Department-managed Foreign Military Financing program, but much has come from sources in the*

ayuda de EE.UU. a Colombia, incorporando muchos de los argumentos y sugerencias de los críticos del Plan Colombia, por ejemplo: que el esfuerzo no debe ser enteramente militar, que los servicios sociales son importantes, que la erradicación forzada sin ayuda va a causar mayores perjuicios, y que las poblaciones deben ser consultadas (Isacson, y Poe, 2011:19); así como en otros lugares del mundo. En este sentido, diversos analistas y funcionarios estadounidenses han manifestado su percepción acerca de lo acontecido en Colombia, presentándolo como un modelo de lo que Estados Unidos debe impulsar en todo el mundo, especialmente en Afganistán y México; para el analista y consultor Gabriel Marcella (2009:7) “Colombia es un paradigma para el futuro en muchos aspectos, en particular el estado de derecho, la gobernabilidad y la seguridad. Es el mejor curso de laboratorio para la construcción de un Estado democrático. Por ejemplo, su aparente éxito en establecer el control territorial y la protección de la población puede servir de lección para el establecimiento de la seguridad en Afganistán, reconociendo las grandes diferencias entre los dos países y sus sociedades, y el diferente papel que Estados Unidos desempeña”⁵⁰¹. Lo propio hizo el Secretario de Defensa, Robert Gates, en su viaje a Bogotá en Abril de 2010, en el que en conferencia de prensa señaló que Colombia se ha convertido en la piedra angular de la seguridad y prosperidad en América del Sur y una fuente única de experiencia y conocimientos en seguridad para los esfuerzos de sus vecinos (Isacson, 2010: 12); ese mismo mes en su viaje a México el ex presidente Bill Clinton, pidió un "Plan México" en la línea de lo que se hizo con Colombia diez años antes; de igual manera se expresó el Jefe del Estado Mayor Conjunto, en su visita a Colombia en junio de 2010 “Vemos los mismos tipos de desafíos en Afganistán, y en México y hay mucho que aprender de los éxitos que se han visto aquí en Colombia”⁵⁰².

Department of Defense's own budget: counter-drug authorities and "Section 1206 Train and Equip" authority, a controversial 2006 provision allowing the Pentagon to use its own budget to train and equip foreign militaries. The Southern Command has also used its own budget for conferences and other meetings to discuss and develop the model (Isacson, y Poe, 2009:15).

⁵⁰¹ Quien además añadió: “*Colombia in Strategic Context: Given this backdrop, the Colombian case holds important lessons for American statesmanship in post-conflict societies. U.S. support to Colombia is of a very different category than that in classic postconflict stability operations. Colombia is one of a number of countries which is neither failed nor failing. Although it faces serious problems of internal conflict, it also has enormous human capacity in a highly educated professional class and the resources and political commitment by the government to strengthen governance*” (Marcella, 2009: 8).

⁵⁰² Lo propio hizo el entonces Ministro de Defensa colombiano, Juan Manuel Santos, en conferencia de prensa conjunta en Bogotá, con el Almirante Mike Mullen, Jefe del Estado Mayor Conjunto de EE.UU., un año antes, en marzo de 2009: “*This concept applied in Afghanistan is something that could really help. And we have particular experiences, like crop eradication, like the integrated fight against trafficking whereby we go after every link in the chain. In Afghanistan there are some jobs that are more important or less important than those that we have here, but the concept is applicable there. It is in this way that we think our experience could contribute in some way to solving the problem in Afghanistan or the problem in Iraq*”.

Como podemos ver la construcción de este modelo estuvo acompañada de un discurso que resaltaba el éxito alcanzado en este país; de esta manera el caso de Colombia como arquetipo positivo comenzó a difundirse en Estados Unidos, exaltando el hecho de que habiendo estado al borde de convertirse en un estado fallido⁵⁰³, logró convertirse, gracias al esfuerzo conjunto desplegado por más de 10 años desde que se lanzó el Plan Colombia, en un modelo de construcción de nación, digno de emular en otros escenarios y en un sólido aliado democrático en el contexto hemisférico. Para respaldar este discurso comenzaron a divulgarse una gran cantidad de resultados alentadores acerca de la estrategia desplegada en Colombia, resultados que se observan en el campo de la seguridad y la estabilidad, el crecimiento económico, la lucha contra la producción y el tráfico de drogas ilícitas y la institucionalidad. En este sentido se expresó el Representante por el estado de Indiana, Dan Burton, en audiencia acerca de las relaciones entre EE.UU. y Colombia, ante el Subcomité de Asuntos Hemisféricos, del Comité de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes, en abril de 2007:

"Afortunadamente, a través del Plan Colombia, hemos podido ver cómo una verdadera historia de éxito se llevó a cabo con el inquebrantable apoyo de EE.UU. otorgado a un aliado. Un simple examen de los hechos hace que esto sea muy claro.

Desde el año 2001:

- Los secuestros se han reducido un 76%;
- Los incidentes de terrorismo han disminuido un 61%;
- La tasa de asesinatos ha descendido un 40%;
- Hubo un crecimiento del PIB del 6,8% en el último trimestre de 2006;
- Hay una presencia policial en casi todos los municipios de Colombia;
- Más de 2 millones de colombianos han sido capaces de salir de la pobreza en los últimos cuatro años, según el Departamento de Planeación de Colombia.
- La mayoría de las carreteras principales y autopistas desde y hacia las grandes ciudades en Colombia ya están abiertas y es mucho más seguro viajar sin temor a secuestros o ataques de la guerrilla".

Así mismo, el representante por el estado de Illinois, J. Dennis Hastert, resaltó los resultados alcanzados en estas distintas áreas:

"Colombia claramente no es el mismo lugar que visité hace 10 años atrás. Ha mejorado mucho. El Plan Colombia, el presidente Uribe, los colombianos, y el decidido apoyo financiero del Congreso de EE.UU. han hecho grandes

⁵⁰³ Según Tokatlian (2009:228) las propias autoridades colombianas han apelado a la condición de estado fallido del país con dos propósitos: indicar cuanto se había avanzado en el combate contra las fuentes de inseguridad interna y por que todavía se requería un apoyo más persistente y masivo de Washington.

progresos. Como ya he dicho, Colombia es un importante aliado de EE.UU. en la región. Está en nuestro interés cultivar esta asociación para que Colombia siga siendo fuerte. El cambio de Colombia a un país económicamente sano, y una vibrante democracia es una medida del impresionante éxito del Plan Colombia. La economía de Colombia sigue creciendo a niveles récord, con un crecimiento del PIB estimado en el 7,6 por ciento en 2006. Los programas alternativos de desarrollo patrocinados por Estados Unidos resultaron en más de 105.000 hectáreas de nuevos cultivos legales cultivados. De estos esfuerzos se han beneficiado 83.000 familias, y zonas como Putumayo han sido reformadas. El cultivo se ha reducido en un 90% y ahora un aserradero y una planta de especias han sustituido a los cultivos de coca. Colombia cuenta con un nuevo Código de Procedimiento Penal y un Sistema Judicial Acusatorio. Los colombianos ahora tienen más acceso a la justicia tal como la conocemos”.

El presidente Bush en su visita a Colombia en marzo de 2007 puso de relieve la transformación de Colombia y la importancia del apoyo estadounidense a las reformas que estaban ayudando a construir una exitosa y justa nación democrática; así lo manifestó en esta audiencia, Charles Shapiro, Subsecretario Adjunto de la Oficina de Asuntos del Hemisferio Occidental del Departamento de Estado, quien además añadió:

“Más de 30.000 miembros de los grupos paramilitares se han desmovilizado. El gobierno está reafirmando el control de grandes extensiones de territorio. La erradicación de la coca, la interdicción de narcóticos, los arrestos relacionados, se encuentran en niveles récord. El resultado es una Colombia más pacífica y próspera. La mejora de la seguridad contribuye a nuevas oportunidades para el pueblo de Colombia. La economía ha crecido a más del 4 por ciento en los últimos 4 años, el año pasado en un 6,8 por ciento, el más alto en 8 años, y la inflación fue la más baja en una década, 41/2 por ciento . El desempleo se ha reducido. El porcentaje de la población que vive por debajo del umbral de pobreza disminuyó de casi un 60 por ciento a un 45 por ciento. Estos resultados son notables. Nuestra asistencia a Colombia está pagando dividendos. Es imperativo que los beneficios obtenidos no se pierdan. Con nuestra ayuda, Colombia ha tenido éxito en salir del abismo. Ahora se enfrenta al desafío de ampliar la presencia del Estado y la ampliación de las oportunidades económicas con el fin de proporcionar a su pueblo la esperanza de que su vida seguirá mejorando y que la vida de sus hijos será mejor aún”.

Y por último la Subsecretaria del *Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL)* del Departamento de Estado, Anne W. Patterson: “El éxito de Colombia con el Plan Colombia, y ahora con la nueva estrategia, también le permitirá trabajar con otros países del hemisferio para apoyar a las instituciones democráticas y la integración económica. Colombia es un socio seguro y más fuerte hoy en día debido a nuestros esfuerzos combinados para combatir las drogas y el terrorismo,

pero todavía hay trabajo por hacer, y no debemos abandonar nuestros esfuerzos conjuntos con uno de nuestros socios más cercanos en ambos hemisferios”.

Así continuaron circulando referencias acerca de los progresos alcanzados tras la implementación del Plan Colombia; una resolución más reciente de la Cámara de Representantes de EE.UU. (HR 251 2011/05/04 112TH CONGRESS), en la que se evaluaban los beneficios de la aprobación del TLC con Colombia, subrayó los siguientes avances:

Mejoras en las condiciones de vida (en los últimos cinco años):

- Cada vez más niños van a la escuela - la inscripción es hasta el 92 por ciento, en comparación con alrededor del 80 por ciento hace cinco años;
- Colombia ha logrado dar alimentación a los niños en sus escuelas en un 64 por ciento más;
- Más de tres millones de personas se han sumado al sistema de salud pública desde que el presidente Uribe asumió el poder, y
- Las tasas de pobreza y desempleo son los más bajos en una década.

Mejoras en la seguridad (Plan Colombia, desde el año 2000):

- Los homicidios han disminuido en un 40 por ciento, los homicidios contra sindicalistas han caído un 60 por ciento;
- Los secuestros han disminuido en un 76 por ciento;
- Los ataques terroristas se han reducido un 61 por ciento, y
- Los grupos insurgentes como las FARC, el ELN y los paramilitares son más débiles ahora.

Mejoras en la economía (crecimiento del PIB, niveles de pobreza):

- El crecimiento del PIB fue del 6,8 por ciento en 2006, alcanzando el 8 por ciento en el primer trimestre de 2007 (el más alto en la historia de Colombia);
- La tasa de pobreza descendió de un 57 por ciento en 1999 al 45 por ciento en 2006;
- La extrema pobreza disminuyó al pasar de un 25 por ciento en 1999 a un 12 por ciento en 2006, y
- Colombia entró en la lista de los *Top 10 Reformer* en 2007, según el *The World Bank's Doing Business Report*”.

De la mano de estos resultados fueron surgiendo otro tipo de aspectos favorables, por ejemplo, Colombia fue considerada por el Banco Mundial (2005) como el segundo país más exitoso en crear un clima de inversión atractivo, algo que no ocurría desde 1994 (Tokatlian, 2009:231) y en 2010 según un reporte de la *Economist Intelligence Unit* como una de las seis economías emergentes con mayores

perspectivas de crecimiento en la siguiente década (CIVETS) junto a Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica; además, el mejoramiento sostenido de su economía le permitió ubicarse en 2011, en términos de PBI nominal, en la cuarta posición del ranking regional, superando a Venezuela, con alrededor de US\$328,422 millones y con un crecimiento del 5,9%, el más elevado desde 2007⁵⁰⁴. Cabe rescatar también, que de acuerdo al índice de estados fallidos elaborado por la prestigiosa publicación *Foreign Policy* y la organización *Fund For Peace*, Colombia fue descendiendo paulatinamente, ubicándose en la posición 14 en 2005, 27 en 2006, 33 en 2007 y 89 en 2009⁵⁰⁵.

Y en términos de lucha contra las drogas, la *UN International Narcotics Control Board* en marzo de 2011, ha eliminado a Colombia de su "lista de observación especial", citando mejoras institucionales y una reducción del 50% en el cultivo de coca en la última década; de igual manera el *CIA's Crime and Narcotics Center* informó que el cultivo de coca se redujo un 29 % y la producción de cocaína un 39% en 2008; mientras que la Dirección Nacional de Estupefaciente de Colombia allanó y destruyó en 2008 un 36 % más que en 2007, laboratorios de drogas clandestinas y logró interceptar US\$ 117 billones entre 2002 y mayo de 2009; además la *EE.UU. Drug Enforcement Agency* informó en 2010 que en EE.UU. el precio de la cocaína aumentó más del 75 %, mientras que su pureza disminuyó más del 31% lo que demuestra que los esfuerzos en Colombia estaban teniendo un impacto en casa (*Chairman David Camp, Committee on Ways and Means, 2011*).

