

La internacionalización de la paz y de la guerra en Colombia
durante los Gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe

La internacionalización de la paz
y de la guerra en Colombia
durante los Gobiernos
de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe

Búsqueda de legitimidad política y capacidad militar

Sandra Borda Guzmán

Universidad de los Andes
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Ciencia Política

Borda Guzmán, Sandra

La internacionalización de la paz y de la guerra en Colombia durante los Gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe: búsqueda de legitimidad política y capacidad militar / Sandra Borda Guzmán. – Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, Ediciones Uniandes, 2012.

176 p. ; 17x24 cm.

ISBN 978-958-695-842-4

1. Conflicto armado – Colombia 2. Proceso de paz – Colombia I. Universidad de los Andes (Colombia). Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Antropología II. Tít.

CDD 303.66

SBUA

Fecha de edición: diciembre de 2012

© Sandra Borda Guzmán

© Universidad de los Andes

Facultad de Ciencias Sociales, CESO, Departamento de Ciencia Política

Ediciones Uniandes

Carrera 1ª núm. 19-27, edificio AU 6, piso 2

Bogotá D. C., Colombia

Teléfono: 3394949, ext. 2133

<http://ediciones.uniandes.edu.co>

infeduni@uniandes.edu.co

ISBN impreso: 978-958-695-842-4

ISBN e-book: 978-958-695-843-1

Diseño de cubierta: Víctor Gómez, Facultad de Ciencias Sociales

Ilustración de cubierta: Daniel Fernando Roa Pinzón

Corrección de estilo: David González

Diagramación: Leonardo Cuéllar

Impresión y acabados:

Nomos Impresores

Diagonal 18 Bis núm. 41 - 17

Teléfono: 2086500

Bogotá D. C., Colombia

Impreso en Colombia – Printed in Colombia

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

Contenido

Contenido · v

Agradecimientos · 1

Lista de siglas y acrónimos · 5

I Una aproximación al concepto de internacionalización de conflictos armados · 7

1. Sobre el concepto de internacionalización · 11

2. La literatura sobre la internacionalización · 13

3. Argumento principal e hipótesis · 20

II Algunos casos históricos de internacionalización del conflicto colombiano · 35

1. Los orígenes del conflicto colombiano · 36

2. La formación del Frente Nacional y el nacimiento de las FARC · 39

3. Colombia como prioridad de segundo orden para Washington: el fin de la década de los sesenta y el principio de los años setenta · 41

4. La década de los ochenta y la intensificación de la contrainsurgencia: la internacionalización militar · 43

5. Belisario Betancur y el proceso de paz: la desinternacionalización política · 45

6. La Administración de Virgilio Barco y la implementación de la desinternacionalización pragmática · 48

7. César Gaviria y los nuevos procesos de paz · 49

8. Ernesto Samper y el fin de la “relación especial” con Washington · 51

**III Estrategias de internacionalización en las Administraciones
de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe · 55**

1. La Administración Pastrana (1998-2002) · 56
2. Uribe y la internacionalización de la guerra (2002-2010) · 95

**IV Los movimientos armados en Colombia
y sus estrategias de internacionalización · 125**

1. Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) · 127
2. El Ejército de Liberación Nacional (ELN) · 140

Conclusiones · 147

Referencias · 153

A Consuelo

Agradecimientos

A LO LARGO de mis años de formación académica he tenido el placer de conocer a muchas personas que han contribuido de forma crucial a mi desarrollo como politóloga y como internacionalista. Para empezar, debo expresar mi gratitud con Juan Tokatlian, Alexander Wendt, Michael Barnett y Kathryn Sikkink. Cada uno de ellos ha sido mi consejero y guía académico en diversos momentos de mi vida profesional. Cada uno de ellos me ha puesto en contacto con dimensiones nuevas y fascinantes de la disciplina de las relaciones internacionales. Cada uno de ellos me ha ayudado a entender las complejidades y los desafíos del ejercicio académico. A todos ellos los considero grandes ejemplos a seguir y solo puedo esperar que me sigan dando, como lo han hecho hasta ahora, la oportunidad de aprender y de nutrirme de su labor académica.

He obtenido excelentes comentarios de varias personas en las distintas etapas del proceso de escribir este libro. Inicialmente, Kathryn Sikkink, Lisa Hilbink, Michael Barnett y David Samuels leyeron versiones en borrador de este texto y me brindaron comentarios constructivos que contribuyeron a mejorarlo; Joe Soss también hizo comentarios muy útiles sobre varias versiones en borrador; los miembros de mi *Dissertation Group* en la Universidad de Minnesota y del Coloquio de Ciencia Política en la Universidad de Los Andes también leyeron secciones de este libro y me ayudaron enormemente en el proceso de mejorar el texto. Finalmente, agradezco a los tres evaluadores anónimos que señalaron con gran precisión lugares en el libro que requerían de una mejor formulación y me forzaron a refinar mis argumentos. Por supuesto, y como siempre, del resultado final solamente es responsable el autor.

Estoy también en gran deuda con numerosas instituciones: la Universidad del Rosario en Bogotá me brindó la generosa oportunidad de apoyarme financieramente para iniciar mis estudios de maestría en la Universidad de Chicago, y este fue el punto de partida que me llevaría a la construcción de una carrera académica y a la escritura de este libro. La Universidad de Chicago, la Universidad de Wisconsin en Madison y la Universidad de Minnesota en Minneapolis me otorgaron becas completas para adelantar mis estudios de maestría y doctorado, sin lo cual hubiese sido prácticamente imposible adelantar mis estudios

de posgrado en Estados Unidos. El ITAM de México y la Ford Foundation me permitieron adelantar mi trabajo de campo en México. Por su parte, el Munk Centre de la Universidad de Toronto fue un inmejorable anfitrión en la primera etapa de escritura. Mi experiencia en Canadá no hubiese sido la misma sin la compañía y el apoyo entusiasta de Kenneth Mills y sin las conversaciones sobre esta investigación que sostuve con Emmanuel Adler. Los colegas del ITAM en México también fueron guías cruciales y les agradezco por sus comentarios en varias sesiones de discusión que tuvimos acerca del contenido de este libro. También quiero agradecer a la Universidad de Groningen en Holanda y a Colciencias por su apoyo en la última etapa de escritura.

El apoyo de la Universidad de Los Andes, institución en la que actualmente me desempeño como Profesora Asociada, data de muchos años y la deuda que tengo con ella escapa a cualquier descripción que se pueda hacer aquí. Sin embargo, quiero agradecer a Carl Langebaeck, María Emma Wills, Hugo Fazio y Angelika Rettberg por el respaldo institucional y personal durante los años que tomó la escritura de este libro. El Centro de Estudios Socioculturales (CESO) financió la traducción inicial de este manuscrito del inglés al español y el Centro de Traducción de la Universidad, dirigido por Tiziana Laudato, se encargó con diligencia y entusiasmo de la titánica tarea. Quiero agradecer especialmente a Lourdes Fernández, la traductora del manuscrito inicial, por su paciencia y por compartir conmigo el interés de crear un libro ameno que no perdiera en análisis y profundidad.

Estoy también inmensamente agradecida con mis colegas en el Departamento de Ciencia Política, que más que colegas, con el paso de los años han terminado por convertirse en mis amigos. Cada uno de ellos contribuyó con palabras de aliento y entusiasmo a la finalización de este proyecto. Quiero agradecer también a María Paz Berger por la invaluable ayuda en el largo proceso de edición de este manuscrito.

Mi familia constituyó el mejor grupo de apoyo que un investigador puede conseguir. Mi mamá, Dora Guzmán; mi papá, Guillermo Borda; y mis hermanos, Juan Pablo, Juan Sebastián y Santiago, a pesar de las muchas ocasiones en las que estuvimos separados por la distancia, fueron una gran compañía y me colmaron con palabras y actitudes de aliento sin las cuales no hubiese podido concluir este libro. Les ofrezco disculpas, aquí, por las largas y silenciosas ausencias. Catalina Bohigas siempre fue una voz de aliento, en las buenas y en las malas, y quiero aprovechar este espacio para agradecerle su compañía y apoyo.

Finalmente, aunque tarde, quiero agradecer a la mujer a quien va dedicado este libro. Consuelo de Charúm, mi tía, fue una mujer que estimuló como nadie mi curiosidad intelectual y contribuyó a crear en mí un muy tempranísimo gusto por la lectura y la escritura. En ella siempre tuve a una gran cómplice y a una de mis mejores amigas. El tiempo no parecía pasar cuando discutíamos sobre

la última novela que habíamos leído juntas o sobre los sobresaltos de la política colombiana. Durante mis largos años de ausencia, siempre se preocupó por hacerme llegar su buena vibra y por transmitirme su optimismo. Cuando me encontraba terminando la escritura de este texto en la Universidad de Groningen en Holanda, Consuelo falleció. Quisiera entonces, a pesar del dolor grandísimo que todavía me causa su ausencia, decirle que le dedico este libro como muestra del inmenso cariño que siempre le tuve.

Lista de siglas y acrónimos

Acnur	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
Anncol	Agencia de Noticias Nueva Colombia
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
CAF	Corporación Andina para el Fomento
CGSB	Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar [Colombia]
CIA	Central Intelligence Agency [Estados Unidos]
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Cinep	Centro de Investigación y Educación Popular
Celac	Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe
Codhes	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
DIA	Defense Intelligence Agency [Estados Unidos]
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DIM	División de Inteligencia Militar [Venezuela]
ELN	Ejército de Liberación Nacional de Colombia
EPL	Ejército Popular de Liberación [Colombia]
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FBI	Federal Bureau of Investigation [Estados Unidos]
FDR	Frente Democrático Revolucionario [El Salvador]
Fescol	Friedrich Ebert Stiftung en Colombia
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional [El Salvador]
FPL	Fuerzas Populares de Liberación [El Salvador]
GAO	Government Accountability Office [Estados Unidos]
HRW	Human Rights Watch
Iepri	Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia
IFE	Instituto Federal Electoral [México]
IMET	International Military Education and Training
IRA	Irish Republican Army
LASO	Latin America Security Operation
M-19	Movimiento 19 de Abril [Colombia]
MAPP-OEA	Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la OEA
MOEC	Movimiento Obrero Estudiantil y Campesino [Colombia]
OEA	Organización de Estados Americanos

ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTAN	Organización Tratado Atlántico Norte
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
SIN	Servicio de Inteligencia Nacional [Perú]
Sipri	Stockholm International Peace Research Institute
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [México]
TLC	Tratado de Libre Comercio
UE	Unión Europea
Unasur	Unión de Naciones Suramericanas
UP	Unión Patriótica [Colombia]
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
Usaid	United States Agency for International Development

I

Una aproximación al concepto de internacionalización de conflictos armados

LA RELACIÓN ENTRE los conflictos internos y el sistema internacional ha sido objeto de numerosos análisis. Para empezar, existe un volumen importante de literatura en el que se ha puesto en evidencia el papel que juegan los Estados y las organizaciones internacionales en la duración y la eventual resolución de las guerras civiles. Sin embargo, estos análisis han ignorado en la práctica la compleja relación que tiene lugar entre la participación internacional y los escenarios internos donde tienen lugar los conflictos. De hecho, la utilización constante del término *intervención* supone de forma implícita que la mayoría de las veces son los actores internacionales quienes deciden participar en estos conflictos, mientras que los actores locales son receptores pasivos.¹ Otras líneas de investigación han analizado el efecto de “contagio” o “propagación” que los conflictos internos ejercen sobre sus vecinos, pero no han logrado ofrecer argumentos contundentes sobre la forma exacta en la que el sistema internacional limita y le da forma a este efecto de “difusión”.² Además, y como en el caso de las teorías sobre la intervención, estas aproximaciones no le reconocen ningún tipo de agencia o poder a las partes implicadas en el conflicto a nivel nacional. Por último, otra parte de la literatura indica que las guerras civiles pueden sacar a la luz la vulnerabilidad de los Estados y, por tanto, invitar a otros países a realizar ataques oportunistas contra el Estado que sufre un conflicto interno. Un argumento relacionado con lo anterior apunta a que los Gobiernos involucrados en guerras civiles pueden emprender acciones militares contra países vecinos mediante acciones de contrainsurgencia transfronteriza o ataques contra los vecinos

1 Un buen resumen de las diversas aproximaciones al estudio de la intervención se encuentra en los trabajos de Forbes y Hoffman (1993) y Ramsbothan y Woodhouse (1996).

2 Para una revisión completa de esta literatura, ver el texto de Hill y Rothchild (1986).

en represalia por sus intentos intervencionistas.³ Sin embargo, estas teorías otorgan un poder limitado solo a una de las partes del conflicto —el Estado— y no a las demás; así mismo, conciben la guerra interestatal como la única forma posible de internacionalización de los enfrentamientos civiles y no consideran, por ejemplo, que las partes en conflicto, en lugar de hacer la guerra contra otros Estados, pueden establecer alianzas con actores internacionales con el propósito de reforzar su posición política o militar frente a sus adversarios internos.

En resumen, la internacionalización de los conflictos civiles ha sido considerada como algo impuesto o inevitable, o se le atribuye el origen de nuevos conflictos interestatales, pero no ha sido definida como el resultado heterogéneo de las estrategias de cada una de las partes involucradas.⁴ En este libro se argumenta que esta es una grave omisión y, con el fin de subsanarla, se plantea un interrogante en dos fases: en primer lugar, *¿en qué casos, cuándo y por qué se decide internacionalizar un conflicto?* y, en segundo lugar, *en caso de optar por la internacionalización, ¿cómo se puede explicar de manera satisfactoria la forma que esta adopta?* Ambas cuestiones sugieren en parte que para entender en su totalidad la dinámica de los conflictos civiles es necesario identificar y explicar otra dimensión del concepto de internacionalización. Esta nueva forma de internacionalización añade un componente crucial a los estudios existentes: el análisis de las estrategias internacionales que persiguen o rechazan los *actores nacionales*. En otras palabras, esta nueva faceta de la internacionalización permitirá observar cómo interactúan las preferencias y las acciones de las partes nacionales en conflicto con los intereses de los actores internacionales y su voluntad —o resistencia— a participar en enfrentamientos civiles.⁵ Para observar con detenimiento esta dinámica, en este libro se llevará a cabo un análisis comparado de los procesos de internacionalización en Colombia durante las Administraciones de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe.

3 Para consultar un buen resumen de estas teorías, ver el trabajo de Gleditsch, Salehyan y Schultz (2008).

4 En realidad, no se han establecido teorías sobre la forma en que los actores internos atraen a las partes internacionales y las involucran en su contienda. Existen algunos análisis sobre diferentes aspectos de este tema, entre los que se destacan los de Rosenau (1964), Midlarsky (1992) y Deutsch (1964).

5 En este libro se asume que los actores tienen capacidad suficiente para decidir sobre su intervención en un conflicto; sin embargo, es importante señalar que esta decisión no es absolutamente autónoma y está sujeta a limitaciones. Tanto las partes fuertes como las débiles deben tomar decisiones en un entorno nacional e internacional altamente restrictivo. Es por esa razón que, aunque en esta investigación se analiza el proceso de toma de decisiones, no se pueden pasar por alto la existencia y el papel de factores estructurales nacionales e internacionales más amplios. Para un debate completo sobre la relación entre agentes y estructuras, véase el trabajo de Wendt (1987).

Otra omisión importante en la literatura de relaciones internacionales es consecuencia de un sesgo ya histórico, que considera al Estado como la unidad de análisis más relevante y, en ocasiones, como la única. En este libro se propone que es necesario iniciar un análisis de esta nueva dimensión de la internacionalización de los conflictos civiles que vaya más allá de la idea del Estado y de su presencia hegemónica. Es precisamente esta necesidad lo que motiva el estudio del proceso a través del cual *todas* las partes en conflicto deciden utilizar o rechazar la internacionalización como estrategia. Tanto los Gobiernos como los grupos insurgentes emplean o evitan diversas estrategias de internacionalización y solo mediante la observación de la manera en que interactúan dichas estrategias será posible entender la complejidad de las diferentes formas de internacionalización de los conflictos.

No obstante, las razones para analizar esta dimensión específica de la internacionalización de los conflictos civiles van más allá de la necesidad de subsanar los vacíos teóricos identificados en los párrafos anteriores. Históricamente, las guerras civiles se han constituido en una catástrofe mucho mayor que las guerras interestatales (Fearon y Laitin 2003, p. 75). Los conflictos entre Estados representan una parte relativamente reducida de los enfrentamientos armados en los que participan los Estados-nación del sistema internacional contemporáneo (Gleditsch 2002, p. 74). De hecho, según el Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz (Sipri), para el 2010 no había ningún conflicto interestatal activo y durante la década 2001-2010 solamente dos de un total de veintinueve conflictos armados importantes habían sido interestatales (Sipri 2010). La guerra civil es, por tanto, la modalidad contemporánea de guerra “y ninguna reflexión en la actualidad sobre seguridad regional puede excluir cualquier forma de ingeniería social que apoye esta violencia en cualquier grado, por pequeño que sea” (Hazan 2004, p. xxi). El estudio de las guerras civiles debería ser una prioridad no solo debido a que se trata de fenómenos frecuentes, sino también por otras razones. Para empezar, estas guerras, gracias a su duración e intensidad, ocasionan un tremendo sufrimiento, casi siempre atañen e involucran a países vecinos y con frecuencia afectan los intereses de potencias distantes y organizaciones internacionales. Adicionalmente, “los esfuerzos por solucionar los problemas planteados por los conflictos internos están en vías de ser revaluados por los responsables políticos” (Brown 1996, p. 3). A diferencia de las guerras interestatales, los conflictos civiles rara vez terminan en acuerdos negociados. Las cifras apoyan incuestionablemente esta premisa: “Entre 1940 y 1990, el 55 por ciento de los enfrentamientos interestatales se resolvieron en una mesa de negociación, mientras que solo en un 20 por ciento de los conflictos civiles se alcanzó una solución similar. Por el contrario, gran parte de las guerras internas terminaron con la exterminación, expulsión o capitulación de la parte perdedora” (Walter 1997, p. 335). Es preciso decir, sin embargo, que a partir de la

década de los noventa y como nunca antes en la historia, más guerras internas han terminado a través de acuerdos negociados que a través de victorias militares (Conciliation Resources 2009). En cualquier caso, es preciso determinar qué papel juegan los actores internacionales en el logro de una solución negociada o una militar.

Son muchos los actores internacionales que participan cada vez más en las guerras civiles modernas: por ejemplo, en dos de los numerosos conflictos civiles contemporáneos, el del Congo y el de Colombia, los efectos devastadores de la guerra son notables y los actores internacionales continúan desempeñando papeles importantes y al mismo tiempo muy polémicos. Tras una década de enfrentamientos en la República Democrática del Congo, en 2008 cada mes seguían siendo asesinadas cerca de 45.000 personas —la mitad de ellas, niños pequeños— en el conflicto más letal desde la Segunda Guerra Mundial. El Congo ha soportado dos invasiones extranjeras y una prolongada guerra civil desde que el genocidio de Ruanda traspasara la frontera en 1994 y provocara la afluencia de más de un millón de ruandeses hutus refugiados: “Los años de conflicto provocaron la huida de millones de personas de sus hogares, muchas veces para pasar años en la selva, donde muchas de ellas perdieron la vida” (McGreal 2008). Además de los países vecinos, potencias ex coloniales —como Francia y el Reino Unido— y algunas organizaciones internacionales —como Naciones Unidas y la Corte Penal Internacional— desempeñaron un papel crucial e influyeron profundamente en la confrontación militar en este país africano.

En Colombia, al inicio del 2011, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes) informó que en el país había para ese momento aproximadamente 5,2 millones de desplazados y que solo durante el 2010 280.041 personas tuvieron que abandonar sus hogares y asentarse en otros lugares (*El Espectador* 2011). Desde hace decenios, la lucha contra las drogas, la guerra contra la insurgencia y la reciente guerra global contra el terrorismo parecen confluir de forma muy compleja en este país. Además, como sucede en el conflicto del Congo, ha habido una participación constante de actores internacionales: Estados Unidos, la Organización de Estados Americanos y diversos países vecinos han hecho parte, de una u otra forma, para bien o para mal, del conflicto en Colombia. Sin embargo, aunque la población del Congo, de Colombia y de muchos otros países sufre a diario los efectos de estas confrontaciones y a pesar de que los actores internacionales participan de muy diversas y complejas formas, aún existen preguntas sobre la dimensión internacional de estos conflictos a las que no se ha dado respuesta.

El propósito de este libro es, por tanto, abordar este vacío en torno a la apremiante cuestión de la internacionalización de las guerras civiles a través del estudio del caso colombiano. Como se ha señalado, esta investigación parte de dos preguntas diferentes aunque relacionadas: la primera, ¿en qué casos, cuándo

y por qué se internacionalizan los conflictos?; y la segunda, en caso de que se implemente la internacionalización como estrategia, ¿cómo se pueden explicar las diversas formas que esta adopta? La primera pregunta considera la internacionalización como una variable dicotómica —en tanto que puede suceder o no— y trata de explicar por qué las partes implicadas deciden utilizar o no esta estrategia. La segunda pregunta está relacionada con aquellos casos en los que se llega a la internacionalización e intenta explicar el proceso mediante el cual se concibe y se lleva a la práctica.

1. Sobre el concepto de internacionalización

La *internacionalización*, definida de modo general, es el proceso mediante el cual se toma una *decisión explícita y consciente*: la *decisión* de implicar a actores internacionales en cualquier fase —de hostilidad o negociación— de un conflicto interno. La estrategia alternativa consiste en aislar el conflicto civil y excluir de este a los actores internacionales de forma consciente.

Son diversos los agentes que pueden decidir a favor o en contra de la internacionalización: un actor externo —como es el caso de un Estado hegemónico— puede dar el primer paso y en ocasiones llegar a imponer esta estrategia, o pueden ser las partes del conflicto interno quienes lo decidan. Dicho de otro modo, si el concepto de internacionalización se situara a lo largo de una línea continua, en uno de sus extremos se encontrarían los agentes externos —los países poderosos o vecinos, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales— que pueden decidir unilateralmente su participación. En este caso, la *internacionalización* adopta la forma de *intervención*. En el otro extremo de la línea continua se encontrarían las partes del conflicto que deciden invitar a los mismos tipos de actores internacionales —otros Estados, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales— a participar en su propia confrontación. En el primer caso, los actores internacionales pueden decidir intervenir o abstenerse de participar en un conflicto civil concreto y, en el segundo, las partes en conflicto pueden optar por fomentar o impedir la participación internacional.

Puesto que en raras ocasiones las partes en conflicto y los actores externos son absolutamente autónomos para decidir sobre la internacionalización, la mayoría de los casos se sitúan cerca al centro de la línea continua, donde es posible encontrar decisiones de internacionalizar un conflicto tras un acuerdo o, al menos, tras la interacción entre las partes y los agentes externos. Como se ha indicado, la literatura sobre las causas que llevan a otros Estados y a las organizaciones internacionales a intervenir o, por el contrario, a abstenerse de participar en los conflictos internos es más extensa que la literatura sobre el tipo

de internacionalización que promueven o evitan las partes en conflicto: se ha puesto poco empeño en analizar en qué momento estas últimas deciden sobre la internacionalización de su propio enfrentamiento. Ello explica la intención de este libro de explorar esta nueva dimensión concreta de la internacionalización de los conflictos civiles.

La palabra *internacionalización* se ha utilizado sin demasiado rigor. Este término, como el de *globalización*, parece dar a entender una intersección confusa entre las esferas nacionales e internacionales y los esfuerzos por definirlo con mayor precisión son escasos. Con el fin de hacer más concretos y tangibles los límites conceptuales de esta definición, es necesario identificar aquello que queda fuera de sus límites o, por decirlo más sencillamente, describir los fenómenos que *no* se incluyen en ella. Para efectos de este libro, la internacionalización *no* es un proceso mediante el cual se quiebren —o cuando menos se reformulen— las divisiones culturales y socioeconómicas internacionales, para dar lugar a nuevos modelos de políticas y modificar sustancialmente la naturaleza de la gobernanza internacional (Kaldor 1999, p. 70). En este sentido, la internacionalización *no* es un sinónimo de globalización. *No* es una politización cosmopolita que podría situarse en el entorno de las ONG o los movimientos sociales transnacionales, en instituciones internacionales y en individuos, en relación con un compromiso con los valores humanos y con la noción de sociedad civil transnacional (Kaldor 1999, p. 76). *No* es, por tanto, un cosmopolitismo que provenga de arriba o de abajo o una nueva adaptación libre del concepto de gobernanza global. En realidad, la internacionalización *no* es un fenómeno estructural. Por el contrario, consiste en un proceso de toma de decisiones por parte de agentes concretos que tienen en mente objetivos e intereses específicos.

El concepto de internacionalización *no* hace referencia tampoco a las ampliamente analizadas consecuencias de la globalización en la estructura del Estado-nación y su supervivencia política, y *no* tiene que ver, por tanto, con la forma en que la globalización hace que la soberanía territorial, en su versión tradicional, ya no sea posible (Strange 1996). La internacionalización *no* describe tampoco la forma en que la violencia se ha propagado en el sistema internacional y no aborda la dificultad que supone contener la guerra —en el espacio y en el tiempo—, ni trata de establecer cómo esta problemática local sigue siendo fuente de inestabilidad internacional tras el fin de la Guerra Fría (Brzezinski 1989; Jervis 1991/92; Mearsheimer 1990; Snyder 1990). La internacionalización *no* es un sinónimo de los efectos de *expansión* o de *contagio*, ni de las externalidades o daños colaterales provocados por los conflictos internos (Murdoch y Sandler 2001). En primer lugar, los Gobiernos siguen siendo actores fundamentales, puesto que son ellos quienes deciden participar en un conflicto interno y/o invitar a otros actores a hacerlo. Evidentemente, no son las únicas partes interesadas, pero sí son algunos de los agentes más importantes que hacen funcionar el motor de

la internacionalización. Por tanto, la internacionalización no necesariamente debilita a los Gobiernos, ya que en sí misma *es* el resultado de las decisiones de estos. En segundo lugar, la internacionalización no es involuntaria ni irreflexiva, y por esa razón son inapropiadas las metáforas de la expansión, el contagio o los daños colaterales. La internacionalización es, por el contrario, una política *consciente* y *explícita*, resultado de un proceso de toma de decisiones adelantado por diversos actores. Tal y como es definida en este libro, la internacionalización es claramente intencional, planificada y calculada.

2. La literatura sobre la internacionalización

En esta sección se hace un repaso de las diferentes aproximaciones al estudio de la internacionalización y se analiza la forma en que se ha abordado su origen, naturaleza y alcance. Lamentablemente, las contribuciones teóricas al estudio de la internacionalización, tal y como se define en este libro, son escasas e inadecuadas. Ni las relaciones internacionales ni la política comparada han abordado de manera exhaustiva las cuestiones relativas al momento y la forma en que se toma la decisión de internacionalizar los conflictos civiles. La internacionalización es la variable dependiente en este análisis en la medida en que el objetivo aquí es identificar los factores que explican en qué ocasiones, cuándo, cómo y por qué se llega a ella. Es preciso aclarar que el objetivo de este libro no es analizar el impacto o las consecuencias de los procesos de internacionalización. Para facilitar el análisis de la literatura existente, esta se ha dividido en dos subgrupos denominados *factores nacionales* y *factores internacionales*; de esta manera, las diferentes teorías han sido clasificadas según los determinantes que proponen para explicar el origen de los procesos de internacionalización.

2.1. Factores nacionales

En este grupo es posible encontrar dos componentes fundamentales: los intereses y las identidades de los actores nacionales. Las teorías que pertenecen a esta categoría están dedicadas fundamentalmente a: estudiar la formación de alianzas y el origen y la dinámica de los conflictos civiles y étnicos; analizar las motivaciones y el origen de las partes; e identificar elementos importantes para el estudio de la internacionalización.

Ahora bien, las teorías de este grupo pueden subdividirse según la manera como conciben las decisiones de los actores involucrados en los procesos de internacionalización. Sin embargo, esta clasificación *no* puede ser realizada de manera tajante, pues las decisiones están situadas a lo largo de una línea continua, que va desde las puramente racionales —basadas en el cálculo costo-

beneficio— hasta aquellas en las que la identidad juega un papel relevante. Por tanto, la división de la literatura en dos secciones —*explicaciones basadas en el interés y explicaciones relacionadas con la identidad de los actores*— debe interpretarse solo como un mecanismo analítico que facilita la presentación de los argumentos.

a) Explicaciones basadas en el interés

Existen tres teorías principales que ayudan a entender la internacionalización de los conflictos civiles como consecuencia de diversos factores internos basados en el interés: la externalización, las teorías sobre el desvío de atención y el análisis de Barnett y Levy (1991) sobre la construcción de alianzas. De acuerdo con Gleditsch et al. (2008), la externalización es un fenómeno según el cual los Gobiernos implicados en guerras civiles pueden emprender acciones militares contra los países vecinos por dos razones fundamentales. En primer lugar, pueden acometer acciones de contrainsurgencia transfronteriza porque los rebeldes buscan con frecuencia santuarios en el extranjero o intentan huir de la represión cruzando las fronteras. Como los autores indican:

[...] en muchos casos, los rebeldes externos pueden ser bien recibidos por actores extranjeros que les brinden su apoyo. En otros casos, los rebeldes pueden lograr huir y operar desde suelo extranjero simplemente porque el Estado huésped no es capaz de controlar sus fronteras. En cualquier circunstancia, los rebeldes que se encuentran en el territorio de otro país provocan ataques a sus posiciones o asaltos y persecuciones *en caliente* a través de la frontera. (Gleditsch et al. 2008, p. 486)

Una segunda forma de externalización, según estos autores, tiene lugar cuando los países que sufren guerras civiles emprenden ataques como represalia contra sus vecinos intervencionistas, esperando así obligarlos a retirar su apoyo a los rebeldes (Gleditsch et al. 2008, p. 486).

Las teorías sobre el desvío de atención (*scapegoat*) también sugieren una alta probabilidad de que los países involucrados en guerras civiles inicien las disputas, pero por razones diferentes. Según este punto de vista, los líderes de los países en guerra civil buscan desviar la atención de los problemas internos invocando un efecto de “apoyo a la bandera” o inventándose chivos expiatorios extranjeros. Los líderes tratan de silenciar la disensión interna escogiendo objetivos e historias externas para desviar la atención (Gleditsch et al. 2008, p. 484). En este caso, la internacionalización del conflicto logra un doble objetivo: por un lado, desvía la atención de las luchas internas, y por otro, sirve como pretexto para endurecer las medidas contra los oponentes internos. En este mismo

sentido, Mansfield y Snyder (1995) sugieren que los países que están en proceso de consolidación de sus democracias y se enfrentan a transiciones de régimen, coaliciones políticas inestables o fuertes luchas por el poder son más proclives a involucrarse en una política exterior agresiva con el fin de reforzar su control y eliminar a sus rivales.⁶

Aunque estas dos aproximaciones reconocen la capacidad del Estado para internacionalizar su lucha interna, no contemplan la posibilidad de que los Gobiernos puedan intentar la internacionalización del conflicto mediante la cooperación y las alianzas y no necesariamente mediante la guerra. De hecho, un Estado puede tratar de hacer frente a las acciones transfronterizas de la contrainsurgencia mediante la cooperación y no mediante el uso de represalias. Además, estos análisis consideran al Estado como el único actor capaz de internacionalizar el conflicto e ignoran la capacidad que tienen las propias organizaciones insurgentes de hacer lo mismo. No obstante, y como se verá en el análisis comparativo, tanto la teoría de la externalización como la del desvío de la atención constituyen un acercamiento útil, aunque incompleto, al estudio de la internacionalización de los conflictos civiles.

Barnett y Levy (1991), por otra parte, contemplan la posibilidad del establecimiento de alianzas interestatales y sostienen que las amenazas internas al poder gubernamental impulsan a los líderes nacionales a buscar la cooperación con otros países. Las limitaciones económicas y políticas relativas a la movilización de los recursos sociales por parte del Estado son, según estos autores, un poderoso incentivo para hacer concesiones de alineamiento con otros países a cambio de apoyo militar —con el fin de enfrentar amenazas a la seguridad— o de apoyo económico —para enfrentar amenazas a la política económica interna—. Así, los líderes de los países en vía de desarrollo pueden preferir formalizar alianzas externas en lugar de acuerdos internos debido a que

[...] se ven con frecuencia impulsados a intentar asegurar los recursos materiales necesarios para hacer frente a las amenazas internas —calmando a los grupos sociales insatisfechos o por otros medios—, por lo que prefieren establecer alianzas externas en vez de llegar a acuerdos internos con una sociedad que ya está económicamente presionada y políticamente alienada. Es decir, los países en vía de desarrollo suelen formar alianzas externas como medio para hacer frente a las amenazas internas. (Barnett y Levy 1991, p. 378)

6 Otros análisis sugieren que los propios líderes pueden instigar o intensificar las guerras civiles —no las guerras interestatales— en una apuesta desesperada por permanecer en el poder. Véase, por ejemplo, el trabajo de Gagnon (1994/95).

Como se ha indicado, el argumento de Barnett y Levy, aunque concebido para explicar la acción del Estado, también resulta útil para explicar en qué momento los actores no estatales deciden internacionalizar su propio conflicto.

Hasta ahora, los análisis racionalistas sugieren qué factores explican la decisión de las partes en conflicto de internacionalizar su enfrentamiento y qué tipo de interacción internacional perseguirían estas. En ese sentido, ofrecen elementos fundamentales para responder a las preguntas que se plantea este libro. Sin embargo, no ayudan a explicar una parte fundamental del proceso: aquella relacionada con *el tipo* de actores internacionales que invitarían a participar y las razones que los motivarían a invitar a unos y no a otros. De hecho, cuando una de las partes en conflicto solicita ayuda externa de cualquier tipo, sabe que esa ayuda casi nunca llega sin costos o sin compromisos de una u otra clase. Por esa razón, los agentes internos tratarán de recibir la ayuda no solo de los actores internacionales que la pueden facilitar, sino también de aquellos que de alguna forma “simpaticen” o compartan su *cosmovisión* y que, gracias a ello, decidan no imponer costos adicionales a la parte en conflicto que solicita la ayuda.

b) Explicaciones relacionadas con la identidad de los actores

La literatura sobre conflictos étnicos sugiere que los movimientos étnicos tienden a establecer alianzas con grupos similares en diferentes países, dando origen a lo que Ted Gurr ha denominado minorías transnacionales o “etnoclases” (1993, p. 16). En parte, esta es la razón por la cual las divisiones étnicas en un país obligan y empujan a los líderes a dirigirse hacia otros países que también sufren estas divisiones. En otras palabras, “la identidad étnica determina las preferencias en cuanto a búsqueda de apoyos, tanto en política interior como exterior. Los individuos prefieren que sus Gobiernos apoyen a aquellos con quienes comparten una identidad étnica” (Saideman 1997, p. 722). Normalmente, estas aproximaciones incluyen teorías sobre psicología de grupos y análisis de tipo discursivo sobre la actividad de los promotores políticos dentro del Estado y la sociedad. En este sentido, las guerras son contempladas como “una competición de marcos de referencia” entre los Gobiernos y los actores sociales, en la que se juega con la utilización de símbolos y la manipulación de las privaciones del grupo, así como con el temor por su seguridad y la preocupación por su situación (Kaufman 2001; Mihailescu 2006).

Para el propósito de este libro, la cuestión esencial es analizar cómo se abordan aquellos casos en los que los conflictos no se basan en reivindicaciones étnicas, sino —por ejemplo— en reivindicaciones de clase. En el caso de los conflictos étnicos la identidad étnica determina la naturaleza de las alianzas que las partes desean establecer; en el caso de los conflictos civiles no étnicos, en cambio, hace falta determinar cuál es el factor principal a tener en cuenta. Esta

es una cuestión fundamental, puesto que la mayoría de los conflictos armados en América Latina, por ejemplo, son principalmente consecuencia de ideologías cimentadas en confrontaciones de clase y/o exclusión política y económica. Aun cuando las divisiones étnicas son profundas —como en Guatemala y en Perú—, los conflictos se enmarcan en términos ideológicos y no exclusivamente étnicos. En la sección siguiente se elabora una explicación que incorpora factores ideológicos y no solo aquellos relacionados con la pertenencia a un grupo étnico. Estos factores son cruciales para entender por qué las partes prefieren uno u otro tipo de internacionalización y de alianzas externas.

Por ahora, basta decir que tanto las explicaciones racionalistas como las identitarias son fundamentales para entender, en primer lugar, por qué las partes de un conflicto deciden internacionalizar un enfrentamiento interno en determinadas circunstancias y, en segundo lugar, por qué deciden aislarlo o mantenerlo como interno en otras. Así mismo, ambas aproximaciones explican las distintas formas que adopta la internacionalización, tanto en cuanto a los actores internacionales que son invitados a participar en el conflicto interno como en lo que se refiere a los mecanismos mediante los cuales se produce su participación.

2.2. Factores internacionales

Existen dos aproximaciones principales en esta categoría: una está relacionada con las teorías oportunistas y la otra con las teorías sobre intervención. Según la aproximación oportunista, las guerras civiles pueden incrementar el riesgo de violencia interestatal, ya sea reduciendo los costos previstos o aumentando los beneficios esperados del uso de la fuerza militar. Las guerras civiles exponen y exacerban las debilidades de la capacidad militar del Estado enfrascado en el conflicto y sustraen recursos que este podría emplear en su defensa contra enemigos extranjeros (Davis 2002; Walt 1996). En esos casos, “esta postura de debilidad puede resultar en una invitación a ataques oportunistas contra el Estado, que no se habrían producido en ausencia de conflicto interno” (Gleditsch et al. 2008, p. 483).

Otra parte de la literatura que pone de relieve el papel de los actores internacionales está relacionada con el concepto de *intervención*: la pregunta principal a la que intenta dar respuesta es cuáles son los motivos que impulsan a los actores externos a *intervenir* en conflictos civiles o cuáles son las condiciones que posibilitan la intervención. Estos análisis no abordan el papel que las partes involucradas en un conflicto desempeñan en la internacionalización de su propio enfrentamiento y por esa razón estas aproximaciones no serán descritas en detalle. Sin embargo, es importante mencionar que las guerras civiles pueden dar lugar a nuevos puntos de controversia que, a su vez, pueden motivar —o no— a los Estados y a otros actores internacionales a participar de manera

más activa en un conflicto, ya sea por medios políticos o militares. Gleditsch et al. (2008), por ejemplo, sugieren que los conflictos interestatales pueden surgir cuando otros Estados tienen interés en la victoria de los grupos insurgentes. Los Estados pueden prestar su apoyo a estos grupos por diversas razones: porque quieren debilitar a sus rivales internacionales y agotar sus recursos, lo que podría proporcionarles una ventaja militar; porque quieren destituir a un Gobierno cuyo régimen es percibido como adversario o cuyas políticas sean consideradas hostiles; porque en caso de un conflicto de carácter separatista podrían anexarse el territorio en disputa; porque quieren proteger de la opresión a un grupo étnico similar —en caso de conflictos étnicos—; o porque “el apoyo de un estado a los rebeldes puede dar lugar a un pago en especie” (Gleditsch et al. 2008, pp. 484-485). Así, este enfoque ofrece algunas herramientas para entender los motivos que tienen los actores externos para aceptar o rechazar las invitaciones de las partes en conflicto a participar en el enfrentamiento interno.

**

En la primera parte de esta revisión de literatura se ha presentado un resumen de las diferentes contribuciones teóricas y conceptuales que refuerzan la importancia de los aspectos internos y sus consecuencias en la posible participación internacional en una guerra civil, así como las diferentes formas que esta participación puede adoptar. Las motivaciones de los actores y el origen de estas —factores identitarios y de interés— han sido identificados como elementos claves que, según la literatura, determinan que se llegue o no a la internacionalización y a la evolución de este proceso. En la segunda parte, se ha resumido otro grupo de interpretaciones que explican la internacionalización desde el punto de vista externo. Los argumentos analizados en esa sección indican que los conflictos civiles pueden suponer oportunidades para que otros Estados se enfrenten contra los países involucrados en dicho tipo de enfrentamientos, y sugieren cuáles son las diversas motivaciones que los actores externos pueden tener para intervenir en estas confrontaciones.

Es importante aclarar, una vez más, que aunque se han utilizado las categorías *nacional* e *internacional* para organizar la literatura, ello no implica que estos dos grupos sean opuestos o rivales en ningún sentido. Por el contrario, ambas categorías interactúan constantemente de forma dinámica y compleja. En el nivel más básico —y simplemente como ejemplo de esta interacción—, los factores internacionales determinan y limitan de forma sustancial las decisiones que pueden tomar las partes en conflicto; al mismo tiempo, cualquier tipo de participación de los actores externos estará constantemente condicionada por la dinámica del conflicto interno y deberá adaptarse a las motivaciones y a la forma de proceder de los actores internos.

Con el fin de saber en qué casos, cuándo y por qué se llega a la internacionalización —y también cuándo y por qué *no* se llega a ella—, en este libro se utiliza un método comparativo de estudio de casos que permite analizar la internacionalización del conflicto civil en Colombia en las Administraciones de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe. Skocpol y Somers (1980) han definido este método como un tipo de análisis macrocausal que permite establecer configuraciones a favor y en contra de la cuestión concreta que se trata de explicar en este libro: los procesos de internacionalización. Como indican los autores mencionados, esta variante del método comparativo

[es] en realidad, un tipo de análisis multivariante que utilizan los expertos para validar afirmaciones causales sobre macrofenómenos para los cuales existen intrínsecamente un gran número de variables y un número insuficiente de casos. Los expertos comienzan seleccionando o haciendo referencia a aspectos de casos históricos con el fin de fijar aproximaciones a comparaciones controladas. Esto siempre se hace en relación con problemas explicativos concretos —y una o más— hipótesis sobre posibles causas. (Skocpol y Somers 1980, pp. 182-183)

En otras palabras, los casos colombianos analizados en este libro permiten esperar resultados diferentes por razones previsibles (Yin 2003, p. 47). Permiten, además, observar una sorprendente alteración de la variable dependiente —es decir, la internacionalización— y de los diferentes valores que adquiere en diferentes coyunturas (King et al. 1994, p. 141). Los actores internos en Colombia —especialmente a finales de la década de los noventa— optaron por la intensa participación de los actores internacionales, a diferencia de lo que ocurrió en las décadas anteriores y, en alguna medida, durante la Administración de Uribe. Este análisis macrocausal se adelanta usando el método de seguimiento del proceso —*process tracing* en inglés—, ya que dicho método permite generar y analizar datos sobre mecanismos causales o procesos, acontecimientos, acciones, expectativas y otras variables intervinientes que enlazan las causas relacionadas (Bennett y George 1997) con la internacionalización de los conflictos internos. En otras palabras, el método de seguimiento del proceso permite observar tanto las causas de la internacionalización de las confrontaciones internas como los mecanismos causales mediante los cuales tiene lugar la internacionalización.

Por la forma en que se ha desarrollado el conflicto en Colombia, este país es de gran importancia para el análisis de la internacionalización de los conflictos armados. La versión actual de la guerra civil de Colombia comenzó en 1964 y ha sobrevivido al final de la Guerra Fría. Esta característica permite analizar su proceso de internacionalización tanto desde la perspectiva de un sistema internacional bipolar como desde la de un sistema internacional hegemónico

y unipolar. Aunque el nacimiento de los movimientos insurgentes estuvo relacionado con las ideologías marxistas y las experiencias comunistas de la Unión Soviética, China y Cuba, el fin de la confrontación mundial no supuso el final de la guerra en Colombia. Durante este prolongado conflicto el equilibrio de poder entre las partes ha experimentado numerosos e importantes altibajos. De igual modo, el país ha pasado por períodos de negociación —como sucedió durante las Administraciones de Belisario Betancur y Andrés Pastrana— y períodos de elevada e intensa confrontación militar —tal como sucedió en los primeros años del siglo XXI—. La participación internacional, a su vez, ha sido diversa. Por ejemplo, el Gobierno nunca había expresado oficialmente su voluntad de invitar a mediadores internacionales a participar en las conversaciones de paz hasta que se inició el proceso de paz de la Administración Pastrana (Bagley 2000; Carvajal y Pardo 2002; Chernick 2003, p. 297; Iepri 2001). Sin embargo, mucho antes de ese momento, tanto los movimientos guerrilleros como el Gobierno habían venido utilizando otras estrategias de internacionalización menos oficiales y muy diversas, muchas de las cuales se analizan en los capítulos II, III y IV de este libro. ¿Por qué los actores deciden internacionalizar el conflicto siguiendo esas estrategias? ¿Por qué optan por la internacionalización en ciertas circunstancias y no en otras? El caso de Colombia proporciona un escenario muy interesante y en constante cambio que contribuye de manera efectiva a abordar la cuestión principal de este libro.

Es importante mencionar que, aunque no se considera ningún ejemplo de guerra civil en África, las respuestas que ofrece este libro podrían resultar de interés para los especialistas en guerras civiles en cualquier parte del mundo. En realidad, el hecho de que Colombia sea actualmente el único conflicto civil activo de América Latina sugiere que este caso puede resultar especialmente útil para entender en qué forma contribuye la internacionalización a la resolución de las guerras civiles.

3. Argumento principal e hipótesis

El argumento principal de este libro es que aunque las fuerzas y procesos nacionales e internacionales determinan y de alguna forma limitan las decisiones de las partes en conflicto y aunque los actores internacionales pueden imponer su decisión de internacionalizar —o no—, existen además otras instancias y formas de internacionalización en las que los actores locales o las partes en conflicto pueden tener el poder, la capacidad y la libertad de decisión para invitar —o no— a los agentes internacionales a participar en su enfrentamiento o en su negociación. Por consiguiente, la decisión de las partes sobre la internacionalización está *condicionada* o *determinada* tanto por el contexto nacional como

por el internacional, pero los actores del nivel doméstico aún cuentan con un grado importante de autonomía para decidir si los agentes internacionales deben hacer parte de su conflicto y en qué condiciones se debe dar esa participación.

Además, con respecto a la primera parte de la pregunta que se plantea en este libro, es decir, si los actores internos promueven o rechazan la internacionalización, aquí se sostiene que lo hacen constantemente. Es más, casi nunca se llega a internacionalizar un conflicto si las partes locales deciden no hacerlo. De hecho, el argumento es que justamente son excepcionales los casos de internacionalización absolutamente impuesta. Diversos ejemplos de internacionalización en Colombia, promovidos, rechazados o finalizados por los actores internos, permiten ilustrar y demostrar este argumento.

En Colombia se identifican dos grupos de actores concretos que son invitados a participar en el conflicto local a través de una multitud de estrategias de internacionalización. La primera columna de la tabla 1 muestra que Estados Unidos y los denominados Gobiernos revolucionarios, como el de Cuba —a partir de 1959— y más recientemente el de Venezuela, son los actores con mayores probabilidades de ser invitados por el Estado y las organizaciones insurgentes a participar en su conflicto para obtener apoyo militar y logístico. La segunda columna hace referencia al resto de actores: países vecinos no comprometidos, países europeos, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales internacionales. Estos actores tienen más probabilidades de ser invitados cuando las partes están interesadas en obtener reconocimiento y apoyo político, lo que habitualmente sucede, aunque no de forma exclusiva, durante las negociaciones de paz.

A modo de resumen y para el caso de América Latina, en la tabla 1 se describen los dos tipos de internacionalización que han sido identificados en el estudio, así como el grupo de actores con el que existen mayores probabilidades de que las partes en conflicto inicien contacto:

Tabla 1

	Tipo de internacionalización	
	<i>Internacionalización militar</i>	<i>Internacionalización política</i>
<i>Invitados por el Estado</i>	Estados Unidos	Estados vecinos no comprometidos, ciertos países europeos, organizaciones internacionales, entre otros.
<i>Invitados por las organizaciones insurgentes</i>	Gobiernos revolucionarios, otros grupos insurgentes	Estados vecinos no comprometidos, ciertos países europeos, organizaciones internacionales, ONG, entre otros.

Tras haber establecido la primera parte del argumento, a continuación se identifican los intereses principales que llevan a promover la internacionalización.

3.1. *Intereses principales: apoyo militar y legitimidad internacional*

En esta sección se argumenta que las partes implicadas en un conflicto persiguen dos objetivos fundamentales cuando optan por internacionalizarlo: obtener *recursos materiales* para continuar la guerra y/o *legitimidad* internacional. En cuanto a los recursos materiales, como indican Barnett y Levy, las amenazas internas al poder gubernamental impulsan a los líderes estatales a buscar alianzas en el exterior para obtener estos recursos. En este sentido, “mientras que el proceso de creación y producción de recursos dentro de un Estado amenazado puede ser lento y difícil, la formación de alianzas puede aportar una rápida entrada de fondos y otros recursos, entre ellos experiencia y equipamiento militar” (1991, p. 374). Así mismo, en los países en vías de desarrollo el sentimiento de inseguridad suele tener su origen dentro de su propio territorio (Ayoob 1991, p. 263; David 1991), por lo que los Gobiernos ven limitada su capacidad para extraer recursos de la sociedad y, por tanto, tienen más probabilidades de buscar apoyo material en el exterior que otros Gobiernos. En definitiva

[...] aunque muchos Gobiernos de países del Tercer Mundo preferirían contar con la capacidad de producir armamento de forma independiente y preservar así su autonomía, este objetivo se ve limitado por un insuficiente tejido industrial, la incapacidad para alcanzar las economías de escala deseadas y la ausencia de una tecnología adecuada, todo ello en una época en que la tecnología militar es cada vez más compleja y costosa. (Barnett y Levy 1991, p. 377)

Esta misma lógica se puede aplicar a las organizaciones insurgentes, puesto que —teóricamente— no desean extraer recursos de la población a la que defienden de los abusos del Estado.⁷ Este tipo de alianza se denomina aquí *internacionalización militar* y se define como el tipo de internacionalización que utilizan las partes del conflicto para obtener apoyo exterior militar o logístico con el fin de continuar la guerra y mejorar su posición militar frente a sus adversarios.

Las partes en conflicto intentan así mismo obtener *legitimidad*, para lo cual los agentes internacionales son fundamentales. En este caso, el objetivo es conseguir respaldo político para su causa: por una parte, el Estado busca legitimidad

7 Es preciso anotar que estos grupos, en varios contextos, han extraído recursos de la población civil —especialmente de la oligarquías y clases terratenientes, a quienes conciben como sus “enemigos de clase”— a través de extorsiones y secuestros; sin embargo, dicha práctica encuentra sus límites y contradicciones justamente en donde empieza la necesidad de los actores insurgentes de construir legitimidad de tipo político. Agradezco a uno de los evaluadores anónimos de este libro por llamar mi atención sobre este tema.

para obtener apoyo internacional a favor de su derecho a gobernar y a combatir las amenazas a las que se enfrenta, mientras que las organizaciones insurgentes buscan legitimidad para obtener apoyo internacional a favor de su derecho a luchar contra lo que consideran un Estado ilegítimo y represor. A este fenómeno se le denomina aquí *internacionalización política*. En lo que respecta a la legitimidad, no obstante, el Estado ocupa obviamente una posición más cómoda que las organizaciones insurgentes. Por un lado, las guerrillas se enfrentan al *statu quo* imperante, por lo que se ven obligadas a realizar un esfuerzo mayor para defender su caso frente al Estado, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Por otro lado, los Estados están formalmente reconocidos por el sistema internacional, lo que los sitúa en una posición más adelantada en la carrera por obtener la aprobación y la aceptación internacional.

Es importante destacar que aunque en el análisis no se incorporan explícitamente las consecuencias que la legitimidad interna tiene en el diseño y puesta en práctica de las estrategias de internacionalización, es clave reconocer que la legitimidad interna y la internacional son diferentes y no necesariamente complementarias;⁸ por el contrario, pueden competir entre ellas y en ocasiones la legitimidad internacional puede perjudicar a la legitimidad interna. Esto sucede especialmente cuando la internacionalización adopta la forma de intervención y es percibida como una grave amenaza a la soberanía del Estado. Sin embargo, la legitimidad internacional podría considerarse como un sustituto temporal ante la ausencia de legitimidad interna: mientras las partes trabajan para obtener respaldo local, pueden invitar a los actores internacionales a ayudarles en la labor de convencer a la población local de ponerse de su parte.

El interés de las partes por obtener apoyo militar o político varía según los casos, y esta variación, a su vez, contribuye a explicar los diferentes niveles de internacionalización. Si se situaran a lo largo de una línea continua, en uno de sus extremos se encontraría la decisión de las partes de internacionalizar plenamente su enfrentamiento —militar o políticamente—, mientras que en el extremo opuesto se encontraría su decisión de evitar, de rechazar abiertamente o de poner fin a la participación internacional. En definitiva, los conflictos internos sin participación internacional no son una situación natural solo interrumpida por la intervención o la invitación a los actores internacionales a participar en ellos; la no participación de dichos actores es también resultado de una decisión explícita. Si, como se sugiere aquí, los combatientes se enfrentan frecuentemente a la decisión de invitar o no a los actores internacionales para que participen en el conflicto, entonces se debe contemplar la internacionalización —o la no internacionalización— de este como una situación a la que se llega mediante

8 Agradezco a Arjun Chowdhury por sugerirme la inclusión de este punto.

procesos de toma de decisiones.⁹ Como ya se ha señalado, aún existe un tercer escenario posible que, aunque no es frecuente, vale la pena mencionar: los actores internos pueden intentar rechazar un tipo específico de participación internacional pero pueden no conseguirlo, por lo que la internacionalización podría adoptar la forma de pura intervención. No obstante, en los casos y en los contextos que se analizan en este libro no se han observado ejemplos de este tipo con una regularidad suficiente como para teorizar sobre ellos.

