

La construcción de un “Estado fallido” en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia

Juan Gabriel Tokatlian*

El autor agradece el apoyo de Luciana Soledad Ledesma para la realización de este trabajo

RESUMEN

Este trabajo analiza el modo como se ha ido construyendo el tema de los “estados fallidos” en la estrategia internacional de Estados Unidos y la manera en que tal construcción se manifestó en las relaciones entre Estados Unidos y Colombia en la última década. La idea fundamental es demostrar que el asunto del “estado fallido” y su lugar en la política exterior y de defensa de Washington, así como la centralidad de dicho fenómeno en los vínculos colombo-estadounidenses, han sido social y políticamente construidos. Ello implica que este texto le asigna a las ideas—en este caso, la noción de “estados fallidos”—un sitio importante en la constitución de la identidad de los actores, en la fijación de sus intereses y en el despliegue de sus políticas.

Palabras clave: Estados Fallidos, Colombia, Estados Unidos, Relaciones Internacionales.

THE CONSTRUCTION OF A “FAILED STATE” IN GLOBAL POLITICS: THE CASE OF RELATIONS BETWEEN THE UNITED STATES AND COLOMBIA

[67]

SUMMARY

This article analyzes the way in which the topic of “failed states” has been building up in the international strategy of the United States and the manner of that construction to have appeared in the relations between the United States and Colombia during the last decade. Our main purpose is to demonstrate that the “failed state” affair and its place in Washington’s foreign and defense policy, as well as the preponderance of such a phenomenon within the Colombian-American bonds, have been socially and politically built. It implies that this text assigns an important place to ideas—in this case, the notion of “failed state”—in the actors’ identity setting up, in the establishment of their interests and development of policies.

Key Words: Failed States, Colombia, United States, international relations.

FECHA DE RECEPCIÓN: 12/05/2008

FECHA DE APROBACIÓN: 20/05/2008

I. INTRODUCCIÓN

Este ensayo no polemiza respecto a los diferentes enfoques y calificaciones sobre lo que constituye un “Estado fallido”¹; este es un concepto que no tiene una definición universal y aceptada². Sí resulta clave, a los fines del trabajo, entender la evolución de esta noción y el modo en que fue, finalmente, apropiada e invocada por los tomadores de decisión. El ejemplo de las relaciones entre Washington y Bogotá desde mediados de los noventa en adelante es utilizado como un estudio de caso en el que se muestra la forma en que la construcción en torno a la cuestión del “Estado fallido” fue esencial para legitimar una creciente y masiva intervención estadounidense en los asuntos colombianos.

A los efectos de tal construcción se fue gestando, de manera espontánea e inadvertidamente, una comunidad epistémica³ *sui generis* en torno al tema de los “Estados fallidos” en la estrategia internacional de Estados Unidos. Dicha comunidad compuesta por especialistas calificados, observadores informados y funcionarios activos fue evolucionando y cambiando con el tiempo y le otorgó un sustrato básico bastante homogéneo al tratamiento de los “Estados fallidos”. La inquietud por esos Estados nació en la academia y fue gradualmente llegando al gobierno. En el camino el interés y la preocupación se tornaron en atención y alarma en el seno del ejecutivo en Washington. Después siguió una lectura de ese fenómeno como un problema de seguridad. Esta interpretación no fue seriamente cuestionada o impugnada por los expertos y comentaristas. Finalmente, la idea del “Estado fallido” se cristalizó como una amenaza que requería, básicamente, una respuesta más urgente, categórica y vasta. Este hecho no motivó, hasta el momento, al menos en Estados Unidos, una confluencia de voces no oficiales a favor de un cambio de perspectiva conceptual y política para su comprensión y tratamiento. Así, tomadores de decisión, expertos temáticos y comunicadores mediáticos han quedado adictos a los “*failed states*” y las estrategias para su aproximación.

La naturaleza *sui generis* de esta comunidad epistémica deviene del hecho de que dentro y fuera del ámbito gubernamental los interesados en el tema fueron compartiendo, en esencia, un método común —vía indicadores cuantificables y una mirada concentrada en los síntomas del asunto— y, a pesar de no tener un propósito manifiesto idéntico, fueron, en la práctica, arribando a un cierto consenso respecto a la importancia y premura de “hacer algo” frente al auge de los “Estados fallidos”. Una particular combinación de método uniforme y propósito híbrido fue conduciendo a poner de relieve el reto generado por los “Estados fallidos”. Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos facilitaron, de cierto modo, un discurso y una práctica más enfáticos para hacerles frente. A más de un lustro de aquel trágico evento, la “mano dura” para su manejo sigue predominando pero ahora matizada con promesas de incorporar acciones menos militarizadas para afrontar el desafío producido por los “Estados fallidos”. El ejemplo de Colombia demuestra que, hasta el momento, ese matiz dista de materializarse. En este caso no hay ningún indicador de que la estrategia de “mano dura” haya cambiado—por el contrario, el modelo punitivo para reconstruir un Estado presumiblemente fracasado se presenta ahora en Washington como una demostración de

[68]

¹ Alexander Wendt utilizó la imagen del “Estado depredador” (*ego*) para mostrar como ello facilita la fijación de la seguridad de la contra-parte (*alter*) en términos de auto-ayuda; lo cual refuerza que la anarquía predomine en las relaciones entre Estados. Su metáfora del “Estado depredador”—que contribuye a forjar la identidad y los intereses puede ser útil para entender el lugar del “Estado fallido” en la política exterior de una gran potencia. El “Estado fallido” es una suerte de “Estado perturbador” que aporta, en parte, al establecimiento de la propia identidad y los intereses al tiempo que justifica la jerarquía en las relaciones internacionales. La idea del “Estado depredador” remite a la enemistad en la política internacional; la idea del “Estado fallido” refuerza la subordinación en la política mundial. Ver, WENDT Alexander, “Anarchy is What the States Make of It: The Social Construction of Power Politics”, en *International Organization*, Vol. 46, No. 2, 1992.

² Un ilustrativo texto sobre el fenómeno de los “Estados fallidos” y las distintas definiciones y perspectivas existentes acerca de ellos se puede ver en, ROTBERG Robert I. (ed.), *When States Fail. Causes and Consequences*, Princeton: Princeton University Press, 2004.

³ Este trabajo adopta la definición de comunidad epistémica que utiliza Andreas Antoniaades. Según él, esas comunidades son “*thought communities made up of socially recognized knowledge-based networks, the members of which share a common understanding of a particular problem/issue or a common worldview and seek to translate their beliefs into dominant social discourse and social practice*”. ANTONIADES Andreas, “Epistemic Communities, Epistemes, and the Construction of (World) Politics”, en *Global Society*, Vol. 17, No. 1, 2003, p.26.

éxito. Todavía no se escuchan voces críticas suficientemente audibles que pongan en entredicho ese arquetipo de reconstrucción estatal.

En términos de su estructura y contenido, el ensayo consta de tres secciones. La primera aborda la cuestión del “Estado fallido” y su evolución en la política internacional y de seguridad de Estados Unidos. En esa parte se intenta describir y explicar cuándo, cómo, por qué y para quién surgió el reto de los “Estados fallidos”. Ello permite identificar actores, fuerzas, momentos y posiciones respecto a este asunto, al tiempo que ayuda a caracterizar la situación vigente en esta área temática.

La segunda sección analiza concretamente el proceso anual de certificación en materia de drogas ilícitas que utilizó Estados Unidos en su relación con Colombia. Si bien los fundamentos y factores que conducen al fracaso de un Estado son, principalmente, de orden interno, las variables externas también juegan un papel al momento de empujar a un Estado hacia su desfallecimiento. Esta dimensión no ha sido adecuadamente estudiada por los especialistas académicos en el tema de los “Estados fallidos”⁴ y es notoriamente ignorada por los *policymakers* en Washington. En esta parte se busca exponer cómo Estados Unidos aportó, de manera no deliberada pero sí irresponsable, a exacerbar la sensación de que Colombia era, a finales de los noventa, un Estado al borde del fracaso. La diplomacia coercitiva estadounidense de la época llevó a Bogotá al filo del precipicio: de ser verdad que Colombia se estaba transformando en un “Estado fallido” entonces Estados Unidos contribuyó crucialmente a ello.

La tercera sección se centra en lo que ha sido la formulación y ejecución del Plan Colombia de Estados Unidos. Un examen detallado, que evalúa tomadores de decisión, analistas, observadores, audiencias legislativas y documentos oficiales, sugiere que la idea de que Colombia estaba próxima al desfallecimiento fue muy poderosa y aglutinante para legitimar la aprobación del Plan Colombia. El país no era un “Estado fallido” pero se lo presentaba, implícita y explícitamente, como si lo fuese. El Plan Colombia ayudaría a revertir esa condición alcanzada. Llamativamente, y a pesar de los resultados negativos de varios aspectos de dicho plan, y ante la falta de éxitos internacionales y la multiplicación de fracasos mundiales, Washington comenzó a presentar algunos exiguos logros del Plan Colombia como la evidencia de que se podía evitar el fracaso estatal.

En ese contexto, Colombia pasó a ser, para la administración del Presidente George W. Bush un modelo digno de imitación en otros países periféricos, aunque no existiesen condiciones históricas, políticas, culturales para transferir ese ejemplo a ciertas áreas; por ejemplo, Asia central. El caso de un “Estado fallido” que nunca lo fue empezó a promocionarse como el caso de Estado efectivo que aún hoy no lo es.

Por último, el trabajo culmina con una conclusión sintética. En la medida en que no se genere una coalición interna alternativa en Estados Unidos con una perspectiva crítica sobre la construcción conceptual del “Estado fallido” el paradigma y la estrategia vigentes para abordar este fenómeno continuarán informando la política exterior y de defensa de Washington: el resultado previsible no será la prevención o reconstrucción de dichos Estados sino su mayor estigmatización y eventual ruina. Le cabe a la comunidad académica en ese país un lugar clave para cuestionar y rectificar el uso y abuso de una categoría de análisis que tuvo su origen en círculos intelectuales y no en los pasillos gubernamentales.

II. EL LUGAR DE LOS “ESTADOS FALLIDOS” EN LA ESTRATEGIA INTERNACIONAL DE ESTADOS UNIDOS: EVOLUCIÓN, CONSOLIDACIÓN Y MILITARIZACIÓN

La reflexión en torno a los “Estados fallidos” surgió en el ámbito académico estadounidense y europeo, muy vinculado al caso de África, en el marco regional del proceso de descolonización y en el contexto más amplio de la bipolaridad Este-Oeste⁵. Aquel incipiente tratamiento durante los setenta

⁴ Un trabajo que reconoce el rol de los factores domésticos en la gestación de un “Estado fallido” pero que destaca, a su vez, la influencia y el peso de los factores externos se puede ver en, HUNTER Wade Robert, “Failing States and Cumulative Causation in the World System”, en *International Political Science Review*, Vol. 26, No. 1, 2005.

⁵ DUNN John (ed.), *West African States; Failure and Promises*, Cambridge: Cambridge University Press, 1978.

de lo que constituía el fracaso de los estados recientemente independizados estuvo limitado por varios condicionantes intelectuales y políticos del momento⁶.

En efecto, en términos profesionales el análisis del "Estado fallido" resultaba frustrante, por un lado, e irrelevante, por el otro. La frustración provenía del hecho de que se observaba y evaluaba el fracaso estatal africano a partir de la noción de Estado predominante en Occidente⁷. En ese sentido, la evolución de la "estatalidad" africana no cumplía con los parámetros de la experiencia de los países avanzados del Atlántico norte. La irrelevancia se originaba en el poco interés de los investigadores por fenómenos regresivos como el desplome parcial o completo de un Estado; lo que prevalecía en la comunidad de estudiosos sobre la periferia era la idea de transición hacia formas superiores que conducirían, eventualmente, a su modernización.

En términos ideológicos, la competencia integral entre Estados Unidos y la Unión Soviética llevaba a que la mayoría de los fenómenos socio-políticos —desde los cambios de gobierno hasta las guerras domésticas— fueran interpretadas en clave de Guerra Fría; con lo que el desplome estatal (su alcance institucional, su nexa con la economía política internacional, su relación con pugnas étnicas o religiosas, su vínculo con la seguridad regional) no fue objeto de un enfoque más detallado, matizado y particular⁸.

A su vez, la contención guiaba la política exterior y de defensa de Washington y, en consecuencia, la limitación al poder de la Unión Soviética y el freno a la expansión del comunismo eran las piedras angulares de dicha estrategia. Ello tuvo para los países periféricos tres efectos. Primero, independientemente del tamaño, ubicación y recursos de cada país, todas las naciones resultaban importantes por su valor e impacto respecto al conflicto bipolar⁹. En este caso, la naturaleza del régimen importaba poco.

Segundo, cada super-potencia garantizaba su área de influencia mediante un conjunto de compromisos diplomáticos, económicos y militares relativamente sólido; lo cual generaba cierta protección y suficiente predicción. Las grandes potencias asumían determinadas obligaciones y las naciones subordinadas aceptaban notorias restricciones. Se producía entonces un *trade off* de autonomía por seguridad. En este caso, la cohesión del Estado en la periferia era secundaria.

Tercero, si bien era evidente una alta inestabilidad en el eje Este-Oeste la nota elocuente de aquel período fue la alta confrontación Norte-Sur. La conjetura acerca de una eventual guerra nuclear entre los principales antagonistas producía la sensación de un holocausto devastador. La realidad de intervenciones, invasiones, conflictos de baja intensidad, operaciones armadas quirúrgicas, maniobras militares encubiertas y disputas irregulares prolongadas, entre otras, se concretizó en la periferia con la participación abierta o clandestina de las grandes potencias. En ese caso, el grado de unidad o fragmentación de una sociedad periférica resultaba un dato menor. En resumen, bajo la lógica de la contención el *statu quo* era preferible a la reforma, era fácil convivir con el autoritarismo sin alentar mucho a la democracia y el valor instrumental de cada país era superior a su valoración intrínseca.

Así entonces, la cuestión de los "Estados fallidos" era un tema ligero, tanto en la literatura académica especializada como en las consideraciones prácticas de las super-potencias. Por lo tanto, era esperable que el fin de la Guerra Fría facilitara una mayor curiosidad y una mejor interpretación de

⁶ En los ochenta, la atención se centró menos en la fractura y más en la debilidad de los estados del Tercer Mundo. Ver, entre otros, MIGDAL Joel S., *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton: Princeton University Press, 1988.

⁷ En realidad, esta pretensión de equiparar formas estatales tan diferentes ha producido un "sueño de convergencia y un mito de uniformidad" que ha impedido comprender la formación concreta de los estados en la periferia y su carácter específico e híbrido. Ver, BADIE Bertrand, *The Imported State: The Westernization of the Political Order*, Stanford: Stanford University Press, 2000.

⁸ Según Pinar Bilgin y Adam David Morton las ciencias sociales en Estados Unidos durante la Guerra Fría se aproximaron a los estados en la periferia desde una perspectiva que, por lo general, los observaba y representaba como deficientes y fracasados; algo que aún no se ha modificado suficientemente. Ver, BILGIN Pinar y Adam David Morton, "Historicising Representations of 'Failed States': Beyond the Cold War Annexation of the Social Sciences?", en *Third World Quarterly*, Vol. 23, No. 1, 2002.

⁹ Por ejemplo, la naturaleza integral de este enfrentamiento hizo posible que una isla como Granada en el Caribe—de 130 millas cuadradas y cuyo principal producto de exportación era la nuez moscada—fuera por un muy breve lapso de semanas un referente crucial de la disputa Este-Oeste y hubiese sido invadida en 1983 por Estados Unidos.

esos casos “disfuncionales” de estatalismo. En el contexto de la Posguerra Fría el asunto del “Estado fallido” se tornó un poco más visible (en comparación a su relativo ocultamiento previo) y se abordó de manera menos dogmática (en comparación a una mirada anterior poco empírica). Ese entorno, en consecuencia, fue muy importante por que posibilitó un impulso fresco para tratar con más detenimiento y sofisticación la situación de un número elevado de estados periféricos.

En Estados Unidos, particularmente, el resurgimiento del interés alrededor de los fracasos estatales en la periferia se produjo, en parte, por una especial conjunción de funcionarios sensibles -en concreto, en el Departamento de Estado¹⁰- a esta cuestión, funcionarios con formación académica¹¹ preocupados por aquello y académicos¹² que venían trabajando más sistemáticamente ese problema. El punto geográfico de referencia volvió a ser África, pero la inquietud sobre los potenciales “Estados fallidos” se extendió a otros espacios (por ejemplo, Bosnia, en Europa, Afganistán en Asia y Haití, en el Caribe).

Esta atención en torno a los “Estados fallidos” se manifestó en una coyuntura internacional relativamente optimista. A comienzos de los noventa se auguraba el tránsito hacia un orden mundial menos contencioso y más pacífico en el que, como resultado del fin de la confrontación bipolar, los presupuestos militares fueran menores y la agenda global se centrara en temas ligados a la superación de la pobreza, la defensa de los derechos humanos y la protección ambiental, entre otros. En ese clima de época empezó a despuntar un nuevo momento ideal en la política mundial¹³. Ello contribuyó a la paulatina instauración del derecho a la injerencia por razones humanitarias¹⁴. La preocupación por los “Estados fallidos” se insertaba en una dinámica en la que la acción humanitaria -concebida más en lógica altruista que de *realpolitik*- se entendía como la respuesta adecuada para evitar que el fracaso estatal condujera a graves masacres y potenciales genocidios.

En un sentido más amplio, el despliegue humanitario en un “Estado fallido” respondía a los presupuestos de lo que Barry R. Posen y Andrew L. Ross llamaron la estrategia de la seguridad cooperativa¹⁵. En razón de que la paz era indivisible ello requería de acciones colectivas. A su vez, debido a que no resultaba posible alcanzar un equilibrio de poder en forma espontánea, debían tomarse medidas específicas de carácter multilateral que evitaran el recurso a la agresión. Para ello, era necesaria la consolidación de las instituciones internacionales como espacios capaces de coordinar los intereses de diferentes actores. Además, la política exterior de los Estados inclinados por esta perspectiva estratégica tendía a enfatizar las componentes de consulta, colaboración y consenso. De allí que el tipo de intervenciones que se realizaba bajo esta óptica estratégica era de preferencia humanitaria y no

[71]

¹⁰ HELMAN Gerald B. y Steven R. Ratner, “Saving Failed States”, en *Foreign Policy*, No. 89, Invierno 1992-1993. Helman fue un funcionario de carrera del servicio exterior y Ratner se había despeñado en la *Office of Legal Advisor* del Departamento de Estado.

¹¹ CROCKER Chester A., “Engaging Failed States”, en *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 5, Septiembre-Octubre 1993 y CROCKER Chester A. y Fen Olster Hampson (eds.), *Managing Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict*, Washington D.C.: U.S. Institute of Peace Press, 1996. Crocker es un experto en África del sur, fue Subsecretario de Estado para Asuntos Africanos y está ahora en Georgetown University.

¹² ZARTMAN I. William, *Ripe for Resolution: Conflict and Intervention in Africa*, New York: Oxford University Press, 1989; I. William Zartman (ed.), *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1995; y ZARTMAN I. William, *Cowardly Lions: Missed Opportunities to Prevent Deadly Conflict and State Collapse*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2005. Zartman es un reputado experto en África y en teorías de negociación, vinculado a The Johns Hopkins University School of Advanced International Studies.

¹³ En efecto, la Resolución 688/1991 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que estableció un santuario en el Kurdistán iraquí debido a la represión de Saddam Hussein contra los kurdos, configuró un punto de partida significativo del derecho a la injerencia por razones humanitarias. Diplomática, política, militar y legalmente se intentó fundamentar la intervención en los asuntos internos de un país. Las sucesivas intervenciones humanitarias en Somalia, Haití y Bosnia, por ejemplo, fueron epítomes de esa tendencia. La intervención humanitaria no parecía una violación al principio de no intervención, sino el resultado de condiciones que justificaban invocar el llamado a una guerra justa. Sobre la aplicación de la tradición de guerra justa como marco de referencia más adecuado para efectuar intervenciones humanitarias ver, Mona Fixdal y Dan Smith, “Humanitarian Intervention and Just War”, en *Mershon International Studies Review*, Vol. 42, Sup. 2, Noviembre 1998.

¹⁴ RAMÓN Chornet Consuelo, *¿Violencia necesaria? La intervención humanitaria en derecho internacional*, Madrid: Editorial Trotta, 1995.

¹⁵ POSEN Barry R. y Andrew L. Ross, “Competing Visions of U.S. Grand Strategy”, en *International Security*, Vol. 21, No. 3, 1996/1997.

ofensiva militarmente. Quizás por un hiato breve a principios de los noventa esta estrategia informo, al menos parcialmente, las políticas exteriores y de defensa de las administraciones del saliente Presidente George Bush y del entrante Presidente William Clinton¹⁶.

A mediados de los noventa la reflexión sobre los "Estados fallidos" se tornó más importante en el seno del ejecutivo estadounidense. El fracaso estatal parecía extenderse territorialmente y comprometer objetivos e intereses más relevantes de Estados Unidos. La atención burocrática se concentró entonces en la Agencia Central de Inteligencia (CIA) que creó una *Task Force* con el propósito de entender los factores de inestabilidad que culminaban en la caída de un "Estado fallido", así como anticipar la eventualidad de un derrumbe estatal¹⁷. A partir de ese momento el tema de los "Estados fallidos" fue pasando, gradualmente, del terreno político-diplomático al campo militar-estratégico.

Cabe subrayar que este reconocimiento acerca de la relativa importancia de esta cuestión no condujo a un replanteamiento sustantivo de la comprensión del mismo. Esto es; no sirvió para desarrollar una perspectiva más histórica y contextual acerca del modo en que fueron evolucionando esos estados, no ayudó a redefinir los términos del debate interno (político y burocrático) e internacional (multilateral o minilateral¹⁸) sobre este asunto, no condujo a evitar la estigmatización implícita en su uso e invocación, y no contribuyó a repensar la redistribución de poder a favor de los estados periféricos como modo de avanzar en la superación de las deficiencias estructurales existentes.

Lo que sí concentró la atención de funcionarios y especialistas fue el tema de la debilidad¹⁹. Durante la Guerra Fría, los problemas fundamentales que afectaban la paz y la seguridad internacionales derivaban, en gran medida, del poderío. La enemistad integral entre Estados Unidos y la Unión Soviética tuvo múltiples dimensiones, pero se expresó de manera dramática en la competencia militar, en la carrera armamentista y en la amenaza nuclear. La eventual confrontación armada entre los países centrales y el recurso periódico a la fuerza directa por parte de las grandes potencias en algún país de la periferia se transformaron en la mayor fuente de incertidumbre y violencia por décadas. Así entonces, a mayor poderío, más potencial de inestabilidad²⁰.

En la Posguerra Fría, comenzó a percibirse, en especial en la comunidad de seguridad en Washington, que una de las amenazas más preocupantes surgía de la debilidad —es decir; de los Estados débiles²¹. La proliferación de lucrativos negocios ilícitos (drogas, armas ligeras, desechos tóxicos,

[72]

¹⁶ La seguridad cooperativa continuó siendo la opción estratégica de la Unión Europea; al menos hasta los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos.

¹⁷ En 1994 el Directorio de Inteligencia de la CIA constituyó y financió el *State Failure Task Force*. A esos efectos convocó a varios académicos y universidades con el propósito de desarrollar estudios que permitieran determinar correlaciones vinculadas a los "estados fallidos" desde mediados de los cincuenta en adelante. En ese marco, se realizaron diversos encuentros, se efectuaron distintos estudios y se confeccionaron diferentes indicadores. En la actualidad el sitio web de este proyecto se ha transformado en *Political Instability Task Force* y su anfitrión es el *Center for Global Policy* de la George Mason University. El proyecto original de la CIA se llevó a cabo a través de un contrato con *Science Applications International Corporation* (SAIC). Esta compañía, de unos 44.000 empleados, tiene unos 9.000 contratos con el gobierno; la mayoría de ellos en el área de inteligencia, defensa y seguridad. Solo el año pasado tuvo ingresos cercanos a los U.S. 8.000 millones de dólares. Ver, al respecto, www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=4914 (accesado el 10 de Junio de 2007). Según la página web de SAIC esta empresa tiene capacidades analíticas en el área de "state failure". Consultar, <http://www.saic.com/natsec/policy.html> (accesado el 10 de Junio de 2007).

¹⁸ Sobre el minilateralismo entendido como una forma multilateral menos numerosa ver, KHALER Miles, "Multilateralism with Small and Large Numbers", en *International Organization*, Vol. 46, No. 3, 1992.