⁵⁰⁴ Para el saliente Ministro de Hacienda colombiano, Juan Carlos Echeverry, en 2012 el PBI (estimado) de Colombia superó al de Argentina; de acuerdo a las tasas de cambio del miércoles (29 de agosto), el PIB proyectado para este año de Colombia alcanzó los 362.000 millones de dólares, mientras que el de Argentina es de 347.000 millones; así lo declaró el funcionario, quien añadió: "Colombia superó a Argentina en el PIB, somos la segunda economía de Suramérica después de Brasil y la tercera en tamaño después de Brasil y México. Esto era un sueño". (El país, 2012).

⁵⁰⁵ *The 2009 Failed States Index, a collaborative venture between Foreign Policy and The Fund for Peace, identifies many nations as being in danger of becoming failed states—in fact, two-thirds of the world's states are critical, borderline, or in danger of becoming just that. Failed states do not possess the necessary conditions to have truly sovereign governments that meet the needs of their populations. Colombia garnered a rating of 89 on the 2009 Failed States Index, just below that of Kyrgyzstan. It has experienced conflict for decades and as Dr. Gabriel Marcella (2009) observed, was a "paradigm for a failing state" in that it was replete with terrorism, kidnapping, murder, corruption, and general lawlessness. But today it is much safer through the imposition of the Rule of Law. The lessons to be drawn are important for statesmen throughout the world because Colombia may very well be the best ongoing laboratory for democratic state building. Therefore, Colombia is a paradigm that needs to be extensively studied by strategists looking for wisdom in the nexus between security, the rule of law, and democratic governance (Lovelace y Kardos, 2009: foreword).*

El progreso de Colombia también se ha hecho visible en diversas publicaciones de renombre, lo que sin duda le ha servido para mejorar su imagen a nivel internacional⁵⁰⁶; tal es el caso de la revista *TIME*, que en su edición del 11 de octubre de 2010 publicó un artículo titulado “*After the Fight: Hope for Colombia*”, escrito por Tim Padgett y John Otis, en la que destacamos los siguientes apartados:

“Santos, de 59 años, quien asumió el cargo el 7 de agosto, cree que Colombia está a punto de convertirse en una importante fuerza diplomática y económica en las Américas. A través de sectores en auge como el aceite, la minería y el turismo, espera que esta década Colombia sobrepase a Argentina, y se ubique como la tercera economía de Latinoamérica, por detrás de Brasil y México. “Sudamérica es un continente que está surgiendo”, dice Santos. “Queremos jugar un papel más importante en la región. Eso también sería adecuado para Washington, que considera a Colombia como un aliado fundamental: EE.UU. espera trasladar sus operaciones antidrogas y de contrainsurgencia en la región a las bases colombianas, además diversos funcionarios estadounidenses también perciben que Bogotá puede servir de contrapeso a Chávez.”

Dos años más tarde en su edición anual del “*The 2012 TIME 100 Poll*” publicada el 29 de marzo, la misma revista nominó dentro de sus candidatos al presidente colombiano Juan Manuel Santos bajo el siguiente *resumé*: “Santos es el primer jefe de estado latinoamericano que habla acerca de tener una discusión más abierta sobre la legalización de las drogas.. (¿quién mejor para abordar el tema que el presidente de Colombia?). Colombia está haciendo una oferta creíble por ser un jugador del mundo desarrollado, y mucho de ello tiene que ver con la inclinación política de Santos de centro-derecha, que incluso los líderes latinos conservadores pueden adoptar como una “tercera vía” al socialismo y al capitalismo”; y el 23 de abril nuevamente el presidente fue portada de la publicación, en la que se podía leer de fondo el siguiente título: “*The Colombian Comeback*”; todo con ocasión de la entrevista que los editores Jim Frederick, Tim Padgett y John Otis le realizaron al presidente en la Casa de Nariño, en el interior se lee el artículo “*Colombia Rising*”; realizado por Tim Padgett y John Otis. En esta publicación, se resalta que el Presidente Santos (en respuesta a esta expresión: “Colombia y sus 47 millones de personas están saliendo de una larga y oscura noche de violencia y aislamiento, a lo que Santos señala a *TIME* “la realidad cambió por completo, fuera de la imaginación de alguien.” Colombia, no es sólo un país recuperado, insiste, sino el nuevo jugador económico y diplomático de

⁵⁰⁶ De hecho en los corrido de la presente década, varias personalidades colombianas han sido nominadas para ocupar cargos de importancia en respetados organismos internacionales como el ex ministro colombiano de Hacienda y Crédito Público, José Antonio Ocampo, candidato a ocupar la Presidencia del Banco Mundial (BM), y Angelino Garzón, vicepresidente de la República y líder sindical por muchos años, quien fue candidato oficial para dirigir la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

América Latina”) puede legítimamente reclamar el ascenso de Colombia en el escenario regional: "...Santos, de centro-derecha, quien después de 20 meses como presidente goza de un índice de aprobación cercano al 80%, puede legítimamente declarar el regreso de Colombia en el escenario regional. Santos, como Ministro de Defensa entre 2006 y '09, dirigió la estrategia que, junto con una extensa reforma policial y judicial, ayudó a decapitar el liderazgo de las FARC, a reducir las filas de los rebeldes, de casi 20.000 a 8.000, en la actualidad, y a dismantelar los carteles de las drogas, estrategia que ahora los vecinos de América Central observan como modelo".

Continúa:

"La inversión extranjera directa ha aumentado casi diez veces desde 2003, a 13,2 millones de dólares en 2011. Mientras que la economía creció un sólido 6% el año pasado – Colombia es ahora la tercera economía de América del Sur y se está acercando a Argentina en el N ° 2 - el país consiguió un acuerdo de libre comercio con EE.UU. y pronto podría estar bombeando un millón de barriles de petróleo por día. Al mismo tiempo, Santos ha impulsado la reforma agraria y las leyes de protección de los Derechos Humanos, dirigiendo la ayuda a los 4 millones de ciudadanos desplazados en las provincias olvidadas. "Hemos sido, durante muchas décadas, señalados como un estado inviable", dijo Santos, "Pero lo que sé es que, cuando se le pregunta hoy a la gente en EE.UU., en Europa y en Japón si piensan que sus hijos tendrán un futuro mejor, la respuesta es no; mientras que en Colombia la gente responde sí."

Y finaliza con el siguiente interrogante: ¿Santos, nuevo líder regional?⁵⁰⁷

"De hecho, ahora que el ex presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, ha dejado el cargo, la pregunta es ¿si otro líder en América Latina, además de Santos, está llenando el papel de abanderado regional? Por el momento la sucesora de Lula, Dilma Rousseff, tal vez pueda reclamar esta posición; no en cambio, el presidente venezolano, Hugo Chávez, cuyo discurso incendiario ya había comenzado a reducirse mucho antes de que iniciara su lucha contra el cáncer el año pasado; ni la presidenta argentina, Cristina Fernández, quien parece decidida a gastar su

⁵⁰⁷ Ante la misma pregunta Michael Shifter, Presidente de Diálogo Interamericano en entrevista exclusiva con el Observatorio Político de América Latina y del Caribe OPALC el 18 de marzo de 2011, respondió: "Santos es el primer presidente latinoamericano, desde el brasileño Lula da Silva en 2003, que ha aspirado tan claramente a un papel de líder regional. Esta es una prueba significativa para el nuevo gobierno colombiano, quien ha declarado una agenda extraordinariamente ambiciosa. Las posibilidades son considerables, pero los riesgos no deben descartarse. Por ahora, las decisiones sobre política exterior de Santos han sido sabias y estratégicas, y apuntan hacia nuevas y prometedoras direcciones. Será interesante ver qué ocurre durante el periodo en que Colombia ocupe un puesto en el Consejo de Seguridad de la ONU. El progreso en la agenda doméstica de Santos también condicionará la extensión en la cual le será posible dedicar tiempo y recursos a los retos de su política exterior". La entrevista completa está disponible en: http://www.opalc.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=759:entrevista-con-michael-shifter-presidente-del-dialogo-interamericano&catid=120:integration-et-relaciones-internationales&Itemid=212

capital diplomático en una disputa con Gran Bretaña sobre las Islas Malvinas (Falkland), ni en México, cuya crisis interna ha creado una sombra sobre el jugador hemisférico que una vez fue".

Posteriormente el 26 de julio, el *Wall Street Journal*, uno de los medios económicos más influyentes del mundo, calificó a Colombia y a Perú, como “los nuevos tigres latinoamericanos”; esta vez la publicación, cuyo artículo fue escrito por los analistas Polya Lesova y Michael Molinski, destaca el rápido y continuo crecimiento de estos dos países, la solidez y estabilidad de sus monedas, la inflación controlada y las altas calificaciones de crédito, como algunas de las características más relevantes para atribuirles este apelativo; además, resalta que “tener un número alto de población joven, clases medias en crecimiento, una deuda relativamente baja y una dinámica expansión, los destaca como una alternativa viable para invertir, características que ambos países comparten y que respaldan su nuevo estatus”. Con respecto a Colombia, el *WSJ* señala que la expansión ha venido asociada a la reducción de la violencia⁵⁰⁸ y ha sido empujada por el auge en las materias primas⁵⁰⁹: “Colombia también ha construido una clase media que ha impulsado sectores como el minorista, el manufacturero, el de comunicaciones, vivienda, transporte y turismo. También tiene una población joven, un factor clave para guiar el crecimiento. El 40 % de los colombianos tiene menos de 20 años y el 80 % es menor de 50”. En el ámbito regional, la publicación destaca que hasta hace poco, la mayoría de los inversionistas que buscaban inyectar dinero en América Latina tenían opciones relativamente simples: Brasil, México y Chile; pero esto ha cambiado⁵¹⁰. “Un nuevo grupo de países en la región está surgiendo como una alternativa viable y están preparados para quedarse con una participación más grande del crecimiento de la región y atraer más dinero de los inversionistas internacionales”; además los dos países también gozan de grado de inversión según Fitch, Moody's y Standard & Poor's.

⁵⁰⁸ La guerra civil de Colombia terminó más recientemente que la de Perú. De hecho, el enfrentamiento con las FARC sigue activo, al igual que el tráfico de drogas. Pero gracias al fortalecimiento del ejército, la reducción de los actos terroristas y el secuestro y la persecución de los capos del narcotráfico, Colombia parece haber convencido a los inversionistas extranjeros que los cambios son duraderos (Lesova y Molinski, 2012).

⁵⁰⁹ La economía de Colombia es más saludable que la de su vecino, Perú, por lo que sería el tigre que lleva la delantera. “Como Perú, la economía de Colombia ha sido empujada por el auge en las materias primas; pero a diferencia de su vecino, Colombia no depende tanto de los metales, y a cambio tiene una importante contribución de la energía y la agricultura”. Si el gobierno consigue elevar la producción de petróleo a cerca de 1,5 millones de barriles al día en los próximos cinco años y si el crudo, y en general el sector energético, consiguen escapar a la tendencia a la baja de los precios de los *commodities*, Colombia podría ver un crecimiento sustancial en el sector energético (Lesova y Molinski, 2012).

⁵¹⁰ Aunque Brasil, Chile y México aún poseen una nota de crédito robusta, un comercio más diverso y mercados de capital más fuertes, ya no muestran muchas de las características de "mercados emergentes" que alguna vez los hicieron los consentidos de los inversionistas internacionales interesados en la región (Lesova y Molinski, 2012).

Únicamente Chile se ubica por encima de ellos en la región, y sus calificaciones los ponen a la par de Brasil y México y algunos países europeos como Italia e Irlanda.

Para finalizar y a manera de resumen, podemos destacar los principales objetivos que durante esta última fase, EE.UU. buscaba conquistar de su relación con este país, gracias a lo cual, hoy en día, y particularmente en el vecindario, Colombia ha sido identificada como la punta de lanza de la estrategia hegemónica de Estados Unidos en el hemisferio:

1. Asegurar y afirmar toda una generación de avances en la lucha contra el narcotráfico, la cooperación en seguridad, el libre comercio, los derechos humanos, la protección de los recursos estratégicos y el diálogo hemisférico; en lo que Colombia podría jugar el rol de interlocutor y cuyo liderazgo podría colaborar en el equilibrio de poder regional, no solo hacia el sur sino también hacia Centroamérica⁵¹¹.

