

Convergencias y contradicciones en las políticas internas y externas de Colombia: de Andrés Pastrana a Álvaro Uribe

Arlene B. Tickner

Trabajo preparado para ser presentado en el congreso de 2003
del Latin American Studies Association (LASA),
Dallas, Texas, 27-29 de marzo de 2003

Borrador. Por favor no citar sin la autorización de la autora.
Comentarios y críticas son bienvenidos

Introducción

El campo de la ciencia política, así como de las relaciones internacionales, han creado sus nichos respectivos dentro de las ciencias sociales por medio de la creación de fronteras o límites. La principal frontera que delinea ambos campos es la distinción entre lo que ocurre dentro del territorio nacional versus lo que sucede afuera en el sistema internacional (Walker 1993; Rosenau 1997). La definición de la ciencia política en términos del “adentro” y de las relaciones internacionales como el “afuera” determina en gran medida lo que constituyen los problemas y las preguntas relevantes según cada campo de estudio. A pesar de lo anterior, el análisis de casos específicos muchas veces obliga a mirar más allá de los límites establecidos por distintas disciplinas o a obrar en los intersticios entre ellas.

Lo que comúnmente se ha denominado la “crisis colombiana” reta de forma directa las nociones tradicionales de territorialidad disciplinaria en la medida en que la gran mayoría de los problemas internos del país -- violencia, conflicto armado, drogas ilícitas, ingobernabilidad, debilidad del estado, crimen transnacional organizado, estancamiento económico – evidencian altos niveles de interdependencia con factores de índole internacional. El carácter interméstico de esta crisis, si bien viene manifestándose desde los años ochenta, en particular por el tema del narcotráfico, se volvió más latente aún en la segunda mitad de los años noventa. A pesar de llevar a cabo una campaña de fumigación sin precedentes, la cual generó amplio descontento y violencia social, Colombia reemplazó a Bolivia y Perú como el principal productor de hoja de coca. Los grupos armados, en particular las FARC y las AUC, comenzaron a participar de manera más activa en diversos aspectos de la cadena de producción de las drogas ilícitas, con lo cual adquirieron niveles importantes de autonomía financiera. El conflicto armado se intensificó. El estado colombiano sufrió una crisis de legitimidad de proporciones desconocidas a raíz del descubrimiento de que la campaña electoral de Ernesto Samper (1994-1998) había contado con financiación del Cartel de Cali. Y Estados Unidos, por medio del ejercicio de la diplomacia coercitiva, expresado entre otros en la decertificación de Colombia en la lucha antidrogas en 1996 y 1997, participó de forma activa en el deterioro de la situación nacional.

En su búsqueda de una solución a la crisis colombiana, tanto la administración de Andrés Pastrana (1998-2002) como la de Álvaro Uribe (2002-2004) han propuesto estrategias que reconozcan de manera explícita la complementariedad entre la política doméstica y la internacional. En lo interno ambos gobiernos, por medio de sus políticas de paz y de guerra,

respectivamente, han buscado fortalecer el estado colombiano, mientras que en el plano externo sus acciones han estado encaminadas a asegurar el apoyo de la comunidad internacional, en particular Estados Unidos y los países vecinos, y su compromiso frente a los problemas que el país enfrenta en la actualidad.

En las páginas que siguen hago un intento preliminar por documentar las similitudes y diferencias entre las políticas empleadas por los dos gobiernos en función de estos objetivos duales, a saber, fortalecimiento estatal y apoyo internacional. Por su carácter coyuntural, el trabajo es primordialmente descriptivo, en particular en lo que se refiere a la administración Uribe. No obstante, el retrato que presento permite dilucidar algunos de los dilemas a los cuales ambas administraciones se han enfrentado a la hora de tratar de resolver la crisis por la que atraviesa Colombia. Luego de analizar algunos aspectos de la política doméstica durante los períodos presidenciales de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe, examino brevemente las relaciones de Colombia con los Estados Unidos así como con los países vecinos. En la sección de conclusiones, planteo algunos interrogantes irresueltos acerca del balance tentativo que arrojan las dos administraciones. Formulados aquí para determinar hasta qué punto los dos gobiernos han sido efectivos (o no) en su resolución.

La política doméstica colombiana: de la paz a la guerra

La elección de Álvaro Uribe el 26 de mayo de 2002 en la primera vuelta de la contienda presidencial fue señal de un profundo viraje en el clima nacional. Luego del período presidencial de Andrés Pastrana (1998-2002) en el cual la búsqueda de una solución negociada del conflicto armado absorbió gran parte de los esfuerzos del gobierno, la campaña electoral de 2002 giró en torno al tema de la guerra. A pesar de sus múltiples diferencias, tanto la política de paz del gobierno de Pastrana como la política de guerra del presidente Uribe han buscado corregir, por medio de dos estrategias aparentemente opuestas, la creciente incapacidad del estado colombiano para ejercer sus funciones.

Aunque la debilidad estatal es una constante de la historia política de Colombia¹, el proceso de deterioro del estado adquirió proporciones alarmantes durante la administración de Ernesto Samper (1994-1998) como resultado del narcoescándalo que rodeó la elección del primer mandatario así como por la diplomacia coercitiva ejercida por el gobierno estadounidense (Tickner 2000). Además de aumentar su pie de fuerza, de diversificar su presencia territorial y de adquirir un amplio grado de autonomía financiera, entre 1996 y 1998 las FARC tuvieron una secuencia de victorias militares que hacían pensar que el balance de poder con la fuerza pública se había inclinado a su favor (Rangel 2000; Echandía 2003). El saldo general arrojado por el gobierno Samper en términos de la intensificación del conflicto armado, el aumento de la violencia, la agudización de la crisis económica y la generalización de la ingobernabilidad generó un clima propicio para la paz. La expresión más contundente de ello fue el “mandato ciudadano por la paz”, el cual arrojó 10 millones de votos simbólicos a favor de las negociaciones con la guerrilla durante las elecciones de octubre 1997 para alcaldes y gobernadores².

¹ Al respecto, ver Oquist (1978), Sánchez (1983), Leal (1984), Pécaut (1987) y González (1989).

En consecuencia de lo anterior el 8 de junio de 1998 Andrés Pastrana hizo público su plan de paz, en el cual el candidato presidencial anunció su intención de negociar con las FARC, así como de construir un Plan Marshall para Colombia a fin de corregir los graves problemas sociales que enfrentaba el país. Al día siguiente, Víctor G. Ricardo, quien posteriormente ocupó el cargo de Alto Comisionado para la Paz, sostuvo una reunión con Manuel Marulanda, máximo jefe de las FARC, en la cual las partes manifestaron su voluntad de paz. La decisión de apostarle a la negociación pacífica con las FARC obedeció tanto a los reclamos de la sociedad colombiana como al reconocimiento implícito de que la fuerza pública colombiana no estaba en condiciones de librar una guerra exitosa contra la guerrilla (Isacson 2003: 4).

Desde su inicio formal el 7 de enero de 1999, el proceso de paz fue caracterizado por grandes altibajos³. Una de las decisiones del gobierno que más polémica causó fue la creación de una zona desmilitarizada en cinco municipios del país. Ésta no sólo ató las negociaciones en muchas ocasiones a discusiones mecánicas acerca de su manejo (Gómez Buendía 2002: 17), sino que también agravó las relaciones cívico-militares. Al poco tiempo de haber comenzado las conversaciones, en mayo de 1999, el ministro de defensa Rodrigo Lloreda renunció a su cargo, aduciendo discrepancias con el presidente en el manejo de la zona de despeje. Por su parte, las FARC no sólo intensificaron sus ataques a la población civil y a la infraestructura del país, sino que abusaron de la zona para albergar secuestrados, efectuar transacciones de armas, realizar ataques a las zonas aledañas y sostener contactos con otros grupos armados como el IRA y la ETA (*Semana* 2002a: 32-43).