Antes de abordar el proceso mediante el cual se elabora la estrategia de internacionalización, es necesario evaluar la naturaleza y el origen de los intereses de las partes. Para iniciar este análisis es crucial tener una premisa básica en mente: *los actores de un conflicto armado tienen un interés constante por mejorar sus capacidades militares y políticas frente a sus adversarios*. Esto incluso sucede durante las conversaciones de paz, gracias principalmente a que los actores aún desconocen los resultados de dichas negociaciones e ignoran si tendrán necesidad o no de reanudar su ofensiva militar. Las partes son conscientes de que su debilidad solo se traduce en ventaja para su adversario y que este siempre aprovechará cualquier oportunidad para mejorar su propia posición política y militar.

Sin embargo, la explicación de la internacionalización basada en el equilibrio de poder militar entre las partes contendientes no es automática. No solo los débiles internacionalizan; de hecho, un contendiente fuerte desde el punto de vista militar también puede tomar la decisión de iniciar un proceso de internacionalización para consolidar su ventaja y finalmente ganar la guerra. De igual manera, una parte débil puede decidir rechazar la internacionalización aunque sepa que puede ser derrotada, sencillamente porque percibe que se trata de una estrategia muy costosa. Además, un contendiente extremadamente débil puede carecer del conjunto de habilidades necesarias para negociar la internacionalización. Estas *habilidades para la internacionalización* son las herramientas principales que las partes necesitan para comunicarse con actores externos y comprenden desde la competencia en el lenguaje, la infraestructura y la tecnología de las comunicaciones, hasta el conocimiento de cuáles son los actores externos útiles o próximos a su causa, qué hacen, cómo operan y a través de qué canales pueden entrar en contacto con ellos. En definitiva, la internacionalización requiere de un repertorio de habilidades técnicas y de comunicación, así como del conocimiento de las posibilidades que el sistema internacional ofrece a las partes en conflicto. Es posible que los componentes de la guerrilla urbana de clase media dispongan de estas habilidades en mayor medida que los movimientos guerrilleros indígenas y/o campesinos. Sin embargo, el equilibrio de poder militar local también puede dificultar la capacidad de los grupos insurgentes

9 Agradezco a Joe Soss por haberme ayudado a formular con claridad esta idea.

para adquirir y utilizar estas habilidades y, por tanto, para internacionalizar su lucha. Cuando estos grupos simplemente pelean en función de su supervivencia y son constantemente arrasados por la represión estatal, su autonomía y margen de acción para iniciar un proceso de internacionalización es muy reducido y no les permite trazar estrategias en el ámbito externo. De esto se sigue que la adopción de una estrategia de internacionalización no depende única y exclusivamente del equilibrio de poder interno entre las partes.

En este libro se argumenta más bien que la decisión de iniciar —o no— un proceso de internacionalización depende principalmente del tipo de relación que existe entre la parte implicada en el conflicto y su posible aliado internacional. Más concretamente, se sostiene que *las partes en conflicto tienen más probabilidades de llegar a internacionalizarlo si comparten una misma “cosmovisión” con aquellos actores externos con los que desean aliarse*. Goldstein y Keohane definen estas cosmovisiones —o *world views* en inglés— de la siguiente forma:

En el nivel más básico, las ideas definen el universo de posibilidades de acción. [...] La concepción de estas posibilidades, o *cosmovisiones*, son parte intrínseca del simbolismo de una cultura y afectan profundamente al pensamiento y al discurso. No son puramente normativas, puesto que incluyen aspectos relacionados con la cosmología y la ontología, así como con la ética. Sin embargo, las cosmovisiones están entrelazadas con el concepto que las personas tienen de su identidad y evocan profundas emociones y lealtades. Las grandes religiones del mundo ofrecen cosmovisiones, pero también las ofrece la racionalidad científica que es representativa de la modernidad. (Goldstein y Keohane 1993, p. 8)

Teniendo esto en cuenta, en este libro se afirma que las partes locales *tienen menos probabilidades de internacionalizar el conflicto si no comparten una cosmovisión con los actores internacionales que podrían proporcionarles apoyo militar, logístico o político*. En ausencia de una cosmovisión compartida, las alianzas resultan muy costosas en términos de seguridad y autonomía. Barnett y Levy sugieren que entre los riesgos se incluyen “el abandono por un aliado que incumple su compromiso, quedar atrapado en una guerra más relacionada con el interés del aliado que con el propio, así como una pérdida general de autonomía o de libertad de acción” (1991, p. 374). De ahí que una cosmovisión compartida pueda reducir sensiblemente los riesgos y los costos de las alianzas.

El contenido de estas cosmovisiones es amplio y variable según las circunstancias geográficas e históricas, siendo las cuestiones étnicas, nacionalistas y de lucha de clase sus componentes más habituales. En el caso de la guerra interna en Colombia, las cosmovisiones están relacionadas fundamentalmente con el *nacionalismo*, aunque también pueden estarlo con la ideología, la posición

en torno a la confrontación de la Guerra Fría y las violaciones de los derechos humanos. La revolución cubana facilitó el nacimiento de movimientos y organizaciones nacionalistas —armadas y no armadas— en América Latina, dirigidas fundamentalmente contra diversas formas de imperialismo e intervención estadounidenses. En este sentido, el nacionalismo fue concebido principalmente en términos de emancipación. Además, como señala Miller:

[...] la experiencia del neoimperialismo en la región supuso que, aunque los marxistas internacionalistas insistían en la importancia de la nación como el escenario para la reivindicación de las masas, el pueblo, que constituía la nación, consideró haberse visto privado de su derecho a la soberanía por las élites que traicionaron a su país para colaborar con los imperialistas. Por tanto, el nacionalismo en América Latina adquirió frecuentemente un carácter desarrollista de tendencia izquierdista, antiimperialista y popular. (2006, p. 204)

Por consiguiente, aunque es posible encontrar organizaciones revolucionarias con una orientación ideológica claramente socialista-internacionalista —como el Frente Farabundo Martí en El Salvador o los sandinistas en Nicaragua—, existen otras muchas organizaciones que ponen menos énfasis en la dimensión internacionalista del socialismo y tienden a ser más nacionalistas —como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)—, por lo que se encuentran más aisladas en el plano internacional.

Ahora, es importante señalar que el argumento relacionado con las cosmovisiones se comporta de manera similar cuando las partes consideran la posibilidad de obtener legitimidad internacional. *Si una de las partes en conflicto percibe que no comparte una cosmovisión con potenciales aliados internacionales, evitará iniciar el proceso de internacionalización política.* En consecuencia, *si dicha parte coincide en su cosmovisión con su futuro aliado internacional habrá, sin duda, más probabilidades de aplicar esta estrategia.* Sin embargo, es importante recordar que la internacionalización militar y la política funcionan de diferente manera, puesto que implican la adquisición de recursos diferentes para las partes en conflicto. Por ese motivo, es necesario introducir una advertencia en relación con la *internacionalización política* —es decir, aquella que tiene como objetivo obtener legitimidad internacional—.

Es evidente que resulta más difícil calcular el valor de la legitimidad internacional que el valor del apoyo material —militar y logístico—. En consecuencia, *la legitimidad no se percibe como algo fundamental cuando una organización insurgente o el Estado han permanecido relativamente aislados y esta situación no ha afectado directamente su posición política o militar en el conflicto.* Este es un argumento del tipo *path dependency*: la no internacionalización durante un

período prolongado de tiempo puede provocar un aislamiento mayor, dado que las partes pueden tener más dificultades a la hora de calcular el valor y las ventajas de establecer alianzas políticas con los actores internacionales.¹⁰ Además, los actores locales con cosmovisiones marcadamente nacionalistas pueden conceder menos valor a la legitimidad internacional que aquellos con una visión más global. En ambas situaciones, las partes rara vez pondrán en práctica estrategias de internacionalización: este es el caso de las FARC. Sin embargo, con el tiempo y una vez que se han visto expuestas a las dinámicas y agentes externos, las partes pueden tener contacto con los actores internacionales y aprender el valor de la legitimidad. Dicho de otra forma, las probabilidades de iniciar un proceso de internacionalización aumentan en la medida en que las partes conocen las virtudes de la legitimidad internacional. El ejemplo paradigmático de ello lo constituyen, una vez más, las FARC de Colombia: durante el proceso de paz que comenzó en 1999, la organización se vio expuesta a los actores internacionales de forma constante y sistemática; esta experiencia cambió drásticamente su valoración de los costos y beneficios de su estrategia de internacionalización. En el capítulo IV se analiza este proceso.

Es fundamental destacar que estas cosmovisiones compartidas entre los actores nacionales y los internacionales pueden tener que ver con la naturaleza misma del Estado o del grupo insurgente; pero, cuando las cosmovisiones no existen y la parte en conflicto sigue teniendo gran interés en establecer alianzas internacionales, dichas cosmovisiones pueden ser fabricadas de manera calculada. En este escenario, las partes en conflicto diseñan y utilizan diferentes *marcos de referencia* para conseguir la ayuda material o la legitimidad que otorgan los agentes externos. *Es más probable que sean los Gobiernos y no los movimientos insurgentes quienes construyan marcos de referencia, porque a diferencia de los grupos insurgentes, los Estados generalmente no basan su enfrentamiento en el contenido de estas cosmovisiones.* En concreto, el Estado puede construirse a sí mismo como adalid de la contrainsurgencia, como un aliado paradigmático en la guerra contra el narcotráfico o como participante en una coalición contra el terrorismo mundial, pero al final la utilización de un tipo u otro de definición o marco de referencia no afecta su naturaleza como Estado. Además, los Estados disponen de vínculos sociales preexistentes con los actores internacionales, de quienes probablemente ya reciben o han recibido recursos. Las guerrillas, al con-

10 Simultáneamente, la relación histórica entre las partes de un conflicto y los actores externos contribuye también a la puesta en práctica o al rechazo de las estrategias de internacionalización. Más concretamente, la naturaleza y la trayectoria de la relación entre la parte y el agente internacional podría facilitar u obstaculizar la puesta en práctica de la internacionalización. En los capítulos II y III se recoge un ejemplo de la importancia de la historia: en ellos se describe cómo el alineamiento prolongado de Colombia con los intereses de Estados Unidos en la zona facilitó el establecimiento de una alianza estratégica entre ambos Gobiernos contra las FARC y contra el Ejército de Liberación Nacional de Colombia (ELN).

trario, no cuentan con esta ventaja y no pueden cambiar tan fácilmente su razón de ser. En América Latina, su lucha contra los Gobiernos ilegítimos, los sistemas políticos excluyentes y la desigualdad social son principios que determinan en gran medida su cosmovisión como organizaciones insurgentes. En otras partes del mundo, las estrategias de los grupos insurgentes locales están marcadas por reivindicaciones étnicas que también pueden obstaculizar la construcción de posibles alianzas. En consecuencia, tienen menos flexibilidad que los Estados para enmarcar o construir su lucha en formas distintas.

Según Goffman, los marcos de referencia se utilizan para intentar construir estratégicamente una parte de la experiencia propia de forma que sea compatible con la cosmovisión de la otra parte, fundamentalmente para obtener de ella algún rédito. Goffman describe estos marcos de referencia —*frameworks* en inglés— como las definiciones que se hacen de situaciones y experiencias creadas, de acuerdo con los principios de organización que gobiernan los acontecimientos —al menos los sociales— y de acuerdo con nuestra implicación subjetiva en ellos (1969, p. 155).

Las partes del conflicto interesadas en obtener apoyo internacional —militar o político— crean marcos de referencia constantemente. Esta práctica es incluso más habitual cuando no existe una cosmovisión establecida que pueda facilitar la construcción de una alianza. El marco de referencia permite a los actores ajustar sus propias cosmovisiones a las de la otra parte, en caso de que sean diferentes, dándoles forma y presentándolas como similares y compatibles. Por ejemplo, los Estados tienden a crear marcos de referencia adaptados a los de los países poderosos para obtener su apoyo militar y logístico. Los Gobiernos participantes en un conflicto analizan al Estado poderoso y se informan de sus intenciones y prioridades, para después tratar de presentarse a sí mismos de forma tal que les permita coordinar sus actividades con las actividades y preferencias del Estado poderoso. Mediante la estructuración de sus propias motivaciones y actividades de forma que sean similares a las del mencionado Estado poderoso, los Gobiernos partes del conflicto construyen una cosmovisión compartida y obtienen así la recompensa esperada o, para ser más precisos, el apoyo político, militar y logístico para combatir la insurgencia en sus países. Este es el caso del Gobierno de Colombia y su presentación del conflicto interno como parte de la guerra global contra el terrorismo tras los acontecimientos del 11 de septiembre.

Como se verá, en las coyunturas de Colombia que se analizan y comparan en este libro, los Gobiernos tratan de obtener el apoyo militar de Estados Unidos utilizando marcos de referencia que contienen las prioridades estadounidenses en cuanto a política exterior. Colombia entendió que la prioridad de Estados Unidos durante la Guerra Fría era contener la amenaza soviética en todo el mundo, pero de forma especial en América Latina. El Gobierno se dio cuenta de que la presentación de su lucha contra las guerrillas como una política contra la

insurgencia o como un mecanismo mediante el cual Washington pudiera combatir el comunismo en la región podría facilitarle obtener recursos de Estados Unidos para luchar contra estas organizaciones. Colombia presentó su conflicto como una nueva manifestación de la confrontación Este-Oeste y constantemente definió a las guerrillas como meros instrumentos del comunismo internacional, como marionetas de la Unión Soviética. De esa forma, el Gobierno colombiano coordinó sus actividades con las de Estados Unidos, de quien obtuvo fácilmente recursos militares y logísticos. Con el fin de la Guerra Fría, este marco de referencia dejó de tener similitudes y resonancia con los intereses y prioridades de Washington. Por esa razón, el Gobierno colombiano, que a finales de la década de los ochenta aún estaba lejos de resolver su enfrentamiento interno, tuvo que modificar el marco de referencia de su conflicto interno, presentándolo como un nuevo escenario en la “guerra contra las drogas” y, más recientemente, como una versión latinoamericana de la “guerra contra el terrorismo”. En los próximos capítulos se analiza la forma en que Colombia involucró a Estados Unidos en su guerra contra las organizaciones insurgentes locales utilizando esta estrategia.

El diagrama 1 resume el argumento como ha sido expuesto hasta ahora:

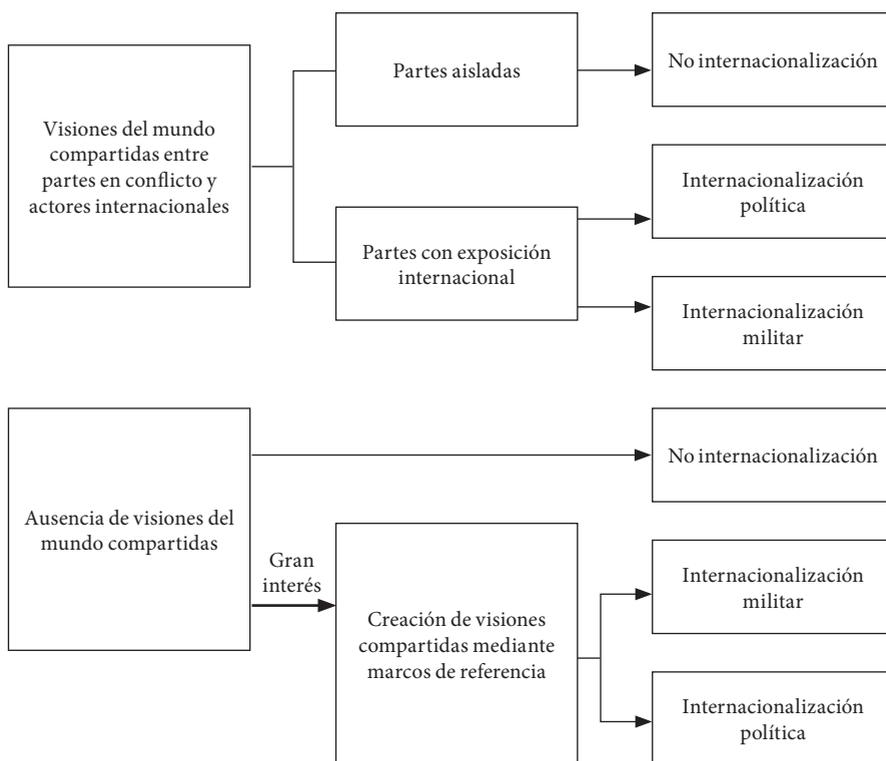


Diagrama 1

3.2. Otros factores que facilitan u obstaculizan la internacionalización

La voluntad de las partes de obtener apoyo militar o legitimidad y la existencia de cosmovisiones compartidas con un actor internacional son factores fundamentales y necesarios, pero no suficientes, para explicar el uso de la internacionalización como estrategia. En esta sección se analizan otros dos grupos de condiciones que deben darse para que haya una decisión a favor de la internacionalización: el primer grupo de factores está formado por las *limitaciones estructurales* y el segundo lo constituye la *fragmentación*.

a) Limitaciones estructurales

Las limitaciones internacionales o sistémicas restringen en gran medida la decisión de las partes de internacionalizar un conflicto. De hecho, la naturaleza del sistema internacional ayuda a explicar en qué momento los actores internacionales se muestran más inclinados a responder al llamado de las partes a colaborar en sus enfrentamientos internos. En otras palabras, y como apunta Kaplan (1964), el sistema puede convencer o disuadir a un actor internacional de participar en un conflicto local: en un sistema bipolar flexible se puede esperar la intervención en guerras internas, pero resulta menos probable en un sistema internacional con equilibrio de poder. Por una parte, en los sistemas con equilibrio de poder la interferencia de un país poderoso en las discrepancias políticas internas de otro es un factor potencialmente desestabilizador, puesto que puede crear vínculos que lleven a un alineamiento de largo plazo. Esto, a su vez, puede dar lugar al dominio por parte de un Estado poderoso y suponer una amenaza para la seguridad de otros Estados y para la estabilidad del equilibrio de poder: “Por tanto, dentro del sistema de equilibrio de poder existe una gran tendencia a aislar las discrepancias políticas internas —incluidas las guerras o revoluciones internas— de la manipulación exterior” (Kaplan 1964, p. 100). Por otra parte, en un sistema bipolar flexible cada bloque está interesado en rechazar o evitar modificaciones dentro del sistema político o en sus miembros que puedan “provocar un cambio de afiliación del bloque” (Kaplan 1964, p. 106). Por tanto, en los sistemas bipolares flexibles, como lo fue el de la Guerra Fría, las posibilidades de internacionalización son mayores. El argumento de Kaplan ayuda a entender la voluntad de Estados Unidos de responder al llamamiento de los Gobiernos latinoamericanos solicitando apoyo militar y logístico para sus enfrentamientos contra las organizaciones insurgentes, a la vez que permite comprender el proceso mediante el cual esta voluntad se desvaneció tras el fin de la Guerra Fría.

De igual modo, las diferentes estrategias de contención puestas en práctica por Estados Unidos durante la Guerra Fría ayudan a explicar los motivos por los que el Gobierno estadounidense se mostraba más receptivo a determinados

intentos de internacionalización que a otros. Por ello, las modificaciones introducidas por la potencia del Norte en términos de su estrategia de contención y la naturaleza de su interacción con la Unión Soviética a lo largo del tiempo constituyeron condiciones fundamentales para el diseño y la aplicación de las estrategias de internacionalización de las partes en conflicto.

b) Fragmentación

Las partes de un conflicto cuentan con otra motivación para internacionalizar su confrontación: la internacionalización puede ayudarles a superar un elevado grado de fragmentación interna. Dicho de otra forma, los subgrupos dentro de las partes pueden establecer una alianza con un actor internacional con el objetivo de obligar a otros subgrupos a adoptar su propia postura política o ideológica y superar así la fragmentación interna. En el caso de Colombia no se presentó un alto grado de fragmentación ideológica al interior de los grupos insurgentes, y justamente esto explica, en parte, la relativa falta de interés de estos por internacionalizar el conflicto. En la sección de conclusiones se analiza esta explicación. El argumento final queda representado en el diagrama 2:

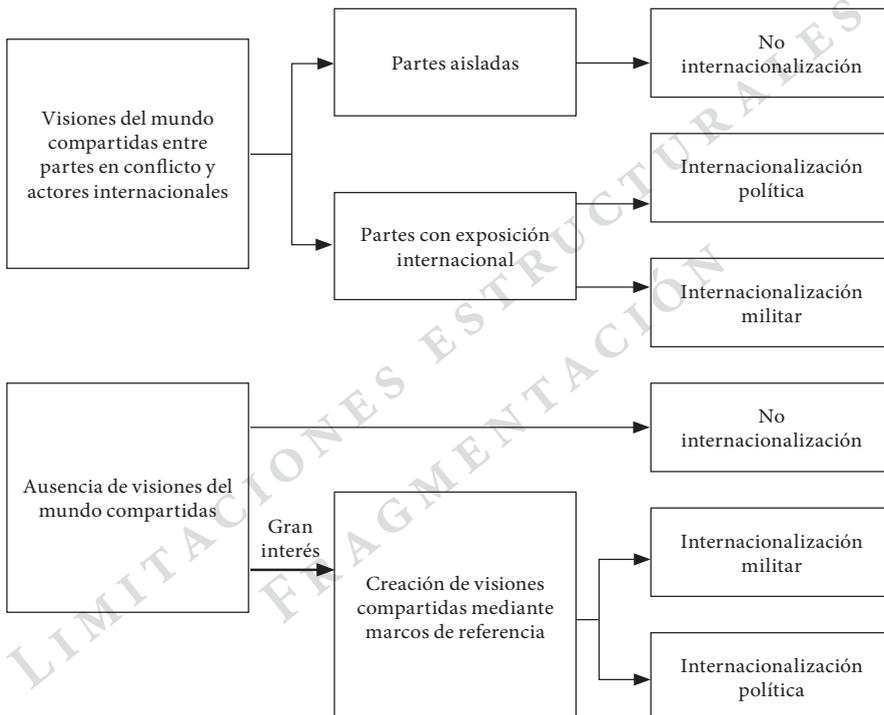


Diagrama 2

En los capítulos siguientes se elabora un estudio de caso de las Administraciones de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe en Colombia con el fin de apoyar dos argumentos fundamentales. En primer lugar, se presenta evidencia que demuestra que aunque el proceso de internacionalización puede ser iniciado por diferentes actores, nacionales o internacionales, en la mayoría de las ocasiones las partes locales de un conflicto cuentan con autonomía y capacidad suficientes para invitar a los actores internacionales a participar en el conflicto o, por el contrario, para evitar que lo hagan. En segundo lugar, se sostiene la hipótesis de que las partes en conflicto tienen más probabilidades de internacionalizar sus enfrentamientos cuando comparten una cosmovisión con los actores internacionales. La internacionalización no depende estrictamente del equilibrio interno de poder militar. Las partes de un conflicto deciden internacionalizar bien sea para obtener recursos militares y logísticos o legitimidad internacional, activos fundamentales que favorecen su posición militar y política frente a sus homólogos. Finalmente, este libro también intenta proporcionar evidencia sobre la construcción y utilización de marcos de referencia por parte de los actores en conflicto —fundamentalmente los Gobiernos—, cuando las cosmovisiones compartidas son débiles o sencillamente no existen.

De esta forma, la estructura que sigue el libro es la siguiente: en el capítulo II se identifican algunos de los ejemplos históricos más sobresalientes de estrategias de internacionalización en el caso colombiano y se argumenta que, tanto en períodos de guerra como de paz, se trató de casos aislados y no de la implementación estratégica y sistemática de la internacionalización. Esta tendencia se mantuvo sin modificaciones importantes hasta que comenzó el proceso de paz durante la Administración de Andrés Pastrana, etapa en el proceso de internacionalización que se analiza detalladamente y en profundidad en el capítulo III. Sin embargo, a pesar de que la internacionalización no fue una característica destacada del conflicto colombiano desde la década de los sesenta hasta finales de los años noventa, el argumento en estos capítulos es que estos escasos intentos de internacionalización temprana señalan tendencias que se mantienen después de los años noventa, cuando la internacionalización pasa a ser más bien una regla que una excepción. En el capítulo III se analiza el conjunto de factores o condiciones que llevaron al Estado colombiano a internacionalizar de forma decidida y sistemática tanto los diálogos de paz con los grupos guerrilleros —durante la Administración Pastrana— como la guerra contra estos —bajo la Administración Uribe—. Así mismo, en el capítulo III se explican los condicionantes que motivaron un tipo de internacionalización durante el período Pastrana y otro diferente bajo la presidencia de Álvaro Uribe. En el capítulo IV se estudian estos mismos períodos de la confrontación armada colombiana, pero esta vez haciendo énfasis en las estrategias de internacionalización diseñadas e implementadas por los grupos insurgentes, estrategias que variaron sustancialmente en momentos

de paz y en momentos de la intensificación de ofensivas militares. Finalmente, en la sección de conclusiones se presentan los resultados derivados de la comparación entre las Administraciones de Pastrana y Uribe y se sugieren algunas preguntas adicionales que pueden contribuir a mejorar el entendimiento de los procesos de internacionalización de los conflictos armados.

II

Algunos casos históricos de internacionalización del conflicto colombiano

EN SU FASE inicial, el conflicto colombiano permaneció relativamente aislado del contexto internacional. En este capítulo se hace referencia a algunas instancias históricas de estrategias de internacionalización, aunque —tanto en períodos de guerra como de paz— se trató de casos aislados y no muy sistemáticos. Esta tendencia se mantuvo sin modificaciones importantes hasta que comenzó el proceso de paz durante la Administración de Andrés Pastrana, etapa en el proceso de internacionalización que es analizada detalladamente y en profundidad en el capítulo III. Sin embargo, a pesar de que la internacionalización no fue una característica destacada del conflicto colombiano desde la década de los sesenta hasta finales de los años noventa, es necesario añadir, para mayor precisión, que estos escasos intentos de internacionalización señalan tendencias que se mantienen después de los años noventa, cuando la internacionalización pasó a ser más una regla que una excepción.

En este capítulo se hace referencia a dos tendencias concretas que ya fueron mencionadas en el capítulo I: por un lado, el uso de la internacionalización militar —con el Plan LASO y la Operación Marquetalia—, en el que se destaca la participación de Estados Unidos en la guerra contra la insurgencia en el contexto propio de la Guerra Fría; por otro lado, el uso de la internacionalización política, en la que predomina la participación de países menos poderosos y generalmente vecinos, más interesados en los aspectos económicos y sociales del conflicto y menos en su dimensión militar. Como ejemplos de ambas estrategias se puede citar la internacionalización militar que tuvo lugar durante la Administración de Julio César Turbay y, hasta cierto punto, la internacionalización política que se produjo durante el Gobierno de Belisario Betancur.

La estrategia de internacionalización militar, o el proceso de encontrar o crear alianzas internacionales con el objetivo de reforzar la posición militar del Estado frente a las guerrillas —como sucedió bajo la Administración Turbay—

adoptó en esa coyuntura la forma de una sólida alianza con Estados Unidos. Durante la Guerra Fría, esta alianza fue posible gracias a la dinámica típica de la confrontación Este-Oeste y al subsecuente diseño de una política de contención y de una estrategia de contrainsurgencia por parte del Gobierno estadounidense. Posteriormente, la guerra de Estados Unidos contra las drogas ilegales y la relación cada vez más sólida entre el narcotráfico y la insurgencia en Colombia reforzaron la alianza entre Bogotá y Washington. Más recientemente, la cruzada antiterrorista estadounidense consolidó finalmente una relación de colaboración de largo plazo que ha permitido que Colombia combata las guerrillas con la ayuda de un aliado sobresaliente por su poder en la arena internacional.

Mediante la implementación de la estrategia de internacionalización política, el Gobierno colombiano ha intentado encontrar respaldo político y legitimidad internacional proveniente de otros actores —menos poderosos— y de las organizaciones internacionales. Esta estrategia ha hecho más énfasis en los escenarios regionales y multilaterales y ha considerado a los actores internacionales como garantes de la paz y fuentes de legitimidad internacional, mas no como proveedores de apoyo material y logístico para la guerra. En consecuencia, aquellos Estados y organizaciones internacionales que reconocieron las características particulares del conflicto local —en lugar de considerarlo como una prolongación de la dinámica de la Guerra Fría— contaron con más probabilidades de ser invitados a participar en el conflicto local. Es importante destacar que esta estrategia también pudo tener como objetivo la *desinternacionalización* del conflicto, como sucedió durante la Administración Betancur, ejemplo que será analizado más adelante. En otras palabras, al reconocer la naturaleza específica y puramente local de los conflictos en otros países —especialmente los centroamericanos—, Betancur trató de conseguir ese mismo tipo de reconocimiento por parte de los actores internacionales para el conflicto colombiano y envió un mensaje claro a la comunidad internacional sobre el tipo de participación que estaba dispuesto a aceptar: aquellos mecanismos que Colombia empleara frente a la crisis centroamericana serían los mismos que estaría dispuesta a aceptar en el caso de la participación internacional en su conflicto interno. En este capítulo se identifican distintas instancias de internacionalización que, aunque no son sistemáticas, muestran los primeros rasgos de las estrategias de internacionalización gubernamentales cuidadosamente calculadas y planificadas que se aplicaron más tarde en la década de los noventa.

1. Los orígenes del conflicto colombiano

Aunque no existe consenso sobre el momento exacto en que se inició el conflicto colombiano ni sobre sus causas, gran parte de la bibliografía considera a

El Bogotazo como el acontecimiento clave que dio origen a la lucha contemporánea en Colombia. El asesinato en 1948 del dirigente del Partido Liberal, Jorge Eliécer Gaitán, provocó un levantamiento popular en Bogotá, espontáneo y sin precedentes. Es interesante destacar, para efectos de este libro, que uno de los escándalos políticos que hizo de Gaitán el líder más fuerte de la oposición al Gobierno conservador de Mariano Ospina (1946-1950) estuvo relacionado con un documento secreto que Gaitán hizo público, en el cual

[...] se exponía el plan del Gobierno de Ospina para la importación ilegal de una ingente cantidad de armamento procedente de Estados Unidos con el fin de hacer frente al creciente malestar provocado por los liberales. Gaitán dijo a la población que Estados Unidos enviaba al Gobierno conservador gases lacrimógenos, rifles, armas automáticas, lanzamisiles antitanque, tanques medianos y ligeros, vehículos blindados y coches blindados para el transporte de personal. (Ruiz 2001, p. 52)

Las acusaciones de Gaitán eran graves, puesto que solo las fuerzas armadas estaban autorizadas constitucionalmente para recibir apoyo militar procedente de otros países. Poco después, Ospina confesó que había obtenido ilegalmente ayuda militar estadounidense con el objetivo de mantener el orden público en un momento de elevada inestabilidad política en el país. Como lo afirman Barnett y Levy (1991), Ospina formó una alianza de carácter militar con la potencia del Norte con el fin claro de combatir una amenaza interna al orden imperante. Este fue, probablemente, uno de los primeros intentos de internacionalización militar por parte del Gobierno de Colombia, intento que tuvo lugar antes de que el conflicto colombiano adoptara su forma actual. Ospina presentó la oposición liberal como un brazo del comunismo internacional y se sirvió de este marco de referencia para generar una cosmovisión compartida con Estados Unidos y de esta forma poder solicitar y obtener ayuda de ese país, todo ello con el objetivo de permanecer en el poder y aplastar a la oposición.

Gaitán fue asesinado el 9 de abril de 1948, lo que provocó un levantamiento popular ante el cual las fuerzas armadas colombianas reaccionaron violentamente. Aunque el asesino fue capturado y ejecutado por las masas, nunca se llegó a identificar a los autores intelectuales de este crimen. Este acontecimiento marcó el inicio de una guerra civil a gran escala entre los partidos Liberal y Conservador; por esta razón, el período que le siguió a El Bogotazo es conocido como La Violencia —con “V” mayúscula—. Se calcula que en un plazo de diez años murieron doscientas mil personas, en una época en que la población total de Colombia era de unos trece millones de habitantes. Durante este período, la represión gubernamental se adelantaba con un apoyo importante de Estados Unidos e incluso después de Ospina diversos dirigentes colombianos entendieron

que ese país sería un poderoso aliado militar si eran capaces de enmarcar y definir en forma persuasiva la inestabilidad de Colombia como un escenario más de la Guerra Fría:

La Guerra Fría desempeñó un papel fundamental en la posición pasiva estadounidense hacia la violencia en Colombia. Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) jugó con brillantez la carta del comunismo, como anteriormente lo había hecho el también conservador Laureano Gómez (1950-1953), que sucedió a Ospina como presidente. Rojas Pinilla entendió perfectamente que poderosos oficiales estadounidenses temían que los comunistas se hicieran con el poder en Colombia. (Ruiz 2001, p. 104)

Rojas, el único miembro de las Fuerzas Armadas colombianas que ha ejercido el poder en Colombia, enmarcó los disturbios civiles y la oposición liberal al autoritario Gobierno conservador como un intento del comunismo internacional por secuestrar al Estado colombiano. Esto le permitió ser

[...] el primer dirigente de América Latina en adquirir aviones a reacción de fabricación estadounidense cuando en 1954 se entregaron seis aeronaves de entrenamiento Lockheed T-33A. Posteriormente en ese mismo año, Colombia recibió de Estados Unidos 19 bombarderos B-26, cuatro helicópteros y un importante número de piezas de artillería Howitzer M2A1 de 105 mm. Además, en 1955, el Ejército estadounidense proporcionó instructores especiales con el fin de que las fuerzas armadas pudieran fundar la Escuela de Lanceros, instalación destinada a instruir a las tropas colombianas en las técnicas más avanzadas de contrainsurgencia. (Ruiz 2001, p. 104)

Según Stokes, Estados Unidos actuó como receptor del mensaje colombiano y reconoció desde el primer momento los peligros de la crisis colombiana, a la que declaró como “una amenaza, debido a que las consecuencias estratégicas, políticas y económicas que podía suponer el alejamiento radical de Colombia de las prácticas habituales eran motivo de vital preocupación para Estados Unidos” (2005, p. 68). El Gobierno estadounidense consideraba así mismo que la situación de inestabilidad en Colombia podría contribuir al avance de las organizaciones comunistas en América Latina y, en consecuencia, decidió ofrecer a Colombia ayuda militar. Es preciso insistir en este punto: el Gobierno colombiano hábilmente presentó su propio conflicto de tal forma que le permitiera crear una cosmovisión compartida con Washington. En nombre de la cruzada contra el comunismo internacional liderada por Estados Unidos, el Gobierno colombiano

fue capaz de obtener recursos suficientes para mantener bajo control las amenazas internas y permanecer en el poder:

Esta ayuda tenía como objetivos aislar el acuerdo del Frente Nacional de las presiones populares que reclamaban una reforma, utilizando los militares colombianos para reprimir al campesinado, reforzando las fuerzas armadas colombianas en su estrategia contra la guerrilla, una estrategia cada vez más dirigida contra los grupos de campesinos armados que quedaban tras los años de La Violencia. La ayuda militar estadounidense a América Latina entre los años 1950 y 1957 ascendió a 156 millones de dólares, de los que Colombia recibió 18,3 millones, más de un 11 por ciento del total. (Stokes 2005, p. 69)

La ayuda militar iba acompañada de un equipo especial estadounidense de investigación formado por expertos en contrainsurgencia, cuya tarea consistía en analizar la situación de Colombia y elaborar recomendaciones sobre esta. El estudio recomendaba crear brigadas de contrainsurgencia, establecer una red eficaz de inteligencia militar, mejorar en los métodos de formación y convertir la policía nacional en una estructura formal de contrainsurgencia: “El papel de Estados Unidos estaba relacionado fundamentalmente con la formación y la prestación de ayuda militar, así como con asesoría general” (Stokes 2005, p. 70). La primera manifestación de la adopción de esta nueva estrategia de contrainsurgencia en Colombia fue financiada por Estados Unidos y se denominó el Plan LASO —*Latin America Security Operation*, que podría traducirse como Operación de Seguridad en América Latina—. Esta fue la primera iniciativa estadounidense diseñada para prevenir la expansión del comunismo en su patio trasero tras la revolución cubana.

2. La formación del Frente Nacional y el nacimiento de las FARC

En el ámbito nacional, los partidos políticos tradicionales —Liberal y Conservador— acordaron una resolución política definitiva que puso fin al régimen dictatorial de Rojas. El Frente Nacional fue un acuerdo basado en un modelo *consociacional* de alternancia en la presidencia entre el Partido Liberal y el Partido Conservador, que se prolongó desde 1958 hasta 1974 (Hartlyn 1988) y dio por terminada la única dictadura en la historia de Colombia. Sin embargo, el Frente Nacional no logró poner fin a la violencia. De hecho, las facciones liberales que no suscribieron el acuerdo siguieron armadas y continuaron resistiéndose y enfrentando a cualquiera de los dos partidos que estuviera en el poder. El acuerdo, en definitiva, fue percibido como un “pacto entre caballeros” en el que las bases sociales de ambos partidos no tuvieron participación alguna.

Como consecuencia, en los inicios del Frente Nacional y durante la primera parte de la década de los sesenta, un segmento importante de los liberales de las zonas rurales fue abandonado por sus dirigentes, una vez estos últimos declararon su respaldo al acuerdo del Frente Nacional. Con el fin de protegerse a sí mismos de los conservadores en el poder, aquellos liberales buscaron refugio en un enclave rural llamado Marquetalia, un lugar que los líderes conservadores denominaban una “República Independiente”, puesto que el poder del Estado era prácticamente inexistente y tanto la población como el territorio se encontraban bajo el control de las nascentes organizaciones guerrilleras liberales. Para acabar con este enclave de resistencia liberal, el 14 de junio de 1964 el Ejército colombiano invadió la zona en lo que se denominó la “Operación Marquetalia”, la cual contó con la participación de una tercera parte del ejército colombiano —16.000 soldados— y en la que se combinaron los bombardeos con artillería pesada, el uso de la fuerza aérea colombiana y las unidades paramilitares de localización y destrucción —*hunter-killer* en inglés— de la infantería ligera (Stokes 2005, p. 71). Esta Operación fue financiada a través del Plan LASO. Según Stokes, este plan fue justamente “diseñado para destruir a los diversos grupos armados de las zonas rurales de Colombia que quedaban tras los años de La Violencia y estaba dirigido principalmente hacia los campesinos agricultores que se encontraban en el sur de Colombia” (Stokes 2005, p. 71).

Tras la Operación Marquetalia, gran parte de los rebeldes liberales se dispersaron, logrando reunirse más tarde para dar origen a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Refiriéndose a la consolidación de las FARC después de la Operación Marquetalia, Gilhodes afirma que, desde un punto de vista estrictamente militar, el Gobierno colombiano “se inventó” al enemigo en nombre de una respuesta continental, inspirada desde el exterior: Estados Unidos obligó a un presidente débil a aplicar y mantener una política de contrainsurgencia (1991, p. 317). En la misma línea argumentativa de Gilhodes, se ha afirmado que los factores determinantes que explican el nacimiento de las FARC fueron la implantación de la doctrina de seguridad nacional en el continente y la necesidad de poner en práctica acciones preventivas contra la expansión del comunismo. Este argumento alimenta la idea de los ataques del Gobierno en Marquetalia como un momento fundacional de las FARC, argumento que “ocupa un lugar preponderante en la mitología de las FARC” (Ruiz 2001, p. 109). Sin embargo, según la investigación histórica realizada por Pizarro, las FARC y su estrategia de combinar todas las formas posibles de combate ya habían sido diseñadas en 1961, años antes de que la Operación Marquetalia y el Plan LASO tuvieran lugar (1991, p. 168). Por tanto, al menos en el caso de las FARC, este primer ejemplo de internacionalización militar del Estado no puede interpretarse como la causa y principal determinante del conflicto colombiano. En este contexto, la internacionalización militar aún era producto de los intentos

del Gobierno por permanecer en el poder y de contraatacar los restos de una insurgencia liberal que se convirtió gradualmente en una organización guerrillera comunista.¹¹ Adicionalmente, la ayuda militar estadounidense no fue —estrictamente hablando— una imposición y tampoco puede definirse como un caso de intervención. El Gobierno colombiano construyó una cosmovisión contrainsurgente compartida con Washington con el objeto de implementar una estrategia clara de internacionalización militar que le permitiera combatir las amenazas internas más efectivamente.

3. Colombia como prioridad de segundo orden para Washington: el fin de la década de los sesenta y el principio de los años setenta

Durante las décadas de los sesenta, los setenta y los ochenta, la participación de Estados Unidos en el conflicto colombiano continuó inspirada en la lógica propia de la Guerra Fría. Como indica Randall:

El programa de seguridad militar y la contención del comunismo en la política y en la mano de obra sindicada colombianas revelan los esfuerzos sistemáticos de Estados Unidos por incluir a Colombia en un marco más amplio de defensa de la Guerra Fría y por impulsar la inclusión de aquellos elementos anticomunistas moderados [...] en la corriente política dominante. (1992, p. 188)

Ya antes de 1960, aunque especialmente después de ese año, Colombia fue considerada como el “elemento estrella” de los programas de ayuda de Estados Unidos, en compensación por la “pérdida” de Cuba. En el contexto de la Guerra Fría, Colombia se mantuvo en la posición correcta, aunque no existía un peligro real de que hubiera sido de otra forma (Randall 1992, p. 189). Sin embargo, el interés por Colombia no duró mucho tiempo debido a la crisis de Vietnam y al giro del tándem Nixon-Kissinger hacia la distensión con la Unión Soviética y China. Además, Colombia perdió la fe en la alianza con Estados Unidos después del asesinato del presidente Kennedy y del fracaso de la Alianza para el Progreso. En consecuencia, después de la década de los sesenta y durante gran parte de los años setenta, el país sudamericano *no* fue una pieza fundamental o estratégica para los diplomáticos de Washington y el enfrentamiento entre el Gobierno y las guerrillas *no* fue una prioridad para los responsables de la Guerra Fría en el Departamento de Estado.

11 Para conocer una explicación del proceso a través del cual las FARC se transformaron en una guerrilla marxista partiendo de una organización liberal, ver Alape 1998.

Esta situación le permitió a Colombia construir un espacio de relativa autonomía, puesto que la falta de atención de Washington le dio vía libre para ser más creativo en el diseño de su política exterior y al mismo tiempo más independiente. Este es el motivo por el que Randall —además de otros expertos colombianos— ubica a finales de la década de los sesenta y comienzos de los años setenta el resurgimiento en las relaciones exteriores de Colombia de una “política intensificada de interdependencia cada vez más autónoma con respecto a Estados Unidos” (1992, p. 243). Este académico sostiene, además, que:

Esta orientación fue particularmente evidente bajo el mandato de Carlos Lleras Restrepo, especialmente en materia de política comercial. El Ministerio de Relaciones Exteriores insistió en 1966 y 1967 en que la independencia era la característica principal de la política exterior colombiana hacia Estados Unidos [...]. Para Lleras, Estados Unidos había perdido una valiosa oportunidad —con el fracaso de la Alianza para el Progreso— de ejercer un impacto político y de dar notoriedad a la solidaridad con el hemisferio. Lleras expresaba así mismo su oposición a la interferencia de otros países en los asuntos internos. (Randall 1992, p. 243)

En esta coyuntura, en otras palabras, el Gobierno colombiano intentó, con algún grado de éxito, desinternacionalizar el conflicto colombiano en su dimensión militar. La falta de atención de Washington contribuyó al logro de ese objetivo.

Pero aunque Colombia no era una de las prioridades estratégicas para Estados Unidos durante la década de los sesenta y comienzos de los años setenta, los responsables políticos estadounidenses seguían considerando a la guerrilla colombiana como una amenaza para la seguridad nacional de Colombia, de Estados Unidos y de la región en su conjunto:

Desde principios de los años sesenta, los responsables políticos estadounidenses y colombianos consideraban que las organizaciones guerrilleras tenían una inspiración cubano-soviética [...]. En los años sesenta, los dirigentes estadounidenses no creían que unos pocos miles de guerrilleros supusieran una amenaza importante para los Gobiernos colombianos y sin embargo, durante toda la década, Washington proporcionó ayuda militar, especialmente helicópteros. El suministro de helicópteros no solo mejoró la capacidad del Ejército colombiano para combatir a las guerrillas, sino que sirvió también para ejercer labores de vigilancia en la costa caribeña contra la posible importación de armas procedentes de Cuba. La preocupación oficial creció en los años setenta

y principios de los ochenta, cuando surgieron vínculos evidentes entre algunas facciones guerrilleras y los principales carteles del narcotráfico. (Randall 1992, p. 248-249)

A partir de 1977, la guerra contra las drogas consumió una proporción cada vez mayor de la energía, el presupuesto y la atención de ambos países (Randall 1992, p. 247); en los años ochenta, con Reagan en el poder y la guerra contra las drogas ilegales como una de las prioridades de su Administración, el tráfico de sustancias ilícitas ya era parte fundamental de la agenda bilateral. Además, como señala Murillo:

[...] en la década de 1970 las FARC eran una fuerza un tanto limitada con una capacidad militar reducida, que operaba en unos nueve frentes y con “enormes divisiones internas”, de acuerdo con algunos observadores. No fue sino hasta los años ochenta que las FARC comenzaron a obtener el apoyo más significativo en materia social y política. (2004, p. 62)

4. La década de los ochenta y la intensificación de la contrainsurgencia: la internacionalización militar

El crecimiento de las FARC durante los primeros años de la década de los ochenta explica la reactivación parcial de la participación de Washington en la guerra de Colombia contra la insurgencia. Al percibir el visible avance militar de las FARC, el Gobierno de Julio César Turbay (1979-1982) inició una guerra total en contra de las diferentes organizaciones guerrilleras y, en consecuencia, durante su Administración el récord de violaciones de derechos humanos fue probablemente el más alto jamás experimentado por el país. Su Estatuto de Seguridad Nacional resumía su política contrainsurgente y su intento de controlar los disturbios populares y las actividades de la guerrilla (García 1992, p. 48). Turbay, nuevamente, enmarcó estratégicamente el conflicto colombiano en el contexto del enfrentamiento Este-Oeste y presentó la “violencia interna” como un subproducto de la “violencia externa”, con el fin de conseguir el apoyo militar de Washington. Como indican Pardo y Tokatlian, en opinión de Turbay “la ‘raíz del mal’ primordialmente estaba afuera. Ello conllevó a ‘internacionalizar’ no solo el origen de la violencia, sino también el mecanismo para confrontarla. Y con eso, se acentuó la búsqueda de un mayor apoyo de Estados Unidos, en materia estratégica y de seguridad” (1988, p. 139). Turbay decidió enmarcar la insurgencia interna colombiana en términos de subversión comunista internacional para crear, otra vez, una cosmovisión compartida con Washington y descartó, de

esta forma, la definición del conflicto como una respuesta local y particular a las injusticias sociales y económicas.

En este punto, sin embargo, la línea dura de Turbay contra la disidencia, así como la adopción del Estatuto de Seguridad Nacional para combatir las guerrillas urbanas y rurales, provocaron rápidamente un conflicto con la Administración de Jimmy Carter debido al interés de esta última por el tema de los derechos humanos; sin embargo, “la percepción de Turbay sobre la insurgencia en relación con el conflicto Este-Oeste coincidía con la visión y las políticas de la posterior Administración de Ronald Reagan” (Randall 1992, p. 251). Turbay y Reagan compartían claramente una cosmovisión en cuanto a la manera de hacer frente a la amenaza comunista internacional mediante la reintensificación de las medidas de contrainsurgencia. En un intento por hacer su caso más atractivo ante Washington y con el objetivo de promover una estrategia de internacionalización militar, Turbay apoyó varias iniciativas estadounidenses relacionadas con América Central y América Latina.

En primer lugar, durante la Administración Turbay Colombia se alineó con la posición de Estados Unidos frente a las guerras de El Salvador y Guatemala, en varios sentidos. El Gobierno colombiano criticó abiertamente la declaración franco-mexicana de 1981 que reconocía al FMLN-FDR¹² como una fuerza representativa en el conflicto salvadoreño; así mismo, se reunió con miembros de la cúpula militar estadounidense en 1982 con el fin de discutir sobre la posibilidad de establecer una base especial en la isla de San Andrés, en el mar Caribe, objeto de disputa fronteriza con Nicaragua; criticó y atacó al Gobierno revolucionario nicaragüense; y participó, junto con Estados Unidos, Costa Rica, El Salvador y Honduras, en la Comunidad Democrática Centroamericana, que se hizo cargo de la defensa diplomática del Gobierno salvadoreño. En segundo lugar, y en un contexto latinoamericano más amplio, Colombia obstaculizó una y otra vez la candidatura de Cuba al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y suspendió relaciones diplomáticas con este país en 1981. En tercer lugar, también en 1981, Colombia “participó en la Operación Ocean Venture —junto con tropas de Estados Unidos, la OTAN, Argentina, Venezuela y Uruguay—, operación considerada entonces como un simulacro de la invasión de Granada, que se produjo finalmente en 1983” (Tokatlian 2000, p. 337). Por último, Colombia no apoyó a Argentina durante el conflicto de las Malvinas. Solo Chile y Estados Unidos adoptaron esta postura, mientras que el resto de países de América Latina mostraron su respaldo a Argentina. Como resultado de todo ello, Turbay recibió un sustancial paquete de ayuda militar de la Administración Reagan (Tokatlian 2000, p. 337).

12 El Frente Democrático Revolucionario (FDR) es un movimiento de izquierda que nació en El Salvador en 1980 y colaboró estrechamente con el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). El FDR jugó un papel especial en las relaciones diplomáticas de la guerrilla salvadoreña.

5. Belisario Betancur y el proceso de paz: la desinternacionalización política

Después de la Administración Turbay, la promesa de paz se convirtió en una de las propuestas fundamentales del proceso electoral presidencial de 1982, que culminó con la victoria de Belisario Betancur, candidato por el Partido Conservador. El nuevo mandatario impulsó uno de los procesos de paz más ambiciosos del país, el cual contó con un respaldo muy amplio de diversos sectores de la sociedad civil de Colombia. Sin embargo, Betancur no obtuvo el apoyo de la clase dirigente militar ni de los partidos políticos tradicionales. Los grupos guerrilleros, con la destacada excepción del Ejército de Liberación Nacional (ELN), participaron en estas conversaciones con un doble objetivo en mente: por un lado, buscaban recuperar el espacio político necesario para eventualmente abandonar su situación de ilegalidad y reforzar su proyecto, pero de otro lado, “seguían creyendo en la guerra y aprovecharon las condiciones de la tregua para ampliar el número de miembros y de frentes [...]” (García 1992, p. 49). La extremadamente débil voluntad política de los guerrilleros y la oposición constante de la cúpula militar, entre otros factores, provocaron el fracaso de las conversaciones de paz.

Betancur fue, probablemente, el primer presidente que diseñó una estrategia internacional con el objetivo de apoyar sus esfuerzos por conseguir la paz a nivel local. Aunque esta estrategia no puede definirse en estricto sentido como una estrategia de internacionalización, constituyó un empeño importante para validar el proceso de paz y hacerlo más coherente. En palabras de Malcom Deas, “el Gobierno colombiano debía mantener negociaciones de paz en casa y en el extranjero, mientras proclamaba que los problemas de Colombia eran esencialmente problema de Colombia, y los problemas centroamericanos problema de Centroamérica” (Deas 1988, p. 12). Betancur insistía en esta relación entre la lucha interna y los conflictos centroamericanos con el fin de romper con la aproximación de Turbay, quien consideraba el conflicto interno de Colombia como otro escenario de la Guerra Fría. Betancur anunció el ingreso de Colombia al Movimiento de Países No Alineados, ofreció el apoyo de Colombia a Argentina en la guerra de las Malvinas y, lo que es más importante, revitalizó la participación de Colombia en Contadora.¹³ Según Ramírez y Restrepo, “el presidente Betancur enmarcó el proceso de paz interno en un contexto internacional coherente, mediante el cual trataba de sustraer el conflicto nacional de la injerencia extranjera, reduciéndolo en lo posible a sus factores internos” (1988, p. 69). De alguna

13 El Grupo Contadora fue una iniciativa puesta en marcha a principios de la década de los ochenta por los ministros de Relaciones Exteriores de Colombia, México, Panamá y Venezuela para tratar los conflictos militares de El Salvador, Nicaragua y Guatemala.

manera, Betancur aplicó una estrategia de internacionalización diseñada para evitar la internacionalización militar por parte de las organizaciones guerrilleras: no quería que el conflicto colombiano fuera un escenario más de la Guerra Fría en América Latina.