⁵¹¹ Aunque los lineamientos internacionales colombianos tienen más en común con Centroamérica y México. Hacia el istmo, nuestro país ha venido impulsando una cooperación sur-sur, al mismo tiempo que ha ampliado la agenda temática en la que el Proyecto Mesoamérica ha sido un instrumento de inserción y profundización de vínculos con esa región geográfica (Ardila, 2012:301). En este último, Colombia brinda cooperación y ha puesto a disposición de la región su experiencia, no solo en seguridad, sino en el desarrollo de biocombustibles, así como la búsqueda de la integración energética a través de la construcción de un gaseoducto para la región desde Venezuela a través de Colombia y Panamá. La experticia de Colombia en biocombustibles le ha ayudado a ejercer un liderazgo energético. Para ello, ha cooperado en la instalación de plantas en Honduras y El Salvador. También, ha colaborado en la transferencia de tecnología, la promoción de la investigación y la creación de una red, coordinada de manera conjunta con México, que es un espacio de encuentro para científicos especializados. La cooperación en materia de seguridad es otro aspecto importante que ha llevado a Colombia a liderar una serie de proyectos y a compartir su experiencia en la materia. Crimen organizado transnacional, drogas y seguridad ciudadana son frentes en los que el país ha venido colaborando generosamente. Este tema es prioritario para Mesoamérica, dada la existencia de problemas de violencia, tráfico de drogas, secuestro, pandillas, corrupción y delincuencia común y organizada, entre otras. Por ello, Colombia ofrece una cooperación relevante que se inscribe en el ámbito de Tuxtla y otros mecanismos de diálogo con Centroamérica. Pero la cooperación también ha sido a nivel político. Junto con Venezuela, medió en el caso de Honduras en 2010. Los presidentes Santos y Chávez dialogaron con el presidente Lobo en Cartagena en abril de 2011 y acordaron nueve puntos que, finalmente, condujeron a la reincorporación de este país centroamericano al sistema interamericano. El Proyecto Mesoamérica ha sido un instrumento para que Colombia se inserte más activamente en la región centroamericana. También, lo ha hecho a nivel del comercio y la inversión y ha tenido adquisiciones relevantes en sectores financieros y energéticos. Desde 2007, suscribió un acuerdo de libre comercio con el triángulo del norte: El Salvador, Guatemala y Honduras. Los trabajos en Mesoamérica han proyectado al país como un buen vecino, como socio en cooperación sur-sur. Por este conducto, Colombia se consolida como un país oferente en cooperación en áreas no solo de seguridad y justicia sino también de modernización del Estado, salud, medio ambiente y agricultura, entre otras. Por su parte, a los centroamericanos les interesa ser receptores de asistencia. Los países del istmo confían más en Colombia que en México, lo ven como un aliado y un líder emergente con el cual la relación es más simétrica que con el país azteca. La participación de Colombia en el Proyecto Mesoamérica ha sido un proceso gradual de posicionamiento que le ha permitido al país, en menos de diez años, el afianzamiento de lazos políticos y económicos utilizando el poder suave y la diversificación de la agenda, configurándose como un buen vecino, un mediador político y un actor económico y cooperante (Ardila, 2012: 308).

2. Apoyar la democracia regional mediante el fortalecimiento de la democracia colombiana. El futuro democrático de Colombia podría tener un efecto directo sobre el futuro de la democracia en la región y de otras naciones en la proximidad inmediata, principalmente en aquellas que representan un desafío especial, como Venezuela y Bolivia, regidas por un liderazgo fuertemente anti-estadounidense⁵¹².
3. Mantener la alerta ante el terrorismo desde el sur del continente. Para Washington, después del *11s*, la amenaza de infiltración terrorista o la coordinación con las organizaciones de tráfico de drogas en la región, ha crecido y sigue siendo importante; no se debe subestimar la amenaza directa que representan para las fronteras de Estados Unidos. Los múltiples compromisos en Colombia contribuyen a enfrentarla, a través de la inteligencia compartida y las operaciones conjuntas.
4. El apoyo a la seguridad, a los programas de erradicación, y al desarrollo alternativo para fomentar la desmovilización y la reinserción a la sociedad de los grupos insurgentes en Colombia, es vital; ya que, según Washington, en ausencia de estos esfuerzos y de reformas profundas, la atención de estos grupos podría desviarse hacia las propuestas más autoritarias o socialistas de la región.
5. Seguir manteniendo un perímetro de seguridad ampliado hacia el sur, ya que la información y el intercambio de inteligencia en el hemisferio se encontrarían protegidos por el Plan Colombia;

Y por último,

⁵¹² *In making decisions about Colombia, it is important to consider the wider political context in the Andean Region. The recent trend towards left wing governments which happen to have a strong anti-American rhetoric in common leaves Colombia as one of the few remaining examples which can prove that friendship with the United States is beneficial (Eliot Engel, chairman of the House Subcommittee on the Western Hemisphere, Committee on International Relations, 2007).* En el mismo sentido se expresó el Presidente Bush, en su discurso del 10 de marzo de 2007, con ocasión de su visita a Latinoamérica: “Hoy Laura y yo estamos en América Latina visitando cinco países - Brasil, Uruguay, Colombia, Guatemala y México. Estos países son parte de una región que ha logrado grandes progresos hacia la libertad y la prosperidad en las últimas tres décadas. Han forjado nuevas democracias. Y han emprendido políticas fiscales que han traído estabilidad a sus economías. El hecho es que decenas de millones de nuestros hermanos y hermanas al sur aún no ven mejoras en sus vidas diarias. Y esto ha llevado a muchos a poner en duda el valor de la democracia. Nuestra nación tiene un interés vital en ayudar a tener éxito a las jóvenes democracias en nuestro vecindario. Cuando nuestros vecinos prosperan, crean mercados más vibrantes para nuestros bienes y servicios. Cuando nuestros vecinos tienen un futuro optimista en sus propios países, pueden encontrar trabajo en su país y es menos probable que emigren a nuestro país ilegalmente. Y cuando nuestros vecinos sienten las bendiciones de la libertad en sus vidas diarias, el atractivo del radicalismo disminuye y nuestro hemisferio se hace más seguro. Estados Unidos está poniendo de su parte para ayudar a nuestros vecinos en América Latina a crear una mejor vida para ellos y sus familias”.

6. El sucesivo apoyo a Colombia, serviría para fortalecer su posición en la ecuación económica regional, y por esta vía continuar impulsando la consolidación de mercados abiertos en las Américas⁵¹³, por lo menos a lo largo del pacífico⁵¹⁴ (por el que fluye el 33% de su comercio).

⁵¹³ ...why Colombia is so important to us? Well when you look at what is going on in South America today, when Mr. Chavez, the head of Venezuela, is trying to take over the mantle of Fidel Castro in South America, that is important because Venezuela happens to be the immediate eastern neighbor to Colombia. When the presidency of Bolivia, Mr. Morales, is a cocacero. He is the president of the cocaceros. That certainly means there is a trend in where those countries are going. When Peru is at best an unstable country, when Ecuador certainly leans to the left; Colombia has stood there even through all the problems it has had with drugs and drug growing cocaine and heroin. It has still remained South America's oldest democracy. It has been a stabilization to the area, and it is certainly an economically viable trading partner with us today. But in addition Colombia is a democratic anchor, and it is critical to the United States as an ally to the region. Our support for Colombia is vital to our national interest and the well being as a strategic partner. In terms of counter drugs, security defense, and economic and social issues, Colombia is a better place today. Colombia and the region are important to us that we can continue to work to stabilize it. We cannot disengage. (Declaración del Representante por el estado de Illinois, J. DENNIS HASTERT, del Subcomité para Asuntos del Hemisferio, del Comité de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes, 2007).... Now why is Colombia very important? We have a big problem with President Chavez in Venezuela. He has been successful in helping leftist movements in Nicaragua, in Morales and Bolivia, and in Ecuador I think he has been involved as well, and he would like to see a leftist movement in every country in Central and South America, and he has got the money to help do that. In fact, I think he has got over \$3 billion in his war chest, and he is getting up to \$200 million a day in oil revenues. So every time I see a Citgo station I try to pass it by because I know that money is going straight down to President Chavez who is now President for as long as he wants to be because he got that through the legislative branch down there. So we need somebody that is a real strong supporter and friend of the United States to help be a bulwark against the leftist movements in Central and South America. Now we have got a number of friends down there. The Peruvian President was with us last night. So we have got a number of friends down there. But we need more, and we certainly should not be cutting off friends of our like President Uribe...(Declaración del Representante por el estado de Indiana, Dan Burton, del Subcomité para Asuntos del Hemisferio, del Comité de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes, 2007).

⁵¹⁴ Como el presidente Bush señaló el 5 de marzo de 2007, antes de su viaje a Colombia y a otros cuatro países de Latinoamérica: "Moreover, our pending bilateral free trade agreement (with Colombia) is part of a regional strategy that encompasses pending free trade agreements with Peru, and Panama and complements existing agreements with Chile, Central America and the Dominican Republic, Mexico and Canada. Completing these agreements would solidify open markets and strengthen democracy along the Pacific coast of the Americas"

5. La continuidad de la estrategia republicana durante el gobierno demócrata de Obama.

Desde su llegada al poder, Barack Obama, inundado por otros temas nacionales e internacionales⁵¹⁵, ha demostrado tener poco interés en continuar cultivando una “relación especial” con Colombia; de hecho la excluyó de su primera gira por América Latina, en la que visitó a Brasil, El Salvador, y a Chile (previamente ya había tenido en su agenda a México y a Trinidad, por causa de la V Cumbre las Américas en 2009); esto se hizo manifiesto por el contundente descenso de Colombia dentro de las prioridades de su política exterior, así como por la paulatina reducción de los fondos destinados a la ayuda a este país⁵¹⁶ (de 2010 a 2011 se redujo en cerca de US\$138 millones, y de 2011 a 2012- estimando- en alrededor de US\$60 millones)⁵¹⁷, principalmente de la militar (pasó de US\$434,177,248 en 2010, a US\$328,401,248 en 2011 y a US\$281,424,248 –estimado- en 2012)⁵¹⁸, y al cambio en la agenda de los asuntos bilaterales, que en más, comenzaron a gravitar en torno a los temas de protección de los derechos humanos, fortalecimiento de la justicia, indicadores sociales y protección de los recursos estratégicos, siguiendo la línea de su política hemisférica. Sin embargo, buena parte de la transición en el manejo de las relaciones con Colombia, se debió al reconocimiento hecho por esta administración, de los logros alcanzados en este país, gracias al esfuerzo conjunto de más de una década; así lo manifestó la Subsecretaria de la Oficina de Asuntos del Hemisferio Occidental del Departamento de Estado, Roberta S. Jacobson, en audiencia, el 25 de abril de 2012, ante

⁵¹⁵ *The Obama administration faces daunting challenges at home and abroad, the most demanding agenda that any U.S. government has inherited in many decades. From the start it has had to cope with an economy in distress, reeling in the aftermath of the subprime mortgage meltdown, the broader financial turmoil, and the wider and deepening recession-while trying to prevent both the risk of rising inflation and the possibility of debilitating deflation. Beyond that immediate crisis, the new administration must deal with energy security, growing health care expenses, underfunded entitlements, the contentious impasse over immigration, and the massive fiscal and trade deficits. In the longer term, the new administration and Congress also must confront decaying infrastructure, inadequate K-12 educational performance, unprecedented rates of incarceration and the need for criminal justice reform, and increasingly frequent and severe natural disasters, themselves likely a result of broader climate change. Internationally, the Obama administration has inherited the wars in Iraq and Afghanistan, the continuing threat of international terrorism, Pakistan's dangerous instability, tensions with Iran and North Korea, the festering Israel Palestine quandary, and renewed conflict with Russia-not to mention the rapid economic growth of China and India and the implications of this growth for resource use, commodity prices, food insecurity, global warming, world trade, and international governance. Under these circumstances no one should expect the new U.S. administration or the new Congress to make relations with Latin America and the Caribbean a high priority. None of the countries of the Americas presents an imminent threat to U.S. national security. None is likely to be the source or target of significant international terrorism. None will be critical to resolving the most immediately pressing problems of U.S. foreign policy (Lowenthal, 2009:3).*

⁵¹⁶ Aunque en el presupuesto propuesto por el gobierno para el año fiscal 2013, se continúa priorizando en las iniciativas de seguridad en Colombia, así como en México y en América Central y el Caribe (América del Norte ampliada).

⁵¹⁷ Según cifras del proyecto conjunto: “*Just the facts*”, del *Center for International Policy*, del *Latin America Working Group Education Fund*, y del *Washington Office on Latin America WOLA*.

⁵¹⁸ *Ibidem*.

el Subcomité de Asuntos del Hemisferio Occidental, del Comité de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes, en la que se evaluaban las prioridades de EE.UU. en la región, en el presupuesto propuesto para 2013 y en la que justamente los congresistas⁵¹⁹ le cuestionaban acerca de la tendencia de esta administración a reducir su atención hacia el hemisferio: "...en otros casos, tenemos países donde hemos tenido una extensa relación de ayuda, como con Colombia, por cerca de 12 años, en la que hoy la ayuda se encuentra en una pendiente descendente, debido a su éxito y a su capacidad económica para asumir una mayor responsabilidad financiera. Una vez más, esto no significa una disminución de nuestro compromiso con Colombia; significa la transición gradual y gestionada de una relación de ayuda a una en la que Colombia puede llevar una mayor responsabilidad"⁵²⁰. Lo cual reforzó nuevamente en otro apartado de su declaración: "resaltamos el liderazgo de Colombia en la Cumbre de las Américas, como una muestra significativa de los avances de este país, principalmente en materia de seguridad, así como, del tipo de relaciones que realmente desea crear dentro del hemisferio y de su nuevo rol en la región"; y es que de manera reciente, particularmente a partir de la administración del presidente Juan Manuel Santos⁵²¹ y en buena medida gracias al relajamiento en sus relaciones con Washington, Colombia ha reportado importantes cambios en sus relaciones

⁵¹⁹ Por ejemplo, el Representante por el estado de New Jersey, Albio Sires (2012), del Comité de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes, señaló en la misma audiencia: "*The other thing that concerns me is that it seems that we are trending away from the Western Hemisphere and looking at South- Central Asia and the Middle East, and some of the money seems to be going there. I think that there is no better opportunity for us than in the Western Hemisphere. And to take money away at this time, I don't think is really the best policy that this country can have*".