Francisco Leal (2002: 66) sostiene que un factor central que impidió la reconciliación de la situación generalizada de guerra vivida en Colombia con el anhelo por la paz fue la ausencia de una estrategia explícita de seguridad que acompañara las negociaciones. Ante la inexistencia de políticas claras en este ámbito, la injerencia de los Estados Unidos en la definición y manejo de este problema se facilitó. Ésta se volvió explícita en septiembre de 1999 con la presentación del Plan Colombia en los Estados Unidos por parte del gobierno colombiano. En vez de seguir apelando a la paz como eje central del “Plan Marshall” de Pastrana, el “Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del estado” hizo hincapié en el tema de la droga y la incapacidad del estado de enfrentar por sí solo este flagelo (Presidencia de la República 1999: 9).

El resultado tangible de este cambio de enfoque fue la aprobación de un paquete de ayuda que otorgó a Colombia unos \$1.000 millones (además de US\$330 millones de asistencia ya aprobados) para el período 2000-2001. De esta cifra, aproximadamente 20% estaba destinado a asistencia económica y social para los temas de derechos humanos, reforma judicial, desplazados e iniciativas de paz, mientras que un 80% se dedicó a rubros militares. A

² De manera simultánea, entre distintos círculos públicos y privados empezó a madurar la idea de que la paz era un paso indispensable hacia el desarrollo del país y que hacer la paz podría resultar más rentable que librar la guerra. Ver Departamento Nacional de Planeación (1998).

³ Durante los más de 1,100 días que duraron las conversaciones con las FARC, éstas fueron congeladas por la guerrilla y el gobierno en seis ocasiones distintas por motivos relacionados con el paramilitarismo y las exigencias formuladas por las FARC para combatirlo, las acciones violentas cometidas por las FARC en pleno proceso de negociación, y el manejo de la zona de distensión.

su vez, el beneficiario principal de esta ayuda cambió: luego de que la Policía Nacional viniera recibiendo un 90% de toda la asistencia militar, el paquete 2000-2001 revirtió completamente esta tendencia al enfocarse en el entrenamiento de una serie de batallones antinarcóticos y el equipamiento del Ejército (Isacson 2000: 2).

El balance del “laboratorio de paz” de la administración Pastrana no podría ser más desalentador. En el plano económico (Banco de la República 2002), las exportaciones de 2001 se redujeron en un 6.3% respecto de las registradas en 2000; las tasas de inversión extranjera disminuyeron de manera constante entre 1998 y 2002 (exceptuando el año 2000), siendo hoy las más bajas del mundo; la deuda externa ascendió al 52% del PIB; y la calificación de riesgos del país bajó de estable a negativa. A pesar de que el gobierno, junto con las Fuerzas Armadas, tomaron medidas formales para mejorar el respecto por los derechos humanos, éstos siguieron violándose a niveles espeluznantes. En 2001, 3,700 civiles murieron a causa de acciones políticas y extrajudiciales cometidas por los paramilitares, la guerrilla y la fuerza pública; se realizaron 161 masacres durante los primeros diez meses del año, en los cuales 1,021 personas fueron asesinadas; se cometieron más de 25,000 homicidios; 3,041 civiles fueron secuestrados; y entre 275,000 y 347,000 personas fueron desplazadas a causa de la violencia (U.S. Department of State 2002a).

Si bien la ayuda militar de los Estados Unidos permitió el fortalecimiento de las fuerzas armadas colombianas, las FARC también reacomodaron su estrategia para compensar esta situación. Específicamente, empezaron a desviar sus operativos desde enfrentamientos directos con la fuerza pública hacia acciones militares orientadas a poner en evidencia la debilidad del estado colombiano, entre ellas la destrucción de puestos de policía, amenazas a alcaldes y consejales municipales⁴, ataques a la infraestructura energética, vial, acuaría y petrolera, y el afianzamiento de una mayor presencia en las ciudades (Echandía 2003). A pesar del compromiso de Pastrana de adoptar políticas sistemáticas de lucha contra los actores paramilitares, éstas nunca materializaron durante los cuatro años de su gobierno. De hecho, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) experimentaron un crecimiento sin precedentes durante este período -- sus filas aumentaron de 5,000 a 6,000 en 2000 hasta alrededor de 12,000 miembros en la actualidad -- al tiempo que vieron expandir su presencia territorial, su poderío económico y militar, y su aceptación política entre algunos sectores de la población nacional⁵.

Álvaro Uribe y la política de seguridad democrática

Desde sus inicios el cimiento de la presidencia de Álvaro Uribe ha sido la definición y ejecución de una política de seguridad, la cual incluye una guerra frontal en contra de los

⁴ Esta estrategia se ha intensificado durante la presidencia de Álvaro Uribe. Según la Federación Colombiana de Municipios, para el 5 de septiembre de 2002, de los 1,071 municipios que hay en el país, 546 alcaldes se encontraban amenazados por actores armados ilegales. Ver <http://www.rds.org.co/~wwwfcm/sintesiscrisis050902.doc>.

⁵ Carlos Castaño, haciendo eco de la afirmación del Comandante de las AUC, Salvatore Mancuso de que “en los territorios con presencia social y militar de las AUC, bien podría elegirse un 30% del Congreso de la República”, confirmó que efectivamente en las elecciones del 26 de mayo quedaron elegidos los candidatos “de preferencia” de los habitantes de dichas regiones, es decir, los candidatos respaldados por las AUC. Ver Castaño (2002).

actores armados que no estén dispuestos a negociar según los términos por el gobierno⁶. La “política de defensa y seguridad democrática” fue propuesta por Uribe durante la campaña electoral de 2002 como un plan integral de lucha contra los grupos alzados en armas, consolidación del control estatal sobre el territorio nacional, erradicación del narcotráfico y garantía de la seguridad de la población nacional⁷. Como en el caso de su antecesor, Andrés Pastrana, cuyo plan de paz reflejó los anhelos de la población colombiana de una solución negociada al conflicto armado, la propuesta de Uribe de aplicar políticas de mano dura en contra de la insurgencia tuvo una enorme resonancia dentro de un país para el cual la posibilidad de resolver la guerra por medios pacíficos ya se había agotado.

Hasta la fecha, las medidas implementadas por la administración Uribe en aplicación de la política de seguridad democrática han buscado mejorar la situación de orden público en Colombia. Éstas contemplan: (1) el cobro de un impuesto único del 1.2% al patrimonio de los colombianos más adinerados para financiar el incremento y la modernización de la fuerza pública; (2) la instauración de zonas de rehabilitación y consolidación bajo control militar; (3) la creación de redes de informantes; (4) el reclutamiento de efectivos campesinos; (5) la organización de caravanas colectivas por las principales carreteras del país; y (6) la presentación en marzo de 2003 de una ley antiterrorista al congreso. La mayoría de estas políticas han sido amparadas por el Estado de Comoción Interior, una medida de excepción declarada por Uribe el 12 de agosto de 2002, con vigencia de 90 días y prorrogable dos veces más⁸.

Con la creación, el 21 de septiembre de 2002, de zonas de rehabilitación y consolidación del orden público en 26 municipios de los departamentos del Sucre y Bolívar, y tres más en Arauca, el gobierno ha tratado de enfrentar uno de los problemas más apremiantes del estado colombiano en la actualidad: ¿cómo reestablecer la presencia y la institucionalidad estatal en zonas del país en donde los actores armados ejercen funciones paraestatales? Los mecanismos propuestos por el gobierno para la administración de estas zonas incluyen el nombramiento de comandantes militares para las dos zonas, la restricción de la movilización de los individuos, el control al ingreso de la prensa y de las personas extranjeras, la creación de juzgados penales militares y la realización de censos⁹.