De acuerdo con Silva (1985), esta estrategia se puso en práctica con el objetivo de incrementar las oportunidades de alcanzar la paz en el país. En primer lugar, la política estaba diseñada para aumentar la credibilidad del Gobierno con respecto a la guerrilla y para ayudarlo a conseguir el respaldo de otros países como Cuba o Nicaragua. Un ejemplo de cooperación con Cuba tuvo lugar durante la invasión de Granada por parte de Estados Unidos en octubre de 1983: Colombia intervino en apoyo del contingente cubano de forma que a este se le permitiera abandonar la isla invadida. Fue este hecho, entre otros factores, lo que impulsó a Fidel Castro a escribir dos cartas al ELN en las que solicitaba la liberación del hermano del Presidente, Jaime Betancur, quien había sido secuestrado por esta organización y fue liberado menos de un mes después. Así mismo, Castro retiró parte del apoyo prestado por Cuba al M-19 por solicitud de Betancur (Tokatlian 2000, p. 39). En segundo lugar, la promoción de la paz en Centroamérica gracias a Contadora evitó la expansión de los conflictos de El Salvador y Guatemala hacia Colombia. Por último, esta estrategia detuvo, de alguna forma, el deseo de las guerrillas de reforzar sus conexiones internacionales, deseo estimulado por la creciente intervención estadounidense en la zona (Silva 1985, pp. 97-116). Sin embargo, ni el proceso de paz ni la iniciativa Contadora tuvieron éxito.

El proceso de paz fracasó debido a la falta de apoyo de la cúpula militar, a la auténtica falta de voluntad política de la guerrilla, a la falta de apoyo al proceso de paz por parte de la clase política colombiana, a la improvisación del Gobierno en el manejo de los diálogos y al inicio de asesinatos selectivos de líderes de los partidos de izquierda legales, especialmente miembros de la Unión Patriótica (UP), entre otros factores. Además, el asesinato del ministro de Justicia Rodrigo Lara en 1984 por parte de los cárteles de la droga empujó a Betancur a ceder ante la presión estadounidense con el propósito de obtener recursos para financiar la guerra contra esos cárteles e iniciar la extradición de ciudadanos colombianos a Estados Unidos. La situación económica tampoco era favorable: “La creciente crisis económica de Colombia obligó a la Administración Betancur a acercar su posición a la de Estados Unidos, en tanto que Washington era crucial para obtener el préstamo ‘Jumbo’ por valor de mil millones dólares estadounidenses en 1985” (Tokatlian 2000, p. 339). En lo que respecta a Contadora, en septiembre de 1984 los ministros de Relaciones Exteriores de América Central y del Grupo de Contadora firmaron una nueva versión del Acta para la Paz y la Cooperación en Centroamérica, lo que fue considerado como un documento final y definitivo. A finales de ese mes, Nicaragua —entonces bajo la Revolución Sandinista liderada por Daniel Ortega— aceptó todos los términos del Acta, lo

que provocó una fuerte contraofensiva diplomática estadounidense dirigida a evitar un consenso subregional sobre aquella. La política de Washington redujo el perfil de Contadora en la zona y, consecuentemente, debilitó la estrategia de internacionalización del presidente Betancur, dirigida a apoyar y legitimar estos esfuerzos en Centroamérica para alcanzar la paz interna.

Sin embargo, los intentos de paz de Betancur recibieron el golpe de gracia cuando el M-19 asaltó el Palacio de Justicia en Bogotá el 6 de noviembre de 1985. Unos trescientos abogados, jueces y magistrados del Tribunal Supremo fueron tomados como rehenes por treinta y cinco comandos rebeldes armados en el Palacio de Justicia. Cuando la situación se hizo pública, el Ejército colombiano rodeó el Palacio con soldados y tanques blindados de reconocimiento —Casca-bel EE-99—. A pesar de las desesperadas súplicas transmitidas telefónicamente por algunos de los rehenes, el Gobierno decidió permitir que los militares se hicieran cargo de la situación y que intentaran recuperar el Palacio por la fuerza. Esto provocó una controvertida cadena de acontecimientos que todavía hoy es objeto de debate en Colombia; hay quienes incluso sugieren que durante la toma militar del Palacio se produjo un mini golpe de Estado. A causa del intenso fuego cruzado entre los soldados que entraban en el Palacio —apoyados por disparos desde los tanques Casca-bel EE-9— y los rebeldes atrincherados, el edificio se incendió, más de cien personas perdieron la vida, otros tantos fueron desaparecidos y archivos judiciales valiosos quedaron destruidos. Este hecho marcó el fin de los intentos de paz de Betancur.

Marc Chernick (1988) evalúa la política de Betancur en cuanto a su voluntad de asociar el proceso de paz interno con una política exterior autónoma y concluye que el ex Presidente pudo haber sobreestimado los vínculos de los grupos guerrilleros con los actores internacionales. Esta sobrevaloración dio lugar a un resultado inesperado: la política exterior de Betancur supuso un esfuerzo enorme, pero tuvo un impacto mínimo en el proceso de paz. Más concretamente, Chernick indica que la ofensiva diplomática de Colombia hacia Nicaragua y Cuba, así como la reanudación de las relaciones diplomáticas con estos países, tuvieron como objetivo facilitar y complementar las negociaciones internas con el M-19, pero estos factores no desempeñaron un papel importante. Además, el propósito era “la *desinternacionalización* de las zonas de guerra y conflictos fronterizos en Centroamérica, o la guerrilla colombiana podría ser atrapada en la polarización regional. [...] El primer efecto de la política exterior de Colombia fue el bloquear la *centroamericanización* del conflicto colombiano” (Chernick 1988, p. 25). Sin embargo, la estrategia falló, según Ocampo (2004), debido a que la política exterior no era una variable determinante en términos de guerra y paz en Colombia. En definitiva, Nicaragua, Cuba y otros actores insurgentes no tenían mayor influencia en las organizaciones insurgentes colombianas y por

tanto el esfuerzo del Gobierno por atraer a estos actores internacionales probablemente no tuvo efecto alguno en las negociaciones locales.

6. La Administración de Virgilio Barco y la implementación de la desinternacionalización pragmática

La agenda internacional del presidente Virgilio Barco (1986-1990) tenía como prioridad recuperar la economía colombiana, objetivo que el presidente Betancur no pudo alcanzar (Vásquez 1988). Para llevar a cabo esta tarea la Administración adoptó una política exterior pragmática en la que no se contemplaba el alineamiento ideológico o político con Estados Unidos o con ninguna otra potencia de la arena internacional. Esta “neutralidad ideológica” inspiró la búsqueda del “universalismo” en las relaciones internacionales colombianas, dedicó un espacio relativamente marginal a la confrontación Este-Oeste en la agenda internacional de Colombia y buscó el establecimiento de relaciones con varios actores, independientemente de su afiliación política (Pardo 1987). En consecuencia, la Administración Barco intentó que el conflicto interno no tuviera un papel destacado en su agenda internacional, ya que su prioridad era obtener recursos internacionales para reforzar la economía. Su estrategia, en resumen, consistía en evitar todo tipo de internacionalización del conflicto con el fin de impedir la “contaminación” de la agenda de política exterior colombiana. La diplomacia Barco fue relativamente operativa en la medida en que se llegó a un acuerdo con el M-19 en el que se contemplaba el fin de la guerra y la reinserción de los insurgentes en la vida política y civil. Sin embargo, la Administración Barco no logró alcanzar una paz profunda y duradera para Colombia. Su política exterior, aunque no tan autónoma como la de Betancur, siguió promoviendo una resolución pacífica a los conflictos de Nicaragua y El Salvador y criticó duramente la invasión estadounidense de Panamá en 1989.

Es importante destacar que en abril de 1990, al final de la Administración de Virgilio Barco, la Secretaría General de las FARC propuso un cese al fuego bilateral, la celebración de conversaciones de paz abiertas y públicas y la mediación internacional para encontrar una solución política al conflicto. Concretamente, las FARC propusieron al ex presidente estadounidense Jimmy Carter y al presidente venezolano Carlos Andrés Pérez como mediadores en estas posibles conversaciones (García 1992, p. 187). Aunque no existe información que permita identificar los motivos que impulsaron a las FARC a tomar esta iniciativa, es probable que esta decisión constituyera uno de sus primeros intentos por conseguir legitimidad internacional. La iniciativa tuvo lugar justo al final de la Guerra Fría, en un momento en el que los conflictos centroamericanos parecían llegar a su

fin; ambos contextos —regional e internacional— podrían haber impulsado a las FARC a buscar nuevas fuentes de legitimidad internacional.

Durante los últimos años de la década de los ochenta y comienzos de los años noventa, las FARC crecieron militarmente, situación que obligó al Gobierno a adoptar parcialmente estrategias de internacionalización. Como afirma Murillo:

Las FARC continuaron creciendo: su tamaño se había multiplicado casi por cuatro en los últimos quince años, de apenas 3600 combatientes en 1987, a 7000 en 1995, hasta alcanzar una cifra estimada actual que varía entre los 15.000 y los 20.000 guerrilleros en más de 105 frentes y con el control de más del 40 por ciento del territorio nacional. Hay quienes atribuyen este crecimiento a la cada vez mayor participación de las guerrillas en el narcotráfico, mientras otros afirman que es el resultado del reclutamiento forzoso por parte de las FARC en las zonas rurales y que no está relacionado con las convicciones ideológicas personales de los nuevos combatientes. (2004, p. 70)

7. César Gaviria y los nuevos procesos de paz

Durante la Administración Gaviria (1990-1994), la política exterior colombiana dio un nuevo giro gracias a que este Gobierno continuó intentando avanzar hacia la consolidación de un proceso de paz. El presidente Gaviria trató de reanudar la relación con Cuba para fortalecer sus negociaciones con el movimiento insurgente M-19. Dentro del marco de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Colombia pretendía —absteniéndose o votando en contra de Estados Unidos— evitar sanciones al régimen cubano a causa de la situación de derechos humanos en la isla. En el ámbito del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, donde Cuba y Colombia coincidieron en 1990, ambos países formaron junto con Yemen y Malasia el Grupo de los Cuatro, y alinearon sus posturas con respecto a la Guerra del Golfo que tuvo lugar tras la invasión de Kuwait por parte de Irak. Como apunta Tokatlian:

La cercanía de Bogotá y La Habana resultó ser decisiva para que se produjeran dos fenómenos que influyeron en la política nacional e internacional de Colombia: facilitó el papel de Cuba como moderador de peso en las negociaciones con un M-19 muy debilitado y contribuyó a evitar que Colombia recibiera críticas importantes de la comunidad internacional a pesar de su historial desastroso en materia de derechos humanos. (2000, p. 341)

El Gobierno de Gaviria también inició negociaciones con el Ejército Popular de Liberación (EPL), con el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y con el movimiento Quintín Lame —probablemente el único movimiento armado indígena en Colombia—. El 30 de enero de 1991 se celebró una última reunión entre el Gobierno y el EPL y se firmó un acuerdo de paz el 15 de febrero de ese mismo año. Ambas partes acordaron la supervisión internacional del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y de la Internacional Socialista (García 1992, p. 136). El EPL entregó sus armas a las organizaciones citadas una vez terminado el proceso.

Hacia el final de su mandato, Gaviria inició también conversaciones de paz con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB), formada por las FARC, el ELN y un grupo escindido del EPL. Las conversaciones se celebraron en Caracas (Venezuela) en 1991 y en Tlaxcala (México) en 1992. Sin embargo, la Administración Gaviria no pretendía la participación activa de México y Venezuela como moderadores o mediadores en lo que seguía considerando un conflicto esencialmente colombiano (Tokatlian 2000, p. 343). Durante estas conversaciones de paz, las fuerzas guerrilleras siguieron creciendo rápidamente y como consecuencia de esto “a finales de la década de los noventa, el Ejército colombiano sufrió una serie de derrotas militares humillantes a manos de las FARC, con bajas numerosas en todo el país después de diversos asaltos terribles a instalaciones militares y comisarías de policía” (Murillo 2004, p. 70).

Durante la Administración Gaviria, también coincidieron parcialmente la asistencia estadounidense dedicada a la guerra contra las drogas ilícitas y aquella dedicada a fines contrainsurgentes. Uniendo la lucha contra las drogas ilegales y las actividades contra la insurgencia, el Gobierno colombiano fue capaz de elaborar hábilmente argumentos y una cosmovisión que convenciera a Washington para que apoyara militarmente ambas estrategias gubernamentales. La creación de este marco dio lugar a una causa común entre la guerra de Washington contra las drogas y la necesidad colombiana de incrementar su pie de fuerza militar frente al aumento de las actividades insurgentes. En 1990, un equipo formado por militares y asesores de inteligencia estadounidenses elaboró una serie de recomendaciones que presentaron al ministro de Defensa de Colombia, relacionadas con la reorganización de sus redes de inteligencia militar. Los militares colombianos, siguiendo las recomendaciones de la comisión de asesores de Estados Unidos

[...] presentaron un plan para combatir mejor lo que denominaron “escalada del terrorismo mediante subversión armada”. Así, el Ministro de Defensa colombiano aprovechó las recomendaciones del equipo antidroga estadounidense y los dólares del Gobierno de Estados Unidos para la lucha contra el narcotráfico y los utilizó en su lucha contra los

insurgentes. [...] Lo que había comenzado como un esfuerzo conjunto de Estados Unidos y Colombia para luchar contra las drogas se convirtió en una asociación ilegal encubierta entre los militares colombianos y los escuadrones paramilitares de la muerte. (Ruiz 2001, p. 181)

Aunque Washington insistía constantemente en enviar recursos para ayudar a Colombia *exclusivamente* en su lucha contra las drogas ilícitas, la línea que separaba este esfuerzo de las actividades de contrainsurgencia era muy fina y el Gobierno colombiano era consciente de los beneficios potenciales resultantes de la unión de estos dos objetivos. Instancias como esta, en las que los recursos estadounidenses contra las drogas se utilizaban para combatir a las guerrillas, eran frecuentes y fueron una parte crucial de la estrategia de internacionalización militar gubernamental, como se demuestra en el capítulo III.

8. Ernesto Samper y el fin de la “relación especial” con Washington

La Administración de Ernesto Samper (1994-1998) tomó varias decisiones internacionales que afectaron al curso del conflicto colombiano. Samper presentó el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra ante el Congreso colombiano y aceptó la apertura de una oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, entre otras actuaciones. Durante la segunda mitad de su mandato, Samper se centró en crear una oportunidad para mantener conversaciones de paz con la guerrilla. Sin embargo, como indica Tokatlian, a medida que se multiplicaban los gestos conciliatorios de Samper hacia las FARC, se hacía más evidente el rechazo de la insurgencia a mantener conversaciones de paz. Así mismo, a medida que el Presidente se dirigía hacia el exterior en busca de mayor apoyo a sus iniciativas para establecer contactos con las FARC, la guerrilla hacía patente su falta de voluntad para involucrar a la comunidad internacional (Tokatlian 2000, p. 345). El ELN parecía más abierto a la posibilidad de establecer contactos e iniciar acercamientos internacionales, al menos en principio, como quedó demostrado con la reunión llevada a cabo en Maguncia (Alemania) entre miembros de este grupo armado y los portavoces de la sociedad civil colombiana hacia el final del mandato de Samper. Al mismo tiempo, durante su último año en el poder:

Este presidente liberal intentó recabar la ayuda del mayor número posible de países para respaldar sus esfuerzos por conseguir la paz: Venezuela, México, Cuba, Costa Rica, Guatemala, España y Alemania, entre otros. En el aspecto retórico —o el de las declaraciones formales y genéricas— resultaba sencillo estar del lado de Colombia. Sin embargo,

puesto que aún no estaba clara la voluntad de la guerrilla de aceptar los buenos oficios de estas contrapartes y dada la indefinición de la labor que Bogotá quería que desempeñaran estas naciones, el componente internacional de un eventual proceso de paz quedó diluido. (Tokatlian 2000, p. 345)

Por último, la política exterior de Samper, y más concretamente su relación con Estados Unidos, se vio afectada por las acusaciones —confirmadas posteriormente— de que su campaña presidencial fue financiada con dinero del Cartel de Cali procedente del tráfico de drogas ilegales.¹⁴ Esta acusación se basaba “en las pruebas de que varios miembros de su equipo habían acordado los pagos, uno de ellos entregado en cajas envueltas con papel de regalo navideño. La investigación fue conocida como el ‘proceso 8000’, número redondo asignado por el fiscal general y fácil de utilizar por los medios” (Kirk 2003, p. 230). Samper se enfrentó a una oposición interna muy fuerte que suponía una amenaza constante para su Gobierno y a una política estadounidense sistemáticamente hostil hacia él mismo, su equipo y su Gobierno entero. Por citar solo un ejemplo de esta relación conflictiva y difícil, el Gobierno de Estados Unidos anuló la visa de ingreso a Samper, por lo que cuando tuvo que asistir a una asamblea general de las Naciones Unidas se vio obligado a hacerlo con un documento especial de esta organización, mecanismo idéntico al utilizado por otros jefes de Estado que tienen prohibida su entrada a ese país, entre ellos Fidel Castro. Adicional a esto, el embajador de Estados Unidos en Colombia fue acusado de formar parte de una conspiración, junto con otros miembros de la oposición y las Fuerzas Armadas colombianas, para acabar con el período presidencial de Samper a través de medios antidemocráticos.

En consecuencia, el área de la política colombiana que resultó más afectada durante el mandato presidencial de Samper fue probablemente la internacional, lo que dificultó la posibilidad de iniciar cualquier estrategia de internacionalización dirigida hacia el Gobierno de Estados Unidos. El país pasó por cuatro años de relativo aislamiento internacional y su alianza histórica casi incondicional con Estados Unidos se vio interrumpida por constantes confrontaciones públicas entre Washington y Bogotá. Por todo el país se extendieron rumores de una intervención militar estadounidense para expulsar a Samper por la fuerza. En este contexto, Andrés Pastrana, la misma persona que entregó a las autoridades de Estados Unidos las cintas de audio que demostraban la relación de Samper con el Cartel de Cali, accedió al poder prometiendo devolver a Colombia la

14 El Cartel de Cali fue probablemente el grupo criminal más importante de traficantes de droga tras la muerte de Pablo Escobar y el desmantelamiento del cártel de Medellín en 1993.

“dignidad internacional” y un lugar en el mundo. En el siguiente capítulo se analiza su estrategia de internacionalización.

Aunque se han señalado diversos ejemplos de estrategias de internacionalización durante estos primeros años de conflicto interno en Colombia, estos casos son aislados y no muy sistemáticos si se los compara con las estrategias de internacionalización política y militar del presidente Pastrana. Como se sugirió al inicio del presente capítulo, estos intentos de internacionalización comenzaron siguiendo unas tendencias claras que se repitieron durante las presidencias de Pastrana y Uribe, aunque con mayor frecuencia. En este capítulo también se ha apoyado la idea de que la insurgencia colombiana no adoptó la estrategia de internacionalización, si bien en este caso las pruebas son menos sólidas. En los capítulos III y IV se describe y analiza el proceso a través del cual tanto los grupos insurgentes como el Gobierno —durante las Administraciones de Pastrana y Uribe— superaron su relativo aislamiento internacional y comenzaron a diseñar y utilizar más sistemáticamente diversas estrategias de internacionalización militar y política.

III

Estrategias de internacionalización en las Administraciones de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe

COMO SE EXPLICA en este capítulo, la internacionalización del conflicto colombiano durante el final de los años noventa y comienzos de la primera década del siglo XXI es un proceso considerablemente más sólido y sistemático que los intentos aislados anteriores descritos brevemente en el capítulo precedente. El objetivo de este capítulo es dar respuesta a dos preguntas básicas pero cruciales. En primer lugar, ¿por qué razón el Gobierno —como una de las partes implicadas en el conflicto— decidió iniciar una estrategia de internacionalización sistemática en ese momento y no antes? En segundo lugar, ¿qué factores motivaron al Gobierno a adoptar las diferentes estrategias de internacionalización que serán descritas en este capítulo? En otras palabras, en este capítulo se analiza qué conjunto de elementos o condiciones llevaron al Estado colombiano a internacionalizar de forma decidida y sistemática tanto los diálogos de paz con los grupos guerrilleros —durante la Administración Pastrana— como la guerra contra esos mismos grupos —bajo la Administración Uribe—. De igual modo, se explican los condicionantes que le dieron forma a un tipo de internacionalización durante el período Pastrana y a otro diferente bajo la presidencia de Álvaro Uribe. Más concretamente, durante gran parte de la Administración Pastrana, las conversaciones de paz tuvieron lugar mientras continuaban las hostilidades y, meses antes de finalizar este período presidencial, las negociaciones terminaron sin resultados satisfactorios. El presidente Uribe inició su mandato en el 2002, en un momento de confrontación militar abierta con las FARC y sin negociaciones en curso. Por tanto, las diversas estrategias de internacionalización puestas en práctica durante ambas Administraciones solo tuvieron dos escenarios posibles: negociaciones en medio de la guerra o guerra sin negociaciones.

1. La Administración Pastrana (1998-2002)

En esta sección se defienden dos argumentos diferentes aunque complementarios. En primer lugar, se muestra que el intento de Pastrana de internacionalizar el conflicto en primera instancia, y el proceso de paz posteriormente, puede interpretarse parcialmente como una respuesta al poder creciente de las guerrillas —especialmente las FARC— y a la relativa —aunque evidente— debilidad del Estado colombiano. En el capítulo 1 se explicó cómo estas percepciones sobre el equilibrio de poder explican parcialmente el deseo de las partes de buscar alianzas internacionales para fortalecer sus posiciones militares. Esta parte de la explicación da cuenta de la internacionalización militar dirigida hacia Estados Unidos e inaugurada con el Plan Colombia. En segundo lugar, en esta sección se muestra que Pastrana encontró en los actores internacionales la legitimidad y el respaldo al proceso de paz que no pudo encontrar a nivel interno. En consecuencia, la internacionalización fue la estrategia que siguió la Administración Pastrana para superar y subsanar la división creada por el proceso de paz en el seno de su propio Gobierno, del Estado y de la opinión pública. A pesar de que al inicio del proceso de paz el entusiasmo a su alrededor fue contundente, con el paso del tiempo el apoyo de la opinión pública se erosionó y se empezaron a hacer evidentes las divisiones al interior del Gobierno, especialmente entre la cúpula militar y los representantes gubernamentales en la mesa negociadora. De esta forma y hasta cierto punto, podría decirse que la falta de apoyo interno facilitó, igualmente, la adopción de una estrategia de internacionalización menos compleja durante la Administración Betancur en la década de los ochenta. De esta manera —y como se sugirió en el capítulo 1—, la internacionalización política es, en cierto modo, una estrategia que utilizan las partes en conflicto con el objetivo de superar el alto grado de fragmentación interna y obtener mayores niveles de legitimidad y respaldo para sus estrategias de paz o de confrontación. Esta explicación justifica la internacionalización política hacia los Estados vecinos, los países europeos y las organizaciones internacionales. Es importante tener en cuenta, sin embargo, que las estrategias de internacionalización militar y política no son necesariamente compatibles sino que, al contrario, pueden llegar a provocar tensiones graves.

No obstante, ambas estrategias también pueden ser complementarias. De hecho, la internacionalización militar resultó crucial en el contexto del proceso de paz. El presidente Pastrana aprendió una lección importante del proceso iniciado por Betancur: la fortaleza militar del Estado es una condición necesaria previa a las negociaciones de paz que ayuda al Gobierno a intentar convencer a la guerrilla de que la mejor opción a su alcance es el diálogo y la firma de un acuerdo para la paz. En caso de que el Gobierno no consiga convencer a la insurgencia, el fortalecimiento militar del Estado contribuye a evitar resultados como los obte-

nidos con los diálogos adelantados por Betancur: durante estos, las guerrillas se rearmaron y se reorganizaron y, una vez finalizadas las conversaciones —sin haber llegado a ningún acuerdo— eran tanto o más fuertes que el Estado desde el punto de vista militar. Dicho de otra forma, cuando Pastrana inició oficialmente las negociaciones de paz con las FARC en 1999 —una vez más con una guerra en curso como escenario—, solo había dos resultados posibles: las conversaciones podrían ser un éxito, con lo que se pondría fin a la guerra o, como ya había sucedido anteriormente en Colombia, podrían resultar un fracaso y la guerra seguiría su curso. El Gobierno decidió iniciar el proceso de internacionalización teniendo en mente ambas alternativas y, por tanto, aunque diseñó una estrategia de internacionalización para apoyar sus esfuerzos por conseguir la paz, no dejó de contemplar la posibilidad del fracaso. Así, reconoció que comenzar las negociaciones con las FARC suponiendo que finalizarían con la firma de la paz era ingenuo y perjudicial; en consecuencia, consolidó una alianza militar con Estados Unidos que le permitió estar preparado para la guerra.

En resumen, para evitar la repetición de errores anteriores, Pastrana diseñó una estrategia de internacionalización que contemplaba dos escenarios: puso en marcha una internacionalización política con el objetivo de acabar con la guerra mediante la negociación, pero también preparó al Estado para la guerra en caso de que las conversaciones de paz no llegaran a buen fin utilizando una internacionalización de tipo militar. Sin embargo, estos dos objetivos no eran completamente divergentes. Por un lado, el fortalecimiento del aparato militar colombiano podía servir para añadir presión a las guerrillas enviándoles el mensaje de que el costo de abandonar la mesa de negociación sería entonces más alto y, por el otro, si los diálogos fracasaban, las guerrillas se enfrentarían en el campo de batalla a un Ejército más fuerte, más moderno y más profesionalizado que no podrían vencer.¹⁵

Teniendo en cuenta los objetivos de Pastrana, es posible identificar otros factores que permiten completar la respuesta a la segunda pregunta que se plantea en este capítulo, es decir, la pregunta acerca de qué conjunto de factores o condiciones provocaron la adopción de determinadas estrategias de internacionalización. Como se ha explicado, Pastrana optó por poner en práctica la internacionalización militar contando con el Gobierno de Estados Unidos como aliado fundamental y como proveedor de recursos militares y económicos que su Administración necesitaba para modernizar y fortalecer las Fuerzas Armadas.

15 De hecho, la intuición de Pastrana demostró ser cierta. Fidel Castro declaró posteriormente que el Secretariado General de las FARC comunicó al Gobierno cubano, meses antes de iniciar los diálogos de paz con el Gobierno, sus intenciones de mantener las negociaciones durante un par de años, con el objetivo de mejorar su imagen y ganar tiempo para poder reorganizarse militarmente (Castro 2008, pp. 105-106, 120-124).

Esta elección era fácil de prever en la medida en que ya existía un largo historial de colaboración militar entre ambos países, como se analizó en el capítulo anterior y se demuestra en el gráfico 1. Lo que resulta extraño es que Estados Unidos estuviera realmente interesado en ayudar al Gobierno colombiano a reforzar su posición militar frente a una guerrilla marxista, cuando la Guerra Fría ya había terminado, el enemigo comunista había desaparecido y Colombia distaba de ser un socio estratégico. Es interesante destacar no tanto el intento del Estado colombiano de internacionalizar su guerra mediante la creación de una alianza militar con Estados Unidos, sino el éxito real de dicha estrategia.

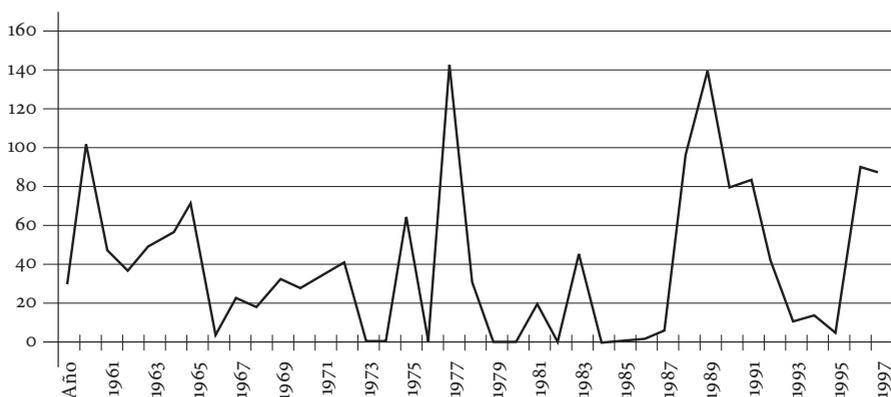


Gráfico 1: Total asistencia militar de Estados Unidos a Colombia en el periodo 1960-1998 (en millones de dólares en valor constante a 2010)

Nota: La cifra de dólares constantes a 2010 es ajustada a la inflación y permite una comparación más acertada de los niveles de asistencia en periodos de tiempo distintos

Fuente: Usaid (2010)

La explicación de este éxito fue la integración hábil y calculada de los principales intereses colombianos en la agenda de Washington mediante la creación de un nuevo marco de referencia específico. La estrategia de presentar la guerra en Colombia como vinculada a temas que pudieran tener un alto nivel de resonancia en Estados Unidos permitió al Gobierno colombiano atraer la atención y los recursos del país del Norte, así como convencerle gradualmente de participar en un conflicto interno que no constituía una prioridad o un interés estratégico para el Gobierno estadounidense. En el capítulo II se explicó que al final de los años cincuenta y comienzos de los sesenta la estrategia gubernamental consistió en presentar el conflicto civil colombiano como parte de la Guerra Fría y así generar una cosmovisión compartida entre ambos países. Sin embargo, el objetivo real era obtener recursos militares estadounidenses para combatir la oposición interna e implantar un régimen conservador claramente

antidemocrático. Más recientemente, y especialmente tras el fin de la Guerra Fría, ha predominado el uso de dos marcos de referencia concretos: el primero consiste en relacionar sistemáticamente el problema de la insurgencia con el del tráfico de drogas ilegales, y el segundo —implementado poco después del 11 de septiembre— se basa en presentar la insurgencia colombiana como una nueva y destacada vertiente del terrorismo global.

De hecho, después del proceso de paz de la Administración Pastrana y de los ataques del 11 de septiembre, la búsqueda de recursos ha resultado más sencilla gracias a la construcción estratégica de una empatía ideológica o a la creación de una cosmovisión compartida entre Estados Unidos y el Gobierno colombiano, proceso que resultó de la fabricación de marcos de referencia nuevos por parte de este último. Solo cuatro meses separaron el fin del proceso de paz y los atentados del 11 de septiembre, coincidencia que permitió al Gobierno colombiano hacer suya la retórica antiterrorista estadounidense para enmarcar su propia confrontación militar con las guerrillas. Esta nueva estrategia no solo permitió continuar con el Plan Colombia tras el fin del mandato de Pastrana, sino que también le dio un nuevo impulso militar al Gobierno colombiano, gracias al nuevo significado que adquirió la estrategia tradicional de calificar a los movimientos guerrilleros de terroristas cuando fracasan las conversaciones de paz. De hecho, utilizando la guerra contra el terrorismo como una forma de presentar el conflicto, el Gobierno dio legitimidad al uso de la fuerza militar, incluso más allá de los límites jurídicos.

Sin embargo, la internacionalización militar hacia Estados Unidos presentó dos fallas importantes. En primer lugar, afectó negativamente la confianza de las guerrillas en las intenciones del Gobierno en la mesa de negociación. A las FARC les resultó difícil creer que el Gobierno Pastrana quisiera realmente alcanzar la paz mientras reforzaba su alianza con Estados Unidos con el fin de modernizar el Ejército colombiano. Por tanto, la guerrilla consideraba que las conversaciones no eran más que una estrategia de “distracción” de la guerra utilizada por el Gobierno para debilitarla gradualmente. Históricamente, la guerrilla había desconfiado del Gobierno, y la alianza con Estados Unidos era un motivo más para mantener esa actitud. En segundo lugar, para invitar a Estados Unidos a participar militarmente el Gobierno colombiano debía presentar el conflicto de tal forma que fuera acorde con los intereses de Washington, y esta compatibilidad construida y calculada fue interpretada en algunos ámbitos no como una estrategia de internacionalización, sino como puro intervencionismo estadounidense. Debido a esta falta de claridad y probablemente de forma involuntaria, el Gobierno comenzó a distanciarse de otros actores internacionales que interpretaban la guerra en Colombia de manera diferente o tenían distintas agendas —como se explicará en esta sección, este fue el caso de varios países europeos que se negaron a participar en el Plan Colombia—. La ausencia de colaboradores europeos en el Plan provocó que diversos sectores colombianos lo consideraran

como una forma de intervencionismo, lo que le dificultó al Gobierno la tarea de presentarlo como un plan de apoyo para la paz. Por el contrario, siempre fue considerado como un plan de guerra precisamente porque Estados Unidos —motivado principalmente por su propia guerra contra las drogas ilegales y posteriormente contra el terrorismo— era su principal colaborador e insistió, incentivado por el mismo Gobierno colombiano, en dar prioridad al gasto militar sobre otros aspectos de la asistencia.

La implementación de la estrategia de internacionalización política para apoyar el proceso de paz resultó ser mucho más compleja, dado que debía satisfacer múltiples objetivos al mismo tiempo. En primer lugar, como ya se ha mencionado, el Gobierno necesitaba obtener legitimidad internacional para compensar el escepticismo interno generalizado hacia el proceso de paz. En segundo lugar, la presencia de actores internacionales podría permitir la continuidad de la estrategia a pesar de un cambio de Gobierno: Pastrana disponía solo de cuatro años y sabía que estos no bastarían para acabar con cincuenta años de guerra. La participación de la comunidad internacional le permitía enviar un mensaje claro a las FARC: el proceso de paz seguiría adelante aunque él no estuviera presente. Una vez más, esta continuidad era crucial también para indicar a las FARC las intenciones reales y a largo plazo del Gobierno de alcanzar la paz. En tercer lugar, la internacionalización política le permitía al Gobierno elaborar una estrategia general de internacionalización legítima y equilibrada.

La ponderación fue un principio esencial que permitió al Gobierno presentar la participación internacional no solo como un instrumento para modernizar y reorganizar a sus Fuerzas Armadas, sino también como un mecanismo mediante el cual podría apoyar el proceso de paz. Esta fue la razón por la cual tanto estadounidenses como cubanos formaron parte de la estrategia. Las FARC se resistían a aceptar la participación internacional, por lo que para convencerlas el Gobierno tuvo que insistir constantemente en que la comunidad internacional no estaba necesariamente de su lado. La táctica utilizada fue la de invitar a actores internacionales política e ideológicamente más cercanos a la guerrilla —por ejemplo Cuba y otros Gobiernos de izquierda como Venezuela— a participar en la búsqueda de la paz. Los países invitados fueron fundamentales en momentos de crisis, ya que actuaron como puentes y en diversas ocasiones evitaron la ruptura definitiva de las negociaciones. Para Pastrana, el papel de estos países fue incluso más relevante, dado que su Gobierno era conservador y alejado de la posición política de la insurgencia: el propio Pastrana pertenecía a una familia tradicional y relativamente adinerada de Colombia, era integrante del Partido Conservador y además su padre había sido Presidente en los tiempos del Frente Nacional. En resumen, una estrategia equilibrada en la que participaran simpatizantes y adversarios resultaría más convincente para las FARC y al mismo tiempo más útil para el Gobierno.

Por último, invitando a los actores internacionales, el Gobierno también demostraba a las FARC que tenía el poder para hacerlo. Pastrana utilizó esta técnica para demostrar a la insurgencia que la Guerra Fría había terminado y que, a diferencia del Gobierno, estaba aislada de la comunidad internacional. El Gobierno quería que las FARC reconocieran los costos del aislamiento y es muy probable que la insurgencia aprendiera la lección puesto que, justo después del final del proceso de paz, intensificó y consolidó su propia estrategia de internacionalización.

En la siguiente sección se ofrece evidencia de esta interacción entre la internacionalización política y la de carácter militar, interacción que hasta ahora solo ha sido descrita de manera general y conceptual.

El día en que Pastrana ganó las elecciones —después de enfrentarse a Horacio Serpa, uno de los aliados más próximos al para este momento ex presidente Samper—, pronunció un discurso en el que comenzó destacando algunos de los elementos principales de su estrategia de internacionalización:

Hay que internacionalizar la paz para terminar la guerra. Para ello propuse invitar a la comunidad internacional a participar en la totalidad de los estadios del proceso: como facilitadora de las condiciones de prenegociación, como proponente de fórmulas de entendimiento que impulsen la negociación, como testigo de los compromisos adquiridos y como instancia de verificación del cumplimiento de esos compromisos. (Pastrana 2006, p. 50)

Desde el principio de las conversaciones de Pastrana con Manuel Marulanda Vélez alias “Tirofijo”, comandante en jefe de las FARC, el Presidente insistió en la importancia de involucrar a la comunidad internacional en el proceso. Solo unos meses después del inicio de las conversaciones informales, Pastrana destacó la necesidad de invitar a la comunidad internacional utilizando un argumento crucial: la presencia de los actores internacionales era la mejor garantía para que el proceso siguiera adelante, incluso si se incumplía el plazo previsto.

El compromiso de Pastrana con la paz y las negociaciones se produjo en un momento en que las organizaciones guerrilleras, especialmente las FARC, habían aumentado su poder militar y su control en zonas importantes del territorio colombiano. De hecho, “las FARC doblegaron al ejército colombiano en diversas ocasiones en 1988” (Ruiz 2001, p. 19). En El Billar lanzaron un ataque contra una unidad de la Tercera Brigada Móvil —una de las fuerzas antiterroristas de élite del ejército colombiano— a la que aniquilaron. En agosto, justo después de que el presidente Pastrana tomara posesión de su cargo, lanzaron una importante ofensiva guerrillera por todo el país, con cincuenta y cinco asaltos a objetivos militares y económicos en dieciocho provincias (Ruiz 2001, p. 20). Sin embargo,

el ataque más violento se produjo el 1 de noviembre de 2008, cuando las FARC decidieron atacar la ciudad de Mitú, capital del departamento de Vaupés. Según la Cruz Roja, diez civiles y ochenta miembros de la fuerza pública —entre soldados y policías— perdieron la vida, y cuarenta fueron hechos prisioneros, mientras que solo un pequeño número de miembros de las FARC murieron o resultaron heridos. La batalla por el control de Mitú se prolongó durante catorce horas y las fuerzas armadas colombianas tardaron tres días en recuperar la ciudad, que estaba en manos de los guerrilleros atrincherados (Ruiz 2001, p. 24). Tras diversos ataques militares que humillaron al Ejército colombiano, el diario estadounidense *The Washington Post* reveló finalmente un informe confidencial elaborado por la Agencia de Inteligencia para la Defensa de Estados Unidos (DIA, por sus siglas en inglés). Según el diario, en este informe

[...] se concluía que los insurgentes marxistas podrían derrotar a los militares colombianos en un plazo de cinco años salvo que las Fuerzas Armadas fueran objeto de una reorganización total. [...] En el informe se decía: “la evaluación de la DIA destaca el hecho de que las guerrillas cuentan actualmente con un avión pequeño para las operaciones de vigilancia y para el traslado de los líderes rebeldes y municiones por todo el país, así como con misiles tierra-aire y sofisticado armamento pesado [...] los militares colombianos demostraron ser incapaces, estar mal formados y contar con un equipamiento deficiente”. (Ruiz 2001, p. 21)¹⁶

En ese momento, y meses antes de comenzar los diálogos de paz, había una percepción generalizada de que el Gobierno estaba perdiendo la batalla contra las guerrillas: el dominio de estas en las zonas rurales era tan fuerte que la población urbana se encontraba prácticamente retenida en las ciudades y solo podía desplazarse utilizando las líneas aéreas comerciales. Como indica Murillo: “El hecho de que en enero de 1999 el Gobierno del presidente Andrés Pastrana desmilitarizara cinco municipios del sur de Colombia controlados por las FARC con el fin de dar un impulso a las conversaciones de paz fue una clara demostración de los éxitos militares de la guerrilla” (2004, p. 71).

1.1. La internacionalización política, fase I: Estados Unidos

Con este telón de fondo, el presidente Pastrana planificó el inicio de los diálogos de paz con las FARC en febrero de 1999. Para él era fundamental que Estados Unidos conociera de primera mano la complejidad del proceso de paz y que participara

16 Ver *The Washington Post* 1998.

en las negociaciones. Con este objetivo en mente, el ministro de Relaciones Exteriores, Guillermo Fernández de Soto, y el Alto Comisionado de Colombia para la Paz, Víctor G. Ricardo, se reunieron en Estados Unidos, solo dos meses antes del inicio oficial de las negociaciones —el 9 de noviembre de 1998—, con el Secretario de Estado adjunto para Asuntos del Hemisferio Occidental, Peter Romero. El objetivo concreto era solicitar al Gobierno estadounidense que se reuniera con los comandantes en jefe de las FARC. James Lemoyne, asesor especial de Naciones Unidas y buen amigo de Romero, ayudó al Gobierno colombiano en su negociación con el Departamento de Estado. Al final, Romero aprobó la idea con una condición: la reunión debía ser estrictamente confidencial. Se decidió que los mejores lugares para dicha reunión serían Costa Rica o México.

Los días 13 y 14 de diciembre de 1998, los representantes de las FARC y del Gobierno colombiano se reunieron con los responsables políticos del Gobierno estadounidense en San José (Costa Rica). Phil Chicola, Director de Asuntos Andinos de la Oficina de Asuntos del Hemisferio Occidental, insistió en dos puntos básicos a lo largo de la conversación: interrogó a las FARC sobre su participación en el tráfico de drogas ilegales, así como sobre la situación de los tres ciudadanos estadounidenses secuestrados por ellas en enero de 1993 (Pastrana 2006, p. 133; Ruiz 2001, pp. 64-65). En enero de 1999, la información sobre esta reunión se filtró a los medios de comunicación en Colombia y Estados Unidos, hecho que “los estadounidenses atribuyeron al comandante Tirofijo. Estaban convencidos de que se sentía muy satisfecho de su capacidad para organizar una reunión cara a cara con el Tío Sam, lo que era una demostración de su poder y le aportó un enorme valor propagandístico” (Ruiz 2001, p. 65). La Secretaria de Estado, Madeleine Albright, afirmó que la participación del Gobierno de Estados Unidos en esta reunión tenía como únicos objetivos demostrar su apoyo al proceso de paz en Colombia, obligar a las FARC a liberar a los ciudadanos estadounidenses e informar a estas sobre las actividades conjuntas de Estados Unidos y Colombia contra el narcotráfico (*Revista Semana* 1999b). En febrero de ese mismo año, el Congreso de Estados Unidos decidió no confirmar a Peter Romero como Secretario de Estado adjunto, principalmente en respuesta al papel que jugó en este asunto.

Otro nuevo incidente entorpeció la estrategia de internacionalización política del Gobierno con Estados Unidos poco después de iniciadas las conversaciones de paz. El 25 de febrero de 1999 las FARC secuestraron a tres ciudadanos estadounidenses que habían llegado a Colombia para ayudar a la comunidad indígena u'wa a impedir unas perforaciones petroleras en un territorio que reclamaban como propio. El 4 de marzo, las autoridades colombianas los encontraron muertos y, como indica Robin Kirk, es probable que “los rebeldes supieran quiénes eran. En ese momento, las FARC querían que se realizaran las perforaciones, lo que les permitiría ‘cobrar un impuesto revolucionario’ a las empresas petrolíferas. Anteriormente, las FARC habían ejecutado a guerrilleros del ELN

que apoyaban a los u'wa en sus actividades destinadas a detener las perforaciones” (Kirk 2003, p. 227). No está claro hasta qué punto estos y otros secuestros, así como el asesinato de ciudadanos extranjeros, fueron una forma de *internacionalización negativa* emprendida por las FARC, pero estos acontecimientos afectaron indudablemente los intentos del Gobierno por encontrar legitimidad internacional y apoyo para el proceso de paz. La reacción de Washington no se hizo esperar y al día siguiente el Departamento de Estado condenó el asesinato de estos ciudadanos y lo definió como “un acto terrorista brutal” (Pastrana 2006, p. 164). Curtis Kamman, Embajador de Estados Unidos en Colombia, dejó claro que la política de su país hacia el proceso de paz colombiano estaba a punto de sufrir un cambio drástico: “No estamos en condiciones de seguir los contactos que tuvimos en diciembre con las FARC si no hacen lo necesario para llevar a la justicia ordinaria, y no revolucionaria, a los responsables del secuestro y asesinato de nuestros tres ciudadanos” (*Revista Semana* 1999c).

No son claras las razones por las cuales las FARC cometieron estos asesinatos precisamente en un momento en que les interesaba sentarse a negociar con Estados Unidos. El Ejército interceptó una conversación por radio, supuestamente entre Jorge “Mono Jojoy” Briceño y su hermano “Granobles”: “Hablaban sobre el devastador impacto político de los asesinatos de las FARC. En la conversación interceptada, el Mono Jojoy decía a su hermano que propusiera ‘un nombre cualquiera’ para presentarlo como asesino de los estadounidenses. ‘Esta es la peor metida de pata política’, decía. ‘Es un error del demonio’” (Ruiz 2001, p. 72). La definición del asesinato de los dos ciudadanos estadounidenses como “metida de pata” política fue acertada en la medida en que este hecho representó un obstáculo importante en las intenciones de las FARC de obtener legitimidad internacional para su propia causa. El incidente pudo haber sido consecuencia de la división entre el Secretariado General y las bases de las FARC y afectó grave y negativamente la estrategia de internacionalización política de la insurgencia. Según Pastrana, lo que las FARC consiguieron con este crimen fue dejar al margen a un actor internacional crucial y recibir por primera vez el calificativo de “terroristas” por parte del Gobierno estadounidense. Desde entonces, Estados Unidos se limitó a respaldar los esfuerzos de paz de manera muy general, condicionando toda nueva participación a la entrega de los asesinos a la justicia ordinaria (Pastrana 2006, p. 166). A partir de ese momento, la legitimidad y el posible apoyo político que Estados Unidos podría haber proporcionado al proceso de paz se debilitaron y este país comenzó a dar prioridad a la ayuda militar. Sin embargo, la cuestión no fue solo el retiro oficial de Estados Unidos de las negociaciones de paz; aún más importante fue el cambio drástico que sufrieron las reglas del juego para la ayuda contra el narcotráfico: como se explica a continuación, el fracaso de la estrategia de internacionalización política hacia Estados Unidos del Gobierno colombiano afectó negativamente su plan de internacionalización militar.

La Administración Pastrana retiró todas las fuerzas armadas de una región estratégica del tamaño de Suiza con el fin de mantener en ella las conversaciones de paz. La llamada Zona de Distensión fue el escenario de las conversaciones y el territorio en el que pudieron permanecer las FARC con la garantía de que no serían atacadas por las Fuerzas Armadas. En gran medida, el Gobierno renunció formalmente a su autoridad en este territorio,¹⁷ lo que evidentemente dio lugar a duras críticas por parte de la oposición y del Gobierno estadounidense. Randy Beers, el Secretario de Estado Adjunto para Asuntos de Narcóticos y Delito Internacional, hizo pública de manera oficial —justo después del asesinato de los tres ciudadanos estadounidenses— la inconformidad de Washington con la creación de la Zona y anunció el retiro parcial pero importante de la ayuda proveniente de su país para la guerra contra el narcotráfico. Ante el Congreso de Estados Unidos Beers afirmó:

Le hemos dejado claro al Gobierno de Colombia que no vamos a apoyar proyectos de desarrollo alternativo en áreas que no estén bajo el control del Gobierno colombiano —que actualmente es casi todas las zonas de cultivos de coca—. Por eso nuestro apoyo se limitará a los proyectos en la región de cultivo de amapola, hasta que el Gobierno colombiano garantice el control adecuado en las zonas de producción de coca. (*Revista Semana* 1999c)

La decisión resultó en consecuencias inesperadas para los Gobiernos de Colombia y Estados Unidos, que al final se vieron afectados negativamente por esta nueva limitación. La Administración Pastrana sabía que un paso atrás en su guerra contra las drogas no haría más que favorecer a la guerrilla y por esa razón decidió seguir intensificando su estrategia de internacionalización militar, para lo cual invitó a un grupo de congresistas estadounidenses a visitar la Zona, de forma que pudieran conocer de primera mano para qué se utilizaba. Su objetivo era presionar a los tomadores de decisiones en Washington con el fin de recuperar estos recursos para la guerra contra las drogas. Así mismo, durante el verano de 1999, una delegación de la Bolsa de Nueva York viajó a la Zona invitada por el Gobierno Pastrana. No obstante, hubo un factor decisivo que contribuyó al éxito de la estrategia de internacionalización de Pastrana y convenció al Gobierno de Estados Unidos del elevadísimo precio que estaba pagando a causa de la reducción de la ayuda a Colombia; se trató de un informe elaborado por la Government Accountability Office (GAO) de Estados Unidos, organismo que investiga el destino que da el Gobierno federal al dinero de los

17 Aunque se trataba de una zona que había estado intermitentemente bajo el control militar de las FARC.

contribuyentes de ese país. En dicho informe, la GAO resumía los diversos efectos negativos que la creación de la Zona había tenido en las actividades de lucha contra la droga. Se afirmaba, por ejemplo, que las numerosas promesas de Pastrana a las FARC habían impedido sobrevolar la parte meridional del país, razón por la cual no se podía identificar el tamaño y la situación de los cultivos de coca. El mismo informe insistía en que el Gobierno colombiano no había aprobado nuevas operaciones de fumigación en estas regiones hasta que se implantara un proyecto de sustitución de cultivos. Según la GAO, el Gobierno temía que la fumigación en las regiones bajo el control de la guerrilla pudiera incrementar el apoyo a esta por parte del campesinado (*Revista Semana* 1999e).

Tanto el Gobierno colombiano como la Embajada de Estados Unidos siguieron insistiendo en que era prácticamente imposible distinguir a los traficantes de droga de los insurgentes, lo que dificultaba en gran medida la canalización de la ayuda estadounidense, puesto que la legislación de este país en aquel momento aún prohibía destinar ayuda militar para labores de contrainsurgencia. Sobre esta cuestión, el documento de la GAO afirmaba también que “se han creado nuevos lineamientos para compartir información a partir de marzo de 1999. Se reconoce la creciente participación de la guerrilla en el narcotráfico, por lo cual se está facilitando inteligencia en la lucha contrainsurgente en zonas de producción de drogas” (*Revista Semana* 1999e). En definitiva, gracias a la presión de Colombia y al informe de la GAO, Washington comprendió que no era una buena idea distanciarse tanto del proceso de paz y, aún más importante, se dio cuenta de que limitar la ayuda prestada a Colombia para luchar contra el narcotráfico en la Zona —el lugar donde estaban teniendo lugar las conversaciones de paz— era una estrategia que iba en contra de sus propios intereses. Con esta idea en mente, Thomas Pickering, Subsecretario de Estado para Asuntos Políticos de Estados Unidos, viajó a Bogotá en agosto de 1999. Según el mismo Pickering, Sandy Berger —el Asesor en materia de Seguridad Nacional del presidente Clinton— lo llamó y le dijo: “Las cosas están empeorando en Colombia. ¿Estaría de acuerdo en encabezar un Comité Ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional para articular los esfuerzos del Gobierno estadounidense y mirar qué podemos hacer al respecto?” (Pickering, 2009). Una vez en Bogotá, Pickering se reunió con el presidente Pastrana y le ofreció, para su enorme sorpresa, la posibilidad de ayuda por parte de Estados Unidos no solo durante un año, sino durante los tres años restantes de su mandato. Según Pastrana, la propuesta de Pickering coincidía casi perfectamente con sus intentos de internacionalización y su idea de un “Plan Marshall” para Colombia (Pastrana 2006, p. 203). Tras su visita, el Presidente y su equipo comenzaron a trabajar en una versión más elaborada y detallada del Plan Colombia de modo que incluyera la iniciativa de Washington.

1.2. La internacionalización militar hacia Estados Unidos: génesis y evolución del Plan Colombia

En su discurso inaugural, Pastrana hizo un análisis sobre la relación entre el negocio de las drogas ilegales y el conflicto armado. Esta fórmula fue el primer recurso importante que tanto su Administración como la del presidente Uribe utilizaron para conseguir una mayor participación de Estados Unidos en la lucha contra las guerrillas.

Los “narcocultivos” son un problema social cuya solución pasa por el fin del conflicto armado. [...] Los países desarrollados deben ayudarnos a ejecutar una especie de “Plan Marshall” para Colombia, que nos permita desarrollar grandes inversiones en el campo social, en el sector agropecuario y en la infraestructura regional, para ofrecerles a nuestros campesinos alternativas diferentes de los cultivos ilícitos. (Pastrana 2006, p. 51)

Su estrategia, como se estableció al principio de su mandato, consistía en visitar a los países industrializados, especialmente Estados Unidos, con el objetivo de encontrar ayuda para iniciar una reforma estructural que mejorara la situación socioeconómica de la población más empobrecida. Poco después de este discurso, Pastrana nombró como Embajador de Colombia en Estados Unidos a Luis Alberto Moreno, quien inició conversaciones con Nick Mitropolous, amigo de Pastrana desde sus tiempos en la Universidad de Harvard. Mitropolous actuó como intermediario entre Moreno y James Steinberg, Asesor Adjunto de Seguridad Nacional del presidente Bill Clinton. La primera reunión entre ambos presidentes se acordó para el 3 de agosto de 1998, cuatro días antes de que Pastrana tomara posesión de su cargo.