⁵²⁰ La Subsecretaria continua: "...*But when it comes to supporting democracies and supporting our allies, let me start with, for example, the Citizen Security initiatives, which while Mexico and Colombia are going down, because those are countries that are capable of taking over those programs certainly as many years after we began Plan Colombia as we now are, but in places like Central America the funding is going up because we know that our allies in Central America who are fighting this shared responsibility with us need more help to confront this problem*" (Subsecretaria Roberta S. Jacobson, 2012).

⁵²¹ El proyecto internacional de Juan Manuel Santos se orienta a un liderazgo regional, valiéndose de un estilo de gobernar pragmático, tolerante y conciliador, en el que factores de idiosincrasia y elementos históricos desempeñan un importante papel. Los énfasis de su política exterior son: la diplomacia económica –principalmente en materia de inversión– y la cooperación en seguridad, ambas herencia del gobierno anterior. Trata de profundizar sus acciones con estas dos prioridades que se originaron en la pérdida de confianza y en el deterioro de las relaciones con los vecinos. Es así como, tanto en lo bilateral como en los diferentes foros internacionales a los que asiste, enfatiza en lo económico y en la cooperación. El nuevo presidente de los colombianos muestra un país diferente, con una ubicación geoestratégica de múltiples pertenencias –vertientes hacia el Caribe, el Pacífico, los Andes y la Amazonia–, con población joven, rico en biodiversidad, atractivo para la inversión extranjera y con un crecimiento económico que se calcula que, en 2011, fue del 4,6%, tan solo superado por Perú y Chile (Portafolio, 2011). En diversos escenarios y desde su discurso de posesión, señala al país como una potencia agrícola, medioambiental y energética. A su vez, se acerca a Suramérica, especialmente a los países vecinos; retorna al multilateralismo y amplía la agenda internacional. Para ello y también para el liderazgo regional que pretende, hace uso de una instrumentalización racional marcada por dos elementos: el nuevo estilo de gobernar y el pragmatismo como política pública. En este sentido, trata de identificar al país como una Potencia Regional Secundaria (Ardila, 2012:300)

hemisféricas, buscado diversificar y construir nuevas alianzas; asimismo, ha transitado de un bilateralismo a un multilateralismo⁵²²; de ahí su interés en Unasur, en recomponer la relación con sus vecinos, específicamente con Venezuela y Ecuador y en buscar nuevos socios, de suerte que la conduzcan a un reacomodo en el ámbito regional (Ardila, 2012:299).

En esta misma línea se expresó el presidente Barack Obama, en entrevista al diario El Tiempo de Colombia (13/04/12)⁵²³, con ocasión de la VI Cumbre de las Américas realizada en Cartagena de Indias:

“Primeramente, es importante reconocer que Colombia ha logrado inmensos avances en seguridad. El hecho de que Cartagena sea la sede de la Cumbre de las Américas es testamento de ese progreso. Debe dársele crédito al pueblo colombiano, a sus líderes y a las fuerzas de seguridad, ya que todos ellos han hecho sacrificios extraordinarios. El éxito también está teniendo un impacto que va más allá de sus fronteras, pues Colombia comparte su pericia en seguridad con aliados en la región y en otras partes. Colombia actualmente se encuentra en una fase crucial de consolidar los avances de seguridad obtenidos con gran esfuerzo durante la última década, en una paz perdurable y justa que contribuya a desencadenar todo el potencial de ese país. Como le dije al presidente Juan Manuel Santos durante nuestras dos visitas anteriores, y como le reafirmaré cuando nos veamos este fin de semana, EE.UU. está comprometido a mantener y solidificar nuestra relación de seguridad con Colombia como parte de nuestra alianza bilateral general. Desde el comienzo del Plan Colombia en 1999, EE.UU. ha invertido más de 8 mil millones de dólares para apoyar los esfuerzos de Colombia. Como señal evidente de nuestro compromiso sostenido, le he solicitado al Congreso más de 330 millones adicionales para el próximo año. Al mismo tiempo, continuaremos apoyando la implementación de la agenda de reforma más general del presidente Santos. Esto incluye programas de consolidación dirigidos por Colombia, que restablecen la seguridad, prestan servicios sociales sumamente necesitados, y promueven el desarrollo económico a las áreas que antiguamente se encontraban bajo el control de grupos armados ilegales. La experiencia de Colombia les demuestra a la región y al mundo que es posible lograr un progreso impresionante, y EE. UU. está comprometido en ser un aliado en el éxito de Colombia”.

De esta manera, podemos ver como Colombia fue convirtiéndose en una de las pocas historias de éxito de la administración Bush en materia de política exterior en América Latina e, incluso, en el

⁵²² Santos retorna al multilateralismo y a sacar ventajas de la asociación. Dada la experticia de la canciller y de su equipo más cercano en asuntos multilaterales, el país comienza a tomar un rumbo de asociación y participación más activa y menos defensiva en organismos multilaterales y en grupos regionales, al pasar de un *rule taker* a un *rule maker*. En este sentido, sus actuaciones más visibles han sido en Naciones Unidas y en Unasur (Ardila, 2012:305)

⁵²³ Para ampliar su consulta, la entrevista completa se encuentra disponible en:

http://www.eltiempo.com/Multimedia/especiales/cumbre-de-americas-2012/barack-obama-entrevista-con-el-tiempo_11557121-7.

mundo; el país de hoy no es el mismo que el de hace una década, cuando el Plan Colombia aún no había surgido. Conforme con esta lectura, y como bien lo habíamos señalado en el capítulo anterior, Colombia estaba al borde del colapso. La intensificación del conflicto y el aumento de la violencia, en buena medida gracias a la ventaja estratégica adquirida por los grupos guerrilleros; la expansión de los cultivos de hoja de coca y la incursión en la ecuación de otros actores como los paramilitares y las bandas criminales, pusieron en evidencia la debilidad del Estado. Una década después, su presencia y control del territorio nacional ha aumentado, la guerrilla ha sido severamente debilitada⁵²⁴, los niveles de violencia han descendido, la economía ha crecido y, según fuentes oficiales, el paramilitarismo ha sido desmontado y existen avances significativos en la lucha contra el narcotráfico (Tickner, 2008: 65), además de importantes mejoras en el fortalecimiento del estado de Derecho. Este éxito, sin duda, ha llevado a muchos a interrogarse sobre el potencial de Colombia como potencia regional secundaria⁵²⁵; tal como ya lo había augurado el voluntario del *Peace Corps* en este país, Sam Farr, en audiencia el 24 de abril de 2007, ante el Subcomité de Asuntos Hemisféricos, del Comité de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes: “Colombia, por mi conocimiento como voluntario en toda la región, tiene el potencial para ser, en los próximos años, el país más exitoso en América Latina”. Esto ha demostrado que los altos costos que Colombia ha tenido que experimentar por su “relación especial” con EE.UU., principalmente en sus márgenes de maniobra tanto domésticos como en relación con otros actores internacionales, han comenzado a dar frutos; pero también, la persistencia en el tiempo de los efectos de una estrategia que fue diseñada a partir de la implementación del Plan Colombia y que aún habiendo transcurrido tres años desde la llegada de una nueva administración a la Casa Blanca, cuya intención por un nuevo abordaje de la política estadounidense hacia el país y hacia el hemisferio es

⁵²⁴ En el caso de la contrainsurgencia, una larga cadena de victorias contra las FARC y otras coincidencias fortuitas, entre ellas la muerte por causas naturales de su máximo líder, Manuel Marulanda, han alimentado la ilusión de que la “guerra contra el terrorismo” puede ganarse por medios militares (Tickner, 2008: 65).

⁵²⁵ De acuerdo con Huntington (1999:40) la política internacional contemporánea se trata de un sistema *unimultipolar* formado por una superpotencia y varias potencias principales. La solución de los problemas mundiales requiere la actuación de la única superpotencia, pero siempre en combinación con otros estados; la única superpotencia puede, sin embargo, vetar determinadas acciones conjuntas de esos otros estados. Estados Unidos es el único país que tiene preeminencia en todas las esferas de poder -económica, militar, diplomática, ideológica, tecnológica y cultural- con el alcance y la capacidad para promover sus intereses virtualmente en cualquier parte del mundo. En un segundo nivel, están las principales potencias regionales, que son preeminentes en algunas zonas del mundo y que no pueden expandir sus intereses y capacidad globalmente como lo hace EE.UU.; en este nivel incluye, en el ámbito regional, a Brasil. En un tercer nivel, se encuentran las potencias regionales secundarias, cuyos intereses a menudos están en conflicto con los estados regionales más poderosos, aquí ubicó a Argentina en relación a Brasil. Acorde con Nye (2008) estas potencias se valen del poder suave y de la diplomacia pública para mejorar su imagen, ejercer liderazgo, construir nuevas alianzas y buscar un nuevo equilibrio de poder regional; pero no solo la cultura y la política, sino los valores que propagan y la política exterior constituyen elementos que vinculan el poder suave con la diplomacia pública.

evidente, continua teniendo un impacto en las relaciones bilaterales y en el escenario latinoamericano; confirmando que, y tal como habíamos señalado en un título anterior, para Washington, el Plan Colombia serviría para poner en marcha una estrategia más amplia hacia Colombia, que pudiera sostenerse más allá de una administración. Lo esperado, por lo menos para sus estrategias, es que las futuras administraciones, además de la actual, sepan aprovechar el capital ganado por EE.UU. en su patio trasero.

Conclusión

Como bien hemos señalado en gran parte de este trabajo de investigación pensar y analizar la política exterior de una gran potencia no es tarea fácil; menos lo es, en un escenario de cambio constante como el de la política internacional contemporánea; sin embargo, el camino recorrido hasta el momento ha sido fascinante y aunque como era de esperarse, quedan infinidad de asuntos fuera de nuestro alcance, hemos logrado llegar al final de nuestro propósito arribando a una conclusión, que desde su contenido y claramente partiendo de lo desarrollado a lo largo de este trabajo, tiene el potencial de mudar en buena medida, las relaciones hemisféricas y el equilibrio de poder regional, por lo menos en el futuro próximo.

Al inicio de nuestra investigación planteamos dos premisas, que vale la pena recordar: en primer lugar, Colombia se encuentra en un estado de transición en su inserción internacional, desarrollando el potencial para convertirse en una potencia regional secundaria; en segundo, EE.UU. es responsable directo e indirecto del paulatino ascenso de Colombia en el escenario latinoamericano. Para su desarrollo y verificación hemos reunido y analizado una significativa cantidad de información; en el caso de la primera hipótesis por ejemplo, encontramos que Colombia gracias al fortalecimiento del estado y de sus fuerzas militares, ha reportado mejoras significativas en materia de seguridad y control del territorio, cuyos efectos han sido evidentes en el combate al narcotráfico y a los grupos ilegales, sus principales amenazas. Como resultado, Colombia ha desarrollado la experiencia para cooperar y liderar estrategias para enfrentar desafíos similares en otros lugares del mundo, como ya acontece en México, Haití, Paraguay, Afganistán, y en algunos países de Centro América, del Caribe, y de África, y la capacidad para proyectar su poder militar en el entorno regional. En segundo lugar, Colombia ha experimentado una mayor estabilidad económica, en buena medida debido a los avances en seguridad, pero también, al rápido y continuo crecimiento, a una controlada y moderada tasa de inflación, y a la solidez de su moneda; permitiéndole ubicarse dentro de las primeras economías de la región, mejorar su posición en la ecuación económica regional y global, además de, ser un atractivo para el comercio y la inversión. En tercero, Colombia ha logrado fortalecer sus instituciones democráticas, y ha mejorado las condiciones de vida de sus habitantes: aumento del empleo, reducción de la pobreza y la indigencia, aumento de la escolaridad, disminución de la mortalidad infantil, mayor y mejor acceso a los servicios básicos, fortalecimiento de su aparato de justicia, e incluso ha conseguido

expandir la influencia de instituciones no gubernamentales y ha hecho importantes adelantos en el respeto a los Derechos Humanos; aunque como sucede también en la mayoría de países del vecindario, en este aspecto aun queda un largo camino por recorrer. Finalmente, el conjunto de estos progresos ha favorecido la imagen y el prestigio de Colombia a nivel internacional, así como la de sus líderes, cuyo discurso más conciliador, orientado hacia la diplomacia económica y la cooperación sur-sur, especialmente en asuntos de seguridad, y su voluntad de liderar algunos temas de la agenda regional han hecho de Colombia un interlocutor más confiable, con mayor peso, y con la posibilidad de ejercer su influencia política dentro de la región. En conjunto una mayor estabilidad política, una gran disponibilidad de recursos duros: territorio, población, PBI, gasto militar, recursos estratégicos y el potencial para desarrollar elementos del poder blando, especialmente hacia Centroamérica, hacen de Colombia una potencia regional secundaria en desarrollo.