En sus seis meses de funcionamiento, las zonas han arrojado resultados ambiguos, en particular en el departamento de Arauca, en donde los tres grupos armados principales, ELN,

⁶ Vale la pena aclarar que desde su mismo discurso inaugural, Uribe ha enfatizado la necesidad de buscar una solución negociada al conflicto armado, inclusive con la mediación de las Naciones Unidas. Sin embargo, el presidente colombiano ha exigido como *sine qua non* de un nuevo proceso con las FARC un cese de hostilidades, el cual ha sido rechazado repetidamente por este grupo. En cambio, en diciembre de 2002 las AUC anunciaron un cese unilateral de hostilidades como muestra de buena fe para entrar a dialogar con el gobierno. Éste nombró una comisión exploratoria que viene reuniéndose con dirigentes de la organización para discutir las condiciones de una posible negociación, la cual giraría en torno a la reincorporación de los paramilitares a la legalidad. Existen dos grandes obstáculos a este proceso, a saber, el problema de la impunidad (los paramilitares son responsables de alrededor del 70% de las violaciones a los derechos humanos cometidas en el país) y la falta de consenso dentro de las AUC acerca de las negociaciones (varias frentes mantienen su desacuerdo frente a éstas). Ver *El Espectador* (2003: 16A).

⁷ Para el texto completo de la política señalada, ver <http://www.actualidadcolombiana.org/archivo/otros/polimindf.doc>.

⁸ El 6 de febrero de 2003 éste fue prorrogado por segunda vez, aunque el Ministerio de Defensa espera presentar una propuesta de ley al congreso para que éste adopte como legislación permanente algunos de los decretos que se han emitido para el control del orden público.

⁹ La Corte Constitucional declaró inconstitucionales las últimas dos medidas.

FARC y AUC tienen una fuerte presencia. El gobierno ha afirmado, haciendo uso principalmente de las cifras de capturas de actores ilegales, números de informantes y reducción de voladuras al oleoducto Caño-Limón, que el experimento está dando los resultados deseados¹⁰. Sin embargo, otros apuntan al crecimiento de asesinatos selectivos, la impunidad con la cual los grupos paramilitares siguen actuando en la zona, la frecuencia de los atentados al espacio público y la visibilidad de las actividades del narcotráfico como señales de la ineficacia de la política (Sierra 2003a, 2003b). La relación de las zonas de rehabilitación con la defensa del petróleo también es polémica, en el sentido de que el oleoducto Caño-Limón pasa por casi todos aquellos municipios incluidos en las dos zonas, con lo cual no es claro si el criterio de selección para su incorporación haya obedecido a las necesidades de seguridad de los habitantes de estas áreas del país o a la protección del oleoducto. Tame, por ejemplo, uno de los municipios que no forma parte de la zona de rehabilitación de Arauca ni se cruza con el oleoducto, es virtualmente controlado por los paramilitares y evidencia altísimos índices de violencia.

La intervención militar a la Comuna 13 de Medellín el 15 de octubre de 2002 constituye otro ejemplo de las acciones emprendidas por el gobierno Uribe para reafirmar el control estatal en el territorio nacional. Desde mediados de los años noventa el sector occidental de la ciudad era el foco central de disputas territoriales entre milicias de la guerrilla y de los paramilitares, las cuales habían reemplazado al estado en el ejercicio de funciones básicas de control social, autoridad y seguridad (*Semana* 2002b: 22-28). La operación, llamada Orión, además de posibilitar la captura de números significativos de miembros de las milicias, permitió a la fuerza pública establecer su presencia en la zona, con lo cual se redujeron las tasas de homicidio. Sin embargo, en respuesta a la intervención militar en la Comuna 13, la disputa territorial entre grupos armados al parecer se trasladó a la zona nororiental de la ciudad, al tiempo que muchos de los homicidios simplemente se están cometiendo en sitios distintos. La presencia paramilitar tampoco parece variar como resultado de la depuración de la Comuna 13. Por el contrario, ésta ha aumentado (Organización de las Naciones Unidas: 2003).

Como evidencian estos ejemplos, uno de los obstáculos más grandes de la estrategia de seguridad de la administración Uribe es la reconciliación de la seguridad con la protección de los derechos y libertades fundamentales de la población. En una carta al presidente colombiano el 26 de agosto de 2002, Mary Robinson, la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de la ONU manifestó su preocupación acerca del crecimiento del paramilitarismo en Colombia, así como la posibilidad de que algunas de las medidas de excepción adoptadas por el gobierno podrían ser incompatibles con el derecho internacional de los derechos humanos y con el fortalecimiento de las instituciones civiles del estado¹¹. En su informe de noviembre de 2002 sobre Colombia¹², *Human Rights Watch* acusó al Fiscal General, Luis Camilo Osorio, de obstaculizar algunas investigaciones de miembros de la fuerza pública involucrados en abusos a los derechos humanos. Según la organización, esta laxitud podría generar la idea de que la violación de los derechos humanos constituye una forma aceptable de hacer la guerra en Colombia. Finalmente, el informe anual de la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para

¹⁰ http://www.mindefensa.gov.co/politica/minmlramirez200212020_balance_zonas_rehabilitacion_3_meses.html.

¹¹ Ver Letter from High Commissioner Mary Robinson to President Uribe, 26 de agosto de 2002, <http://www.hdr.org.co/documentoseinformes/documentos/excepcion/ex0201.pdf>.

¹² Ver <http://hrw.org/reports/2002/colombia/>.

los Derechos Humanos¹³ señala que el conflicto armado colombiano experimentó una mayor degradación en 2002, con lo cual los altos niveles de infracciones al derecho internacional humanitario permanecieron virtualmente intactos. El reporte indica que en Arauca y la Comuna 13 de Medellín el crecimiento de la presencia de grupos paramilitares ha sido posterior a los operativos de la fuerza pública, lo cual pone en cuestión los niveles de complicidad o de tolerancia que pueden existir entre los dos. Asimismo, identifica el riesgo de que algunas de las políticas de seguridad democrática, entre ellas la creación de las redes de informantes y de fuerzas campesinas, corren el riesgo de violar derechos básicos de la población civil y de involucrarla directamente en el conflicto.

El problema del fortalecimiento del estado¹⁴

Las anteriores reflexiones sugieren que, a pesar de sus divergencias, uno de los objetivos explícitos de los gobiernos Pastrana y Uribe ha sido el fortalecimiento del estado. En esta sección intento contrastar algunas reflexiones conceptuales acerca del estado con las acciones específicas emprendidas por ambas administraciones. Lo que arroja este ejercicio es básicamente que las estrategias de regeneración estatal tanto de Pastrana como de Uribe parten de una noción restringida e incompleta del estado, con lo cual éstas no permiten sino soluciones parciales a la crisis nacional.

Según Barry Buzan (1991: 65) el estado consiste en una base física (población y territorio); la expresión institucional de dicha base (maquinaria gubernamental, junto con las leyes y procedimientos que regulan su funcionamiento); y una “idea” de estado (una idea legitimadora del estado compartida por amplios sectores de la población nacional). Es precisamente la “idea” de estado la que fundamenta su autoridad para ejercerse como tal. Para Holsti (1996: 84-90), un factor adicional, la legitimidad (vertical y horizontal), debe ser tenido en cuenta a la hora de reflexionar acerca de la capacidad del estado de ejercer dicha autoridad. La legitimidad vertical se refiere a la autoridad de una idea particular de estado, de las instituciones del mismo, y de su capacidad para asegurar la lealtad de la población. Por su parte, la legitimidad horizontal mide hasta qué punto el pacto político y social que encarna el estado es incluyente o no. Ambos conceptos suponen un contrato social implícito entre estado y sociedad por medio del cual el primero adquiere el derecho de extraer recursos del segundo a cambio del suministro de bienes y servicios, y de espacios de participación en las decisiones públicas; la existencia de consensos acerca de las reglas de juego político; y el ejercicio efectivo de la soberanía (Holsti 1996: 98).