El viaje de Pastrana tenía un objetivo muy claro: invitar a Estados Unidos a participar en el proceso de paz prestando su apoyo político y económico. Hasta este momento, la estrategia de internacionalización de Pastrana parecía más amplia y capaz de acompañar y articular el apoyo militar y el económico. Para poder implementar esta estrategia era necesario dirigirse tanto a los demócratas como a los republicanos en Estados Unidos, con el fin de evitar que la política hacia Colombia estuviera sujeta a los vaivenes de la política interna estadounidense. Clinton prometió trabajar con el Congreso de forma que su Administración incrementara la ayuda para la lucha contra las drogas —con el fin de conseguir un desarrollo económico sostenible—, la protección de los derechos humanos y la asistencia humanitaria. Prometió también estimular la inversión privada y conseguir la participación de otros donantes e instituciones financieras internacionales para promover el crecimiento económico de Colombia (Pastrana 2006, p. 122).

Simultáneamente, el Gobierno colombiano obtenía buenos resultados en la presentación de su marco de “lucha simultánea contra el tráfico drogas y contra la subversión” a los principales responsables políticos del Congreso de Estados Unidos. Según el argumento del Gobierno, para que la guerra contra las drogas ilegales fuera eficaz, debía ir acompañada necesariamente de una estrategia destinada a ponerle fin al conflicto armado. Benjamin Gilman, en aquel momento presidente de la Comisión del Senado sobre Asuntos Exteriores, suscribió esta tesis:

Si las guerrillas están involucradas en tráfico de narcóticos nosotros no vamos a trazar una línea y decir estas guerrillas son las rebeldes que están combatiendo por la revolución y estas son las guerrillas involucradas con el narcotráfico. Si están involucradas con el narcotráfico nosotros los vamos a tratar a todos igual. [...] Si ellos están produciendo y sirviendo de guardia a los narcotraficantes y ayudándoles a llevar tal oferta fuera de Colombia, nosotros vamos a apoyar los esfuerzos de la Policía para contrarrestarlos. (*Revista Semana* 1998a)

Las verdaderas intenciones de la Administración Pastrana y los objetivos de su estrategia de internacionalización comenzaron a hacerse evidentes posteriormente, durante su segunda visita oficial al presidente Clinton. En ese momento ya estaba claro que la ayuda estadounidense estaba destinada fundamentalmente a fortalecer a los militares colombianos de forma que las guerrillas se vieran obligadas a negociar o, si las conversaciones fracasaban, a garantizar que el Gobierno dispusiera de un “plan b” para hacer frente a la insurgencia: “resultaba bastante evidente que la decisión —‘rearmar cautelosamente’ a los militares colombianos proporcionándoles un sofisticado armamento— se tomó debido a que las Fuerzas Armadas colombianas estaban perdiendo la batalla contra las guerrillas” (Ruiz 2001, p. 65). Los componentes sociales del paquete de ayuda permanecieron confinados en un segundo plano. El Presidente describió su estrategia militar de la siguiente forma:

Yo expliqué que existía una verdadera oportunidad de alcanzar la paz en Colombia pero que, para lograrlo, teníamos que fortalecer todos los programas que tenían que ver con la lucha contra el narcotráfico, cuyos ingentes recursos eran la mayor fuente de financiación de los grupos armados ilegales. En ese momento, las cifras oficiales de crecimiento de la producción de droga en Colombia eran del orden del 30%, mostrando que entre el año 1994 y 1998 prácticamente se había duplicado.¹⁸

18 Aunque durante el mismo período de tiempo los principales miembros del Cártel de Cali fueron capturados y extraditados a Estados Unidos.

Esto implicaba un aumento muy importante en el pie de fuerza y el armamento de las FARC, y una pérdida correlativa de la capacidad de las fuerzas del Estado frente a la insurgencia. (Pastrana 2006, p. 125)

Como parte del marco conjunto de lucha simultánea “contra el tráfico de drogas y contra la insurgencia” que promovía la Administración Pastrana, la propuesta concreta del Presidente era involucrar a los militares más activamente en la guerra contra las drogas. Su idea consistía en obtener recursos para modernizar y actualizar las Fuerzas Armadas utilizando los fondos estadounidenses, puesto que tradicionalmente la ayuda de Estados Unidos era enviada a la Policía —institución que históricamente se había hecho cargo de la guerra contra las drogas—.

Con el fin de alcanzar este objetivo, el Gobierno lanzó oficialmente el producto estrella de su nueva línea de internacionalización hacia Estados Unidos: el Plan Colombia. El 19 de diciembre de 1998, el presidente Pastrana presentó su Plan como “una alianza [...] con los países del mundo y con el sector privado para luchar por la paz, por los derechos humanos, por los derechos sociales y la ecología, y como un conjunto de proyectos de inversiones estratégicas para la paz” (Pastrana 2006, p. 118). A pesar de esta retórica, el Plan Colombia consistía fundamentalmente en una estrategia clásica de internacionalización militar; era un instrumento para modernizar y reforzar al Ejército colombiano, con el fin de crear nuevas brigadas militares especializadas en la guerra contra las drogas, brigadas que podrían recibir ayuda militar de Estados Unidos (Pastrana 2006, p. 119).

Sin embargo, varias cuestiones inquietaban a la opinión pública nacional y al resto de la comunidad internacional. En primer lugar, la versión original del Plan Colombia estaba escrita en inglés. En segundo lugar, como se señaló en la sección anterior, el Plan era, en gran medida, el resultado de una oferta realizada por Estados Unidos. En tercer lugar, y para empeorar aún más las cosas, uno de sus redactores, Jaime Ruiz, pasó gran parte del tiempo dedicado a su preparación en Washington y no en Bogotá. Todos estos factores dotaron al proceso de elaboración y ejecución del Plan Colombia de un halo de intervención estadounidense. Al presidente Pastrana le resultó difícil convencer a la oposición interna y a los Gobiernos europeos de que no se trataba de un plan puramente estadounidense. No obstante, insistió en que era una estrategia de internacionalización iniciada por su propio Gobierno: “Era un plan hecho por Colombia para los colombianos, pero con el objetivo clarísimo y deliberado de obtener cuantiosos y necesarios recursos internacionales en su apoyo” (Pastrana 2006, p. 204). Finalmente, y pese a todos los debates, el Gobierno colombiano presentó un Plan en el que se solicitaban 2500 millones de dólares a la comunidad internacional.

A pesar de los esfuerzos del Gobierno colombiano, los recursos de Estados Unidos para el Plan Colombia no fueron aprobados en 1999. Como explica Ruiz, la dura confrontación entre demócratas y republicanos en el Congreso estadounidense fue un obstáculo para la aprobación de este paquete de ayuda:

Las limitaciones políticas y financieras del presupuesto federal comenzaban a ser un problema para Colombia. Ni la Casa Blanca ni los legisladores republicanos querían ser los primeros en romper los límites presupuestarios embarcándose en un programa costoso de ayuda exterior. Otro problema importante para Colombia lo constituían las continuas denuncias por parte de las principales organizaciones de derechos humanos según las cuales los miembros del Ejército actuaban “mano a mano” con los grupos paramilitares y cooperaban en los asesinatos de civiles e incluso en masacres masivas. (Ruiz 2001, pp. 232-333)

Como se puede ver, el intento de internacionalización de Colombia se enfrentaba a una fragmentación cada vez mayor en el seno del Gobierno de Estados Unidos, fragmentación que continuó siendo un problema importante en posteriores intentos de internacionalización militar.

En los últimos días de 1999, el presidente Clinton decidió solicitar al Congreso de su país una ayuda excepcional para el Plan Colombia por un valor de 1600 millones de dólares, pero a finales de ese año todavía estaba pendiente su aprobación final por parte de la Cámara de Representantes de Estados Unidos. El 11 de enero del 2000 —meses después de la visita de Pickering a Bogotá—, Clinton anunció formalmente su paquete de ayuda a Colombia para los tres años siguientes. Los objetivos finales del Plan eran enviar recursos y equipamiento a dos brigadas antidroga que operaban en el sur del país, con el fin de apoyar las operaciones de interdicción aérea en Colombia y sus países vecinos; mejorar la administración de justicia y los derechos humanos; y reforzar el Estado de derecho y el desarrollo económico alternativo en Colombia (*Revista Semana* 2000a). Solo cuatro días más tarde, la Secretaria de Estado, Madeleine Albright, viajó a Cartagena de Indias para ratificar la importancia del compromiso de su Gobierno con el Plan Colombia. Diez días después, Pastrana se desplazó a Washington y mantuvo otra reunión con el presidente Clinton, quien le prometió viajar a Colombia acompañado de congresistas de ambos partidos, una vez que el paquete de ayuda fuera aprobado por el Congreso.

El rechazo del Congreso estadounidense al Plan Colombia y este primer fracaso de la estrategia de internacionalización militar no pudieron haber llegado en peor momento. La posición militar del Gobierno frente a las FARC se estaba debilitando, hasta el punto que por esas fechas el mayor de la Armada estadounidense Andy Messing, experto en materia de contrainsurgencia, “hizo una

sorprendente valoración del conflicto. Messing declaró al diario estadounidense *Miami Herald* que las FARC eran capaces de tomarse el poder. Así mismo, afirmó: ‘No estamos tratando con un puñado de agricultores armados con machetes’” (Ruiz 2001, p. 86). Además, Pastrana había perdido una parte importante del apoyo popular hacia su Administración y hacia el proceso de paz. De hecho, “las cifras eran tan desfavorables para él que entre algunos políticos influyentes de Colombia se extendió el rumor de que no terminaría su mandato de cuatro años y que dimitiría finalmente para evitar la desintegración de la República” (Ruiz 2001, p. 155). Más del 66 por ciento de la opinión pública colombiana tenía una imagen desfavorable de Pastrana, más de la mitad no estaba de acuerdo con su gestión y, como si fuera poco, Moody’s Investors Service, la agencia de calificación crediticia, “retiró a Colombia de su calificación de inversión, calificación que le garantizaba el acceso a créditos extranjeros a bajo precio y que le había proporcionado excelentes dividendos en Wall Street. [...] La revista británica *The Economist* informó [...] que la economía colombiana atravesaba su peor recesión en casi 70 años” (Ruiz 2001, pp. 155-156).

Consciente de este escenario adverso, el Gobierno colombiano se dio cuenta de que la aprobación del Plan Colombia en el Congreso de Estados Unidos era una prioridad y requeriría esfuerzos adicionales. Con este objetivo en mente y decidido a conseguir el éxito de su principal intento de internacionalización militar, el Gobierno de Colombia puso en marcha una amplia y costosa campaña de presión con el fin de convencer a la oposición republicana y a los demócratas escépticos de las ventajas del Plan Colombia y obtener los recursos. El Gobierno colombiano invitó a medio centenar de legisladores estadounidenses a conocer de primera mano las actividades contra las drogas ilícitas, contrató desde junio hasta diciembre de 1999, por 193.479 dólares, a la empresa de abogados Washington Gump, Strauss, Hauer and Feld —en la que trabajaba Vernon Jordan, buen amigo del matrimonio Clinton— y, por último, también contrató los servicios de la empresa de medios Sawyer and Miller para la emisión de una campaña en los medios de comunicación estadounidenses. Los esfuerzos dieron sus frutos. En junio de 2000, el Congreso de Estados Unidos aprobó un paquete de ayuda militar y humanitaria por valor de 1043,7 millones de dólares, cantidad ligeramente inferior a la aprobada anteriormente por la Cámara en marzo de 2000 —1336,9 millones de dólares—.¹⁹ Como se infiere del gráfico 2, este paquete de ayuda fue el mayor enviado por Estados Unidos a Colombia en la historia: el 68% de la cantidad total se dedicó a ayuda militar y policial, mientras que

19 La diferencia se debía al cambio de los tipos de helicópteros suministrados: en lugar de enviar los costosos Blackhawk, el Congreso decidió enviar los UH-1H Super Hueys, más antiguos y más baratos, aunque mejorados (*Revista Semana* 2000b).

el 32% restante se destinó a programas sociales y de justicia, derechos humanos y desarrollo alternativo (Pastrana 2006, p. 256).

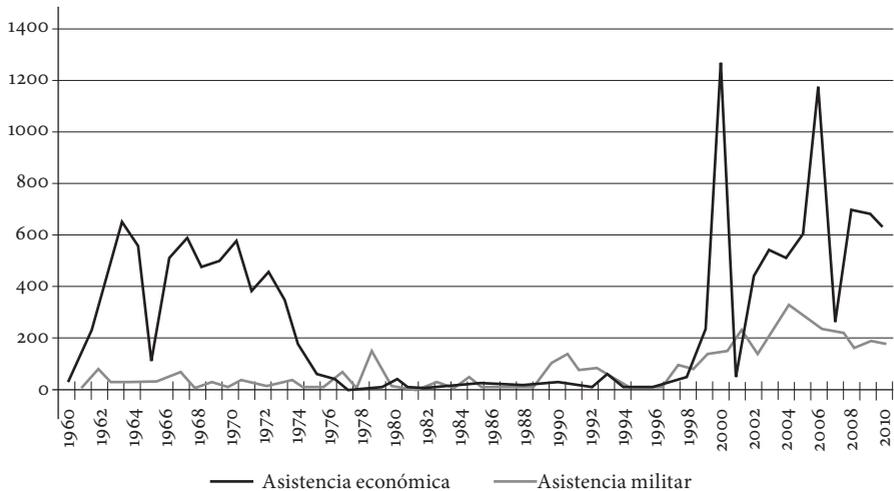


Gráfico 2. Total asistencia militar y económica estadounidense a Colombia (en millones de dólares en valor constante a 2010)

Fuente: Usaid (2010)

En agosto de 2000, tal como lo había prometido, Bill Clinton visitó Colombia con diferentes objetivos: por una parte, el viaje era una forma de enviar el mensaje de que su Administración era “dura” en las cuestiones relacionadas con las drogas ilegales y, por otra, su visita al país ayudó a presentar el caso colombiano como un nuevo frente en su interés por facilitar soluciones pacíficas a los conflictos, interés que ya se había hecho claro en el Medio Oriente e Irlanda. Como se indicaba en un comunicado de la Casa Blanca, el presidente Clinton fue a Colombia “a subrayar personalmente el apoyo de Estados Unidos a los esfuerzos de Colombia de buscar la paz, luchar contra las drogas ilícitas, construir la economía y profundizar la democracia” (*Revista Semana* 2000c). Kenneth “Buddy” MacKay, enviado especial de la Casa Blanca para las Américas, afirmó así mismo que era necesario dejar claro que el Plan Colombia había sido creado por la Administración Pastrana y que no se trataba de un plan preparado por Estados Unidos: “Nosotros daremos asesoría. Hay condicionamientos en materia de derechos humanos²⁰ incluidos en la ley que aprobó la financiación

20 Estos condicionamientos están recogidos en el capítulo de Disposiciones Generales, Sección 3201 de la Public Law 106-246, por la que se autoriza la ayuda a Colombia para la lucha contra las drogas. Las condiciones de ayuda a Colombia consistían en el enjuiciamiento de los miembros

del Plan. Nuestro Presidente debe certificar ante el Congreso que se cumplieron esas normas” (*Revista Semana* 2000d). Los funcionarios colombianos también insistían en que “los estadounidenses no están diciendo en qué se debe invertir su dinero, ni cómo desarrollar las acciones. Solo llenamos la forma Minerva para que ellos sepan exactamente en qué vamos a gastar la plata” (*Revista Semana* 2000e). Para el Gobierno era una prioridad presentarse a sí mismo como al actor que “había movido la primera ficha” en el diseño de la estrategia de internacionalización y demostrar que no se trataba de una nueva forma velada de intervención estadounidense.

1.3. La llegada de la Administración Bush: el 11 de septiembre y el fin del proceso de paz en Colombia

Una vez George Bush tomó posesión de su cargo como Presidente de Estados Unidos, el Gobierno colombiano comenzó a trabajar en la organización de una reunión con el nuevo mandatario con el objetivo de lograr una renovación del apoyo al Plan Colombia. En febrero de 2001 se celebró una cumbre entre Bush y Pastrana. El Presidente colombiano relata así su impresión sobre cuáles serían las prioridades de la nueva Administración.

La primera impresión que me llevé de los denominados “Halcones” —Cheney, Rumsfeld y Wolfowitz— fue la de que tenían una postura más escéptica que sus antecesores frente a la opción de buscar una paz negociada con las FARC y el ELN, y que eran partidarios, en cambio, de adelantar más acciones militares contra la guerrilla. No les preocupaba tanto el tema de la droga como el riesgo que significaban estas organizaciones terroristas para la sociedad colombiana y para la defensa de la democracia. Por supuesto, esta posición habría de enfatizarse mucho más después del trágico 11 de septiembre de 2001. (Pastrana 2006, p. 435)

Como prueba de este nuevo interés y del giro que tomaría la política exterior estadounidense se encuentra la declaración de la embajadora de Estados Unidos en Colombia, Ann Patterson, menos de un mes después de los atentados contra el World Trade Center y el Pentágono:

de las Fuerzas Armadas que hubieran violado los derechos humanos, la suspensión de sus funciones por la misma razón o por haber ayudado a los paramilitares, así como la investigación, enjuiciamiento y castigo por los tribunales civiles de personal de las Fuerzas Armadas que “presuntamente haya cometido graves violaciones de los derechos humanos” (Congreso de los Estados Unidos 2000).

Los ataques terroristas del 11 de septiembre enfocaron nuestra atención en los nexos de la violencia internacional, que incluyen el terrorismo, el tráfico de drogas, el lavado de dinero y el crimen organizado [...]. El Plan Colombia sigue siendo la estrategia antiterrorista más efectiva que podíamos haber diseñado jamás. El Plan Colombia privará a la guerrilla y a las autodefensas de los grandes recursos del narcotráfico. (*Revista Semana*, 2001a)

El Gobierno colombiano entendió rápidamente que el contexto posterior al 11 de septiembre constituía una gran oportunidad para eliminar finalmente las restricciones que le impedían utilizar la ayuda antidrogas militar estadounidense para luchar contra las organizaciones guerrilleras. Este era el último obstáculo a superar para la implementación total de la estrategia de internacionalización militar de Pastrana. En gran medida, a través de la imposición de estas restricciones Washington había tratado de evitar involucrarse aún más en el conflicto armado en Colombia. El Gobierno estadounidense no quería aumentar su participación debido, principalmente, al llamado síndrome de Vietnam: su inmersión en un conflicto extranjero, en un escenario geográfico desconocido y sin poder evaluar muy bien las probabilidades de victoria podría conllevar un costo político y militar elevado. Además, las ONG nacionales e internacionales, tanto de Estados Unidos como de Colombia, desempeñaron un papel importante a la hora de impedir la utilización de recursos militares estadounidenses para combatir la insurgencia.²¹ Sin embargo, poco después del 11 de septiembre las condiciones cambiaron drásticamente en Colombia y estos acontecimientos facilitaron la eliminación final de las restricciones a la ayuda procedente de Estados Unidos.

El 20 de febrero de 2002, durante el último año de la Administración Pastrana, finalizaron las conversaciones con las FARC sin resultados concretos después de que la organización guerrillera secuestrara un avión de una aerolínea comercial nacional y obligara a su piloto a aterrizar en una autopista. Todos los pasajeros fueron liberados excepto uno, el senador colombiano Jorge Géchem Turbay, quinto miembro del Congreso de Colombia secuestrado por las guerrillas desde junio de 2001. Las ofensivas constantes de las FARC, su sabotaje a las infraestructuras y los bombardeos de las zonas urbanas también contribuyeron a aumentar el escepticismo sobre el proceso de paz. Adicionalmente, la insurgencia seguía citando los controles del Gobierno en la zona desmilitarizada como el obstáculo principal para el progreso de las conversaciones y utilizaba este argumento para retrasar cualquier avance en las negociaciones. Exigían la suspensión de los vuelos del Gobierno sobre la zona desmilitarizada, el fin de las

21 Para conocer un informe reciente sobre el activismo de las ONG en Colombia, ver Tate 2007.

incursiones militares y el levantamiento de la prohibición del Gobierno sobre extranjeros autorizados en la Zona.

El presidente Pastrana puso fin a las conversaciones tras enormes presiones internas y tras entender que las FARC no estaban verdaderamente comprometidas con la consecución de la paz por la vía de la negociación. Cuando anunció la finalización del proceso, declaró: “Nadie puede dudar que, entre la política y el terrorismo, las FARC han elegido el terrorismo. Nosotros los colombianos tenemos nuestra mano abierta a las FARC y nos han respondido con una bofetada” (Isacson 2003, p. 3). Esta definición pública de los miembros de las FARC como *terroristas* marcó un punto de inflexión en una estrategia que a los colombianos les resultaba familiar: cuando el Gobierno impulsa diálogos para la paz, reconoce explícita o implícitamente a estos grupos como actores armados ilegales pero con una agenda política. Sin embargo, cuando la estrategia predominante es la militar y el Gobierno no contempla las conversaciones de paz, prefiere referirse a estos grupos en los ámbitos públicos como *terroristas* y, con mayor frecuencia, como *narcoterroristas*. Al definir a los movimientos guerrilleros como *terroristas* y no como combatientes, el Gobierno suprime el contenido político y social de la agenda de los insurgentes, lo que contribuye a deslegitimar las actividades de estos grupos tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Además, al presentar las actividades de estos grupos como acciones hostiles hacia la misma población que dicen defender, el Gobierno debilita el principio según el cual estos grupos luchan en nombre de sectores marginados y excluidos política y económicamente. Esta estrategia contribuye también a legitimar y justificar el uso de la fuerza militar contra ellos y suprime por completo la posibilidad de una solución política al conflicto. Por último, y como aspecto más importante, en el escenario posterior al 11 de septiembre esta perspectiva “no deja lugar a la aplicación del derecho internacional humanitario con respecto a [los miembros de los grupos insurgentes]. Esta posición recuerda la clasificación hecha por la Administración estadounidense de todos los presuntos *terroristas* capturados después de la campaña militar en Afganistán como combatientes ‘sin derechos’” (Sossai 2005, pp. 260-261).

Washington y Bogotá compartían otra vez una cosmovisión en relación con la nueva guerra global contra el terrorismo. La estrategia de Pastrana de presentar a estos grupos como *terroristas* adoptó un significado totalmente diferente después del 11 de septiembre: se asemejaba más que nunca a la de Washington y su nueva guerra internacional contra el terror, ponía a ambos Gobiernos casi automáticamente en la misma sintonía y otorgaba a la guerra colombiana un papel prioritario en la política exterior estadounidense. La Administración Pastrana y especialmente la del presidente Uribe entendieron perfectamente que esta nueva situación creó la oportunidad para una estrategia de internacionalización militar diferente y más efectiva.

Aunque la coincidencia entre la ayuda estadounidense para las operaciones antidroga y las operaciones contrainsurgentes había aumentado dramáticamente en los años anteriores (Guáqueta 2005; Isacson 2000), la audiencia en Estados Unidos no se mostró receptiva al marco diseñado por el Gobierno colombiano sino hasta el final de la Administración Pastrana. Para ese momento, Estados Unidos reconoció finalmente y de manera formal la relación entre la guerrilla, las drogas ilícitas y el terrorismo, relación que el Gobierno colombiano había venido promoviendo desde hacía ya tiempo. Los atentados del 11 de septiembre dieron pie al surgimiento de nuevos parámetros en la política exterior estadounidense, los cuales el Gobierno colombiano trató de hacer compatibles con su nueva aproximación al conflicto interno. El primer paso ya se había dado cuando Estados Unidos incluyó a las FARC, el ELN y los paramilitares en su lista de grupos terroristas internacionales a principios de octubre de 2001. Posteriormente, en mayo de 2002 —y solo unos meses antes de que el presidente Uribe tomara posesión de su cargo— el Embajador de Colombia en Washington explicó la conexión de una forma mucho más clara. En un elocuente ejercicio de construcción de un marco de referencia, Moreno presentó la nueva posición gubernamental y explicó su función dentro de la renovada lucha contra la insurgencia:

Mientras Estados Unidos centra su atención en combatir el terrorismo en Afganistán, Oriente Medio y Asia, una grave amenaza se cierne sobre las Américas. Colombia es el principal teatro de operaciones de los terroristas en el hemisferio occidental. Bajo la falsa apariencia de una guerra civil, los grupos guerrilleros colombianos han devastado la nación con una violencia financiada por los consumidores de cocaína estadounidenses. La Administración Bush actúa correctamente al presionar al Congreso para que incremente la ayuda para la lucha contra las drogas y reforzar así la capacidad de Colombia para vencer a los terroristas (Moreno 2002).

Para insistir en la ya reconocida asociación entre la insurgencia y las drogas ilegales, Moreno siguió explicando el nuevo marco:

Las drogas son el origen de prácticamente todas las formas de violencia en Colombia. Es muy sencillo: allí donde hay amapola o coca en Colombia, están presentes las guerrillas y los paramilitares. La Administración Pastrana ha actuado contundentemente para cortar los vínculos entre las fuerzas armadas y el grupo paramilitar denominado Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), involucrado en el negocio de la droga. En 2001 las fuerzas gubernamentales, entre ellas la Policía, capturaron a 992 paramilitares y dieron muerte a 116. Allí donde se encuentran las

guerrillas y los paramilitares existe terror y violencia contra los civiles. Aunque se escuden en una ideología marxista, las guerrillas colombianas de izquierda han dejado de ser una insurgencia política. Han vendido sus ideales a cambio de los beneficios de la droga. (Moreno 2002)

Habrà quien piense que los líderes guerrilleros de las montañas de Colombia tienen poco que ver con Osama Bin Laden y sus seguidores (Sossai 2005, p. 206). Sin embargo —y es algo que no debe sorprender dado el clima y el tenor de la recién nacida guerra contra el terrorismo— el Gobierno colombiano consiguió enmarcar e incluir el conflicto nacional dentro de la guerra internacional de Estados Unidos contra el terrorismo. Como resultado, la Administración Pastrana presionó la inclusión de una operación adicional de emergencia para modificar el destino de la ayuda militar proveniente de Estados Unidos. El proyecto de ley que el Gobierno colombiano quería que aprobara el Congreso estadounidense autorizaría el uso de la ayuda militar para combatir tanto al narcotráfico como a los grupos armados ilegales. El Gobierno había finalizado los diálogos de paz con las guerrillas y era evidente que la Administración Pastrana necesitaba, ahora más que nunca, recursos militares para iniciar una nueva fase de la guerra contra las FARC. Ya en marzo de 2002, los intentos de Pastrana por levantar las restricciones al apoyo militar y acentuar sus esfuerzos de internacionalización militar comenzaron a mostrar resultados importantes. La Administración Bush declaró, a través de su Secretario de Estado, Colin Powell, que estaba dispuesta a apoyar a Colombia en sus actividades contra la insurgencia: “Podría ser necesario para nosotros darle al Gobierno de Colombia apoyo adicional, por fuera de la canasta antinarcóticos, para poder enfrentar esta amenaza a su supervivencia como nación” (*Revista Semana* 2002a). Además, de acuerdo con la *Revista Semana*, Powell sostuvo que “si bien hasta ahora la política de ayuda dentro del marco de la Iniciativa Regional Andina y el Plan Colombia ha permanecido tal como fue aprobada por el Congreso, es decir, en un 90 por ciento enfocada a la lucha antinarcóticos, la realidad ha cambiado y esto implica que van a revisar esta política” (2002a).

El 6 de marzo se produjo otra muestra del éxito de la estrategia de Pastrana. Tom Lantos —demócrata— y Henry Hyde —republicano— presentaron una resolución ante la Cámara de Representantes en la que expresaban su apoyo al pueblo y al Gobierno colombianos y a su lucha por proteger su democracia frente al terrorismo y frente al azote de las drogas ilegales. Solicitaban también a la Administración Bush que presentara ante el Congreso una legislación que permitiera a Colombia utilizar la ayuda estadounidense para combatir a las guerrillas, los paramilitares y el narcotráfico (*Revista Semana* 2002a). Mientras el proyecto de ley seguía su curso en el Congreso, Estados Unidos acusó formalmente por primera vez en la historia a un comandante de las FARC, alias “Negro Acacio”, de tráfico de drogas. Este era un signo claro de la nueva estrategia de

Washington frente a las organizaciones insurgentes de Colombia y de la consolidación final de la participación y la contribución militar estadounidense al conflicto en Colombia.

El 21 de marzo de 2002, la Administración Bush emitió una solicitud a la Cámara de Representantes y el 24 de mayo esta había aprobado varias versiones de una asignación “adicional de emergencia”: un proyecto de ley que autorizaba cerca de 28.000 millones de dólares en el año 2002 como nuevos fondos destinados a abordar las acciones prioritarias en la lucha contra el terror. Este proyecto, como era de esperarse, incluía varias disposiciones relevantes para Colombia. A mediados de julio, una comisión conjunta de la Cámara de Representantes y del Senado terminó de conciliar las diferencias entre las diferentes versiones del proyecto de ambas cámaras (Gómez 2002b). En el proyecto de ley se establecía que en el año fiscal de 2002 los fondos del Departamento de Estado estarían disponibles para apoyar al Gobierno de Colombia en

[...] una campaña unificada contra el narcotráfico, contra las actividades de organizaciones consideradas terroristas como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), así como para emprender acciones destinadas a proteger la salud y el bienestar de la población en circunstancias de emergencia, incluidas las operaciones de rescate. (Congreso de los Estados Unidos 2002)

El proyecto de ley se aprobó solo unos días después de que los colombianos eligieran a Álvaro Uribe como presidente, un candidato que había prometido durante su campaña mano dura contra de las organizaciones insurgentes. Por consiguiente, la Ley también estipulaba que el recién elegido Presidente de Colombia se había

[...] comprometido, por escrito, a diseñar unas políticas integrales para combatir el cultivo, la producción y el tráfico de drogas ilegales —especialmente en cuanto a proporcionar oportunidades económicas que ofrecieran alternativas viables a los cultivos ilegales— y a restaurar la autoridad del Gobierno y el respeto a los derechos humanos en las zonas que se encontraban bajo el control efectivo de las organizaciones paramilitares y guerrilleras. (Congreso de los Estados Unidos 2002)

El presidente Uribe heredó una sólida alianza entre Washington y Bogotá, alianza que contribuiría no solo a la guerra de Colombia contra las drogas, sino que, aún más importante, también facilitaría las actividades militares contra la insurgencia.

1.4. La internacionalización política II: otros actores

La ceremonia de apertura del proceso de paz fue, probablemente, el primer escenario de las negociaciones en el que tanto el Gobierno como la guerrilla midieron sus capacidades de atraer la atención de la comunidad internacional. El Gobierno pensaba que era demasiado pronto para internacionalizar el acto de apertura. Quería comprobar las intenciones de las FARC para negociar y, en consecuencia, consideró que no era buena idea dar tanta visibilidad internacional al grupo cuando aún no había recibido muestras claras de los propósitos de sus contrapartes en la mesa de negociación. No obstante, los líderes de las FARC ya habían invitado a sus amigos y simpatizantes de Suecia, Noruega, México, Italia y Cuba, lo que provocó un cambio inmediato en la estrategia gubernamental. Pastrana decidió entonces invitar oficialmente a todas las representaciones diplomáticas de Colombia con el fin de debilitar la iniciativa de las FARC: “Acabamos teniendo cerca de 1500 invitados a la instalación, entre ellos todos los Embajadores acreditados en el país” (Pastrana 2006, p. 139).

Después de este incidente, el Gobierno Pastrana entendió claramente que el grupo de apoyo de la comunidad internacional debía incorporar actores ideológica y políticamente más cercanos a las FARC. La posición de estos actores aportaría legitimidad a los esfuerzos de paz del Gobierno y a las propias negociaciones. Se trataba, en definitiva, de una estrategia de internacionalización política que tenía como objetivo demostrar que la Administración también intentaba encontrar aliados externos para la paz y no solo para la guerra. Pastrana contaba con un claro aliado que apoyaba sus actividades para la guerra —Estados Unidos—, pero su Gobierno necesitaba además de actores internacionales que pudieran actuar como puentes con la insurgencia. Cuba fue uno de estos actores, aunque el acercamiento inicial a Fidel Castro no resultó fácil.

a) Cuba

Como se ha mencionado anteriormente, Pastrana pertenece al Partido Conservador de Colombia, muy próximo a la Iglesia Católica y, en el espectro ideológico, probablemente más cercano a la extrema derecha que a la izquierda moderada. El propio Pastrana es hijo de la oligarquía tradicional colombiana y nunca flirteó, como otros muchos de su generación y procedencia social, con los grupos izquierdistas armados o desarmados del país. Fue crítico del apoyo militar y económico que Castro ofreció a los grupos insurgentes de Colombia y nunca aceptó el hecho de que el mandatario cubano no condenara a los grupos armados ilegales de un país democrático. En septiembre de 1998, Pastrana coincidió por primera vez con Castro en Durban (Sudáfrica), durante la Cumbre del Movimiento de Países No Alineados, y solicitó una reunión oficial con el Presidente

cubano con el objetivo de solicitar su “colaboración para encausar el proceso y para lograr el apoyo de los países no alineados a la iniciativa de paz” (*Revista Semana* 1998b). Con esta reunión el Gobierno comenzó a poner en marcha una estrategia de internacionalización política que serviría para compensar y complementar la internacionalización militar descrita en la sección anterior.

Sin embargo, el Gobierno colombiano comprendió las limitaciones de Castro en el escenario internacional posterior a la Guerra Fría. Más que un facilitador, Pastrana traía a la mesa de negociación un símbolo internacional: “Fidel y Cuba pueden resultar definitivos para solucionar problemas de orden logístico pero no para convencer a ‘Tirofijo’ de entregar las armas. [...] El gran valor de que todos estén en la foto, incluidos Cuba y Estados Unidos, es que le imprime credibilidad al proceso” (*Revista Semana* 1999a). Efectivamente, la escasa influencia de Castro sobre las FARC y la prueba de que su relación con esta organización no era especialmente sólida se hicieron evidentes en diciembre de 2001.

Andrés Felipe, un niño de 12 años, hijo de un policía secuestrado por las FARC desde hacía más de tres años, sufría un cáncer terminal y deseaba ver a su padre por última vez antes de morir. Pastrana se reunió con Castro y le habló de este caso, intentando conseguir su colaboración para presionar a las FARC. Castro escribió inmediatamente una carta y solicitó a su Embajador en Colombia que se la entregara personalmente a Manuel Marulanda, comandante en jefe de las FARC. Según el relato que Pastrana hace de la reunión, Castro dijo que nunca le había pedido un favor a las FARC y que ellos, por su parte, le habían pedido muchos; “por eso les voy a escribir para que liberen al padre de ese niño antes de que se muera” (Pastrana 2006, p. 445). La respuesta de las FARC a Castro fue negativa. Dijeron que no se trataba solo del problema de Andrés Felipe, sino también de todas las desigualdades sociales del país y de los miles de niños que mueren en la pobreza mientras la oligarquía no hace nada por ellos (Pastrana 2006, p. 445). Andrés Felipe murió el 18 de diciembre sin poder ver a su padre, quien, desesperado por la enfermedad de su hijo, trató de escapar y fue abatido por las FARC. La falta de influencia de Castro y la actitud de las FARC se hicieron públicas y fueron una prueba más de la situación de aislamiento internacional histórico de este grupo guerrillero.

El papel de Castro en los diálogos de paz con el ELN fue más productivo. Como se explicará en el capítulo III —dedicado a los grupos insurgentes—, el origen del ELN está estrechamente relacionado con la revolución cubana, por lo que esta empatía ideológica permitió a Castro desempeñar un papel más activo en las negociaciones con esa organización insurgente. En 1999, el Gobierno colombiano, en parte presionado por diversos sectores de la sociedad civil, decidió entablar conversaciones de paz con el ELN tras varios intentos frustrados. En esta ocasión el embajador colombiano en La Habana, Julio Londoño, sugirió que fuera Cuba el lugar de un encuentro inicial entre el grupo guerrillero y los representantes del Gobierno, teniendo en cuenta la buena disposición de Castro hacia las negocia-

ciones de paz. Castro aceptó con dos condiciones: “La primera, que los contactos fueran con el Gobierno colombiano directamente —no con la sociedad civil—, y la segunda, que Cuba, como Estado, no tuviera participación en las conversaciones. Se trataría simplemente de funciones de facilitación” (Pastrana 2006, p. 275).

El 7 de agosto de 2001 y sin haber alcanzado resultados concretos, el Gobierno decidió suspender las conversaciones con el ELN; sin embargo, el 24 de noviembre de ese mismo año se retomaron las negociaciones con la firma del Acuerdo por Colombia, el cual, según Pastrana, Castro ayudó a redactar. Tanto el ELN como el Gobierno solicitaban constantemente la participación de Castro y se sentían cómodos con esta dimensión de sus respectivas estrategias de internacionalización política. En enero de 2002, y menos de un mes antes de que el Gobierno finalizara el proceso de paz con las FARC, el ELN y la Administración Pastrana firmaron la Declaración de la Cumbre por la Paz en La Habana. Al final de esta Cumbre, la noche del 31 de enero, Castro mantuvo una reunión con Camilo Gómez, Alto Comisionado para la Paz colombiano, y con Julio Londoño, embajador de Colombia en Cuba, para analizar este importante paso. Gómez y Londoño le dejaron claro a Castro que para el Gobierno era fundamental que utilizara sus “buenos oficios” con el fin de alcanzar un acuerdo de alto al fuego con el ELN. A medianoche Castro llamó a Francisco Galán, Felipe Torres y Ramiro Vargas —comandantes en jefe del ELN— y les dijo que era necesario que acordaran un cese al fuego (Pastrana 2006, p. 493). Lamentablemente, al Gobierno se le estaba acabando el tiempo y el ELN prefirió esperar a las elecciones presidenciales y suspender los contactos con el Gobierno de Pastrana, ya sin poder de decisión. Aunque la relación de Castro con el ELN era significativamente más sólida que con las FARC, no pudo ejercer presión suficiente para evitar que este grupo abandonara la mesa de negociación antes de alcanzar un alto el fuego.

No obstante, la evaluación que hace Pastrana de la participación de Cuba es optimista y afirma que incluso llegó a modificar la posición de este país con respecto al conflicto colombiano:

Al final del Gobierno la posición de Cuba llegaría a definiciones que nadie había imaginado, invitando a la guerrilla, con vehemencia, a abandonar la lucha armada en procura de la lucha democrática. El Estado caribeño se convirtió en nuestro aliado para lograr la paz y, por primera vez en la historia de ese país y de la revolución, participó activamente en un proceso externo de esta naturaleza. (Pastrana 2006, p. 148)

b) Venezuela

Venezuela también participó en el proceso de paz pero, en este caso, la internacionalización política gubernamental se centró principalmente en resolver

problemas logísticos y en facilitar la comunicación entre las partes, más que en obtener legitimidad. En una primera fase de la internalización política, el Gobierno colombiano solicitó a Venezuela que actuara como *facilitador* para iniciar las conversaciones con el ELN. El Gobierno colombiano intentó organizar una reunión, denominada posteriormente Convención Nacional, que contó con las condiciones de seguridad necesarias para todos los participantes y con la intervención activa de la sociedad civil de Colombia. La Administración Pastrana solicitó la ayuda de Venezuela para esta tarea.

En una segunda fase de la internacionalización, con el proceso más avanzado y ya en julio de 2001, Venezuela —y concretamente la Isla Margarita— fue el lugar en el que tuvieron lugar las conversaciones entre el Gobierno y el ELN, aunque fueron suspendidas en agosto de 2001. Por último, a finales de ese año el Gobierno colombiano decidió solicitar a Venezuela que transmitiera al ELN el mensaje de que estaba en disposición de reiniciar los diálogos de paz con este grupo con la condición de que sus cinco comandantes en jefe se sentaran a negociar. Hugo Chávez, el presidente venezolano, fue la persona encargada de hacer llegar el mensaje al ELN y de darle a conocer la posición del Gobierno (Pastrana 2006, pp. 486-487). Gracias a la participación de Venezuela, los diálogos se reanudaron el 24 de noviembre de ese mismo año en La Habana.

c) La creación de la Comisión Internacional de Facilitadores y el Grupo de Países Amigos

Como se ha señalado, en mayo de 1999 el proceso de paz con las FARC pasaba por una de sus crisis más importantes y parecía no llevar a ninguna parte. Pastrana decidió que era el momento de renovar el compromiso del Gobierno y de tratar de dar un impulso a las conversaciones. El Presidente viajó a San Vicente del Caguán, lugar donde estaban teniendo lugar las conversaciones y centro de operaciones de la Zona de Distensión, e insistió en la necesidad de abrir el proceso a la comunidad internacional como garante y facilitadora de las conversaciones. El Gobierno había sugerido a las FARC invitar a los actores internacionales, pero la organización solo aceptó la participación internacional para la verificación de los acuerdos y rechazó la presencia extranjera durante las fases de diálogo o negociación. Sin embargo, el Gobierno aún deseaba la participación internacional, entre otras razones, para disipar los rumores sobre los abusos cometidos por la insurgencia en la Zona de Distensión.²² Evidentemente, la intención de

22 De hecho, “a las afueras de San Vicente, las guerrillas levantaron instalaciones para la producción de armamento y supuestamente trajeron a especialistas en explosivos del IRA para que les enseñaran cómo dirigir mejor sus cilindro-bombas y plantar bombas por control remoto más sofisticadas. Las unidades se escabullían para lanzar ataques o realizar emboscadas y

Pastrana era obtener legitimidad internacional para su proceso de paz en general y para la Zona en particular, en un momento en que las élites locales se quejaban de que la estrategia de paz de Pastrana era demasiado indulgente con las FARC y Estados Unidos había mostrado su inconformidad con la falta de presencia del Estado en la Zona.

En esa ocasión, el Presidente llegó a recomendar a las FARC que contrataran asesores internacionales para las negociaciones, como estaba haciendo el propio Gobierno. Pastrana le dijo a Manuel Marulanda, el líder de las FARC:

Usted tiene que quitarse de la cabeza la idea de que la comunidad internacional forma parte del grupo del Gobierno. Ellos son absolutamente independientes, ese es su deber y su obligación. Si usted viola los acuerdos o la Zona de Distensión ellos van a ser los primeros en denunciarlo, pero si yo o el Gobierno violamos los acuerdos, ellos también van a ser los primeros en denunciarnos. Así que piénselo muy bien. (Pastrana 2006, p. 179)

Como resultado de esta reunión, las partes acordaron “conformar [...] una comisión internacional de acompañamientos que permita servir de verificadora para superar cualquier inconveniente que se pueda presentar” (Pastrana 2006, p. 184). Las funciones de esta comisión no quedaron claramente establecidas, pero su creación fue una victoria del Gobierno gracias a que finalmente pudo contar con un observador externo que supervisara los diálogos y, al mismo tiempo, las acciones de las FARC en la Zona.

El 8 de febrero de 2000, el presidente Pastrana se reunió nuevamente con Marulanda para dinamizar las conversaciones, que parecían seguir estancadas. En esta reunión, Pastrana insistió en la necesidad de seguir internacionalizando el proceso de paz, afirmando que era necesario

[...] lograr que la mesa fuera asesorada por terceras personas, como podían ser las Naciones Unidas. La idea era que este organismo internacional pudiera presentar borradores de acuerdo a la Mesa, los cuales, al ser redactados por un tercero calificado, superarían la prevención lógica de cada una de las partes frente a las propuestas presentadas por la otra. De hecho, el asesor especial del secretario general de las Naciones Unidas para la Asistencia Internacional a Colombia, Jan Egeland, ya había planteado esta posibilidad. (Pastrana 2006, p. 315)

regresaban rápidamente sin ser perseguidas, amparándose en el compromiso del Gobierno con la paz” (Kirk 2003, p. 216).

Pastrana también sugirió la posibilidad de solicitar a un grupo de personalidades internacionales que presentaran recomendaciones concretas para trabajar en las cuestiones que dificultaban y retrasaban el avance de las conversaciones: la lucha contra los grupos paramilitares, el fin de los secuestros y el descenso de la intensidad del conflicto militar. Las FARC manifestaron su acuerdo con esta fórmula, pero no con el componente internacional de la iniciativa y, en consecuencia, el grupo estuvo formado por personalidades nacionales.

Los días 8 y 9 de marzo, las FARC y los representantes del Gobierno mantuvieron una reunión con un grupo de embajadores en la población de Los Pozos, situada en la Zona de Distensión. El Gobierno convenció finalmente a las FARC de la creación de un Grupo de Países Amigos más reducido que sirviera como enlace entre la mesa de negociación y el resto de embajadores y miembros de la comunidad internacional. Este grupo se encargaría de informar al grupo más amplio de países sobre la situación y la evolución de las conversaciones, impulsaría un papel más activo de la comunidad internacional y serviría de apoyo en las discusiones sobre la sustitución de cultivos ilegales, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Por último, colaboraría en la organización de dos eventos internacionales relacionados con estos temas cruciales (Pastrana 2006, p. 375). Este grupo recibió el nombre de Comisión Facilitadora Internacional o Grupo de Facilitadores y estuvo formado por los embajadores de Canadá, Cuba, España, Francia, México, Noruega, Suecia y Venezuela; el objetivo de esta composición era encontrar un equilibrio geográfico y político. Más adelante, se incorporaron Italia y Suiza hasta alcanzar la cifra de diez miembros.

En el caso del ELN sucedió algo similar. Es importante destacar, sin embargo, que esta organización no se mostraba renuente a permitir la participación internacional por diversas razones que se analizan en el capítulo IV, dedicado a la estrategia de internacionalización de la insurgencia. Camilo Gómez y Julio Londoño se reunieron con los comandantes del ELN y acordaron contar con la participación concreta y definida de la comunidad internacional. Solicitaron a un grupo de países que actuaran como amigos y facilitadores del proceso de paz: España, Noruega, Cuba y Suiza. Su misión era conciliar, facilitar, verificar y proporcionar ayuda humanitaria (Pastrana 2006, p. 278). Aproximadamente un mes después, el Gobierno, el ELN y representantes de la sociedad civil se reunieron en Ginebra (Suiza), en lo que se llamó Encuentro por el Consenso Nacional y por la Paz para Colombia. Una de las primeras tareas de este Grupo de Países Amigos fue analizar, junto con un grupo formado por diversos sectores de la sociedad civil colombiana, los obstáculos para crear una Zona de Encuentro que permitiera iniciar formalmente las conversaciones con esta organización y

presentar informes confidenciales a las partes.²³ Este Grupo de Países Amigos no solo respaldaba los esfuerzos de paz con el ELN, sino que también exploraba las posibilidades de negociación con esta organización.

En marzo de 2000, el ELN y el Gobierno continuaron con la internacionalización de sus conversaciones solicitando la participación de una comisión técnica internacional que, entre otras labores, definiera las condiciones según las cuales debería trabajar una misión internacional de verificación para evaluar las posibilidades de un territorio desarmado donde tuvieran lugar las conversaciones. Con este fin Naciones Unidas financió a un grupo de expertos para que diseñara unos parámetros técnicos que servirían de guía para la realización de las labores de verificación. Esta misión internacional permaneció en el país desde el 24 de marzo hasta el 2 de abril y entregó sus recomendaciones al Gobierno y al ELN en la tercera semana de abril.

d) Europa

Además de su trabajo en ambos Grupos de Países Amigos, los países europeos desempeñaron un papel adicional en el esfuerzo de Pastrana por firmar la paz con las FARC. Probablemente la primera ocasión en que su Administración se aproximó a los países europeos con el fin de obtener apoyo para sus esfuerzos de paz fue en octubre de 1998, un mes después de iniciado su mandato presidencial. En ese mes, el ELN provocó una tragedia de enormes proporciones en su intento por volar un oleoducto principal cerca del río Pocuné. Según relata Kirk:

[Después de la explosión] una nube de crudo ligero vaporizado se deslizó por la pendiente y cruzó el río, yendo a caer a la otra orilla, donde estaba el asentamiento llamado Machuca. Este trayecto duró seis minutos. El vapor llegó cerca de la medianoche, cuando muchos residentes dormían, aunque algunos de ellos tenían alguna llama encendida. El gas se incendió. En el fognazo producido por el vapor al entrar en contacto con las llamas, setenta y tres personas murieron calcinadas. Treinta y seis de ellas eran niños [...]. El ELN dijo que los ataques eran una protesta por el papel de las multinacionales en la extracción de crudo; sin embargo, nunca acabaron por completo con la industria. Era una fuente de dinero muy importante. Del mismo modo que las FARC utilizaban el impuesto sobre la cocaína, el ELN utilizaba la extorsión sobre el petróleo para vestir, alimentar y armar a sus combatientes. (2003, p. 198)

23 Esta zona nunca llegó a existir porque las organizaciones paramilitares y la población local se opusieron firmemente a ello. Además, y como diferencia fundamental entre este proceso y el de las FARC, el ELN no tenía un control militar suficiente en esta zona.

Cuando sucedió la catástrofe, el presidente Pastrana se encontraba en Oporto (Portugal) asistiendo a la Cumbre Iberoamericana, donde consiguió su primer éxito diplomático en relación con su estrategia de internacionalización política. Los presidentes de Portugal, España y los países latinoamericanos expresaron, en una declaración formal, su “más firme e incondicional apoyo al proceso de construcción de la paz que ha emprendido el Gobierno de Colombia como tarea prioritaria y al desarrollo de la voluntad expresada por el pueblo colombiano” (Pastrana 2006, p. 110). Estos Gobiernos condenaron enérgicamente los ataques del ELN y lo animaron a hacer parte de los esfuerzos de paz de Pastrana.

En lo que respecta al Plan Colombia, en octubre de 1999 el Gobierno inició sus actividades para conseguir el apoyo europeo. Como se ha indicado, el respaldo de Europa era fundamental para la estrategia general de internacionalización gubernamental. Ello le permitiría a Pastrana presentar el Plan Colombia de forma menos militarista y menos orientada hacia Estados Unidos y proporcionaría, por tanto, mayor legitimidad a sus esfuerzos de paz. Sin embargo, también era prioritario encontrar recursos económicos para esta estrategia de internacionalización. Por tanto, hacia esas mismas fechas, el ministro de Relaciones Exteriores, Guillermo Fernández de Soto, y los autores del Plan Colombia, Jaime Ruiz y Mauricio Cárdenas, invitaron a un grupo de expertos internacionales — gran parte de ellos del Banco Interamericano de Desarrollo— con el fin de que los asesoraran sobre la forma de encontrar recursos en los países industrializados que les permitieran apoyar el Plan. Por primera vez, en esta reunión surgió la idea de una mesa de países amigos que estuvieran dispuestos a donar recursos para apoyar el proceso de paz de Pastrana (*Revista Semana* 2000b). Sin embargo, desde el principio de este intento surgieron tensiones entre Estados Unidos y los países europeos, ya que estos últimos asumieron que el Plan Colombia era un plan militarista diseñado por Estados Unidos y en el que su función solo sería accesoria. Esta tensión se acrecentó a lo largo del año siguiente.

En enero de 2000, la mesa de negociación anunció que había decidido salir del país para aprender de experiencias, ideas y modelos aplicados con éxito en otros países. Esta salida se realizaría, según el Gobierno, con los objetivos de “mostrarle a las FARC ‘cómo funciona el mundo’ y de internacionalizar el proceso de paz” (Pastrana 2006, p. 221). Además, el propósito del viaje era continuar ejerciendo presión y obtener apoyo político y económico de los países europeos para el proceso de paz. La idea era presentar una visión más integral de Colombia y su conflicto, así como insistir en la responsabilidad internacional en relación con la guerra de Colombia contra las drogas ilegales. El Alto Comisionado para la Paz y el resto del equipo gubernamental, junto con otros representantes estatales y de la sociedad civil y siete miembros de las FARC, visitaron siete países europeos.

Pastrana siguió profundizando en su estrategia de internacionalización solicitando la ayuda de Naciones Unidas para organizar y coordinar esta “gira

europea”. Más concretamente, el Gobierno colombiano solicitó a Kofi Annan que designara a una persona de esta organización internacional para que coordinara todos los esfuerzos internacionales de apoyo al proceso de paz. Este fue el inicio oficial de la participación de Naciones Unidas en esta fase del conflicto colombiano. Annan nombró a un experto noruego en negociaciones, Jan Egeland, como Asesor Especial para la Ayuda Internacional a Colombia, quien ocupó el cargo hasta finales de 2001. Egeland desempeñó un papel activo en la preparación de la gira e incluyó en esta a Noruega, su país de nacimiento, al considerar que su situación política, económica, social y en relación con los derechos humanos podría servir como punto de referencia tanto para el Gobierno como para los delegados de las FARC.

Otros países fueron elegidos por razones diferentes. España, por ejemplo, fue elegida por el Gobierno teniendo en cuenta las raíces culturales que la unen a Colombia, pero también por otros dos motivos. En primer lugar, España había pasado de la dictadura franquista a un sistema democrático y, más tarde, de un Gobierno socialista —el de Felipe González— a una Administración de centro-derecha —la de José María Aznar—, siempre por medios pacíficos. En segundo lugar, Aznar era amigo personal de Pastrana y ambos presidentes compartían una ideología política de centroderecha. Francia fue elegida por su propio modelo político, económico y social; Suiza, por albergar la sede internacional de la Cruz Roja y por su compromiso con los derechos humanos y con el derecho internacional humanitario. A último momento fueron elegidas Italia y la Santa Sede, principalmente por el importante papel de la Iglesia Católica como mediadora y facilitadora en diferentes fases del conflicto colombiano (Pastrana 2006, pp. 221-224).