¹⁹ Una buena argumentación sobre la idea de la debilidad como fuente de inseguridad internacional la desarrolló Anthony Lake, Consejero de Seguridad Nacional de la administración Clinton entre 1993-1996. Ver, LAKE Anthony, *6 Nightmares: Real Threats in a Dangerous World and How America Can Meet Them*, Boston: Little, Brown and Company, 2000.

²⁰ Algo semejante ocurría con el Tercer Mundo. La existencia de agresivos regímenes autoritarios, de presupuestos de defensa desbordados, carreras armamentistas regionales, rivalidades vecinales exacerbadas, antagonismos geopolíticos zonales y esquemas de proliferación nuclear hicieron que la paz en diversos continentes estuviera en jaque durante lustros. Consecuentemente, la búsqueda de la búsqueda de mayor preponderancia, entendida en términos militares, generaba más inseguridad colectiva en el plano regional.

²¹ La noción de Estado débil en el ámbito de la seguridad fue desarrollada, entre otros, por Barry Buzan. Para él, "Weak states... will refer to the degree of socio-political cohesion... Weak states either do not have, or have failed to create, a domestic political and societal consensus of sufficient strength to eliminate the large-scale use of force as a major and continuing element in the domestic political life of the nation". BUZAN Barry, *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1991, pp. 97 y 99.

blanqueo de capitales subterráneos, tráfico de seres humanos, etc.); la erosión *de facto* de la soberanía territorial ante actores violentos fuertemente dotados (terroristas, mafias, etc.); la fractura de sociedades cada vez más empobrecidas; la imposibilidad de controlar internamente los efectos más nocivos de la globalización; y la pérdida de sentido de amplios núcleos humanos y vastas culturas se fueron transformando en fenómenos que podían culminar en verdaderas implosiones domésticas y producir millones de víctimas a lo largo y ancho de las naciones periféricas. Por lo tanto, resultaba que cuanto más débil era un país, más se afectaba la paz y la seguridad internas e internacionales.

Sin embargo, ni Estados Unidos ni los países más desarrollados adoptaron entonces remedios socio-económicos curativos para revertir esa incuestionable condición de debilitación. De hecho, la mirada prevaleciente en los principales centros de poder se patentizó en una aproximación esquizofrénica frente al Estado en la periferia: desde la perspectiva de la economía se insistió en la necesidad de menos Estado y desde la perspectiva de la seguridad se comenzó a enfatizar la importancia de más Estado. Esta dualidad frente al Estado –visto simultáneamente como obsoleto y absoluto– sólo contribuyó a atender a los síntomas del “Estado fallido” más que a sus causas.

En ese contexto, surgió en Estados Unidos (y en varias capitales europeas) un afán cuantificador consistente en identificar un conjunto de variables probables y mensurarlas en forma de índice para localizar, exactamente, el estado de desfallecimiento en que se encontraba un “Estado fallido”. Así entonces, se fue produciendo un mayor acercamiento entre la comunidad de especialistas y los tomadores de decisión que adoptará un perfil más definido después de los atentados del 11 de septiembre de 2001²². De este intercambio fueron emanando no sólo más contactos entre el mundo académico y el político, sino también una lectura compartida sobre qué constituye un “Estado fallido” y cómo hacer frente a este fenómeno crecientemente importante para Washington²³.

En esa dirección, se puede observar que, en el ámbito de la academia y hacia finales de los noventa, se incrementó la discusión y aumentó la publicación sobre los “Estados fallidos”. Esta renovada atención revelaba dos cosas. Por un lado, una proliferación de nociones y definiciones aportaban y, a la vez, oscurecían el asunto del “Estado fallido”. Conceptos como Estado colapsado, frágil, fantasma, inestable, fracturado, anémico –entre varios otros– daban cuenta de las diferencias existentes entre situaciones de debilidad y desfallecimiento estatal, pero también confundían porque producían fronteras artificiales entre un modo estatal y otro²⁴. Asimismo, muchas de las denominaciones utilizadas parecían corresponder más (y mejor) a los regímenes políticos que a las estructuras estatales. A su vez, la centralidad excluyente otorgada al Estado no permitía detectar que en muchos casos el fracaso pleno de las instituciones y de las capacidades ocurría en el plano regional, provincial, municipal y local. Además, la riqueza derivada de la escrupulosidad de ciertas definiciones empañaba, sin embargo, el valor que tendrían (y aún tienen) otras nociones sociológicas –guerra civil, revolución, etc.– muy pertinentes para explicar el desmoronamiento de un gobierno, la caída de un régimen o el fin de un Estado.

²² Este ímpetu cuantificador llevó a que en Estados Unidos la revista *Foreign Policy* y la organización *Fund For Peace* acordaron confeccionar y difundir un *Failed States Index*. La Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID) estableció un *Conflict Assessment Framework* para contribuir a evaluar, mitigar y resolver disputas en países con fuertes conflictos. Un *think-tank*, el *Center for Strategic and International Studies* conjuntamente con la *Association of U.S. Army* desarrollaron para el Departamento de Estado el *Essential Tasks Matrix*, cuyo propósito era (y es) servir de guía para situaciones posconflicto.

²³ Por ejemplo, Purdue University organizó entre 1998 y 2001 varias conferencias sobre *Failed States and International Security* con el apoyo, entre otros, del *Army War College* estadounidense. Sobre las relaciones entre el gobierno de Estados Unidos y las investigaciones sobre “estados fallidos” ver, GOLDIN Natalia A., “Los *failed states* en la estrategia nacional de los Estados Unidos” (Tesis de Licenciatura, Universidad de San Andrés, Victoria, 2005).

²⁴ DORFF Robert H., “Democratization and Failed State: The Challenge of Ungovernability”, en *Parameters*, Vol. XXVI, No. 2, Verano 1996; BUNKER Robert J., “Failed-State Operational Environment Concepts”, en *Military Review*, Vol. LXXVII, No. 5, Septiembre-October 1997; NORTON Richard J. y James F. Miskel, “Spotting Trouble Identifying Faltering and Failing States”, en *Naval War College Review*, Vol. 50, No. 2, Primavera 1997; WOODWARD Susan, “Failed States: Warlordism and ‘Tribal’ Warfare”, en *Naval War College Review*, Vol. 52, No. 2, Primavera 1999; GROS Jean-Germain, “Towards a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda, and Haiti”, en *Third World Quarterly*, Vol. 17, No. 3, Septiembre 1996; LANGFORD Tonya, “Things Fall Apart: State Failure and the Politics of Intervention”, en *International Studies Review*, Vol. 1, No. 1, Primavera 1999; y RENO William, “Economic Motivations of Warfare in Collapsed States”, en *National Strategic Forum*, Vol. 10, No. 2, Invierno 2000.

Por otro lado, la bibliografía sobre “Estados fallidos” compartía una serie de denominadores comunes. Independiente de la definición específica usada, la mayoría de los trabajos coincidía, implícitamente, en remarcar tres brechas entre un Estado aparente y otro empírico: una brecha de legitimidad, otra de capacidad y una última de soberanía. Sintéticamente, los “Estados fallidos” carecen bastante de la legitimidad que aducen tener, no disponen de los atributos y estrategias necesarios para enfrentar la multiplicidad de dificultades y problemas que afrontan y tienen menos control territorial del que poseen los Estados plenamente constituidos.

Esta convergencia fue generando un relativo consenso entre especialistas: lo que, en última instancia, provoca un “Estado fallido” —y lo que, inversamente, conduce a superarlo— es un asunto que combina capacidad y voluntad. La incapacidad (por falta de recursos y de aptitud) de gobernar y la ausencia de voluntad (política) propician el derrumbe estatal definitivo. La confluencia de ambos, entonces, es letal pues culmina, casi inexorablemente, en un “Estado fallido”.

La carencia interna de estas dos condiciones motivó, por otra parte, a que se argumentara —en especial, entre algunas organizaciones no gubernamentales (ONGs) y ciertas agencias oficiales²⁵— que la eventual solución al desfallecimiento estatal debía provenir de afuera. Esto, a su turno, reforzaba, de modo implícito, la concepción acerca de la existencia de una notable asimetría en la política mundial y profundizaba, de hecho, la desigualdad entre las naciones. El correlato político de esta conclusión era que un “Estado fallido” en ciernes o consumado requería de una alternativa exógena para su superación. Lo anterior contribuyó a fomentar lo que Coyne ha llamado la “falacia de Nirvana”: la creencia de que ante un “Estado fallido” uno o varios gobiernos del exterior pueden generar un resultado preferible al que ocurriría si él o ellos no interviniesen²⁶. En esencia, y particularmente desde el ángulo de los tomadores de decisión un “Estado fallido” no era un Estado hostil y pendenciero, sino una mezcla de Estado inepto e indolente; lo cual lo hacía ingobernable. La perturbación que producía ese Estado dependiente resultaba la principal fuente de problemas.

Ahora bien, en la segunda parte de los noventa la cuestión de los “Estados fallidos” pasó a adquirir una relevancia notoria en el diseño y formulación de la política exterior y de defensa de Estados Unidos —es decir; mucho antes del 11/9. El modo de identificar la significación alcanzada surge al evaluar

[74]

²⁵ ONGs vinculadas al tema de los derechos humanos y algunas áreas de gobierno de administraciones progresistas en los países industrializados convergieron en varias ocasiones sobre este punto. A ellos hay que sumar, más por conveniencia que por sensibilidad y de manera menos abierta sino recóndita, a las compañías privadas de seguridad. Durante la década de los noventa, la globalización en materia tecnológica, el enflaquecimiento del Estado en la periferia, la prolongación de las luchas armadas locales aún después del fin del conflicto Este-Oeste, el envejecimiento de las guerras civiles, y el impulso privatizador en distintos ámbitos de la vida pública tanto en los países industrializados como en las naciones en vías de desarrollo, fueron alimentando la participación de compañías privadas de seguridad (anteriormente conocidos como mercenarios) en las confrontaciones internas. El fenómeno ha sido agudo en África; en particular en Angola, Chad, Guinea-Bissau, Etiopía, Eritrea, Liberia, Mozambique, República Popular del Congo, Rwanda, Sierra Leone, Somalia, Sudán y Zaire. Nicaragua en Latinoamérica y Afganistán en Asia en los ochenta, así como la ex Yugoslavia en Europa durante los noventa y Colombia en los últimos años, se sumaron a las experiencias violentas más traumáticas con fuerte participación de verdaderos ejércitos privados. El auge de estas compañías, la naturaleza de su vinculación con los estados en que se encuentran establecidas, la escasez de normas internacionales en este ámbito y los negativos efectos en los casos en que operan, han despertado alarma mundial. Los peligros de la falta de regulación y control efectivos en este terreno han quedado elocuentemente expresado en un informe de 2002 del *House of Commons* británico sobre las “*Private Military Companies*” (PMCs): por lo general, no rinden cuentas a nadie, usurpan la soberanía de las naciones más vulnerables atravesadas por conflictos armados; se involucran en la explotación económica en los países donde intervienen; tienen un interés manifiesto—en especial de lucro—para la perpetuación de esos conflictos; se convierten en brazos clandestinos de los gobiernos en los cuales se originan; y generan problemas morales mayúsculos al legitimar el asesinato pago por encargo (*kill for money*) en vez de la lucha por una justa causa. Según el teniente coronel Eugene B. Smith Estados Unidos debe usar más las PMCs como parte de su estrategia de seguridad. Para él, muchas de las nuevas misiones militares se derivan de la expansión de los conflictos étnicos, del fracaso del Estado, de los peligros transnacionales (como el narcotráfico) y de las amenazas asimétricas (como el terrorismo). Todos estos fenómenos presentan riesgos de seguridad para Estados Unidos; riesgos para los cuales los medios militares gubernamentales serían insuficientes. En ese contexto, Washington debería, en su criterio, recurrir a más las PMCs para hacer frente a esos desafíos. Ver, SMITH Eugene B., “The New *Condottieri* and U.S. Policy: The Privatization of Conflict and Its Implications”, en *Parameters*, Vol. XXXII, No. 4, Invierno 2002-2003.

²⁶ COYNE Christopher J., “Reconstructing Weak and Failed States: Foreign Intervention and the Nirvana Fallacy”, en *Foreign Policy Analysis*, Vol. 2, No. 4, Octubre 2006.

los principales documentos estratégicos de Washington. Como se sabe la Revisión Cuatrienal de la Defensa es el pilar que define la postura general de Estados Unidos y, por los siguientes cuatro años, sirve de guía básica para la elaboración de las diferentes estrategias específicas; esto es, la de seguridad nacional, la militar, la de armas nucleares, etc. Al haber logrado un lugar explícito en los documentos oficiales el asunto de los “Estados fallidos” empezó, simultáneamente, a ocupar un sitio más alto y relevante en el proceso de toma de decisiones del ejecutivo, tanto entre agencias civiles como militares.

En esa dirección, cabe mencionar que la Revisión Cuadrienal de Defensa de 1997 indicó que “los Estados fallidos o en proceso de serlo pueden crear inestabilidad, conflicto interno y crisis humanitarias en algunas regiones en las que Estados Unidos tiene intereses vitales o importantes en juego”²⁷. El problema de los “Estados fallidos” también se señaló en la Estrategia Militar Nacional de 1997²⁸. En la Estrategia Nacional de Seguridad de 1997, y en sus versiones revisadas de 1998 y 1999, se ubicó el tema de los “Estados fallidos” en la sección correspondiente a las amenazas a los intereses de Estados Unidos²⁹. En ese último año, en su informe al Congreso el Departamento de Defensa incluyó a los “Estados fallidos” en la sección de desafíos a la seguridad y sostenía que “la comunidad de inteligencia de Estados Unidos piensa que más naciones van a desfallecer entre ahora y 2015; lo cual producirá conflicto interno, crisis humanitarias y una potencial inestabilidad regional”³⁰.

En la Estrategia de Seguridad Nacional de 2000 se explicitó la importancia de prevenir los conflictos y asistir a los Estados en vías de fracaso³¹. Ese mismo año el Departamento de Defensa informó que hacia el futuro se necesitaría más despliegue de fuerzas especiales; entre otros, para los casos de los “Estados fallidos”³².

En este contexto, es importante tener presente que una comisión especial co-presidida por los senadores Gary Hart (demócrata) y Warren Rudman (republicano) presentó en 2000 su segundo informe sobre la seguridad nacional de Estados Unidos en el siglo XXI. En dicho documento se remarcó: “Hay países (tales como México, Colombia, Rusia y Arabia Saudita) en los que la estabilidad doméstica es, por distintos motivos, muy importante para los intereses de Estados Unidos. Sin prejuzgar la posibilidad de un cataclismo interno en ellos, estos países deben ser un foco de prioridad para la planeación de Estados Unidos de acuerdo a lo que resulte apropiado para cada situación. Para casos menos prioritarios Estados Unidos debe ayudar a que la comunidad internacional desarrolle mecanismos innovadores para manejar el problema de los Estados fallidos”.³³ De acuerdo a este argumento habría casos críticos —por su nivel de inestabilidad, por su valor en términos de legitimidad y por su significado en materia de seguridad— que debían ser de responsabilidad exclusiva de Estados Unidos, mientras los menos prioritarios debían ser abordados de forma más colectiva³⁴.

En síntesis, mucho antes del 11/9 el tema de los “Estados fallidos” había ingresado en la agenda de Estados Unidos. A principios de los noventa, esa cuestión se insertaba en el contexto de la aparición de nuevos retos aún no transformados en peligro crucial. Inicialmente, dicho asunto condujo a una mirada política que se enmarcaba, a su vez, en la nueva atención brindada a áreas geográficas y temáticas distintas al fenómeno comunista y al antiguo bloque socialista, así como a dimensiones

²⁷ Department of Defense, *Quadrennial Defense Review*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1997, p. 5.

²⁸ Department of Defense, *National Military Strategy*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1997.

²⁹ Ver, las versiones de 1997, 1998 y 1999 de The White House, *A National Security Strategy for a New Century*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.

³⁰ COHEN William, *Annual Report to the President of the Congress*, Washington D.C.: U.S. Printing Office, 1999, p. 2.

³¹ The White House, *A National Security Strategy for a Global Age*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 2000.

³² Department of Defense, *United States Special Operations Forces Posture Statement*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 2000.

³³ Hart-Rudman Commission, *The United States Commission on National Security. 21st Century*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 2000, p. 13.

³⁴ De algún modo, el caso de Colombia comprueba que esta lógica frente a ciertos “estados fallidos” ha orientado el comportamiento de Estados Unidos. Posiblemente, hacia el futuro el caso de México—de continuar deteriorándose debido al auge del crimen organizado—también sea tratado con la misma racionalidad.

diferentes a las tradicionales de seguridad y defensa. Muy pronto, el componente humanitario de los fracasos estatales concitó la preocupación, tanto en la comunidad diplomática como en la de seguridad. Para mediados de los noventa se elevó el perfil de alarma en Washington en torno a los "Estados fallidos". En la última parte de la década el tema se localizó más claramente en el ámbito militar, ya no sólo como un asunto que podía tener reverberaciones regionales negativas sino como un desafío progresivo a los intereses concretos de Estados Unidos.

Después del 11 de septiembre de 2001 se amplió y profundizó en Estados Unidos la militarización de la cuestión de los "Estados fallidos"³⁵. Esto se puede observar en diferentes planos.

Desde el punto de vista de la política exterior y de defensa corresponde ubicar esa cuestión en el marco de la primacía. Ésta denota una estrategia que afirma que un Estado pretende asegurar su lugar en la cúspide del sistema mundial y, por ello, no tolera (ni tolerará) ningún *peer competitor*, sea éste un aliado tradicional o un nuevo oponente. Una estrategia de primacía entraña, independiente de que Washington esté bajo un gobierno republicano o demócrata, una postura agresiva en materia externa y de seguridad porque la lógica propia de la primacía -asegurar una supremacía completa sin otro competidor de igual talla- requiere un mayor despliegue y más uso de la fuerza. No se trata de un asunto de (buena o mala) voluntad o de ideología (firmemente conservadora o moderadamente liberal) sino de un impulso derivado, en buena medida, de la enorme asimetría existente en el sistema mundial. La estrategia de primacía supone que los intereses vitales estadounidense no están suficientemente protegidos con un esquema multilateral de reglas y compromisos y, por lo tanto, sólo la capacidad de acción unilateral de los Estados Unidos puede asegurar una protección eficaz. Como consecuencia, la amenaza, la coerción y la retaliación se convierten en mecanismos recurrentes de vinculación con terceros Estados, aún con algunos considerados cercanos. Aquellas priman sobre las políticas persuasivas o de cooptación, que se reservan, cada vez más, para aquellos países que han aceptado las opciones estratégicas y tácticas de la super-potencia en lo político, lo económico y lo militar, tanto en el terreno global como en el campo regional. Si los instrumentos para prevenir la emergencia de nuevas potencias y anticiparse a las acciones de contra-partes hostiles son crecientemente militares, es posible suponer un fuerte impacto sobre el derecho y la democracia en el país y el mundo³⁶.

[76]

³⁵ Es bueno recordar y remarcar que con los atentados terroristas del 11/9 la Posguerra Fría llegó a su fin. Ese hiato de sólo una década (1991-2001) entre la prolongada Guerra Fría (1947-1990) y un futuro esquema que apenas se atisba, terminó en ese momento. La Posguerra Fría que se instaló después de la implosión de la Unión Soviética se figuró, inicialmente, con la esperanza de un orden más mesurado, justo y plural. Se esperaba que prosperidad y estabilidad se entrelazarían para gestar una arquitectura global distinta y mejor al largo período de disputa Este-Oeste. Si la primera mitad de los noventa estimuló la expectativa de un nuevo orden, la segunda parte de la década mostró que la creciente producción material en el mundo coexistía con una mayor inestabilidad. En ese contexto, el 11/9 significó cruzar un umbral de difícil retorno.

³⁶ Sin signos de interrogación y como nota central del número de abril de 2006, la revista estadounidense *Harpers* convocó a cuatro expertos en materia militar para intercambiar opiniones en torno a "*American Coup d'Etat: Military Thinkers Discuss the Unthinkable*". El debate de los intelectuales insinúa la aparición de un fenómeno que dejó de ser inverosímil. Si bien nadie afirma que haya un golpe de Estado en ciernes en Estados Unidos, es claro que sí se asiste a unos de los momentos más complejos y claves en las relaciones cívico-militares en ese país. Algunos historiadores de los asuntos castrenses señalan que el ascenso y poderío de los militares viene incrementándose desde mediados de los sesenta y adquirió más visibilidad y mayor consolidación en los noventa. Otros estudiosos, como Andrew Bacevich, afirman—en la mencionada nota de *Harpers*--que asistimos a un "gradual golpe de Estado" inspirado en buena medida por "civiles militaristas" y dogmáticos conservadores. Sea en razón de una creciente autonomía corporativa de los militares frente a los civiles o en virtud de un impulso de algunos civiles a favor de un mayor rol militar en las cuestiones públicas, lo cierto es que desde el 11 de septiembre de 2001 se asiste a una paulatina militarización de la política internacional estadounidense; fenómeno de imprevisibles consecuencias nacionales. Los datos son significativos: en términos de presupuesto, los gastos en defensa externa y seguridad interna (*homeland security*) de Estados Unidos son hoy equivalentes a la suma de los presupuestos militares de todos los países del mundo. En la tierra nadie posee más armas nucleares que EE.UU., ni hay otro país que haya adoptado como parte integral de su doctrina el ataque preventivo (incluido el uso de armamento nuclear contra estados que no lo poseen). En términos institucionales, el papel del Pentágono se ha elevado notablemente tanto en el terreno político externo como en el burocrático interno. Los comandos regionales (en particular, los que cubren nuestro hemisferio, el Pacífico, el Medio Oriente y Asia Central) se han transformado en auténticos procónsules territoriales. Mientras tanto, la influencia corporativa, a expensas del Departamento de Estado, ha crecido tanto que la legislación de 2006 permite que el Departamento de Defensa brinde ayuda militar directa a las fuerzas armadas de otro país y estacione grupos de tareas especiales en embajadas estadounidenses en "países inestables" para "des-

En lo que corresponde a los “Estados fallidos” su lugar en la estrategia de primacía es relativamente menos significativa—en comparación a la de seguridad cooperativa—pero más inquietante por que los desafiantes a la preponderancia estadounidense podrían usar los territorios de dichos estados para atacar intereses sensibles de Washington. Así entonces, se iguala “Estado fallido” con plataforma terrorista. Además, en el marco de esta estrategia un “Estado fallido” es una fuente adicional de turbulencia que exige un tratamiento más expeditivo; es decir, el componente militar más que el humanitario resulta básico.

Desde la perspectiva de los documentos estratégicos la cuestión del “Estado fallido” adquirió una singularidad mayor y se lo ubicó como uno de peligros sensibles. La Revisión Cuadrienal de 2001 destacó el reto generado por los Estados en proceso de desfallecimiento y por los territorios donde existen, en general, gobiernos débiles: estos espacios podían “servir de santuario para terroristas y organizaciones criminales”³⁷. A un año de los atentados del 11/9 la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002 le otorgó, desde el comienzo, un lugar destacado al tema. En efecto, allí se afirmó de modo categórico: “Estados Unidos está hoy menos amenazado por Estados conquistadores que por estados en proceso de desfallecimiento”³⁸. En realidad, ese trascendental informe destacó dos grandes acechanzas principales—los tiranos (y los “*rouge states*” donde habitan) con armas de destrucción masiva y el terrorismo transnacional (especialmente vinculado al islamismo fundamentalista) de alcance global—y una complementaria—los “Estados fallidos” (desde donde se pueden afectar intereses cruciales de Estados Unidos).

Esta atención en torno a los “Estados fallidos” y en vías de serlo fue bienvenida por muchos especialistas en seguridad³⁹. Algunos, como el *Center for Strategic and International Studies*, en sociedad con la *Association of the U.S. Army* desarrollaron en 2002 un *Task Framework* para lidiar con situaciones posconflicto y organizaron en 2003 una comisión bipartidista para analizar el asunto de los “Estados fallidos” y presentar recomendaciones para resolver las emergencias producidas por ellos⁴⁰. En otros casos, como el del *Council on Foreign Relations*, se confeccionó un informe sobre la estrategia nacional de seguridad en el que se subrayó en siete ocasiones el problema generado por los “Estados fallidos”⁴¹.