De lo anterior se deduce que un factor crítico que permite entender la debilidad estatal es el problema de la legitimidad. Los estados débiles se caracterizan por la ausencia de una identidad o proyecto nacional sólidos; bajos niveles de cohesión socio-política; poco consenso acerca de las reglas de juego político; limitadas capacidades institucionales para suministrar orden, seguridad y bienestar a la población; y altos niveles de personalización del estado (Buzan 1991; Job 1992; Holsti 1996). En otras palabras, en los estados débiles existen bajos niveles de legitimidad vertical y horizontal, en términos de la habilidad del estado de ejercer autoridad, así como de garantizar prácticas políticas incluyentes, con lo cual éste se vuelve un actor rebatido.

¹³ http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informe2002_esp.pdf

¹⁴ Muchas de las ideas planteadas aquí están desarrolladas en Tickner (2003).

Uno de los resultados principales de la falta de legitimidad estatal es lo que Job (1992: 17-18) denomina el “dilema de inseguridad”: dado que el estado es fuertemente controvertido la noción de “amenazas” en la sociedad se deriva principalmente de las amenazas que se presentan a la existencia misma del estado. El instinto de preservación del estado reduce su capacidad para suministrar seguridad y bienestar para la población, con lo cual la sociedad se vuelve más vulnerable y los niveles (de por sí) marginales de legitimidad del estado se reducen aún más. La falta de control estatal sobre el entorno doméstico también hace que los estados débiles sean más permeables a distintos actores internacionales, cuyas acciones pueden exacerbar los problemas locales (Ayoob 1991: 65).

Los presidentes Pastrana y Uribe han buscado resolver el problema de la debilidad estatal por medio del fortalecimiento del aparato coercitivo del estado. Bejarano y Segura (1996 12-18) afirman que un proceso similar de consolidación institucional tuvo lugar durante los gobiernos del Frente Nacional en Colombia, en los cuales la expansión de la capacidad coercitiva del estado se combinaba con la invocación permanente del Estado de Conmoción Interior como una forma adicional de afirmar el control estatal sobre la población y el territorio. Según Job (1992), el dilema de inseguridad de los estados débiles produce naturalmente este tipo de estrategia de autopreservación de parte del estamento estatal. No obstante, como sugiere Buzan (1991), el control sobre el territorio nacional y la población, y la expresión institucional del estado constituyen apenas dos de los factores constitutivos de éste. Sin un fortalecimiento simultáneo de una “idea” legitimadora del estado, el mejoramiento en la capacidad del estado de garantizar el orden público, por sí solo, jamás podrá resolver los problemas característicos de la debilidad estatal en Colombia.

La precariedad de la autoridad del estado colombiano, aunque se relaciona parcialmente con su falta de monopolio sobre el territorio y el uso de la fuerza, también es producto de los bajos niveles de legitimidad que lo caracterizan, derivados de su naturaleza disputada. Así, la corrección de las desigualdades sociales, económicas y políticas en el país, en combinación con la construcción de consensos amplios respecto de las reglas del juego político, también constituyen aspectos indispensables del proceso de reconstrucción del estado en Colombia.

La consolidación de este proyecto nacional comprensivo, sobre el cual se fundamenta la legitimidad del estado como fuente principal de autoridad, no se puede hacer sin la activa participación de la sociedad. En gran parte, como se señaló anteriormente, la elección de Andrés Pastrana fue el fruto de un creciente involucramiento de la sociedad colombiana en el debate público acerca del conflicto armado. El “mandato ciudadano por la paz” constituye un solo ejemplo de ello. A pesar de que la “sociedad civil” acompañara al proceso de paz desde sus inicios, éste no contó con una amplia representación de diversos actores societales (Isacson 2003: 15-16). Las audiencias públicas, que fueron convocadas para que la sociedad pudiera asentar sus posiciones acerca de los diferentes temas contemplados en las negociaciones, no tuvieron tampoco resonancia dentro del proceso. El efecto general fue el marginamiento de la sociedad de la política de paz de Pastrana.

La política de seguridad democrática del presidente Uribe, en contraste con la política de paz de Pastrana, contempla mecanismos explícitos para involucrar a la sociedad civil en las iniciativas estatales. Si bien esto es menester para la recuperación de la legitimidad del estado, la incorporación de la sociedad a través de políticas como las redes de informantes o las

fuerzas campesinas difícilmente podrá asentar las bases para la construcción colectiva de una “idea” de estado. Este tipo de mecanismos no sólo puede violentar el principio de la libertad, sino que tiende a polarizar aún más la sociedad colombiana, al fomentar en la población el imperativo de “delatar” a los “enemigos” de la patria y al estimatizar a todos aquellos miembros de la sociedad que no comparten el discurso de “guerra contra el terrorismo” que ha empleado el presidente Uribe para justificar las estrategias de su gobierno. Asimismo, no se conocen aún planes específicos de transición del control militar sobre las zonas del país que están militarizadas hacia otras formas de presencia civil del estado, a pesar de que éstas últimas constituirían la base de la legitimidad de la autoridad estatal.

Las relaciones externas con EU: de la narcotización a la terrorización

Si bien en el plano interno las administraciones Pastrana y Uribe manifiestan diferencias importantes en cuanto a los temas y estrategias priorizados por cada una, entre los dos gobiernos han existido amplios grados de continuismo en la relación de Colombia con los Estados Unidos. Gran parte de ello se atribuye, sin duda, a la permanencia en su cargo del embajador de Colombia en Washington, Luis Alberto Moreno, quien ha desempeñado una función crucial y protagónica en las relaciones bilaterales. Para muchos, la aprobación del paquete estadounidense correspondiente a Plan Colombia en 2000 no se hubiera logrado sin la sofisticada campaña de lobby montada por la embajada colombiana, la cual permitió convencer a los miembros del Congreso de la magnitud de la crisis en Colombia a finales de los años noventa¹⁵. Después de la ruptura del proceso con las FARC, Moreno también se ha convertido en uno de los voceros principales de la idea de que Colombia debería formar parte de la estrategia estadounidense de lucha global contra el terrorismo¹⁶.

Andrés Pastrana: de la pacificación a la narcotización

En su estrategia inicial frente a Washington, Andrés Pastrana estableció una clara distinción entre las prioridades domésticas de Colombia, las cuales giraban en torno a la búsqueda de una solución pacífica al conflicto armado, y los intereses de los Estados Unidos en el país, basados esencialmente en el problema del narcotráfico. En consecuencia, el presidente colombiano priorizó aquellos aspectos de la política exterior colombiana que se consideraban cruciales para resolver las urgentes necesidades del país. Durante dos reuniones sostenidas con Bill Clinton en la segunda mitad de 1998, Pastrana convenció al primer mandatario estadounidense a comprometerse explícitamente con el proceso de paz con las FARC. A comienzos de marzo de 1999, las FARC asesinaron a tres indigenistas estadounidenses, lo cual repercutió en un endurecimiento de la postura de Estados Unidos frente al proceso de paz. Éste, como se señaló anteriormente, también empezó a exhibir las primeras señales de desgaste durante el mismo periodo.

¹⁵ En entrevistas que realicé en Washington (en mayo de 2000), varios funcionarios de ambos partidos, tanto de la Cámara de Representantes como del Senado, describieron a Moreno como uno de los diplomáticos más hábiles que se habían visto en Washington en mucho tiempo.