La valoración del Gobierno de este audaz intento de internacionalizar el conflicto con la participación de Europa fue muy optimista y revela que la estrategia pretendía obtener legitimidad y credibilidad internacional. Como afirmó Pastrana:

Fue también una demostración de la credibilidad que tenía el proceso de paz en el exterior. No de otra manera se entiende que los Estados, a través de sus más altos funcionarios, hubieran legitimado los esfuerzos que hacíamos para alcanzar una paz negociada. Este voto de confianza hacia el Gobierno colombiano y su política de paz era, sin duda, otro resultado efectivo de la Diplomacia por la Paz que habíamos desplegado desde el primer día de mi mandato. (2006, p. 226)

El presidente Pastrana evaluó también los efectos de la ejecución de la internacionalización política:

El ambiente que quedó después de la gira fue absolutamente positivo. [...] En menos de un mes se derribaron muros de desconfianza y se logró un consenso con la guerrilla, por lo menos en teoría, sobre la necesidad de respetar los Derechos Humanos y el DIH, la importancia de la participación de la comunidad internacional y la fe en la concertación como el camino ideal para el progreso y el bienestar. Sin duda, nuestros esfuerzos por mostrarles “cómo funciona el mundo” y romper su “autismo” frente a las realidades del siglo XXI que apenas iniciaba comenzaban a dar resultados. (Pastrana 2006, p. 228)

A partir de ese momento, la participación de la comunidad internacional fue más activa que nunca en la historia del conflicto colombiano. Los Embajadores viajaban constantemente a San Vicente del Caguán y mantenían contacto con los comandantes en jefe de las FARC. En junio de 2000, por ejemplo, se celebró en la Zona una Audiencia Internacional sobre Cultivos Ilícitos y Medio Ambiente, a la que asistieron delegados de 21 países y la cual contó con la presencia de miembros de organizaciones internacionales y de la Unión Europea. Para las FARC, esta fue una ocasión para avanzar en su objetivo de obtener reconocimiento político y de su estatus de beligerancia. Para el Gobierno, era otra oportunidad para convencer a la guerrilla de la importancia de la participación de determinados actores extranjeros en el proceso; para la comunidad internacional, por su parte, suponía una oportunidad de responsabilizar a las FARC de sus ataques a la población civil y de la práctica de secuestros (Pastrana 2006, p. 238). Pastrana tenía una visión clara de la naturaleza y el propósito de la participación de la comunidad internacional:

Cuando los Embajadores visitaban [...] la Zona de Distensión para asistir a eventos específicos o acompañar las negociaciones, lo hacían por invitación directa del Estado, del Gobierno colombiano, y mal puede interpretarse su presencia como una forma de legitimación de la guerrilla, y mucho menos sugerirse que esto la acercaba a un estado de beligerancia. (Pastrana 2006, p. 245)

Para Pastrana era evidente que la capacidad del Gobierno para convocar a los actores internacionales era una forma de obtener reconocimiento y legitimidad política para su propio Gobierno. La participación de los actores internacionales reforzaba la posición política gubernamental.

En julio de 2000, la naturaleza del apoyo europeo al Plan Colombia y su tensión con la estrategia de Estados Unidos —y, por tanto, la inevitable tensión entre la internacionalización militar y la internacionalización política llevadas a cabo por el Gobierno— se hicieron aún más evidentes. La Mesa de Donantes

que había recomendado el Banco Interamericano de Desarrollo se reunió en Madrid, pero solo logró el compromiso de dos países: España y Noruega. El presidente del Gobierno español, José María Aznar, prometió una contribución por valor de 100 millones de dólares estadounidenses que se haría efectiva en los seis meses siguientes y Noruega, por su parte, ofreció 20 millones de dólares. Por otro lado, Naciones Unidas ofreció un aporte de 131 millones de dólares. Estas cifras ascendían a un total de 251 millones de dólares, cantidad muy similar a la contribución al Plan por parte de Estados Unidos. Así mismo, Japón ofreció 70 millones de dólares en “créditos blandos” y el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Corporación Andina para el Fomento (CAF) ofrecieron créditos por valor de 100 millones de dólares cada uno (*Revista Semana* 2000f). Sin embargo, la reunión dividió a los miembros de la Unión Europea y resaltó la naturaleza fragmentada de la política europea hacia el conflicto colombiano. Muchos países consideraban que la idea de vincular las drogas ilegales con las guerrillas había surgido en Washington con el objetivo de aumentar su propia participación en el conflicto interno colombiano. Otros se sentían ofendidos por el hecho de que España siempre monopolizara la ayuda económica cuando se trataba de asuntos relacionados con América Latina. Por último, y para empeorar las cosas, Francia —que en aquellas fechas ostentaba la presidencia rotatoria de la Unión Europea— tenía la impresión de que el Plan Colombia se había diseñado en un contexto de relación “estricta y exclusiva” entre Bogotá y Washington. París expresó también sus dudas sobre la naturaleza “libre” y voluntaria de la contribución de Estados Unidos, cuando el porcentaje dedicado exclusivamente al apoyo militar era tan elevado. La Unión Europea tenía la percepción de que los programas socioeconómicos que se le pedía respaldar no eran más que los “sobrados” que habían dejado los estadounidenses (*Revista Semana* 2000f).

e) Naciones Unidas y el último esfuerzo del Grupo de Países Amigos

Un año después de iniciado el proceso de paz y tras múltiples suspensiones de las negociaciones, las conversaciones entre el Gobierno y las FARC sufrieron una nueva crisis. En esta ocasión, el motivo de la interrupción fue la queja constante por parte de las FARC sobre la falta de garantías en la Zona de Distensión: pedían al Gobierno que levantara todas las restricciones en vigor, propuesta que este consideraba inaceptable y que lo obligó a reiterar que no concedería ningún otro privilegio a la insurgencia en la Zona. Llegados a este punto, James Lemoyne, Asesor Especial del Secretario General de las Naciones Unidas, se ofreció a participar como facilitador para solventar la crisis. Como se ha descrito en secciones anteriores, las ofensivas militares de las FARC y su falta de compromiso firme con las negociaciones de paz afectaban negativamente el apoyo popular al proceso. Los medios de comunicación y las fuerzas políticas opositoras insistían en que

el Gobierno no debía asumir más obligaciones si las FARC no se comprometían de manera equivalente.

Tras varias suspensiones y retrasos, y ya próxima la fecha de expiración de la Zona, el Gobierno decidió dedicar un último esfuerzo al proceso y aceptó la iniciativa de Lemoyne. Es importante destacar, no obstante, que la fe del Gobierno en los diálogos se estaba desvaneciendo y, en consecuencia, no solicitó a Naciones Unidas un mayor involucramiento de su parte. Pastrana sencillamente aceptó la propuesta de Lemoyne y le dio un plazo de 48 horas, al término del cual la Zona de Distensión sería desmantelada y el proceso de paz se daría por terminado (*Revista Semana* 2001b). Sin embargo, según el Gobierno, las FARC trataron de *negociar* con Lemoyne, cuya misión especial consistía solamente en lograr que la guerrilla admitiera que las condiciones establecidas para la Zona eran suficientes para reanudar las conversaciones. El Gobierno insistió a Lemoyne en que su posición no era negociable y cuando se dio cuenta de que la insurgencia y el enviado de Naciones Unidas estaban en negociaciones, el Presidente pidió al ministro de Relaciones Exteriores que llamara a Lemoyne y le dijera que el Gobierno no aceptaría ninguna modificación en su posición original y que no aprobaba el procedimiento que estaba utilizando. Finalmente, tras la petición del Gobierno a Lemoyne de que regresara a Bogotá de inmediato, el Asesor Especial de Naciones Unidas permaneció en la sede del Gobierno en San Vicente del Caguán.

El incidente con Lemoyne puso de manifiesto que el Gobierno no solo era capaz de internacionalizar el conflicto, sino también de *desinternacionalizarlo*. Los actores internacionales eran invitados a participar, en este caso en conversaciones de paz, para conseguir un objetivo que el Gobierno ya tenía en mente. El papel de Lemoyne, por ejemplo, era hacer llegar a la guerrilla un mensaje claro sobre la necesidad de mantener las restricciones en la Zona. En cuanto comenzó a negociar la posición del Gobierno sobre este punto, su participación dejó de ser bien recibida.

El embajador cubano, Luis Hernández, y el embajador francés, Daniel Parfait, mantenían contacto telefónico con las FARC. La noche anterior a la fecha límite estipulada por el Gobierno, los miembros del Grupo de Facilitadores solicitaron una reunión con el Presidente en un intento por salvar el proceso. En el curso del encuentro le pidieron autorización para viajar a San Vicente del Caguán con el objetivo de intentar salvar las negociaciones. Una vez allí, y tras largas horas de conversaciones, consiguieron finalmente que el Gobierno y las FARC acordaran una fórmula intermedia que permitiera continuar con las conversaciones de paz (Pastrana 2006, pp. 458-459). Se trataba de una historia con final feliz que el Gobierno no tardó en declarar como resultado de su propia estrategia de internacionalización política (*Revista Semana* 2001c) y que además aumentaba la credibilidad de la comunidad internacional ante las

FARC. En consecuencia, el 7 de febrero las partes firmaron el Acuerdo sobre el Acompañamiento Nacional e Internacional a la Mesa de Diálogo y Negociación, según el cual convenían la presencia permanente del Grupo de Facilitadores, del Asesor Especial de Naciones Unidas y de la Iglesia Católica, quienes serían participantes activos y podrían proporcionar asesoramiento técnico cuando las partes lo consideraran necesario. Así mismo, podrían ofrecer sus “buenos oficios” para superar cualquier dificultad que pudiera surgir en el curso de las negociaciones (Pastrana 2006, p. 264).

f) La internacionalización como medio para deslegitimar a las FARC: fin del proceso de paz y transformación de la insurgencia en terrorismo

Sin embargo, menos de un mes después, tuvo lugar el incidente del secuestro de un avión y del senador Géchem, que ya se ha relatado y que llevó al presidente Pastrana a romper definitivamente los diálogos de paz (ver p. 74). Este nuevo escenario de guerra provocó modificaciones importantes en la estrategia de internacionalización del Gobierno. Claramente, la Diplomacia para la Paz y la forma de internacionalización política diseñada para obtener legitimidad internacional quedaron apartadas y dieron paso a una nueva forma de internacionalización militar más firme que alcanzaría su máxima expresión durante la Administración del presidente Álvaro Uribe. El Gobierno de Pastrana comenzó a implementar una estrategia de internacionalización destinada a debilitar la posición política y militar de las FARC, tanto internamente como en el exterior. El primer paso en esa dirección fue solicitar a México el cierre de la sede de las FARC en ese país, puesto que ya no tenía sentido en el nuevo escenario de guerra (*Revista Semana* 2002b). A continuación, Pastrana solicitó a los mismos países europeos a los que previamente había invitado a apoyar las negociaciones de paz que incluyeran a las FARC en la lista europea de organizaciones terroristas:

“Considero que no es justo para un país como el nuestro, para la gente más pobre, la más olvidada, que ha sido afectada por atentados terroristas, que sean las FARC excluidas de la lista cuando el mundo entero las ha calificado de terroristas y de narcoterroristas”, dijo el presidente Andrés Pastrana. Para el Jefe del Estado con esta decisión la Unión Europea está enviando una “mala señal” a Colombia y al mundo mientras que “los colombianos están poniendo los muertos”. (*Revista Semana* 2002c)

Pastrana intentó cambiar el estatus de las FARC y, con ese objetivo, envió también una carta al presidente del Gobierno español, José María Aznar, en la que, destacando que España ostentaba la presidencia de la Unión Europea aquel año —2002—, le solicitaba de nuevo que incluyera a las FARC en la lista de

la Unión Europea de organizaciones terroristas. Al no obtener una respuesta favorable, Pastrana afirmó: “Constituye un mensaje muy doloroso, no solo para mi Gobierno, sino para todo el pueblo colombiano que sufre cada día de las desastrosas consecuencias de sus acciones” (Pastrana 2006, p. 482). Esta petición formaba parte de una ofensiva diplomática más amplia cuyo único objetivo era poner fin a cualquier posible simpatía que Europa pudiera sentir hacia las FARC. En todos los escenarios internacionales a los que acudía, Pastrana insistía: “En Colombia no sufrimos una guerra civil, sino la guerra de unos pocos violentos contra la sociedad civil” (Pastrana 2006, p. 481). Las posiciones de Colombia en las organizaciones multilaterales apoyaban sin fisuras esta nueva estrategia: el Gobierno lideró el proceso que terminó con una resolución de la OEA en la que se condenaban los atentados del 11 de septiembre, una decisión concomitante con su intento de vincular a las FARC a la lucha antiterrorista global. Así mismo, como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Colombia apoyó todas las decisiones y resoluciones diseñadas para reforzar la guerra global contra el terrorismo, y en el Grupo de Río respaldó la tesis de Chile sobre la “responsabilidad compartida” en la lucha contra los grupos terroristas (Pastrana 2006, p. 480).

Las FARC, por decirlo de alguna forma, no ayudaban a su propia causa. En la mañana del 2 de mayo de 2002, los paramilitares y los guerrilleros se enfrentaron en la pequeña población de Bojayá —cuyo centro urbano se conoce también como Bellavista—, en el departamento de Chocó. Los paramilitares de las AUC tomaron posiciones alrededor de la iglesia, utilizando las edificaciones y los muros de cemento que rodeaban el patio de esta como protección. Las FARC tomaron posición en la parte norte y comenzaron a lanzar proyectiles de gas llenos de metralla y explosivos contra los paramilitares: dos de ellos cayeron cerca de las posiciones de las AUC, pero un tercero atravesó el tejado de la iglesia, donde se había refugiado la población civil, y explotó en el altar. La explosión provocó la muerte de aproximadamente 119 personas e hirió a 98, aunque Naciones Unidas no pudo verificar el número exacto de víctimas, gran parte de las cuales eran niños (Unidad de Paz 2002a).²⁴

24 Es fundamental destacar que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos informó que el Gobierno colombiano no actuó para evitar el inmenso sufrimiento humano provocado por los acontecimientos de Bojayá, sufrimiento que se había previsto y sobre el que el Gobierno había sido advertido con anterioridad. Al menos 250 combatientes paramilitares se trasladaron a Bellavista el 21 de abril y permanecieron en la zona poblada a pesar de las protestas de los residentes locales. El Alto Comisionado envió una comunicación oficial al Gobierno colombiano el 23 de abril expresando su inquietud ante la presencia de los paramilitares y sus posibles consecuencias para la población local. La Defensoría del Pueblo también visitó la región el 26 de abril y emitió un comunicado en el que advertía sobre las posibles consecuencias de una confrontación armada en la zona.

Después de la tragedia, los días 17 y 18 de mayo, en la Segunda Cumbre de la Unión Europea, América Latina y el Caribe, celebrada en Madrid, Pastrana insistió enérgicamente en la importancia de incluir a las FARC en la lista de organizaciones terroristas:

Quien dude de que esto es terrorismo, tendrá que enseñarnos una nueva definición. Porque, hoy por hoy, no hay peor terrorismo que el que se está utilizando por los grupos armados ilegales para masacrar a la población humilde de Colombia [...] La pasividad frente a estos hechos solo trae desesperanza para mi país. Nos hace sentir solos. Pero espero equivocarme. No sería entendible que en un país que, como Colombia, ha acompañado decididamente al resto de sus amigos en la lucha contra el terrorismo se viera hoy abandonado a su suerte. (Pastrana 2006, p. 484)

El 17 de junio el Consejo de Europa incluyó a las AUC y a otras 18 organizaciones en su lista de grupos terroristas (Vargas 2002). Al final de la Administración Pastrana, el ELN decidió suspender las negociaciones y esperar a la nueva administración presidencial. En abril de 2004, durante la presidencia de Álvaro Uribe, el ELN fue incluido en la lista de la Unión Europea. Este fue el principio de una nueva fase para las guerrillas y para el Gobierno.

1.5. La internacionalización política III: el proceso con los grupos paramilitares

Los grupos paramilitares colombianos nacieron durante la Guerra Fría como consecuencia preventiva o reactiva a las acciones de las guerrillas y de los activistas políticos militantes de ideología marxista-leninista. Se trata de una de las partes en conflicto responsable de la mayoría de las continuas violaciones a los derechos humanos en Colombia durante la segunda mitad del conflicto colombiano. Según Human Rights Watch (HRW) —ONG dedicada a la defensa y protección de los derechos humanos— y otras organizaciones de esta naturaleza, los grupos paramilitares —y las AUC en particular— pueden ser considerados como responsables de entre el 70% y el 75% de los asesinatos políticos identificados ocurridos en Colombia. Las actividades de los paramilitares se han asociado también con algunos de los más sobresalientes narcotraficantes que controlan el negocio de cocaína y otras sustancias ilegales.

Durante la Administración Pastrana, los grupos paramilitares se opusieron constantemente a las negociaciones de paz con las organizaciones guerrilleras y a las principales concesiones del Gobierno hacia estos grupos. Aunque nunca hubo un proceso de negociación importante con las AUC, el Gobierno se aproximó a los paramilitares en diversas ocasiones con el fin de evitar que utilizaran la

violencia extrema contra la población civil o que obstaculizaran el proceso de paz con las guerrillas.

Inicialmente, el Gobierno trató de internacionalizar políticamente este proceso, para lo que contactó al ex presidente del Gobierno español Felipe González. Se trataba de una estrategia cuando menos curiosa, puesto que González, líder del Partido Socialista de España, era el principal opositor político de José María Aznar, buen amigo y aliado político del presidente Pastrana. No obstante, este último consideraba que González era una figura política importante y que, además, contaba con credenciales socialistas sólidas que ayudarían al Gobierno a acercarse a los movimientos insurgentes que “pretendían defender ideologías de izquierda” (Pastrana 2006, p. 355). Sin embargo, la tarea que Pastrana encomendó a González no tenía nada que ver con sus credenciales socialistas. Por el contrario, estas podrían haber jugado en contra del objetivo principal: Pastrana solicitó a Felipe González que contactara a algunos representantes de las AUC. Quería que González les transmitiera el mensaje de que pusieran fin a las masacres como primer paso para comenzar las negociaciones y para una posible desmovilización. González aceptó y se celebró una reunión en México de la que no se obtuvieron resultados claros. La estrategia de internacionalización de Pastrana en este caso podría haber consistido en utilizar las credenciales internacionales de González como palanca para convencer a los paramilitares de que humanizaran su estrategia militar. Es posible que la conocida orientación ideológica y política del ex presidente de España hubiera dificultado la consecución de este objetivo.

Las conversaciones entre González y las AUC no representaron ningún avance y, en consecuencia, los presidentes Aznar y Pastrana decidieron invitar a Abel Matutes, ex ministro español de Asuntos Exteriores, a continuar con los esfuerzos de desmovilización del grupo paramilitar. No obstante, la participación de España en estos intentos finalizó oficialmente en marzo de 2001. Josep Piqué, ministro español de Asuntos Exteriores, viajó a Cartagena, donde se reunió con el presidente colombiano y su ministro de Relaciones Exteriores para anunciarles que España no seguiría participando en los contactos con los paramilitares. España ya formaba parte del Grupo de Facilitadores en los procesos con el ELN y las FARC y consideraba que las conversaciones con las AUC, aun cuando fueran de carácter informal, podrían afectar su credibilidad y su papel en el proceso con la insurgencia (Pastrana 2006, p. 362). Evidentemente, la situación tan controvertida de los paramilitares —debida a sus constantes e ingentes violaciones de los derechos humanos y su virtual ausencia de agenda política— hacía que la estrategia de internacionalización en este contexto fuera más difícil de llevar a la práctica.

La ejecución de una estrategia de internacionalización con dos vertientes simultáneas, la militar y la política, reveló una tensión inevitable durante la

Administración Pastrana. Por una parte, el Gobierno intentó obtener apoyo militar de Estados Unidos con el propósito de fortalecer sus fuerzas armadas y prepararlas para un posible fracaso de las negociaciones de paz. Por otra parte, Pastrana también trató de acumular respaldo político en forma de legitimidad internacional, no solo para el propio proceso, sino también para consolidar la posición gubernamental. Sin embargo, la tarea de encontrar apoyo interno para la guerra y para la paz al mismo tiempo requería un gran esfuerzo y terminó provocando contradicciones que afectaron gravemente al proceso de paz. No obstante, la estrategia de internacionalización de Pastrana expuso ante el mundo, para bien o para mal, las verdaderas características del conflicto colombiano.

2. Uribe y la internacionalización de la guerra (2002-2010)

La forma más completa y explícita de la institucionalización de la participación de Estados Unidos en la guerra en Colombia se alcanzó durante la Administración Uribe. En febrero de 2002, había finalizado una nueva ronda de conversaciones de paz y las elecciones presidenciales estaban próximas. Tras numerosos intentos fallidos de encontrar una resolución pacífica al conflicto, los colombianos decidieron elegir —en la primera vuelta de un sistema de dos rondas de votaciones y con el apoyo del 53% del voto popular²⁵— al candidato que ofrecía una estrategia de “mano dura” frente a los grupos guerrilleros. Álvaro Uribe, miembro del Partido Liberal, quien compitió por el cargo desde una plataforma independiente, personificaba la frustración que sentía gran parte de los colombianos con lo que parecía ser la falta de compromiso de la insurgencia con la paz. Por tanto, durante su campaña electoral insistió en lo inadecuado de una resolución política al conflicto. El argumento de Uribe era sencillo y claro: estos grupos carecían de agenda política, amenazaban a las instituciones democráticas y no contaban con respaldo popular; por el contrario, atacaban constantemente a los civiles en su guerra contra un Estado legítimo. Por consiguiente, la respuesta militar era la única forma posible de poner fin a la guerra y acabar con lo que ahora se conocía como amenaza terrorista.

25 También es interesante destacar que desde estas elecciones celebradas en 2002 Uribe mantuvo uno de los índices de aceptación más elevados de todos los presidentes latinoamericanos, habitualmente con cifras en torno al 70% u 80%. Durante los primeros meses de 2008, este índice alcanzó un sorprendente 81%, uno de los porcentajes de popularidad más altos de todo su mandato presidencial. En junio de 2008, tras la Operación Jaque, la aceptación de Uribe se disparó hasta un inaudito 91,47%.

2.1. *Continuación de la internacionalización militar con la participación de Estados Unidos*

Para reconfirmar y darle continuidad a los intentos de Colombia de unirse a Estados Unidos en su guerra global contra el terrorismo, el presidente electo Uribe sostuvo una primera reunión con Otto Reich, Secretario de Estado adjunto para Asuntos del Hemisferio Occidental, en la que obtuvo la aprobación de Estados Unidos para un eventual proceso de paz con los grupos paramilitares. Reich no se comprometió a participar en el proceso, pero aceptó la mediación internacional y prometió el decidido apoyo de Estados Unidos (*El Tiempo* 2002a). Uribe viajó también a Washington dos meses antes de tomar posesión de su cargo y, entre otros encuentros, mantuvo una reunión con Condoleezza Rice, entonces Asesora de Seguridad Nacional, con el fin de solicitar al Gobierno de Estados Unidos más recursos para combatir a las guerrillas, a las autodefensas y a los cárteles de la droga (*El Tiempo* 2002b). Uribe solicitó la renovación de un programa para la interceptación del transporte de drogas por vía aérea, que había sido interrumpido un año antes (Gómez 2002a). Desde el principio de su Administración, era evidente su intención de avanzar y profundizar la internacionalización militar del conflicto.

No tardaron en surgir otras muestras del entendimiento entre Washington y Bogotá y de que ambos Gobiernos compartían una cosmovisión, según la cual el conflicto colombiano era considerado como un capítulo de la nueva guerra de Estados Unidos contra el terror. En junio de 2002, Colombia extraditó por primera vez a Estados Unidos a un insurgente colombiano, Eugenio Vargas, alias “Carlos Bolas”, quien fue llevado ante la justicia de ese país y procesado no solo por tráfico de drogas, sino también por ser el autor intelectual del asesinato de tres ciudadanos estadounidenses en 1999. Con esta actuación Estados Unidos estableció con claridad que consideraba al tráfico de drogas y al terrorismo como una única empresa (Unidad de Paz 2002b). A finales de 2002, el Fiscal General de Estados Unidos, John Ashcroft, acusó formalmente a otros comandantes de las FARC —“Mono Jojoy” y “Romaña”— de diferentes delitos, entre ellos el secuestro y el asesinato en 1999 de tres misioneros de las American New Tribes: Dave Mankins, Rick Tenenoff y Mark Rich. Ashcroft los acusó también de tráfico de armas y de drogas ilegales (*Revista Semana* 2002d).

Sin embargo, no todo era acuerdo y buen entendimiento en las relaciones entre Washington y Bogotá: los obstáculos a la estrategia de internacionalización de Uribe no tardaron en aparecer. En agosto de 2002, al inicio de la presidencia de Álvaro Uribe, Estados Unidos solicitó oficialmente a Colombia la firma de un acuerdo que garantizara la inmunidad de los ciudadanos estadounidenses en Colombia ante la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. Dicha solicitud respondía en una muy buena parte a la necesidad de proteger a los cerca de

cuatrocientos militares estadounidenses y cuatrocientos contratantes privados que se encontraban en Colombia como parte de los programas de ayuda militar proveniente de Estados Unidos. Marc Grossman, Subsecretario de Estado para Asuntos Políticos, viajó a Bogotá, donde se reunió con el presidente Uribe para abogar por la inmunidad oficial de los ciudadanos estadounidenses por parte del Gobierno colombiano (*El Tiempo* 2002e; Gómez 2002c). Esa misma semana, el presidente Bush decidió no autorizar el envío de diez millones de dólares como ayuda a los desplazados de Colombia, argumentando que no se trataba de una situación de emergencia o de una cuestión que afectara a la seguridad nacional estadounidense (Gómez 2002c). Washington estaba a punto de aumentar sus presiones para convencer a Bogotá de garantizar la inmunidad de los ciudadanos estadounidenses ante la Corte Penal Internacional, pero finalmente Uribe dio su brazo a torcer.

Pese a las presiones, el Gobierno colombiano siguió trabajando en su relación con Estados Unidos en otros frentes. Con el fin de consolidar la alianza entre ambos países, a principios de septiembre de 2002 Colombia reanudó las fumigaciones de cultivos ilegales, en esta ocasión sin restricciones territoriales y siguiendo las instrucciones de Washington (AFP, AP y EFE 2002). Así mismo, y también en el mes de septiembre, el presidente Uribe realizó su primera visita oficial a Washington. Bogotá estaba interesada en enviar dos mensajes al Gobierno estadounidense. En primer lugar, Colombia no deseaba firmar ninguna inmunidad adicional a la contemplada en el tratado de la Corte Penal Internacional; Uribe argumentó que Estados Unidos y Colombia ya habían firmado un tratado en 1962 que otorgaba inmunidad a los funcionarios civiles y militares estadounidenses en Colombia, por lo que no era necesario firmar uno nuevo. En segundo lugar, Uribe quería mantener y expandir el Plan Colombia: para ello intentó ampliar la estrategia de internacionalización militar solicitando más colaboración en inteligencia y apoyo económico para luchar contra las drogas ilegales y los grupos subversivos. Sin embargo, las conversaciones entre Uribe y Bush finalizaron con una nota agrídulce: justo después de su reunión privada y sin advertir a Uribe, Bush asistió a una conferencia de prensa y anunció que el Gobierno de Estados Unidos solicitaría oficialmente la extradición de Carlos Castaño, comandante en jefe de las AUC y uno de los actores principales en las negociaciones futuras con los paramilitares (*El Tiempo* 2002f). Bush anunció también que insistiría en la firma de un nuevo acuerdo bilateral sobre la cuestión de la Corte Penal Internacional, puesto que consideraba que la inmunidad contemplada en el acuerdo de 1962 no era suficiente y que Colombia debía otorgar inmunidad plena a todos los ciudadanos estadounidenses y no solo a los funcionarios gubernamentales (Gómez 2002d).

Así, desde el principio de la Administración Uribe la relación con Estados Unidos presentó altibajos. Mientras que el desacuerdo sobre la jurisdicción de

la Corte Penal Internacional demostraba que el Gobierno colombiano no estaba completamente identificado con la guerra global de Estados Unidos contra el terrorismo, la comunión en otros aspectos era total y existían pruebas sólidas de que ambos países compartían una cosmovisión. Algo más de una semana después del viaje oficial del presidente Uribe a Washington, se anunció que Estados Unidos enviaría a los primeros miembros de sus Fuerzas Especiales a formar a los soldados colombianos en actividades de contrainsurgencia. Estas fuerzas de élite formarían a los miembros de la XVIII Brigada, situada en Arauca, para la defensa del oleoducto Caño Limón-Coveñas de ataques insurgentes (Gómez 2002e; *El Tiempo* 2002g). Sin embargo, solo dos semanas más tarde, la segunda de octubre, surgió un nuevo obstáculo en el camino de la internacionalización militar del conflicto: el Congreso estadounidense decidió que Colombia no podía utilizar los recursos para combatir la insurgencia y los paramilitares porque el presidente Uribe no había cumplido con las condiciones estipuladas por el Congreso cuando este finalmente eliminó las restricciones sobre los recursos. El Congreso solicitaba un compromiso escrito por parte del presidente Uribe en el que prometiera explícitamente emprender la modernización de las Fuerzas Armadas, restaurar la gobernabilidad y respetar los derechos humanos. Uribe entregó una carta de compromiso que, según el senador Patrick Leahy, era imprecisa y no contenía más que generalidades. El problema, según Leahy, era que en dicha carta no se explicaba claramente cómo y cuándo el Gobierno iba a cumplir sus propios objetivos, y debido a esto el Congreso decidió congelar la supresión de las restricciones hasta que el Gobierno colombiano cumpliera todas las condiciones exigidas (Gómez 2002f). De nuevo, la división partidista entre el Congreso y el Ejecutivo estadounidenses dificultaba la entrega de la ayuda política y militar a Colombia.

A finales de 2002, el Secretario de Estado, Colin Powell, viajó a Bogotá y la Administración Uribe intentó avanzar en la internacionalización militar, por lo que solicitó nueva asistencia a Estados Unidos: el Gobierno intentó obtener un acceso más directo a la información de inteligencia recogida por Estados Unidos y la asignación de recursos adicionales para un programa de recompensas diseñado con el objetivo de poner a narcotraficantes y terroristas tras las rejas (*El Tiempo* 2002h). El 4 de febrero de 2003, el presidente Bush respondió a la petición solicitando al Congreso la aprobación de una ayuda de 463 millones de dólares para la lucha contra el narcoterrorismo para el año fiscal 2004 (AFP 2003). En este presupuesto se incluían 110 millones de dólares para apoyar a las Fuerzas Armadas en sus operaciones antiterroristas y para proteger las infraestructuras críticas, así como 1,6 millones de dólares para el programa International Military Education and Training (IMET), programa estadounidense de ayuda para la seguridad que proporciona formación a través de becas a estudiantes de países amigos y aliados (Gómez 2003a).

En febrero de 2003, el Gobierno colombiano utilizó el asesinato de un ciudadano estadounidense y el secuestro de otros tres como excusa para solicitar mayor presencia de Estados Unidos en Colombia. Como consecuencia, un total de 49 personas, entre ellas soldados, personal del FBI y especialistas en investigación forense, se desplazaron a Colombia para colaborar en la búsqueda de estos ciudadanos estadounidenses: “Con estas fuerzas especiales, sumadas a los otros 100 soldados que llegaron en los últimos días como parte del paquete normal del Plan Colombia, el número de militares estadounidenses en el país asciende a 411” (*Revista Semana* 2003b).²⁶ El 2 de julio de 2008, gracias a la polémica Operación Jaque de las Fuerzas Armadas, los tres contratistas fueron liberados junto con otros 15 rehenes, entre quienes se encontraba la ex congresista colombiana Ingrid Betancourt.

2.2. La confirmación de las cosmovisiones compartidas: Uribe apoya la guerra de Estados Unidos contra Irak

En marzo de 2003, Estados Unidos invadió Irak e inmediatamente el Gobierno colombiano hizo público su apoyo a esta nueva manifestación de la guerra contra el terror. El presidente Uribe siguió utilizando el marco heredado de la Administración Pastrana y en ese sentido afirmó: “Colombia ha pedido al mundo apoyo para derrotar el terrorismo y no puede negarse a apoyar la derrota del terrorismo donde quiera que este se exprese. Para pedir solidaridad debemos ser solidarios” (*El Tiempo* 2003a). Una vez más, el Gobierno colombiano alineó su propia guerra contra los grupos insurgentes con la guerra contra el terrorismo global, todo ello como parte de su estrategia de fabricar marcos de referencia para mantener a Estados Unidos como aliado y obtener apoyo logístico y militar. El respaldo de Colombia fue bien recibido en Estados Unidos, donde el liderazgo de Uribe alcanzó dimensiones insospechadas. Como declaró Tom Shannon, Secretario de Estado adjunto para Asuntos del Hemisferio Occidental:

[...] para Estados Unidos, el presidente colombiano Álvaro Uribe Vélez representa en América Latina lo que los primeros ministros Tony Blair y José María Aznar en Europa: un aliado que entiende la amenaza del terrorismo porque la ha vivido en carne propia. [...] Uribe, en su propio país, sabe lo que eso significa y obra con coraje. Pero además entiende que el problema no se limita a su territorio sino que va más allá. Pero eso le estamos muy agradecidos. (Gómez 2003c)

26 Para más información sobre este tema, ver también *Revista Semana* 2003a.

La recompensa a esta lealtad no se hizo esperar. Menos de una semana después, cuando el presidente Bush solicitó al Congreso una ampliación del presupuesto para financiar la guerra, incluyó en su petición la cantidad de cien millones de dólares para Colombia. Este nuevo paquete de ayuda se sumaba a los quinientos millones de dólares ya autorizados en 2003 y se destinaría a la guerra contra el terror.

A finales de abril, el presidente Uribe viajó de nuevo a Estados Unidos para proseguir con la implementación de su estrategia de internacionalización del conflicto. Se entrevistó con George Tenet, director de la CIA, y con el vicepresidente Dick Cheney, a quienes solicitó aviones espía Predator que le ayudarían a reducir los secuestros y a localizar a los comandantes en jefe de las FARC. Evidentemente, el objetivo era reforzar y modernizar a las Fuerzas Armadas colombianas para mejorar la posición militar del Estado en su guerra contra la subversión. Uribe justificó esta solicitud y como apoyo a su causa afirmó: “Estamos decididos a rescatarlos. Tenemos la decisión política para hacerlo. Pero para lograrlo necesitamos ayuda técnica y equipos sofisticados” (Gómez 2003d). Dos meses más tarde, sin embargo, Estados Unidos dejó clara su postura en el sentido de que no seguiría apoyando a Colombia a menos que el Gobierno firmara con Estados Unidos el acuerdo de inmunidad ante la Corte Penal Internacional. El Gobierno estadounidense daba menos de una semana de plazo a la Administración Uribe para que tomara una decisión sobre este asunto (Gómez 2003e). El presidente Bush excluyó a Colombia de la lista de los 22 países “perdonados” temporalmente por no firmar un tratado de inmunidad e informó, a través del portavoz del Departamento de Estado, Richard Boucher, que quedarían en suspenso al menos 5 millones de dólares en concepto de ayuda a Colombia hasta que Uribe cambiara de opinión (Gómez 2003f). Uribe reaccionó de inmediato afirmando públicamente que la ayuda no podía estar sujeta a condicionantes menores. Añadió que entre amigos no podía haber presiones inadecuadas y que Colombia estaba dispuesta a escuchar y resolver las discrepancias, siempre dentro de su marco jurídico (*El Tiempo* 2003g).

Dos semanas después de esta confrontación, el embajador colombiano en Estados Unidos, Luis Alberto Moreno, anunció que el Gobierno ya estaba preparando una segunda fase del Plan Colombia. Esta nueva fase estaría lista en cuatro meses y sería entonces cuando el Gobierno la presentaría al Ejecutivo y al Congreso estadounidenses para obtener ayuda (*El Tiempo* 2003h; Gómez 2003g). Era evidente que antes o después ambos asuntos —el Plan Colombia y la internacionalización militar del conflicto, por una parte, y la inmunidad ante la Corte Penal Internacional, por otra— colisionarían y el Gobierno colombiano tendría que ceder en uno o en otro.

Entretanto, en agosto de 2003, el Secretario de Defensa estadounidense, Donald Rumsfeld, y el presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor del Pen-

tágono, el general Richard Myers, visitaron Colombia y ofrecieron una nueva oportunidad al Gobierno colombiano de ampliar la internacionalización militar de su guerra contra la insurgencia. Su mensaje era claro y difería significativamente de la postura habitual de Washington con respecto a la guerra contra las drogas: si Estados Unidos prestaba ayuda a Colombia para la lucha contra el narcotráfico se debía solo a que este último constituía el oxígeno que el terrorismo requería para sobrevivir y operar. Rumsfeld insistió en que el tráfico de drogas no suponía un peligro en sí mismo, sino que era un peligro “porque alimenta el terrorismo y a redes terroristas y esto es algo que la gente que piensa igual debe trabajar junta para enfrentarlo” (*Revista Semana* 2003d). Aprovechando este escenario y reconociendo que gracias a la estrategia de marcos de referencia elaborada por Colombia los intereses de Washington y Bogotá eran prácticamente los mismos, la ministra colombiana de Defensa, Marta Lucía Ramírez, solicitó a Rumsfeld la transmisión de inteligencia vía satélite en tiempo real,²⁷ formación para la brigadas que se encontraban en la selva y ayuda en forma de alta tecnología, como cámaras y circuitos de vigilancia con armas incorporadas, fundamentalmente para controlar las infraestructuras petrolíferas y energéticas (Gómez 2003h).

En septiembre de 2003, quedó claro cuál era la prioridad del Gobierno de Colombia. En ese mes finalizaron las negociaciones sobre la inmunidad de los ciudadanos estadounidenses ante la Corte Penal Internacional con un resultado poco favorable para el país suramericano. El término “inmunidad” desapareció del texto del acuerdo entre ambos países y, en su lugar, se convino que las autoridades colombianas no enviarían a ningún ciudadano estadounidense ante la Corte Penal Internacional sin la aprobación previa del Gobierno de Estados Unidos. La diferencia entre este acuerdo y la concesión de inmunidad total era prácticamente imperceptible, lo que provocó la reacción airada de sectores importantes de la opinión pública colombiana. Dos semanas después, el presidente Bush autorizó la entrega de los cinco millones de dólares que había retenido para presionar al Gobierno colombiano (Gómez 2003j). Como se explicó en el capítulo 1, la asistencia y el apoyo militar casi nunca son gratuitos y en esta ocasión el precio de la estrategia de internacionalización militar de Uribe fue la pérdida de jurisdicción de Colombia y de la Corte Penal Internacional sobre los ciudadanos estadounidenses residentes en Colombia.

27 Colombia obtenía ayuda de inteligencia de Estados Unidos para la localización de los grupos insurgentes y paramilitares. Sin embargo, el Pentágono recibía la información en primer lugar y la transmitía con mucho retraso —según el Gobierno colombiano— a las Fuerzas Armadas de Colombia.

2.3. La ampliación del Plan Colombia y la creación del Plan Patriota

En marzo de 2004, Uribe viajó de nuevo a Washington, en esta ocasión con el objetivo principal de ampliar el Plan Colombia por un período adicional de cuatro años (*El Tiempo* 2004f). En torno a esas mismas fechas, el presidente Bush obtuvo la aprobación del Congreso para aumentar el número de efectivos presentes en Colombia: de cuatrocientos a ochocientos militares y de cuatrocientos a seiscientos contratistas militares (Gómez 2004a). En el mes de mayo, la Cámara de Representantes autorizó solamente el incremento de cien efectivos militares, con lo que se alcanzaría un total de quinientos (Gómez 2004b). No obstante, tras la conciliación final entre la Cámara de Representantes y el Senado, las cifras totales alcanzadas fueron de ochocientos efectivos militares y seiscientos contratistas, tal y como el Ejecutivo había propuesto inicialmente (Gómez 2004c). La estrategia Uribe de internacionalización militar una vez más había rendido sus frutos.

En marzo de 2004, ya se hablaba en Colombia del Plan Patriota, una redefinición del Plan Colombia con ya casi ningún énfasis en la lucha contra las drogas y centrado en una denominada campaña antiterrorista cuyo objetivo fundamental era atacar directamente los enclaves guerrilleros en el sur de Colombia y sus bases de apoyo, a través de ofensivas militares y planes sociales. El Plan Patriota fue creado por el Gobierno de Colombia con la ayuda económica y la aprobación del Gobierno de Estados Unidos y formó parte de la doctrina de seguridad democrática del Gobierno. *El Tiempo*, el periódico más importante de Colombia, reveló que a lo largo de aproximadamente un año se habían celebrado más de diez reuniones entre altos mandos militares colombianos y estadounidenses con la participación, entre otros, del general James T. Hill, comandante del Comando Sur de Estados Unidos, con el fin de discutir las dimensiones tácticas, políticas y presupuestarias de este plan. El principal objetivo de estas reuniones era ganar la guerra al enemigo y desplegar una fuerza armada de entre 14.000 y 15.000 hombres en zonas selváticas y en poblaciones meridionales (Sierra et al. 2004).

Sobre el terreno, la participación estadounidense en las operaciones de contrainsurgencia a través del Plan Patriota se hizo pública. En mayo de 2004, el embajador de Estados Unidos en Colombia, William Wood, declaró que en las operaciones de captura de una de las comandantes en jefe de las FARC, alias “Sonia”, habían participado equipos estadounidenses y se había facilitado formación militar. El Embajador confirmó que Estados Unidos había proporcionado asesoramiento militar a los generales colombianos en las actividades de planificación, logísticas y tácticas de esta importante operación: “Le prestamos al Plan Patriota más de 100 horas de vuelo de helicópteros. [...] trasladamos más de 1000 soldados y 58.000 libras de equipo. [...] Pero los pilotos son colombianos. No participamos en combate” (*Revista Semana* 2004c). Más tarde, Wood

insistió en el contenido de la posición de su país con respecto a las FARC: “[No] son actores políticos, son secuestradores, asesinos, traficantes” (*Revista Semana* 2004e). Para confirmar esta tendencia, en noviembre de 2004, el presidente Bush visitó Colombia y anunció que su Gobierno apoyaría una segunda fase del Plan Colombia (Hernández 2004). La estrategia de internacionalización militar del Gobierno fue finalmente exitosa y contó con la colaboración de Washington en la guerra contra la insurgencia.

2.4. Los efectos de la internacionalización militar hacia Estados Unidos en el proceso de paz con los paramilitares

Los grupos paramilitares surgieron en Colombia en 1981 como una opción nueva e ilegal para combatir a los grupos rebeldes.²⁸ En numerosas ocasiones quedaron demostrados los vínculos entre estos grupos y los militares, el sector privado, las empresas multinacionales y la clase política colombiana. Sus sistemáticas violaciones de los derechos humanos también pudieron ser extensivamente documentadas por diversas ONG nacionales e internacionales. El presidente Uribe puso en marcha un proceso de paz con uno de los grupos paramilitares —las AUC—, pero su posición en este diálogo recibió duras críticas por ser considerada demasiado blanda. Algunos sectores de la opinión pública y los medios colombianos insistieron en el que Presidente había sido demasiado indulgente, hasta el punto de haber permitido que gran parte de los graves crímenes cometidos por los paramilitares quedaran impunes.

El Gobierno de Estados Unidos solicitó la extradición de algunos de los principales líderes de las AUC. Cuando el proceso de paz con esta organización se encontraba en una fase crítica, el fiscal estadounidense del distrito sur de Nueva York, David Kelly, pidió al Gobierno colombiano la extradición de uno de los comandantes en jefe de las AUC, alias “Don Berna”, acusado del tráfico de varias toneladas de cocaína hacia Estados Unidos (*Revista Semana* 2005e). La preocupación de Estados Unidos por esta guerra contra las drogas ilegales era compatible y complementaria con la guerra del Gobierno colombiano contra la insurgencia, pero perjudicaba gravemente y dejaba en segundo plano el apoyo estadounidense al Gobierno de Colombia en su intento por firmar acuerdos de paz y desmovilizar a los grupos paramilitares. En 2008, cuando algunos líderes paramilitares detenidos denunciaron la participación de destacados aliados gubernamentales en sus actividades ilícitas y amenazaron con denunciar directamente al propio Uribe, fueron extraditados a Estados Unidos, donde aún

28 Para la consulta de un relato elocuente del impacto de estos grupos en la historia reciente de Colombia, ver Dudley 2004.

esperan ser juzgados por su participación en el tráfico ilegal de drogas.²⁹ Con esto se disiparon las sombras de conflicto entre Washington y Bogotá.

Así mismo, los senadores estadounidenses Edward Kennedy, Christopher Dodd, Barack Obama, Russel Feingold, Joseph Biden y Patrick Leahy enviaron una carta en tono firme al presidente Uribe en la que expresaban su inquietud sobre el proceso de negociación con las AUC. Adicionalmente, Human Rights Watch criticó constantemente al Gobierno por la laxitud con la que trataba a los paramilitares en el contexto de las negociaciones. Debido a la dureza de estas críticas, en julio de 2005 el Gobierno colombiano envió un grupo de alto nivel a Washington para convencer al Ejecutivo y al Congreso de Estados Unidos de las ventajas de la Ley de Justicia y Paz, el marco legal de las negociaciones con los grupos paramilitares y de la desmovilización de estos (Gómez 2005a). Sin embargo, esta comisión se encontró con un ambiente extraño y casi hostil y, sobre todo, con un fuerte escepticismo hacia el proceso de paz iniciado con los comandantes de los paramilitares (*Revista Semana* 2005f). En agosto, Uribe viajó al rancho del presidente Bush en Crawford, Texas, con el fin de convencerle de la idoneidad y la legitimidad de la Ley de Justicia y Paz y para solicitarle cerca de cuarenta millones de dólares anuales de asistencia para apoyar el proceso de paz con los grupos paramilitares (Gómez 2005b). Uribe era consciente de la necesidad del apoyo material y político de Washington para avanzar en los diálogos con los paramilitares, por lo que incorporó inmediatamente esta dimensión del conflicto a su estrategia de internacionalización.

Sin embargo, este viaje y las presiones constantes no fueron suficientes. En 2006 el Congreso estadounidense redujo la cifra asignada a la desmovilización de los paramilitares a veinte millones de dólares —de los ochenta millones sugeridos inicialmente por la Administración Bush— y condicionó esta parte del paquete de ayuda a que el Departamento de Estado certificara la efectiva cooperación de Colombia con la extradición de los líderes y miembros de las organizaciones terroristas que fueran requeridos por la justicia de Estados Unidos. Era evidente que el Congreso estadounidense no compartía la estrategia aplicada por Uribe en el proceso de paz con los grupos paramilitares y que le preocupaban las implicaciones de estas negociaciones en la guerra contra las drogas ilegales. No obstante, el paquete de ayuda aún era importante: de los 734 millones de dólares entregados a los países andinos, Colombia recibió casi

29 El Gobierno afirmó que fueron extraditados porque no cesaron sus actividades ilegales cuando estaban en prisión, aunque Uribe prometió asegurarse de que fueran juzgados también por sus crímenes contra la humanidad y sus múltiples violaciones de los derechos humanos. Sin embargo, el fiscal general de la Corte Penal Internacional, Luis Moreno-Ocampo, visitó Colombia en agosto de 2008 precisamente para investigar el proceso de extradición de los paramilitares y el hecho de que no se hubieran interpuesto acciones judiciales por los delitos relacionados con los derechos humanos.

600 y, aunque no existía una total satisfacción con la forma en que el Gobierno colombiano estaba tratando a los paramilitares, el Congreso de Estados Unidos suavizó sus condiciones en materia de derechos humanos (Gómez 2005c).

Probablemente este fue el inicio de una nueva tendencia en cuanto a la ayuda de Estados Unidos a Colombia, la cual ha continuado experimentando cambios. La modificación de la relación entre el Congreso y el Presidente estadounidense, así como la llegada del Partido Demócrata a la Casa Blanca, fueron factores cruciales que afectaron el volumen y la naturaleza de la ayuda estadounidense a Colombia. Una vez más, la estrategia de internacionalización implementada por el Gobierno se vio obstaculizada por la creciente fragmentación en el seno del Gobierno de Estados Unidos y, especialmente, entre el Congreso y el Ejecutivo.

2.5. El segundo mandato: en busca del apoyo de Estados Unidos a la segunda fase del Plan Colombia y el debate sobre las bases militares

A finales de mayo de 2006, el presidente Uribe resultó reelegido, nuevamente por mayoría y sin necesidad de una segunda vuelta. Hay quienes atribuyen esta reelección y sus índices de aceptación a las mejoras importantes en materia de seguridad, a los programas sociales continuos y al crecimiento económico sostenido. Poco después de su reelección, quedaron claros sus dos objetivos principales en cuanto a la relación con Estados Unidos: la firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC) y la renovación de la ayuda estadounidense mediante la aprobación de la segunda fase del Plan Colombia. En esta ocasión, sin embargo, la oposición en Estados Unidos fue mucho mayor debido al surgimiento de una mayoría demócrata en el Congreso por lo que, de nuevo, la fragmentación representaba un problema para la estrategia de internacionalización de Uribe. Incluso el general John Craddock, jefe del Comando Sur de Estados Unidos, insistió en que debería haber una reducción de la asistencia con el paso del tiempo gracias a que los colombianos “estaban ganando la guerra”, y manifestó que no le preocupaba “que fuese a haber una pérdida de fondos” debido a que el Estado colombiano había mejorado sus índices de seguridad (*El Tiempo* 2006i). En octubre de 2006, visitó a Colombia una comisión de alto nivel encabezada por Nicholas Burns, Subsecretario de Estado de Estados Unidos para Asuntos Políticos. El presidente Uribe solicitó a la comisión que no redujera el paquete de ayuda habitual, valorado en setecientos millones de dólares, debido a que este era necesario para continuar la guerra contra las drogas y la insurgencia y, finalmente, ganarla (Peña 2006; *El Tiempo* 2006j). Al final de su viaje, Burns anunció públicamente que ambos Gobiernos seguían trabajando en la nueva fase del Plan Colombia (*El Tiempo* 2006k). Para consolidar esta estrategia, el presidente Uribe viajó a Washington en noviembre, justo después de las elecciones

estadounidenses, con el objetivo de obtener apoyo para el TLC y volver a insistir en el tema de la segunda fase del Plan Colombia. Lamentablemente, la política de Estados Unidos hacia Colombia ya no era bipartidista, puesto que las recientes elecciones celebradas en ese país habían incrementado la mayoría demócrata en el Congreso y esta se mostraba cada vez más escéptica frente al Plan Colombia y frente a la importancia que se le otorgó a su dimensión militar durante la Administración Bush. Colombia continua hoy en día recibiendo ayuda de Estados Unidos a través del Plan Colombia, pero en un menor volumen; no obstante, después de un largo hiato, el Tratado de Libre Comercio fue finalmente aprobado en 2011.

En enero de 2007, una comisión estadounidense viajó a Colombia para continuar las negociaciones sobre la segunda fase del Plan Colombia. Esta vez, estaba encabezada por Thomas Shannon, Secretario de Estado adjunto para Asuntos del Hemisferio Occidental, quien se reunió con la ministra colombiana de Relaciones Exteriores, Consuelo Araújo, para trabajar en el diseño del nuevo Plan, el cual ponía su acento en la interdicción, el fortalecimiento de las instituciones y la profundización de la democracia, así como en nuevos compromisos en materia de derechos humanos y proyectos específicos relacionados con la reinserción social de los antiguos paramilitares (*El Tiempo* 2007b). El Plan Colombia II fue presentado públicamente en Washington y contemplaba un paquete de ayuda por parte de Estados Unidos por valor de 3600 millones de dólares, 1600 millones menos que en la fase anterior —2000-2006— (*Revista Semana* 2007). En consecuencia, el presidente Bush solicitó al Congreso de Estados Unidos en el mes de febrero que autorizara 705 millones de dólares en ayuda, aproximadamente la misma cantidad que Colombia había recibido de Estados Unidos a lo largo de los últimos 5 años (Gómez 2007). En abril, y ya como parte de una rutina anual, el presidente Uribe viajó a Washington para obtener la aprobación del Congreso estadounidense del presupuesto que había sido propuesto por el Ejecutivo y así continuar profundizando su alianza con Estados Unidos. Uribe no recibió una respuesta clara de la presidenta de la Cámara de Representantes estadounidense, Nancy Pelosi, ni del resto de senadores demócratas con quienes se reunió, y por esta razón decidió cambiar su estrategia. Con el fin de aumentar las posibilidades de su política de internacionalización militar hacia Estados Unidos e impulsar la aprobación por parte del Congreso del paquete de ayuda, en el mes de mayo Uribe nombró a una nueva ministra de Cultura y a un nuevo viceministro de Seguridad Social, miembros ambos de la comunidad afrocolombiana. Su objetivo, según los medios colombianos, era convencer a la bancada demócrata afroamericana en el Congreso de Estados Unidos, conformada por 42 miembros, de las bondades de la asignación presupuestal de Bush; se asumía que de esta forma ellos podrían ayudar a impulsar la agenda colombiana (Peña 2007).

