

UNIVERSIDAD EMPRESARIAL SIGLO21



UNIVERSIDAD
EMPRESARIAL
SIGLO 21

TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN

Desarrollo de las políticas militares de Estados Unidos hacia Colombia
entre 2000 y 2008

Marcela Mabel Cabello
Licenciatura en Relaciones Internacionales
2010

"I predict to you, when most of us are long gone, but some time in the next 10 to 20 years, the major security threat this country will face will come from the enemies of the nation state: the narco-traffickers and the terrorists and the organized criminals . . ."

Presidente Clinton
Discurso del Estado de la Unión
27 de enero del 2000

Resumen

Hacia finales del Siglo XX, Estados Unidos comienza a ampliar su visión internacional de la seguridad, incluyendo en su agenda a las llamadas *nuevas amenazas*, entre ellas, los fenómenos como el narcotráfico y el terrorismo. Esto llevó al gobierno de ese país a securitizar el conflicto colombiano por considerarlo, una amenaza a la Seguridad Nacional.

Este trabajo final de graduación tiene como objetivo analizar la evolución de las políticas militares llevadas a cabo por Estados Unidos en Colombia entre los años 2000 y 2008, como fruto de este proceso de securitización que produjo que ese país se convirtiese en uno de los principales receptores de asistencia norteamericana en el mundo. Se analizarán los cambios que se produjeron en dichas políticas durante el período, y se analizarán los resultados obtenidos por ellas.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	9
MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL.....	10
METODOLOGÍA DE TRABAJO	14
Parte I	
Capítulo 1	
1. Antecedentes	16
1.1 El Conflicto Colombiano: Guerrilla y Narcotráfico	16
1.1.1 Las Guerrillas Colombianas	16
1.1.2 El Narcotráfico como Catalizador del Conflicto Interno Colombiano	18
1.1.3 Paramilitares, Guerrillas y Proceso de Paz en Colombia	22
1.2 Políticas Estadounidenses en Colombia durante el siglo XX.....	24
Consideraciones Finales.....	30
Capítulo 2	
2. Securitización del Conflicto Colombiano	32
2.1 Colombia como un Estado Fallido	33
2.2 El narcoterrorismo colombiano	37
Consideraciones Finales.....	45
Parte II	
Capítulo 3	
3. FUENTES DE ASISTENCIA A COLOMBIA	47
3.1 El Departamento de Estado en el Conflicto Colombiano	47
3.2 La Creciente Influencia del Departamento de Defensa de los Estados Unidos.....	50
3.2.1 Sección 1004	52
3.2.2 La Sección 1033.....	55
Consideraciones Finales.....	57
Capítulo 4	
4. INICIATIVAS MILITARES ESTADOUNIDENSES EN COLOMBIA	59
4.1 El Plan Colombia y la Iniciativa Andina Antinarcóticos	59

4.1.1 Políticas Estadounidenses en Colombia luego del 11 de septiembre	62
4.1.2 Plan Colombia II	67
4.1.3 Financiación del Plan Colombia	70
4.2 Políticas Orientadas a la Eliminación de la Oferta de Drogas.....	74
4.2.1 Erradicación	75
4.2.2 Interdicción	81
4.3 Entrenamiento	91
Consideraciones Finales.....	95
Parte III	
CONCLUSIÓN	99
ANEXO.....	106
1. Mapa de Colombia.....	106
2. Oleoducto Caño Limón-Coveñas.....	107
BIBLIOGRAFÍA	108

INTRODUCCIÓN

Desde la década del '80 Estados Unidos ha ido desarrollando una estrategia antinarcóticos y antiguerrilla en Latinoamérica. Esta estrategia comenzó con la llamada "Guerra Contra las Drogas", impulsada por el ex presidente Richard Nixon. Hacia finales de la década de los ochenta esta lucha se materializa en la *Iniciativa Andina*, para complementarse luego con la *Ley de Preferencias Andinas y Erradicación de las Drogas*. Durante la década del noventa, los cultivos de marihuana, coca y amapola, que antes se veían casi igualmente repartidos entre Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia, se fueron centralizando cada vez más en este último país, lo que llevó al gobierno estadounidense a focalizar tanto su atención como sus políticas antinarcóticos allí.

Paralelamente, Estados Unidos mantuvo su guerra contra las guerrillas en Latinoamérica durante la Guerra Fría, lucha que luego continuó, en el nuevo siglo, bajo el nombre de *Guerra al Terrorismo*. Durante la Guerra Fría, el tema de seguridad más relevante en la agenda norteamericana estaba dado por la amenaza comunista; Estados Unidos buscó contenerla brindando su apoyo a los gobiernos militares formados durante esas décadas para disminuir la influencia soviética en su área de influencia natural. Al terminar la Guerra Fría, termina también el conflicto bipolar, pasando a calificarse a los grupos guerrilleros hacia el Siglo XXI, como narcoterroristas.