¹⁶ Ver Moreno (2002: 23A).

A pesar de no compartir la política de paz de Pastrana, el gobierno de Estados Unidos le hizo saber al presidente colombiano que la administración Clinton estaría dispuesta a gestionar una solicitud de mayor financiación al Congreso estadounidense si Colombia diseñara una estrategia comprehensiva en torno a la lucha antinarcóticos (Leogrande y Sharpe 2000: 6). El resultado inmediato de esta propuesta fue una versión *made in USA* del Plan Colombia que poca relación guardaba con el Plan Marshall formulado inicialmente por el presidente colombiano. Así, luego de los esfuerzos iniciales del gobierno de Colombia por priorizar la paz en la relación bilateral con los Estados Unidos, el presidente terminó aceptando la “renarcotización” de la agenda a fin de asegurar el apoyo financiero, de índole militar principalmente, del país del norte.

Entre finales de 2000 y comienzos de 2001 hubo dos cambios importantes en la postura estadounidense frente a Colombia. Primero, se empezó a discutir abiertamente la viabilidad de seguir manteniendo la distinción formal entre la lucha antidrogas y la guerra contra la insurgencia en el país. En marzo de 2001 la Corporación RAND emitió un informe en el que sostenía que Washington debería reorientar su estrategia en el país para ayudar al gobierno colombiano a reestablecer el control estatal sobre los territorios controlados por actores para-estatales, en particular la guerrilla (Rabassa y Chalk 2001). El informe de la RAND también identificó las repercusiones negativas que la implementación del Plan Colombia y la agudización del conflicto armado estaban teniendo para la seguridad de los países vecinos. Esto dio lugar a un segundo cambio en la política de Estados Unidos, la cual empezó a concebirse como una estrategia regional andina a partir de mediados de 2001¹⁷.

Los ataques terroristas del 11 de septiembre tuvieron el efecto de suprimir temporalmente algunos temas de la agenda bilateral, como los derechos humanos, al tiempo que otros, como el problema del terrorismo, adquirieron una mayor visibilidad. Curiosamente, tan sólo cinco días antes de los ataques a las Torres Gemelas y el Pentágono, en su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el presidente Pastrana dejó entrever una modificación significativa en su postura frente a las FARC, al sugerir que era responsabilidad exclusiva de este grupo si la comunidad internacional lo definía como un actor terrorista narcotraficante o simplemente un actor político con voluntad de paz¹⁸. El 20 de febrero de 2002, día en que Pastrana tomó la decisión de finalizar el proceso con las FARC, el primer mandatario terminó afirmando que “...ya nadie puede dudar de que, entre política y terrorismo, las FARC optaron por el terrorismo”¹⁹.

La terrorización de la agenda bilateral

Uno de los objetivos principales de la política exterior colombiana desde la finalización del proceso de paz ha sido vincular al conflicto armado colombiano a la lucha global contra el terrorismo. La identificación de los tres principales grupos armados colombianos como

¹⁷ En este sentido es importante notar que ya para finales de 2000 el mismo embajador colombiano, Luis Alberto Moreno, empezó a hacer referencia a la necesidad de regionalizar la estrategia de Washington.

¹⁸ Pastrana afirmó que “las FARC son las únicas que tienen la capacidad de definir cómo y de qué forma quieren que la comunidad internacional los mire a ellos. Si quieren que los vean como terroristas, como narcotraficantes o como una organización guerrillera que quiere la solución política del conflicto armado”. Ver Presidencia de la República (2001: 43).

¹⁹ Alocución televisada del presidente Andrés Pastrana, Bogotá, 20 de febrero de 2002.

organizaciones terroristas con alcance global, así como la participación de las FARC y las AUC en diversas etapas del negocio de las drogas facilitó este proceso. Un efecto inmediato de esta estrategia fue el levantamiento de algunas de las restricciones asociadas con el uso de la ayuda militar estadounidense en Colombia. En su solicitud de financiación suplemental de US\$27 mil millones para la guerra contra el terrorismo y la defensa de la seguridad nacional, presentada el 21 de marzo de 2002, el presidente Bush pidió la autorización del legislativo para que las ayudas antinarcoóticos que Colombia ya había recibido pudieran utilizarse en la lucha contra el terrorismo. Con ello, la distinción, de por sí borrosa, que Estados Unidos trató de establecer durante años entre las drogas y la contrainsurgencia se eliminó del todo.

Un segundo efecto de la inserción del conflicto armado colombiano dentro de la lógica antiterrorista tiene que ver con la financiación directa de parte de Estados Unidos de actividades no relacionadas con la lucha contra las drogas en Colombia. En su solicitud presupuestal para el año 2003 (entregada al Congreso el 4 de febrero de 2002), la administración Bush también pidió, dentro de los más de US\$500 millones solicitados, unos US\$98 millones para financiar un programa de protección militar al oleoducto Caño Limón-Coveñas, en el cual la empresa estadounidense *Occidental Petroleum* tiene intereses directos²⁰.

Si Andrés Pastrana cambió el enfoque de la política exterior colombiana a fin de acomodar en ella el interés de Estados Unidos por el tema de las drogas y así asegurar la ayuda militar de ese país, desde el comienzo de su administración Álvaro Uribe ha asumido una postura activa y enérgica de subordinación ante Washington. Con ello, los márgenes de autonomía del gobierno colombiano para el manejo de la política doméstica y de la política exterior se han reducido aún más. Por ejemplo, la autorización del legislativo de los Estados Unidos para que Colombia utilizara los equipos militares otorgados por ese país para la lucha contra el terrorismo, trajo como condición un compromiso escrito de Uribe de crear políticas comprehensivas para combatir el narcotráfico; implementar reformas presupuestales y de personal dentro de las Fuerzas Armadas; y comprometer fuentes financieras nacionales adicionales para cumplir con sus compromisos antidrogas, antiterroristas, sociales y económicos (Gedda 2002). Muchas de las medidas discutidas anteriormente, implementadas por el gobierno como parte de la política de seguridad democrática, constituyeron de hecho parte del compromiso del presidente colombiano con Washington (Wilson 2003: A16).

La subordinación de Colombia se ha reflejado principalmente en la adopción de medidas aún más estrictas en la lucha contra las drogas así como una alineación irrestricta con las posturas de Estados Unidos a nivel global, en especial en lo que se refiere a la lucha contra el terrorismo. El manejo que tradicionalmente se le ha dado al problema de las drogas ilícitas en Colombia se deriva de la aproximación estadounidense a este problema; entre 1996 y 2002, sin embargo, los esfuerzos por erradicar la coca (y en menor medida la amapola) en el país experimentaron un aumento permanente. De hecho, para 1998, durante la administración de Ernesto Samper, el número de hectáreas de coca fumigadas incrementó en un 50% respecto del año anterior (U.S. Department of State 1999). En 2001 la Policía Nacional de Colombia fumigó casi dos veces más de cultivos que el año anterior (U.S. Department of State 2002b). En ambos casos, la fumigación arrojó resultados nulos o hasta inversos sobre el número total de hectáreas cultivadas. A pesar de lo anterior, para el año 2002 los gobiernos de Colombia y

²⁰ El 17 de enero de 2003 llegaron a Saravena, Arauca un grupo de 60 soldados estadounidenses para entrenar el batallón del ejército colombiano que cuidará el oleoducto.

los Estados Unidos reportaron una reducción en un 15% de las tierras utilizadas para cultivar coca en el país (U.S. Department of State 2003).