En cuanto a nuestra segunda premisa, hemos logrado establecer, que los cerca de 8 billones de dólares de ayuda asignada por EE.UU. a Colombia durante la última década, ha sido decisiva en los avances en materia de seguridad y reducción de la violencia; como bien lo habíamos señalado en nuestro último capítulo esta ayuda le ha permitido al país fortalecer sus fuerzas militares, mediante capacitación, entrenamiento, profesionalización y suministro de recursos estratégicos, y mejorar su desempeño en otras áreas como la lucha contra el narcotráfico, la aplicación de la ley y la presencia institucional del estado en el territorio. Por otra parte, la ayuda económica y social ha proveído al país de importante capital para financiar programas destinados a la reducción de la pobreza, la reinserción a la vida civil de los excombatientes, el desarrollo alternativo, de entre otros, que junto con las preferencias arancelarias y las inversiones en infraestructura han repercutido en la estabilidad y el crecimiento económico, así como en el aumento del comercio bilateral, por si mismo el más importante para el país, y en la reducción del déficit. Finalmente, la campaña estadounidense por resaltar los avances alcanzados en Colombia, que tanto políticos, como académicos y medios de comunicación han hecho parte de su discurso, ha contribuido sin lugar a dudas a renovar el perfil y mejorar el status de Colombia a nivel internacional; tanto así que el Plan Colombia y gracias a su evidente éxito, se convirtió en un arquetipo que el país podía exportar al mundo, y en un legado que las futuras administraciones de EE.UU. podrían aprovechar para hacerle frente a esta tipo de amenazas a la seguridad y a los valores e intereses estadounidenses; de este modo, EE.UU. pasó de ser un simple observador y colaborador a un claro y decisivo interviniente en el progreso de Colombia.

Para finalizar se concluye que gracias a los progresos logrados a partir de la implementación del Plan Colombia y al apoyo directo e indirecto de EE.UU., Colombia se encuentra experimentando una transición en su inserción internacional, desarrollando capacidades y acumulando recursos de poder que le otorgan el potencial para convertirse en una potencia regional secundaria; cuya consolidación en el futuro dependerá, desde nuestro punto de vista, no solo de la posibilidad de una solución a su conflicto interno, sino también del desarrollo de la voluntad para liderar la agenda política regional, de la habilidad para diversificar sus relaciones, y de la capacidad para atraer y actuar multilateralmente en el escenario latinoamericano.

Bibliografía.

- Albright, M., (1998) “The testing of American Foreign Policy” en *Foreign Affairs*, Essay, noviembre/diciembre de 1998.
- Aranda, J., y Morandé, G., (2008) Reflexión del libro *Ways of War and Peace* de Doyle., M., Universidad de Chile, Instituto de Estudios Internacionales.
- Ardila, M., (2012) “Potencia Regional Secundaria en Definición: Colombia entre Sur y Centroamérica” en *Pap. Polít.* Bogotá, v. 17, no. 1, enero-junio 2012, pp.293-319.
- Arellano, J. (2006) *Amenazas Globales*, Santiago de Chile, CESIM, pp. 75-176.
- Armacost, M. (2002) “La política exterior de EE.UU. después del 11-S”, revista *Política Exterior*, no. 86, marzo/abril de 2002, pp. 73-84.
- Aristizabal, J. (2008) “Plan Colombia II: Suramérica y las nuevas concepciones de la guerra” en *Arcanos* no. 14, diciembre de 2008.
- Aron, R. (1963) *Paz y Guerra entre las Naciones*, Madrid, Ediciones Castilla.
- Ávila, A. (2008) “Farc: Dinámica reciente de la Guerra” en *Arcanos* no. 14, diciembre de 2008.
- Ávila, A., (2011) *De la guerra de “Jojoy” a la guerra de “Cano”*, Bogotá, Fundación Nuevo Arco Iris.
- Ayson, R. (2008) “Strategic Studies”, en *The Oxford Handbook of International Relations*, Oxford, Oxford University Press.
- Bailey, J. (2011) “The U.S. Homeland Security Role in the Mexican War against Drug Cartels,” Prepared statement for the House Committee on Homeland Security, *Subcommittee on Oversight, Investigations, and Management*, U.S. Congress, Washington, D.C., Department of Government and School of Foreign Service, Georgetown University.
- Barash, D. y Webel, C. (2002) *Peace and Conflict Studies*, California, SAGE Publications.
- Bartolomé, M. (2003) *Marco estratégico global: del viejo Nuevo Orden Mundial, a un orden verdaderamente nuevo*. I Encuentro de Estudiantes y Graduados en Relaciones Internacionales en Iberoamérica, agosto de 2003, Buenos Aires, Universidad del Salvador/Escuela de Defensa Nacional.
- Bartolomé, M. (2006) *La seguridad Internacional Post 11-S. Contenidos, Debates y Tendencias*, Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales IPN Editores.
- Bateman, V., (1992) “La función del poder aéreo táctico en los conflictos de baja intensidad” en *Air & Space Power Journal* en español, primavera de 1992.

- Beck U., (2005) “On Postnational War”, en *Security Dialogue* 36:1, marzo de 2005, pp. 5-26.
- Beck, U. (2007) “Vivir en la sociedad del riesgo mundial”, *Documentos CIDOB, Serie Dinámicas Interculturales* n° 8, julio de 2007.
- Beck, U., (2008) *Risk Society's “Cosmopolitan Moment”*, lectura de la Universidad de Harvard, noviembre 12 de 2008.
- Berger, S., (2002) “A Foreign Policy for the Global Age” en *Foreign Affairs*, Essay, noviembre-diciembre de 2002.
- Bishop, L. (2003) *The National Drug Control Strategy: Effectiveness of eradication in Colombia*, Pennsylvania, U.S. Army War College.
- Bitar, S. (2011) *La visita de Obama a América Latina. Una Mirada desde el Sur*, Washington, Inter-American Dialogue.
- Bolívar, A. (2002) “La era de los conflictos asimétricos”, en *Military Review*, enero-febrero de 2002, pp. 46-53.
- Booth, K. (2007) *Theory of World Security*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Botero, A., y Tokatlian, J., (1989) “La administración Bush y América Latina: Una perspectiva desde Colombia” en *Colombia Internacional* no. 06-03, abril-junio de 1989, pp.1-7.
- Brzezinski, Z., (1991) “Selective global commitment”, en *Foreign Affairs*, v. 70 no. 4.
- Busso, A. (2002) “Estados Unidos y América Latina. La distancia entre la unipolaridad y los estados fracasados”, en *Desarrollo y Región*, Instituto de Desarrollo Regional, Rosario, pp.145-167.
- Busso, A. (2003) “La política exterior americana a partir de la administración George W. Bush: su impacto mundial y regional” conferencia dictada en el *Centro de Estudios Internacionales* –programa jóvenes investigadores, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 30 de abril de 2003.
- Busso, A. (2008) “Las Relaciones cívico-militares en Estados Unidos. ¿Una fuerza profunda en proceso de cambio?”, en Busso, A. (Comp.), *Fuerzas profundas e identidad. Reflexiones en torno a su impacto en la política exterior. Un recorrido de casos*, e- book, Rosario, UNR editora.
- Busso, A. y Pignatta, M. (2008) “Fuerzas profundas, identidad y política exterior. Reflexiones teóricas y metodológicas”, en Busso, A. (comp), *Fuerzas profundas e identidad. Reflexiones en torno a su impacto en la política exterior. Un recorrido de casos*, e- book, Rosario, UNR editora.
- Brzezinski, Z. (1991) “Selective global commitment”, en *Foreign Affairs*, v. 70 no. 4.
- Calle, F. y Merke, F. (2004) “La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos en la Era Unipolar”, revista *Agenda Internacional* no. 3, pp. 124-137.

Calle, F. y Russell, R. (2009) “La “periferia turbulenta” como factor de la expansión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina”, en *Hirst M.* (compiladora), *Crisis del estado e intervención internacional: una mirada desde el sur*. Buenos Aires, Edhasa.

Camp, D., (2011) *Colombia: Continuing Progress that is Making all Colombians Safer*, Committee on Ways and Means, House of Representatives, U.S. Congress, 9 de febrero de 2011.

Camp, D. (2012), *The U.S.-Colombia Trade Agreement: An Opportunity to Expand the U.S. Infrastructure Sector & Create U.S. Jobs*, Committee on Ways and Means, House of Representatives, U.S. Congress.

Chase, R., Hill, E. y Kennedy, P. (1996) “Pivotal states and U.S. strategy”, en *Foreign Affairs*, v. 75, no. 1, january/february.

Chittick, W. (2006) *American Foreign Policy. A framework for analysis*, Washington, CQ Press.

CICR, (2008) *¿Cuál es la definición de “conflicto armado” según el derecho internacional Humanitario?*, CICR, marzo de 2008.

Cockayne, J., (2007) “Transnational Organized Crime: Multilateral Responses to a Rising Threat” en *International Peace Academy*, International Peace Academy, “Coping with Crisis” Working Paper Series, abril de 2007.

Committee on Foreign Affairs (2003) Senate, U.S. Congress, *Challenges and success for U.S. Policy toward Colombia: is Plan Colombia working?*, serial no 108-399, Washington, 29 de octubre de 2003.

Committee on Government Reform (2004) House of Representatives, U.S. Congress, *War against drugs and thugs: a status report from Plan Colombia success and remaining challenges*, serial no. 108-214, Washington, junio 17 de 2004.

Committee on International Relations (2005) House of Representatives, U.S. Congress, *Plan Colombia: Mayor Success and Challenges*, serial no 109-49, Washington, 11 de mayo de 2005.

Cooper, R., (2002) “The Post Modern State” en *The Foreign Policy Centre*, marzo de 2002.

Cox, M. (2004) “Empire, imperialism and Bush doctrine”, review of *International Studies* (2004), 30 585-608.

Corporación Nuevo Arco Iris, (2009) *¿El declive de la seguridad democrática?, informe especial*, Bogotá, Corporación Nuevo Arco Iris.

Coser, L., (1956) *The functions of social conflict*, Nueva York, The Free Press.

Daly, M., (1988) “The U.S. and Latin America: a lost decade?” en *Foreign Affairs*, Essay.

- Darembaum, J., (2010) *Latin America: political assessment, tendencies, and challenges*, Washington D.C., Hudson Institute.
- Deare, C. (2008) “La militarización en América Latina y el papel de Estados Unidos”, revista *Foreign Affairs Latinoamérica*, v. 8, no 3, pp. 23-34.
- Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Justicia y Seguridad (2006) *Balance Plan Colombia 1999-2005*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.
- Der Ghougassian, K., (2004) “Del renacimiento a la reforma en los estudios de seguridad” en *Agenda Internacional* año 1, no.2, septiembre/octubre/noviembre de 2004, pp.56-69.
- Dougherty, J. y Pfaltzgraff, R. (1990) *Teorías en Pugna en las Relaciones Internacionales*, New York, Harper Collins College Publishers.
- Downes, R. (1999) *Landpower and ambiguous warfare: the challenge of Colombia in the 21st century*, The Strategic Studies Institute.
- Doyle, M. (1997) *Ways of War and Peace*, New York, W.W. Norton & Company.
- Dube, O. y Naidu, S., (2010) *Bases, Bullets, and Ballots: The Effect of U.S. Military Aid on Political Conflict in Colombia*, Center for Global Development, working paper 197, enero de 2010.
- Duffield, M. (2001) *Global Governance and the New Wars*, New York, Zed Books.
- Echandia, C., (2000) “El conflicto armado colombiano en los años noventa: cambios en las estrategias y efectos económicos” en *Colombia Internacional* 49-50-06, mayo-diciembre de 2000, pp. 117-134.
- Evans, M. (2002a) *War in Colombia. Guerrillas, Drugs, and human rights in U.S. Colombia Policy 1998-2002*, v. I, National Security Archive Electronic Briefing Book No. 69.
- Evans, M. (2002b) *War in Colombia. Guerrillas, Drugs, and human rights in U.S. Colombia Policy 1998-2002*, v. II, National Security Archive Electronic Briefing Book No. 69.
- Evans, M. (2002c) *War in Colombia. Guerrillas, Drugs, and human rights in U.S. Colombia Policy 1998-2002*, v. III, National Security Archive Electronic Briefing Book No. 69.
- Facio, H. (2003) “Globalización y guerra: una compleja relación”, revista de *Estudios Sociales*, no 16, pp.42-55.
- Feinberg, R., (2005) “Drugs and Democracy in Latin America: The Impact of U.S. Policy; War and Drugs in Colombia” en *Foreign Affairs*, capsule review, mayo-junio de 2005.
- Flynn, S. (2001) *U.S. Support of Plan Colombia: rethinking the ends and means*, The Strategic Studies Institute.