Luego de un período de disminución en la aplicación de políticas de naturaleza militar hacia América Latina y una reivindicación de la importancia de la asistencia económica y de planes sociales hacia la región y hacia Colombia, a finales de la década de los noventa, comienza una escalada en la cantidad de asistencia militar para la lucha contra el narcotráfico.

En este marco se firmó, en el año 2000, el Plan Colombia; plan que se desea tomar como eje para el análisis de la evolución, cambios y resultados en las políticas, de corte militar, antinarcóticos y antiguerrilla llevadas a cabo por el gobierno estadounidense. Este plan, a pesar de prever cierta ayuda para el desarrollo económico y social hacia este país, constituyó el puntapié para que

Colombia se convirtiese en el mayor receptor de ayuda estadounidense en el mundo, con un programa que destinaba 75% de sus fondos a asistencia militar.

Esta tendencia se mantiene durante toda la primera década del siglo XXI, efectivizando, mediante el aumento de la intervención del Departamento de Defensa de los Estados Unidos en la configuración de la política exterior hacia los países de América Latina (entre ellos Colombia), los numerosos planes destinados a la eliminación del narcoterrorismo, y los gastos militares significativamente mayores en comparación a los de las décadas anteriores y al resto de los países del mundo, un proceso de securitización que ha logrado posicionar a Colombia como una de las principales amenazas a la seguridad norteamericana.

Es por ello que el año 2000 se tomará como inicio del análisis de esta investigación, que pretende analizar de qué manera se desarrollaron las políticas de naturaleza militar en Colombia entre éste y el año 2008. Se tendrán en cuenta también, durante este período, los acontecimientos ocurridos el 11 de septiembre del 2001 y sus efectos sobre las medidas tomadas hacia Colombia.

El presente Trabajo Final de Graduación se propone, analizar los aspectos más relevantes de la evolución de las políticas militares en Colombia. Para ello, se desarrollarán, en el primer capítulo, los antecedentes del conflicto colombiano y de las políticas militares estadounidenses llevadas a cabo durante el siglo XX. En el segundo capítulo, se hará un breve análisis del proceso de securitización que permitió la aplicación de las políticas en estudio y que posicionó a Colombia como una amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos.

En el tercer capítulo, se indagará en el rol de las principales agencias intervinientes en la política exterior orientada hacia Colombia y hacia las principales amenazas provenientes de ese país.

En el cuarto capítulo, se analizarán las principales iniciativas llevadas a cabo por Estados Unidos en Colombia desde el año 2000, como son, el Plan Colombia y la Iniciativa Andina Antinarcóticos, y su evolución respecto a los programas de anti narcotráfico y anti guerrilla.

OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Objetivo General

Analizar la evolución y las características de las políticas estadounidenses de corte militar en Colombia entre los años 2000 y 2008.

Objetivos Específicos

- Analizar los efectos que tuvo el proceso de securitización del conflicto colombiano, de las drogas y el terrorismo en Estados Unidos y analizar los efectos de las medidas adoptadas a partir del éxito de dicho proceso.
- Identificar y analizar el marco legal, los planes e iniciativas impulsadas por Estados Unidos hacia Colombia entre el año 2000 y 2008.
- Determinar cuáles son las agencias norteamericanas intervinientes en la lucha contra el narcotráfico y el narcoterrorismo en Colombia y su funcionamiento en este territorio.
- Indagar la evolución del gasto estadounidense en Colombia durante el periodo estudiado y el destino de los fondos asignados a ese país.
- Evaluar los resultados de las políticas militares estadounidenses aplicadas en Colombia.

MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

Las políticas estadounidenses en materia de defensa orientadas hacia Latinoamérica no son nuevas. Este territorio ha presentado una importancia estratégica para el gobierno estadounidense desde hace ya más de un siglo. Aun así, los acontecimientos ocurridos en la última década a nivel internacional así como los intereses nacionales de Estados Unidos han hecho que este país preste especial atención a ciertos tópicos y ciertas regiones en particular y los posicione como prioritarios en su agenda de política exterior. La región Andina en general, y Colombia en particular, se han convertido en los territorios que han captado la mayor cantidad de atención y recursos por parte de Estados Unidos en el continente, destacándose por poseer, bajo la visión norteamericana, dos de las amenazas centrales en la agenda de seguridad de este país, terrorismo y narcotráfico.

Para explicar este fenómeno se utilizarán los conceptos de seguridad y securitización pertenecientes a la Escuela de Copenhague, siguiendo principalmente, los trabajos realizados por dos de sus autores más representativos, Barry Buzan y Ole Waever.