La fumigación aérea masiva, en particular en el sur de Colombia, ha generado problemas de salud pública, así como la destrucción de otros cultivos. Estudios realizados por la Defensoría del Pueblo en 2001 y 2002 indican que la fumigación aérea con glifosato ha afectado los cultivos legales en las zonas en las que ésta se realiza, mientras que ha causado problemas de salud asociados con la inhalación del pesticida y su contacto con la piel humana²¹. Un informe de un organismo no gubernamental con oficinas en Ecuador, Ecological Action, indica que unos 10,000 campesinos que habitan la zona fronteriza con Colombia también han sido afectados por las fumigaciones. En particular, se han reportado problemas de salud asociados con la intoxicación generada por el pesticida, y la destrucción de los cultivos de algunas comunidades (Erllich 2002). A pesar de ello, entre mediados y finales de 2002 el gobierno colombiano levantó toda restricción respecto de la fumigación, con lo cual la concentración del glifosato utilizada en dichos operativos fue aumentada en un 30% (Baena 2003). Lo anterior explica la reducción en las hectáreas cultivadas en el sur del país, en donde las actividades de fumigación están concentradas. No obstante, se ha afirmado que una porción de los cultivos en Colombia simplemente se ha trasladado a otras partes del país (Amazonas, Arauca, Guainia y Vichada), por las que no pasan los satélites de detección, o a lotes más pequeños que son difíciles de detectar (Wright 2003; *The Economist* 2003). En Perú y Bolivia, por su parte, el número de hectáreas de coca cultivadas también sufrió aumentos, al tiempo que las variantes de hoja de coca producidas en Colombia y Perú son más potentes (*The Economist* 2003).

Como se discutirá en la siguiente sección, la aceptación plena de los imperativos estadounidenses en materia de la lucha antidrogas ha sido uno de los factores que permite entender el progresivo enturbiamiento de las relaciones de Colombia con los países vecinos. Asimismo, la política de erradicación de cultivos por medio de la fumigación masiva, al no contar con una efectiva estrategia posterior de sustitución de cultivos, ha aumentado los niveles de descontento y de violencia en las zonas afectadas, con lo cual la base social de apoyo de actores armados puede verse beneficiado.

El apego del gobierno colombiano a las políticas de Estados Unidos evidencia la convicción de que la ayuda militar estadounidense constituye un elemento indispensable en su propia lucha contra el terrorismo, uno de los ejes principales de la estrategia de fortalecimiento del estado²². Así, además de la aplicación estricta de la “guerra contra las drogas”, la

²¹ Los gobiernos de Colombia y los Estados Unidos, respaldados por un reporte emitido por el Departamento de Estado el 4 de septiembre de 2002, aducen que el uso de Roundup Ultra, un tipo de glifosato, no genera efectos secundarios en los seres humanos ni en las otras plantas. Sin embargo, su utilización en el país no obedece al “uso correcto” establecido por la empresa que lo manufactura. Además de ser usado en concentraciones que superan las especificaciones técnicas, el pesticida es regado desde los aviones a una distancia mucho mayor que lo estipulado, a fin de evitar recibir disparos de los actores armados. Finalmente, al Roundup Ultra se le ha añadido en el caso colombiano una sustancia que hace que el pesticida pegue mejor a las hojas de coca, lo cual hace que también se adhiera más a otras plantas, así como a la piel humana. Entrevista escrita con Joel A. Tickner, investigador asociado, Center for Sustainable Production, University of Massachusetts-Lowell, agosto 1 de 2002. Ver <http://www.usfumigation.org> para los textos completos de los informes del Departamento del Estado y la Defensoría del Pueblo.

²² Esta apreciación no es del todo infundada cuando se considera que desde el año 2000 Estados Unidos ha dado una ayuda a Colombia que suma a más de US\$2,300 millones. La solicitud de US\$533 millones, correspondientes

administración Uribe se ha alineado con Washington en su “guerra contra el terrorismo” a nivel global. Sin duda, la decisión más polémica que ha tomado el presidente colombiano en esta materia fue la de sumarse a la coalición de países que respaldaron a Estados Unidos en la guerra en Irak²³. Según el presidente Uribe, “Colombia ha pedido al mundo apoyo para derrotar al terrorismo y no puede negarse a apoyar la derrota del terrorismo dondequiera que se exprese” (*Semana* 2003a: 38). No es gratuito que el 18 de marzo de 2003, el subsecretario asistente para el Hemisferio Occidental del Departamento del Estado se haya referido al primer mandatario colombiano como el “Tony Blair” de América Latina (Gómez 2003). El nivel de compromiso del gobierno de Álvaro Uribe con los Estados Unidos es tal que, como ilustra esta decisión, ha estado dispuesto a marginar a los países vecinos y europeos que se opongan a la guerra, así como a la misma Organización de las Naciones Unidas, en vez de arriesgar el aminoramiento de su relación privilegiada con Washington.

Las relaciones con los países vecinos: Colombia como “amenaza”

De la misma forma en que el Plan Colombia *made in USA* de Andrés Pastrana fue visto por Europa y los países latinoamericanos como una iniciativa antidrogas del país del norte en la cual éstos no tenían interés de participar, Álvaro Uribe, a pesar de manifestar su compromiso con una agenda de seguridad común en el hemisferio, no ha podido convencer a los países vecinos a comprometerse con la “guerra contra el terrorismo” que se vive en Colombia.

Durante los últimos años los cuatro vecinos terrestres del país (Venezuela, Perú, Ecuador y Brasil) han tomado medidas militares para proteger sus fronteras de los potenciales efectos del “derrame” de la crisis colombiana, producto no sólo de la agudización del conflicto armado sino de la implementación de estrategias antidrogas en el sur del país. A raíz de estas preocupaciones, el gobierno Bush lanzó una estrategia regional para el año 2002, denominada Iniciativa Regional Andina, por medio de la cual Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú y Panamá recibieron mayor asistencia estadounidense. A pesar de ello, la regionalización de la “guerra” contra las drogas ha tenido el efecto de suprimir otros temas importantes en las relaciones subregionales, como el comercio y los esquemas de integración regional, al tiempo que ha facilitado la securitización de las drogas y con ella, la obstaculización de esquemas distintos, basados en los graves problemas sociales, políticos y económicos que estos países comparten, para hacer frente a este tema.

Por las razones expuestas anteriormente, las relaciones de Colombia con sus vecinos están mediadas por las políticas de seguridad de los Estados Unidos en la región. Un rasgo característico de las dinámicas de seguridad “andinas” es lo que Buzan (1991: 198-208) denomina “*overlay*”. La definición estadounidense de las drogas ilícitas como una amenaza a la seguridad nacional, así como la creciente presencia militar de los Estados Unidos en la subregión²⁴, han posibilitado la imposición de un conjunto de iniciativas en la región andina

al año fiscal 2004, fue presentada al congreso en febrero de 2003. A su vez, en su solicitud de una adición presupuestal para la guerra en Irak, el presidente Bush ha incluido una partida de casi US\$100 millones para la lucha contra el terrorismo en Colombia, los cuales se sumarían a la ayuda ya autorizada para 2003. Ver <http://www.ciponline.org/colombia/>.

²³ Colombia es el único país de Suramérica que respaldó a Washington, y uno de solamente tres en América Latina (junto con Nicaragua y Guatemala) que forman parte de la coalición.

²⁴ En Colombia, la legislación existente impone un tope al número de militares (400) y contratistas civiles (400) que pueden estar en el país en apoyo del Plan Colombia. Aquellos militares o contratistas que no estén

que inhiben la expresión de intereses locales en materia de seguridad²⁵. Las repercusiones de *overlay* son múltiples: (1) además de agravar las tensiones locales, la imposición de los imperativos de Estados Unidos suprime la identificación de intereses regionales compartidos, con lo cual la acción colectiva se dificulta; (2) los altos niveles de interdependencia que subyacen el tema de la droga como un problema común al que se enfrentan los países vecinos ha dado lugar a la identificación creciente de Colombia como el epicentro de esta “amenaza”; (3) se fomenta la competencia basada en lógicas de “zero-sum”, en la medida en que los vecinos de Colombia perciben que las ganancias de este país en términos de la ayuda estadounidense constituyen una pérdida para ellos; y (4) se generan grandes costos en la medida en que las dinámicas locales de seguridad son subsumidas por una dinámica más amplia creada por la “guerra” estadounidense contra las drogas y el terrorismo.