A su vez, la Estrategia Nacional para Combatir de Terrorismo de 2003 explicitó que el apoyo a los Estados débiles y próximos a fracasar se debía llevar a cabo para desembarazarse del terrorismo⁴². Por su parte, la Estrategia Nacional Militar de 2004 confirmó la determinación de evitar que las organizaciones terroristas usasen los “Estados fallidos” y las áreas sin gobierno como guarida de sus acciones violentas⁴³. Adicionalmente, la Estrategia Nacional de Defensa de 2005 destacó las amenazas

organizar, capturar o matar” terroristas. Si a lo anterior agregamos la progresiva delegación de las funciones legislativa y judicial en el ejecutivo y de éste en el aparato militar y de seguridad del Estado, entonces la gravitación de las fuerzas armadas se torna más preocupante. En términos militares, el Departamento de Defensa está encaminado hacia una política de preponderancia incuestionable y no parece admitir readecuación alguna. El plan vigente se conoce como 1-4-2-1: asegurar la defensa de Estados Unidos, combatir en cuatro regiones diferentes, someter a dos agresores en esas regiones y vencer a uno de ellos a través de la ocupación territorial y la sustitución del régimen imperante. Ni la experiencia en Afganistán, ni la de Irak han llevado a modificar ese proyecto ambicioso. En términos ideológicos, las fuerzas armadas, de tradición conservadora y vertical (como en el resto de países), se han identificado con el partido republicano en Estados Unidos. Varios expertos han mostrado con encuestas, datos electorales y análisis comparados, que los militares se han transformado en un grupo político-partidista cada vez más dinámico e influyente.

³⁷ U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, Washington D.C.: US Government Printing Office, Septiembre 2001, p. 5.

³⁸ The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, Septiembre de 2002, p. 1. Cabe destacar que el documento europeo de seguridad menciona las mismas tres amenazas—el terrorismo, las armas de destrucción masiva y el *state failure* (traducido como “descomposición del Estados”). A esas amenazas se les suma, en el informe europeo, el crimen organizado y los conflictos regionales. Ver, Unión Europea, *Estrategia de seguridad europea. Una Europa segura en un mundo mejor*, Bruselas: Unión Europea, 2003.

³⁹ RICE Susan E., “The New National Security Strategy: Focus on Failed States”, en *The Brookings Institution Policy Brief*, No. 116, Febrero 2003. Según ella, salvo por la ex-Yugoslavia, Afganistán y Colombia, la mayoría de los estados fallidos ubicados en África recibe, sin embargo, escaso respaldo asistencial por parte de Washington.

⁴⁰ The Commission of Post-Conflict Reconstruction, *Play to Win*, Arlington: CSIS/AUSA, Enero 2003.

⁴¹ KORB Lawrence J. (director de proyecto), *A New National Security Strategy in an Age of Terrorism, Tyrants, and Weapons of Mass Destruction. Three Options Presented as Presidential Speeches*, New York: Council on Foreign Relations, Mayo 2003.

⁴² The White House, *National Strategy for Combating Terrorism*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, Febrero 2003.

⁴³ Joint Chiefs of Staff, *The National Military Strategy of the United States of America. A Strategy for Today; A Vision for Tomorrow*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 2004.

provenientes de las áreas sin gobierno y los Estados débiles⁴⁴. La Estrategia Nacional de Inteligencia de ese año mencionó que una de las tareas importantes sería proveer a los *policymakers* "las señales de aviso sobre los estados próximos a fracasar"⁴⁵.

Asimismo, la Revisión Cuadrienal de Defensa de 2006 retomó el tema de los "Estados fallidos" y se refirió a la importancia de medidas anticipadas para evitar el colapso político y social total de un país; en ese contexto hizo alusión al Plan Colombia y a la misión militar desplegada en 2004 en Haití como dos ejemplos de acciones preventivas exitosas⁴⁶. La Estrategia Nacional de Seguridad de ese año continuó identificando a los "Estados fallidos" como un desafío que exigía anticipación, por un lado, y acciones posconflicto, por el otro⁴⁷.

Paralelamente, la Estrategia Nacional para Combatir el Terrorismo de 2006 recalcó la importancia de cómo evitar que los estados desfallecientes se convirtieran en refugio para grupos terroristas⁴⁸. La Estrategia Nacional de Contra-Inteligencia de 2007 ubicó como "amenazas severas" conjuntamente al "terrorismo transnacional, la proliferación de armas nucleares, la guerra asimétrica, los movimientos extremistas y los Estados fallidos"⁴⁹.

La estrategia específica para la región elaborada por el Comando Sur en 2007⁵⁰ también mencionó los peligros derivados de áreas deficientemente gobernadas⁵¹. En términos generales, en todos

⁴⁴ Department of Defense, *The National Defense Strategy of the United States of America*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, Marzo 2005.

⁴⁵ Office of the Director of National Intelligence, *The National Intelligence Strategy of the United States of America. Transformation Through Integration and Innovation*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, Octubre 2005, p. 8.

⁴⁶ Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, Febrero 2006.

⁴⁷ The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, Septiembre 2006. Es importante mencionar que, a diferencia de la estrategia nacional de seguridad de 2002, este nuevo documento ha recibido algunas críticas por su vaguedad conceptual (por ejemplo, en la identificación precisa de los enemigos) y por insistir en las acciones militares preventivas. Ver, KORB Lawrence y Caroline Wadhams, "A Critique of the Bush Administration's National Security Strategy", en *The Stanley Foundation Policy Analysis Brief*, Junio 2006.

⁴⁸ The White House, *National Strategy for Combating Terrorism*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, Septiembre 2006.

⁴⁹ Office of Director of National Intelligence, *The National Counterintelligence Strategy of the United States of America*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, Marzo 2007.

⁵⁰ United States Southern Command, *Partnership for the Americas*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 2007. Corresponde subrayar que este documento es, sin duda, el plan estratégico más ambicioso que haya concebido en muchos años una agencia oficial estadounidense en relación con Latinoamérica. No sólo los instrumentos (por ejemplo, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, TIAR, y la Junta Interamericana de Defensa) y los organismos (por ejemplo, la Organización de Estados Americanos y las Naciones Unidas) multilaterales están notoriamente ausentes, sino que, además, las instancias políticas internas de interlocución con el hemisferio (por ejemplo, los departamentos de Estado, Justicia y Tesoro) se han evaporado en este documento. La misión y la visión del Comando Sur son desmesuradas: se arroga ser la organización líder, entre las agencias existentes, para garantizar "la seguridad, la estabilidad y la prosperidad en toda América". A las tareas que ya son usuales para responder a los peligros que enfrenta Estados Unidos se agregan la gestación y el apoyo de coaliciones regionales y globales (las denominadas coaliciones de voluntarios) para operaciones de paz en los planos zonal y mundial, así como la identificación de "naciones alternativas" para que acepten inmigrantes y establezcan instalaciones para afrontar el problema de las migraciones masivas. También se propone negociar "acuerdos de seguridad en todo el hemisferio", designar a nuevos países con el estatus de aliados extra-OTAN (hoy sólo Argentina lo es) y estimular esfuerzos conjuntos entre actores gubernamentales y no estatales en labores humanitarias. Para alentar la prosperidad, el documento destaca la importancia de desarrollar en América latina programas de entrenamiento en el campo de "la seguridad interna" de las naciones e incrementar el número de las llamadas Localizaciones de Seguridad Cooperativa (como las que ya existen en Manta, Ecuador; Reina Beatrix, en Aruba; Hato Rey, en Curazao, y Comalapa, en El Salvador). Además, se habla de respaldar la iniciativa de un batallón conjunto de las fuerzas armadas de América Central "para realizar operaciones de estabilización" en esa subregión (cabe recordar que Nicaragua, Honduras, El Salvador y la República Dominicana enviaron tropas a Irak en 2003), de colaborar en la configuración de las "estrategias de seguridad nacional" de los países latinoamericanos y de mejorar la definición del papel del Departamento de Defensa en "los procesos de desarrollo político y socioeconómico" de las naciones de la región. Se trata, en resumen, de un plan vasto, ávido e integral, cuya ejecución es, al parecer, independiente del futuro político-militar en Irak y Afganistán y de la próxima elección presidencial de 2008 en Estados Unidos.

⁵¹ Conviene destacar que esta noción de áreas sin gobierno—que algunas veces se expresa como *un-governed areas*, otras como *ill-governed areas* y aún otras como *under-governed areas*—pareciera suplantar en algunos documentos, y al menos parcialmente, la idea del "*failed state*". Esto puede obedecer a distintas razones: los canadienses, australianos, japoneses y europeos, en general, han abandonado el término y prefieren la expresión "Estados frágiles" (*fragile states*), Naciones Unidas tampoco auspicia esa denominación, su carácter de estigma ha sido remarcado por algunos analistas y su utilidad política-discursiva parece algo agotada. A su vez, puede indicar un salto importante en materia de intervención: la potencial injerencia en un "Estado fallido" asume la existencia de un Estado y, en consecuencia, debe ceñirse, en cierto modo, a los parámetros del derecho internacional. La eventual acción en áreas sin gobierno podría justificarse ante la total ausencia estatal y, de paso, dar lugar a formas de "neoprotectorado" sobre esas áreas.

estos textos el asunto de los “Estados fallidos” se asocia, de un modo u otro, al tópico del terrorismo y, en consecuencia, se afirma un nexo estrecho entre fracaso estatal y terror letal⁵².

Al observar el proceso burocrático vinculado a la formulación y ejecución de las políticas respecto a los “Estados fallidos” se detectan cambios relevantes después del 11/9 y, en especial, durante el segundo mandato de George W. Bush. En primer lugar, crece el número de agencias civiles y militares, diplomáticas y de seguridad, políticas y de asistencia ligadas a esta cuestión. En segundo lugar, se busca una mayor coordinación de las orientaciones, medidas y acciones respecto a los “Estados fallidos”, tanto en clave preventiva como de reconstrucción. En tercer lugar, se refuerza el lazo entre la comunidad académica y de tomadores de decisión en cuanto a este fenómeno.

En el área de inteligencia, la CIA, que venía buscando formular un mejor diagnóstico sobre los “Estados fallidos”, ubicó en su *Office of Transnational Issues* el análisis de asuntos (crisis humanitarias, drogas ilícitas, etc.) que pudieran vincularse con ese tema. La subdirección de la recientemente creada (2005) *National Intelligence* se vinculó al seguimiento al asunto del fracaso estatal. El *National Intelligence Council* en su informe prospectivo de 2005 destacó la probabilidad de un escenario internacional en el que los “estados fallidos” se transformaran en un desafío crítico; en particular, cuando se combinaran problemas como criminalidad y drogas (identificando dos ejemplos en Afganistán y Colombia)⁵³.

En el área militar, las acciones en territorios en lo que se producían conflictos internos, había criminalidad organizada y narcotráfico, surgían problemas humanitarios y se manifestaban contingencias menores en términos del uso de la fuerza, se localizaban en lo que se conocía como *operations other than war*. En ese ámbito se ubicaban, de hecho, a los casos de “Estados fallidos” que requerían el despliegue de efectivos estadounidenses. Muchas operaciones posteriores al 11/9 se redefinieron en la lógica de la “guerra contra el terrorismo”. El caso colombiano —como veremos más adelante— como el de otros “Estados fallidos” (en África y Afganistán), se colocó en esta perspectiva.

Tiempo después, en 2005, a través de una directiva del Departamento de Defensa se determinó que las fuerzas armadas debían comprometerse en tareas de estabilidad, seguridad, transición y reconstrucción en diferentes frentes; entre otros, para “establecer y mantener el orden en estados y regiones”: una forma sutil para que los militares aportaran a evitar que se produjeran y multiplicaran fracasos estatales⁵⁴. Adicionalmente, en el marco del *Defense Advanced Research Projects Agency* del Pentágono la cuestión de los “estados fallidos” pasó a ser objeto de mayor investigación y seguimiento. En particular, Robert Popp, subdirector del *Information Exploitation Office* le asignó una importancia crucial a aquel fenómeno⁵⁵.

En el área diplomática, en 2004 se creó la *Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization* (S/CRS) con el propósito de llevar a cabo tareas en países y regiones vulnerables marcados por conflictos graves—tal el caso de “Estados fallidos”⁵⁶. Las agencias bajo su área de coordinación incluyen varias dependencias del departamento de Estado junto al departamento de Defensa (y dentro de él, por ejemplo el *Special Operations and Low Intensity Conflict*, el *Army War College Peacekeeping and Stability Operations Institute*), el departamento de Justicia, el departamento de Tesoro, la CIA, entre otros. Su primer coordinador, Carlos Pascual⁵⁷, fue posteriormente director del área de estudios de política exterior del

[79]

⁵² Un enfoque que cuestiona el alcance de ese vínculo se puede ver en, PATRICK Stewart, “Weak States and Global Threats: Fact or Fiction?”, en *The Washington Quarterly*, Vol. 29, No. 2, Primavera 2006.

⁵³ National Intelligence Council, *Mapping the Global Future*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, Enero 2005.

⁵⁴ “Department of Defense Directive 300.05 on Military Support for Stability, Security, Transition, and Reconstruction (SSTR) Operations”, en www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/300005p.pdf (accesado el 14 de Junio de 2007).

⁵⁵ Para Robert Popp, “*failed states have cultures and world views that are vastly different from those of the United States... they pose an acute risk to US national security*”. POPP Robert, “Utilizing Social Science Technology to Understand and Counter the 21st Century Strategic Threat”, en www.darpa.mil/darpatech2005/presentations/ixo/popp.pdf (accesado el 15 de Junio de 2007).

⁵⁶ Cabe destacar que el *Essential Tasks Matrix* elaborada por CSIS y AUSA (ver nota 23) es el insumo principal de esta oficina para desarrollar sus objetivos y tareas.

⁵⁷ En una entrevista de 2006 sobre su tarea Pascual destacó el papel del Comando Sur en las acciones de su oficina—siendo, en su expresión, el comando regional con la “relación más intensa” respecto a la S/CRS durante su gestión. Ver, “An Interview with Carlos Pascual”, en *Joint Forces Quarterly*, No. 42, Tercer Cuatrimestre 2006.

Brookings Institution y co-autor, con Stephen D. Krasner, de un ensayo sobre el fracaso estatal en *Foreign Affairs*⁵⁸. A su vez, Krasner, un reconocido especialista en el tema de los "Estados fallidos"⁵⁹, es profesor en Stanford University y ha sido el director del influyente *Office of Policy Planning* del Departamento de Estado entre febrero de 2005 y abril de 2007. Cabe destacar que la S/CRS ha recibido ciertas críticas al pretender configurarse en una agencia dedicada a lo que se conoce como *nation-building*⁶⁰.

Asimismo, a partir de 2005 USAID cuenta con un *Fragile State Strategy* que, siguiendo un poco más el formato europeo y canadiense, coloca más atención a las condiciones de vulnerabilidad socio-económica (en comparación al acento militar) de los países débiles de la periferia. A su vez, en 2006 se estableció la dirección de *Foreign Assistance*⁶¹, como parte de "*transformational diplomacy*"⁶² anunciada por Condoleezza Rice con el objeto de mejorar la calidad de la democracia y fortalecer a los Estados débiles.

De todo lo anterior se desprenden algunos elementos de consideración. Primero, el tema de los "estados fallidos" se transformó en un asunto de cierta relevancia en la política exterior y de defensa de Estados Unidos: no constituyó una cuestión central (como, por ejemplo las armas de destrucción masiva, el terrorismo transnacional) pero sí se convirtió en un fenómeno de preocupación notoria. El consenso en torno a ello fue evidente: especialistas, *think-tanks* –en especial, alrededor de Washington– y funcionarios concordaron al respecto y sus métodos (indicadores, variables, hipótesis, etc.) de aproximación al fenómeno no difirieron.

Segundo, el tema del "Estado fallido" se concibió, fundamentalmente, en clave de seguridad internacional - esto es; de amenaza a los intereses globales de Estados Unidos. Sobresalió una lectura inscripta en la lógica tradicional de la seguridad del Estado y no parecía existir una sensibilidad próxima a lo que se conoce como seguridad humana; seguridad centrada en las personas⁶³. En un ambiente marcado por los sucesos del 11/9 la superación del fenómeno de los "Estados fallidos" se inscribió muy prontamente en la lógica de la "guerra contra el terrorismo", dejando así de lado el enfoque de principios de los noventa más cercano al humanitarismo, a la promoción de los derechos humanos y a la preocupación por la inseguridad de los ciudadanos. El "Estado fallido" para Washington remite, esencialmente, a un tipo estatal particular: se trata de un Estado subordinado y tumultuoso que debe ser estabilizado para que sus efectos no produzcan males mayores. Si el espacio de los "Estados fallidos" sirve para el terrorismo y para los proliferantes su significación como peligro crece. A partir de ese momento hay que aleccionarlos.

Tercero, la atención, en términos conceptuales, burocráticos y recursivos, se colocó en la dimensión militar. Sólo recientemente y de manera colateral –con pocos recursos y más retórica– se le asignó algún papel a la asistencia a los "estados fallidos", o en vías de serlo, en el campo socio-económico y político-

⁵⁸ KRASNER Stephen D. y Carlos Pascual, "Addressing State Failure", en *Foreign Affairs*, Vol. 84, No. 4, Julio-Agosto 2005.

⁵⁹ Stephen Krasner, como otros expertos en el tema, han sugerido modalidades de "soberanía compartida"—de hecho, formas de "neoprotectorado"—para hacer frente al fenómeno del fracaso estatal. Ver, KRASNER Stephen D., "Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States", en *International Security*, Vol. 29, No. 4, Otoño 2004. Una perspectiva semejante se puede ver en FEARON James D. y David D. Laitin, "Neotrusteeship and the Problem of Weak States", en *International Security*, Vol. 28, No. 4, Primavera 2004.

⁶⁰ LOGAN Justin y Christopher Preble, "Failed State and Flawed Logic: The Case Against a Standing Nation-Building Office", en *CATO Policy Analysis*, No. 560, Enero 2006.

⁶¹ A partir de 2006 el cargo pasó a ser *Director of U.S. Foreign assistance and Administrator of USAID*. El primer responsable de esa posición fue Randall Tobias, un empresario vinculado al firma farmacéutica Eli Lilly. Según una nota de Emad McKay de la agencia IPS referente a su nombramiento y a las funciones a desempeñar, "*officials from the State Department say the new changes will involve a sharper on the spread of democracy and the push not to have 'failed states' without U.S. intervention*". Ver, www.commondreams.org/headlines06/0120-08.htm (accesado el 15 de Junio de 2007).

⁶² En su anuncio de la nueva "diplomacia transformativa" la Secretaria Rice nombró, explícitamente el *state failure* como "una gran amenaza global". Ver, www.state.gov/secretary/rm/2006/59306.htm (accesado el 15 de Junio de 2007).

⁶³ Sobre seguridad humana ver, entre otros, Comisión de Seguridad Humana, *La seguridad humana—ahora*, New York: Naciones Unidas, 2003. Sobre la importancia de incorporar una mirada desde la perspectiva de la seguridad humana en cuanto a los "estados fallidos" ver, en particular, BOAS Morten y Kathleen M. Jennings, "Insecurity and Development: The Rhetoric of a 'Failed State'", en *European Journal of Development Research*, Vol. 17, No. 3, Septiembre 2005.

institucional⁶⁴. Sin embargo, los datos concretos muestran que Estados Unidos brinda –excluyendo a Afganistán, Irak, Pakistán y la lucha contra el SIDA– aproximadamente un dólar por persona al año a los estados más débiles y vulnerables de la periferia⁶⁵. Cabe destacar, asimismo, que no se nota una inquietud manifiesta en torno al modelo de desarrollo imperante en los países con estados frágiles o colapsados y su eventual impacto negativo para ahondar dicha fragilidad o para obstruir su superación. Tampoco se distingue alguna auto-crítica sustantiva frente a la distribución de poder en el sistema internacional y su efecto sobre la existencia y perpetuación de los “Estados fallidos”. Además la preocupación en torno a la legitimidad como variable clave para reconstruir un “Estado fallido” tiende a concebirse desde el ángulo de la seguridad – el músculo militar del Estado a reconstruir es no sólo lo primero que se aborda sino muchas veces lo único que se contempla al momento de superar el fracaso estatal⁶⁶.

Cuarto, la propensión a pensar en soluciones externas –por medios indirectos o directos de intervención, de manera anticipada o después de la reducción de la conflictividad– guió el comportamiento concreto de Washington hacia los “Estados fallidos”. En los inicios de los noventa predominó la acción humanitaria y colectiva; después del 11/9 pareció optarse por acciones fuertemente militarizadas bajo el paraguas de la acción preventiva. Los pobres resultados en Afganistán y Somalia, para sólo nombrar dos ejemplos de países calificados como fallidos, muestra que la construcción –por la fuerza– de un nuevo y mejor Estado no se concreta en la forma en que Washington esperaba. En breve, no hay, en código anglosajón, ni *quick fix* ni *magic bullet*. Más aún Estados Unidos no es, naturalmente, un proveedor de orden; puede incluso –y el caso de los “Estados fallidos” parece indicarlo– ser un generador de más desorden. Todo lo cual dificulta responder positivamente a las tres brechas identificadas en la literatura sobre el tema del “Estado fallido”: esto es, superar los problemas de legitimidad, capacidad y soberanía.

Quinto, parece existir una coalición *de facto* que sostiene una visión relativamente compartida sobre los “Estados fallidos”. No ha existido un propósito expreso de mancomunar miradas y prescripciones de política, pero sí ha surgido un espacio de interpretación bastante semejante sobre el desafío que representa un “Estado fallido”. Especialistas en el tema; ex funcionarios y tomadores de decisión en ámbitos de gravitación; personas y grupos sensibles a la situación terrible en la que viven grandes conglomerados humanos en países periféricos; críticos del papel del Estado de diferente origen disciplinario y/ político; individuos bien intencionados y burócratas que quieren ampliar su poder corporativo; personajes más liberales o más conservadores; los que abogan por un neocolonialismo benévolo y los que sólo admiten la supremacía indisputable de Washington; sectores comprometidos con el humani-

[81]

⁶⁴ Como en tantos otros temas de la agenda de seguridad de Estados Unidos ningún político ni funcionario desea aparecer como “suave” (*soft*). Antes era frente al comunismo y ahora lo es frente al terrorismo. Sin embargo, en este asunto de los “estados fallidos” no se trata de enemigos sino de contra-partes ingobernables (producto, en general, de la ineptitud, la indolencia y la incapacidad, según los tomadores de decisión). Por ello, junto a la “mano dura” (derivada del vínculo construido entre el “Estado fallido” y el terrorismo global) se añade un brazo asistencial. En este caso, entonces, se manifiesta un compromiso burocrático: predominio de un enfoque severo con algo de ayuda elemental.

⁶⁵ PATRICK Stewart y Kaysie Brown, “Fragile States and US Foreign Assistance: Show Me the Money”, en *Center for Global Development Working Paper*, No. 96, Agosto 2006.

⁶⁶ El Leviatán es quizás la obra más reconocida y citada de Thomas Hobbes. Allí describió y analizó las condiciones del orden; se trataba de superar la situación del estado de naturaleza en la cual *homo homini lupus* (el hombre es el lobo del hombre). El Behemoth es probablemente uno de sus trabajos menos leídos y referidos. En ese texto, Hobbes se concentró en los horrores del desorden mediante el estudio de la guerra civil inglesa de 1640 a 1660. En esencia, buscaba mostrar la mezcla de “injusticia” y “locura” que deviene de tal circunstancia. Hobbes detalla y explica la disolución del poder, los equívocos del Estado, los desaciertos de las concepciones colectivas y la corrupción extendida del cuerpo político. Todo ello conduce a la anarquía; anarquía que se supera, en gran medida para él, reconstruyendo el Estado. Y en ese sentido, para Hobbes la reconstrucción estatal no pasa exclusivamente por elevar la capacidad coactiva y disuasiva del Estado. El sustento del poder político no se concentra o limita al ejercicio de la coerción. Ni siquiera el uso legítimo de la fuerza es condición suficiente para transitar del desorden al orden. Es indispensable observar y comprender entonces que “el poder del poderoso no se funda sino en la opinión y la creencia del pueblo”. Dicha obediencia, a su vez, se asienta en la medida en que existan “reglas infalibles” por un lado, y la “ciencia de la equidad y la justicia” por el otro. Ver, HOBBS Thomas, *Behemoth or The Long Parliament*, Chicago: University of Chicago Press, 1990.

tarismo y segmentos militaristas parecen compartir, desde diferentes ámbitos estatales y no gubernamentales, y en grandes líneas lo señalado en los puntos anteriores. En el tema de los “Estados fallidos” fue emergiendo, en particular alrededor de Washington, una comunidad epistémica *sui generis* que, en términos generales, legitima la política oficial hacia los “estados fallidos” y no propone modificar profundamente o revertir prontamente la política internacional vigente de Estados Unidos frente a ellos.