Por *seguridad* se entenderá el concepto acuñado por Buzan de *seguridad internacional*, el cual afirma que es la “*medida que lleva a las políticas más allá de las reglas del juego establecidas y enmarca a un asunto (o amenaza) como un tipo especial de política o por sobre las políticas*”.¹

Este concepto forma parte de la visión amplia de la seguridad, la cual se diferencia de la visión tradicionalista por ampliar el espectro de amenazas que configuran el concepto de seguridad. Buzan manifiesta que, al finalizar la Guerra Fría, durante la década del '90, se produce una ampliación de la visión de lo que constituye un asunto de seguridad. Este concepto se desliga de su tradicional relación exclusiva con el aparato militar, para tomar en cuenta también otros aspectos de la realidad que pueden estar sujetos a una incorporación en la agenda de seguridad y su relación con el objeto referencial.² Las llamadas *nuevas amenazas* incluyen fenómenos

¹ Buzan, Barry, Waever, Ole y de Wilde, Jaap; *Security: A New Framework for Analysis*; Lynne Rienner; Colorado, 1998; p. 23 (*Traducción de la Autora*)

² Buzan, Barry; Entrevista con Barry Buzan, Profesor de Relaciones Internacionales en la London School of Economics; *Foreign Affairs and International Trade Canada*; en:

transnacionales como el terrorismo; tráfico de drogas; crimen organizado; problemas relacionados al medio ambiente; la economía y movimientos sociales, entre otros.

Ejemplos de esta nueva concepción de la seguridad son los acuerdos firmados en el marco de la Organización de los Estados Americanos sobre el enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica³, mediante los cuales se acuerda un marco de comprensión común de los desafíos a la seguridad que enfrenta el continente.

El presente Trabajo Final de Graduación partirá de las premisas de los autores Silvia Mantilla-Valbuena, Gabriel Tokatlián, Cristina Cueva y Arlene Ticker⁴, entre otros, que asumen que se ha producido en Estados Unidos una securitización del conflicto colombiano (incluyendo aquí a las guerrillas y al fenómeno transnacional del narcotráfico).

La escuela de Copenhague argumenta que la *seguridad internacional* tiene una agenda particular y afirman que la respuesta a qué hace que algo sea un tema de seguridad internacional puede encontrarse en la tradicional concepción político-militar de la seguridad. Refiriéndose a esto, seguridad se refiere a supervivencia. Las amenazas pueden manifestarse de forma militar o no militar, pero para que pasen a formar parte de la agenda de seguridad de un Estado, éstas deben ser presentadas como amenazas existenciales hacia un objeto referencial (Estado, nación, sociedad, etc.), por un actor securitizante que llama a la utilización de medidas de emergencia que se eleven por encima de las reglas, este proceso de securitización es denominado también como *speech act*.

Algún tema queda *“securitizado cuando los líderes (ya sean políticos, sociales, o intelectuales) comienzan a hablar de ellos – para ganar el oído del*

<http://www.international.gc.ca/cip-pic/discussions/security-securite/video/buzan.aspx?lang=eng#numd>.

³ Declaración de Bridgetown sobre el *Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica* en el año 2002 y la *Conferencia Especial de Seguridad* en el año 2003. Disponibles en <http://www.glin.gov/view.action?glinID=83586> y <http://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>

⁴ Tickner, Arlene B.; *La Securitización de la Crisis Colombiana: Bases Conceptuales y Tendencias Generales*; Colombia Internacional; número 060; Universidad de los Andes; Bogotá; julio-diciembre 2004. Tokatlián, Juan Gabriel; “La Construcción de un ‘Estado fallidos’ en la política mundial: el Caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia”; Cueva Estrella, Cristina Verónica; *Securitización y Construcción de Percepciones*; Programa de Maestría en Relaciones Internacionales; FLACSO-Andes; Quito, 2006.

público y el Estado – en término de amenazas existenciales contra algún objeto referencial valorado".⁵

La securitización usualmente legitima el uso de la fuerza y lleva a las políticas normales al reino de "políticas del pánico" donde la "desviación de las reglas de las políticas normales justifican el secretismo, poderes ejecutivos adicionales, y actividades que, de otra forma, serían ilegales."⁶

Para el problema de investigación a analizar, se tomará el concepto de securitización institucionalizada, que se presenta en aquellos casos en donde la amenaza es persistente o recurrente y donde se han formado *burocracias, procedimientos y clases dirigentes militares para tratar con dichas amenazas*⁷

Buzan argumenta que la securitización es un proceso que se produce intersubjetivamente y es socialmente construida, es por ello que se deben tener en cuenta, no sólo la amenaza en sí, sino también el *actor securitizante* y las *condiciones facilitadoras*.