La naturaleza combativa y polarizante del discurso antiterrorista de Álvaro Uribe es otro factor que permite entender los obstáculos que ha encontrado el gobierno colombiano a la hora de buscar aliados regionales para la “guerra” contra las drogas y la insurgencia²⁶. Desde que asumió la presidencia, Uribe ha abogado por la necesidad de crear iniciativas regionales de combate al terrorismo. En septiembre de 2002, el primer mandatario propuso reformar el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) para acomodar la lucha contra el terrorismo y las drogas (*El Tiempo* 2002:1-3). Con este mismo fin, Colombia ha buscado que los países vecinos clasifiquen formalmente a las FARC como un grupo terrorista. Luego del atentado contra el Club el Nogal en Bogotá, el 7 de febrero de 2003, el gobierno colombiano logró que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el Consejo Permanente de la OEA, así como los presidentes de Centroamérica, condenaran formalmente a las FARC por ser las responsables de este acto (*Semana* 2003b: 42-43). Asimismo, los gobiernos de Colombia, Ecuador, Panamá, Perú, Bolivia, Venezuela y Brasil firmaron un acuerdo el 12 de marzo de 2003 por medio del cual se comprometieron a hacer un esfuerzo conjunto para enfrentar el narcotráfico y el terrorismo.

A pesar de lo anterior, lo que no ha sido posible es que algunos de los países vecinos de Colombia, entre ellos Venezuela, Ecuador y Brasil, declaren explícitamente a las FARC como terroristas²⁷. Ello daría lugar a la aplicación de medidas contempladas por la Resolución 1373

participando en operativos antinarcóticos, como por ejemplo, los miembros de las fuerzas especiales que están entrenando al batallón colombiano que protegerá el oleoducto Caño-Limón, no se contemplan dentro de estos topes. Luego de que las FARC asesinaran a un contratista del Departamento de Defensa y secuestraran a dos más, el 13 de febrero de 2003, el gobierno estadounidense tomó la decisión de enviar un grupo adicional de efectivos a fin de colaborar en la misión de rescate. Ver Center for International Policy (2003). El gobierno estadounidense también adquirió el derecho a realizar vuelos de interdicción e inspección antinarcóticos desde la base aérea de Manta, Ecuador a partir de noviembre de 1999.

²⁵ El papel de Estados Unidos en la subregión constituye solo uno de los factores que inciden en las dinámicas de seguridad andinas. Para una discusión comprehensiva de los problemas transfronterizas que afectan a los países subregionales, ver Tickner y Mason (2003).

²⁶ Por ejemplo, al firmar el acuerdo interamericano sobre minas personales en marzo de 2003, el presidente afirmó que “el mundo no puede venir a Colombia a pedirnos consideraciones con el terrorismo. Toda discusión para excusar acciones drásticas contra el terrorismo es leguleyismo que favorece al terrorismo”. Ver <http://www.presidencia.gov.co/discursos/frandis.htm>.

²⁷ En el caso de las relaciones colombo-venezolanas este tema ha sido especialmente espinoso, dado que algunos funcionarios del gobierno colombiano han acusado al gobierno de Hugo Chávez a albergar a miembros de las FARC en territorio venezolano y de permitir su libre movimiento en la zona de la frontera. En la actualidad, la relación bilateral pasa por uno de sus peores momentos desde los años ochenta. Ver *Semana* (2003c: 30-33).

del Consejo de Seguridad de la ONU y la Convención Interamericana contra el Terrorismo, como la congelación de las finanzas de grupos terroristas y la persecución activa de sus miembros. Los tres países han aducido que la clasificación de las FARC como un grupo terrorista equivaldría a intrometerse en los asuntos internos de Colombia, y que su voluntad de ser mediadores viables en el caso de reanudarse las negociaciones con dicho grupo se vería obstaculizado por esta acción (Oppenheimer y Robles 2003).

La hipótesis que quisiera formular con respecto a las relaciones de Colombia con los países vecinos es la siguiente: el presidente Uribe, como su antecesor Andrés Pastrana, han participado activamente en la representación de Colombia a nivel internacional como un país que amenaza el resto del hemisferio. Esto es contraproducente, en la medida en que socava la noción de problemas y responsabilidades compartidos que tendría que fundamentar cualquier esquema de acción conjunta de seguridad a nivel regional. El Plan Colombia de Pastrana, como se señaló anteriormente, fomentó no sólo la imagen de Colombia como un país azotado por el flagelo de las drogas sino también como un país “problema” en el ámbito global, caracterizado por la debilidad estatal, la crisis económica, y la deslegitimación de las instituciones públicas, y desbordado por el conflicto armado. Países vecinos como Ecuador, Perú y Venezuela recurrieron, de formas distintas, a la imagen de Colombia como una “amenaza” como un instrumento de política doméstica e internacional, con el objetivo de contrastar sus condiciones internas respectivas con las de Colombia, y de asegurar mayores cantidades de ayuda (en el caso de Ecuador y Perú) de los Estados Unidos.

Tanto en sus relaciones con los Estados Unidos como con los países vecinos, el presidente Uribe ha hecho hincapie en la idea de que el problema de Colombia es una amenaza para el resto del hemisferio y que los países de la region deben entender que la guerrilla y el narcotráfico constituyen un enemigo común (Oppenheimer y Robles 2003). Esta identificación explícita de Colombia como el epicentro de los problemas regionales de seguridad ha obrado en contravía de la noción de que los países vecinos comparten una serie de problemas que necesariamente deben resolverse de manera conjunta. De esta forma, la regionalización de las estrategias de seguridad de los Estados Unidos se ha combinado con el discurso antiterrorista del gobierno colombiano para crear nuevas formas de anomía entre los países de la subregión.

Conclusiones

Lo que este breve ejercicio permite concluir es que al privilegiar el fortalecimiento del aparato coercitivo del estado en la política doméstica, así como las relaciones de Colombia con Estados Unidos en el plano externo, ni el gobierno de Andrés Pastrana ni el de Álvaro Uribe han enfrentado en toda su complejidad las múltiples paradojas de la realidad colombiana. Por ello, las “soluciones” que ambos gobiernos han ofrecido para hacer frente a la crisis son necesariamente incompletas. Algunos de los desafíos a los cuales los últimos dos gobiernos colombianos aún no han logrado dar respuesta incluyen: ¿cómo reconciliar las realidades de la guerra con la búsqueda de la paz y la recuperación de la democracia? ¿cómo fortalecer el estado y respetar o ampliar los derechos de la población? ¿cómo garantizar la seguridad del estado y la de los sectores más afectados por la guerra? ¿cómo combinar un acercamiento activo a los Estados Unidos con el estrechamiento de relaciones fructíferas con otros países? ¿cómo alinearse con Washington sin eliminar del todo los márgenes de maniobra del gobierno colombiano en los planos interno y externo? Sin duda, estos interrogantes deberán ocupar el

debate público acerca de un panorama político en Colombia que se debate entre una visión cerrada en lo interno y plegada en lo externo a los designios estadounidenses, y una política pluralista y participativa que busque fundamentar un proyecto nacional al tiempo que un ejercicio más autónomo y proactivo en la política exterior.