En esa dirección, las dos siguientes secciones, se ocupan de un estudio de caso—el asunto del “Estado fallido” en las relaciones entre Estados Unidos y Colombia—en el que se espera ahondar más y comprender mejor los argumentos aquí mencionados.

III. EL PROCESO ANUAL DE CERTIFICACIÓN EN MATERIA DE DROGAS ILÍCITAS Y LA POLÍTICA DE ESTADOS UNIDOS FRENTE A COLOMBIA: APORTANDO A LA CONSTRUCCIÓN DE UN “ESTADO FALLIDO”

En general, la literatura sobre “Estados fallidos” asume que este fenómeno es de naturaleza endógena: el fracaso estatal se origina en el ámbito doméstico, obedece a variables internas y se despliega en razón de la dinámica nacional. Sin duda, factores y fuerzas de orden interno son básicos y preponderantes en la gradual gestación y el desplome eventual de un “Estado fallido”. Más aún, el principal motor del desfallecimiento estatal proviene del interior de un país. Sin embargo, ello no significa desconocer el papel de actores y asuntos externos en el reforzamiento de una situación que puede conducir, finalmente, a un derrumbamiento completo del Estado. En esa dirección, uno de los ejemplos en el que un elemento exógeno aportó a la identificación de que Colombia estaba *ad portas* de constituirse en un “Estado fallido” fue el proceso anual de certificación de Estados Unidos en materia de lucha contra las drogas⁶⁷.

Este proceso ha denotado, en esencia, un modelo de condicionamiento (*conditionality*) en las relaciones internacionales. De modo sintético, el condicionamiento manifiesta una situación de asimetría en la que unos actores —un Estado, un conjunto de Estados, agentes no gubernamentales, organizaciones multinacionales, organismos supra-gubernamentales, etc.— con mayores atributos de poder hace que un Estado con menores o escasos recursos de poder dependa de una serie de condiciones del más poderoso para asegurar su integración (o no exclusión) a un determinado esquema regional o mundial en lo político (por ejemplo, respecto a la democracia), lo económico (por ejemplo, respecto al mercado) y lo militar (por ejemplo, respecto a la seguridad).

En ese contexto, el condicionamiento en los asuntos mundiales revela la existencia de una “regla de juego” sistémica; regla que es diseñada por muy pocos y que se aplica, en la *praxis*, a muchos. Independiente de la valoración que se haga respecto a las intenciones primigenias y a los resultados finales de dicha política es evidente que el condicionamiento indica la existencia de una profunda desigualdad en las relaciones entre Estados.

Así entonces, el condicionamiento en la política internacional significa la amenaza de una restricción, la pérdida de un beneficio o la promesa de un incentivo por parte de un actor dotado de poder para que un actor carente de poder modifique su comportamiento en función de los requerimientos del primero. Por ejemplo, cuando el Fondo Monetario Internacional (FMI) demanda un conjunto de políticas económicas específicas para el desembolso de su apoyo financiero a un país el FMI está recurriendo a un tipo de condicionamiento. Cuando la Unión Europea prescribe un conjunto de políticas

⁶⁷ La noción de “Estado fallido” no fue utilizado en los estudios históricos, sociológicos y políticos en Colombia y sobre el país hasta la década de los noventa. Sin embargo, la idea de un derrumbe potencial del Estado en Colombia no resultaba tan extravagante. En efecto, una interpretación del período de la Violencia (1948-1958), que produjo unos 160.000 muertos y que ha recibido una amplia aceptación entre especialistas en el país es la de Paul Oquist; quien afirma que lo que vivió Colombia en esa década fue el colapso parcial del Estado. Según él, tanto la “simultánea evolución de numerosos conflictos” como la existencia de un Estado debilitado y excluyente convergieron en la Violencia. En ese contexto, las “diferentes articulaciones concretas” que llevaron al colapso parcial estatal fueron: “1) la quiebra de las instituciones políticas establecidas; 2) la pérdida de legitimidad del Estado para una porción considerable de la población; 3) las contradicciones dentro del aparato armado del Estado; y 4) la ausencia física del Estado en algunas zonas del país”. OQUIST Paul, *Violencia, conflicto y política en Colombia*, Bogotá: Biblioteca Banco Popular, 1978, p. 255.

en materia de derechos humanos para la entrega de asistencia a un país o para la incorporación de un nuevo miembro en su seno la UE está acudiendo a un tipo de condicionamiento.

Dicho condicionamiento oscila entre la persuasión, la presión y la punición del agente condicionado para producir un cambio específico en la dirección solicitada por el sujeto que apela a él⁶⁸. En síntesis, el objetivo último del condicionamiento es generar un cambio en el comportamiento del agente condicionado que, hipotéticamente, no se hubiera producido de no existir el establecimiento y la exigencia de ciertas condiciones.

En este sentido, el condicionamiento no se ha reducido a las cláusulas escritas o tácitas, de origen estadounidense, europeo (Unión Europea) o global (Naciones Unidas, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional), sobre la protección de los derechos humanos, la instauración de la democracia representativa, la realización de reformas económicas, la ejecución de la apertura comercial y financiera, o la superación de la corrupción, entre otras. El tema de las drogas ilícitas ha sido también objeto de una política de condicionamiento. En este caso, ese condicionamiento ha provenido de la legislación anti-narcóticos de Estados Unidos y se ha expresado en el instrumento de la certificación.

El ejemplo de Colombia entre 1994-1998 en materia de certificación⁶⁹ mostró la aplicación por parte de Estados Unidos de una diplomacia coercitiva en la pos-Guerra Fría; esto es, la invocación concreta y la utilización específica de un vasto instrumental de coacción y sanción, sin requerir del uso de la fuerza ostensible y directa, con el propósito de prefiar y modificar la conducta de una contra-parte. Buena parte del espectro de tácticas disponibles para coercer a un gobierno fue implementada: incapacitación del ejecutivo, erosión del poder presidencial mediante la reducción del apoyo de sectores domésticos claves, generación de insatisfacción interna, debilitación del gobierno ante una situación crítica, entre otros⁷⁰.

De hecho, Estados Unidos ya disponía en su legislación anti-narcóticos de un amplio conjunto de medios para apremiar y extorsionar a Colombia (y a otros países que hacen parte, según Washington, de la red mundial del fenómeno de las drogas ilícitas). Por ejemplo, con base en el *Immigration and Nationality Act* de 1952 y el *State Department Basic Authorities Act* de 1956, el Departamento de Estado podía denegar o retirar visas de entrada a Estados Unidos en razón de infracciones o delitos ligados al asunto de los narcóticos. Además, el *Trade Act* de 1974 establecía no otorgar beneficios comerciales si un país no cooperaba con Washington para evitar el ingreso de drogas a territorio estadounidense. A su vez, en el marco del *Caribbean Basin Economic Recovery Act* de 1981--la llamada Iniciativa de la Cuenca del Caribe--el presidente podía negar ventajas comerciales a aquellos países beneficiados por la ley que no cooperasen con Estados Unidos en materia de lucha anti-drogas. Asimismo, el *Aviation Drug Trafficking Control Act* de 1984 le otorgaba al Departamento de Transporte el poder de suspender o revocar certificados de ingreso a Estados Unidos a compañías aéreas⁷¹.

En ese contexto, entonces, el proceso anual de certificación se insertaba en un marco fuertemente sancionador respecto a las naciones afectadas por el negocio ilegal de los narcóticos⁷². Cuando ese ins-

⁶⁸ Sobre el condicionamiento ver, entre otros, SMITH Karen E., "The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries: How Effective?" en *European Foreign Affairs Review*, Vol. 3, No. 2, 1998 y DIJKSTRA A. Geske, "The Effectiveness of Policy Conditionality: Eight Country Experiences", en *Development and Change*, Vol. 33, No. 2, 2002.

⁶⁹ Sobre la certificación en la relación entre Washington y Bogotá ver, TOKATLIAN Juan Gabriel, *En el límite: La (torpe) norteamericанизación de la guerra contra las drogas*, Bogotá: Editorial Norma/CIEREC, 1997, pp. 139-157.

⁷⁰ Sobre los mecanismos desplegados por una diplomacia coercitiva ver, BYMAN Daniel y Matthew Waxman, *The Dynamics of Coercion: American Foreign Policy and the Limits of Military Might*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002, pp. 48-86.

⁷¹ Ver, al respecto, Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives, *Compilation on Narcotics Laws, Treaties, and Executive Documents*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, Junio 1986 y Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives, *International Narcotics Control and United States Foreign Policy: A Compilation of Laws, Treaties, Executive Documents, and Related Materials*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, Diciembre 1994.

⁷² Es pertinente recordar que en octubre de 1995, el Presidente William Clinton impartió la Orden Ejecutiva 12978 para responder a la "amenaza excepcional y desusada" generada por el narcotráfico originado en Colombia. Mediante un uso máximo de esta Orden Ejecutiva se podía llegar--debido al poder brindado a los departamentos de Justicia, de Estado y de Tesoro--a un potencial bloqueo comercial y/o financiero del país. Así entonces, además del proceso de certificación esta orden le brindaba a Washington otro mecanismo de condicionamiento que podía invocar en un caso extremo de falta de cooperación por parte de Bogotá.

trumento de evaluación de los países se instauró en 1986, el prohibicionismo estadounidense en materia de drogas ilícitas alcanzaba una de sus manifestaciones más vehementes en cuatro décadas. La historia pública, el ofuscamiento del ejecutivo y la frustración del legislativo se combinaron para justificar la instauración de un recurso discrecional y unilateral como el de la certificación. Éste se producía en un año crítico en términos del endurecimiento de la política internacional anti-drogas de Washington.

En efecto, en abril de 1986 el Presidente Ronald Reagan firmó la Directiva Presidencial número 221, declarando que las drogas constituían una amenaza letal a la seguridad estadounidense y ampliando el papel de los militares en la lucha anti-narcóticos. Meses después, en julio, el gobierno de Estados Unidos envió una unidad de combate del ejército con seis helicópteros *Black Hawks* a Bolivia para llevar a cabo la Operación *Blast Furnace* dirigida a localizar y destruir laboratorios y centros de producción de cocaína. Al poco tiempo, en septiembre, el secretario de Defensa, Richard Cheney, declaró que la lucha contra las drogas constituía una misión de seguridad prioritaria para el Pentágono. Más adelante, en octubre el Congreso aprobó una legislación draconiana: la *International Narcotics Control Act* de 1986. Y finalmente, en noviembre de ese año la *National Defense Authorization Act* amplió la participación de los militares en tareas anti-narcóticos.

En síntesis, la certificación representaba la incorporación de un nuevo "garrote" al abundante arsenal represivo de Estados Unidos en el frente externo anti-narcóticos. Washington se auto-adjudicó el derecho no sólo de evaluar quiénes enfrentaban el asunto de las drogas, sino también cómo lo realizaban y cómo lo debían hacer. La racionalidad subyacente de la política de Estados Unidos era sencilla: el origen del problema de las drogas se ubicaba en los polos de producción⁷³. Ello, a su vez, coincidía con el hecho de que por más de dos décadas la distribución del presupuesto federal anti-drogas se había orientado preferentemente (más del 65%) a combatir la oferta de narcóticos y en menor cuantía (menos del 35%) a enfrentar la demanda.

[84]

Así entonces, el condicionamiento se hizo realidad en el tema de los narcóticos. Nadie, dentro y fuera de Estados Unidos, se opuso seriamente a esta política arbitraria. En gran medida, ello pudo deberse al escaso debate público sobre la legislación respectiva y a la escasa visibilidad de este instrumento en sus primeros años de vida. En realidad, durante el segundo lustro de los ochenta, la lógica de la Guerra Fría continuaba predominando por sobre la racionalidad de la "guerra contra las drogas". Apenas 16 países eran evaluados anualmente en materia de su cooperación con Estados Unidos. Los aliados de Washington, entre ellos Colombia, siempre eran certificados plenamente. Los enemigos de Estados Unidos, por ejemplo Irán, eran invariablemente de-certificados a pesar de que el gobierno de Teherán aplicaba cada año la pena de muerte a cientos de traficantes. Un país geopolíticamente gravitante en Medio Oriente, como el Líbano, era perpetuamente certificado con una dispensa excepcional por motivos de interés vital estadounidense, aunque ese país fuese un epicentro clave del negocio de la heroína y del hachís⁷⁴.

A partir de los noventa la certificación se convirtió en un instrumento sancionador más político y de uso masivo. Terminada la Guerra Fría, la "guerra contra las drogas" en América fue sustituyendo,

⁷³ En esa dirección, durante la administración del Presidente William Clinton el núcleo básico de su política internacional anti-drogas fue la llamada "*kingpin strategy*" que consistía en descabezar a los principales líderes del negocio de las drogas ilícitas; en particular a los grandes narcotraficantes colombianos. De allí entonces, entre otros, el mayor énfasis de la acción represiva en los centros de producción-procesamiento de drogas en comparación con los puntos de tránsito-transporte y otras actividades (lavado de activos, venta de precursores químicos, provisión de armas ligeras) ligadas al negocio transnacional de los narcóticos.

⁷⁴ El proceso anual de certificación implicaba que el ejecutivo en Estados Unidos sometía al legislativo la lista de los países que según la Casa Blanca cooperaban o no con Washington en materia de lucha contra las drogas. Las categorías eran tres. Por un lado, "*full certification*"; es decir una certificación plena debido a su esfuerzo de clara cooperación con Estados Unidos. Por otro lado, "*decertification*"; es decir de-certificación por no cooperar con Estados Unidos en el campo de los narcóticos. Y finalmente, "*vital national interests certification*"; es decir, una suerte de "semi-decertificación" dado que el país evaluado no cooperó suficientemente con Washington y recibe una dispensa excepcional para no ser objeto de las sanciones contempladas en la de-certificación.

gradualmente, a la “guerra contra el comunismo”. A su vez, hasta 1994, Washington evaluaba la labor anti-drogas con base en criterios relativamente empíricos y mensurables. Se certificaba o de-certificaba la cooperación de acuerdo con el número de hectáreas erradicadas, la cantidad de laboratorios destruidos, el total de personas encarceladas, las tasas de drogas interdictas, entre otros. Desde 1995, se incluyó el criterio de nivel de narco-corrupción para analizar el compromiso de un país contra las drogas⁷⁵. Esto significaba la inclusión de pautas más subjetivas y caprichosas de evaluación a las ya existentes. Concomitantemente, el número de naciones sometidas a la evaluación anual de Estados Unidos llegó a 31 en 1996.

Ahora bien, de acuerdo al proceso certificadorio, las consecuencias de un juicio desfavorable de Estados Unidos eran fuertemente perjudiciales. Diferentes enmiendas incorporadas durante los noventa al *Foreign Assistance Act* de 1961 y, durante los ochenta, a la *Narcotics Control Trade Act* de 1974 precisaban los alcances del proceso de de-certificación de un país que no colaboraba con Washington.

De modo obligatorio, el ejecutivo debía suspender la asistencia externa a un país de-certificado, con excepción de la ayuda relacionada a razones humanitarias y/o a la lucha anti-narcóticos. A su vez, los inversionistas estadounidenses perdían el otorgamiento de garantías de la *Overseas Private Investment Corporation* (OPIC) en cuanto al país afectado por la de-certificación. Paralelamente, el *Export-Import Bank* (EXIMBANK) de Estados Unidos dejaba de financiar operaciones de exportación al país sancionado. Asimismo, la nación castigada se veía privada de algunos mecanismos estadounidenses de financiación en el terreno militar. Adicionalmente, los delegados estadounidenses ante la banca de crédito multilateral (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.) debían votar negativamente la solicitud de crédito de un país de-certificado.⁷⁶ Finalmente, según el *Crime Control Act* de 1990, una nación de-certificada no podía recibir los bienes o dineros obtenidos a través de confiscaciones realizadas en Estados Unidos con base en información proveída desde el exterior.

En términos discrecionales, el ejecutivo podía retirarle a una nación de-certificada los beneficios derivados del Sistema Generalizado de Preferencias y, en el caso de Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador, las preferencias comerciales brindadas por el *Andean Trade Preference Act* de 1991. En forma concomitante, la administración podía incrementar el arancel de ciertos productos de un país sancionado con un nivel de 50% del valor de determinadas exportaciones. A su vez, una nación de-certificada podía verse afectada por el retiro de su cuota de venta de azúcar a Estados Unidos. Además, el ejecutivo podía suspender el transporte aéreo del país de-certificado hacia Estados Unidos. Por último, Washington podía retirar su personal y sus recursos de los acuerdos para pre-autorización aduanera de visitantes de la nación de-certificada.

En breve, resultaba evidente que la certificación era un instrumento de condicionamiento muy poderoso pues los costos para el país de-certificado podían ser, material y simbólicamente, significativos; más aún si se encontraba en el área de influencia de Estados Unidos y carecía de fuentes alternativas para compensar las eventuales pérdidas derivadas de la de-certificación.

En el caso de Colombia, aliado habitual de Washington en la “guerra contra las drogas”, la certificación plena hasta 1994 era rutinaria y contribuía, en parte, a legitimar a los gobiernos de turno

[85]

⁷⁵ Según la Sección 490 de 1995 que enmendó la Ley de Asistencia Externa de 1961 y que evalúa las consideraciones que debe contemplar el presidente de Estados Unidos al momento de certificar o de-certificar a un país se señala lo siguiente: “*In making the determination described in paragraph (1) (A), the President shall consider the extent to which a country has... (C) taken legal and law enforcement measures to prevent and punish public corruption, especially by senior government officials, that facilitates the production, processing, or shipment of narcotic and psychotropic drugs and other controlled substances, or that discourages the investigation or prosecution of such acts*”.

⁷⁶ Esto último no implicaba el rechazo inmediato del crédito ya que el voto contrario de Estados Unidos en esas instancias no significaba un veto debido a que el peso relativo de su participación en esas entidades era insuficiente para que su decisión solitaria afectase la aprobación de los recursos financieros. No obstante, la señal que enviaba un voto negativo de Washington resultaba simbólicamente reveladora.

(Virgilo Barco, 1986-1990 y César Gaviria, 1990-1994)⁷⁷ que confrontaban diversos desafíos provenientes de distintos actores armados⁷⁸. Sin embargo, ello iba a cambiar durante la presidencia de Ernesto Samper (1994-1998)⁷⁹.

De acuerdo a la filtración de grabaciones —de la que participó, entre otros, la Embajada de Estados Unidos en Bogotá— el presidente electo había solicitado y recibido US\$ 6 millones de dólares del denominado cartel de Calí. Lo que comenzó en Washington con gestos de desaprobación se fue transformando en críticas ocasionales y después en ataques persistentes al ejecutivo en Colombia⁸⁰.

La expresión que sintetizó el malestar creciente en las relaciones bilaterales fue la del saliente responsable de la *Drug Enforcement Agency* (DEA) en Bogotá, Joe Toft, quién antes de dejar Colombia, aseguró en un noticiero que el país se había convertido en una “narco-democracia”⁸¹. De allí en más ese rótulo pasó a dominar, en público y en privado, la forma en que se identificaba a Colombia en Estados Unidos: “el gobierno de William Clinton comenzó a visualizar la posibilidad de una democracia delictiva” en el país⁸². En efecto, “de manera creciente, diversos actores en Washington empezaron a referirse a Colombia como una narco-democracia, un narco-Estado y un paria, en vez del calificativo de aliado firme que tradicionalmente había caracterizado las relaciones entre los dos países”⁸³.

Así, John Sweeney de la conservadora *Heritage Foundation* llamó a Colombia la “primera narco-democracia del mundo”, al tiempo que William J. Bennett, ex Zar Anti-Drogas de la administración del Presidente George Bush, y Jesse Helms, senador republicano que presidía el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, denominaron a Colombia la “narco-democracia favorita de Estados Unidos”⁸⁴. De acuerdo al representante republicano Benjamin Gilman, en el marco de un debate en el Comité de Relaciones Internacionales del Congreso y en referencia a Colombia: “La aterradora posibilidad

[86]

⁷⁷ Cabe destacar que desde la parte final de la administración Gaviria Washington y Bogotá comenzaron a transitar lo que llamé “lógica del precipicio”. Esto significaba que Estados Unidos mantuviera (y Colombia se consolara con ello) en términos ambivalentes un lenguaje duro (interno y privado) y otro de respaldo (externo y público) hacia Colombia, mostrando su apoyo ambiguo a las políticas anti-narcóticos del país pero empujando a Bogotá hasta un límite—cercano a la cornisa de un precipicio—donde lo abandonaría (de cara a la comunidad internacional) por no cumplir la administración colombiana con la erradicación decisiva y definitiva del fenómeno de las drogas ilícitas y así justificar acciones de marginación y eventualmente de fuerza contra el país. Ver, TOKATLIAN Juan Gabriel, *Drogas, dilemas y dogmas: Estados Unidos y la narcocriminalidad organizada en Colombia*, Bogotá: Tercer Mundo Editores/Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes, 1995, p. 54.

⁷⁸ Conviene recordar que todo Estado procura la obtención y preservación de la legitimidad interna. Para ello aspira a obtener, en el plano externo, validación internacional. La certificación anual de Bogotá por parte de Washington era, entre muchos otros, una expresión de dicha validación.

⁷⁹ Dado que Colombia había ocupado un lugar central en el asunto de las drogas y que, en general, Bogotá había cooperado significativamente con Washington en la lucha contra los narcóticos, los gobiernos de Colombia durante los ochenta y principios de los noventa consiguieron establecer una especie de “eslabonamiento” (*linkage*) temático positivo. Esto es, gracias a la aplicación de políticas represivas contra el fenómeno de las drogas, Colombia obtuvo beneficios y concesiones de parte de Estados Unidos—tal el caso de los montos de asistencia anti-narcóticos y el otorgamiento de preferencias comerciales. Durante el gobierno de Samper se produjo lo que Gaddis, pensando en la política entre Estados Unidos y la Unión Soviética llamó el “eslabonamiento inverso” (*reverse linkage*). Estados Unidos usó su arsenal de “garrotes y zanahorias” para condicionar su respaldo al país y exigir un enfrentamiento integral de Bogotá contra el narcotráfico. Sobre el *reverse linkage* en las relaciones entre Washington y Moscú durante la Guerra Fría ver, LEWIS Gaddis John, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*, New York: Oxford University Press, 1982.

⁸⁰ Una evaluación de las distintas interpretaciones en Colombia y Estados Unidos sobre el recurso de la certificación y su lugar en la política exterior de Washington hacia Bogotá se puede ver en Alexandra Guáqueta, “Las relaciones USA-Colombia: Una nueva lectura”, en *Análisis Político*, No. 43, IEPRI, Mayo-Agosto 2001.

⁸¹ GUTKIN Steven, “DEA Agent Attacks Colombia as Narco-Democracy”, en *The Washington Post*, 1 de Octubre de 1994, p. 1.

⁸² Informe de la Comisión Colombia-Estados Unidos, “Colombia: Una nueva sociedad en un mundo nuevo”, en TOKATLIAN Juan Gabriel (comp.), *Colombia y Estados Unidos: Problemas y perspectivas*, Bogotá: Tercer Mundo Editores/IEPRI, Universidad Nacional/ COLCIENCIAS, 1998, p. 27.

⁸³ TICKNER Arlene B., “Colombia es lo que los actores hacen de ella: Una (re)lectura de la política exterior colombiana hacia los Estados Unidos”, en ARDILA Martha, Diego Cardona y Arlene B. Tickner (eds.), *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*, Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung/Hans Siedel Stiftung, 2002, p. 357.

⁸⁴ SWEENEY John, “Colombia’s Narco-Democracy Threatens Hemispheric Security”, en *The Heritage Foundation Backgrounder*, No. 1028, 21 de Marzo de 1995 y BENNETT William J. y Jesse Helms, “Colombia, America’s Favorite Narco-Democracy”, en *The Wall Street Journal*, 4 de Abril de 1995, p. 20.

de un narco-Estado a solo tres horas por avión de Miami ya no se puede descartar⁸⁵. Según la periodista Diana Schemo del *New York Times*, mientras el Presidente Ernesto Samper siguiera en su cargo Colombia estaría "en la lista de países paria para Estados Unidos"⁸⁶.