- Fojon, J., (2005) “Vigencia y limitaciones de la guerra de cuarta generación” en *Real Instituto Elcano de estudios internacionales y estratégicos*, 27 de febrero de 2005.
- Fonseca, G. (2003) “The United States and Latin America: Multilateralism and International Legitimacy” en *Malone D. y Foang Y.* (editores), *Unilateralism. US Foreign Policy International Perspectives*. Londres, Lynne Rienner Publishers.
- Frechette, M. (2007) *Colombia and The United States -the partnership: But what is the endgame?* The Strategic Studies Institute, U.S. Army War College.
- Freedman, L. (2003) “Prevention, not preemption”, en *The Washington Quarterly*, Spring 2003, pp. 105-114.
- Fukuyama, F. (2007) *América en la Encrucijada*, Barcelona, Ediciones B. S.A.
- Fundación Seguridad y Democracia, (2008) *Balance de la confrontación armada en Colombia 2002-2008*, Bogotá, Fundación Seguridad y Democracia.
- García, R., (2006) “La «Responsabilidad de Proteger»: Un nuevo papel para Naciones Unidas en la gestión de la Seguridad Internacional” en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* N°11.
- Gates, R., (2009) “A balanced strategy”, en *Foreign Affairs*, v. 88 no. 1, January/February.
- Geiss, R., (2009) “La violencia armada en estados frágiles: conflictos de baja intensidad, conflictos indirectos, y operaciones esporádicas de aplicación de la ley por parte de terceros” en *International Review of the Red Cross* no. 873, marzo de 2009, pp. 1-18.
- Gleditsch, N., Wallensteen, P., Eriksson, M., Sollenberg M., y Strand, H., (2002) “Armed Conflict 1946-2001: A new Dataset” en *Journal of Peace Research* v.39, no. 5, pp.615-637.
- Grautoff, M., (2007) “De Clausewitz a la Guerra Asimétrica: una aproximación empírica” en *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Universidad Militar Nueva Granada, enero/junio, año/v. 2 no. 001, pp. 131-144.
- Gray, C., (2007) “Irregular warfare, one nature many characters” en *Strategic Studies Quarterly*, invierno de 2007, pp.35-57.
- Guáqueta, A., (2002) “Dimensiones políticas y económicas del conflicto armado en Colombia: anotaciones teóricas y empíricas” en *Colombia Internacional*, no. 55-02, mayo-agosto de 2002, pp. 19-36.
- Guerrero, L. (2009) “De ganar a la guerra a construir la Paz”, en *Cien Días* no. 96, abril de 2009, Centro de Investigación y Educación Popular CINEP.

Gutiérrez, C., (2008) *Declaración del Secretario de Comercio de Estados Unidos*, ante el Comité de Energía y Comercio de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, 13 de marzo de 2008.

Gutierrez, D., (2010) “Relaciones Colombia-Brasil en el marco del conflicto colombiano”, conferencia dictada en *el Instituto de Filosofia e Ciencias Sociais* de la Universidade Federal do Rio de Janeiro, mayo de 2010.

Hagel, C., (2004) “A Republican Foreign Policy” en *Foreign Affairs*, Essay, julio/agosto de 2004.

Hammes, T., (2005) *Insurgency: Modern Warfare evolves into a Fourth Generation*, Institute for National Strategic Studies (INSS), National Defense University (NDU), *Strategic Forum* N° 214, enero de 2005.

Handler, J., y Ziegler, A., (2002) "A conceptual framework for National Security", en *American Diplomacy* VIII:4.

Haugaard, L., Stanton, K., Walsh, J. y Vogt, J. (2005), *Blueprint for a new Colombia strategy*, Latin America Working Group Education Fund y Washington Office on Latin America.

Haugaard, L., Sanchez, G., Isacson, A. Walsh, J., Guitteau, R., (2008) *A compass for Colombia Policy*, Latin America Working Group Education Fund, Washington Office on Latin America, Center for International Policy, y U.S. Office on Colombia.

Harrison, L. (1999) *El sueño panamericano*, Buenos Aires, Compañía editora Espasa Calpe Argentina S. A. ARIEL.

Haass, R. (2002) “From Reluctant to Resolute: American Foreign Policy after September 11” en remarks to the *Chicago Council on Foreign Relations*, Chicago (IL) 26 de junio de 2002.

Heineman, R., Peterson, S. y Rasmussen, T. (1995) *American Government*, New York, McGraw Hill, Inc.

Herman, P. (1997) “Asymmetric Warfare: Seizing the Threat”, en *Low Intensity Conflict & Law Enforcement*, v. 6, no.1, verano de 1997, pp. 176.

Hoffman, F., (2009) “Hybrid Threats: Reconceptualizing the Evolving Character of Modern Conflict” en *Strategic Forum* N° 240, Institute for National Strategic Studies (INSS), abril de 2009.

Hobsbawm, E., (1998) *Historia del siglo XX*, Biblioteca E. J. Hobsbawm de Historia Contemporánea, Buenos Aires, Critica.

Holsti, K. (1996) *The State, War and the State of War*, Cambridge, Cambridge University Press.

Holsti, O. (1999) “A Widening Gap between the U.S. Military and Civilian Society? Some Evidence, 1976-96”, *Internacional Security*, vol. 23, n° 3.

- Howard, M., (2005) "The causes of war" en Crocker, C., Hampson, F., y Aall, P. (editores) *Turbulence Peace. The challenges of managing international conflict*, Washington D.C., United States Institute of Peace Press.
- Huntington, S. (1981) *American Politics: The Promise of Disharmony*. Cambridge, Belknap Press.
- Huntington, S. (1999) "La superpotencia solitaria", revista *Política Exterior*, v. 13, no 71, pp. 39-54.
- Ikenberry, J. (2002) "La ambición imperial de Estados Unidos", revista *Foreign Affairs* en español, no 3, otoño-invierno 2002, pp. 1-9.
- Ikenberry, J. (2002) "America's Imperial Ambition", *Foreign Affairs*, v. 85, n° 5, september / october.
- Isacson, A. (2000) *CIP Position on U.S. Aid Package*, Washington D.C., Center for international policy.
- Isacson, A. (2008) "El Plan Colombia. Consecuencias no deseadas", revista *Foreign Affairs* en español, v. 8 no. 1, pp. 47-54.
- Jentleson, B. (2009) "Estados Unidos, perfil de país", Anuario internacional CIDOB 2009, pp. 465-533.
- Jervis, R., (2003) "Understanding the Bush Doctrine" en *Political Science Quarterly* 118:3, otoño de 2003, pp. 365-388.
- Kaldor, M. (2001) *Las nuevas guerras: violencia organizada en la era global*, Barcelona, Kriterion Tusquets.
- Kaldor, M., (2006) "Un nuevo enfoque sobre las guerras", en *PAPELES* no. 94 de 2006, pp. 11-20.
- Kalyvas, S., (2009) "El carácter cambiante de las guerras civiles 1800-2009" en *Colombia Internacional*, Bogotá, no. 70, julio a diciembre de 2009, pp.193-214.
- Kalyvas, S., (2001) "New and old civil wars. A valid distinction?" en *World Politics*, v. 54, no. 1, octubre de 2001, pp. 99-118.
- Kagan, R. y Kristol, W. (1996) "Toward a Neo-Reaganite foreign policy", *Foreign Affairs*, v. 75, n 4, july / august.
- Keen, D. (2001) "War and Peace: What's the difference?", en *Adebajo A. y Sriram C.* (editores), *Managing Armed Conflicts in the 21st Century*. New York, Frank Cass.
- Kenneth, F. y McKenzie, J., (2000) *The Revenge of the Melians: Asymmetric Threats and the Next QDR*, Washington, D.C., National Defense University.
- Kenworthy, E. (1995) *America/Américas. Myth in the making of U.S. Policy toward Latin America*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press.

- Keohane, R., y Nye, J. (1996) “Complex interdependence and the role of force” en *Art, R. y Jervis, R.* (comps.): *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues*, Harper Collins, New York.
- Keohane, R. (2008) “Big questions in the study of world politics”, en *The Oxford Handbook of International Relations*, Oxford, Oxford University Press.
- Kirkpatrick, J., (1993) “Un país normal en un tiempo normal”, en *Harries, O. (compilador)*, El propósito de Estados Unidos de América. Nuevos enfoques de la política exterior de Estados Unidos, traducción de Marcela Bravo, Buenos Aires, Editorial Pleamar.
- Krasner, S. (2001), *Soberanía. Hipocresía Organizada*, Barcelona, Paidós.
- Kristol, I. (1986) *Reflexiones de un Neoconservador*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Kristol, I. (1993) “La definición de nuestro interés nacional” en *Harries, O. (compilador)*, El propósito de Estados Unidos de América. Nuevos enfoques de la política exterior de Estados Unidos. Buenos Aires, Editorial Pleamar, pp. 47-65.
- Kristol, W. y Kagan, R. (1996) “Toward a Neo- Reaganite Foreign Policy”, *Foreign Affairs*, v. 75, n°4.
- Kristol, W. y Kagan, R. (2006) “Interés nacional y responsabilidad global”, revista *Internacional de Pensamiento Político*, I época, v. 1, pp. 45-67.
- Lair, E., (2000) “Colombia: una guerra contra los civiles” en *Colombia Internacional* no. 49-50-07, mayo-diciembre de 2000, pp. 135-147.
- La Maisonneuve, E. (1998) *La metamorfosis de la Violencia. Ensayo sobre la Guerra Moderna*, Buenos Aires, Gel.
- Lambakis, S., (2004) "Reconsidering Asymmetric Warfare" en *Joint Forces Quarterly* N° 36, diciembre de 2004.
- Lesova, P., y Molinski, M. (2012) *The Wall Street Journal*, 26 de julio de 2012, 00:02:00 EDT.
- Levy, J. (2001) “Theories of Interstate and Intrastate War”, en Crocker C. y Hampson F. (editores), *Turbulent peace. The Challenges of Managing International Conflict*. Washington D.C., Institute of Peace Press.
- Lind, W., (1989) “El rostro cambiante de la guerra” en *Military Review y Marine Corps Gazette*, octubre de 1989.
- Lind, W., (2005) Comprendiendo la guerra de cuarta generación en *Military Review*, enero-febrero de 2005, pp. 12-17.

- Lipset, S. (2000) *El excepcionalismo norteamericano. Una espada de dos filos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Londoño, C., (1998) “Proceso histórico de la guerrilla colombiana. Contexto y dimensiones del acuerdo de “Puerta del Cielo I”” conferencia dictada en la Escuela de Humanidades de la Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín, julio de 1998.
- Lozano, C., (2008) “Las condiciones de la solución política negociada del conflicto colombiano”, en *FRIDE*, julio de 2008, pp. 1-5.
- Lowenthal, A. (2006) “De la hegemonía regional a las relaciones bilaterales complejas: Estados Unidos y América Latina a principios del siglo XXI”, revista *Nueva Sociedad*, no. 54, pp. 63-77.
- Lowenthal, A. (2009) “Renewing cooperation in the Americas”, en Lowenthal, A., Piccone, T. y Whitehead, L. (editores), *The Obama administration and the Americas. Agenda for change*. Washington D.C., Brookings Institution Press.
- Lundestad, G. (1990) *The American Empire and other studies of US foreign policy in a comparative perspective*, New York, Oxford University Press.
- Maira, L (1986) “La evolución de la política norteamericana hacia América Latina”, en Russel, R. (compilador) *Temas de Política Exterior Latinoamericana. El caso uruguayo*, v. 11 de la colección Estudios Internacionales, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 81-127.
- Maira, L., (2008) “El próximo gobierno estadounidense y la “América Latina del Sur””, en *Foreign Affairs en español*, v. 8 no. 4, 2008, pp. 73-83.
- Mann, J. (2004) *Rise of the Vulcans: The History of Bush’s War Cabinet*, New York, Viking.
- Manwaring, M. (2001a) *U.S. Security Policy in the Western Hemisphere: Why Colombia? Why now? and What is to be done?*, The Strategic Studies Institute.
- Marcella, G. (2001b) *Plan Colombia: the strategic and operational imperatives*, The Strategic Studies Institute.
- Manwaring, M. (2002) *Nonstate actors in Colombia; threat and response*, The Strategic Studies Institute.
- Marcella, G. (2003) *The United States and Colombia: the journey from ambiguity to strategic clarity*, The Strategic Studies Institute.
- Marcella, G. (2007) *American Grand Strategy for Latin America in the age of resentment*, The Strategic Studies Institute.

- Marcella, G. (2008) *War without borders: the Colombia-Ecuador crisis of 2008*, The Strategic Studies Institute.
- Marcella, G. (2009) *Democratic Governance and the Rule of Law: lessons from Colombia*, The Strategic Studies Institute.
- Marks, T. (2005) *Sustainability of Colombian military/strategic support for "Democratic Security"*, The Strategic Studies Institute.
- Masón, A., (2000) "La crisis de seguridad en Colombia: causas y consecuencias internacionales de un estado en vía fracaso" en *Colombia Internacional* no. 49-50-04, mayo/diciembre de 2000, pp.82-102.
- Masón, A., (2001) "Globalización y transformaciones internas en Colombia" en *Colombia Internacional*, no. 53-06, septiembre-diciembre de 2001, pp. 94-110.
- Mastanduno, M. (2005) "The United States Political System and International Leadership: A "Decidedly Inferior", en Ikenberry, J. (editor), *American Foreign Policy: Theoretical Essays*, New York, Pearson Longman, pp. 248-267.
- Maxwell, K., (2002) "Colombia: Fragmented Land, Divided Society; Colombian Labyrinth: The Synergy of Drugs and Insurgency and Its Implications for Regional Stability; The Sixth Division: Military-Paramilitary Ties and U.S. Policy in Colombia", en *Foreign Affairs*, capsule review, enero-febrero de 2002.
- Maxwell, K., (2003) "Driven by Drugs: U.S. Policy Toward Colombia" en *Foreign Affairs*, capsule review, marzo-abril de 2003.
- Media, C., (2010) *Farc-EP y ELN. Una historia política comparada 1958-2006*, Tesis de Doctorado, Bogotá, Departamento de Historia, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.
- Menjívar, O. (2001) "The transformation of the low intensity conflict in Latin America" en *Latin America Studies Association*, Washington D.C. septiembre 6-8 de 2001.
- Metz, S. (2001) "Strategic Asymmetry" en *Military Review* LXXXI:4, julio-agosto de 2001.
- Miles, D. (2007) *Peace thanks troops for "Making a Difference" in Colombia*, U.S. Department of Defense, American Forces Press Service.
- Millet, R. (2002) *Colombians 'conflict: the spillover effects of a wider war*, The Strategic Studies Institute.
- Morgenthau, H. (1987) *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires, GEL.
- Munkler, H., (2004) "Las guerras del siglo XXI" en *Revista Internacional de la Cruz Roja* no. 849. Madrid.