En un nuevo esfuerzo por obtener financiación para una segunda fase del Plan Colombia y la aprobación por parte del Congreso estadounidense de un Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos, el Gobierno colombiano contrató los servicios de varias firmas de *lobby* en Washington, de las cuales las dos más importantes eran Johnson, Madigan, Peck, Boland and Stewart, formada fundamentalmente por antiguos miembros republicanos de la Administración de Ronald Reagan, y Glover Park, compuesta principalmente por antiguos funcionarios de la Administración de Bill Clinton y, por tanto, muy próximos a los demócratas en el Congreso. El Gobierno invirtió cerca de 70.000 dólares mensuales con el objetivo de que estas firmas facilitaran el contacto con al menos 1500 personas influyentes de Washington (*El Tiempo* 2007c). Más tarde se supo que el Gobierno también había contratado a Burson-Marsteller, una firma con un equipo compuesto por profesionales cercanos a los Clinton, entre quienes se encontraba el presidente de la firma, Mark Penn (*El Tiempo* 2007d).³⁰

Hacia finales de la segunda Administración Uribe emergió un debate alrededor de un proceso de negociación entre Estados Unidos y Colombia que se venía dando en secreto y que fue hecho público por la *Revista Cambio*. Una vez desmantelada la base militar de Manta en Ecuador, el Gobierno colombiano percibió una ventana de oportunidad importante para aumentar la presencia y asistencia militar de Estados Unidos hacia Colombia y, consecuentemente, decidió emprender un proceso de negociación que le permitiría a militares estadounidenses operar desde seis o siete bases militares colombianas. La reacción de la región no se hizo esperar y el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, lideró las voces de oposición acusando al Gobierno estadounidense de intervencionista y calificando el acuerdo sobre las bases como una amenaza a la seguridad de Venezuela. La Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) convocó a una Cumbre Extraordinaria del Consejo de Jefes y Jefas de Estado en Bariloche en agosto de 2009 para lidiar con la crisis que provocó el acuerdo entre Colombia y Estados Unidos. Los ataques hacia Colombia fueron tan fuertes en este escenario, que el Gobierno contempló la posibilidad de retirarse de la organización. Gracias

30 En 2007, la doble función de Mark Penn como presidente de Burson-Marsteller y responsable de la estrategia de Hillary Clinton comenzó a contrariar a algunos dirigentes laboristas de Estados Unidos. El 4 de abril de 2008 se hicieron evidentes las protestas cuando se publicó que Penn trabajaba con colaboradores del presidente Álvaro Uribe buscando ejercer presión a favor de un Tratado de Libre Comercio, a lo que se oponía Hillary Clinton. Penn fue criticado por reunirse con el Embajador de Colombia en Estados Unidos con el objetivo de impulsar un potencial acuerdo comercial bilateral entre ambos países, pero indicó que había mantenido la reunión en su calidad de presidente de Burson-Marsteller. Sin embargo, el Embajador no aclaró cuál era la función de Penn en la reunión, y el apoyo de este al acuerdo comercial pareció perjudicar la “conocida” oposición de su cliente, Hillary Clinton, al acuerdo (Broder 2008a). El 5 de abril de 2008 el Gobierno colombiano finalizó su relación comercial con Penn y su firma Burson-Marsteller (Broder 2008b).

a los esfuerzos diplomáticos del presidente del Brasil, Lula Da Silva, Colombia permaneció en la organización, pero una vez finalizada la Administración Uribe, el acuerdo militar fue declarado inconstitucional por la Corte Constitucional colombiana debido, principalmente, a que nunca fue objeto de la aprobación del Congreso. Esta decisión marcó el final de la crisis regional. Sin embargo, es de anotar que la publicación por parte de Wikileaks de varios cables confidenciales de la Embajada de Estados Unidos en Colombia rápidamente evidenció que el acuerdo sobre las bases militares fue un intento de la Administración Uribe no solo por profundizar su estrategia de internacionalización militar, sino además por asegurar una alianza estratégica con Estados Unidos ante la eventualidad de un ataque venezolano. Por esta razón, el Gobierno colombiano constantemente presionó al Gobierno estadounidense para que operara en inclusive más bases militares ubicadas en Colombia (*El Espectador* 2011).

2.6. La desinternacionalización política: las Naciones Unidas

En su primer discurso público tras ganar las elecciones presidenciales del año 2002, Álvaro Uribe anunció que solicitaría la mediación internacional con el fin de iniciar una nueva ronda de conversaciones con los grupos armados ilegales. De hecho, a lo largo de toda su campaña, Uribe dejó claras sus intenciones en ese sentido y concretamente, en mayo de 2002, informó que solicitaría la participación de Naciones Unidas y de un Grupo de Países Amigos con el mandato concreto de colaborar en la reanudación de los diálogos con las guerrillas, aunque estas deberían abandonar previamente las tácticas terroristas y facilitar el fin de las hostilidades. En aquel momento estaba claro que esta propuesta sonaba más como una petición de rendición militar que como una llamada a entablar un diálogo de paz. Antes de tomar posesión de su cargo, Uribe viajó a Nueva York, donde se reunió con el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, para discutir esta propuesta, pero los resultados de este encuentro no se hicieron públicos (Mercado y Sierra 2002; Sandoval 2002).

En el mes de agosto, el vicepresidente de Colombia, Francisco Santos, anunció la participación de Naciones Unidas para conseguir un acuerdo humanitario que permitiera liberar a los secuestrados por las FARC a cambio de la excarcelación de los miembros guerrilleros. Las dos únicas condiciones puestas por el presidente Uribe fueron que no se autorizara una zona de despeje para llevar a cabo el intercambio y que los guerrilleros liberados no regresaran a las filas de las FARC.³¹ Según Santos, Naciones Unidas desplegaría una misión de “buenos oficios” con prudencia y sin la presencia de los medios de comunicación (*El Tiempo* 2002c).

31 Agradezco a Jaime Bermúdez por llamar mi atención sobre este punto.

El 8 de agosto de 2002, el presidente Uribe anunció que Naciones Unidas había aceptado su solicitud de enviar una misión de “buenos oficios” a Colombia una vez que la guerrilla iniciara un cese al fuego (Unidad de Paz 2002c). En los días posteriores, el Gobierno se dedicó arduamente a dejar claro el papel de Naciones Unidas en el conflicto interno y a fijar los límites de la invitación que él mismo le había hecho a este organismo. Para empezar, el Alto Comisionado para la Paz, Luis Carlos Restrepo, afirmó que Naciones Unidas no participaría en negociaciones específicas para liberar a los secuestrados de las FARC e insistió, por el contrario, en que la misión de “buenos oficios” solo respaldaría el proceso de construcción de acuerdos entre las partes, los cuales pondrían fin a los secuestros y a otros abusos cometidos por las FARC (*Revista Semana* 2002e; Unidad de Paz 2002d).

Los medios informaron que la promesa electoral de Uribe de llevar a los cascos azules de Naciones Unidas a Colombia no iba a cumplirse. La ONU rechazó además otra de las propuestas de Uribe: la Organización no delegaría la función de los cascos azules en las Fuerzas Armadas públicas de Colombia, ni designaría a estas como cascos azules en su propio país. El portavoz de Naciones Unidas en Colombia, Volker Petzoldt, anunció que este organismo se limitaría a diseñar un plan humanitario —que presentaría al Gobierno colombiano— destinado a aliviar el problema de los refugiados internos y el sufrimiento de la población civil (Unidad de Paz 2002e). Aunque Uribe había formulado la invitación a Naciones Unidas en determinadas condiciones, la organización internacional fijaba también los límites políticos y jurídicos de su propia participación en el conflicto interno.

2.7. *El inicio de los desacuerdos*

Poco después, en el mes de mayo de 2003, comenzaron las desavenencias entre el Gobierno colombiano y la ONU. El Gobierno comenzó a sentirse incómodo con algunas de las declaraciones del Asesor Especial de Naciones Unidas, descontento que expresó inicialmente a través de su ministra de Defensa, Marta Lucía Ramírez, quien reaccionó contundentemente a una de las evaluaciones públicas realizadas por James Lemoyne, en la que él afirmaba que las FARC contaban con unos mil o mil quinientos hombres y mujeres con una profunda formación política y una experiencia de entre quince y treinta años de combate. La Ministra declaró que el país no necesitaba diplomáticos que justificaran las atroces violaciones de los derechos humanos, como los secuestros y los asesinatos llevados a cabo por las FARC, y que la misión de “buenos oficios” requería que se intentara comprender quiénes eran los actores participantes en el conflicto y qué tratamiento recibirían con el fin de alcanzar una solución negociada: “Esto no significa tomar partido. Significa hacer lo posible para comprender la situación”. Lemoyne contestó que no era su intención justificar ningún tipo de violencia y que la ONU nunca había defendido el terrorismo (*El Tiempo* 2003b).

Un mes después, el presidente Uribe, en un discurso pronunciado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, afirmó que Naciones Unidas temía criticar a los grupos violentos colombianos y que la Organización hacía grandes declaraciones, pero en realidad ayudaba muy poco a resolver los problemas (*El Tiempo* 2003d). Este fue el inicio oficial de los intentos de la Administración Uribe de desinternacionalizar políticamente el conflicto colombiano. El Gobierno desconfiaba de Naciones Unidas y no consideraba que su papel en el conflicto fuera imparcial. Es más, a juzgar por las declaraciones de Uribe, el Gobierno asumía que la Organización perjudicaba su propia legitimidad, mediante un supuesto apoyo o justificación de las acciones de las FARC.

Durante el año 2003 también surgió otra cuestión importante relacionada con la definición del conflicto colombiano. La Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos hizo público, en junio de 2003, un documento titulado “Sobre la importancia del principio humanitario de distinción en el conflicto armado interno”. En dicho informe, la Oficina afirmaba que en Colombia existía un conflicto armado interno y que no se trataba solamente de organizaciones que ponían en práctica tácticas terroristas. En el informe se concluía, además, que esta distinción era crucial para diferenciar a los combatientes de los no combatientes, para proteger a la población civil y para tener la posibilidad de declarar a los grupos armados ilegales y las Fuerzas Armadas estatales responsables en términos de derecho internacional humanitario. Este documento era una clara respuesta al presidente Uribe, quien semanas antes había declarado: “Esta violencia no la llamamos conflicto. A sus actores nos les reconocemos el título de combatientes. Son terroristas” (*El Tiempo* 2003f).

Para empeorar la situación, en el mes de agosto la Oficina de Naciones Unidas insistió en que el proyecto de ley presentado por el Gobierno para facilitar la desmovilización de los grupos armados y su incorporación a la vida civil podría abrir la puerta hacia la impunidad. Esta ley había sido diseñada para servir como marco legal en el proceso de paz con los grupos paramilitares pero, según la Oficina, anulaba la ejecución de la sentencia y permitía que quienes hubieran cometido crímenes de lesa humanidad no pasaran ni un solo día en la cárcel. En resumen, los criterios de la ley eran muy laxos e infringían graves daños a los principios democráticos de castigo justo y proporcionalidad de las sanciones criminales (*El Tiempo* 2003j). Además de todos estos desacuerdos, la Oficina de Naciones Unidas hizo pública su insatisfacción con la Ley Antiterrorista remitida por el Gobierno al Congreso y denunció que su contenido violaba abiertamente el derecho internacional (Redacción Política 2003). Estas posiciones de Naciones Unidas no hicieron más que profundizar el distanciamiento entre el Gobierno y la organización internacional y llevaron a Uribe a emprender nuevas acciones con el fin de reducir el papel de la institución en el conflicto a su mínima expresión.

Sin embargo, como se indica en la siguiente sección, en el ámbito de la OEA todo apuntaba hacia la dirección opuesta. En enero de 2004, se hizo pública información sobre la actuación de la Organización interamericana como observador y verificador de los acuerdos entre el Gobierno y los grupos paramilitares durante las conversaciones de paz. No obstante, algunas informaciones relacionadas con varios países miembros de la OEA que no estaban de acuerdo con la participación de la Organización en ese proceso se filtraron a la prensa. Según el Gobierno, fue James Lemoyne quien proporcionó esa información de manera no oficial. Uribe contactó inmediatamente la sede central de Naciones Unidas en Nueva York para expresar su malestar con la actitud de Lemoyne y plantear tres preguntas concretas: ¿por qué el señor Lemoyne, si quería hacer pública su opinión, decidió expresarla de forma anónima a través de los medios colombianos?, ¿cuál es la posición oficial de la ONU sobre este asunto, es decir, sobre la participación de la OEA en los diálogos de paz con los paramilitares? Y ¿comparte el Secretario General de Naciones Unidas la posición de Lemoyne? (Redacción Justicia 2004).

Exactamente un año después y tras todos estos incidentes, el Gobierno colombiano decidió enviar a Nueva York una comisión gubernamental de alto nivel para expresar oficialmente su malestar con las condiciones en que se daba la cooperación de Naciones Unidas con Colombia. Los argumentos del Gobierno eran los siguientes:

- En Colombia no existía un conflicto, sino una democracia legítima amenazada por grupos terroristas que se financiaban gracias al negocio de las drogas ilegales.
- Puesto que no existía conflicto, no era necesaria una negociación política para ponerle fin, y por tanto los grupos terroristas deberían cesar unilateralmente sus ataques a la sociedad e incorporarse a la vida civil —es decir, el Gobierno no creía en las negociaciones de paz, sino en la desmovilización—.
- No existía una crisis humanitaria y las organizaciones internacionales habían exagerado la situación de Colombia con el fin de justificar su gasto burocrático, lo que implicaba que la ONU no había reconocido la enorme mejora que se había producido en materia de protección y ayuda a las víctimas.
- La cooperación internacional no podía estar condicionada al respeto a los derechos humanos, por el contrario, el apoyo al fortalecimiento de las instituciones estatales era lo que permitía el respeto a los derechos humanos.
- Los principios que debían guiar la desmovilización de los grupos armados eran la credibilidad —o hechos reales a favor de la paz—, el equilibrio —sin impunidad o juicios injustos— y la universalidad —aplicable

por igual a los paramilitares y a las guerrillas—. El Gobierno, consecuentemente, no creía que los principios que deberían guiar el proceso colombiano fueran la justicia, la verdad y la reparación, principios todos por los que abogaban las ONG y la comunidad internacional (*Revista Semana* 2005c).

En este punto, quedaba claro que a la Administración Uribe no le interesaban los diálogos de paz y que estaba dispuesta a utilizar sus elevados índices de aceptación interna y su sólida alianza militar con Estados Unidos para bloquear finalmente a los actores nacionales e internacionales que pudieran oponerse a una opción puramente militar para solucionar el conflicto colombiano de una vez por todas. La ventaja militar del Estado sobre la insurgencia y el éxito parcial de la estrategia de internacionalización militar puesta en práctica por el Gobierno permitieron mantener una actitud crítica hacia Naciones Unidas, así como implementar una eventual y parcial desinternacionalización política del conflicto.

El distanciamiento entre el Gobierno y la organización internacional y, más específicamente, entre el Gobierno y James Lemoine, aumentó de tal forma que la embajadora colombiana en Naciones Unidas, María Ángela Holguín, declaró que el Gobierno había dejado de confiar en Lemoine y que desde noviembre de 2004 negociaba con la sede central en Nueva York el fin de esta misión especial en Colombia. De igual modo, informó que en septiembre de 2004, durante las conversaciones mantenidas entre Uribe y Annan en Nueva York, ambos llegaron a la conclusión de que la situación había cambiado sustancialmente desde el nombramiento del enviado especial de Naciones Unidas en Colombia. La Embajadora finalizó diciendo que la mejor decisión era suspender la presencia y gestión del enviado especial hasta que se reanudaran los contactos con la guerrilla y hubiera un momento para la paz (Redacción Política 2005). Al Gobierno le resultó relativamente sencillo presentar la misión de “buenos oficios” de Lemoine como un fracaso, puesto que el propio requerimiento de Uribe para iniciar los diálogos con las FARC era virtualmente una rendición militar. Sin la posibilidad de diálogos o sin intenciones de entablar conversaciones, Lemoine no tenía ya nada que hacer y, en consecuencia, Annan anunció que su enviado especial abandonaría el país en el mes de abril y que la misión de buenos oficios de Naciones Unidas se daba por terminada hasta que ambas partes en conflicto decidieran otra cosa (Mercado y Villamizar 2005; Redacción Política 2005). El Gobierno aprovechó la oportunidad y no solo solicitó la salida de Lemoine, sino que también hizo saber a la ONU que la Administración Uribe recibía las recomendaciones de la Organización como sugerencias y no como obligaciones. Adicionalmente, el Gobierno solicitó unos criterios de evaluación claros para determinar si Colombia había avanzado en su situación en cuanto a los derechos humanos y exigió un tratamiento honesto por parte de Michael Frühling —Alto

Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia—, quien, según la comisión, “hacía más críticas al Gobierno en el exterior que en su cara” (*Revista Semana* 2005c). El fin de la misión de Lemoyne fue una demostración clara de que las partes en el conflicto colombiano no solo tenían la capacidad de iniciar y llevar a cabo la internacionalización, sino que también podían poner fin a esta estrategia política cuando no contribuía en forma alguna a obtener legitimidad.

Justo después de la partida de Lemoyne, el Gobierno empeoró el tono de sus ataques contra la ONU: el Alto Comisionado para la Paz declaró que era “absurdo” que aunque Colombia fuera miembro de la Organización, Naciones Unidas siguiera invocando neutralidad frente a los grupos terroristas que amenazaban la democracia constantemente. De acuerdo con el Alto Comisionado:

[...] se hace necesario que el Secretario General redefina sus protocolos para clarificar qué significa adelantar una labor de buenos oficios frente a un grupo terrorista que amenaza a un Estado miembro. [...] ¿Cómo puede, entonces, declararse neutral frente a organizaciones que hacen parte de las listas terroristas de Europa y Estados Unidos y que atacan flagrantemente a la población civil? (*El Tiempo* 2005b)

Tres meses más tarde, el Gobierno fue aún más allá al definir las “reglas del juego” que debían seguir en ese momento los actores internacionales presentes en Colombia. Hizo llegar a todos los cuerpos diplomáticos una circular impresa y por correo electrónico titulada “Lineamientos para el enfoque de los proyectos de cooperación internacional desarrollados en Colombia”. Con dicho documento, el Gobierno intentaba impedir el uso de un lenguaje diplomático que no encajaba con la posición oficial sobre la naturaleza del conflicto. Se trataba de un intento de modelar y limitar la participación de los actores internacionales en el conflicto local. De manera explícita, en el documento se afirmaba que las misiones diplomáticas en Colombia no debían utilizar las expresiones “conflicto armado”, “actores no estatales”, “actores armados” o “actores en conflicto” porque establecen paralelismos entre estos grupos ilegales y la fuerza pública legal. Otras expresiones como “protección civil”, “comunidades de paz”, “territorio de paz”, “regiones o campos humanitarios” y “observatorio de situación humanitaria” son ambiguas y no debían ser utilizadas o favorecidas por la comunidad internacional (Mercado 2005). Roberto Meier, delegado del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) en Colombia respondió a este documento afirmando que la agencia abandonaría el país si recibía estas instrucciones a través del canal diplomático habitual —el ministerio de Relaciones Exteriores—; así mismo, informó que el documento no estaba firmado y que no tenía carácter oficial (*El Tiempo* 2005c).

En enero de 2006, Michael Frühling dejó su puesto en la Oficina del Acnur, lo que desencadenó un nuevo debate en el seno del Gobierno colombiano sobre la posibilidad de clausurar la Oficina después de casi diez años de presencia en el país. En otro intento por limitar y restringir la participación de la ONU en el conflicto, el Gobierno había insistido en modificar el mandato de la Oficina, de manera que prestara asistencia al Gobierno en cuestiones técnicas y redujera sus tareas de supervisión. Sin embargo, Naciones Unidas no aceptó esta propuesta, lo que provocó el empeoramiento de la relación entre la Administración Uribe y Frühling (*El Tiempo* 2006a). El vicepresidente colombiano Francisco Santos declaró que “la diplomacia pública ejercida desde la Oficina se encaminó hacia un señalamiento improductivo” (*El Tiempo* 2006d). Sin embargo, la Unión Europea apoyó formal y explícitamente la actuación de la Oficina en Colombia y declaró que esperaba que “las próximas conversaciones sobre la prórroga [estuvieran] presididas por un espíritu de estrecha colaboración y diálogo constructivo” (*El Tiempo* 2006d). Por su parte, la Unión Europea también instó al Gobierno colombiano a utilizar todos los instrumentos de asesoramiento, cooperación técnica, supervisión y evaluación de los derechos humanos (*El Tiempo* 2006d). En el mes de junio, como resultado de las presiones europeas, se anunció que la Oficina continuaría en Colombia, aunque se habían revisado algunas de sus funciones (*El Tiempo* 2006e). En julio se designó al uruguayo Juan Pablo Corlazzoli como nuevo Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia. Sin embargo, en el mes de septiembre, el presidente y el vicepresidente colombianos emprendieron otra vez conversaciones para transformar la Oficina en una agencia más centrada en el asesoramiento y la cooperación técnica que en la observación y la evaluación (*El Tiempo* 2006f y 2006g).

2.8. La internacionalización política: la Organización de Estados Americanos

El 7 de febrero de 2003, un carro cargado con 200 kilos de explosivos explotó frente al club El Nogal, situado en una de las zonas más exclusivas de Bogotá. Como consecuencia del ataque murieron 36 personas y más de 200 resultaron heridas. Para un país acostumbrado a una guerra que normalmente tenía como escenario las zonas rurales, este era un atentado sin precedentes dada su dimensión y también por el hecho de estar dirigido abiertamente hacia las élites políticas y sociales de Colombia. Aunque ningún grupo se declaró autor intelectual o material del ataque, el Gobierno responsabilizó a las FARC e inició una campaña internacional para condenar los atentados y a esta organización insurgente. El primer escenario multilateral de esta campaña fue precisamente la OEA. El objetivo era aprobar una resolución de condena de los ataques y declarar a las FARC como grupo terrorista internacional. El 13 de febrero y por decisión unánime,

el Gobierno colombiano convenció a los 34 Estados miembros de la OEA a que se comprometieran a perseguir y capturar a los miembros de esta y otras organizaciones terroristas del hemisferio (Gómez 2003b). La Administración Uribe comprendió rápidamente que esta organización sería de utilidad para alcanzar su objetivo de debilitar la legitimidad de la insurgencia.

En el mes de mayo, el Grupo de Río³² aprobó una resolución en la que solicitaba al Secretario General de Naciones Unidas que exhortara a las FARC a negociar con el Gobierno colombiano, previo cese de las hostilidades y declaración de un alto al fuego unilateral. En junio, durante la XXXIII Asamblea General de la OEA celebrada en Santiago de Chile, la ministra colombiana de Relaciones Exteriores, Carolina Barco, en un nuevo intento por debilitar la posición política de las FARC, solicitó a los Estados miembros de la Organización que respaldaran esta declaración del Grupo de Río con el fin de presionar al grupo guerrillero a negociar con el Gobierno (*El Tiempo* 2003c). Un total de 19 naciones apoyaron la propuesta y Kofi Annan tomó nota de este llamamiento con interés (*El Tiempo* 2003e). Esta lacónica respuesta de Annan podría haber estado motivada por el inicio de la tormentosa relación entre la Administración Uribe y las Naciones Unidas que se ha descrito en la sección anterior.

La Administración Uribe comprendió de inmediato que la región y sus principales instituciones eran un escenario más favorable que la ONU para su agenda de seguridad y para su estrategia de internacionalización política, por lo que continuó solicitando a los países vecinos que colaboraran en su lucha contra las guerrillas. En el mes de agosto y precisamente como parte de esta estrategia, el Gobierno decidió invocar el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, o Tratado de Río,³³ como manera de reforzar la lucha contra el terrorismo, los secuestros, la corrupción y el tráfico ilegal de armas y drogas. Sin embargo,

32 El Grupo de Río es una organización internacional formada por Estados de América Latina y el Caribe. Se creó en 1986 en la ciudad brasileña de Río de Janeiro por medio de la Declaración de Río de Janeiro, firmada por Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela —los miembros del Grupo Contadora y del Grupo de Apoyo a Contadora—. Algunos observadores la consideraban como un organismo alternativo a la OEA durante la Guerra Fría, puesto que esta última estaba dominada principalmente por Estados Unidos. El Grupo de Río no cuenta con un secretariado o consejo permanente, sino que depende de las cumbres anuales de Jefes de Estado. Actualmente está formado por Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Caricom —la comunidad del Caribe—, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Más recientemente, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (Celac) está en proceso de absorber al Grupo de Río.

33 El Tratado de Río fue ratificado en Río de Janeiro en 1947 por la mayor parte de los países del hemisferio. El principio fundamental contenido en sus artículos es que el ataque contra uno de los países firmantes se considera como un ataque contra todos ellos; este principio se conoce como la doctrina de seguridad colectiva.

el punto más importante era evitar que otras naciones acogieran a los grupos armados ilegales exhortándolas, por el contrario, a unirse a Colombia en su guerra contra estas organizaciones mediante la cooperación en materia jurídica y de inteligencia (*El Tiempo* 2003i). Como consecuencia de esta estrategia, los 34 Estados miembros de la OEA aprobaron una declaración en el mes de octubre, durante la celebración de la cumbre de seguridad hemisférica, en la que apoyaban la lucha del presidente Uribe contra el terrorismo y pedían a las FARC un alto al fuego y su participación en las negociaciones de paz (*El Tiempo* 2003k).

En noviembre, la estrategia de internacionalización política de Uribe hacia la OEA avanzó un paso más. En el avión que llevaba a César Gaviria, Secretario General de la OEA, y a Álvaro Uribe a Santa Cruz (Bolivia) para asistir a la XIII Cumbre Iberoamericana, Uribe solicitó expresamente a Gaviria que considerara la participación de la OEA en el proceso de paz con los grupos paramilitares. Gaviria admitió que la Organización tenía bastante experiencia, puesto que había participado en el acuerdo de desmovilización de la Contra en Nicaragua durante la década de los noventa. Gaviria y Uribe pensaron en Sergio Caramagna como responsable de la misión en Colombia, dado que contaba con amplia experiencia en América Central, adquirida durante la desmovilización de la Contra y otros movimientos (*Revista Semana* 2004a).

En enero de 2004, el Gobierno colombiano firmó un acuerdo con los paramilitares en el que se convenía su desmovilización y las partes acordaron que fuera la OEA quien se hiciera cargo de verificar su cumplimiento. Concretamente, la Organización comprobaría la observancia del alto el fuego, la desmovilización, el desarme y la reinserción de los ex paramilitares. La Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la OEA (MAPP-OEA) —nombre oficial de la misión recogido en el documento que autorizaba su creación— serviría inicialmente para verificar el proceso de paz entre el Gobierno y los paramilitares, pero también podría aplicarse en futuros procesos con otras organizaciones insurgentes (*El Tiempo* 2004a). La participación de la OEA representaba un éxito importante en la estrategia de internacionalización política del presidente Uribe y de su Administración, puesto que aportaba un nivel importante de legitimidad internacional en un momento en que prevalecía el escepticismo. En este punto es importante señalar que el presidente Uribe recibía constantes acusaciones debido a su relación anterior con los movimientos paramilitares cuando era gobernador del departamento de Antioquia.³⁴ Diversos grupos importantes de la oposición

34 Durante su mandato como gobernador de Antioquia, Uribe apoyó un programa nacional de grupos de vigilancia de vecindad cooperativa, conocidos como Convivir, creados mediante un decreto del ministerio de Defensa de Colombia el 11 de febrero de 1994. Los grupos se vieron inmediatamente involucrados en una gran controversia, ya que aparentemente muchos de sus miembros cometieron abusos contra la población civil, sin un riguroso control de sus

en Colombia y las ONG internacionales de derechos humanos consideraban la actuación del Gobierno durante el proceso de paz como demasiado indulgente y opinaban que no se estaba responsabilizando a los líderes paramilitares de sus constantes violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. En consecuencia, la participación de la OEA añadió una dosis importante de credibilidad y legitimidad internacional a estas negociaciones y al propio Gobierno.

La aceptación por parte de Gaviria de la invitación de Uribe a la OEA fue objeto de debate tanto en Colombia como en la OEA. Gaviria fue acusado de no haber consultado a los Estados miembros antes de decidir la participación de la Organización en las conversaciones con los paramilitares, a lo que respondió que él no tenía que pedir el permiso de nadie pero que, a pesar de ello, sabía que la mayoría de los Estados miembros aprobarían la misión. Unos días después de firmado el acuerdo, el periódico colombiano *El Tiempo* informó que un diplomático de Colombia —cuya identidad no se hizo pública— había filtrado información sobre el desacuerdo de varios países con la decisión de Gaviria, entre los que se encontraban Canadá, Brasil, México y Argentina. Unos días más tarde, se supo que el diplomático en cuestión era James Lemoyne, enviado especial de la ONU a Colombia. Este hecho creó un escenario de confrontación entre la OEA y la Oficina de Naciones Unidas en Colombia, lo cual, como se describió en la sección anterior, puso fin a la misión de Lemoyne en el país. A finales de enero, el Departamento de Estado de Estados Unidos apoyó públicamente el papel de la misión de la OEA en Colombia (*El Tiempo* 2004b) y posteriormente envió recursos para apoyar las conversaciones sobre la reinserción futura de los paramilitares.

El 7 de febrero de 2004 y tras todo este debate, el Consejo Permanente de la OEA mantuvo una reunión en la que se discutió la resolución que aprobaría finalmente la misión en Colombia. Durante dicha reunión, el Consejo decidió añadir varios elementos al acuerdo firmado inicialmente por Uribe y Gaviria: en primer lugar, sugirió incorporar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) como parte de la misión de verificación; en segundo lugar, el Consejo mantendría el derecho a evaluar periódicamente el papel de la misión en Colombia; y por último, el Secretario General tendría que enviar un informe trimestral en el que reflejara el estado y la situación de la misión. En opinión de algunos, estos cambios modificaban el espíritu inicial del acuerdo, puesto

operaciones. En 1998, Human Rights Watch declaró: “Hemos recibido información fiable que indica que los grupos Convivir de las regiones de Magdalena Central y el sur de César estaban dirigidos por conocidos paramilitares y habían amenazado con asesinar a ciudadanos colombianos considerados como simpatizantes de las guerrillas o que se negaran a unirse a los grupos de cooperación” (HRW 1998).

que lo convenido entre Uribe y Gaviria era casi un cheque en blanco en el que la Organización desempeñaría una función técnica y no política. El proyecto de resolución final dejaba claro que “para el Consejo, no puede existir un divorcio entre el hecho técnico —la desmovilización-reinserción— y el hecho político —el proceso de paz o el marco en que se dé dicha desmovilización—” (*El Tiempo* 2004c). En otras palabras, aunque el intento inicial de internacionalización por parte del Gobierno colombiano contemplaba prácticamente una participación técnica de la OEA en el proceso de desmovilización, la Organización seguía siendo autónoma y conservando la capacidad para modificar sustancialmente las condiciones de su mandato.

En marzo de 2004, surgieron los primeros obstáculos en el camino de la misión. Según Gaviria, con el fin de realizar una verificación efectiva del alto al fuego, era fundamental concentrar a los grupos de autodefensa en unas zonas determinadas, tarea difícil de llevar a cabo. Los paramilitares se negaban a concentrarse en las áreas designadas por el Gobierno, ya que consideraban que este no disponía de recursos suficientes ni de la voluntad política necesaria para garantizar su seguridad. Este fue probablemente uno de los momentos de crisis más destacados durante el proceso de diálogo con estos grupos (*El Tiempo* 2004d). Por otra parte, las autoridades locales denunciaron la ausencia virtual de un mecanismo real de verificación e insistieron en que cada vez había más evidencias de que los paramilitares no estaban cumpliendo con los acuerdos. El delegado del Gobierno en Santafé de Ralito³⁵ advirtió que si el proceso de verificación no se modificaba por completo podría perjudicar al proceso de paz en su conjunto (*El Tiempo* 2004e). Como respuesta, Sergio Caramagna declaró que parte del problema residía en las importantes restricciones en términos de recursos a las que se enfrentaba la misión, restricciones que eran fruto principalmente de las dudas de la comunidad internacional sobre el proceso; añadió además que la OEA también tenía dudas, pero que la mejor forma de encontrar respuesta a estas era participar en el proceso, en lugar de perjudicar la legitimidad de las conversaciones (*Revista Semana* 2004d). En su informe oficial al Consejo General de la OEA, Caramagna dijo: “Las dificultades en la consecución de fondos que permitan desarrollar el mandato en su integralidad y plenitud, afectan grandemente su desempeño y limitan sus posibilidades” (*El Tiempo* 2004g). Era evidente que la invitación de Uribe a la comunidad regional a participar en el proceso de paz con los paramilitares se enfrentaba a cierta oposición y a un alto grado de escepticismo, lo que provocó que la estrategia de internacionalización política solo obtuviera un éxito parcial.

35 Nombre de la población donde se celebraron las negociaciones y donde tuvo lugar el proceso de desmovilización.

Después de una serie de críticas por parte de la oposición, de la comunidad internacional y de diversas ONG, el Gobierno decidió revitalizar la misión y anunció, en junio de 2004, que ayudaría a la OEA a poner en marcha una nueva fase del proceso de verificación. Según la ministra colombiana de Relaciones Exteriores, la concentración de las fuerzas paramilitares y la apertura de nuevas oficinas de la OEA en varias ciudades pequeñas del país facilitarían esta nueva fase y garantizarían una mayor efectividad en las labores de verificación (*El Tiempo* 2004h). Sin embargo, César Gaviria aclaró que era imposible realizar una verificación total y absoluta y que la misión de la OEA solo podría verificar el cumplimiento de los acuerdos por parte de los paramilitares en aquellas zonas en las que estuvieran concentrados sus miembros. La verificación fuera de estas zonas no era viable (*El Tiempo* 2004i).

La Organización fue crítica con otro aspecto del proceso. La CIDH cuestionó el marco legal de la desmovilización de los paramilitares. Según la Comisión, desde el punto de vista jurídico no estaba claro cómo el Gobierno responsabilizaría a los paramilitares por los crímenes de guerra y por las violaciones al Derecho Internacional Humanitario. En uno de los informes al Consejo de la OEA, Caramagna insistió en la falta de garantías jurídicas y en las dificultades para proporcionar verdad, justicia y reparación a las víctimas (*El Tiempo* 2004j). Posteriormente, la OEA anunció también que algunos dirigentes paramilitares dejaron al mando a docenas de hombres armados que seguían controlando el tráfico de drogas ilegales desde Colombia o que participaban en bandas criminales en ciudades de gran tamaño. En resumen, muchos combatientes paramilitares no se reincorporaron a la vida civil y siguieron participando en diferentes actividades ilegales (*El Tiempo* 2006c). Las críticas al proceso en general y a la misión en particular se sucedían, pero aun así la Organización continuó con su trabajo en Colombia hasta febrero de 2010 (*El Tiempo* 2007a).

2.9. Las organizaciones no gubernamentales

La labor de las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la defensa de los derechos humanos en Colombia se hizo más polémica a medida que el Gobierno de Estados Unidos comenzó a incrementar su ayuda militar y de otro tipo al Gobierno colombiano. Como indica Tate, concretamente las ONG estadounidenses llevaron a primera plana la cuestión de los derechos humanos en Colombia haciendo del movimiento centroamericano por la paz su principal punto de referencia. En consecuencia:

Para los activistas conocedores del movimiento centroamericano por la paz, los debates sobre la política de Estados Unidos hacia Colombia tenían muchas similitudes con la política aplicada en El Salvador en

la década de 1980: Estados Unidos parecía favorecer el abuso militar con unos antecedentes bien conocidos de connivencia con las fuerzas paramilitares, tomando partido en contra de las insurgencias marxistas históricas. (Tate 2009)

Sin embargo, las ONG europeas también se opusieron firmemente al Plan Colombia y a las políticas de seguridad del presidente Uribe. Los argumentos principales utilizados por estas organizaciones se apoyaron en la relación anterior de Uribe con las fuerzas paramilitares en el departamento de Antioquia, del que fue elegido Gobernador, y en consecuencia en su participación, por acción u omisión, en las violaciones a los derechos humanos perpetradas por estas fuerzas.

Una de las primeras respuestas gubernamentales a este tipo de activismo fue la expulsión de tres activistas españoles debido a su participación en las protestas campesinas de Chalán e Icononzo. Dos de estos ciudadanos españoles pertenecían a la ONG Sol de Paz —procedentes de Andalucía, España— y el tercero era miembro de la Organización de Solidaridad con los Pueblos de Asia, África y América Latina. Todos fueron expulsados del país, acusados de intervenir en asuntos nacionales y de alterar el orden público (Soto y Mercado 2002). Esta fue la primera demostración de lo que constituiría la estrategia de desinternacionalización con respecto a las ONG, impulsada y promovida por la Administración Uribe. Estas organizaciones perjudicaban gravemente la legitimidad nacional e internacional del Gobierno y su participación en la lucha interna no era bienvenida.

Como parte de este intento de desinternacionalización, el presidente Uribe anunció en 2003 que varias ONG relacionadas con los derechos humanos estaban al servicio del terrorismo en Colombia. Su ministra de Defensa, Marta Lucía Ramírez, anunció que el Gobierno iba a iniciar una investigación para determinar la identidad de estas organizaciones, quiénes eran sus miembros y qué tipo de actividades promovían en Colombia. Ramírez justificó la puesta en marcha de esta investigación argumentando que algunas de estas ONG atacaban abiertamente al Estado y ello era un asunto de preocupación para el Gobierno debido a que algunos miembros de estas organizaciones habían sido terroristas acusados y encarcelados recientemente (Gómez 2003i).

Sin embargo, la estrategia de desinternacionalización se puso en práctica de manera más sistemática durante la segunda Administración Uribe. En septiembre de 2008, cuando los representantes de Human Rights Watch, Amnistía Internacional y otras muchas ONG nacionales e internacionales acababan de llegar a Colombia para participar en el Encuentro Nacional e Internacional sobre Derechos Humanos, Paz y Democracia, el presidente Uribe atacó abiertamente a estas organizaciones ante una audiencia predominantemente militar:

[Las] dividió en tres grupos: “Unos críticos teóricos que respetamos pero no compartimos su tesis de la debilidad. Unas organizaciones serias de derechos humanos, que respetamos y acogemos, con las cuales mantendremos permanente diálogo para mejorar lo que hay que mejorar. Y unos traficantes de derechos humanos que se deberían quitar de una vez por todas su careta, aparecer con sus ideas políticas y dejar esa cobardía de esconder sus ideas políticas detrás de los derechos humanos”. A los activistas de este último grupo los tildó de “politiqueros al servicio del terrorismo”, de “profetas del desastre” [...] (*Revista Semana* 2003c)

Por último, es importante destacar que aunque algunos analistas indican que estas organizaciones activistas presentan una clara predisposición contra el Estado,³⁶ ello no significa que sus posiciones estén cercanas a las organizaciones insurgentes de Colombia. Según Orozco (2005), a finales de los años ochenta y principios de los noventa, los grupos de defensa de los derechos humanos comenzaron a proclamar su independencia con respecto a las dos partes en conflicto y a apoyar la idea de una paz negociada. De hecho, como parte de esta doctrina de neutralidad abierta, la mayoría de estas organizaciones decidieron utilizar el derecho internacional humanitario en lugar de los derechos humanos como marco para denunciar las violaciones y los abusos perpetrados por todas las partes del conflicto. Orozco indica que este nuevo interés fue el resultado del uso cada vez más simétrico de la violencia en Colombia y de la influencia de las ONG internacionales, como Human Rights Watch, que querían evitar alianzas estratégicas entre las insurgencias y las ONG, como la que tuvo lugar entre organizaciones activistas estadounidenses y el FMLN en El Salvador (Orozco 2005, pp. 258-260). Tate añade que entre los factores que han contribuido a la insensibilidad de las organizaciones insurgentes colombianas a la presión internacional y a su distanciamiento de la comunidad internacional de ONG se encuentran la brutalidad del conflicto; el decreciente apoyo popular a los grupos guerrilleros; el rechazo de estos a los criterios de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario; y la criminalidad generalizada en todas sus variantes — incluso la criminalidad como parte de su estrategia militar, ejemplificada en la utilización por parte de las FARC de los beneficios procedentes de los secuestros y la producción de droga para financiar su expansión militar en la década de los noventa— (Tate 2009).

36 Aunque la acusación del presidente Uribe tiene su origen en la voluntad del Gobierno de rechazar la participación de las ONG en el conflicto interno, es fundamental destacar que algunos expertos han concluido que diversas ONG internacionales relacionadas con los derechos humanos, como Amnistía Internacional y Human Rights Watch, muestran una acusada predisposición contra el Estado en sus observaciones e informes. Para una evaluación académica de este asunto, ver Ballesteros et al. 2007.

En este punto, es importante señalar que solo existen evidencias del intento de desinternacionalización del conflicto por parte del Gobierno y de impedir la participación directa de estas organizaciones en la guerra colombiana, pero no de la existencia de alianzas entre estas organizaciones y los grupos insurgentes.

**

Como se ha mostrado en este capítulo, al enlazar distintos problemas —las drogas con la insurgencia y el terrorismo con la insurgencia— el Gobierno colombiano fue capaz de enmarcar estratégicamente una situación que en otras circunstancias no habría tenido gran interés para Estados Unidos y convertirla en una de las prioridades para ese Gobierno en materia de asistencia militar. La persistencia de un grupo rebelde marxista en un país en vía de desarrollo tras el fin de la Guerra Fría podría haber sido interpretada por Washington como una cuestión puramente local y sin implicaciones regionales ni internacionales. Sin embargo, trabajando activamente en enmarcar el conflicto colombiano en el ámbito de la guerra contra las drogas primero y en el de la guerra contra el terror después, el Gobierno colombiano impidió que el conflicto interno se considerara como un asunto exclusivamente doméstico.

En 2002, tras el intento fallido del presidente Pastrana de conseguir una solución pacífica y negociada al conflicto, el presidente Uribe fue elegido por mayoría absoluta y llegó al poder con la promesa de mantener una actitud firme contra la insurgencia. En 2006, el presidente Uribe fue reelegido, de nuevo con la mayoría de los votos, en la primera ronda y con un programa electoral similar. Los medios colombianos ya habían comenzado a hablar sobre las muy fundadas posibilidades de un tercer mandato del Presidente. Es fundamental recordar que la Constitución colombiana no permitía la reelección presidencial hasta la llegada de Uribe a la Casa de Nariño. Poco después de iniciar su primer mandato, Uribe puso en marcha una campaña nacional para modificar la Constitución y permitir la reelección. En diciembre de 2004 el Congreso colombiano acordó reformar la Constitución para dar paso a esta posibilidad y, en octubre de 2005, la Corte Constitucional de Colombia falló a favor de la reforma. En consecuencia y por primera vez en la historia colombiana, hoy en día está permitida la reelección presidencial. En definitiva, “una mayoría de colombianos de todos los sectores sociales estaban dispuestos a probar el puño de hierro que solo Uribe ofrecía” (Dugas 2003, p. 1134). Por tanto, Uribe ha sido hasta la fecha el más firme defensor del modelo de internacionalización militar que ha sido descrito en este capítulo.

El nuevo orden mundial permitió a su Administración presentar de forma estratégica el conflicto colombiano en términos de guerra contra el terrorismo —como ya se ha hecho en otras muchas ocasiones anteriormente—. Además, y lo que es más importante, este panorama le otorgó a Uribe varias ventajas:

En primer lugar, le permitió exigir más financiación y un tratamiento privilegiado por parte de Estados Unidos —hoy en día ambos Gobiernos están firmemente convencidos de que tratan con “narcoterroristas”—; en segundo lugar, le ha permitido solicitar una relajación en el cumplimiento de los derechos humanos para enfrentarse más fácilmente a la amenaza terrorista; y en tercer lugar, aunque de manera un tanto indirecta, también le ha permitido invitar a Estados Unidos a incrementar su intervención. De este modo, el conflicto se utiliza para sugerir que las guerrillas suponen una amenaza contra intereses vitales de Estados Unidos. (Gutiérrez 2003, p. 148)

La guerra contra el terror terminó por aterrizar con fuerza en territorio colombiano. El Secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, lo hizo oficial en Estados Unidos: “Lo que estamos haciendo —en nuestra calidad de socios y deseando cooperar tanto como sea posible— es trabajar, de militar a militar, para ver qué podemos hacer cuando la guerra colombiana contra el terror pase a una fase posterior, como está sucediendo ahora” (Departamento de Defensa de Estados Unidos 2003).

Estados Unidos y la Organización de Estados Americanos fueron los protagonistas de la estrategia de internacionalización de Colombia durante la Administración del presidente Álvaro Uribe. La alianza militar con Estados Unidos permitió al Gobierno lanzar una ofensiva militar contra las organizaciones guerrilleras que las dejó gravemente debilitadas. La OEA proporcionó la legitimidad política que necesitaba el tan polémico proceso de paz con los paramilitares, legitimidad por la que el Gobierno no se vio obligado a pagar un alto precio. Por el contrario, la participación de Naciones Unidas resultaba cada vez más incómoda para un Gobierno, que no estaba interesado en negociar. Hasta tal punto resultaban perjudiciales los representantes de Naciones Unidas —en cuanto restaban legitimidad al Gobierno en lugar de aumentarla— que la estrategia con esta organización internacional fue precisamente la desinternacionalización o, dicho de otra forma, la reducción de su participación en el conflicto a su mínima expresión.

Las estrategias seguidas por Uribe con Naciones Unidas y con la Organización de Estados Americanos ofrecen un interesante contraste: mientras que el Gobierno intentaba, hasta conseguirlo, reducir al mínimo el papel de la ONU en el conflicto, solicitaba de la OEA una participación más activa en el proceso de paz con los grupos paramilitares. Esta diferencia tiene su explicación en diversos factores. Por una parte, la OEA y su Secretario General, el ex presidente colombiano César Gaviria, estaban muy interesados en el conflicto de Colombia, hasta el extremo de que Gaviria decidió autorizar la participación de la Organización en el polémico proceso de paz con los grupos paramilitares, aún en contra de la opinión de varios Estados miembros. Por otra parte, aunque Uribe había insistido durante su campaña electoral a la presidencia en la necesidad de invitar a la ONU a participar en la misión de “buenos oficios” en un posible proceso de

negociación con las guerrillas, poco después de tomar posesión de su cargo se produjeron diversos desencuentros entre el Gobierno y varios funcionarios de Naciones Unidas en Colombia, hechos que terminaron con el desmantelamiento parcial de la representación de la Organización en el país.

En resumen, las dos últimas Administraciones presidenciales son ejemplos elocuentes de dos de las más destacadas formas de internacionalización puestas en práctica por el Gobierno colombiano. Desde 1998 hasta 2002, el presidente Pastrana diseñó una estrategia de internacionalización política definida como la “internacionalización de la paz”. Su objetivo era conseguir de la comunidad internacional apoyo de distintos tipos con el fin de fortalecer las conversaciones de paz entre el Gobierno y diversos grupos guerrilleros de Colombia. Sin embargo, desde el año 2002 y hasta después de terminados los diálogos de paz meses antes del fin de la Administración Pastrana, se vio un claro predominio de la estrategia de internacionalización militar.

En este capítulo se han explicado y comparado los elementos fundamentales de ambas estrategias. A partir de este análisis se puede concluir que, aunque las Administraciones de Pastrana y de Uribe representan situaciones muy diferentes del conflicto colombiano —Pastrana mantuvo conversaciones de paz mientras que Uribe intensificó la guerra estatal contra los grupos guerrilleros—, sus estrategias tienen muchos elementos en común. Por ejemplo, para ambas Administraciones la creación de alianzas internacionales contribuyó a fortalecer la capacidad militar del Estado. Sin embargo, mientras que el presidente Pastrana estaba convencido de que un Ejército fuerte podría empujar a los grupos insurgentes a la mesa de negociación, Uribe adoptó una postura ambivalente al inicio y luego claramente desaprobatoria de las posibilidades de negociación —de hecho, para su segundo mandato, era claro que el Gobierno contemplaba la victoria militar contra las guerrillas como única alternativa—.

Además, existe otra diferencia importante entre ambas estrategias de internacionalización. Mientras que Pastrana utilizó la internacionalización tanto en escenarios de guerra como de paz, Uribe hizo más énfasis en la internacionalización militar y abandonó o rechazó de manera sistemática otras formas de internacionalización que podrían haber conducido a una solución negociada del conflicto. Un ejemplo de ello, y como se verá en el siguiente capítulo, fue el abierto rechazo a la participación de los Gobiernos venezolano y ecuatoriano en el conflicto colombiano, rechazo que erosionó gravemente las relaciones diplomáticas con ambos países. En consecuencia, una estrategia de internacionalización militar con la participación de Estados Unidos es casi un complemento perfecto de una estrategia de desinternacionalización política hacia Naciones Unidas, hacia Venezuela y Ecuador y hacia el conjunto de ONG internacionales defensoras de los derechos humanos. Estos actores y organizaciones comprometían la legitimidad gubernamental, por ello su participación en el conflicto no fue aceptada y sufrieron el descrédito y los ataques constantes de la Administración Uribe.

IV

Los movimientos armados en Colombia y sus estrategias de internacionalización

COMO SE EXPLICÓ en el capítulo III, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) nacieron al inicio de la década de los sesenta. Esta organización insurgente estaba compuesta originalmente por guerrilleros liberales y por campesinos, entre quienes había seguidores del Partido Comunista Colombiano. Sin embargo, y pese a la influencia de Moscú sobre el Partido Comunista, “las FARC no eran una insurrección trasplantada en Colombia e influenciada desde el exterior, como el Gobierno de Estados Unidos había tratado de transmitir en varias ocasiones” (Murillo 2004, p. 58). Por esta misma época emergieron otros grupos guerrilleros como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), movimiento de inspiración cubana fundado en 1965 en el Valle del Magdalena Medio, situado en el departamento de Santander, al nororiente de Colombia. El ELN era muy diferente de las FARC, ya que no se trataba de un movimiento de origen campesino; por el contrario, su base de apoyo se encontraba en una juventud insatisfecha, urbana y de clase media. Así mismo, “su formación ideológica tenía su origen en la variante revolucionaria de la teología de la liberación, personificada en uno de sus militantes más conocidos, el sacerdote Camilo Torres, muerto en combate en 1966” (Murillo 2004, p. 59).

Debido en parte a su propia naturaleza, los movimientos insurgentes colombianos siguieron estrategias de internacionalización diferentes. Aunque las FARC son la organización guerrillera más antigua del país, han permanecido relativamente más aisladas del sistema internacional y de su dinámica que el resto de grupos. A pesar de que la información sobre los vínculos internacionales de gran parte de las organizaciones insurgentes es aún escasa, es posible aseverar que las FARC siempre se han mostrado más renuentes a aceptar la participación de los actores internacionales, tanto en tiempos de guerra como en tiempos de paz. Algunos grupos, como el M-19, el ELN y el Ejército Popular de Liberación (EPL), tenían vínculos más estrechos con otros Gobiernos de la región, especialmente con la revolución cubana. Un factor fundamental explica parcialmente esta diferencia: como se ha indicado, el M-19, el ELN y el EPL son movimientos

guerrilleros más urbanos y “modernos”, mientras que las FARC tienen un componente campesino más pronunciado y su agenda está más condicionada por la problemática de las zonas rurales. Pizarro lo describe de la siguiente forma:

Mientras que los grupos que nacieron en el país a raíz del ejemplo cubano tienen todos una orientación foquista y voluntarista —el Movimiento Obrero Estudiantil y Campesino (MOEC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL)—, y un origen principalmente urbano de clase media radicalizada, las guerrillas comunistas nacieron articuladas a la resistencia campesina contra la violencia oficial. En este sentido, se trataba de guerrillas articuladas a un partido político pero, en general, con hondas raíces sociales. (1991, p. 20)

En otras palabras, el origen y naturaleza predominantemente campesina de las FARC y su orientación local explican su aislamiento casi permanente del sistema internacional. En efecto, este grupo subversivo tiene una relación débil con el sistema internacional y tiene pocos lugares en común, ideológica y estratégicamente hablando, con otros grupos revolucionarios o Gobiernos de izquierda de la zona; se podría decir, entonces, que las FARC tienden a considerar sus conflictos como únicos y defienden y pregonan una cosmovisión de tipo nacionalista. Por tanto, esta organización guerrillera trata de hacer la guerra por su propia cuenta e intenta por todos los medios evitar la participación de actores internacionales en el conflicto del que hace parte.