Bibliografía

Ayoob, Mohammed (1992). "The Security Predicament of the Third World State. Reflections on State Making in Comparative Perspective", en Brian L. Job, ed., *The Insecurity Dilemma. National Security of Third World States*, Boulder: Lynne Reinner Publishers, pp. 63-80.

Baena, Javier (2003). "Colombia Ombudsman Challenges Government Decision to up Concentration of Herbicides to Kill Drug Crops", *Associated Press*, 27 de febrero, <http://www.ap.org/>.

Banco de la República (2002). *Indicadores Económicos 2001*, Bogotá.

Bejarano, Ana María y Renata Segura (1996). "El fortalecimiento selectivo del Estado durante el Frente Nacional", *Controversia*, No. 169, CINEP, noviembre, pp. 9-34.

Buzan, Barry (1991). *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Boulder: Lynne Reinner Publishers.

Castaño, Carlos (2002). "Un arma cargada de futuro", <http://colombia-libre.org/colombialibre/editorial>.

Center for International Policy (2003), "The U.S. Military Presence in Colombia", 26 de febrero, <http://www.ciponline.org/colombia/>.

Defensoría del Pueblo (2001). "Informe Defensorial No. 1 de la Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente "Fumigaciones y Proyectos de Desarrollo Alternativo en el Putumayo", 9 de febrero.

Departamento Nacional de Planeación (1998). *La paz: el desafío para el desarrollo*, Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Echandía, Camilo (2003). "El conflicto interno: cambios recientes", *Cambio*, marzo, <http://www.cambio.com.co/html/portada/articulos/505/>.

Economist (2003). "The Balloon Goes Up", 6 de marzo, <http://www.economist.com>.

Erlich, Reese (2002). "Herbicides from Colombia Threaten Ecuadoreans," *Dallas Morning News*, 21 de junio, <http://www.dallasnews.com>.

El Espectador (2003). "Avances en exploración con AUC", 23 de marzo, p. 16A..

Gedda, George (2002). "Fewer Restrictions on Colombia's Aid", *Associated Press*, 24 de julio, <http://www.ap.org/>.

Gómez Buendía, Hernando (2002). "La ruptura", *Semana*, 25 de febrero-4 de marzo, p. 17.

Gómez, Sergio (2003). "Uribe, 'el Blair de América Latina'", *El Tiempo*, 19 de marzo, <http://www.eltiempo.com.co>.

Gonzalez Gonzalez, Fernán (1989). "Un Estado en construcción," *Análisis*, Documentos Ocasionales, No. 53, CINEP, mayo, pp. 5-12.

Holsti, Kalevi J. (1996). *The State, War, and the State of War*, Cambridge: Cambridge University Press.

Job, Brian L. (1992). "The Insecurity Dilemma: National, Regime and State Securities in the Third World", en Brian L. Job, ed., *The Insecurity Dilemma. National Security of Third World States*, Boulder: Lynne Reinner Publishers, pp. 11-35.

Isacson, Adam (2003). "Was Failure Avoidable? Learning from Colombia's 1998-2002 Peace Process", *North-South Center Working Paper Series*, No. 14, marzo.

Isacson, Adam (2000). "Getting in Deeper: The United States Growing Involvement in Colombia's Conflict", *International Policy Report*, Washington, D.C.: Center for International Policy, febrero.

Leal Buitrago, Francisco (2002). "La seguridad: difícil de abordar con democracia", *Análisis Político*, No. 46, mayo-agosto, pp. 58-77.

Leal Buitrago, Francisco (1984). *Estado y política en Colombia*, Bogotá: Siglo XXI Editores.
Leogrande, William M. y Kenneth E. Sharpe (2000). "Two Wars or One? Drugs, Guerrillas and Colombia's New *Violencia*", *World Policy Journal*, otoño, pp. 1-11 (reimpresión).

Linz, Juan J. (1978). *Crisis, Breakdown and Reequilibration*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Moreno, Luis Alberto (2002). "Aiding Colombia's War on Terrorism", *New York Times*, 3 de mayo, p. 23A.

Oppenheimer, Andrés y Frances Robles (2003). "Uribe wants Colombia's Neighbors to Help in War", *Miami Herald*, 23 de septiembre, <http://www.miamiherald.com>.

Oquist, Paul (1978). *Violencia, conflicto y política en Colombia*, Bogotá: Instituto de Estudios Colombianos.

Organización de las Naciones Unidas (2003). *Informe Anual del Alto Comisionado sobre la Situación de los Derechos Humanos y el DIH en Colombia*, Bogotá.

Pécaut, Daniel (1987). *Orden y violencia: Colombia 1930-1954*, Bogotá: Siglo XXI Editores, CEREC.

Presidencia de la República de Colombia (1999). “Plan Colombia. Plan for Peace, Prosperity and the Strengthening of the State,” octubre.

Presidencia de la República (2001). *El mes en la Casa de Nariño*, Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, noviembre.

Rabasa, Angel y Peter Chalk (2001). *Colombian Labyrinth. The Synergy of Drugs and Insurgency and its Implications for Regional Stability*, Santa Monica (CA): RAND.

Rangel Suárez, Alfredo (2000). “Parasites and Predators: Guerrillas and the Insurrection Economy of Colombia”, *Journal of International Affairs*, Vol. 53, No. 2, primavera, pp. 577-601.

Rosenau, James N. (1997). *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge: Cambridge University Press.

Semana (2002a). “Las 10 preguntas”, 25 de febrero-4 de marzo, pp. 32-43.

Semana (2002b). “Guerra en las comunas”, 21-28 de octubre, pp. 22-28.

Semana (2003a). “El alineado”, 24-31 de marzo, pp. 38-39.

Semana (2003b). “El mundo contra las FARC”, 17-24 de febrero, pp. 42-43.

Semana (2003c). “Palabras ardientes”, 3-10 de marzo, pp. 30-33.

Sierra, Álvaro (2003a). “Arauca: entre la guerra y la estigmatización”, *El Tiempo*, 9 de marzo, p. 1-6.

Sierra, Álvaro (2003b). “Balance contradictorio de las zonas de rehabilitación”, *El Tiempo*, 10 de marzo, <http://www.eltiempo.com.co>.

Tickner, Arlene B. (2003). “U.S. Foreign Policy in Colombia: Bizarre Side-Effects of the ‘War on Drugs’”, en Gustavo Gallón y Christopher Welna, eds., *Democracy, Human Rights, and Peace in Colombia*, Notre Dame: University of Notre Dame Press, Kellogg Series, en prensa.

Tickner, Arlene B. (2000). “Tensiones y consecuencias indeseables de la política exterior estadounidense en Colombia”, *Colombia Internacional*, Nos. 49/50, mayo-diciembre 2000, pp. 39-61.

Tickner, Arlene B. y Ann C. Mason (2003). “The Region Reconsidered: Mapping Transregional Security Structures in the Andes”, *Alternatives*, Vol. 28, No. 3, en prensa.

El Tiempo (2002). “Uribe pide cambio en la seguridad hemisférica”, 23 de septiembre, p. 1-3.

U.S. Department of State (1999). *International Narcotics Drug Control Strategy Report 1998*, marzo.

U.S. Department of State (2002a). *Human Rights Report 2001*, marzo.

U.S. Department of State (2002b). *International Narcotics Drug Control Strategy Report 2001*, marzo.

U.S. Department of State (2003). *International Narcotics Drug Control Strategy Report 2002*, marzo.

Walker, R.B.J. (1993). *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.

Wilson, Scott (2003). "U.S. Seeks to Avoid Deeper Role in Colombia", *Washington Post*, 9 de marzo, p. A16.

Wright, Jonathan (2003). "U.S. Coca Spraying Scored First Success in 2002", *Reuters*, 27 de febrero, <http://www.reuters.com>.