- Nagle, L. (2002) *Plan Colombia: reality of the Colombian crisis and implications for hemispheric security*. The Strategic Studies Institute.
- Negri, A. y Hardt, M. (2004) *Multitud. Guerra y Democracia en la era del Imperio*, Buenos Aires, Debate.
- Newsom, D. (1989) *La diplomacia y la democracia norteamericana*, Buenos Aires, Grupo editor latinoamericano.
- Nievas, F., (2006) *Aportes para una sociología de la Guerra*, Buenos Aires, Proyecto Editorial.
- Nordstrom, C., (1992) “The Backyard Front” en Nordstrom, C., y Martin, J., (editores) *The Paths to Domination, Resistance, and Terror*. Berkeley, University of California Press.
- Nuñez, J. (2001) *Fighting the Hobessian Trinity in Colombia. A new strategy for peace*. The Strategic Studies Institute.
- Nye, J. (hijo), (1991) *La naturaleza cambiante del poder norteamericano*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Nye, J. Jr. (2003) “U.S. Power and strategy after Irak”, *Foreign Affairs*, v. 82 n. 4, july /august.
- Nye, J. (2008) “International Relations: The Relevance of Theory to Practice”, en *The Oxford Handbook of International Relations*, Oxford, Oxford University Press.
- Nye, J. Jr. (2010) “The future of American power” *Foreign Affairs*, v. 89 n. 6, november/december.
- Obama, B. (2007) “La renovación del liderazgo estadounidense”, revista *Foreign Affairs* en español, v. 7 no. 4, pp.104-120.
- Office of National Drug Control Policy, Executive Office of the President of the United States (1998) *The National Drug Control Strategy, 1998*, Office of National Drug Control Policy.
- Orjuela, E., (2000) “La debilidad del estado colombiano en tiempos del neoliberalismo y el conflicto armado”, en *Colombia Internacional* 49-50-05, mayo-diciembre de 2000, pp.103-116.
- Ortiz, R., (2000) “Guerrilla y narcotráfico en Colombia” en *Cuadernos de la Guerra Civil, Revista de Seguridad Publica*, No. XXII a. 2000, pp. 1-15.
- Pachano, S., (2008) “La nueva dimensión del conflicto colombiano” en *Real Instituto Elcano*, ARI no. 38, abril de 2008, pp. 1-7.
- Padgett, T., y Otis J., (2010) “After the fight: hope for Colombia” en *TIME*, 11 de octubre de 2010.
- Padgett, T., y Otis J., (2012) “Colombia Rising” en *TIME*, 23 de abril de 2012.
- Pardo, R., (2000) “Colombia’s two-front of war” en *Foreign Affairs, ESSAY*, julio-agosto de 2000.

- Pardo, R. (2009) "Human Rights and free trade in Colombia", en Lowenthal, A., Piccone, T. y Whitehead, L. (editores), *The Obama administration and the Americas. Agenda for change*. Washington D.C., Brookings Institution Press.
- Passage, D. (2000) *The United States and Colombia: untying the Gordian Knot*, The Strategic Studies Institute.
- Pastor, R. (2001) *Exiting the whirlpool. U.S. Foreign Policy toward Latin America and the Caribbean*, Colorado, Westview Press.
- Pecaut, D., (1997) "Pasado, presente y futuro de la violencia" en *Análisis Político*, no. 30, enero-abril de 1997.
- Peña, S., (2007) "Sistema político y democracia en Colombia, redes de inclusión en los años sesenta y noventa. Una aproximación desde la teoría de los sistemas" en *Diálogos de Saberes* no. 26, enero-junio de 2007, pp. 191-230.
- Peters, M. (2002) *Globalism and its challenges. The postmodern state, security and world order*, University of Glasgow.
- Peters, R., (2003) *Beyond Baghdad. Postmodern War and Peace*, Mechanicsburg (PA), Stackpole Books.
- Pfaff, W. (2001) "The question of hegemony", *Foreign Affairs*, v. 80 no. 1, january/february.
- Pizano, E. (2001) *Plan Colombia. The view from the Presidential Palace*, The Strategic Studies Institute.
- Pizarro, E., (1991) "La insurgencia armada: Raíces y perspectivas" en Sánchez, G., y Peñaranda, R., (Compiladores). *Pasado y presente de la violencia en Colombia*, Bogotá, CEREC, p. 396.
- Pizarro, E., (2004) "Una luz al final del túnel. Balance estratégico del conflicto armado en Colombia" en *Nueva Sociedad*, no. 192, julio-agosto de 2004, pp. 72-84.
- Poe, A. e Isacson, A., (2011) *Stabilization and development: Lessons of Colombia's "consolidation model"*, Washington D.C., Center for International Policy.
- Rice, C. (2000) "Promoting The Nacional Interest", *Foreign Affairs*, v. 79, no. 1, January / February.
- Rabasa, A. y CHalk, P., (2001) *The synergy of drugs and insurgence and its implications for regional stability*, Rand Corporation.
- República de Colombia (2003) *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Bogotá: Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional, Disponible en http://alpha.mindefensa.gov.co/dayTemplates/images/seguridad_democratica.pdf

- Restrepo, L., (2004) “La difícil recomposición de Colombia”, en *Nueva Sociedad*, no. 192, julio-agosto de 2004, pp.46-58.
- Rice, C. (2000) “Promoting The National Interest” en *Foreign Affairs*, v. 79, n° 1, January / February.
- Rice, C., (2008) “Repensar el Interés Nacional” en *Foreign Affairs en español*, v. 8 no. 4, 2008, pp. 130-152.
- Rice, S., y Stewart, P., (2008) *State Weakness in the Developing World*, Washington D.C., The Brookings Institution.
- Ripley, R. y Lindsay, J. (1997) *U.S. Foreign Policy after the Cold War*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Roca, E. (2005) “Una década de Política Norteamérica”, revista *Latinoamericana de temas Internacionales*, no. 37, pp. 145-152.
- Roett, R. (2006) “Estados Unidos y América Latina: estado actual de las relaciones”, revista *Nueva Sociedad*, no. 54, pp. 110-125.
- Rojas, D. (2005) “La agenda Colombia-EE.UU.: El TLC y Plan Colombia”, Policy Paper no.16 en *La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante*, Bogotá, agosto de 2005.
- Romero, M., y Arias, A., (2011) “A diez años del inicio del Plan Colombia: Los herederos de las AUC, la geografía del narcotráfico, y la amenaza de nuevos carteles” en *Arcanos* no. 16, abril de 2011, pp.4-27.
- Rosati, J. (1993) *The Politics of United States. Foreign Policy*, New York, Harcourt Brace Jovanovich College Publishers.
- Rosenau, J. (1997) “Cambio y Complejidad. Desafíos para la comprensión en el campo de las Relaciones Internacionales”, revista *Análisis Político*, no. 32, pp.106-119.
- Rosenau, J. (2001) "Stability, Stasis, and Change: a Fragmeegrating World", Institute for National Strategic Studies (INSS): *The Global Century. Globalization and National Security*. NDU Press, Washington D.C., pp. 127-153.
- Rotberg, R., (2002) “The new nature of Nation-State failure”, en *The Washington Quaterly*, verano de 2002, pp. 85-96.
- Rubin, M., (2007) *Asymmetrical Threat Concept and its Reflections on International Security*, Presentation to the Strategic Research and Study Center (SAREM) under the Turkish General Staff, *Istanbul, mayo 31 de 2007*.

- Russel, R. (2001) *Una visión desde el Sur: la política de los Estados Unidos hacia América Latina en el siglo XXI*, documento de trabajo no. 35, Buenos Aires, Instituto del Servicio Exterior de la Nación.
- Russell, R. (2004) “El orden político Internacional post Irak”, en Hirst, M. Perez, C. Russell, R. y Tokatlian J. (Comps.), *Imperio, Estados e Instituciones. La política Internacional en los comienzos del siglo XXI*, Buenos Aires, Ed. Altamira.
- Russell, R. (2006) “América Latina para Estados Unidos: ¿especial, desdeñable, codiciada o perdida?”, revista *Nueva Sociedad*, no. 54, pp. 48-62.
- Schmitt, C., (1999) *Sobre la relación entre los conceptos de guerra y enemigo en El concepto de lo Político*, Madrid, Alianza Editorial.
- Schoultz, L. (1998) *Beneath the United States. A history of U.S. Policy toward Latin America*, New York, Harvard University Press.
- Schulz, D. y Marcella, G. (1999) *Colombia´s three wars: U.S. strategy at the crossroads*, The Strategic Studies Institute.
- Scott, J. y Crothers, L. (1998) “Out of the Cold: the Post-Cold War Context of U.S. Foreign Policy”, en Scott, J. (editor), *After the end. Making U.S. Foreign Policy in the Post-Cold World*. Durham, Duke University Press.
- Sepulveda, I., (2007) “La Seguridad Internacional ante las nuevas amenazas”, en PNUD: *Defensa Nacional: dimensiones internacionales y regionales*, PNUD, Buenos Aires 2007, pp. 63-84.
- Serrano, M., (2005) “Crimen transnacional organizado y seguridad internacional: cambio y continuidad”, en Berdal M., y Serrano, M., *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Shifter, M. (2000) “Los Estados Unidos y Colombia: Una sociedad ambigua”, revista de *Relaciones Internacionales*, a. 9, no. 18, pp. 99-108.
- Shifter, M. (2009) “Seven Steps to Improve U.S.-Colombia Relations” en Lowenthal, A., Piccone, T. y Whitehead, L. (editores), *The Obama administration and the Americas. Agenda for change*. Washington D.C., Brookings Institute Press.
- Shifter, M. (2010) A new look for Colombia, U.S. relations en *The Washington Post*. 12 de agosto de 2010, A15.
- Sierra, A., (2003) “Las fronteras de Colombia. Entre la guerra y el abandono” en *Colombia Internacional*, no. 56-57-10, septiembre de 2002-junio de 2003, pp. 150-157.

Singer, P., (2001) “The Rise of the Privatized Military Industry and its Ramifications for International Security”, en *International Security* 26:3, diciembre de 2001.

Smith, P. (2008) *Talons of the Eagle. Dynamics of U.S.-Latin America Relations*, New York, Oxford University Press.

Soros, G. (2004) *La burbuja de la supremacía norteamericana*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

Stanton, K., (2005), *The Colombian conflict: regional impact and policy responses*. Washington, WOLA.

Stuart, D. (2008) “Foreign –Policy. Decision -Making”, en *The Oxford Handbook of International Relations*, Oxford, Oxford University Press.

Steinitz, M. (2002) “The Terrorism and Drug Connection in Latin America’s Andean Region”, *Center for Strategic and International Studies (CSIS), Policy Papers on the Americas*, v. XIII, study 5, July.

Subcommittee on the Western Hemisphere of the Committee on Foreign Affairs (2000) House of Representatives, U.S. Congress, *Implementing Plan Colombia: The U.S. Role*, Washington, serial no. 106-188, 21 de septiembre de 2000.

Subcommittee on the Western Hemisphere of the Committee on Foreign Affairs (2007) House of Representatives, U.S. Congress. *U.S.-Colombia Relations*, Washington, serial no. 110-39, 24 de abril de 2007.

Subcommittee on the Western Hemisphere of the Committee on Foreign Affairs (2009) House of Representatives, U.S. Congress, *U. S. Policy toward Latin America in 2009 and beyond*, Washington, serial no. 111-2, 4 de febrero de 2009.

Subcommittee on the Western Hemisphere of the Committee on Foreign Affairs (2011) House of Representatives, U.S. Congress, *Does the United States have a policy toward Latin America? Assessing the impact to U.S. interests and allies*, Washington, serial no. 112-23, 15 de febrero de 2011.

Subcommittee on the Western Hemisphere of the Committee on Foreign Affairs (2011) House of Representatives, U.S. Congress, *The Colombia and Panama Free Trade Agreements: National Security and Foreign Policy Priorities*, Washington, serial no. 112-17, 17 de marzo de 2011.