Ello facilitó a que cruzados anti-drogas como el subsecretario de Estado para Asuntos Internacionales de Narcóticos, Robert Gelbard; el director de la DEA, Thomas Constantine; y el proconsular Embajador de Estados Unidos en Bogotá, Myles R. R. Frechette, en el ejecutivo y el senador Jesse Helms, en el legislativo, dominaran la agenda bilateral y colocaran a la administración Samper a la defensiva. De allí en más la imagen del presidente sería la de una suerte de "desertor" en la "guerra contra las drogas". En este caso, se asumía, tácitamente, que la eventual deserción colombiana en la lucha anti-narcóticos sería por razones de voluntad del mandatario y no por motivos de lo inapropiado de la estrategia aplicada, de la ineficacia de las políticas públicas y/o de la incapacidad del Estado. En consecuencia, la presión y el chantaje al ejecutivo redundarían en el mejor cumplimiento de las medidas represivas contra las drogas.

En ese contexto, en 1995 Washington de-certificó a Siria, Irán, Myanmar, Nigeria y Afganistán y le otorgó a Colombia una dispensa por razón de seguridad nacional. Era evidente que Estados Unidos no confiaba en el Presidente Samper ni esperaba mucho de una estructura institucional altamente penetrada por el narcotráfico, según el ejecutivo y el legislativo estadounidense. A pesar de la captura de la cúpula de Cali⁸⁷ y de los esfuerzos represivos contra las drogas, Washington nunca creyó en el gobierno de Samper. El dilema de Estados Unidos era cómo manejar una elevación de las tensiones para empujar, eventualmente, el retiro del mandatario, sin aparecer interviniendo ostensiblemente en los asuntos internos. Pero a pesar de los innumerables gestos de hostilidad contra el gobierno, Estados Unidos optó por aplicar acciones simbólicas contra el ejecutivo sin sanciones drásticas contra los intereses materiales del país. La señal, en el simplista y simplificado esquema estadounidense de "buenos" y "malos", fue clara: los "enemigos" estaban enquistados en el Estado, pero en la sociedad aún quedaban "amigos" que no deseaban que en el país se instaurase una narco-democracia.

Así, la de-certificación de Colombia en marzo de 1996 y la pérdida de la visa estadounidense del Presidente Ernesto Samper en julio de ese año significaron un salto cualitativo en la diplomacia coercitiva de Estados Unidos⁸⁸: Washington pretendería desde ese momento el aislamiento internacional del ejecutivo colombiano. En consecuencia, Estados Unidos inició en el segundo semestre de 1996 una creciente presión sobre Bogotá para impulsar la reinstauración de la extradición (que estaba prohibida por la Constitución de 1991), una mayor erradicación química de cultivos ilícitos y una legislación anti-drogas más represiva (por ejemplo, en materia de enriquecimiento ilícito y lavado de activos).

Washington no se concentraba tanto en un ejecutivo de-certificado, sino en otros actores políticos, sociales y económicos. En los pronunciamientos del Departamento de Estado, en las audiencias sobre Colombia realizadas en el Congreso estadounidense, en los foros sobre el país efectuados en Washington y en los seminarios nacionales en los que participaba el Embajador Frechette, se repetía una y otra vez que Estados Unidos esperaba que las fuerzas internas impulsaran el debate específico sobre los asuntos mencionados. A ellos les correspondía presionar al ejecutivo y al legislativo.

⁸⁵ www.commdocs.house.gov/committees/intlrel/hfa50150.000/hfa50150_0.HTM (accesado el 10 de junio de 2007).

⁸⁶ SCHEMO Diana Jean, "Colombia Cited For a 2d Year For Drug Trade", en *The New York Times*, 1 de Marzo de 1997, p. 6.

⁸⁷ Años más tarde se produjo un acuerdo sin precedentes entre la justicia estadounidense y los Rodríguez Orejuela, jefes visibles del cartel de Cali. En efecto, 29 miembros de la familia Rodríguez Orejuela firmaron en septiembre de 2006 un acuerdo con el Departamento de Justicia de Estados Unidos: aceptaron su culpabilidad, pagarán una condena de 30 años y se disponían a entregar US\$ 2.100 millones de dólares. A cambio Washington se comprometió a dejar en paz a toda la familia. Ver, http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=96681 (accesado el 12 de Junio de 2007).

⁸⁸ Según Rodrigo Pardo, "los Estados Unidos se empeñaron en separar al Presidente Samper del resto del gobierno y las medidas adoptadas contra Colombia (en forma y fondo) siempre tuvieron un propósito esencialmente ofensivo contra la figura del Presidente de la República. Por otra parte, la política de los Estados Unidos hacia Colombia fue equivocada, injusta e inspirada fundamentalmente en la dinámica de la política local (y electoral) norteamericana". Ver, PARDO Rodrigo, "Colombia y Estados Unidos: Intoxicados por las drogas", en RAMÍREZ Socorro y Luis Alberto Restrepo (coords.), *Colombia: Entre la inserción y el aislamiento. La política exterior colombiana en los años noventa*, Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 1997, p. 315.

El reclamo estaba concretamente dirigido a los poderes fácticos de la sociedad: al establecimiento político, a la dirigencia empresarial y al estamento militar. O ellos se expresaban, orientaban la opinión pública y se comprometían realmente con la aprobación del paquete legislativo y el retorno de la extradición o Colombia sería nuevamente de-certificada en 1997 y las sanciones podrían ser más concretas. Pero en ese marco no había ningún actor doméstico que pudiera aglutinar y expresar los intereses nacionales: “los gremios defendían sus propios beneficios privados, Samper su permanencia en el gobierno, los militares su guerra y en esa fragmentación se afirmó la capacidad de chantaje de Washington”⁸⁹.

La política de fuerza de Estados Unidos hacia Colombia en el segundo bienio de Samper pareció obedecer a dos lógicas distintas pero concurrentes. En primer lugar, Washington detectó una notoria inoperancia de las inconsistentes tácticas del empresariado para impulsar la salida del Presidente Ernesto Samper, así como una prolongada “rutinización” de la crisis política que favorecía la continuidad de su mandato⁹⁰. Washington sabía que un presidente no deja el gobierno por razones de dignidad sino por motivos de poder. Cuando ello no ocurría nacionalmente, Estados Unidos se abrogaba esa tarea. En realidad, el caso colombiano demostraba menos “el ejercicio de una conducta burocrática obnubilada...(que) un modelo de vinculación con los ‘países-problema’”⁹¹ en el que se podía (y se debía, según Washington) perforar la soberanía de la contra-parte y amenazar (o castigar) al país en cuestión sin llegar a una intervención directa y dispendiosa⁹².

En 1997⁹³, Colombia fue nuevamente de-certificada y en 1998 recibió una nueva dispensa por motivos de seguridad nacional⁹⁴. El país continuó siendo un blanco fácil en la lucha contra el crimen organizado transnacional ligado a los narcóticos. México, por ejemplo, ya era para la época epicentro de conglomerados mafiosos⁹⁵. Sin embargo, Estados Unidos tenía allí evidentes intereses estratégicos en juego y no se arriesgaba a presionar al gobierno mexicano excesivamente⁹⁶. El relativo poco valor

[88]

⁸⁹ VARGAS Meza Ricardo, *Drogas, máscaras y juegos: Narcotráfico y conflicto armado en Colombia*, Bogotá: Tercer Mundo Editores/TNI/Acción Andina, 1999, p. 138.

⁹⁰ Samper logró sortear con éxito un juicio político durante su gestión.

⁹¹ TOKATLIAN Juan Gabriel, “Diplomacia coercitiva, narcotráfico y crisis: ¿El deterioro irreversible de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia?”, en LEAL Buitrago Francisco (ed.), *Tras las huellas de la crisis política*, Bogotá: Tercer Mundo Editores, FESCOL/IEPRI, Universidad nacional de Colombia, 1996, p. 185.

⁹² Una década después, y a los efectos de analizar la inserción internacional del país, Rodrigo Pardo retomó y expandió esta noción de Colombia como “país-problema”. Ver, PARDO García-Peña Rodrigo, “Un país problema en un mundo intervencionista”, en Francisco Leal Buitrago (ed.), *En la encrucijada... Ob. cit.*

⁹³ En ese año la intensidad del conflicto armado era tal que algunos observadores comparaban a Colombia con Bosnia. Ver, CARRIGAN Ann y Robert O. Weiner, “As It Civil War Intensifies, Colombia Emerges as the Bosnia of South America”, en *The Washington Post*, 17 de Agosto de 1997.

⁹⁴ A la notable estigmatización de Samper que hicieron miembros del ejecutivo y del legislativo estadounidenses en la primera parte de su gobierno, siguió la cancelación de visas de entrada a varios civiles y militares colombianos y el uso de un lenguaje displicente y ofensivo hacia legisladores, jueces, empresarios, personalidades y cuerpos de seguridad en Colombia en la segunda parte de su administración. Estados Unidos parecía encaminado, en 1997-98, a deslegitimar a una buena parte del *establishment* colombiano.

⁹⁵ En mayo de 1997 se difundió el informe sobre el tema de las drogas elaborado por el Grupo de Contacto de Alto Nivel mexicano-estadounidense. Resultaba evidente el propósito de este documento oficial de atenuar el papel de México en el negocio de los narcóticos. Por ejemplo, y a pesar del desarrollo durante varios lustros de este emporio, se indicaba que era “imposible calcular la cantidad de dinero que en forma colectiva se lava en México y Estados Unidos”. Según el texto, “cuantificar la dimensión económica del problema del narcotráfico en México requiere de sistemas y metodologías adecuadas”. El caso de México parecía único en su género: en efecto, se afirmaba que los narcotraficantes mexicanos “no han logrado reflejar su poder económico en un poder político equivalente”. A pesar del crecimiento del crimen organizado en el país y sus lazos transnacionales, se aseveraba que los grupos mexicanos “carecen de infraestructura y de organización necesaria para efectuar, por sí mismas, operaciones de magnitud internacional”. Ello parecía obedecer a una razón cultural distintiva—lo que diferenciaba a México de otros casos (¿Colombia?): “una organización mexicana difícilmente podría insertarse en esquemas culturales ajenos a los suyos con la facilidad con que lo hacen las organizaciones de otros países que conocen y fundamentan sus operaciones en su propio contexto”. Más aún el informe contiene errores sorprendentes: en la página 84 se dice que Amado Carrillo Fuentes (conocido por su sobrenombre, “Señor de los Cielos”) “es el narcotraficante colombiano más poderoso”. Como se sabe Carrillo Fuentes nació en Sinaloa en diciembre de 1955 y murió en la ciudad de México en julio de 1997. Ver, Estudio-Diagnóstico Conjunto, *México y Estados Unidos ante el problema de las drogas*, México D.F.: Secretaría de Relaciones Exteriores, 1997.

⁹⁶ Sin embargo, como indicaba Bruce Bagley, “la hipocresía que hay detrás de la decisión de certificar a México y de-certificar a Colombia socava la credibilidad, legitimidad y confiabilidad de los Estados Unidos como socio en la guerra contra las drogas”. Bruce M. Bagley, “Hablando duro. La política internacional antinarcóticos de los Estados Unidos en los años noventa”, en TOKATLIAN Juan Gabriel (comp.), *Ob. cit.*, p. 114.

de Colombia para Washington en aquel momento, sumado a la enorme vulnerabilidad diplomática de Bogotá, hacían que para Estados Unidos fuese poco costoso y muy rentable seguir condicionando a Colombia en el frente de las drogas a través del proceso certificadorio.

Con una mezcla de necesidad y convencimiento, y en el marco de una estrategia estadounidense de nuevas exigencias y más chantajes, Samper logró, durante el segundo bienio de su mandato, la reincorporación de la figura de la extradición de nacionales en la Constitución del país e intensificó la fumigación de plantíos de coca con el herbicida glifosato. Algunos datos, al respecto, son elocuentes.

En 1994 la estimación (por parte de Estados Unidos) de las plantaciones de coca era de 45.000 hectáreas. Ese año el total de hectáreas de coca fumigadas fue de 3.900. El tamaño de los plantíos fue creciendo en el cuatrienio mientras la erradicación química y forzada de hectáreas aumentó notablemente. Para el período 1995-1998, el total de hectáreas de coca fumigadas alcanzó a 150.300. Sin embargo, en 1999 Washington estimaba que el área cultivada de coca llegaba a 122.500⁹⁷.

En 1995, la producción total de cocaína en Colombia fue de 230 toneladas métricas, en 1998 subió a 435 toneladas métricas y en 1999 llegó a 520 toneladas métricas⁹⁸. Mientras tanto, “cerca de 13 millones de consumidores de drogas en Estados Unidos gastaron aproximadamente US\$ 67 billones de dólares en drogas ilícitas en 1999; lo cual hizo que el mercado estadounidense fuese el más lucrativo del mundo para los traficantes colombianos”⁹⁹.

En síntesis, al final del gobierno de Ernesto Samper y a pesar de todas las concesiones hechas a Estados Unidos y de la creciente “mano dura” aplicada contra el narcotráfico y los barones de las drogas¹⁰⁰, Washington no se podía sentir muy satisfecho por lo que obtuvo—en materia de lucha anti-narcóticos—con su política de condicionamiento.

Tampoco se produjeron resultados más satisfactorios en cuanto al conflicto armado colombiano¹⁰¹. En 1999¹⁰², los datos eran expresivos¹⁰³. Durante la década de los noventa, la violencia política había producido casi 10 muertos por día. Aproximadamente el 10% de los municipios del país se encontraba parcial o totalmente destruido por la guerrilla. Sólo en 1998 se cometieron 194 masacres (asesinato colectivo de cuatro o más personas indefensas) con 1.231 muertos; la mayoría de esas ma-

[89]

⁹⁷ Estas cifras para los años correspondientes se pueden consultar en los informes anuales del Departamento de Estado. Ver, al respecto, los respectivos *International Narcotics Control Strategy Report*.

⁹⁸ United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention (UNODCCP), *Global Illicit Drug Trends*, New York: UN, 2000.

⁹⁹ BAGLEY Bruce Michael, “Narcotráfico, violencia política y política exterior de Estados Unidos hacia Colombia en los noventa”, en *Colombia Internacional*, Nos. 49-50, Febrero 2001, p. 8.

¹⁰⁰ Al decir de Bagley, “En la práctica, más que restringir el auge del tráfico de drogas de la nación, las muertes, extradiciones o encarcelamientos de los jefes de los principales carteles crearon sólo interrupciones temporales y relativamente menores en el flujo del contrabando de drogas de Colombia a los mercados de Estados Unidos y Europa. De hecho, el vacío que dejó el aniquilamiento parcial de los carteles de Cali y Medellín fue rápidamente llenado por el surgimiento y proliferación de montones de organizaciones de narcotráfico o ‘cartelitos’ por toda Colombia, más pequeñas y menos notorias (aunque igualmente violentas), las cuales se involucraron tanto en el tráfico de cocaína como en el comercio más lucrativo y de veloz expansión de la heroína”. *Idem*. p. 11.

¹⁰¹ Según Wallensteen y Sollenberg, en la etapa 1989-1998 existieron 108 conflictos desplegados en 73 sitios: en 1989 hubo 47 conflictos y en 1998 persistían 36 conflictos. Paralelamente, mientras se produjeron 3 conflictos internacionales en 1989 y 2 en 1998, los conflictos internos fueron 44 en 1989, se elevaron a 54 en 1992 y decrecieron a 34 en 1998. A su vez, de los 108 conflictos señalados, 75 se terminaron a finales de 1998: 21 concluyeron con acuerdos de paz, 24 con la victoria de una de las partes y 30 conocieron compromisos de cese al fuego o vieron el descenso de los niveles de violencia. De los 26 conflictos más agudos en 1998, 16 se habían iniciado durante la Guerra Fría. Para 1998, los conflictos más intensos, por el número de víctimas fueron Yugoslavia en Europa, Afganistán y Sri Lanka en Asia, Argelia, Angola, Burundi, Congo, Eritrea/Etiopía, Guinea Bissau, Rwanda, Sierra Leone y Sudán en África. Colombia en América era, indudablemente, el conflicto más desgarrador y degradado. Ver, WALLENSTEEN Peter y MARGARETA Sollenberg, “Armed Conflicts, 1989-1998”, en *Journal of Peace Research*, Vol. 36, No. 5, Septiembre 1999.

¹⁰² En ese año en Estados Unidos comenzaron referencias acerca de la posibilidad de que Colombia se volviera como los balcanes, transformándose en una suerte de Yugoslavia del hemisferio occidental. Ver, PADGET Tim, “The Backyard Balkans”, en *Time*, 18 de enero de 1999.

¹⁰³ Los datos mencionados provienen de informes públicos colombianos e internacionales. Las cifras proceden de documentos oficiales de entidades tales como la Procuraduría, la Fiscalía, la Defensoría del Pueblo y la Cancillería, así como de organizaciones no gubernamentales colombianas como Fundación País Libre y la Comisión Colombiana de Juristas y de instituciones del exterior como *Amnesty International*, *Human Rights Watch*, entre otras.

sacres fue cometida por grupos paramilitares, que buscaban contener primero y revertir más tarde el control territorial de las guerrillas dispersas en el país. En 1999, entre el 7% y el 10% de los individuos reclutados por la guerrilla era menor de edad; 15% al 50% de los paramilitares que operan en la región del Magdalena Medio lo eran; y casi 4.700 soldados del ejército también lo eran. Entre 1995 y 1999, se habían producido 9.407 secuestros a manos de los actores armados, de la criminalidad común y hasta de los cuerpos de seguridad del Estado. En los noventa, la cifra de homicidios sobrepasó los 250.000 y el número de desplazados internos fue superior a 1.000.000; en el segundo lustro de la década se había producido un éxodo al exterior de casi 300.000 colombianos.

Y lo que también resultaba dramático era el hecho de que la estrategia de Washington hacia Bogotá había logrado socavar aún más la autoridad y la credibilidad de las instituciones en el país. Una consecuencia no prevista, pero tampoco sorprendente, de la diplomacia coercitiva fue potenciar la sensación, en Estados Unidos y otras naciones, de que Colombia iba en camino a constituirse en un "Estado fallido". Los componentes de ilegitimidad, incapacidad e impotencia, tan típicos de los enfoques sobre el desfallecimiento estatal, parecían presentes al final del gobierno del Presidente Ernesto Samper.

Así, según Arlene Tickner, "la tendencia a identificar a la administración Samper como un paria... tuvo graves repercusiones domésticas e internacionales en términos de la legitimidad y confiabilidad del gobierno colombiano"¹⁰⁴. De acuerdo a Socorro Ramírez, lo ocurrido internamente en el cuatrienio Samper y con la agresiva diplomacia estadounidense, "debilitó profundamente al Estado colombiano, proyectó la crisis nacional más allá de las fronteras, afectó gravemente las instituciones, agudizó el conflicto armado y favoreció su internacionalización. En efecto, el aislamiento interno e internacional al que fue sometido el gobierno de Samper contribuyó al desbordamiento de las múltiples dimensiones de la crisis. Las instituciones políticas perdían la escasa credibilidad que aún disponían, mientras las guerrillas y los paramilitares aprovechaban la falta de legitimidad del gobierno y el debilitamiento del Estado para expandirse y fortalecerse aceleradamente"¹⁰⁵. Lo anterior, a su turno, fue "persuadiendo a muchos colombianos de que no existía ya en el país la capacidad para enfrentar y resolver los problemas nacionales, la crisis del gobierno y del Estado y, en particular, el conflicto armado"¹⁰⁶.

Para Luis Alberto Restrepo—y al calor del momento más crítico del cuatrienio (el período marzo-julio de 1996) en los vínculos entre Bogotá y Washington—el deterioro de las relaciones colombo-estadounidenses aislaba mundialmente al país, amenazaba "la economía colombiana" y, adicionalmente, debilitaba "el régimen democrático"¹⁰⁷. De acuerdo al mismo autor—y reflexionando a una década de aquel cuatrienio dramático—el escándalo nacional e internacional en torno a Samper "sacudió la fe de muchos colombianos en la presidencia, última institución estatal en la que aún se refugiaba la confianza ciudadana, y, sumado al desbarajuste nacional, sumergió a las clases altas y medias urbanas en el desaliento. En 1998, la Nación, y no sólo el Estado, se encontraba al borde de un colapso integral"¹⁰⁸.

Paralelamente, Gabriel Marcella y Donald Schulz observaban que el tema de la visa del Presidente Samper y las dos de-certificaciones del país fueron contraproducente pues terminaron debilitando aún más la capacidad institucional colombiana: "El resultado final fue el envalentonamiento de los enemigos de la democracia y un colapso mayor del Estado"¹⁰⁹. De acuerdo a Philip McLean ambas cuestiones significaron un golpe a la legitimidad del mandatario y a la de su gobierno: "En ese punto

¹⁰⁴ TICKNER Arlene B., "La guerra contra las drogas: Las relaciones Colombia-Estados Unidos durante la administración Pastrana", en ESTRADA Álvarez Jairo (ed.), *Plan Colombia: Ensayos críticos*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2001, p. 221.

¹⁰⁵ RAMÍREZ Socorro, "La internacionalización del conflicto y de la paz en Colombia", en Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), *El plan Colombia y la internacionalización del conflicto*, Bogotá: Editorial Planeta, 2001, p. 21.

¹⁰⁶ RAMÍREZ Socorro, *Intervención en conflictos internos: El caso colombiano, 1994-2003*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2004, p. 193.

¹⁰⁷ RESTREPO Luis Alberto, "El ejecutivo en la crisis: Dimensiones, antecedentes y perspectivas", en Francisco Leal Buitrago (ed.), *Tras... Ob. cit.*, p. 51.

¹⁰⁸ RESTREPO Luis Alberto, "¿Hacia el reino de los 'caudillos ilustrados'? Los gobiernos colombianos como actores políticos", en LEAL Buitrago Francisco (ed.), *En la encrucijada: Colombia en el siglo XXI*, Bogotá: Editorial Norma/CESO, Universidad de los Andes, 2006, p. 37.

¹⁰⁹ MARCELLA Gabriel y Donald Schulz, "Las tres guerras de Colombia. Estrategia de Estados Unidos en la encrucijada", en *Análisis Político*, No. 37, IEPRI, Mayo-Agosto 1999, p. 39.

bajo Colombia estaba claramente fracasando como Estado”¹¹⁰.

Por su parte, y en cuanto al asunto de las drogas, según Russell Crandall la explícita narcotización de la política estadounidense hacia Bogotá entre 1994-98 reflejó la relación entre un poder dominante y un actor subordinado, pretendió derrocar al Presidente y finalmente sólo logró debilitar aún más al Estado colombiano¹¹¹. Mientras tanto, de acuerdo a Marc Peceny y Michael Durnan, si bien Washington obtuvo en Colombia victorias tácticas en los noventa al presionar por el desmantelamiento de los carteles de Medellín y Cali, una consecuencia no intencional de las políticas exigidas y logradas fue el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)¹¹².

En una línea semejante, Keith Morris, quien fuera Embajador de Gran Bretaña en Colombia entre 1990-94, sostuvo que lo que ocurrió a final del gobierno Samper manifestaba algo no premeditado pero revelador: “los éxitos de Colombia y Estados Unidos en materia de operaciones anti-narcóticos ahondaron, de hecho, el conflicto interno colombiano al proveerles a las guerrillas y a los paramilitares de muchos más dividendos”¹¹³.

Un balance de lo ocurrido entre 1994-1998 muestra dos ganadores netos: los diversos grupos armados avanzaron significativamente en términos de expansión territorial, influencia regional y enriquecimiento material, al tiempo que Estados Unidos impuso un modo de injerencia cada vez más extendido y aceptado. La sociedad civil desarmada y el ambiguo Estado colombiano resultaron más vulnerables y debilitados.

En resumen, el condicionamiento establecido a través de la amenaza y del uso de la de-certificación probó ser notoriamente inefectivo en el caso de Colombia¹¹⁴. El proceso de certificación—esa “charada anual que envenena las relaciones binacionales”, en palabras de Brian Loveman¹¹⁵—mostró, en el ejemplo colombiano, la dimensión de su cínica politización. La diplomacia coercitiva practicada por Washington hacia Bogotá fue contra-productiva. Sin proponérselo, pero de manera irresponsable, Estados Unidos empujó a Colombia en la dirección de un “Estado fallido”¹¹⁶. En efecto, el

¹¹⁰ MCLEAN Philip, “Colombia: Failed, Failing or Just Weak?”, en *The Washington Quarterly*, Vol. 25, No. 3, Verano 2002, p. 129.

¹¹¹ CRANDALL Russell, “Explicit Narcotization: U.S. Policy toward Colombia during the Samper Administration”, en *Latin American Politics and Society*, Vol. 43, No. 3, Otoño 2001.