En contraste, a los movimientos guerrilleros más modernos y de origen urbano les resulta más fácil comunicarse y establecer estrategias de internacionalización hacia otros movimientos guerrilleros o hacia Gobiernos revolucionarios con quienes comparten cosmovisiones. Por el contrario, cuando las guerrillas tienen un marcado origen local, un enfoque nacionalista pronunciado y una mayor proporción de población campesina o indígena que de clase media radicalizada, las cosmovisiones compartidas con otras partes sencillamente no existen.

Sin embargo, otro factor más relacionado con la estructura interna de la organización guerrillera contribuye a explicar el aislamiento de las FARC. Este es un grupo insurgente monolítico y aunque ha intentado establecer alianzas con otros grupos guerrilleros en Colombia, estas han sido breves. Por tanto, la ausencia de líneas divisorias políticas e ideológicas definidas dentro de la organización insurgente ayuda también a explicar por qué las FARC no han utilizado la internacionalización para negociar y resolver sus disputas internas. No obstante, esta tendencia dio un giro cuando el movimiento insurgente identificó ciertos recursos que podía obtener del sistema internacional, que en última instancia contribuirían a mejorar su posición política y militar frente al Estado colombiano. Este proceso se dio como consecuencia del proceso de paz con el Gobierno

del presidente Pastrana y del alto grado de exposición que tuvo la organización insurgente ante el sistema internacional y sus actores.

Simultáneamente, la identificación de oportunidades internacionales se produjo cuando esta guerrilla comenzó a percibir que se encontraba en una situación de desventaja, tanto militar como política, razón por la cual optó por una estrategia de internacionalización de ambos tipos. Es por esto que tras el Plan Colombia y el proceso de paz del presidente Pastrana, las FARC comenzaron a impulsar de manera más sistemática su campaña de búsqueda de reconocimiento internacional como fuerza beligerante. De igual modo, durante la Administración Uribe, cuando se empezó a percibir con claridad que las Fuerzas Armadas eran militarmente más fuertes que las FARC, esta organización insurgente comenzó a reforzar sus vínculos con Gobiernos izquierdistas de la zona como Venezuela y Nicaragua. Por decirlo de otra forma, aunque el pronunciado componente campesino de las FARC podría hacer prever, en general, la ausencia de una estrategia de internacionalización por parte de este grupo, esta tendencia se vio alterada gracias a dos factores: una modificación importante en el balance de poder militar entre el Estado y la organización insurgente; y la exposición a los actores internacionales y los beneficios que aportó la formación de las primeras alianzas con ellos durante el proceso de paz con la Administración Pastrana. En este capítulo se explican las diferencias entre las FARC y el ELN en términos de sus respectivas estrategias de internacionalización y la evolución de estas.

1. Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)

La estrategia de internacionalización de las FARC comenzó oficialmente el 2 de abril de 1993, con la creación de la Comisión Internacional, en el curso de la Octava Conferencia del grupo insurgente. Según las conclusiones de esta conferencia, la Comisión tendría “la finalidad de estrechar los lazos de amistad con países socialistas, dedicar sus esfuerzos a difundir la imagen y proyectos de la organización, con el objetivo de aportar a las tareas por el reconocimiento de su lucha” (*Revista Semana* 2000g). Sin embargo, en 1996 el proyecto de internacionalización de las FARC sufrió un cambio importante: el Secretariado de la organización, decidido a dar un impulso a sus relaciones internacionales, comenzó a reforzar la estructura de la Comisión Internacional y cambió su denominación por la de Frente Internacional. Su objetivo era disponer de una infraestructura sólida que le permitiera pasar de unos simples acercamientos clandestinos con los partidos y movimientos izquierdistas a entrar abiertamente en contacto con partidos y Gobiernos de otros países.

Como en el caso de los frentes nacionales, el Frente Internacional estaba formado por el Estado Mayor, que disponía de cierta autonomía con respecto

al Secretariado. En ese momento, Raúl Reyes fue nombrado responsable de este frente y, como parte de sus funciones, vivió varios años en Costa Rica, desde donde coordinaba los contactos con organizaciones de El Salvador, Guatemala y Nicaragua. El Frente Internacional estaba subdividido en tres zonas: América Central y del Sur; América del Norte; y Europa. El primer objetivo del Frente, como ya se ha indicado, era alcanzar reconocimiento internacional bajo la forma de estatus de beligerancia. El segundo objetivo consistía en obtener apoyo logístico, principalmente de los Estados vecinos, como Panamá, Ecuador, Venezuela y Perú. El frente de América del Norte tenía como misión conseguir recursos económicos de diversas agencias no gubernamentales, principalmente en Canadá. En Europa, por su parte, la presencia de las FARC era muy reciente —solo cuatro años—, mientras que el ELN, como se explicará más adelante, llevaba varios años estableciendo alianzas en esa zona. De acuerdo con la *Revista Semana*, para buscar una presencia mayor en esa región, las FARC

[...] utilizaron como puerta de entrada a los países europeos dos temas que son bastante sensibles, como son los derechos humanos y el medio ambiente [...]. Hoy tienen unas relaciones fundamentales con la mayoría de los Gobiernos socialdemócratas, como Suiza, Suecia, Bélgica, Francia y España. [...] Las FARC tienen “embajadas permanentes” en quince países del mundo. (*Revista Semana* 2000g)

Sin embargo, debido a que la información siempre ha sido más bien escasa y poco rigurosa, el Gobierno y los medios colombianos pueden haber exagerado las relaciones internacionales de las FARC. Esta exageración, sin embargo, afectó las estrategias adoptadas por las dos partes en conflicto: si las FARC eran presentadas como un grupo insurgente con numerosos vínculos internacionales, el Gobierno podía argumentar que esta organización tenía un carácter transnacional y que, por tanto, requería una respuesta transnacional. En otras palabras, el hecho de enmarcar a las FARC como una red criminal transnacional justificó y legitimó los intentos del Gobierno por construir alianzas internacionales que le permitan luchar contra este grupo subversivo. Las FARC se beneficiaron también del sobredimensionamiento de su perfil internacional porque aunque la Guerra Fría había terminado y la mayoría de los experimentos revolucionarios habían fracasado, el grupo guerrillero aún podía encontrar organizaciones pares, partidos e incluso Gobiernos dispuestos a apoyar y legitimar su causa. Si eran capaces de probar que algunos de los miembros del sistema internacional aprobaban su lucha, podrían demostrar que sus objetivos y métodos no eran tan aislados, tan antiguos ni tan parroquiales como el Gobierno colombiano constantemente quería hacerlos ver.

Efectivamente, el Gobierno y los medios colombianos tendieron a sobredimensionar las relaciones internacionales de las FARC en la medida en que esta organización, de hecho, no ha usado la estrategia de la internacionalización de forma sistemática. Además, la información sobre las relaciones de las FARC con actores internacionales es escasa debido a que la guerra en Colombia aún sigue su curso y no se dispone de entrevistas u otros recursos que aporten datos adicionales. Existe, sin embargo, cierta información reciente relacionada con su actividad internacional que merece ser registrada y que señala los vínculos aún no demasiado claros entre las FARC y los Gobiernos de países vecinos como Venezuela y Ecuador. En esta sección se describirán, en orden cronológico, los intentos de las FARC por construir estas y otras alianzas internacionales.

1.1. La internacionalización hacia Venezuela

En enero de 1998, las FARC anunciaron la creación de un nuevo movimiento político al que denominaron Movimiento Bolivariano para la Nueva Colombia (AFP y Reuters 1998). La plataforma bolivariana de las FARC se situaba en una posición política e ideológica muy cercana al proyecto bolivariano que el presidente Chávez estaba intentado promover desde su Administración en la vecina Venezuela. Esta afinidad ideológica ha ido acompañada de otros gestos amistosos por parte del Gobierno venezolano hacia la organización insurgente colombiana. Por ejemplo, solo un par de meses después del nacimiento del movimiento bolivariano de las FARC, Chávez declaró públicamente que “si viene una columna guerrillera replegándose y llega a Guasdalito —Apure, frontera con el Arauca colombiano— y entrega las armas y pide asilo, se lo daremos. A lo mejor yo converso con ellos para convencerlos de que el camino es la paz” (*El Tiempo* 1999a). Estos gestos y el nivel de similitud en el discurso político evidencian la existencia de una cosmovisión compartida entre la organización guerrillera y el Gobierno venezolano que facilitaría la implementación de una estrategia de internacionalización política por parte de la guerrilla colombiana.

Desde entonces, en la prensa de ambos países se mantiene un debate sobre la intención de Chávez de reconocer el estatus de beligerancia a los movimientos insurgentes colombianos. Estos intentos se han producido en diversas ocasiones y han contribuido a que la relación entre el Gobierno venezolano y la organización insurgente se haya fortalecido con el paso del tiempo. Durante las conversaciones de paz con la Administración Pastrana, por ejemplo, las FARC invitaron oficialmente al presidente Chávez a San Vicente del Caguán, lugar de operaciones en la Zona de Distensión, a mantener una reunión con el comandante en jefe de la organización guerrillera, alias “Tirofijo”; sin embargo, el Gobierno de Pastrana no autorizó este viaje (Cristancho 1999a). “Ariel”, el comandante de las FARC, llegó incluso a desplazarse a Caracas para contactar a

Chávez y a diversas personalidades venezolanas de los ámbitos político, legislativo y mediático con el fin de hacer oficial la invitación de las FARC al presidente de Venezuela (Cristancho 1999b).

Las FARC mantuvieron sus contactos con el Gobierno venezolano y solo una semana después de que la comisión de verificación fuera rechazada, Chávez declaró que estaba dispuesto a entablar conversaciones con esta organización “para obtener un mayor nivel de seguridad del pueblo venezolano. [...] Es nuestra obligación. [...] Somos soberanos y podemos reunirnos con quien nos dé la gana en Venezuela” (Cristancho 1999c). Unos días más tarde, el Gobierno colombiano reaccionó a estas declaraciones por medio de su embajador, quien afirmó que todo apoyo internacional al proceso de paz debía ser coordinado con el Gobierno de su país y no debería significar una intervención inapropiada en los asuntos internos de Colombia (*El Tiempo* 1999g). Claramente, el Gobierno colombiano no estaba dispuesto a dejar que las FARC avanzaran en su propia estrategia de internacionalización política hacia Venezuela, pues reconocía que ello podría fortalecer sus niveles de legitimidad internacional. Más tarde, y tras conocer la presencia de militantes de las FARC en un simposio sobre el Plan Colombia celebrado en Caracas, el Gobierno colombiano tuvo que llamar a consultas a su embajador con el fin de hacer llegar a Venezuela un mensaje firme sobre su inconformidad con la actitud del presidente Chávez (*El Tiempo* 2000e).

En el año 2002, se denunció con más detalle la presencia de las FARC en territorio venezolano. La División de Inteligencia Militar de Venezuela (DIM) afirmó que en su país se encontraban unos 740 hombres y mujeres armados ilegalmente, miembros de diversos movimientos guerrilleros colombianos (Mayorca 2002). Más tarde en ese mismo año, se supo que el Gobierno venezolano había concedido visados a Pedro Elías Cañas, uno de los comandantes en jefe del ELN, y a Aldo Moscoso, militante de las FARC, de manera que pudieran permanecer en el país de forma legal. En el mismo informe se indicaba que estos no eran los únicos miembros guerrilleros a quienes se había permitido el ingreso en territorio venezolano (*El Tiempo* 2002d).

1.2. La internacionalización militar con la participación de actores diversos

En el año 2000 salió a la luz una nueva demostración de la internacionalización militar de las FARC hacia un país vecino. El Servicio de Inteligencia Nacional de Perú (SIN) confiscó diez mil rifles Kalashnikov y AKM rusos que iban a ser lanzados a las FARC desde un avión en el área de la frontera entre Perú y Colombia. Cuando se descubrió esta red ilegal de tráfico de armas procedentes de Jordania vía Perú con destino final a la selva colombiana, Vladimiro Montesinos, el principal asesor del presidente peruano Alberto Fujimori, declaró que en la

operación podían haber participado efectivos corruptos del Ejército peruano (*El Tiempo* 2000c). El Gobierno jordano respondió a Montesinos que las armas se habían vendido legalmente al Gobierno peruano y que la transacción inicial no tenía nada que ver con las FARC (*El Tiempo* 2000d). Más tarde se supo que el propio Montesinos había participado en la operación y negociado con las FARC la entrega del armamento (Reuters 2000).

En el mes de agosto, las FARC pusieron en marcha una estrategia adicional de internacionalización militar con el fin de obtener apoyo logístico de miembros del Ejército Republicano Irlandés (IRA, por sus siglas en inglés). Un grupo de miembros de la organización irlandesa fue capturado en Bogotá después de haber permanecido en la Zona de Distensión durante aproximadamente cinco semanas. Según la prensa, los irlandeses eran expertos en morteros, lanzacohetes y detonadores por control remoto de fabricación casera y apoyaban activamente los intentos de las FARC de reforzar sus estrategias urbanas (Redacción Justicia y Redacción Internacional 2001). En mayo de 2002, Martin McCauley, James William Monaghan y Niall Connolly fueron liberados y abandonaron el país (*Revista Semana* 2004b).

1.3. La desinternacionalización política durante el proceso de paz

En general, las FARC no se mostraron muy receptivas a la participación de la comunidad internacional en las conversaciones de paz que tuvieron lugar durante la Administración Pastrana. Pese al hecho de que el Gobierno las había convencido de las ventajas de contar con la colaboración de un grupo internacional de Países Amigos, las FARC insistieron siempre en que la misión de estos no debería ser la de verificadores: acompañarían al proceso, pero no deberían tener poder en la mesa de negociación (*El Tiempo* 1999b). El comandante de las FARC Raúl Reyes, suscribiendo una lectura marcadamente nacionalista del conflicto colombiano, afirmó que

Las FARC no aceptan bajo ninguna circunstancia que haya una instancia o comisiones de presión para la solución de un conflicto que no es de la comunidad internacional, sino de los colombianos. [...] Los problemas nacionales, dentro de los cuales se incluye el conflicto interno, pueden ser resueltos entre los colombianos. Debemos tener la capacidad de hacerlo [...]. (*El Tiempo* 1999f)

El 6 de agosto, las FARC anunciaron que no aceptaban una comisión internacional de verificación (Unidad de Paz 1999b). Finalmente, la comisión estuvo compuesta por personalidades colombianas y los diálogos se retomaron en el mes de septiembre (*El Tiempo* 1999h). El nacionalismo, como cosmovisión,

estaba profundamente arraigado en la percepción de las FARC sobre el conflicto colombiano y en la idea que el grupo guerrillero tenía del papel que debía o no cumplir la comunidad internacional en ese conflicto.

La organización rechazaba también otras formas de internacionalización, como la que contemplaba la participación de las organizaciones internacionales. Como se mencionó en el capítulo III, una de las primeras propuestas realizadas por la Administración Uribe en agosto de 2002 fue la de invitar a Naciones Unidas a participar en unos posibles diálogos de paz y en la liberación de rehenes a cambio de la excarcelación de militantes guerrilleros. En esa ocasión, las FARC dejaron clara su posición frente a la organización internacional. En un comunicado a la opinión pública, el grupo afirmó que no estaba de acuerdo con la participación de Naciones Unidas porque no se les había consultado sobre ello. Cuando terminaron las conversaciones, el grupo declaró que desde su punto de vista era evidente que Naciones Unidas y la comunidad internacional en general habían tomado partido por el Gobierno y, por tanto, no volverían a confiar en ellas (*Revista Semana* 2002e).

Como era de esperarse, las FARC se opusieron al Plan Colombia, el componente más importante de la estrategia de internacionalización militar del Gobierno. En la mesa de negociación con las FARC se observó una consecuencia fundamental de la aprobación final del Plan Colombia: la llegada del paquete de ayuda supuso un obstáculo que perjudicó las conversaciones entre el Gobierno y los insurgentes, quienes no tenían dudas de la intervención de Estados Unidos en los asuntos internos del país e interpretaron la ayuda, a lo menos, como una señal en contradicción con las intenciones de paz del Gobierno. “Tirofijo” lo puso en los siguientes términos:

Las FARC desaprueban esta ayuda de Estados Unidos, porque la ayuda debe destinarse a la paz y al gasto social y no a empeorar el conflicto con la bendición de unos cuantos que se benefician directamente de la guerra [...]. Podemos sufrir ataques de las fuerzas de seguridad cuando el Presidente lo considere oportuno, puesto que somos una organización que se ha levantado en armas contra el Estado. Sin embargo, es un error que lo hagan con la participación de Estados Unidos, bajo el calumnioso pretexto de que tenemos relación con el narcotráfico. (Ruiz 2001, p. 248)

“Pablo Beltrán”, uno de los líderes del ELN, se quejó también del Plan Colombia:

Se supone que la ayuda de la Casa Blanca es para luchar contra el tráfico de drogas, pero en realidad es para las Fuerzas Armadas. [...] ¿Cómo pueden esperar que nos desarmemos cuando ellos están reforzando al

Ejército? Nuestra lucha tendrá que crecer y no vamos a abandonar las armas. (Ruiz 2001, p. 248)

Las FARC declararon que consideraban el inicio del Plan Colombia como el comienzo de un nuevo capítulo de su lucha contra el Estado colombiano; como muestra de esto, lanzaron una cruel ofensiva militar en nueve provincias el día en que el Plan fue inaugurado oficialmente. En general, la insurgencia entendió inmediatamente que el Plan Colombia era una estrategia de internacionalización diseñada por el Gobierno para mejorar su posición militar y, en consecuencia, mostró permanentemente su oposición a este.

1.4. Nuevos contactos

El 16 de diciembre de 2004, Rodrigo Granda —miembro de las FARC y vocero internacional de esta organización— fue apresado por unos hombres no identificados en una cafetería de Caracas, Venezuela. Más tarde, en la última semana de diciembre, el Gobierno colombiano anunció su “captura”. Inicialmente, Uribe declaró que Granda, quien había representado a las FARC en sus negociaciones con el Gobierno colombiano, había sido capturado en territorio de Colombia, en una población cercana a la frontera con Venezuela. Posteriormente se supo que el líder rebelde colombiano había sido secuestrado por oficiales desertores del Ejército venezolano pagados por el Gobierno colombiano, que finalmente admitió que se había entregado una recompensa por la captura del líder de las FARC. Este incidente provocó una crisis diplomática entre ambos países, debido a la cual Venezuela retiró a su embajador en Bogotá, exigió una disculpa y suspendió las relaciones bilaterales con Colombia. Para el Gobierno Uribe era evidente que los intentos de internacionalización de las FARC hacia Venezuela se habían profundizado y estaba dispuesto a llevar al límite su estrategia de bloquearlos, aunque ello perjudicase el estado de los vínculos diplomáticos con el vecino país.

En enero de 2005, después de la captura de Granda —quien para ese momento era conocido como el “canciller” de las FARC—, este hizo saber a la prensa que había llevado a cabo contactos con una organización libia llamada Mataba, “un centro antiimperialista, antisemita y anticolonialista que montó Gadafi” (*Revista Semana* 2005b). Según Granda, las FARC disponían de una Comisión Internacional encargada de informar a diversos sectores externos sobre el conflicto interno colombiano y sobre la posición de las FARC con respecto al Estado de Colombia y las frecuentes violaciones del Gobierno Uribe a los derechos humanos. Así mismo, reveló en esas declaraciones que la citada comisión era financiada por diversas personas en distintos países, algunas ONG y amigos y simpatizantes. La Comisión participaba también, según Granda, en

acontecimientos internacionales con el fin de abrir nuevos espacios y encontrar apoyo y compromisos más concretos en otros países (*Revista Semana* 2005a).

Granda también mostró una nueva dimensión de la relación de las FARC con el Gobierno venezolano de Chávez y declaró haber participado en el Congreso Bolivariano de los Pueblos que reunió a cerca de seiscientas personas. Al ser un movimiento autodefinido como bolivariano, las FARC querían formar parte de esta nueva iniciativa sudamericana. Sin embargo, varios participantes expresaron su preocupación sobre la inclusión de las FARC, puesto que intentaban consolidar un movimiento izquierdista democrático, una nueva Internacional Socialista, en la que los grupos ilegales armados no tenían cabida. Esta posición fue esgrimida por el Partido de los Trabajadores (PT) de Brasil y su líder Lula Da Silva (*Revista Semana* 2005a). Era claro que a pesar de la existencia de una cosmovisión compartida con el movimiento bolivariano venezolano y regional, la internacionalización política de una organización alzada en armas tenía sus límites.

En febrero de 2005, la prensa reveló una nueva conexión internacional: las FARC colaboraron con la organización paraguaya de extrema izquierda Patria Libre en el secuestro y posterior asesinato de Cecilia Cuba, hija del ex presidente Raúl Cuba. Osmar Martínez, uno de los líderes de Patria Libre, fue capturado y confesó haber recibido instrucciones y entrenamiento de las FARC para realizar el secuestro. En el lugar en que Martínez fue capturado la policía encontró material propagandístico y uniformes de las FARC, así como un video en el que una persona con acento colombiano impartía instrucciones en la simulación de un secuestro (*Revista Semana* 2005d).

Por último, en septiembre de 2008, el entonces principal líder opositor del Gobierno chileno y miembro del partido de centro-derecha Renovación Nacional, Sebastián Piñera, se reunió en Bogotá con el presidente Álvaro Uribe, quien le entregó un informe en el que se detallaba una serie de correos electrónicos intercambiados entre un activista mapuche y el comandante de las FARC Raúl Reyes. El líder mapuche fue identificado como “Roque”, quien en 2006 solicitó a las FARC formación militar para los grupos indígenas. Estos grupos chilenos deseaban recuperar las tierras del sur que consideran de su propiedad como parte de sus derechos ancestrales, pero estas tierras pertenecían a un sector poderoso de las élites chilenas y a grandes empresas nacionales y multinacionales (*El Tiempo* 2008l). Sigue siendo notorio, en conclusión, que a pesar de estos contactos esporádicos, no es posible argüir la existencia de una estrategia de internacionalización de gran alcance regional por parte de esta organización guerrillera.

1.5. *El papel de Venezuela como mediador durante la Administración Uribe*

El Gobierno de Uribe denegó el permiso solicitado por Chávez para entrevistarse con “Tirofijo” en territorio colombiano con el objetivo de facilitar un acuerdo humanitario para liberar a los secuestrados en manos de este grupo insurgente (*El Tiempo* 2007e). El Gobierno, como se ha sugerido antes, quería evitar a toda costa la consolidación del movimiento de internacionalización política emprendido por las FARC. La congresista colombiana Piedad Córdoba decidió entonces desplazarse y reunirse con el comandante de las FARC Raúl Reyes para negociar el acuerdo humanitario y regresó con un video que envió a Hugo Chávez, quien, junto con la senadora Córdoba, fue finalmente aceptado por Uribe como mediador entre el grupo insurgente y el Gobierno. Reyes le sugirió a Chávez que se fijara una reunión entre el Presidente venezolano y miembros del Secretariado General de las FARC (Lares 2007).

En noviembre de 2007, Chávez se reunió con “Iván Márquez” —miembro del Secretariado General de las FARC—, la senadora Córdoba y diversos emisarios del Gobierno francés en Venezuela (*El Tiempo* 2007f). En esta reunión se insistió en la celebración de un encuentro entre Chávez y Marulanda y se avanzó en los detalles del acuerdo humanitario (*El Tiempo* 2007g). El primer grupo de secuestrados fue liberado el 9 de enero de 2008. El ministro venezolano de Interior, Rodríguez Chacín, viajó a sitio donde se produjo la liberación, un lugar sin identificar de la selva meridional colombiana. El público de Colombia y Venezuela pudo ver en vivo y en directo la actitud amistosa y afectuosa del ministro venezolano con el grupo de insurgentes que liberó a los secuestrados, a quienes incluso llegó a llamar “camaradas”, y a quienes animó a “continuar con su lucha”. Uno de sus colaboradores, además, llevaba una camiseta con la imagen del “Che” Guevara, similar a las que utilizan los guerrilleros de las FARC cuando aparecen en público. La cadena pública venezolana de televisión, Telesur, emitió en directo y en exclusiva las imágenes de la liberación. Menos de una semana después y ante la Asamblea Nacional de Venezuela, Chávez solicitó a la comunidad internacional que evitara utilizar el calificativo de “terrorista” cuando se hiciera referencia a las FARC o al ELN, como condición previa para la “normalización” de las relaciones diplomáticas entre Bogotá y Caracas. El presidente venezolano se manifestó en los siguientes términos: “Hay que darles reconocimiento a las FARC y al ELN, son fuerzas insurgentes que tienen un proyecto político, que tienen un proyecto bolivariano que aquí es respetado” (*El Tiempo* 2008a). Quedó clara entonces la existencia de una cosmovisión compartida entre el Gobierno venezolano y las FARC, cosmovisión que resultaría en un paulatino pero evidente alejamiento y en la generación de hostilidades entre los Gobiernos de Caracas y Bogotá.

Durante los últimos dos años de su presidencia, Uribe acusó abiertamente, en foros nacionales e internacionales, a su homólogo Hugo Chávez de tolerar la presencia de miembros de las guerrillas colombianas en su territorio y de contribuir con su actividad insurgente. La Administración Uribe, hasta el último momento en el poder, denunció en foros como Unasur y la OEA la colaboración entre las FARC y el Gobierno venezolano, de tal forma que finalmente produjo una ruptura profunda en las relaciones entre ambos países y los llevó a escenarios muy próximos al uso de la fuerza. Los insultos a través de los medios de comunicación se convirtieron en una práctica regular por parte de Chávez y Uribe y solo hasta la llegada de Juan Manuel Santos al poder se logró una reactivación parcial de las relaciones entre ambos países.

1.6. La búsqueda del estatus de beligerancia

Las FARC vieron en los actores internacionales, entre ellos Chávez, una nueva oportunidad para alcanzar su reconocimiento como grupo beligerante ahora que las Fuerzas Armadas colombianas, fortalecidas gracias al apoyo militar y de inteligencia de Estados Unidos, les obligaban a replegarse. Aunque se trataba de un objetivo que las FARC perseguían desde hacía tiempo, en este período se le dio un nuevo impulso. El periódico *El Tiempo* había descubierto, años antes del Plan Colombia, un documento en el que las FARC exponían las razones jurídicas y políticas por las que deberían ser reconocidas como beligerantes. Al mismo tiempo, una carta enviada por un grupo de intelectuales y legisladores europeos recomendaba también al Gobierno que reconociera a las FARC como grupo beligerante (Unidad de Paz 1999a). Así mismo, Carlos Alberto Plotter, un guerrillero desmovilizado, afirmó que “las FARC están preocupadas por su estatus de beligerancia y por eso les preocupa la parte internacional” (*Revista Semana* 2003e).

Posteriormente, en octubre de 2007, las FARC se pusieron en contacto con los senadores estadounidenses James McGovern, Bill Delahung y Gregory Meeks para fijar una reunión sobre el acuerdo humanitario (*El Tiempo* 2008b). Las FARC utilizaban a los secuestrados extranjeros en su poder, es decir, los contratistas estadounidenses y la ciudadana franco-colombiana Ingrid Betancourt, como instrumentos para contactar a los Gobiernos extranjeros y obtener el reconocimiento de su grupo como fuerza beligerante. Claramente, las FARC habían puesto en marcha su campaña para obtener no solo su reconocimiento legal como fuerza beligerante, sino también la legitimidad por parte de la comunidad internacional. Irónicamente, el secuestro de ciudadanos extranjeros, práctica que desautoriza a las organizaciones insurgentes puesto que va en contra del derecho internacional humanitario, se utilizaba como mecanismo de internacionalización para obtener el apoyo político y el reconocimiento de diversos actores externos.

1.7. El computador de Reyes: la internacionalización con la participación de Venezuela, Ecuador y Nicaragua

En octubre de 2006, el candidato a la presidencia de Ecuador, Rafael Correa, declaró públicamente que las FARC no eran una organización terrorista, sino un movimiento guerrillero. Correa insistió también en que las FARC no eran las únicas que cometían excesos en la guerra y que las Fuerzas Armadas colombianas estaban haciendo exactamente lo mismo. Estas declaraciones dieron lugar a diferentes versiones y rumores sobre los vínculos entre las FARC y el Gobierno ecuatoriano una vez Correa resultó elegido presidente de Ecuador en noviembre de 2006 (*El Tiempo* 2006h). Menos de un mes después, el ministro de Interior y de Justicia de Colombia, Carlos Holguín, afirmó en una entrevista telefónica transmitida por radio que existían pruebas sólidas de que el comandante en jefe de las FARC, Raúl Reyes, se encontraba en territorio ecuatoriano y de que los guerrilleros utilizaban a ese país como refugio (*El Tiempo* 2006l).

En marzo de 2008, el Gobierno colombiano bombardeó un campamento de las FARC situado en territorio ecuatoriano, cerca de la frontera con Colombia. Como había anunciado Holguín, Reyes se encontraba ahí y murió durante la operación. Las Fuerzas Armadas colombianas confiscaron diversos discos duros y computadores portátiles en los que la Interpol, el FBI y el Gobierno colombiano encontraron información de gran valor. Primero, había una serie de correos electrónicos en los que quedaba claro que las FARC se habían reunido con el ministro de Defensa de Ecuador, Gustavo Larrea, en calidad de representante del presidente Correa. En esas comunicaciones, Raúl Reyes informaba que el Gobierno ecuatoriano estaba interesado en hacer “oficial” su relación con las FARC, en coordinar actividades sociales para ayudar a la población fronteriza y en intercambiar información sobre delincuencia paramilitar en territorio ecuatoriano. Reyes informaba en el correo electrónico que Larrea estaba dispuesto a retirar a los miembros de las fuerzas públicas hostiles a las FARC y a reconocer el estatus de beligerancia a la organización guerrillera. Se encontró otro correo electrónico en el que Reyes informaba al Secretariado General de las FARC que el Gobierno ecuatoriano invitaba a uno de sus miembros a viajar a Quito para tratar cuestiones relacionadas con el intercambio humanitario, la política fronteriza, la solución política al conflicto, el estado de Ingrid Betancourt y el papel del presidente Hugo Chávez.

En otro correo, Reyes proponía al Secretariado la puesta en libertad de algunos secuestrados a través de las gestiones del presidente Chávez a la espera de un acuerdo humanitario con Uribe. Según el mensaje, el objetivo de esta operación era animar a otros Gobiernos “amigos” a que reconocieran su estatus de beligerancia. En opinión de Reyes, la liberación unilateral de algunos rehenes reforzaría la posición de Chávez y esto beneficiaría a las FARC. En varios correos

se revelaba que las FARC habían entregado al presidente Chávez mil millones de pesos cuando se encontraba en prisión tras su intento de golpe de Estado en Venezuela. Igualmente, en los computadores se encontraron pruebas de que, durante el último semestre de 2007 y principios de 2008, las FARC habían recibido de Chávez al menos trescientos millones de dólares (*Revista Semana* 2008). Tras la muerte de Reyes en Ecuador, Chávez decretó un minuto de silencio en todo el país, describió a Reyes como un “buen revolucionario” en un discurso nacional televisado y se refirió a la operación del Ejército colombiano como un “cobarde asesinato” (Ayala 2008; Peñaloza 2008). Una vez más, el célebre computador de Raúl Reyes ponía en evidencia la existencia de una cosmovisión en materia ideológica y estratégica entre el Gobierno venezolano y las FARC, lo que motivaría más adelante una acción fuerte y denunciatoria por parte de la Administración Uribe.

En septiembre de 2008, el Departamento de Estado estadounidense reconoció la relación entre las FARC y el Gobierno de Venezuela y en consecuencia expulsó al Embajador venezolano de Estados Unidos y anunció simultáneamente la inclusión de Ramón Rodríguez, ex ministro de Interior de Venezuela, en la Lista Clinton, cuyo objetivo esencial es identificar a todas las personas físicas y jurídicas relacionadas, de una u otra forma, con actividades del narcotráfico. La inclusión fue el resultado de las relaciones existentes y demostradas entre Rodríguez —junto con otros altos cargos venezolanos y simpatizantes próximos a Hugo Chávez— y las FARC. Concretamente, se les acusaba de facilitar apoyo, armamento y financiación a la organización guerrillera, definida por Estados Unidos como grupo terrorista de narcotraficantes. Washington acusó a Rodríguez de ser “el principal contacto para el tráfico de armas en el seno del Gobierno venezolano” y de haber “tratado de facilitar un préstamo de 250 millones de dólares del Gobierno venezolano a las FARC a finales de 2007” (Gómez 2008).

Dos mujeres que sobrevivieron al bombardeo del Gobierno colombiano sobre el campamento de las FARC permanecieron en Ecuador durante varias semanas. Dos meses después de la muerte de Raúl Reyes, el Gobierno nicaragüense les concedió asilo político y el Gobierno ecuatoriano las autorizó a abandonar su territorio y a viajar al país centroamericano. Esto provocó una nueva crisis diplomática entre los tres Gobiernos, puesto que más tarde se demostró que las dos mujeres eran integrantes activas de las FARC y que habían sido acogidas por el Gobierno nicaragüense de Daniel Ortega (*El Tiempo* 2008e). Ambas mujeres permanecieron en Managua y acompañaron a Ortega en diversos actos públicos. Unos meses más tarde, Ortega invitó a otros miembros de las FARC a la celebración del aniversario de la Revolución Sandinista. Aunque Colombia solicitó a la Interpol que hiciera circular una nota informando a las autoridades judiciales del viaje de los guerrilleros, ninguno de ellos fue detenido (*El Tiempo* 2008i y 2008k). Más tarde, y de nuevo gracias a el computador de Reyes, se supo que

Alberto Bermúdez, miembro de la comisión internacional de las FARC, había mantenido un encuentro con Miguel D'Escoto —entonces ministro de Relaciones Exteriores de Nicaragua y embajador de su país en Naciones Unidas—, quien expresó su interés por reunirse con miembros del Secretariado General. Además, según algunos correos electrónicos encontrados en el computador, se supo que Ortega actuaba como intermediario entre las FARC y el Gobierno libio en una operación en la que la organización insurgente compró armamento antiaéreo para reaccionar frente a las operaciones aéreas conjuntas de Estados Unidos y Colombia (Redacción Justicia 2008).

1.8. La participación de Suiza y el caso Gontard

En julio de 2008 se inició un nuevo debate sobre el papel de los actores internacionales en el conflicto en Colombia. En esta ocasión, se centró en la figura de Jean Pierre Gontard, un ciudadano suizo que había actuado —con la autorización del Gobierno colombiano— como mediador en la liberación de un grupo de secuestrados. Gontard, asesor externo del Gobierno suizo, visitó en diversas ocasiones la Zona de Distensión durante el proceso de paz de la Administración Pastrana y convenció a las FARC de que liberaran a dos secuestrados extranjeros. El Gobierno colombiano encontró pruebas de esta operación en el computador de Reyes, donde Gontard aparecía como el portador de 500.000 dólares que el Gobierno había confiscado a las FARC en San José de Costa Rica. Aparentemente, ese era el dinero que el Gobierno suizo había pagado a las FARC por la liberación de estas dos personas. Sin embargo, el Gobierno colombiano encontró otras pruebas de la relación de Gontard con las FARC: había sido profesor de varios estudiantes colombianos en Suiza, entre ellos el hijo de “Alfonso Cano”, principal comandante en jefe de las FARC después de la muerte de “Tirofijo” en 2008 (*El Tiempo* 2008f y 2008g). El Fiscal General de Colombia decidió abrir un proceso judicial y llamar a declarar a Gontard, pero solo unas horas más tarde el Gobierno suizo solicitó al colombiano “que cesara sus repetidos ataques contra Gontard” (*El Tiempo* 2008h). El entonces ministro colombiano de Defensa, Juan Manuel Santos, había acusado a Gontard, a algunas organizaciones no gubernamentales suizas y al propio Gobierno de este país de apoyar a las FARC o, al menos, de permitirles su entrada y salida del país con facilidad (AFP 2007).

Adicionalmente, gracias al contenido de la computadora, las autoridades colombianas y europeas identificaron a ocho ciudadanos de países europeos, elementos clave de la red internacional de las FARC. Detuvieron a un ciudadano español e identificaron a otros tres colaboradores de ese país. En la lista se encontraba un ciudadano danés encargado de los contactos en Estocolmo, Oslo y Copenhague, así como de Anncol, el servicio de información de las FARC en Internet. Parte de la información encontrada en el computador indicaba que

este ciudadano danés también ayudaba a las FARC a establecer contactos con las organizaciones sindicales de Dinamarca y a obtener recursos para la organización procedentes del Gobierno sueco y de los sindicatos del Reino Unido (Unidad Investigativa 2008). Dos ciudadanos italianos, alias “Ramón” y alias “Consuelo”, pertenecientes al refundado Partido Comunista de Italia, reconocieron públicamente tener una relación de carácter político con las FARC (*El Tiempo* 2008j).

A pesar del creciente número de pruebas, algunos analistas coincidieron en sugerir que las FARC no disponían de un Frente Internacional:

Sigue siendo una guerrilla muy provinciana. Esos son pequeños núcleos de simpatizantes, no es nada, no cuentan. Cualquier otra guerrilla en el mundo ha tenido personas, jefes que produjeran textos locos o teóricos, que sedujeran a algunos afuera [...]. En Cambodia, cuando Pol Pot, hubo intelectuales, incluso franceses, que dijeron, esa sí es una guerrilla que quiere crear el hombre nuevo. Nunca he visto un texto de intelectuales, de estudiantes diciendo que esas gentes de las FARC están haciendo una cosa que va a crear otra sociedad. (Soto 2008)

En conclusión, aunque esta organización insurgente ha ido aumentando el contacto con diversos actores internacionales en los últimos diez años, sus actividades aún no se acercan al ejercicio de una diplomacia paralela consistente, planificada y sistemática.

2. El Ejército de Liberación Nacional (ELN)

Durante los años setenta, el ELN fue el primer grupo que diseñó una estrategia de internacionalización clara y con objetivos concretos. Su estrategia fue publicada en 1989 en un documento denominado “Cartilla de Trabajo Internacional”, en el que el grupo destacaba lo que llamó “Colectivo de Trabajo Internacional” y se definía en los siguientes términos:

No solo está orientado a conseguir solidaridad; también se adicionan otros elementos de lucha política y lucha diplomática, superando el marco nacional para conquistar el reconocimiento internacional para el proyecto revolucionario y viabilizar la relación con otros Estados y fuerzas políticas. El trabajo internacional ensancha las fronteras políticas y contribuye al proceso de acumulación de fuerzas. (*Revista Semana* 2000g)

El primer cuartel general del Colectivo de Trabajo Internacional se situó en Cuba durante la década de los noventa, lo que se considera como la primera fase

diplomática del ELN, en la que el grupo comenzó a contactar políticos y movimientos subversivos de todo el continente. Por razones de proximidad geográfica, los primeros de la lista de contactos fueron las organizaciones centroamericanas, como el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) —de El Salvador— y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG).

La segunda fase del Colectivo se inició a finales de 1991 y tenía como objetivo reforzar y ampliar las relaciones con América del Sur. Los primeros contactos se establecieron con organizaciones insurgentes como Túpac Amaru, en Perú, y el Movimiento Revolucionario Patria Libre, de Paraguay. El trabajo con estos grupos izquierdistas de Sudamérica fue más amplio y estratégicamente más importante que el trabajo con los grupos de Centroamérica. La tercera y última fase estuvo marcada por la celebración del Tercer Congreso del ELN en 1996 y se considera como la fase internacional más importante de esta organización guerrillera (*Revista Semana* 2000g).

2.1. La internacionalización política hacia Alemania

Pero incluso antes de que la estrategia de internacionalización se canalizara a través de este Colectivo, el ELN había ya iniciado contactos con el Gobierno alemán. La relación entre Helmut Kohl —entonces canciller de Alemania— y el ELN comenzó en 1983, cuando el grupo insurgente se encontraba en una situación débil desde el punto de vista militar y no contaba con apoyo económico de ningún tipo. En otras palabras, y en percepción de algunos, el ELN estaba a punto de desaparecer. Fue entonces cuando una de las principales empresas petrolíferas de Alemania, Mannesmann, llegó a Colombia para construir el oleoducto Caño Limón-Coveñas. El ELN secuestró a cuatro de sus ingenieros, por quienes pidió un rescate millonario. En Colombia nunca se supo exactamente la cantidad que la empresa pagó por el rescate de los secuestrados, pero se habla de unos ocho millones de dólares. La empresa pagó cuatro millones directamente al ELN y el resto en forma de inversión social, educativa y sanitaria y en construcción de carreteras y sistemas hídricos en las zonas en las que la empresa acababa de comenzar sus actividades. Algunos medios indicaron que en la negociación con la empresa el ELN llegó incluso a solicitar que los trabajadores alemanes de esta pegaran a sus carros un adhesivo con el texto “Mannesmann tiene un corazón para los niños”. Gracias a Mannesmann el ELN consiguió recursos y de esta forma logró reactivar su función insurgente (*El Tiempo* 1996; *Revista Semana* 1996; Lamby 1998).

Después del secuestro, Helmut Kohl decidió pedir a su ministro de Estado, Bernd Schmidbauer, que se hiciera cargo de este asunto. El Ministro contrató a dos espías, Werner Mauss y su esposa, Isabel Seidel, para que negociaran con el ELN. Ambos llegaron a Colombia en julio de 1983 y Mauss particularmente simpatizó inmediatamente con los “elenos”. Los Mauss negociaron con el ELN

y obtuvieron el compromiso de que no volverían a secuestrar a ningún trabajador de Mannesmann. Sin embargo, en mayo de 1988 secuestraron a dos cónsules alemanes, dos funcionarios suizos, un diplomático francés, un trabajador social sueco y seis periodistas —dos de ellos corresponsales extranjeros—. Estos secuestros formaban parte de una campaña a favor de la nacionalización del petróleo, llamada “Vida y soberanía Manuel Gustavo Chacón”. A finales de 1988 y como resultado de las negociaciones, una delegación de los insurgentes viajó a Alemania para visitar el Parlamento alemán y varias organizaciones europeas de derechos humanos.

Entre 1990 y 1995, el matrimonio Mauss fue comisionado para trabajar en otro país, lo que redujo sustancialmente el perfil de la relación entre el grupo insurgente y el Gobierno alemán. Pero durante el verano de 1995 los Mauss regresaron a Colombia siguiendo las órdenes de Schmidbauer de explorar la voluntad del ELN de negociar con la Administración Samper. La pareja regresó a Alemania con el borrador de un documento sobre la paz y la petición del ELN de coordinar otro viaje a Europa. Como resultado de esta gestión, Antonio García y un grupo de dieciocho guerrilleros viajaron a España, Suiza, Francia, Italia, Holanda y Noruega a principios de 1996. Visitaron también la Santa Sede, donde el inicio del proceso de paz recibió la bendición de la Iglesia Católica. El Vaticano fue invitado a participar en el proyecto y el presidente de la Conferencia Episcopal alemana, Karl Lehman, fue nombrado para cumplir esta misión. Los diálogos entre Alemania y Colombia continuaron durante el verano de 1996. En palabras de Horacio Serpa, ministro del Interior colombiano durante la Administración Samper:

[...] en esa oportunidad nos reunimos en dos ocasiones con el canciller Schmidbauer, el embajador de Colombia en Alemania y los esposos Mauss. Realizamos un almuerzo privado para analizar la propuesta de paz del ELN. Esa misma reunión se llevó a cabo en Nueva York cuando el presidente Samper asistió a la conferencia de la ONU. Yo creo que en ese momento había todo el interés del Gobierno alemán en impulsar el proceso de paz con el ELN. (*Revista Semana* 1999d)

La relación entre el Gobierno alemán y el ELN dio un giro radical en 1996 y contribuyó a la reactivación militar del movimiento insurgente tras un prolongado período de crisis. Ese año el ELN secuestró a la ciudadana alemana Brigitte Schöonne, esposa del ex presidente de BASF³⁷ en Colombia, y solicitó un rescate de 1,5 millones de dólares. El Gobierno alemán participó en un proceso

37 BASF es una empresa alemana del sector químico en cuya cartera figuran productos químicos, plásticos, agrícolas, los denominados *performance products* —compuestos de rendimiento que

de negociación —que aún es desconocido por el público— y decidió apoyar al ELN en sus intentos de encontrar una solución política al conflicto. Este hecho tuvo lugar al final de la Administración Samper, cuando la participación de Alemania en el proceso de paz colombiano fue una parte importante de la plataforma internacional para la reelección de Helmut Kohl. Los Mauss volvieron a Colombia para tratar de negociar con el ELN la liberación de Brigitte Schöonne y cuando estaban a punto de embarcar en un avión en Rionegro (Antioquia), fueron detenidos por la policía antisequestros y acusados por el Fiscal General de secuestro y extorsión. El matrimonio Mauss fue encarcelado y el proceso de paz se suspendió. Fueron liberados tras pasar ocho meses en prisión y gracias a los esfuerzos diplomáticos del Gobierno alemán (*Revista Semana* 1996).

En julio de 1998, el Gobierno de Kohl, el matrimonio Mauss y la Iglesia alemana organizaron una reunión en un monasterio llamado Puerta del Cielo con representantes de la sociedad civil colombiana y del ELN. Pablo Beltrán, tercer dirigente en importancia del grupo guerrillero, lideraba las conversaciones. Sin embargo, el tiempo se acababa y el triunfo inminente del partido de la oposición, liderado por Andrés Pastrana, provocó la decisión del ELN de suspender los diálogos con el Gobierno de Ernesto Samper, en aquellos momentos ya sin poder de decisión. Las conversaciones de paz finalizaron, con Andrés Pastrana como presidente de Colombia y Gerhard Schröder como canciller de Alemania; en esa coyuntura, “ni Pastrana quería saber de los aliados de Samper ni Schröder de los de Kohl” (*Revista Semana* 1999d).

En abril de 1999, justo al principio de la Administración Pastrana, el ELN secuestró un avión de la compañía Avianca que realizaba una ruta nacional con 46 pasajeros y la tripulación a bordo. Solo un mes después, este mismo grupo insurgente intentó secuestrar a una congregación entera en la iglesia La María en Cali y logró escapar con 63 personas. Como respuesta, el Gobierno suspendió las conversaciones de paz con el ELN y revocó su estatus político. Schmidbauer —entonces congresista—, el matrimonio Mauss y Nicolás Bautista alias “Gabino”, se reunieron en Alemania para tratar de convencer a la comunidad internacional y a la Iglesia de que el secuestro de los feligreses por parte del ELN solo perseguía un objetivo político: ejercer presión para negociar con la Administración Pastrana (*El Tiempo* 1999c; *Revista Semana* 1999d). En un intento por internacionalizar políticamente las negociaciones, “Gabino” condicionó la liberación de los secuestrados a la participación de Alemania en el proceso de paz; hizo esta solicitud a Guillermo Fernández de Soto, ministro colombiano de Relaciones Exteriores, y ambas partes acordaron la participación de tres legisladores alemanes. Finalmente, Bern Schimdtbauer, Karen Kartham

aumentan la eficacia y competitividad de los procesos y productos finales de sus clientes— y derivados químicos como el petróleo crudo y el gas natural.

y Frantz Henpel actuarían en representación del Gobierno alemán, mientras que el gobernador de la provincia venezolana de Zulia, Francisco Arias, y el embajador de Venezuela en Colombia, Fernando Gerbasi, representarían al Gobierno de ese país. Un diplomático español y ex embajador en Colombia, Yago Pico de Coaña, también estaría presente en las negociaciones (*El Tiempo* 1999d y 1999e). El Gobierno alemán no se pronunció sobre la participación de los congresistas en el proceso de liberación de los secuestrados, pero tampoco aceptó un mayor nivel de participación (Cano 1999).

En junio de 1999, las relaciones entre el ELN y diversos funcionarios gubernamentales alemanes volvieron a ser objeto de debate. En un informe especial publicado por la *Revista Semana* (1999d), publicación colombiana semanal de ámbito nacional, se analizaba la naturaleza de la relación entre Alemania y el ELN. En dicho informe se destacaba que estos vínculos habían permanecido activos a lo largo de aproximadamente diecisiete años y que tanto el ELN como los alemanes tenían intereses propios en esta alianza. El objetivo principal del ELN era abrir las puertas de la Unión Europea con el fin de conseguir reconocimiento político de parte de sus Gobiernos y de las organizaciones de derechos humanos del Viejo Continente. Los hechos demostraban, según la publicación, que el ELN había hecho grandes avances en esta dirección.

2.2. El Grupo de Países Amigos y el proceso de paz de Pastrana

Después de que muchas familias pagaran rescates millonarios y de que el Gobierno y el ELN negociaran un acuerdo, los secuestrados fueron liberados y se reanudaron las negociaciones de paz. Mediante la colaboración de un Grupo de Países Amigos formado por cinco Estados que actuarían como facilitadores, las partes acordaron invitar a la comunidad internacional a incrementar su participación. Estos países aportarían firmeza y seguridad a los distintos compromisos que pudieran alcanzar las partes y servirían como testigos de honor de dichos acuerdos. El grupo se haría cargo además de las tareas humanitarias, logísticas y de asesoramiento, así como de prestar apoyo político y financiero y actuar como mediador cuando así fuera requerido (*El Tiempo* 2000a). En julio de 2000, el Gobierno y el ELN designaron a Francia, España, Noruega, Suiza y Cuba como miembros del Grupo de Países Amigos (*El Tiempo* 2000b) y en el mes de agosto las partes redactaron un documento en el que especificaban las pautas que el Grupo debería seguir durante el proceso de paz (Unidad de Paz 2000).

Tras varios períodos de crisis, el ELN y el Gobierno continuaron sus conversaciones en La Habana gracias, en parte, a la mediación directa del presidente Fidel Castro. En mayo de 2002, Pastrana suspendió las conversaciones de paz con el ELN, acusándolo de no estar comprometido con la paz. El proceso quedó pospuesto hasta la elección del nuevo Presidente.

2.3. México

En junio de 2004, la Administración Uribe intentó entablar negociaciones por primera vez con el ELN. El grupo insurgente y el Gobierno acordaron solicitar al presidente mexicano Vicente Fox que actuara como mediador de cara a una primera ronda de negociaciones (*Revista Semana* 2004d). Algo menos de un año después, en abril de 2005, México decidió unilateralmente poner fin a su misión como mediador en el proceso, como consecuencia de diversos acontecimientos, el más inmediato de los cuales fue una carta escrita por el Comando Central del ELN en la que criticaba la decisión de México de votar en contra de Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas y la postura oficial antidemocrática contra Manuel Pérez Obrador tras las elecciones presidenciales de ese año.³⁸ Sin embargo, el ELN se había quejado con anterioridad de la mediación mexicana, al considerar que el Gobierno de ese país se encontraba más próximo a la posición del Gobierno que a la del grupo guerrillero. El tono de la queja y la constante ambigüedad del Gobierno colombiano no dejaron otra opción al Gobierno de México que abandonar la mesa de diálogo (*El Tiempo* 2005a). A pesar de ello, las negociaciones continuaron y llegaron incluso a la fase de exploración. En diciembre de 2005, las partes decidieron avanzar en la definición de la agenda de negociación (López de Guereño 2005). En agosto de 2007, se suspendieron los diálogos, pero se reanudaron en noviembre de 2007 con la mediación del presidente venezolano Hugo Chávez.

2.4. Venezuela

El presidente Pastrana reconoció en varias ocasiones que durante las negociaciones el ELN se mostraba mucho más abierto que las FARC a la participación de actores internacionales (Pastrana 2006, p. 78). Pero la estrategia de internacionalización del ELN iba más allá del proceso de paz: durante la misma coyuntura en la que se llevaban a cabo las conversaciones, la organización fortaleció su relación con los países vecinos, especialmente con Venezuela. En octubre de 1998

38 Pérez Obrador fue alcalde de Ciudad de México desde el año 2000 hasta julio de 2005, cuando renunció a su cargo para presentarse a la elección presidencial de 2006 en representación de la coalición “Por el bien de todos”, liderada por el PRD y en la que también participaban el Partido de la Convergencia y el Partido del Trabajo. En 2006 el Instituto Federal Electoral (IFE) anunció el resultado final de la votación en la elección presidencial, con un estrecho margen de 0,56% a favor de su oponente, Felipe Calderón. Pérez Obrador denunció la existencia de fraude electoral y movilizó amplias protestas en contra de la elección. Sin embargo, el 5 de septiembre de 2006 el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) se pronunció y señaló que la elección había sido justa, que Felipe Calderón era el vencedor y sería, por tanto, presidente de México.

Andrés Oppenheimer y Tim Johnson, del periódico *Miami Herald*, publicaron un artículo en el que denunciaban los vínculos existentes entre Chávez y diversos grupos insurgentes, como el ELN. En su artículo, revelaban la existencia de una conexión entre funcionarios de inteligencia venezolanos de alto nivel y comandantes de las FARC y facilitaban pruebas de al menos una docena de reuniones celebradas desde 1996 entre miembros del Gobierno y de la organización insurgente. Según los periodistas, los principales contactos se habían establecido con el ELN y habían comenzado en 1995 cuando Chávez y Nicolás Rodríguez, alias “Gabino”, se reunieron en Arauca, provincia colombiana fronteriza con Venezuela. En el artículo también se hacía mención a una comunicación interceptada entre los comandantes en jefe del ELN de los frentes Armando Cagua y Domingo Laín. Sin embargo, el ELN negó la existencia de estos contactos (*Revista Semana* 1998c).