Subcommittee on the Western Hemisphere of the Committee on Foreign Affairs (2011) House of Representatives, U.S. Congress, *Priorities for U.S. Assistance in the Western Hemisphere*, Washington, serial no. 112-30, 13 de abril de 2011.

Subcommittee on the Western Hemisphere of the Committee on Foreign Affairs (2012) House of Representatives, U.S. Congress, *Western Hemisphere Budget Review 2013: What are U.S. priorities?*, Washington, serial no. 112-152, 25 de abril de 2012.

Sweig, J., (2002) “What kind of war for Colombia” en *Foreign Affairs*, essay, septiembre-octubre de 2002.

The Project for The New American Century (2000), *Rebuilding America's Defenses. Strategy, Forces Resources and for a New Century*, The Project for The New American Century, septiembre de 2000.

Tickner, A., (2000) “Tensiones y consecuencias indeseadas de la política exterior estadounidense en Colombia”, en *Revista Colombia Internacional* no. 49-50, mayo-diciembre de 2000, pp. 39-63.

Tickner, A., y Pardo, R., (2003) “En busca de aliados para la “Seguridad Democrática”: la política exterior del primer año de la administración Uribe” en *Colombia Internacional* no. 56-57, septiembre de 2002-junio de 2003, pp. 64-81.

Tickner, A., (2004) “La securitización de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales” en *Colombia Internacional*, no. 60-01, julio-diciembre de 2004, pp.12-35.

Tickner, A., (2008) “Colombia y EE.UU: una “relación especial””, en *Foreign Affairs en español*, v. 8 no. 4, 2008, pp. 65-73.

Tokatlian, J. (2009) “La construcción de un “Estado fallido” en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia, en Hirst, M. (compiladora), *Crisis del estado e intervención internacional: una mirada desde el sur*. Buenos Aires, Edhasa.

Torrijos, V., (2009) “El relevo ministerial en la política colombiana de seguridad y defensa: ¿nueva agenda?, ¿nuevas amenazas?” en *Real Instituto Elcano* ARI 123, 18 de agosto de 2009.

Trejos, L., (2010) “Municipios colombianos: escenarios de la guerra territorios de paz” conferencia dictada en el *V Congreso de Relaciones Internacionales* del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, 24, 25, y 26 de noviembre de 2010.

UNESCO, (2005) *Promover la Seguridad Humana: Marcos Éticos, Normativos y Educativos en América Latina y el Caribe*, París, UNESCO, pp. 27-35 y 55-63.

Universidad Autónoma de Barcelona, (2007) “Nuevas conflictividades en el mundo global”, *Revista Académica de Relaciones Internacionales* no. 6, septiembre de 2007, GERI – UAM.

U.S. Congress (2009) *Resolución no. 206*, junio 25 de 2009, Washington, U.S. Congress.

U.S Department of Commerce, International Trade Administration (2011) *U.S.-Colombia trade: A Partnership to prosperity*. Washington, U.S. Department of Commerce.

U.S. Department of Commerce, International Trade Administration, y the Association of American Chambers of Commerce in Latin America -AACCLA-, (2008) *The United States Contributes to Economic Prosperity in Colombia*. Washington, U.S. Department of Commerce.

U.S. Department of Commerce, International Trade Administration, (2012) *U.S. Export fact sheet*. Washington, U.S. Department of Commerce.

U.S. Department of Commerce, International Trade Administration, (2007) *U.S.- Colombia trade: a partnership to prosperity*. Washington, U.S. Department of Commerce.

U.S. Department of Defense (2001) *Quadrennial Defense Review Report*, Washington, U.S. Department of Defense.

U.S. Department of Defense (2006) *Quadrennial Defense Review Report*, Washington, U.S. Department of Defense.

U.S. Department of Defense (2002) *National Defense Strategy*, Washington, U.S. Department of Defense.

U.S. Department of Defense (2006) *National Defense Strategy*, Washington, U.S. Department of Defense.

U.S. Department of Defense (2008) *National Defense Strategy*, Washington, U.S. Department of Defense.

U.S. Department of State, Bureau of Economic and Business Affairs (2000) *1999 Country Reports on Economic Policy and Trade Practices, Colombia, Key Economic Indicators*, Washington, marzo de 2000.

U.S. Department of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (2000) *International Narcotics Control Strategy Report, 1999*, Washington D.C., marzo de 2000.

U.S. Department of State, Bureau on Western Hemisphere Affairs (2012) *Background Note: Colombia, U.S.-Colombia Relations*, Washington D.C., 6 de marzo de 2012.

Valencia, A., Marcella, G., Wilhelm, C., Arias, R. y Marquis, R. (2001) *Plan Colombia. Some differing perspectives*, The Strategic Studies Institute.

Valencia, L., (2010) "Balances 2009: el declive inevitable de la seguridad democrática" en *Razón Pública*, 18 de enero de 2010, p. 1-7.

Van Creveld, M., (2004) *Modern Conventional Warfare: An Overview*, Washington D.C., NIC 2020 Project,

- Vargas, A., (1996) “Política y Armas. Al inicio del Frente Nacional” conferencia dictada en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1996.
- Vargas, A., (2004) “El gobierno de Álvaro Uribe: proyecto y resultados” en *Nueva Sociedad* no. 192, julio-agosto de 2004.
- Vargas, A., (2009) “¿Reelección de la seguridad Democrática?” en *Controversia* no. 192, junio de 2009, pp.11-41.
- Vargas, R., (2004) “Drogas, conflicto armado y seguridad global en Colombia” en *Nueva Sociedad* no. 192, julio-agosto de 2004, pp. 117-131.
- Vega, R., (2003) “La violencia durante el Frente Nacional (1958-1970)” en *Anuario Colombiano de Historia Social y de Cultura* no. 30, pp. 1-37.
- Vergara, E., (2003) *La naturaleza, la conducta y el propósito de la guerra*, Buenos Aires, ieeba, Instituto de estudios estratégicos de Buenos Aires.
- Verstryngue, J., (2005) *La Guerra Periférica y el Islam Revolucionario. Orígenes, reglas y ética de la Guerra Asimétrica*, Caracas, el Viejo Topo.
- Villalobos, J., (2000) “Colombia: Una negociación compleja pero terrenal” en *Fasoc*, a. 15, no. 3, julio-septiembre de 2000, pp.38-49.
- Waldmann, P., (1982) “Anomia social y violencia” en *Boutiquié, A.* (compilador), Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Waldmann, P., (1999) *Sociedades en Guerra Civil*, Barcelona, Paidós.
- Wallerstein, E., (2004) “La reelección de Bush y sus implicancias para EE.UU y el mundo”, *Revista del Observatorio Social de América Latina*, año v., n. 15, septiembre –diciembre.
- Wallerstein, I., (2005) *Estados Unidos contra el Mundo*, Buenos Aires, siglo XXI editores Argentina S.A.
- Walsh, J. (2004) *Are we there yet? Measuring progress in the U.S. war on drugs in Latin America*. Drug War Monitor, Washington, WOLA.
- Walt, S., (1991) “The Renaissance of Security Studies”, en *International Studies Quarterly* n° 35. pp. 211-239.
- Walt, S. (2005) *Taming American Power. The global response to U.S. primacy*, New York, W. W. Norton & Company.
- Waltz, K. (1959) *El hombre el Estado y la Guerra*, Buenos Aires, Editorial Nova.
- Walzer, M., (2004) *Reflexiones sobre la guerra*, Barcelona, Paidós,

- Wendt, A. (2005) “La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder”. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, no. 1, marzo, GERI – UAM.
- Wilhelm, C., Valencia, A., Arias, R., Marquis, C., y Marcella G., (2001) *Plan Colombia. Some differing perspectives*, The Strategic Studies Institute.
- Wilson III, I. y Forest, J. (2008) *Handbook of defense politics. International and comparative perspectives*, New York, Taylor & Francis Group.
- WOLA, (2002) *Taking Stock: Plan Colombia’s first day*. Colombia Monitor, Washington, WOLA.
- WOLA, (2003) *Protecting the Pipeline: The U.S. military mission expands*, Colombia Monitor, mayo de 2003.
- WOLA, Center for International Policy, y Latin America Working Group, (2004) *Blurring the lines, Trends in U.S. military programs with Latin America*, septiembre de 2004.
- WOLA, (2005) *Rethinking Plan Colombia: As drug control policy, Plan Colombia doesn’t measure up*, Washington, WOLA.
- WOLA, (2006) *In dubious Battle: Fumigation and the U.S. war on Drugs in Colombia*, Washington, WOLA.
- WOLA, (2007) *Below the Radar. U.S. Military Programs with Latin America, 1997-2007*, Washington, WOLA.
- Youngers, C. (2001) *A Global Affairs Commentary Bush’s Foreign Policy in Latin America: Colombia and U.S. Drug Policy*, Washington, WOLA.
- Youngers, C. (2002) *Collateral Damage: U.S. Control in the Andes*, Washington, WOLA.
- Youngers, C. y Rosin, E. (2004) *Drugs and Democracy in Latin America: the impact of U.S. policy*, Washington, WOLA.
- Zaffaroni E., (2011) “Zaffaroni acusó a EE.UU. de generar paranoia mediática” en *La Nación*, 10 de octubre de 2011.

Sitios, entrevistas y libros electrónicos.

Aznar., F., (2001), *Entender la guerra en el siglo XXI* (en línea), Editorial Complutense, disponible en: http://books.google.com.ar/books?id=NmK8MA_BpVQC&pg=PA202&dq=GUERRA+ASIMETRIC+A&hl=es&ei=Zgk3TtTAJcnY0QHe7YTsCw&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=7&ved=0CEkQ6AEwBg#v=onepage&q&f=false.

Bartolomé, M. (2006), *La Seguridad Internacional en el Siglo XXI, más allá de Westfalia y de Clausewitz* (en línea), disponible en www.agendaestrategica.com.ar.

Clausewitz, K., (2002), *De la Guerra*, en *Librodot* en línea, disponible en www.librodot.com.

Fojon, J. (2006), “Vigencia y Limitaciones de la Guerra de Cuarta Generación” en *Real instituto Elcano de estudios internacionales y estratégicos*, ARI no. 23/2006, disponible en http://documentostics.com/component/option,com_docman/task,doc_view/gid,864/Itemid,5/.

Hoffmann, S., ¿Existe un orden Internacional? (en línea), disponible en :

http://www.enlaceacademico.org/fileadmin/usuarios/mas_documentos/JCV/EI%20Poder%20y%20orden/Poder_Orden_Mundial_Cap2.pdf

Isaza, J., y Campos, D., (2007) *Algunas consideraciones cuantitativas sobre la evolución reciente del conflicto en Colombia* (en línea), Bogotá, 1 de diciembre de 2007, disponible en: www.ddhh-colombia.org.

Just the Facts: A civilian's guide to U.S. defense and security assistance to Latin American and the Caribbean: <http://justf.org/Country?country=Colombia&year1=1998&year2=2008&funding=All+Programs&x=80&y=13>

Kreibohm, P., (2008) “La doctrina de de la Guerra de Baja Intensidad: del intervencionismo norteamericano a la formulación de una nueva categoría de conflicto” en *Redri, Revista Electrónica de Relaciones Internacionales*.

Library of Congress: <http://www.loc.gov/index.html>

Menjivar, O. (2002), *Guerras Postmodernas en la América Latina de Hoy* (en línea) disponible en:

http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:upNOo5U8xUIJ:www.seguridadregional-fes.org/upload/3090-001_g.pdf+conflictos+de+baja+intensidad&hl=es&pid=bl&srcid=ADGEESjdEJ2JBr3yGvrmniqOUUuVftChDaQD3VG1QQ0ubx_2HoPWUVFKygBo2U19XRwzEfhY1nrWr_I7oP8g0ze7CMZNeuwaY16i2E6gTBghtfnXLwa-e4nUNGt2pDX7pmTesQXOAT0GL&sig=AHIEtbQymJPZ9IB8dgvMR32NQ4LPBWW3IQ.

Office of the Historian, U.S. Department of State:

<http://history.state.gov/departmenthistory/visits/colombia>

Santos, J. (2012) Entrevista en la edición internacional de la revista *TIME*, Estados Unidos, 23 de abril de 2012.

Schmitt, C., (1963) “El Concepto de lo Político” en *La Editorial Virtual* (En línea), disponible en:

http://www.laeditorialvirtual.com.ar/pages/CarlSchmitt/CarlSchmitt_ElConceptoDeloPolitico

The Strategic Studies Institute: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/>

The White House: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/>

United States Department of Commerce:

<http://search.commerce.gov/search?query=colombia&affiliate=commerce.gov>

U.S. Department of Defense:

http://search.usa.gov/search.html?affiliate=DEFENSE_gov&m=false&page=8&query=colombia&x=0&y=0

U.S. Government Printing Office:

<http://www.gpo.gov/fdsys/browse/collection.action?collectionCode=BUDGET&browsePath=Fiscal+Year+2005&isCollapsed=false&leafLevelBrowse=false&isDocumentResults=true&ycord=608>

U.S. Department of State: <http://www.state.gov/p/wha/>

United States House of Representatives: <http://www.house.gov/>

Wikisource: http://es.wikisource.org/wiki/Discursos_del_Presidente_George_W._Bush

WOLA: <http://www.wola.org/>