¹¹² PECENY Marc y Michael Durnan, “The FARC’s Best Friend: U.S. Antidrug Policies and the Deepening of Colombia’s Civil War in the 1990s”, en *Latin American Politics and Society*, Vol. 48, No. 2, Verano 2006.

¹¹³ Adicionalmente, según Keith Morris, “The scandal of Cali cartel drug money financing Samper’s election campaign gave the US a lever to press him to intensify Colombian anti-narcotics policy, stiffen the legislation and bring back extradition. To achieve this, pressure was stepped up further by decertifying Colombia in 1996 and 1997. This at a time when Colombia was losing more lives in the struggle than any other country and making in proportion to its Gross Domestic Product a much greater effort than the US itself. Decertification demoralised the Colombian law enforcement agencies, encouraged the guerrillas and paramilitaries, and discouraged investment. The economy went into its first recession for 70 years.” Ver, http://www.senlisocouncil.net/modules/events/lisbon/18_keith (accesado el 24 de Junio de 2007).

¹¹⁴ Después del fiasco de la de-certificación de Colombia surgieron voces críticas dentro y fuera de Estados Unidos respecto al proceso de certificación. Se lo consideraba, en esencia, un recurso diplomático ineficaz y arbitrario. Ello condujo a su reforma. Sin embargo, los cambios han sido más aparentes que sustantivos. Ver, al respecto, AYLING Julie, “Conscription in the War on Drugs: Recent Reforms to the U.S. Drug Certification Process”, en *International Journal of Drug Policy*, Vol. 16, No. 6, Diciembre 2005.

¹¹⁵ LOVEMAN Brian, “Preface”, en Brian Loveman (ed.), *Addicted to Failure: U.S. Security Policy in Latin America and the Andean Region*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2006, p. XX.

¹¹⁶ En Colombia, la tesis de que el país constituía un “Estado fallido” no tenía mucho eco. Ver, POSADA Carbó Eduardo, ¿Ciudadanos de un estado fracasado?, en www.ideaspaz.org/articulos/download/c07_estado_fracasado.pdf (accesado el 20 de Junio de 2007). En cambio, la idea de algún tipo de eventual colapso estatal fue explorada; en especial al evaluar la segunda parte de los noventa. Según Eduardo Pizarro Leongómez, quien en diferentes ocasiones cuestionó la calificación de Colombia como “Estado fracasado”, para 1998 “el Estado colapsó parcialmente en sus funciones estratégicas de seguridad y justicia”; lo cual le permitió a las FARC una significativa expansión territorial. PIZARRO Leongómez Eduardo, “Las FARC-EP: ¿Repliegue estratégico, debilitamiento o punto de inflexión?”, en Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, *Nuestra guerra sin nombre: Transformaciones del conflicto en Colombia*, Bogotá: Editorial Norma/IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, 2006, p. 192. Por su parte, de acuerdo a Ann Mason el país no estaba “en peligro de colapso inminente pero todo apunta a que el Estado sí ha fracasado parcialmente”. MASON Ann, “Exclusividad, autoridad y estado”, en *Análisis Político*, No. 47, IEPRI, Septiembre-Noviembre 2002, p. 71. A mi entender, el legado dejado por la administración Samper y los efectos derivados de la narco-diplomacia entre Estados Unidos y Colombia a finales de los noventa indicaban lo siguiente: “Colombia no constituye un ejemplo de país ‘paria’ (*pariah*) como Libia, ‘villano’ (*rogue*) como Irak, ‘forajido’ (*outlaw*) como Corea del Norte, ‘fanático’ (*backlash*) como Irán, ni ‘rufián’ (*outcast*) como Yugoslavia; denominaciones dadas por Estados Unidos a los adversarios contra quienes ha utilizado directa o indirectamente, abierta o encubiertamente, la fuerza. Tampoco Colombia es un país pequeño y anarquizado como Haití, Rwanda o Somalia, donde Washington y sus aliados más próximos intervinieron con tropas para estabilizar situaciones. Colombia representa más bien un país intermedio importante, formalmente democrático pero sin imperio de la ley en el que el Estado tiende a colapsar en medio de un vertiginoso proceso de globalización”. TOKATLIAN Juan Gabriel, *Globalización, narcotráfico y violencia: Siete ensayos sobre Colombia*, Buenos Aires/Bogotá: Editorial Norma, 2000, p. 52.

abismo al que parecía dirigirse Colombia al final del siglo XX—y al cual fue ayudado por el gobierno de William Clinton--se fue convirtiendo en una fuente de creciente inseguridad para todos los colombianos y en un problema de seguridad nacional para Estados Unidos.

IV. ESTADOS UNIDOS Y EL PLAN COLOMBIA: CONFIGURACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN DE UN "ESTADO FALLIDO"

En 1993, el prolífico coronel retirado estadounidense Max G. Manwaring sugería en cuanto al fortalecimiento de un Estado débil--como era el caso de Colombia y de otros países del mundo andino--que: "toda política, todo programa y toda acción del gobierno afectado y de sus aliados externos deben contribuir positiva y directamente a desarrollar, mantener y acrecentar la capacidad y la voluntad del régimen para controlar su territorio y gobernar a sus ciudadanos de una manera culturalmente aceptable. Este es el 'paraguas de legitimidad' y la lección principal para un Estado-nación vulnerable"¹¹⁷. La política exterior de Estados Unidos hacia Colombia durante el cuatrienio del Presidente Ernesto Samper distó mucho de contribuir al robustecimiento de un Estado notoriamente debilitado; al contrario la estrategia desplegada por Washington hacia Bogotá exacerbó la fragilidad estatal.

La llegada al gobierno del Presidente Andrés Pastrana (1998-2002) permitió una tenue normalización de las relaciones bilaterales pero ello no significó un viraje sustantivo de los vínculos entre Washington y Bogotá. En realidad se pasó de un modelo de diplomacia coercitiva a un esquema de política de confinamiento: Estados Unidos comenzó un escrutinio aún más minucioso del país, apoyó--sin muchas expectativas--el proceso de paz del gobierno con las FARC, se reservó la última palabra para juzgar su pertinencia y efectividad y principió a ponderar planes de contingencia ante la eventualidad de una mayor turbulencia en el país¹¹⁸.

En esencia, desde 1998 en adelante Colombia se convirtió, más explícitamente, en un asunto crítico para Estados Unidos. La administración empezó a preocuparse "más por la estabilidad de la democracia colombiana y las implicaciones de un potencial colapso del Estado colombiano para la seguridad regional que por el control anti-drogas *per se*, aunque las dos están estrechamente entrelazadas"¹¹⁹. Sin embargo, para Stokes el núcleo histórico y recurrente de la estrategia estadounidense en Colombia era el combate anti-insurgente¹²⁰.

En ese sentido, el potencial establecimiento de un "Estado fallido" en el corazón de los Andes se fue constituyendo en la idea-fuerza que pareció guiar la política hacia Colombia de las administraciones estadounidenses desde finales de los noventa y durante el inicio del siglo XXI. Esta idea-fuerza sirvió a 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

[92]

¹¹⁷ MANWARING Max G., "Beyond the Cold War: Toward a Theory of Engagement to Confront Gray Area Phenomenon", en MANWARING Max G. (ed.) *Gray Area Phenomena: Confronting the New World Disorder*, Boulder: Westview Press, 1993, p. 67. La noción de "Gray Area Phenomenon" fue desarrollada por Peter Lupsha y retomada por Manwaring. Ella remite a "una amenaza a la estabilidad del Estado-nación por parte de actores no estatales y de procesos no gubernamentales" y se manifiesta cuando "inmensas regiones o áreas urbanas" pasan "del control legítimo de los gobiernos a nuevos poderes, mitad políticos, mitad criminales".

¹¹⁸ Para 1998-1999 resultaba evidente que había un intento por ablandar a la opinión pública colombiana frente a una mayor injerencia de Estados Unidos. Ello con el propósito de alcanzar la aceptación interna de un rol decisivo de Washington en los asuntos domésticos. También fue notorio en Latinoamérica el uso de incentivos y presiones con un doble objetivo: "cercar" el conflicto solicitando que se desplegasen más fuerzas armadas a las distintas fronteras alrededor del país—creando un "cordón sanitario" militar en torno a Colombia--y "convencer" a los vecinos más próximos que la creciente presencia de Estados Unidos en Colombia sería un fenómeno irreversible—encapsulando diplomáticamente el conflicto armado y librando su manejo al control discrecional de Washington. Mientras tanto, se fue diseñando el Plan Colombia que significaba, en breve, un programa comprehensivo de activa y masiva intervención indirecta.

¹¹⁹ BAGLEY Bruce Michael, *Op. cit.*, p. 27.

¹²⁰ Ver, Doug Stokes, "Iron Fists in Iron Gloves: The Political Economy of US Terrorcracy in Colombia", en *British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 8, No. 3, Agosto 2006.

respecto a otros estados en la región y en el terreno extra-hemisférico en cuanto a Bogotá. La síntesis de todo lo anterior se pudo materializar a través del llamado Plan Colombia desplegado por Estados Unidos; una iniciativa que centraba el acento de la acción estatal en el terreno de la seguridad como el eslabón más frágil que debía superarse para no caer en una situación de desfallecimiento; obligaba al gobierno en Bogotá a tener una estrategia elemental e integral para evitar su desplome y empujaba a las fuerzas armadas a adoptar una conducta más ofensiva y combativa.

En diferentes ámbitos, y con notable intensidad, la crisis en Colombia empezó a ocupar un lugar inusualmente importante¹²¹. Por ejemplo, en 1999 y superando el cubrimiento del país de años anteriores, 54 periódicos en Estados Unidos publicaron 588 notas sobre el conflicto armado colombiano¹²². La imagen prevaleciente en la mayoría de los artículos 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. En ese contexto, Colombia era percibida como un país próximo al desplome completo¹²³. Por lo tanto, el Plan Colombia resultaba “una operación de rescate de un Estado en proceso de fracaso (*failing state*)”¹²⁴.

En esa dirección, en ciertos círculos académicos y de *think-tanks* en torno a Washington, creció la atención y la preocupación sobre Colombia¹²⁵. Varios ejemplos apuntaron en ese sentido. El *Council on Foreign Relations* y el *Inter-American Dialogue* presentaron en 2000 un informe en el que remarcaban persistentemente la naturaleza débil del Estado en Colombia¹²⁶. Cabe destacar, sin embargo, que el Senador demócrata Bob Graham, quien encabezó (junto con General Brent Scowcroft) el grupo de reflexión que confeccionó dicho informe, señaló en marzo de ese año: “El colapso de Colombia resultaría en la desestabilización de una importante región del hemisferio occidental”¹²⁷. Tiempo después añadió: “Qué horrenda consecuencia se vivirá si por razón de una falta de respuesta al pedido de ayuda en un momento crítico, nosotros fuéramos el principal agente que convirtiera a esta nación (Colombia) con más de medio siglo de democracia en un Estado fallido”¹²⁸.

Aquella misma debilidad estatal se subrayaba en 2000 en un informe del *Institute for the Study of Diplomacy*, de Georgetown University¹²⁹. Lo propio hacía otro informe de 2002 elaborado conjuntamente por el *Woodrow Wilson Center for International Scholars*, el *United States Institute of Peace* y el *International Crisis Group*¹³⁰.

Asimismo, según Stephen Johnson, de la conservadora *Heritage Foundation*, Colombia estaba *ad portas* de ser “el primer narco-Estado del mundo a sólo tres horas de Estados Unidos”¹³¹. Para John P.

[93]

¹²¹ GARCÍA Andelfo, “Plan Colombia y ayuda estadounidense: Una fusión traumática”, en Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), *El plan Colombia... Ob. cit.*

¹²² ROJAS Rivera Diana Marcela y Adolfo León Atehortúa Cruz, “Ecos del proceso de paz y el plan Colombia en la prensa norteamericana”, en *Idem*.

¹²³ Ver, el editorial “Congress Must Act Now in Colombia”, en *The Los Angeles Times*, 27 de Marzo de 2000.

¹²⁴ MARQUIS Christopher, “Facing Facts: Aid to Colombia; America Gets Candid About What Colombia Needs”, en *The New York Times*, 25 de Febrero de 2001, s. 4, p. 1.

¹²⁵ Un informe que ubica a Colombia en el marco más amplio de los problemas que afectan al mundo andino es el de Daniel W. Christman y John G. Heimann (co-presidentes), Julia Sweig (directora de proyecto), *Andes 2020: A New Strategy for the Challenges of Colombia and the Region*, New York: Council on Foreign Relations, 2004. En ese documento se expresa que la zona andina como un todo es una región próxima al colapso.

¹²⁶ GRAHAM Bob y Brent Scowcroft (co-presidentes), Michael Shifter (director de proyecto), *Toward Greater Peace and Security in Colombia: Forging a Constructive U.S. Foreign Policy*, New York: Council on Foreign Relations, 2000. En este informe, en particular, se usa el término débil (*weak*) para referirse al Estado, a las instituciones, a la economía, al gobierno y a los militares.

¹²⁷ “Tire y afloje por la ayuda en Estados Unidos”, en *El Tiempo*, 22 de Marzo de 2000, p. 4.

¹²⁸ Ver el discurso del Senador Bob Graham del 21 de Junio de 2000 en www.ciponline.org/colombia/062138.htm (accesado el 25 de Junio de 2007).

¹²⁹ Schlesinger Working Group Report (preparado por Alexandar D. Javonic), “Colombia at Crossroads”, Georgetown University, Primavera 2000.

¹³⁰ Woodrow Wilson Center for International Scholars, United States Institute of Peace e International Crisis Group (Gary Bland, rapporteur), *Peace and Security in Colombia*, Washington D.C.: The Wilson Center, 2002.

¹³¹ JOHNSON Stephen, “Fighting Colombia’s Drug Trade”, en *The Washington Times*, 30 de Agosto de 2000, p. 12.

Sweeny, de la misma fundación, Colombia—que vivía una guerra civil--estaba “peligrosamente cerca de un colapso interno”¹³². De acuerdo a Ted Galen Carpenter del libertario *Cato Institute* Colombia era “un Estado fallido emergente”¹³³. Para Michael Shifter y Vinay Jawahar del liberal *Inter-American Dialogue*, la combinación de problemas y desafíos que vivía Colombia “hacía que hablar de un Estado fallido sonara, al menos, plausible”¹³⁴.

Algunos ex funcionarios con experiencia en Colombia utilizaban términos similares. Según Philip McLean, quien fuera responsable de la Oficina de Asuntos Andinos del Departamento de Estado y estuviera destinado a la embajada en Bogotá, la debilidad del Estado era elocuente y se debía evitar su desmoronamiento definitivo pues ello provocaría la llegada de más drogas, criminalidad e inmigrantes empobrecidos a Estados Unidos¹³⁵.

Un lustro después de su gestión en Bogotá como Embajador de Estados Unidos, Myles Frechette sostenía que el objetivo central de Washington debía ser “fortalecer la democracia, no sólo prevenir que Colombia se convirtiese en un Estado fallido”¹³⁶. Asimismo, especialistas en temas de política internacional que poco después serían funcionarios importantes del Departamento de Estado, tal el caso de Richard N. Haass (quien sería *Director of Policy Planning* entre 2001-2003), sostenía en 2000 que “una Colombia fallida tendría serias consecuencias en la región, incluida Estados Unidos”¹³⁷.

Para los expertos en asuntos de seguridad la potencialidad de un derrumbe institucional o de un eventual “Estado fallido” en Colombia no se descartaban. En un informe especial de 2000 de la *RAND Corporation* para el presidente entrante se señalaban cuatro casos de posibles escenarios de crisis: Irak, China/Taiwán, Corea del Norte y Colombia. En este último ejemplo se indicaba la ausencia de control estatal en amplios espacios geográficos, su impacto negativo sobre la estabilidad regional y su significado como un asunto de seguridad nacional para Estados Unidos¹³⁸. Angel Rabasa y Peter Chalk de la misma organización consideraban que la combinación de múltiples fenómenos de violencia y factores como la pérdida de autoridad gubernamental, el deterioro económico y la desintegración social “podrían crear las condiciones para un Estado fallido” en el país¹³⁹. A su vez, Kim Cragin y Bruce Hoffman, también de la *RAND*, enfatizaban la debilidad del Estado como el problema central de Colombia¹⁴⁰.

En opinión de William J. Olson de la *National Defense University* el país estaba mostrando “signos de aproximarse a un colapso social y político”¹⁴¹. De acuerdo a Max G. Manwaring del *US Army War College*, “Colombia se puede convertir en un Estado fallido con masivos efectos de derrame” sobre sus vecinos¹⁴². Para Gabriel Marcella y Donald Schulz, también vinculados al *US Army War College*, Co-

[94]

¹³² SWEENEY John P., “Tread Cautiously in Colombia’s Civil War”, en *The Heritage Foundation Backgrounders*, No. 1264, Marzo de 1999, p. 2.

¹³³ www.cato.org/events/transcripts/010313et.pdf (accesado el 22 de Junio de 2007).

¹³⁴ SHIFTER Michael y Vinay Jawahar, “State Building in Colombia: Setting Priorities Straight”, en *Journal of International Affairs*, Vol. 58, No. 1, Otoño 2004, p. 143. Para los autores, y antes de evaluar la política del Presidente Álvaro Uribe (2002-2010), resultaba “útil considerar qué cerca de convertirse en un Estado fallido estuvo Colombia”; un país “al borde de la anarquía” (p. 144).

¹³⁵ MCLEAN Philip, *Ob. cit.*

¹³⁶ FRECHETTE Myles, “In Search of the Endgame: A Long-Term Multilateral Strategy for Colombia”, en *The North-South Agenda Papers*, No. 62, Febrero de 2003, p. 4.

¹³⁷ HAASS Richard N., “Foreign Policy in the Age of Primacy: An Overview”, en *The Brookings Review*, Vol. 18, No. 4, Otoño 2000, p. 6.

¹³⁸ CARLUCCI Frank, Robert Hunter y Zalmay Khalilzad (co-presidentes), *Taking Charge: A Bipartisan Report to the President Elect on Foreign Policy and National Security*, Santa Monica: RAND Corporation, 2000. Carlucci fue sub-director de la CIA durante la administración Carter y Consejero de Seguridad Nacional y Secretario de Defensa durante la administración Reagan. Hunter fue embajador ante la OTAN durante la administración Clinton. Khalilzad fue embajador en Afganistán entre 2003 y 2005 y es actualmente embajador en Irak.

¹³⁹ RABASA Angel y Peter Chalk, *Colombian Labyrinth: The Synergy of Drugs and Insurgency and Its Implications for Regional Stability*, Santa Monica: RAND Corporation, 2001, p. 1.

¹⁴⁰ CRAGIN Kim y Bruce Hoffman, *Arms Trafficking and Colombia*, Santa Monica: RAND Corporation, 2003.

¹⁴¹ OLSON William J., “Intelligence Problems as They Relate to International Crime Organizations and Drug Trafficking”, en Carolyn W. Pumphrey (ed.), *Transnational Threats: Blending Law Enforcement and Military Strategies*, Carlisle: Strategic Studies Institute, Noviembre 2000, p. 63.

¹⁴² MANWARING Max G., *U.S. Security Policy in the Western Hemisphere: Why Colombia, Why Now and What Is to Be Done?*, Carlisle: Strategic Studies Institute, Junio 2001.

Colombia estaba “empezando a desplomarse” pero aún no era un “Estado fallido”¹⁴³. Según el coronel Joseph R. Núñez, el país exhibía “muchas de las características de fracaso político, económico y social; no obstante, aún no ha desfallecido”¹⁴⁴. Por su parte, el coronel retirado John Cope, de la *National Defense University*, remarcaba la condición de debilidad del Estado en Colombia¹⁴⁵.

Asimismo, en algunos artículos publicados en las revistas institucionales de las fuerzas armadas estadounidenses que contienen escritos rigurosos (distinto a las publicaciones con propaganda castrense o para promocionar la venta de armas), la imagen de Colombia era inquietante: por ejemplo, era “un país sin Estado”¹⁴⁶, el gobierno había fracasado “en la provisión de un ambiente legal”¹⁴⁷; y tenía un “Estado hueco”¹⁴⁸—expresiones que, de hecho, apuntaban a la enorme fragilidad estatal y a su cercano desplome¹⁴⁹.

Desde el ejecutivo también se invocaba el símbolo del “Estado fallido” al referirse a la urgencia y persistencia del Plan Colombia—ya sea con respecto a Colombia, como en términos del área vecina¹⁵⁰. Por ejemplo, el General James Hill, comandante del *US Southern Command*, indicaba en 2003 que era imperativo continuar apoyando a Colombia “porque no podemos darnos el gusto de tener estados fallidos poblados por narco-terroristas y terroristas internacionales tan próximos a nuestro sur”¹⁵¹.

Según el General retirado Barry McCaffrey, director de la *Office of National Drug Control Policy* de la Casa Blanca, y hablando sobre las implicaciones del Plan Colombia: “El tráfico de drogas incrementa el riesgo de que un Estado adquiera el estatus de Estado fallido y que arruine su medio ambiente. El tráfico de drogas socava las instituciones democráticas de un país, distorsiona su economía, acrecienta la corrupción y provoca un total desprecio por los derechos humanos. Está en el interés de Estados

¹⁴³ MARCELLA Gabriel y Donald Schulz, *Ob. cit.* En un texto posterior, Gabriel Marcella subrayó la naturaleza débil del Estado colombiano y su diferenciación respecto a los estados fallidos típicos del África. Ver, MARCELLA Gabriel, *The United States and Colombia: The Journey from Ambiguity to Strategic Clarity*, Carlisle: Strategic Studies Institute, Mayo 2003.

¹⁴⁴ NÚÑEZ Joseph R., *Fighting the Hobbesian Trinity in Colombia: A New Strategy for Peace*, Carlisle: Strategic Studies Institute, Abril 2001.

¹⁴⁵ COPE John, “Colombia’s War: Toward a New Strategy”, en *Strategic Forum*, No. 194, Octubre 2002. Cabe mencionar que en un interesante reciente texto el autor subraya que Estados Unidos debe concentrar su atención en materia de seguridad regional en lo que él denomina “southern geographic approach... (encompassing) Mexico, the Caribbean archipelago, the mainland in Central America, and northern South America. This is zone marked today by relatively weak democratic governance, violent crime, public forces unable to police their sovereign territory fully, resulting in porous borders, coastlines, and ungoverned spaces, and serious transnational problems (such as smuggling, weather, and environment) that threaten these countries as well as the United States. There are two main land, sea, and air corridors that originate in northern South America and run northwest to the United States... (Thus) the design of this defense-in-depth must encompass the Caribbean Sea and its border areas, including Mexico, the Central American and Caribbean nations, Colombia, and Venezuela. It is important that this sector be viewed as a geostrategic whole rather than a collection of bilateral relationships”. COPE John A., “A Prescription for Protecting the Southern Approach”, en *Joint Forces Quarterly*, No. 42, Tercer Cuatrimestre 2006, pp. 18-19.

¹⁴⁶ ROSKIN Michael G., “Crime and Politics in Colombia: Consideration for U.S. Involvement”, en *Parameters*, Vol. XXXI, No. 4, Invierno 2001-02, p. 126. Roskin ha sido funcionario de la Agencia de Información de Estados Unidos (USIA).

¹⁴⁷ MENDEL William W., “Colombia’s Threats to Regional Security”, en *Military Review*, Mayo-Junio 2001, p. 2. Mendel es un coronel retirado.

¹⁴⁸ FRANCO George H., “Their Darkest Hour: Colombia’s Government and the Narco-Insurgency”, en *Parameters*, Vol. XXX, No. 2, Verano 2000, p. 85. Franco es un mayor del ejército.

¹⁴⁹ A todo lo anterior se puede agregar un importante número de ensayos, monografías y tesis de las escuelas militares en los que esa percepción de vulnerabilidad e incapacidad se ponía de presente. Ver, entre otros, ROBERTS Lee C., “United States Strategy in Colombia: New Opportunities” (Naval War College, 2003); Michael S. Stough, “Tightening the Screws: Restoring Security in Colombia” (National War College, 2002); Daniel Rogers, “Colombia and the United States: Providing for Their Common Defense” (National War College, 2002); Juan A. Alsace, “All Bush’s Horses and All Bush’s Men: How Far Should the United States Go to Help Put Colombia Back Together Again?” (National War College, 2003); Bryan P. Hernandez, “U.S. Military Intervention in Colombia: Strategic and Operational Planning Considerations” (US Army Command and General Staff College, 2003); Stephen P. Weiler, “Colombia: Gateway to Defeating Transnational Hell in the Western Hemisphere” (Army War College, 2004); y Mark Campsey, “Balancing U.S. Strategy in Colombia” (Army War College, 2005).