Por último, en febrero de 2008 el ELN envió un comunicado en el que afirmaba respetar el derecho internacional humanitario y que, por tanto, debía ser reconocido como una fuerza beligerante. Esta comunicación iba dirigida al presidente venezolano Chávez, quien, después de facilitar la liberación de un grupo importante de secuestrados de las FARC, sugirió que debía otorgarse a las FARC y al ELN el estatus de beligerancia. El ELN argumentó que “la organización cumple con los requisitos para obtener ese reconocimiento pues acata el derecho internacional humanitario, el Derecho de La Haya y ‘ha insistido en llegar a acuerdos sobre la humanización del conflicto’” (*El Tiempo* 2008d).³⁹

**

Aunque ninguna de las organizaciones guerrilleras colombianas alcanzó un grado de internacionalización avanzado, es importante destacar que la más propensa a entablar relaciones con actores internacionales fue el ELN, que tenía un marcado componente urbano de clase media y cuyo origen está relacionado con la revolución cubana. Aunque de ideología marxista, las FARC contaban con una amplia base campesina y adoptaron una cosmovisión claramente nacionalista, tanto en tiempos de paz como en tiempos de guerra. Se trata, por tanto, de una organización más renuente a invitar a actores internacionales a participar en el conflicto o a aceptar su intervención. Sin embargo, durante el proceso de paz de la Administración Pastrana se produjo un notable cambio de estrategia. En el curso de las negociaciones, las FARC se vieron más expuestas a actores externos y tuvieron la oportunidad de aprender más sobre las posibilidades y los riesgos que podría ofrecer una estrategia de internacionalización. Este factor, unido a una disposición previa a encontrar legitimidad internacional mediante el reconocimiento jurídico internacional de su estatus como organización beligerante, modificó su postura frente a los actores internacionales y frente al uso de estrategias de internacionalización militar y política.

³⁹ Ver también *El Tiempo* 2008c.

Conclusiones

EN ESTE LIBRO se han defendido tres tesis importantes que constituyen un complemento relevante a la bibliografía sobre los aspectos internacionales de las guerras civiles. En primer lugar, se argumentó y apoyó con evidencia empírica que las partes en conflicto en los enfrentamientos internos tienen un alto grado de autonomía para decidir sobre la conveniencia y el momento de invitar a los actores internacionales —como son otros Estados, organizaciones internacionales u organizaciones no gubernamentales— a participar en su enfrentamiento o en sus procesos de paz. En segundo lugar, se estableció que cuando las partes se deciden por la internacionalización, los objetivos principales que tanto los Gobiernos como las fuerzas insurgentes tratan de alcanzar con esta estrategia son ayuda militar o logística y legitimidad. Estos dos tipos de intereses explican los principales modelos de internacionalización identificados en esta investigación: la internacionalización política y la militar. En tercer lugar, se mostró que la decisión sobre los actores a quienes las partes en conflicto deciden invitar a participar tanto en sus procesos de guerra como de paz se explica, en términos generales, por la existencia de cosmovisiones compartidas con estos.

A este último argumento se añadieron un par de observaciones. En primer lugar, se sugirió que el impacto de las cosmovisiones compartidas en la incidencia de la internacionalización está condicionado por el grado de exposición de las partes al sistema internacional. Dicho de otra forma, las partes que no están familiarizadas con las ventajas y los riesgos que ofrece la arena internacional se muestran menos inclinadas a poner en práctica las estrategias de internacionalización. Una vez expuestas, identifican más fácilmente las cosmovisiones que pueden compartir con los actores internacionales, disponen de más información para valorar los beneficios y los costos de recurrir a los aliados externos y, en general, incluyen con más frecuencia, y de manera más sistemática, esta estrategia dentro de su catálogo de opciones. La segunda observación hace referencia a que, ante la ausencia de cosmovisiones compartidas, pero con un interés notable por obtener apoyo militar o legitimidad de los actores externos, las partes en conflicto —y de manera más destacada el Estado— en muchos casos elaboran

marcos de referencia para crear cosmovisiones compartidas que faciliten posteriormente el establecimiento y la consolidación de alianzas.

En la última parte del argumento se insistió en dos factores que condicionan la posibilidad de que se logre la internacionalización. El primer factor es el que se ha denominado en este libro *elementos estructurales*, o las características del sistema internacional y la consiguiente voluntad de los actores internacionales a participar. En el capítulo I se resaltó que las partes en conflicto nunca son absolutamente autónomas para decidir la internacionalización y cuándo llevarla a cabo. De hecho, si los actores internacionales no tienen interés en participar en estos conflictos y si las partes no construyen unas cosmovisiones compartidas que atraigan su atención, la internacionalización no tiene lugar. El segundo factor condicionante es el alto nivel de fragmentación interna de las partes en conflicto. Se ha demostrado que la necesidad y la voluntad de negociar y resolver estas divisiones internas llevaron a los subgrupos a establecer alianzas con los actores internacionales.

El estudio de caso de la internacionalización del conflicto interno colombiano ha permitido analizar empíricamente este argumento. La internacionalización varía sustancialmente en las diferentes coyunturas estudiadas. Como se indicó en el capítulo I, es posible observar unos niveles elevados y constantes de internacionalización en Colombia a finales de los años noventa, lo que no se aprecia en las décadas anteriores.

De hecho, el conflicto colombiano se mantuvo relativamente aislado del escenario internacional hasta el inicio del proceso de paz en 1999. A pesar de ello, como se explicó en el capítulo III, el Gobierno estableció una alianza importante con Estados Unidos, siendo marginal la participación de otros actores internacionales. Durante la Administración Betancur, en efecto, existieron políticas dirigidas específicamente a bloquear la participación de los actores internacionales. En esos años se produjeron varios intentos, como el Grupo Contadora, que tenían como objetivo aumentar el alejamiento del conflicto colombiano de los actores e influencias regionales.

En el caso de lo que algunos han denominado “relación especial” con Washington, es fundamental destacar que, debido al enorme interés por obtener apoyo militar y económico de Estados Unidos, varios Gobiernos colombianos consecutivos construyeron exitosamente marcos de referencia destinados a mantener y a aumentar la participación de ese país. En primer lugar, la elaboración de un marco contrainsurgente ayudó a conseguir la ayuda de Estados Unidos para combatir a las guerrillas liberales y posteriormente a las FARC y otras organizaciones insurgentes. En segundo lugar, durante la década de los ochenta, la elaboración de un marco de “guerra contra las drogas” constituyó el argumento principal del Gobierno colombiano para convencer a Washington de que mantuviera el flujo de ayuda militar. La internacionalización con la participación

de Washington adoptó su forma más institucionalizada durante la Administración Pastrana por medio del Plan Colombia; esta alianza nueva e intensificada ayudó al presidente Pastrana a superar el alto grado de fragmentación interna y la oposición a negociar con los grupos insurgentes. Posteriormente, durante la Administración Uribe, la consolidación de un marco “antiterrorista global” para presentar el conflicto interno en el contexto posterior al 11 de septiembre facilitó la llegada de nueva ayuda militar de Estados Unidos para luchar contra las drogas y la insurgencia, que en aquel momento ya formaban parte del mismo fenómeno ilegítimo.

Las organizaciones insurgentes colombianas permanecieron relativamente aisladas del escenario internacional hasta hace poco tiempo. Por ejemplo, las FARC consideraban que el conflicto era estrictamente colombiano y que debía ser resuelto o negociado por los colombianos, lo que refleja la existencia de una visión de mundo rotundamente nacionalista. Además, la escasa fragmentación interna hizo innecesario elaborar y utilizar una estrategia de internacionalización. Como se ha documentado, esta postura contraria a la internacionalización se mantuvo incluso durante el proceso de paz de la Administración Pastrana. Sin embargo, precisamente durante esa época, las FARC se vieron expuestas más sistemáticamente a la comunidad internacional, lo que facilitó un cambio en su actitud hacia los actores externos. Como se mostró, los principales intentos de internacionalización de las FARC tuvieron lugar, o al menos se intensificaron, durante este proceso de paz. El ELN, por el contrario, era una organización más expuesta a los movimientos y actores internacionales y, por tanto, menos renuente a permitir su participación; para mostrar esto se documentaron los contactos y las experiencias del ELN con sectores importantes de los Gobiernos alemán, venezolano y cubano.

Aunque se demostró que es fundamental observar y analizar los intereses de las partes en conflicto para entender si se llega a la internacionalización y cómo y cuándo tiene lugar, es necesario insistir —como se hizo en el capítulo 1— en que este análisis debe incorporar las dinámicas de los sistemas internacionales. Sin ellas, resulta imposible entender por qué los actores externos se muestran o no dispuestos a participar en los conflictos internos y por qué aceptan participar de acuerdo con determinadas fórmulas y no con otras. En la misma línea, sería imposible explicar cómo perjudica el grado de fragmentación interna de los actores externos a los intentos de internacionalización de las partes. Se demostró, por ejemplo, cómo la fragmentación dentro del Gobierno de los Estados Unidos y las diferencias entre el Congreso y el Ejecutivo de ese país dificultaron los intentos del Estado colombiano por poner en marcha estrategias de internacionalización militar —estas dificultades se debieron, entre otras cosas, a la preocupación del Congreso estadounidense por la cuestión de los derechos humanos—. Para citar solo una instancia, las desavenencias políticas entre el Congreso y el Gobierno

de Clinton en cuanto a la administración del presupuesto dificultaron la aprobación inicial del Plan Colombia.

Sin embargo, la fragmentación en el seno de todos los actores involucrados plantea un problema para el análisis de las estrategias de internacionalización. En el capítulo I se sugirió que la internacionalización es un mecanismo que las partes en conflicto utilizan para mejorar su posición política y militar frente a sus oponentes. Claramente, esta decisión se ve condicionada por diversos factores, como la existencia de cosmovisiones compartidas y el grado de exposición internacional de las partes. No obstante, aunque la internacionalización es una decisión con muchas limitaciones, sigue siendo una decisión basada en cálculos racionales. Los beneficios que aporta son la legitimidad internacional y la mejoría en el aspecto militar, los que normalmente se pagan en términos de autonomía. El hecho de que las partes fragmentadas internamente sean más propensas a la internacionalización, o que la fragmentación de los actores externos pueda obstaculizar la internacionalización, supone un problema porque los métodos de decisión racionales que asumen los actores son unitarios. Sin embargo, como se demostró, los subgrupos que componen las partes en conflicto siguen pensando en la internacionalización de una manera calculada, aunque la suma de sus cálculos no justifica necesariamente la decisión final de las partes de internacionalizar.

No obstante, este no es el único problema que queda por resolver. En el capítulo I se aclaró que en este libro se trataría la internacionalización como una variable dependiente, con el fin de analizar el proceso de toma de decisiones que lleva a la construcción de alianzas entre las partes en conflicto y los actores internacionales. Sin embargo, no se ha observado cómo la internacionalización puede afectar la posible resolución del enfrentamiento y la situación de las partes en conflicto. Este análisis es fundamental por dos razones. Por un lado, las partes pueden tener en cuenta los posibles efectos de la internacionalización en las dinámicas del conflicto y, en consecuencia, pueden considerar en sus cálculos los resultados probables de la internacionalización. De hecho, las partes deben aprender de otras experiencias de internacionalización y extraer las lecciones que determinen su decisión final de internacionalizar. Por otro lado, el análisis de los efectos de la internacionalización puede tener implicaciones importantes en términos de políticas: si es posible determinar que con la internacionalización aumentarán o disminuirán las probabilidades de poner fin al conflicto o de reducir su intensidad, o que la forma de internacionalización que se adopte llevará a una resolución pacífica y rápida de este, entonces será posible sugerir o recomendar determinadas políticas de internacionalización a los Estados afectados por conflictos internos. Y por supuesto, un análisis de esta naturaleza puede contribuir a entender no solo la forma que adopte el final del conflicto,

sino también el impacto que dicha finalización tenga sobre patrones de comportamiento político y social en cada país.⁴⁰

Este tipo de conclusiones invitan a analizar desde una nueva perspectiva la práctica de la internacionalización y a evitar su asociación exclusivamente con consecuencias negativas: la internacionalización no solo no debilita la soberanía del Estado, sino que en algunos casos, como se indicó en el capítulo I, fortalece incluso su poder.

También en términos de política, con este estudio se ha intentado poner sobre la mesa una nueva hipótesis para el análisis de la internacionalización. El énfasis en el concepto de intervención a la hora de analizar la internacionalización de los conflictos civiles ha generado un efecto perverso. En la medida en que todo el peso de la decisión recae en los actores externos, las partes en conflicto no son reconocidas como agentes que pueden desempeñar un papel relevante en el diseño y la aplicación de las diversas formas de internacionalización. Esta aproximación elimina, por tanto, cualquier tipo de responsabilidad política de los actores internos y los presenta exclusivamente como receptores pasivos de las intervenciones. Esta lectura es un arma muy peligrosa en manos de las élites políticas internas. Les permite presentarse sencillamente como impotentes frente a las intervenciones externas y seguir negando su autonomía para tomar decisiones relacionadas con las dimensiones internacionales de sus propios conflictos. En consecuencia, nadie podrá exigirles rendimiento de cuentas.

Este fenómeno se observa con claridad en Colombia. La guerra contra las drogas, por citar solo un ejemplo, se ha presentado como una imposición de Washington que Bogotá fue incapaz de rechazar. Paradójicamente, la izquierda y la derecha a veces coinciden en esta interpretación, por lo que nadie es responsable de la descomunal inversión y el enorme fracaso de la guerra contra las drogas. Los políticos y los medios lo repetían sin cesar: “No tenemos otra opción”. Según la tesis defendida en este libro, los responsables políticos sí la tenían. Decidieron que el marco de la “guerra contra las drogas” convenía a sus objetivos y, uniéndolo al de la guerra contra la insurgencia, convencieron al Gobierno estadounidense para que aumentara su apoyo militar y económico a ambas contiendas. En la misma línea, cuando surgió la guerra global contra el terrorismo, el Gobierno colombiano también pudo elegir entre unirse o no a la cruzada estadounidense; se decidió por la primera opción en la medida en que consideraba que le reportaría importantes beneficios a un costo relativamente bajo. En consecuencia, el hecho de considerar la internacionalización y la construcción e implementación de marcos de referencia como herramientas y opciones al alcance de las partes internas de un conflicto permite valorar su papel como tomadores de decisiones y evaluar su responsabilidad.

40 Para un estudio comparativo sobre este aspecto, ver Nasi 2007.

Referencias

- AFP. 2003. Bush pide al Congreso ayuda para Colombia. *El Tiempo*, 4 de febrero. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-963365>
- AFP. 2007. Guerrilleros de las FARC se albergan en Suiza, dice vicepresidente de Colombia, Francisco Santos. *El Tiempo*, 14 de marzo. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3475036>
- AFP, AP y EFE. 2002. Comenzó fumigación sin restricciones. *El Tiempo*, 5 de septiembre. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1369456>
- AFP y Reuters. 1998. FARC crearán movimiento político en el 98. *El Tiempo*, 2 de enero. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-841194>
- ALAPE, ARTURO. 1998. *Las muertes de Tirofijo*. Bogotá: Seix Barral.
- AYALA, MAGGY. 2008. Correa expulsa al embajador colombiano en Quito. *El Tiempo*, 3 de marzo. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2848713>
- AYOUB, MOHAMMED. 1991. The Security Problematic in the Third World. *World Politics* 43 (2): 257-283.
- BAGLEY, BRUCE Michael. 2000. Narcotráfico, violencia política y política exterior de Estados Unidos hacia Colombia en los noventa. *Colombia Internacional* (49/50): 5-38.
- BALLESTEROS, ANDRÉS, Jorge A. Restrepo, Michael Spagat y Juan F. Vargas. 2007. The Work of Amnesty International and Human Rights Watch: Evidence from Colombia. *Documentos de Cerac* (4): 1-44.
- BARNETT, MICHAEL y Jack S. Levy. 1991. Domestic Sources of Alliances and Alignments: The Case of Egypt, 1962-1973. *International Organization* 45 (3): 369-395.
- BENNETT, ANDREW y Alexander L. George. 1997. *Process tracing in case study research*. Documento presentado en la McArthur Foundation Workshop on Case Study Methods, Belfer Center for Science and International Affairs (BCSIA), Cambridge (Massachusetts), 17 a 19 de octubre. Disponible en: <http://users.polisci.wisc.edu/kritzer/teaching/ps816/ProcessTracing.htm>
- BRODER, JOHN M. 2008a. Clinton Strategist Lobbied for Trade Pact She Opposes. *The New York Times*, 5 de abril. Disponible en: http://www.nytimes.com/2008/04/05/us/politics/05penn.html?_r=1&scp=1&sq=clinton+strategist+trade+opposes&st=nyt&oref=slogin

- . 2008b. Colombia to Penn: You're Fired. *The New York Times*, 5 de abril. Disponible en: <http://thecaucus.blogs.nytimes.com/2008/04/05/colombia-to-penn-youre-fired/>
- BROWN, MICHAEL E. 1996. Introduction. En *The International Dimensions of Internal Conflict*, editado por M. Brown, 1-33. Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press.
- BRZEZINSKI, ZBIGNIEW. 1989. Post-Communist Nationalism. *Foreign Affairs* 68 (5): 1-25.
- CANO CORREA, Fidel. 1999. Por qué Alemania no le jaló a la invitación. *El Tiempo*, 23 de junio. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-925405>
- CARVAJAL, LEONARDO y Rodrigo Pardo 2002. La Internacionalización del Conflicto Doméstico y los Procesos de Paz. Historia Reciente y Principales Desafíos. En *Prioridades y Desafíos de la Política Exterior Colombiana*, editado por M. Ardila, D. Cardona y A. Tickner, 181-236. Bogotá: Fescol, Hanns Seidel Stiftung.
- CASTRO, FIDEL. 2008. *La Paz en Colombia*. La Habana: Editora Política.
- CHERNICK, MARC. 1988. La política exterior de Colombia y su impacto sobre el Proceso de Paz y Reconciliación Nacional (1982-1986). En *Colombia durante el Gobierno del presidente Betancur: Las relaciones entre política exterior, crisis centroamericana y proceso de paz nacional*. Documentos Ocasionales (5): 20-34. Bogotá: Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes.
- . 2003. Colombia: International Involvement in Protracted Peacemaking. En *From Promise to Practice. Strengthening UN Capacities for the Prevention of Violent Conflict*, editado por C. Sriram y K. Wermester, 233-66. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Conciliation Resources. 2009, noviembre. *Ending war: the need for peace process support strategies*. Londres: Conciliation Resources. Disponible en: www.c-r.org/sites/c-r.org/files/Endingwar_Policybrief_2009.pdf
- Congreso de los Estados Unidos. 2000. Excerpts from Conference Committee Report 106-710 (Public Law 106-246), junio 29. *Title III: Counternarcotics*. Disponible en: <http://www.fas.org/asmp/resources/govern/HR3908.htm>
- . 2002. Statute 858, Public Law 107-206. Disponible en: http://en.wikisource.org/wiki/Page:United_States_Statutes_at_Large_Volume_116_Part_2.djvu/76
- CRISTANCHO, MARÍA Victoria. 1999a. Chávez espera cita con Marulanda. *El Tiempo*, 14 de mayo. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-863899>
- . 1999b. Tirofijo espera ver a Chávez el 7 de julio. *El Tiempo*, 25 de junio. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-920239>
- . 1999c. Decisión de Chávez, sin antecedentes. *El Tiempo*, 12 de agosto. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-902506>
- DAVID, STEVEN R. 1991. Explaining Third World Alignment. *World Politics* 43 (2): 233-56.
- DAVIS, GRAEME A. 2002. Domestic Strife and the Initiation of International Conflicts: A Direct Dyad Analysis, 1950-1982. *Journal of Conflict Resolution* 46: 672-92.

- DEAS, MALCOLM. 1988. El proceso colombiano 1982-1985 y sus implicaciones para Centroamérica. En *Colombia durante el Gobierno del presidente Betancur: Las relaciones entre política exterior, crisis centroamericana y proceso de paz nacional. Documentos Ocasionales* (5): 8-19. Bogotá: Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes.
- Departamento de Defensa de Estados Unidos. 2003. *Secretary Rumsfeld Joint Press Conference with the Colombian Minister of Defense*, 19 de agosto. Washington, D. C.: Department of Defense of the United States. Disponible en: <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=3230>
- DEUTSCH, KARL W. 1964. External Involvement in Internal War. En *Internal War. Problems and Approaches*, editado por H. Eckstein, 100-11. Nueva York y Londres: The Free Press y Collier-Macmillan Limited.
- DUDLEY, STEVEN. 2004. *Walking Ghosts. Murder and Guerrilla Politics in Colombia*. Nueva York y Londres: Routledge.
- DUGAS, JOHN C. 2003. The Emergence of Neopopulism in Colombia? The Case of Álvaro Uribe. *Third World Quarterly* 24: 1117-36.
- El Espectador. 2011. Secretos de un frustrado pacto con EE. UU. (marzo 20). Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/wikileaks/articulo-257901-secretos-de-un-frustrado-pacto-eeuu>
- El Tiempo. 1996. Mannesmann pagó us \$ 2 millones (noviembre 24). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-599309>
- . 1999a. Chávez abre boquete a beligerancia (febrero 24). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-876277>
- . 1999b. Definidos los siete países acompañantes (mayo 10). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-855840>
- . 1999c. Altibajos de una mediación (junio 7). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-924035>
- . 1999d. Gabino presiona mediación alemana (junio 12). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-911877>
- . 1999e. Mediación extranjera para liberación (junio 12). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-911211>
- . 1999f. Sí de FARC a verificación del despeje (julio 23). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-899935>
- . 1999g. Pastrana no acepta diálogo de Chávez (agosto 22). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-944000>
- . 1999h. Acuerdo sobre Comisión (septiembre 29). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-915783>
- . 2000a. Definida participación internacional (junio 23). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1247382>
- . 2000b. Nombrados países amigos con ELN (julio 5). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1222012>
- . 2000c. Conexión peruana de las FARC (agosto 23). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1285362>
- . 2000d. Cargamento de armas es legal: Jordania (agosto 25). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1290076>

- . 2000e. Crece molestia con Venezuela (noviembre 25). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1236114>
- . 2002a. Diálogo con paras, en agenda de Uribe y Reich (mayo 31). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1310987>
- . 2002b. Uribe pedirá más ayuda a E. U. (junio 11). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1370648>
- . 2002c. Acuerdo humanitario, en manos de la ONU (agosto 6). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1344428>
- . 2002d. Guerrilleros con visa venezolana (agosto 12). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1334074>
- . 2002e. E. U. solicitó inmunidad (agosto 15). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1326515>
- . 2002f. Castaño será juzgado por terrorismo: Bush (septiembre 26). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1329413>
- . 2002g. En diciembre llegan a Colombia 30 Marines (noviembre 16). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1377100>
- . 2002h. Gobierno, a concretar ayuda en inteligencia con Powell (diciembre 4). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1335178>
- . 2003a. Para pedir solidaridad debemos ser solidarios (marzo 21). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-980356>
- . 2003b. Mindefensa reprueba a asesor especial de la ONU (mayo 21). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-988730>
- . 2003c. Barco pide a OEA acoger declaración De Río (junio 10). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1029626>
- . 2003d. División por críticas de Uribe a la ONU (junio 21). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1008070>
- . 2003e. Alta tensión de Uribe con la ONU (junio 22). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1007321>
- . 2003f. Guerrilla sí es combatiente (julio 1). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1041297>
- . 2003g. Diálogo, sin presiones: Uribe (julio 3). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1025122>
- . 2003h. Plan Colombia II atacará terrorismo y secuestros (agosto 2). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1037146>
- . 2003i. Cumbre hemisférica (agosto 14). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1016377>
- . 2003j. Alerta roja de la ONU a Uribe Vélez (agosto 29). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1027703>
- . 2003k. OEA exige cese del fuego (octubre 29). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1017359>
- . 2004a. Misión de la OEA verificará procesos de paz en Colombia (enero 25). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1541742>
- . 2004b. EU, Lemoyne y Restrepo apoyan la verificación (enero 27). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1538223>

- . 2004c. Verificación incluirá DD. HH. (febrero 7). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1513444>
- . 2004d. OEA dice que sin concentración es imposible la verificación (marzo 9). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1537538>
- . 2004e. La OEA no está verificando el proceso (marzo 10). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1535684>
- . 2004f. Uribe pide más Plan Colombia (marzo 20). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1511497>
- . 2004g. Critican débil verificación de OEA (junio 4). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1546118>
- . 2004h. Adelante verificación en proceso con paras (junio 8). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1538529>
- . 2004i. Verificación es casi inalcanzable (agosto 6). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1528278>
- . 2004j. Órgano de la OEA advierte sobre riesgos de impunidad en proceso con paras (diciembre 23). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1561011>
- . 2005a. México renunció a la facilitación con el ELN (abril 19). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1637342>
- . 2005b. Que ONU se defina frente a la guerrilla (abril 28). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1690961>
- . 2005c. Circular del Comisionado podría causar la salida de Acnur del país (junio 17). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1956035>
- . 2006a. Frühling, el 'duro' de los Derechos Humanos, se va (enero 26). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1896067>
- . 2006b. Misión de la OEA denuncia 'conejo' en desmovilización de bloques 'paras' (marzo 2). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1934272>
- . 2006c. OEA denuncia graves fallas en el proceso con los 'paras' (marzo 2). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1934258>
- . 2006d. ¿Se acaba oficina de DD. HH. de ONU en el país? (junio 27). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2081443>
- . 2006e. Oficina de ONU para DD. HH. seguirá funcionando en el país (junio 30). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2085217>
- . 2006f. ¿Colombia le gana pulso a la ONU? (septiembre 9). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2199556>
- . 2006g. Las 'maletas' que Uribe lleva a la ONU. *El Tiempo*, 19 de septiembre. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2209535>
- . 2006h. Las FARC no son terroristas, según el candidato a la presidencia de Ecuador Rafael Correa (octubre 5). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3272919>
- . 2006i. General de E. U. Apoya posible reducción de ayuda a Colombia (octubre 18). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2241484>
- . 2006j. Se necesitan \$ 8,5 billones para guerra (octubre 23). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2246265>

- . 2006k. Empieza a gestarse el Plan Colombia II (octubre 26). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2250593>
- . 2006l. Presidente Álvaro Uribe dice que pruebas de presencia de 'Raúl Reyes' en Ecuador son sólidas (octubre 26). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3298927>
- . 2007a. Tres años más de OEA para verificar Justicia y Paz (enero 16). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2359645>
- . 2007b. Us\$ 3.400 millones: Rubro militar del nuevo plan (enero 30). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2373035>
- . 2007c. Las firmas de 'lobby' que le cuadraron las citas a Uribe (mayo 13). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2493662>
- . 2007d. Estas son las firmas de 'lobby' que asesoran a Uribe en E. U. (junio 7). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2521146>
- . 2007e. 'No' al viaje de Chávez a la selva (septiembre 11). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2650829>
- . 2007f. Ya están en Venezuela representantes del secretariado de las FARC, anunció el presidente Hugo Chávez (noviembre 4). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3802142>
- . 2007g. Entre risas, Chávez, 'Márquez' y Piedad terminaron encuentro (noviembre 9). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2723308>
- . 2008a. Rechazo de Colombia a propuesta de levantar calificación de terroristas a las FARC y al ELN (enero 11). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3917450>
- . 2008b. 'Diplomacia' que FARC tejen hace meses precede pedido de Chávez para darles estatus de beligerancia (enero 12). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3918294>
- . 2008c. ELN acogió propuesta de reconocer beligerancia a guerrillas e insistió en humanización de la guerra (enero 26). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3934396>
- . 2008d. 'Gabino' considera que el ELN "merece" el estatus de beligerancia (enero 31). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3940847>
- . 2008e. A Nicaragua viajan dos colombianas heridas en Ecuador (mayo 12). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2932087>
- . 2008f. 37 correos de PC de 'Reyes', sombra sobre gestión de facilitador suizo (julio 7). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3003948>
- . 2008g. Gontard fue profesor del hijo de 'Cano' (julio 7). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3003780>
- . 2008h. Suiza pide no 'atacar' más a Gontard (julio 16). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3016104>
- . 2008i. Interpol había alertado sobre supuesta movilización de integrantes de FARC hacia Nicaragua (julio 23). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4392475>
- . 2008j. Dos italianos admiten tener nexos 'político' con las FARC (agosto 5). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3042092>

- . 2008k. Defiende “acogida humanitaria” de presuntas guerrilleras el vicepresidente de Nicaragua (agosto 19). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4455484>
- . 2008l. Escándalo en Chile por supuesto nexos entre las FARC y grupos mapuches (septiembre 15). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4531751>
- FEARON, JAMES D. y David D. Laitin. 2003. Ethnicity, Insurgency, and Civil War. *American Political Science Review* 97 (1): 75-90.
- FEINBERG, RICHARD. 1982. Introduction and Overview. En *Central America: International Dimensions of the Crisis*, editado por R. Feinberg, 1-11. Nueva York y Londres: Holmes & Meier Publishers, Inc.
- FORBES IAN y Mark Hoffman. 1993. *Political Theory, International Relations and the Ethics of Intervention*. Londres: Macmillan.
- GADDIS, JOHN LEWIS. 2005. *Strategies of containment: a critical appraisal of American national security policy during the Cold War*. Oxford: Oxford University Press.
- GAGNON, VALÈRE Philip. 1994-1995. Ethnic Nationalism and International Conflict: The Case of Serbia. *International Security* 19 (3): 130-66.
- GARCÍA DURÁN, Mauricio. 1992. *De la Uribe a Tlaxcala. Procesos de Paz*. Bogotá: Cinep.
- GILHODES, PIERRE. 1991. El Ejército Colombiano Analiza la Violencia. En *Pasado y Presente de la Violencia en Colombia*, editado por G. Sánchez y R. Peñaranda, 344-71. Bogotá: Iepri-Cerec.
- GLEDITSCH, KRISTIAN S. 2002. *All International Politics is Local. The Diffusion of Conflict, Integration and Democratization*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- GLEDITSCH, KRISTIAN S., Idean Salehyan y Kenneth Schultz. 2008. Fighting at Home, Fighting Abroad: How Civil Wars Lead to International Disputes. *Journal of Conflict Resolution* 52 (4): 479-506.
- GOFFMAN, ERVING. 1969. *Strategic Interaction*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- GOLDSTEIN, JUDITH y Robert O. Keohane. 1993. Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework. En *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change*, editado por J. Goldstein y R. O. Keohane, 3-30. Ithaca y Londres: Cornell University Press.
- GÓMEZ MASERI, Sergio. 2002a. Colombia, prioridad para E.U. *El Tiempo*, 21 de junio. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1353655>
- . 2002b. Recursos antidrogas, ahora contra la guerrilla. *El Tiempo*, 20 de julio. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1374927>
- . 2002c. E. U. pide que se firme rápido inmunidad para sus soldados. *El Tiempo*, 22 de agosto. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1320677>
- . 2002d. Insisten en acuerdo sobre CPI. *El Tiempo*, 26 de septiembre. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1329607>
- . 2002e. Fuerza élite de E. U. llega a Arauca este mes. *El Tiempo*, 5 de octubre. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1314093>

- . 2002f. Freno a ayuda antiguerrilla. *El Tiempo*, 17 de octubre. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1365530>
 - . 2003a. Bush confirma ayuda militar. *El Tiempo*, 4 de febrero. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-987010>
 - . 2003b. OEA perseguirá a las FARC. *El Tiempo*, 13 de febrero. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-970114>
 - . 2003c. Uribe, el Blair de América Latina. *El Tiempo*, 19 de marzo. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-985052>
 - . 2003d. Uribe pide ayuda en inteligencia. *El Tiempo*, 3 de mayo. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-984211>
 - . 2003e. Peligra ayuda militar por CPI. *El Tiempo*, 1 de julio. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1041382>
 - . 2003f. CPI enfrenta a Uribe y Bush. *El Tiempo*, 2 de julio. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1028017>
 - . 2003g. Gobierno anuncia fase dos del Plan Colombia. *El Tiempo*, 16 de julio. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-967723>
 - . 2003h. La visita crucial de Rumsfeld. *El Tiempo*, 17 de agosto. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1010299>
 - . 2003i. Rechazan en Estados Unidos críticas a ONG. *El Tiempo*, 13 de septiembre. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1035790>
 - . 2003j. Estados Unidos exonera a Colombia de sanciones. *El Tiempo*, 7 de octubre. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1027551>
 - . 2004a. Ambiente en Congreso de E. U. para envío de más soldados a Colombia. *El Tiempo*, 25 de marzo. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1501412>
 - . 2004b. Más tropas de E.U. en Colombia. *El Tiempo*, 14 de mayo. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1586426>
 - . 2004c. Congreso de Estados Unidos aprobó duplicar sus tropas en Colombia. *El Tiempo*, 9 de octubre. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1572376>
 - . 2005a. Misión para vender la ley en E.U. *El Tiempo*, 18 de julio. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1958312>
 - . 2005b. Con buenas nuevas, Bush recibe mañana a Uribe en su rancho. *El Tiempo*, 3 de agosto. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1691535>
 - . 2005c. E.U. aprueba US\$ 20 millones a proceso con AUC bajo condiciones más ‘suaves’. *El Tiempo*, 3 de noviembre. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1815161>
 - . 2007. Ayuda de E. U. sin cambios en 2008. *El Tiempo*, 6 de febrero. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2380107>
 - . 2008. Tres fichas claves de Chávez en lista negra de E. U. por ayudar a las FARC. *El Tiempo*, 13 de septiembre. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3090307>
- GUÁQUETA, ALEXANDRA. 2005. Change and Continuity in U. S.-Colombian Relations and the War Against Drugs. *Journal of Drug Issues* 35 (1): 27-56.

- GURR, TED Robert. 1993. The Internationalization of Protracted Communal Conflicts since 1945: Which Groups, Where, and How. En *The Internationalization of Communal Strife*, editado por M. Midlarsky, 3-26. Nueva York y Londres: Routledge.
- GUTIÉRREZ, FRANCISCO. 2003. Institutionalizing Global Wars: State Transformations in Colombia, 1978-2002. *Journal of International Affairs* 57 (1): 135-152.
- HARTLYN, JONATHAN. 1988. *The Politics of Coalition Rule in Colombia*. Nueva York: Cambridge University Press.
- HAZAN, PIERRE. 2004. *Justice in a Time of War: The True Story Behind the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*. College Station: Texas A & M University Press.
- HERNÁNDEZ, AMILKAR. 2004. E. U. Apoyará Plan Colombia II. *El Tiempo*, 23 de noviembre. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1585295>
- HILL, STUART y Donald Rothchild. 1986. The Contagion of Political Conflict in Africa and the World. *Journal of Conflict Resolution* 30 (4): 716-35.
- HRW. 1998. *Human Rights Watch Report 1998*. Nueva York: Human Rights Watch.
- IEPRI. 2001. *El Plan Colombia y la Internacionalización del Conflicto*. Bogotá: Editorial Planeta.
- ISACSON, ADAM. 2000. *International Policy Report. Getting In Deeper. The United States' Growing Involvement in Colombia's Conflict*. Washington D. C.: Center for International Policy.
- . 2003. Was failure avoidable? Learning from Colombia's 1998-2002 peace process (Working Paper Series, paper No. 14). Miami (Florida): The Dante B. Fascell North-South Center, University of Miami. Disponible en: <http://www.ciaonet.org/wps/isao1/index.html>
- JERVIS, ROBERT. 1991/92. The Future of World Politics: Will It Resemble the Past? *International Security* 16 (3): 39-73.
- KALDOR, MARY. 1999. *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era*. Stanford: Stanford University Press.
- KAPLAN, MORTON. 1964. Intervention in Internal War: Some Systemic Sources. En *International Aspects of Civil Strife*, editado por J. Rosenau, 92-121. Princeton: Princeton University Press.
- KAUFMAN, STUART J. 2001. *Modern Hatreds: The Symbolic Politics of Ethnic War*. Ithaca: Cornell University Press.
- KING, GARY, Robert O. Keohane y Sidney Verba. 1994. *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- KIRK, ROBIN. 2003. *More Terrible than Death. Violence, Drugs, and America's War in Colombia*. Nueva York: Public Affairs.
- LAMBY, STEPHAN. 1998. Die Zeit - Entrevista con Werner Mauss, 14 de mayo. Disponible en: <http://www.werner-mauss.de/es/indexb344.html>
- LARES, VALENTINA. 2007. FARC se reunirían con Chávez el día del aniversario del 'Che'. *El Tiempo*, 17 de septiembre. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2657969>

- LÓPEZ DE Guereño, Milagros. 2005. Gobierno y ELN, un paso adelante. *El Tiempo*, 21 de diciembre. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1866672>
- MANSFIELD, EDWARD y Jack Snyder. 1995. Democratization and the Danger of War. *International Security* 20 (1): 5-38.
- MAYORCA, JAVIER Ignacio. 2002. 740 de las FARC en Venezuela. *El Tiempo*, 11 de marzo. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1358271>
- MCGREAL, CHRIS. 2008. War in Congo kills 45,000 people each month. *The Guardian*, 23 de enero. Disponible en: <http://www.guardian.co.uk/world/2008/jan/23/congo.international>
- MEARSHEIMER, JOHN J. 1990. Back to the Future. Instability in Europe after the Cold War. *International Security* 15 (1): 141-92.
- MERCADO, BIBIANA. 2005. Gobierno busca alinear lenguaje diplomático. *El Tiempo*, 13 de junio. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1688352>
- MERCADO, BIBIANA y Luz María Sierra. 2002. Uribe se la juega con Annan. *El Tiempo*, 16 de junio. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1361620>
- MERCADO, BIBIANA y María Alejandra Villamizar. 2005. ONU retira sus buenos oficios en Colombia. *El Tiempo*, 25 de enero. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1625477>
- MIDLARSKY, MANUS I. 1992. *The Internationalization of Communal Strife*. Londres y Nueva York: Routledge.
- MIHAILESCU, MIHAELA. 2006. *Dampening the Powder Keg. Interethnic Opposition Coalitions in Post-Communist Romania (1990-96) and Slovakia (1990-1998)*. Documento presentado en la Conferencia Anual de la Asociación de Estudios Internacionales (International Studies Association), San Diego (California), 22 de marzo. Disponible en: http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/9/9/1/6/pages99167/p99167-1.php
- MILLER, NICOLA. 2006. The Historiography of Nationalism and National Identity in Latin America. *Nations and Nationalism* 12 (2): 201-21.
- MORENO, LUIS Alberto. 2002. Aiding Colombia's War on Terrorism. *The New York Times*, 3 de mayo. Disponible en: <http://www.nytimes.com/2002/05/03/opinion/aiding-colombia-s-war-on-terrorism.html>
- MURDOCH, JAMES C. y Todd Sandler. 2001. Economic Growth, Civil Wars, and Spacial Spillovers. *Journal of Conflict Resolution* 46 (1): 91-110
- MURILLO, MARIO A. 2004. *Colombia and the United States. War, Unrest and Destabilization*. Nueva York: Seven Stories Press.
- NASI, CARLO. 2007. *Cuando callan los fusiles. Impacto de la paz negociada en Colombia y en Centroamérica*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- OCAMPO MADRID, Sergio. 2004. ELN: Llegó la hora de dialogar. *El Tiempo*, 6 de junio. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1542094>
- OROZCO, IVÁN. 2005. Hacedores de paz y defensores de derechos humanos (una disputa de familia). En *Colombia y su política exterior en el Siglo XXI*, editado por M. Ardila, D. Cardona y S. Ramírez, 215-69. Bogotá: Fescol y Fondo Editorial Cerec.

- PARDO, RODRIGO. 1987. La Política Exterior de la Administración Barco. *Análisis Político* (2): 64-70.
- PARDO, RODRIGO y Juan Gabriel Tokatlian. 1988. *Política exterior colombiana: ¿De la subordinación a la autonomía?* Bogotá: Ediciones Uniandes y Tercer Mundo Editores.
- PASTRANA, ANDRÉS. 2006. *La Palabra Bajo Fuego*. Buenos Aires: Seix Barral Argentina.
- PEÑA, EDULFO. 2006. \$ 8,5 billones más para gasto militar. *El Tiempo*, 23 de octubre. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2246391>
- . 2007. Ministra negra, guiño a Washington. *El Tiempo*, 11 de mayo. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2491761>
- PEÑALOZA, PEDRO Pablo. 2008. Chávez cierra embajada y moviliza 10 batallones Colombia se excusó con Ecuador por incursión militar. *El Tiempo*, 3 de marzo. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2848753>
- PICKERING, THOMAS R. 2009. Anatomy of Plan Colombia. *The American Interest* (Noviembre-Diciembre): 71-7. Disponible en: <http://www.the-american-interest.com/pdf/v5/n2/Pickering.pdf>
- PIZARRO LEONGÓMEZ, Eduardo. 1991. *Las FARC (1949-1966). De la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- RAMÍREZ, SOCORRO y Luis Alberto Restrepo. 1988. *Actores en Conflicto por la Paz. El Programa de Paz Durante el Gobierno de Belisario Betancur (1982-1986)*. Bogotá: Siglo Veintiuno Editores.
- RAMSBOTHAN, OLIVER y Tom Woodhouse. 1996. *Humanitarian Intervention in Contemporary Conflict: A Reconceptualization*. Cambridge: Polity Press.
- RANDALL, STEPHEN J. 1992. *Colombia and the United States: Hegemony and Interdependence*. Athens (Georgia): The University of Georgia Press.
- Redacción Justicia. 2004. James Lemoyne, el incómodo. *El Tiempo*, 28 de enero. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1535961>
- . 2008. Correos en computadores de 'Reyes' amenazan con agitar de nuevo el ambiente con Nicaragua. *El Tiempo*, 27 de agosto. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4470930>
- Redacción Justicia y Redacción Internacional. 2001. Qué hace el IRA en Colombia. *El Tiempo*, 15 de agosto. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-462860>
- Redacción Política. 2003. Gobierno y ONU siguen en desacuerdo. *El Tiempo*, 24 de septiembre. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1013843>
- . 2005. Naciones Unidas deja en manos de Colombia sus buenos oficios. *El Tiempo*, 25 de enero. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1622081>
- Reuters. 2000. El pedido de armas incluía misiles. *El Tiempo*, 8 de noviembre. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1249317>
- Revista Semana. 1996. La conexión alemana (760, 23 de diciembre). Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/conexion-alemana/41764-3.aspx>

- 1998a. Benjamin Gilman: “El despeje nos preocupa” (858, 9 de noviembre, 52-4). Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/benjamin-gilman/41206-3.aspx>
- 1998b. Fidel entra en escena (853, 5 de octubre, 52-3). Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/fidel-entra-escena/35349-3.aspx>
- 1998c. Relaciones peligrosas (858, 9 de noviembre). Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/relaciones-peligrosas/41205-3.aspx>
- 1999a. ¿Cuánto aporta Fidel? (872, 15 de febrero, 44). Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/cuanto-aporta-fidel/22901-3.aspx>
- 1999b. La lucha antinarcóticos no es negociable (872, 15 de febrero, 34-7). Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/lucha-antinarcoticos-no-negociable/22898-3.aspx>
- 1999c. ¿Haciéndose el gringo? (882, 26 de abril, 32-3). Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/haciendose-gringo/40175-3.aspx>
- 1999d. El ELN y los alemanes (893, 12 de julio, 30). Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/eln-alemanes/37906-3.aspx>
- 1999e. En alerta roja (897, 9 de noviembre, 30-2). Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/alerta-roja/39101-3.aspx>
- 2000a. El cheque del Tío Sam (924, 14 de febrero, 28-31). Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/cheque-del-tio-sam/12443-3.aspx>
- 2000b. El hombre del Plan Colombia (947, 24 de julio, 24-9). Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/hombre-del-plan-colombia/13436-3.aspx>
- 2000c. El espaldarazo (953, 4 de septiembre). Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/espaldarazo/14772-3.aspx>
- 2000d. “Queremos que el plan funcione” (954, 11 de septiembre). Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/queremos-plan-funcione/14816-3.aspx>
- 2000e. Llegaron los gringos (956, 25 de septiembre). Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/llegaron-gringos/14928-3.aspx>
- 2000f. El malestar europeo (958, 9 de octubre, 38-40). Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/malestar-europeo/14997-3.aspx>
- 2000g. La guerra diplomática (965, 27 de noviembre, 42-8). Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/guerra-diplomatica/15524-3.aspx>
- 2001a. El gran garrote (1001, 6 de agosto, 26-32). Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/gran-garrote/19885-3.aspx>
- 2001b. ¿Cómo sería una guerra total? (1012, 22 de octubre, 18). Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/como-seria-guerra-total/20715-3.aspx>
- 2001c. La tercería (1013, 29 de octubre, 18). Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/terceria/20793-3.aspx>
- 2002a. ¿Un nuevo Plan Colombia? (1036, 11 de marzo, 42). Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/nuevo-plan-colombia/434-3.aspx>
- 2002b. La oficina de las FARC en México no tiene sentido (1040, 8 de abril, 24). Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/oficina-farc-mexico-no-tiene-sentido/21890-3.aspx>
- 2002c. Sangrienta paradoja (1044, 6 de mayo, 38). Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/sangrienta-paradoja/20899-3.aspx>

- . 2002d. Una operación de película (1071, 10 de noviembre, 54). Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/operacion-pelicula/66405-3.aspx>
- . 2002e. Reloj de arena (1072, 16 de noviembre, 60). Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/reloj-arena/66566-3.aspx>
- . 2002f. A mí no me asusta nadie (1058, 11 de diciembre, 34). Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/no-asusta-nadie/64823-3.aspx>
- . 2003a. Washington, tenemos un problema (1085, 16 de febrero, 30). Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/washington-tenemos-problema/68231-3.aspx>
- . 2003b. Gringos al rescate (1087, 3 de marzo, 24). Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/gringos-rescate/68579-3.aspx>
- . 2003c. La ira presidencial (1115, 15 de septiembre, 34-6). Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/ira-presidencial/73121-3.aspx>
- . 2003d. ¿Giro radical? (1112, 11 de diciembre, 192-3). Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/giro-radical/72488-3.aspx>
- . 2003e. Las FARC van a pasar calmaditas el Chaparrón de Uribe (1112, 11 de diciembre, 192-3). Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/farc-van-pasar-calmaditas-chaparron-uribe-velez/72547-3.aspx>
- . 2004a. Aire fresco (1135, 2 de febrero, 36-7). Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/aire-fresco/76153-3.aspx>
- . 2004b. Boleta de Libertad (2 de mayo). Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/boleta-libertad/78450-3.aspx>
- . 2004c. Los paras perdieron su disfraz (1149, 9 de mayo, 34-8). Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/paras-perdieron-su-disfraz/78566-3.aspx>
- . 2004d. Faltan recursos para la verificación (1152, 30 de mayo, 237-8). Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/faltan-recursos-para-verificacion/79062-3.aspx>
- . 2004e. Las AUC no son un actor político (1171, 10 de octubre, 36-7). Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/auc-no-actor-politico/82303-3.aspx>
- . 2005a. Lío Granda (1184, 9 de enero, 32-5). Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/lio-granda/84090-3.aspx>
- . 2005b. Habla Granda (15 de enero). Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/habla-granda/84194-3.aspx>
- . 2005c. La batalla diplomática (1187, 30 de enero, 30-1). Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/batalla-diplomatica/84506-3.aspx>
- . 2005d. Prueba reina (1190, 20 de febrero, 21-6). Disponible en: <http://www.semana.com/portada/prueba-reina/84917-3.aspx>
- . 2005e. La hora de la diplomacia (1206, 12 de junio, 58-9). Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/hora-diplomacia/87807-3.aspx>
- . 2005f. De la mano de Bush (1212, 24 de julio, 48-9). Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/mano-bush/88761-3.aspx>
- . 2007. Plan Colombia II (1292, 3 de febrero, 44-5). Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/plan-colombia-ii/100785-3.aspx>
- . 2008. Los E-mails secretos (17 de mayo). Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/emails-secretos/11918-3.aspx>

- ROSENAU, JAMES N. 1964. Introduction. En *International Aspects of Civil Strife*, editado por J. Rosenau, 1-13. Princeton: Princeton University Press.
- RUIZ, BERT. 2001. *The Colombian Civil War*. Jefferson y Londres: McFarland & Company, Inc., Publishers.
- SAIDEMAN, STEPHEN M. 1997. Explaining the International Relations of Secessionist Conflict: Vulnerability Versus Ethnic Ties. *International Organization* 51 (4): 721-53.
- SANDOVAL GÓMEZ, Claudia. 2002. Mediación de la ONU, la primera misión. *El Tiempo*, 17 de junio. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1359878>
- SIERRA, LUZ María, Sergio Gómez Maseri y Yineth Bedoya Lima. 2004. El plan top secret de Uribe. *El Tiempo*, 25 de abril. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1538549>
- SILVA LUJÁN, Gabriel. 1985. *Política Exterior: ¿Continuidad o Ruptura?* Bogotá: Fondo Editorial Cerec-CEI.
- Sipri. 2008. *Sipri Yearbook 2008. Armaments, Disarmament and International Security (Summary)*. Estocolmo: Stockholm International Peace Research Institute.
- . 2010. *Sipri Yearbook 2010. Armaments, Disarmament and International Security (Summary)*. Estocolmo: Stockholm International Peace Research Institute.
- SKOCPOL, THEDA y Margaret Somers. 1980. The Uses of Comparative History and Macrosocial Inquiry. *Comparative Studies in Society and History* 22 (2): 174-97.
- SNYDER, JACK. 1990. Averting Anarchy in the New Europe. *International Security* 14 (4): 5-41.
- SOSSAI, MIRKO. 2005. The Internal Conflict in Colombia and the Fight against Terrorism. *Journal of International Criminal Justice* 3: 253-67.
- SOTO, MARTHA Elvira. 2008. Los núcleos de simpatizantes de las FARC en el exterior no son nada. *El Tiempo*, 9 de septiembre. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3085084>
- SOTO, MARTHA Elvira y Bibiana Mercado B. 2002. Campanazo a las ONG. *El Tiempo*, 22 de septiembre. Disponible: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1337446>
- STOKES, DOUG. 2005. *America's Other War. Terrorizing Colombia*. Londres: Zed Books.
- STRANGE, SUSAN. 1996. *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*. Nueva York: Cambridge University Press.
- TATE, WINIFRED. 2007. *Counting the Dead: The Culture and Politics of Human Rights Activism in Colombia*. Berkeley y Los Angeles: University of California Press.
- . 2009. U.S. Human Rights activism and Plan Colombia. *Colombia Internacional* 69: 50-69.
- The Washington Post. 1998. Colombian rebels seen winning war. U. S. study finds army inept, ill-equipped (abril 10) [Citado por Ruiz 2001, p. 21]. Disponible en: <http://colombiasupport.net/archive/199804/wp41098.html>
- TOKATLIAN, JUAN Gabriel. 2000. Colombia at War: The Search for a Peace Diplomacy. *International Journal of Politics, Culture and Society* 14 (2): 333-62.
- Unidad de Paz. 1999a. Belligerancia, el as oculto de las FARC. *El Tiempo*, 18 de mayo. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-869514>

- . 1999b. No definitivo de FARC a verificación. *El Tiempo*, 6 de agosto. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-913034>
- . 2000. Comenzó gestión de países amigos. *El Tiempo*, 10 de agosto. Disponible: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1219118>
- . 2002a. Todos deben responder: ONU. *El Tiempo*, 22 de mayo. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1322525>
- . 2002b. E. U. pasa de las palabras a los hechos. *El Tiempo*, 23 de junio. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1352333>
- . 2002c. ONU acepta gestión de buenos oficios. *El Tiempo*, 9 de agosto. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1339054>
- . 2002d. La ONU no tramita secuestros. *El Tiempo*, 2 de septiembre. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1375288>
- . 2002e. ONU descarta cascos azules a la colombiana. *El Tiempo*, 4 de octubre. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1311527>
- Unidad Investigativa. 2008. Cuatro españoles, un danés, dos italianos y un australiano, fichas de las FARC en el exterior. *El Tiempo*, 2 de agosto. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4424460>
- Usaid. 2010. U.S. Overseas Loans and Grants, Obligations and Loan Authorizations (Greenbook, edición del 2010). Disponible en: <http://gbk.eads.usaidallnet.gov/about/>
- VARGAS, VÍCTOR Manuel. 2002. Europea clasifica a FARC como terroristas. *El Tiempo*, 13 de junio. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1365929>
- VÁSQUEZ CARRIZOSA, Alfredo. 1988. La Política Exterior de la Administración Barco: 1986-1988. *Colombia Internacional* 3: 1-7.
- WALT, STEPHEN M. 1996. *Revolution and War*. Ithaca: Cornell University Press.
- WALTER, BARBARA F. 1997. The Critical Barrier to Civil War Settlement. *International Organization* 51 (3): 335-64.
- WENDT, ALEXANDER. 1987. The Agent-Structure Problem in International Relations Theory. *International Organization* 41 (3): 335-70.
- YIN, ROBERT K. 2003. *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks, Londres y Nueva Dehli: SAGE Publications.