¹⁵⁰ Cabe mencionar que en el informe cuatrienal de Septiembre de 2001 se destacaban los “increasing challenges and threats emanating from the territories of weak and failing states” que se ubican, entre otros, “in Latin America”. En ese sentido, se consignaba específicamente que: “While the Western Hemisphere remains largely at peace, the danger exists that crises or insurgencies, particularly within the Andean region, might spread across borders, destabilize neighbouring states, and place U.S. economic and political interests at risk”. Ver, U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense...2001*, p. 5.

¹⁵¹ www.ciponline.org/colombia/030910hill.htm (accesado el 25 de Junio de 2007).

Unidos asegurar que estos efectos negativos no surjan en la vecindad de Colombia al tiempo que se implementa el Plan Colombia”¹⁵².

Paralelamente, otras agencias oficiales preferían remarcar la naturaleza débil—no definitivamente fracasada—del Estado colombiano al analizar el Plan Colombia. Así, para el administrador asistente de la *Agency for International Development* (USAID), Adolfo A. Franco, el propósito de esa agencia era “fortalecer las estructuras de un Estado débil como medio para asegurar el mejoramiento de la seguridad de los ciudadanos colombianos”¹⁵³.

Por su parte, en el legislativo era recurrente la alusión a la situación caótica por la que atravesaba el país y, en ese sentido, a la proximidad del establecimiento de un “Estado fallido” en los Andes. Así, el *Speaker* de la Cámara de Representantes, el republicano J. Dennis Hastert, advertía en 1999 que “el colapso de la democracia en Colombia y el surgimiento de un narco-Estado al sur de nuestra frontera será una amenaza seria” para Estados Unidos¹⁵⁴. En 2002, el Senador demócrata Russell Feingold dijo: “El ciclo de violencia y narcotráfico que está desangrando la vida del país conducirá finalmente al colapso total del Estado, a más narcotráfico y a un eventual respaldo al terrorismo en las ruinas de un Estado fallido”¹⁵⁵.

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 período 2001-05. Del total de audiencias de ese lustro 3 fueron sobre Colombia¹⁵⁶.

En realidad, en la Cámara de Representantes y el Senado, entre demócratas y republicanos, por parte de “halcones” y “palomas” se urgía a aprobar e implementar el Plan Colombia reforzando la percepción de que el país vivía una situación límite que exigía un apoyo decisivo de Washington¹⁵⁷. De hecho, como muestra Vanessa Barclay Neumann en su tesis doctoral, la noción de “Estado fallido” fue utilizada por aquellos que abogaban más amplia y activamente a favor de dicha iniciativa¹⁵⁸.

Resulta interesante observar como, tiempo después, funcionarios, legisladores y comunicadores remarcaban, con mayor naturalidad, que Colombia estaba en 1999-2004 al borde del desfallecimiento. En buena medida, se recordaba el pasado de un país *ad portas* del fracaso para lograr más apropiación presupuestaria, para resaltar que ya se ingresaba en una etapa de mayores logros en la doble lucha contra el terrorismo y las drogas y para preservar el apoyo al gobierno colombiano.

Múltiples voces se expresaron en esa dirección. Por ejemplo, en mayo de 2007, en un testimonio ante el Subcomité de Apropiaciones del Senado para Operaciones Estatales y Externas, la Secretaria de Estado, Condoleezza Rice, afirmó: “el año que el Presidente Uribe llegó al poder... Colombia estuvo al borde del fracaso, al borde de ser un Estado fallido”¹⁵⁹.

¹⁵² www.ciponline.org/colombia/112001.htm (accesado el 25 de Junio de 2007).

¹⁵³ www.ciponline.org/colombia/031029fran.htm (accesado el 25 de Junio de 2007).

¹⁵⁴ POMPER Miles A., “Hastert Leads the Charge in Colombia Drug War”, en *CQ Weekly*, 11 de Septiembre de 1999, p. 2090.

¹⁵⁵ www.ciponline.org/colombia/02062101.htm (accesado el 25 de junio de 2007).

¹⁵⁶ DA FONSECA Carlos, “Fora dos Radares de Washington: As relacoes Estados Unidos-América Latina e a questao do ‘déficit de atencao’”, en *Política Externa*, Vol. 15, No. 3, Diciembre-Febrero 2006-07. El dato es más significativo si se compara la caída de audiencias sobre la región y sus países entre el período 1981-85 (130 audiencias) y el período 2001-05 (30 audiencias) y si se tiene en cuenta que en el primer período mencionado no hubo ningún *hearing* sobre Colombia en esa Subcomisión específicamente dedicado a los asuntos del continente.

¹⁵⁷ Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), *El plan Colombia... Ob. cit.*

¹⁵⁸ BARCLAY Neumann Vanessa (-Peat), “The (In)Coherence of U.S. Foreign Policy in Colombia. Disentangling the Maze of Drug Control: Is Plan Colombia the Panacea?” (Tesis Doctoral, Universidad de Ginebra, Ginebra, 2004).

¹⁵⁹ http://gregg.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=PressRoom.PressReleases&ContentRecord_id=77959441-802a-23ad-4961-d103a573ce4b&Region_id=&Issue_id= (accesado el 26 de Junio de 2007) Cabe destacar que en el caso de Rice, así como de otros funcionarios, legisladores y especialistas las ponencias escritas que presentan a las audiencias del Senado y de la Cámara de Representantes no incluyen expresiones fuertes, estigmatizadoras o descalificaciones de Colombia. Sin embargo, al iniciarse el proceso de preguntas y respuestas, y con el propósito de enfatizar un determinado argumento, muchos recurren a la figura del “Estado fallido”, entre otras, para referirse a la situación deplorable o peligrosa en la que se encontraba (o encuentra) el país.

En su testimonio ante el Comité de Servicios Armados del Senado en marzo de 2007 el comandante del Comando Sur, Almirante James Stavridis, indicó que a finales de los noventa el país estuvo “muy cerca de convertirse en un verdadero e ingobernable Estado narco-guerrillero”¹⁶⁰. Anteriormente, en mayo de 2005, el *Speaker* Hastert indicó ante el Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes, que “cinco o seis años atrás Colombia estaba al filo de convertirse en un modelo de Estado fallido y anárquico”¹⁶¹. En la misma ocasión el Representante Henry Hyde, quien presidía dicho comité, sostuvo: “Hoy cuando afrontamos las ramificaciones de un potencial narco-Estado fallido en Afganistán recordamos que Colombia—cuya capital está a tres horas de vuelo de Miami—enfrentaba el mismo destino inaceptable a mediados de los noventa”¹⁶².

Dos años antes, el Representante Porter Goss—quien después fuera Director de la CIA—dijo que “cuatro años atrás la situación de seguridad en Colombia era extremadamente inestable a tal punto que algunos afirmaban que Colombia se estaba transformando en un Estado fallido”¹⁶³.

Algunos analistas y medios de comunicación también se referían, como parte de un pasado superado, a aquella condición fallida del Estado colombiano. Michael Shifter y Peter Hakim del *Inter-American Dialogue* opinaban en 2005 que el sustancial apoyo de Estados Unidos había “ayudado a prevenir un escenario de Estado fallido” en Colombia¹⁶⁴. Según Morton Kondracke, editor de *Roll Call*, el periódico de *Capitol Hill*, Colombia es un país que “cinco años atrás estaba en proceso de tener un Estado fallido y anárquico”¹⁶⁵. En 2007 dos editoriales de periódicos influyentes repetían la misma idea. Por un lado, el *Washington Post* subrayaba que el Presidente Álvaro Uribe había “rescatado a su país (Colombia) de alcanzar el estatus de ser casi un Estado fallido”¹⁶⁶. Por el otro, el *Miami Herald* acentuaba que Colombia, antes de la presidencia de Uribe, “estuvo al borde de convertirse en un Estado fallido”¹⁶⁷.

Cabe mencionar que recientemente han sido las propias autoridades colombianas las que han apelado a la condición de “Estado fallido” del país con dos propósitos: indicar cuánto había avanzado el país en su combate contra las fuentes de inseguridad interna y por qué todavía el país requiere un respaldo persistente y masivo de Washington. Por ejemplo, el Vicepresidente Francisco Santos aseveró que Colombia estuvo cerca de “convertirse en Sudán”; esto es, transformarse en “un Estado fallido”¹⁶⁸. En realidad, el recurso a la exageración en Bogotá para alcanzar la atención y el respaldo de Washington no son una novedad. Ya en vísperas—febrero de 2003--del ataque de Estados Unidos a Bagdad el Presidente Álvaro Uribe había afirmado que el conflicto colombiano “es más grave que el mismo conflicto de Irak”¹⁶⁹.

En cierta medida, y retomado la noción de John S. Galbraith sobre las “fronteras turbulentas”¹⁷⁰ para explicar el fenómeno imperial, el gobierno de Uribe, en diferentes momentos y con distintos argumentos, ha pretendido atraer y comprometer más a Washington mostrando el estado convulsivo en que se encontraba (y se encuentra) el país. Independiente de los factores que impulsaban (e impulsan) a Estados Unidos hacia Colombia, la administración en Bogotá ha legitimado, de hecho, una forma de intervención por invitación.

¹⁶⁰ www.southcom.mil/appssc/news.php?storyId=181 (accesado el 26 de Junio de 2007).

¹⁶¹ www.internationalrelations.house.gov/archives/109/has051105.pdf (accesado el 26 de Junio de 2007).

¹⁶² www.internationalrelations.house.gov/archives/109/hyde051105.pdf (accesado el 26 de Junio de 2007).

¹⁶³ www.ciponline.org/colombia/030708goss.htm (accesado el 26 de Junio de 2007).

¹⁶⁴ SHIFTER Michael y Peter Hakim, “Bush Got Nada”, en *The Los Angeles Times*, 13 de Noviembre de 2005, p. 11.

¹⁶⁵ KONDRACKE Morton, “US Has Scored Bipartisan Successes in the War for Colombia”, en *San Gabriel Valley Tribune*, 10 de Marzo de 2005.

¹⁶⁶ “Assault on an Ally”, en *The Washington Post*, 6 de Mayo de 2007, p. 18.

¹⁶⁷ “Congress Should OK Aid to Colombia”, en *The Miami Herald*, 23 de Abril de 2007, p. 12.

¹⁶⁸ ROMERO Simon, “Bush Heads to Colombia as Scandal Taints Alliance”, en *The New York Times*, 11 de Marzo de 2007, p. 4.

¹⁶⁹ “Presidente Álvaro Uribe pide apoyo ciudadano y solidaridad internacional para derrotar al terrorismo”, en *El Tiempo*, 10 de Febrero de 2003, p. 5.

¹⁷⁰ GALBRAITH John S., “The Turbulent Frontier as a Factor in British Expansion”, en *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 2, No. 2, Enero 1960.

En ese sentido, el Plan Colombia diseñado por Estados Unidos era el epítome de ese modo de intervención¹⁷¹. Esa iniciativa¹⁷², desarrollada a partir de 2000, tuvo desde el inicio una doble racionalidad consistente en incrementar una política anti-narcóticos más punitiva y reforzar una política contra-insurgente más frontal en Colombia. A comienzos de siglo Washington consideraba que Bogotá vivía dos amenazas simultáneas que, de no responderse militarmente, podrían conducir en el transcurso del lustro a una situación de descontrol y derrumbe.

Por un lado, estaba el tenaz fenómeno de las drogas —a pesar de que entre 1989 y 1999 el país había recibido US\$ 1.388 millones de dólares por parte de Estados Unidos¹⁷³, el narcotráfico no había decrecido. Esta especie de “Plan Colombia” *junior* se orientó a fortalecer la Policía Anti-narcóticos, a asegurar la fumigación de cultivos ilícitos y a combatir con más fuerza a los narcotraficantes: sus resultados fueron, sin embargo, muy magros. Por el otro lado, la insurgencia se hacía más fuerte. Entre 1995 y 1998 el ejército colombiano sufrió severos reveses (bajas, capturados, emboscadas, etc.), lucía crecientemente desmoralizado y se encontraba, por lo general, a la defensiva.

En ese marco, el Plan Colombia fue el componente medular de la estrategia anti-narcóticos y anti-insurgente de Washington hacia Bogotá¹⁷⁴. El tránsito del gobierno Clinton a la presidencia de George W. Bush¹⁷⁵, por una parte, y el efecto del 11 de septiembre en la administración republicana, por otra, condujeron a un viraje más decisivo del Plan Colombia. Este cambio tuvo dos componentes complementarios: a) el caso colombiano se politizó aún más al considerar que la mayor amenaza provenía de una insurgencia económica, territorial y militarmente fuerte y menos de los *drug lords* del

¹⁷¹ TOKATLIAN Juan Gabriel, “El Plan Colombia: ¿Un modelo de intervención?”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, Nos. 54-55, 2001.

¹⁷² Al final del gobierno del Presidente Virgilio Barco (1986-1990) y ante el crecimiento del fenómeno de las drogas y de la violencia, el mandatario colombiano presentó el Programa Especial de Cooperación (PEC) de US \$ 1.774 millones de dólares. El propósito principal del PEC fue fortalecer el Estado colombiano y lograr el apoyo de las naciones más desarrolladas en la lucha anti-narcóticos. El país aportaba el 33.2% (US \$ 590 millones de dólares) y a la comunidad internacional se le solicitaba el 66.8% (US \$ 1.184 millones de dólares). El Plan Colombia originario de la administración del Presidente Andrés Pastrana (1998-2002) fue cuatro veces más abultado que el PEC; ahora el país aportaba el 53% de los US \$ 7.500 millones de dólares del Plan y las naciones más industrializadas el 47% restante. Estados Unidos respondió con su propio Plan Colombia; inicialmente con un monto de US \$ 1.319 millones de dólares.

¹⁷³ Las cifras de la ayuda estadounidense a Colombia pueden analizarse en SERAFINO Nina M., “Colombia: U.S. Assistance and Current Legislation”, en *CRS Report to Congress*, Junio 2001.

¹⁷⁴ Un académico canadiense, Stephen J. Randall, que ha estudiado por muchos años a Colombia, afirmó que el Plan Colombia apuntaba, nítidamente, al fortalecimiento de una estrategia de fuerza frente a los grupos armados que se fortalecían con los dineros de la economía ilícita de las drogas. No obstante, advertía: “Una solución militar puede que tenga éxito a corto plazo, aunque la historia sea fiel testigo de los contados éxitos de los conflictos de contrainsurgencia después de la Segunda Guerra Mundial. A largo plazo, sin embargo, no hay duda de que la estabilidad política colombiana depende de la capacidad que tenga el Estado de proveer seguridad, de apoyar el desarrollo económico, de facilitar una distribución equitativa del ingreso y la riqueza y de recuperar la confianza del ciudadano corriente”. RANDALL Stephen J., “El problema de la seguridad en las relaciones Colombia-Estados Unidos: Perspectivas en transición”, en CARDONA C. Diego, Bernard Labatut, Stéphanie Lavaux y Ruben Sánchez D. (eds.), *Encrucijadas de la seguridad en Europa y las Américas*, Bogotá: CEPI, Universidad del Rosario, 2004, pp. 260-261.

¹⁷⁵ Al inicio de la administración Bush existía un número significativo de funcionarios que se caracterizaba por una particular “mano dura” contra las drogas. Por ejemplo, John Ashcroft (Secretario de Justicia), Asa Hutchinson (Director de la DEA) y John Walters (Zar anti-Drogas) constituían una especie de extremistas morales que estaban a favor de una vigorosa “guerra contra las drogas” centrada en el combate de la oferta de narcóticos. Por otro lado, estaban personas con pasados turbios en cuanto al narcotráfico; tal el caso de John Negroponte (Embajador ante Naciones Unidas), Otto Reich (Subsecretario para Asuntos Hemisféricos del Departamento de Estado), Elliot Abrams (Director para la Democracia, los Derechos Humanos y las Operaciones Internacionales del Consejo de Seguridad Nacional) y Richard Armitage (Subsecretario de Estado). Los tres primeros habían estado involucrados en el “*Iran-contra gate*”; un sórdido entramado de intercambio de armas por drogas en el que participaron, entre otros, narcotraficantes colombianos. Armitage—quien estuvo vinculado a la CIA en los setenta y al Departamento de Defensa en los ochenta—había propuesto en su momento el uso de heroína para debilitar la capacidad de combate de los comunistas en Indochina y Afganistán. A su vez, había cruzados en el manejo de la cuestión de las drogas ilícitas, como fue el caso de Roger Noriega (Embajador ante la Organización de Estados Americanos): su mayor mérito fue haber sido la mano derecha del ultra-conservador Senador republicano Jesse Helms, quien encabezó hasta mayo de 2001 la poderosa Comisión de Asuntos Exteriores del Senado. Por último, había guerreros militantes como Richard Cheney (Vicepresidente) quien en su condición de legislador fue un acérrimo defensor de Oliver North y el escándalo Irán-contras y después, como Secretario de Defensa de George Bush, fue el arquitecto del “bloqueo marítimo” de Colombia en enero de 1990—una operación naval que siguió a la ocupación militar de Panamá por parte de Estados Unidos en diciembre de 1989.

pasado y b) el ejemplo colombiano se colocó en clave de “guerra contra el terrorismo”¹⁷⁶ con lo que se entremezclaban y confundían la guerrilla, el narcotráfico y el crimen organizado¹⁷⁷. En el camino, se sepultó el diálogo (7/1/99-20/2/02) entre el gobierno de Andrés Pastrana y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, al tiempo que se internacionalizó definitivamente el conflicto colombiano mediante una masiva y consentida intervención indirecta de Estados Unidos.

Es importante señalar que en el marco de los debates que siguieron a la aprobación del Plan Colombia y días antes de los atentados del 11/9, la opinión pública estadounidense identificaba a la situación colombiana como una que podría ameritar el uso de la fuerza. Así, ante la pregunta sobre el uso de tropas de Estados Unidos en el exterior el 56 % aprobaba (y el 38 rechazaba) su despliegue ante la eventualidad de que los narcotraficantes se tomaran Colombia (en el caso de si China invadía a Taiwán los porcentajes respectivos eran 41% y 47% y en el caso de que fuerzas árabes invadieran a Israel los datos correspondientes eran 45% y 43%)¹⁷⁸.

Ahora bien, entre 2000 y 2006 Washington desembolsó para Bogotá unos US \$ 4.701 millones de dólares (aproximadamente el 80% en ayuda militar-policial y el resto en ayuda socio-económica)¹⁷⁹; autorizó presencia en el país de hasta 800 militares y 600 contratistas privados de seguridad; convirtió a Colombia en el primer receptor continental en términos de ayuda militar y policial; transformó al país en el quinto receptor mundial (después de Irak, Afganistán, Israel y Egipto) de asistencia; y destinó a Bogotá la segunda embajada más numerosa después de Bagdad. Adicionalmente, (y aparte del Plan Colombia) el país andino pasó a ubicarse en los últimos años en el tope de los compradores de armamento de origen estadounidense y a recibir más entrenamiento que todos los países del hemisferio en su conjunto: en efecto, de los 85.820 efectivos entrenados por Estados Unidos entre 2001-2005 44.918 fueron colombianos¹⁸⁰.

La política de Washington apuntaba (y aún apunta) a que la “guerra contra las drogas”, estrategia de origen estadounidense, la librasen primordial y frontalmente los propios colombianos y que la “guerra contra el terrorismo” descansase también sobre los colombianos, acompañados por una retaguardia estadounidense que intenta respaldar al Estado colombiano y evitar más soldados propios muertos en un nuevo teatro de combate.

Así entonces, si se evalúa el Plan Colombia en su dimensión de lucha anti-narcóticos el fracaso ha sido estrepitoso¹⁸¹. A pesar de que Bogotá erradicó químicamente y de manera forzada unas 690.875

[99]

¹⁷⁶ El énfasis pertinaz de Estados Unidos en la “guerra contra el terrorismo” ha sido, a su vez, utilizado por los cuerpos de seguridad colombianos para sus propios propósitos. Por ejemplo, “*Colombian authorities claim to have dismantled an extensive counterfeit passport ring in January 2006 that allegedly supplied an unknown number of Pakistanis, Egyptians, Jordanians, Iraqis, and other purported to be working with al-Qaeda with Colombian, Portuguese, German, and Spanish citizenship, enabling them to travel freely in the United States and Europe. Bogota also mentioned that the network had ties to Hamas militants. In contrast, U.S. Justice Department and Department of Homeland Security officials expressed surprise at Bogota’s announcement while emphatically disputing its claim... (Thus, Colombians) have played on U.S. concerns by moving to curry favor with the U.S. to further their own domestic agendas and international standing in the context of the Bush administration’s war on terrorism... Based on evidence, this latest attempt by Bogota is a case in point in that it likely represents an effort to enhance its position in the eyes of Washington and the international community in its longstanding war with FARC guerrillas.*” ZABELIS Chris, “Al-Qaeda in the Andes: Spotlight on Colombia”, in *The Jamestown Foundation Terrorism Monitor*, Vol. IV, No. 7, Abril 2006, p. 6.

¹⁷⁷ De acuerdo a Andrew Feickert, “las operaciones militares estadounidenses en Afganistán, África, Filipinas y Colombia hacen parte de la guerra contra el terrorismo iniciada por Estados Unidos.” Andrew Feickert, “U.S. Military Operations in the Global War on Terrorism: Afghanistan, Africa, the Philippines, and Colombia”, en *CRS Report for Congress*, Febrero 2005, p. i. Por ello, Colombia es uno de los sitios de despliegue más importantes de las U.S. *Special Operations Forces*. Ver, al respecto, FEICKERT Andrew, “U.S. Special Operations Forces (SOF): Background and Issues for Congress”, en *CRS Report for Congress*, Abril 2006. De manera explícita, el General Gary D. Speer, comandante interno del Comando Sur, señalaba el 11 de Abril de 2002: “*While Southern Command’s priority since September 11 has been on the planning and coordination necessary to execute the global war on terrorism, everything we are doing in Colombia and in the region supports that end.*” Ver, www.ciponline.org/colombia/02041105.htm (accesado el 25 de Junio de 2007).

¹⁷⁸ “The View Before 9/11. America’s Place in the World” (New York: Council on Foreign Relations/Pew Research Center, 2001).

¹⁷⁹ Este monto se puede observar en la base de datos sobre Colombia del *Center for International Policy* de Washington. Ver, www.ciponline.org/colombia/aidtable.htm (accesado el 27 de Junio de 2007).

¹⁸⁰ Sobre la venta de armas de Estados Unidos a Colombia y el número de efectivos entrenados ver, ISACSON Adam, Joy Olson y Lisa Haugaard, *Below the Radar: U.S. Military Programs with Latin America, 1997-2007*, Washington D.C.: LAWGEF/CIP/WOLA, 2007.

¹⁸¹ Un balance moderadamente optimista del Plan Colombia se puede ver en VEILLETTE Connie, “Plan Colombia: A Progress Report”, en *CRS Report For Congress*, Enero 2006.

hectáreas de plantaciones de coca entre 2000-2005, en 2006 había en el país 157.200 de hectáreas con cultivos de coca¹⁸². Si bien en su primer mandato (2002-2006)¹⁸³ el gobierno de Álvaro Uribe aprobó la extradición al extranjero (en su inmensa mayoría a Estados Unidos) de 417 personas, el crimen organizado vinculado a las drogas todavía florece y se expande en Colombia. Ya no hay grandes carteles; el negocio se ha "democratizado" a través de la proliferación de pequeños "cartelitos"¹⁸⁴. Más aún, en la actualidad se consiguen en Estados Unidos y los principales mercados consumidores más diversidad de drogas (naturales y sintéticas), a menor precio y con mayor pureza que a finales de los ochenta.

El balance del Plan Colombia en su componente contra-insurgente arroja datos mixtos. El fortalecimiento militar del Estado colombiano en el último lustro ha sido notorio, al tiempo que la capacidad ofensiva, el despliegue geográfico y la credibilidad pública de las fuerzas armadas han crecido. El promedio de secuestros que era cercano a 3.000 en el gobierno de Pastrana descendió a unos 1.000 en promedio durante el primer mandato de Uribe. Sin embargo, es bueno recordar que en la última década se produjeron en el país unos 24.000 secuestros¹⁸⁵.

Entre 2000-2006, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) se debilitó seria e inexorablemente, mientras las FARC recibieron duros golpes y se fueron replegando espacialmente--disminuyendo su potencial de combate, su capacidad ofensiva y su práctica de secuestros. Sin embargo, desde mediados de 2006 en adelante, las FARC parecen elevar sus acciones bélicas.

En materia de derechos humanos, la situación colombiana continúa siendo patética¹⁸⁶: mientras el número de desplazados internos es cercano a las 3.000.000 de personas, el número de asesinados o desaparecidos por fuera de combate fue de 11.292 en el primer cuatrienio de la administración Uribe¹⁸⁷. A su vez, el Estado colombiano no ha recuperado efectivamente la soberanía territorial en los sitios controlados por los grupos armados de derecha (Autodefensas Unidas de Colombia) ni se ha revertido todavía la impunidad implícita en la legislación que los beneficia a cambio de su desmovilización¹⁸⁸.

Más aún, el actual escándalo de la "parapolítica"—la revelación de un turbio y delictivo entramado de lazos entre los grupos armados de derecha de histórica vinculación con el negocio de las drogas

[100]

¹⁸² Estas cifras para los años respectivos se pueden consultar en los informes anuales del Departamento de Estado, *International Narcotics Control Strategy Report*.

¹⁸³ El Presidente Uribe fue re-electo en 2006. Obtuvo en la primera vuelta el 62% de los votos. La abstención se ubicó en el 55%.

¹⁸⁴ BAGLEY Bruce Michael, nota 101.

¹⁸⁵ www.eltiempo.com/justicia/2007-07-01/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-3619567.html (accesado el 1 de Julio de 2007).

¹⁸⁶ El informe anual del Departamento de Estado de Estados Unidos indicó en 2006 respecto a Colombia: "*The following societal problems and governmental human rights abuses were reported during the year: unlawful and extrajudicial killings; forced disappearances; insubordinate military collaboration with criminal groups; torture and mistreatment of detainees; overcrowded and insecure prisons; arbitrary arrest; high number of pretrial detainees some of whom were held with convicted prisoners; impunity; an inefficient judiciary subject to intimidation; harassment and intimidation of journalists; unhygienic conditions at settlements for displaced persons, with limited access to health care, education, or employment; corruption; harassment of human rights groups; violence against women, including rape; child abuse and child prostitution; trafficking in women and children for the purpose of sexual exploitation; societal discrimination against women, indigenous persons, and minorities; and illegal child labor. Illegal armed groups committed the majority of human rights violations. Despite a unilateral cease-fire declared by the AUC in 2002 and a nationwide demobilization, renegade paramilitary members committed the following criminal acts and human rights abuses: political killings and kidnappings; forced disappearances; torture; interference with personal privacy and with the political system; forced displacement; suborning and intimidation of judges, prosecutors, and witnesses; infringement on citizens' privacy rights; restrictions on freedom of movement; recruitment and employment of child soldiers; and harassment, intimidation, and killings of human rights workers, journalists, teachers, and trade unionists. The FARC and ELN committed the following human rights violations: political killings; killings of off-duty members of the public security forces and local officials; kidnappings and forced disappearances; massive forced displacements; suborning and intimidation of judges, prosecutors, and witnesses; infringement on citizens' privacy rights; restrictions on freedom of movement; widespread recruitment of child soldiers; attacks against human rights activists; harassment, intimidation, and killings of teachers and trade unionists"*. Ver, www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2006/78885.htm (accesado el 1 de Julio de 2007).

¹⁸⁷ Comisión Colombiana de Juristas, *Colombia 2002-2006: Situación de derechos humanos y derecho humanitario*, Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas, Enero 2007. El dato de asesinados o desaparecidos por fuera de combate indica que al momento de iniciarse (agosto de 2002) el mandato del Presidente Uribe el total por día de asesinados o desaparecidos por fuera de combate era de 9.0 y al terminar su primer cuatrienio (agosto de 2006) ese total se ubicó en 7.8.

¹⁸⁸ En realidad, el paramilitarismo sigue disponiendo de una "soberanía *de facto*" en el país. Según Thomas Blom Hansen y Finn Stepputat ese tipo de soberanía es un "*right over life (to protect or to kill with impunity)*". BLOM Hansen Thomas y Finn Stepputat, "Sovereignty Revisited", en *Annual Review of Anthropology*, Vol. 35, 2006, p. 2.

y con sectores latifundistas, segmentos de las clases dirigentes en el nivel local, miembros de la elite política nacional y numerosos oficiales de las fuerzas armadas—expresa un nuevo episodio en el ascenso y consolidación de una nueva clase social criminal. Ante el dilema de contenerla o dejarse cooptar por ella, el Estado colombiano optó históricamente por una particular combinación de represión selectiva, control parcial y convivencia táctica¹⁸⁹. En esta oportunidad la Corte Suprema colombiana ha comenzado una labor decisiva para desentrañar los vínculos entre el paramilitarismo y la política en el país. Los avances parecen auspiciosos puesto que se han develado, con base en evidencias, los lazos entre figuras cercanas al ejecutivo y los comportamientos delictivos del paramilitarismo. Sin embargo, el gran interrogante es hasta dónde se llegará con este escándalo en el que se entrelazan vinculaciones oscuras y criminales que hacen pensar sobre un gran poder parapolítico en avanzado estado de consolidación; esto es, la posibilidad del establecimiento de una *pax mafiosa* en el país. He ahí el dilema: o la democracia colombiana domestica definitivamente al paramilitarismo o el Estado quedará plenamente corroído por él.

¹⁸⁹ Una sintética vuelta al pasado nos puede dar pistas acerca de los potenciales escenarios que hoy enfrenta el país. En 1978 llegó al gobierno el Presidente Julio César Turbay Ayala (1978-1982). Una serie de informaciones y filtraciones pusieron al mandatario en la defensiva en materia de lucha contra los narcóticos; fenómeno que comenzaba a emerger con fuerza. Por un lado, el conocido programa televisivo “60 Minutes” de la cadena CBS develó un llamado Memorando Bourne (Peter Bourne era el Consejero Especial para Asuntos de Salud en la presidencia de Jimmy Carter) en el que se indicaba que personas cercanas a Turbay, y él mismo tenían presuntamente conexiones con grupos dedicados al tráfico de drogas. Por otro lado, en 1980 el *Washington Post* informó—con base en datos provistos por funcionarios estadounidenses en Bogotá—que posiblemente el 10% del Congreso había sido elegido con dineros del narcotráfico. En parte por convicción personal y en parte por presión externa, Turbay ordenó desplegar un frontal ataque contra el negocio de las drogas; en aquel momento centrado en torno a la marihuana. Autorizó el derribo de aviones, militarizó con más de 10.000 efectivos el departamento (provincia) de la Guajira—contiguo a Venezuela—para acabar con la producción de marihuana, ensayó el uso del *paraquat* para erradicar esos cultivos, firmó un tratado de extradición que permitía el envío de nacionales a Estados Unidos y se opuso con vehemencia a cualquier iniciativa a favor de la legalización de la marihuana. Ninguna de estas acciones tuvo un efecto decisivo sobre el fenómeno de las drogas. Sin embargo, Bogotá y Washington parecieron, en la época, satisfechos: no más críticas a Colombia a la espera de que se limpiara la casa del “flagelo” de los narcóticos. Lo que de hecho siguió fue el despegue del procesamiento de coca en el país, una feroz campaña del narcotráfico contra funcionarios judiciales, figuras públicas, representantes de la oposición, campesinos en zonas de conflicto y civiles indefensos, al tiempo que el Estado aplicaba la extradición, involucraba a las fuerzas armadas en labores anti-narcóticos e iniciaba programas sostenidos de fumigación utilizando el glifosato. En medio de toda esta compleja dinámica de violencia criminal, coerción gubernamental y retaliación de los “narcos”, se producían, episódicamente, intentos de diálogo (en 1983 el cartel de Medellín le transmitió ofertas al gobierno a través de encuentros en Panamá con el Procurador General de la Nación, Carlos Jiménez Gómez, y el ex Presidente, Alfonso López Michelsen) y propuestas de mediación (en 1989 los narcotraficantes propusieron que una “Comisión de Notables” auspiciara contactos con el gobierno). La intermitente “guerra contra las drogas” siguió su curso sin resolver el núcleo del problema: un monumental emporio ilícito que se alimentaba de una prohibición cada vez menos eficaz. Años después la historia pareció revivirse. En 1994, llegó al gobierno el Presidente Ernesto Samper Pizano. Una nueva serie de acontecimientos y destapes volvieron a colocar a un mandatario colombiano a la defensiva. Por un lado, estaban revelaciones sobre los 6 millones de dólares del cartel de Cali para su campaña electoral. Por otro lado, de acuerdo con la Fiscalía colombiana, que inició un vasto proceso judicial al respecto, aproximadamente 65% del Congreso habría sido electo con dineros del narcotráfico. En ese contexto, Washington inició un proceso de acorralamiento político del ejecutivo. Como se mostró esta estrategia debilitó al Estado colombiano al someter a la presidencia a un enorme descrédito y deslegitimación. Lo que siguió después de 1998 fue el gradual languidecimiento de la estrategia judicial orientada a quebrar el vínculo entre la política y las drogas—algo que Estados Unidos no objetó fuertemente. Así entonces, una consecuencia no deseada pero inevitable de lo anterior fue que los narcóticos siguieron siendo el combustible que alimentaba el poder de fuego de los distintos grupos armados. Con ello pudo crecer aún más el lazo entre el paramilitarismo, expresión político-militar de una derecha cada vez más autónoma y decidida a combatir a las guerrillas de las FARC y el ELN, y sectores políticos, empresariales y de seguridad en el plano regional. Para buena parte del *establishment* colombiano lo prioritario era derrotar a la insurgencia. Llegamos así a la tercera vez que se repite esta historia en Colombia. En 2002 se inauguró el gobierno del Presidente Álvaro Uribe. Su abrumadora victoria electoral, su determinación de confrontar militarmente a las FARC, su decisión de atacar con firmeza al narcotráfico, su resolución para negociar con las Auto-Defensas Unidas de Colombia (AUC) y su férreo alineamiento con Estados Unidos colocaron en un muy distante segundo plano las dudas que en el país expresaban sectores de la oposición respecto al real desmantelamiento de la estructura paramilitar. Dos indicaciones pasaron relativamente inadvertidas en su momento y no opacaron la re-elección de Uribe en 2006. Por un lado, el líder paramilitar Salvatore Mancuso indicó que el 35% del Congreso electo en 2002 estaba constituido por amigos del paramilitarismo. Por otro lado, la *National Security Archives*, un grupo de investigación no gubernamental que trabaja en George Washington University logró que se de-clasificara un documento de 1991 de la *Defense Intelligence Agency* (DIA), una unidad del Departamento de Defensa estadounidense, en el que se mencionan 104 nombres de figuras prominentes con nexos con el entonces cartel de Medellín: el número 82 era Álvaro Uribe.

En este contexto, en el que el Plan Colombia como estrategia anti-drogas es un rotundo fracaso y como estrategia anti-insurgente está marcada por claroscuros, el caso de Colombia como arquetipo positivo comienza a difundirse en Estados Unidos. En efecto, Colombia sería ahora un "modelo" a emular (en la región y extra-hemisféricamente) para evitar o superar la condición de "Estados fallido". Una combinación de "mano dura" político-militar sin reforma socio-económica y con tutelaje diplomático-estratégico de Estados Unidos constituiría la fórmula del éxito.

Distintos comentarios han apuntado en esa dirección. Simbólicamente fue otro funcionario de la DEA quien dio por clausurado el oscuro pasado reciente del país. En efecto, en noviembre de 2003, el saliente responsable de esa agencia en Bogotá, Leo Arreguin, dijo que Colombia ya "no es una narco-democracia"¹⁹⁰. Al poco tiempo comenzaron referencias alentadoras sobre el país debido a ciertos cambios en la situación económica: se pasó de ser un "failed state" a un "model reformer"¹⁹¹. Con base en un informe del Banco Mundial se subrayaba que Colombia se había convertido en el segundo país más exitoso en 2003-04 en crear un clima de inversión atractivo; algo que no sucedía desde 1994¹⁹².

Más adelante fue la política anti-drogas de Colombia la que inspiró los comentarios acerca de su reproducción en otros países. Por ejemplo, en un ensayo publicado en 2004 por el Army War College el coronel Alan G. Bourque sugirió que el Plan Colombia se ajustara y exportara en América del Sur¹⁹³. Por otro lado, en una audiencia ante el Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes el 11 de mayo de 2005 el Zar anti-Drogas, John P. Walters, propuso institucionalizar el éxito colombiano a lo largo y ancho de los Andes¹⁹⁴. En ese año también se desarrollaron contactos de cooperación de Colombia con Afganistán en materia de lucha anti-narcóticos¹⁹⁵.

Paralelamente, en el índice sobre "estados fallidos" que elaboran la revista *Foreign Policy* y la organización *Fund for Peace* Colombia ocupó el lugar 14 en 2005, 27 en 2006 y 33 en 2007¹⁹⁶, mostrando así su alejamiento relativo respecto a los estados ya desfallecidos o más próximos a serlo. Así entonces, en 2007 Colombia se tornó en un ejemplo de franca imitación. Así, Thomas A. Marks en un artículo de *Military Review* recalcó las virtudes de lo que llama el "modelo" anti-insurgente del Presidente Uribe¹⁹⁷.

De acuerdo al General Peter Pace, actual Jefe del Estado Mayor Conjunto, y quien como antiguo Comandante del *US Southern Command* (8/9/00 al 30/9/01) defendió con fuerza el Plan Colombia, el "modelo" de Colombia debe ahora aplicarse en Afganistán¹⁹⁸. En esa dirección el responsable de la DEA en Kabul, Vincent Balbo, señalaba al *New York Times* su esperanza de que la llegada de colaboración colombiana resultase estimulante para el gobierno afgano¹⁹⁹.

Asimismo, Robert L. Charles, quien fuera Subsecretario de Estado para Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley (2003-2005), expresó en una audiencia de abril de 2007 del Subcomité del Hemisferio Occidental de la Cámara de Representantes que la "arquitectura del Plan Colombia, que funcionó bien en la región andina y en Colombia puede y debe aplicarse, rápidamente y con objetivos precisos, a Afganistán para así salvar esa democracia bisoña"²⁰⁰. No resulta sorpren-

¹⁹⁰ www.semana.terra.com.co/opencvms/opencvms/semana/articulo/.html?=&id=74345 (accesado el 28 de Junio de 2007).

¹⁹¹ BETH Malcolm (con Mark Duffy), "A Flowering Basketcase. From Failed State to Model Reformer in Just a Few Years, Can it be Colombia?", en *Newsweek* (edición internacional), 27 de Septiembre de 2004. Ver, www.msnbc.msn.com/id/6038231/site/newsweek/ (accesado el 28 de Junio de 2007).

¹⁹² The World Bank, *Doing Business in 2005: Removing Obstacles to Growth*, Washington D.C.: The World Bank, 2005.

¹⁹³ BOURQUE Alan G., "Changing US Strategy in South America: Adjusting and Exporting Plan Colombia" (Army War College, 2004).

¹⁹⁴ www.whitehousedrugpolicy.gov/NEWS/testimony05/051105/051105.pdf (accesado el 28 de Junio de 2007).

¹⁹⁵ SCARBOROUGH Rowan, "Colombia Helps Afghanistan Wage Drug War", en *The Washington Times*, 25 de Agosto de 2005.

¹⁹⁶ Ver estos datos consultando www.fundforpeace.org

¹⁹⁷ MARKS Thomas A., "A Model Counterinsurgency: Uribe's Colombia (2002-2006) vs FARC", en *Military Review*, Marzo-Abril 2007.

¹⁹⁸ www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/01/19/AR2007011901948.html (accesado el 28 de Junio de 2007).

¹⁹⁹ www.nytimes.com/2007/05/16/world/asia/16drugs.html?ex=1336968000&en=571096355dd32cflb&ci=5088&partner=rssnyt&emc=rss (accesado el 28 de Junio de 2007).

²⁰⁰ www.foreignaffairs.house.gov/110/cha042407.htm (accesado el 28 de Junio de 2007).

dente, en ese marco, que William Wood, quien fuera Embajador de Estados Unidos en Bogotá desde 2003, fuese recientemente asignado a la embajada en Kabul. Lo que sí resulta llamativo es que el caso colombiano también pudiese concebirse como una lección para Irak²⁰¹.

En realidad, existen más elementos de contraste y diferenciación que coincidencias y semejanzas entre Colombia, por un lado, y Afganistán (¿e Irak?), por el otro²⁰². La configuración del “modelo colombiano” para su traslado a situaciones tan disímiles expresa, por un parte, una construcción simbólica desproporcionada y, por otra, una demostración de miopía estratégica por parte de Washington.

Resumiendo, a una década de vislumbrar en Colombia un “Estado fallido” en ciernes varios actores decisivos (muchos funcionarios, varios congresistas, algunos expertos en seguridad, ciertos comunicadores de medios influyentes) en Estados Unidos parecen dar un giro drástico en su perspectiva del país. De manera tan exagerada como antes se planteaba el fallecimiento casi inminente del Estado ahora se asegura su éxito pleno²⁰³. Así como se construyó la imagen de una situación casi apocalíptica en el evento de que se produjera el hipotético fracaso total del Estado —algo que sirvió para lograr el respaldo bipartidista, cívico-militar y mediático al Plan Colombia— hoy se edifica la percepción de un país en orden, pujante y profundamente democrático — algo que no es el reflejo de la coyuntura presente. El triunfo de los demócratas en la elecciones legislativas de 2006 le introduce un leve matiz al debate estadounidense en torno a Colombia pero, en esencia, no cuestiona las premisas básicas del Plan Colombia ni promueve una rectificación sustantiva de la política de Washington hacia Bogotá. De ese modo, el mito del “Estado fallido” rescatado se prolongará.

V. A MODO DE BREVE CONCLUSIÓN

Este trabajo ha intentado mostrar cómo, cuándo, por qué y quiénes han ido construyendo en los últimos cinco lustros la noción de “Estados fallidos” en la estrategia internacional de Estados Unidos. Esta idea poco elaborada durante la Guerra Fría comenzó a ser epicentro de más atención con el fin de la contienda bipolar. Estudiosos del tema empezaron a brindar una reflexión más atenta sobre las deficiencias y dilemas de los estados de la periferia. Ese incipiente debate académico coincidió con la coyuntura de la Posguerra Fría en la que, en especial en el ámbito de la política exterior estadounidense, surgieron crecientes inquietudes sobre la inestabilidad generada por la debilidad de muchos estados en el mundo en desarrollo.

La idea de los “estados fallidos” —cuyo referente geográfico inicial se concentró en África— captó y facilitó la interpretación en torno al endeble estatalismo periférico. Muy rápidamente esta noción fue apropiada a nivel oficial y se convirtió en un catalizador de prácticas que legitimaron el intervencionismo humanitario de la época. En esencia, se concibió la cuestión del “Estado fallido” como un asunto interno que provenía de una serie de defectos domésticos: ineptitud, impericia, impotencia, incapacidad, indolencia; todo lo cual apuntaba a la ingobernabilidad. La solución a lo anterior surgía, obviamente, de lo que se hiciera desde afuera.

Desde mediados de los noventa la cuestión de los “estados fallidos” interesó y preocupó cada vez más a la comunidad académica (tanto en universidades como en *think tanks*) y a la burocrática (tanto civil como militar). El fin de la ilusión de una Posguerra Fría mundialmente pacífica y mayoritariamente próspera coincidió con nuevas y peores crisis en los estados más débiles de la periferia.

²⁰¹ A raíz del viaje de marzo de 2007 por América Latina del Presidente Bush y ante el hecho de que “ocho años atrás (Colombia) era considerado un Estado fallido” —y hoy estuviese superando ese estatus asignado por distintos sectores en Estados Unidos—, Massimo Calabresi de la revista *Time* se preguntaba acerca de las enseñanzas de este ejemplo para Irak. Ver, www.time.com/time/world/article/0,8599,1598146,00.html (accesado el 28 de Junio de 2007).

²⁰² PUENTES Marín Angela María, *El opio de los talibán y la coca de las FARC: Transformaciones de las relaciones entre actores armados y narcotráfico en Afganistán y Colombia*, Bogotá: UNIANDES/CESO, 2006.

²⁰³ Es importante señalar que ni los más reputados “colombianólogos” (especialistas en Colombia) en Estados Unidos ni las ONGs que trabajan en Washington sobre derechos humanos y cuestiones de seguridad en Colombia comparten esta festiva interpretación sobre el país.

La última parte de la década mostró como se iba configurando progresivamente en Estados Unidos una comunidad epistémica *sui generis* en torno al fenómeno de los “estados fallidos”. Se debía “hacer algo” para que no se produjera una proliferación de fracasos estatales inmanejables que afectaran a la seguridad internacional. Los atentados del 11/9 le dieron a dicha comunidad un motivo claro para entender más y responder mejor dicho fenómeno. Los *policymakers* ubicaron ese asunto en el marco de la “guerra contra el terrorismo”; los especialistas y observadores no cuestionaron seriamente eso. Bajo esa lógica se emprendieron y desplegaron políticas de “mano dura” para hacer frente al fracaso inminente o potencial de algunos estados de la periferia.

El caso de Colombia, en particular, constituyó un ejemplo elocuente de lo señalado. En el segundo lustro de los noventa emergió la sensación en Washington de que el país estaba al borde de su desmoronamiento completo. Paradójicamente, el recurso a la de-certificación del país no implicó forzó un ataque definitivo contra el narcotráfico, sino que contribuyó al debilitamiento del Estado colombiano²⁰⁴. Al recurrir a una diplomacia coercitiva contra Bogotá el resultado obtenido fue dramático para la nación andina: en medio de una prolongada crisis interna ganaron más poder los distintos actores armados, Estados Unidos consolidó su injerencia en el país y el Estado se agrietó aún más.

La situación generada —a la que aportó Estados Unidos— condujo a que se empezara a hablar en círculos políticos, militares y oficiales en Washington acerca de Colombia como un “Estado fallido” en ciernes. En este caso específico también se fue gestando una comunidad epistémica *sui generis* sobre la condición cuasi fallida del Estado. La construcción de esa imagen aceleró el tratamiento y la aprobación del Plan Colombia de Estados Unidos. Después del 11/9 y en medio del fin de la negociación entre el gobierno y las FARC, el fantasma de un eventual “Estado fallido” en el corazón de los Andes fortaleció la estrategia estadounidense para que, a través del impulso del Plan Colombia, el Estado recuperara capacidad, legitimidad y soberanía. Estas tres dimensiones de la recuperación estatal corresponden a las tres brechas que, implícitamente, atraviesan la literatura sobre los “estados fallidos”. Ahora bien, esas brechas exigen algo más que asistencia militar para su superación: básicamente es imperativo el mejoramiento institucional, el desarrollo económico, la equidad material y la justicia social.

A pesar de que el Estado no ha logrado superar plenamente esas brechas Washington pretende presentar hoy el ejemplo colombiano como el modelo exitoso de un Estado que ha dejado de ser fallido para ser efectivo. Es evidente que los tomadores de decisión buscan generar un nuevo consenso, dentro y fuera del ejecutivo, sobre esta percepción del país. Internamente, y a pesar de la pérdida de control de la Cámara de Representantes, el ejecutivo ha logrado preservar un relativo consenso sobre Colombia. No es tan claro, sin embargo, que internacionalmente, en la región y el mundo, esta nueva construcción discursiva sobre Colombia resulte fácilmente consentida.

Quizás, sin embargo, esto último no resulte relevante. Hasta que no surja una contra-coalición interna en Estados Unidos que cuestione el paradigma vigente y genere otro alternativo la construcción conceptual sobre los “Estados fallidos” seguirá su curso actual. La tragedia de ello es que posiblemente también persistan, uno junto a otro, el anhelo de una reconstrucción tangible y la lamentable destrucción práctica de los “estados fallidos”. En ese sentido, el ejemplo colombiano merece más estudio y comprensión: la perpetuación de la estrategia de Washington puede, paradójicamente, llevar al desfallecimiento tan anunciado de Colombia.

²⁰⁴ De hecho el país vivía—y aún vive—lo que llamé un “dilema estratégico”: eludir la confrontación contra el negocio de las drogas y de los grupos que han usufructuado de ese ilícito debilita internacionalmente a Colombia; asumir un combate decisivo contra ese emporio y sus mayores beneficiarios lo debilita internamente. Ver, al respecto, TOKATLIAN Juan Gabriel, *Globalización... Ob. cit.*