Con respecto al actor, el autor asegura que las posibilidades de éxito de la securitización variarán con la posición ocupada por el actor, es decir, el poder que este tenga de definir la seguridad. Por otro lado, Buzan resalta la importancia que tienen las condiciones facilitadoras en este proceso. Éstas pueden dividirse en dos categorías: la interna y la externa. La primera se refiere a la condición Lingüístico-gramatical, relacionada a los procedimientos convencionalmente aceptados para construir un argumento que incluya a la amenaza existencial, punto de no retorno y una posible solución.

La categoría externa se refiere al capital social de quien enuncia la amenaza, es decir, el actor securitizante debe encontrarse en una posición de autoridad; y a las características de las amenazas en sí, que por sí mismas no producen una securitización pero sí son condiciones facilitadoras.

La presente investigación tendrá en cuenta estos conceptos para el análisis de las políticas estadounidenses en Colombia respecto al narcotráfico y la guerrilla, que fueron producto de los procesos de securitización producidos

⁵ Buzan, Barry; Rethinking Security alter the Cold War; disponible en: <http://cac.sagepub.com/content/32/1/5.short?rss=1&ssource=mfc>, p12. (Traducción de la Autora)

⁶ Waever, 1995, citado en: *Ibidem*, p.13

⁷ Buzan, Barry, Waever, Ole y de Wilde, Jaap; Security: Op. Cit.; p. 27 (Traducción de la Autora)

durante la década de los noventa, y luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Para este análisis se entenderá por política exterior al “*consistente curso de acciones seguidas por una nación para tratar con otra nación o región, o asunto internacional*”⁸, que permitirá analizar estas políticas en un marco de continuidad temporal así como permitirá un análisis dentro del concepto de securitización institucionalizada. Se tendrá en cuenta también, para el análisis, el concepto de *desecuritización*. Por este concepto se entiende a “la devolución de los problemas públicos al ámbito regular de negociación dentro de la esfera política y la restricción del discurso de la seguridad y su lógica de emergencia y excepción.”⁹

Por último, se entenderán por políticas militares a todas aquellas acciones relacionadas, directa o indirectamente, al uso de la fuerza dentro del conflicto colombiano. Es decir, se considerarán políticas militares a los programas destinados a la erradicación de la oferta de drogas, a la lucha contra grupos guerrilleros y a la lucha antiterrorista. Este tipo de políticas, pueden definirse a su vez, por oposición a las políticas destinadas al desarrollo social y económico, a la promoción de los derechos humanos, la democracia y las instituciones, y a la procuración de la justicia. Podemos incluir dentro de las políticas militares a: ejercicios de interdicción, fumigaciones y erradicación manual de cultivos, capacitación militar y policial, cooperación con las fuerzas militares y policiales colombianas; transferencia de armas, y apoyo presupuestario que persigan objetivos afines.

Este proyecto analizará las políticas de dicha naturaleza, por ser éstas las predominantes dentro de la política exterior estadounidense hacia Colombia, y por ser ellas también las que delimitaron en su mayor parte la relación bilateral entre esos dos países durante todo el período de estudio.

⁸ Cameron (2002: 21) en Haugevik, Renate; U.S. Foreign Policy towards Colombia in the Post-Cold War era; University of Oslo; 2004; en: <http://www.duo.uio.no/publ/statsvitenskap/2004/21039/21039.pdf>; p. 30.

⁹ Buzan, Wæver y Wilde (1998: 5), en Tickner, Arlene B.; Los estados y la securitización: dinámicas de seguridad andina; Ponencia presentada al Primer Congreso de Ciencia Política; Universidad de los Andes; Bogotá; Septiembre 30-Octubre 4, 2008; p. 7.

METODOLOGÍA DE TRABAJO

El presente trabajo final de graduación, es una investigación de tipo exploratorio ya que, a pesar de haberse escrito numerosos trabajos sobre la securitización estadounidense del conflicto colombiano y así como sobre la política exterior estadounidense hacia ese país, no existen muchas investigaciones que analicen las políticas militares llevadas a cabo por el país del norte bajo el espectro de la teoría de la escuela de Copenhague.

Es importante recalcar que esta investigación no se propone analizar el proceso de securitización producido en relación al narcotráfico y la guerrilla colombiana, sino que éste se dará por sentado y se analizará el desarrollo de las políticas llevadas a cabo en Colombia fruto de este proceso.

Aun así, este trabajo dedicará un capítulo al análisis de ciertos aspectos relacionados a la securitización de Colombia, como son los conceptos utilizados para este fin, los discursos pertenecientes al *speech act* propio de la securitización, y los fenómenos que hicieron posible este proceso.

El análisis será principalmente de tipo cualitativo, destacándose la utilización de fuentes secundarias de información. Se centrará en el análisis de las políticas militares estadounidenses como fruto de un proceso de securitización previo, y como respuesta a las amenazas percibidas en un contexto de cambio e “inseguridad”.

También se realizará un análisis de tipo cuantitativo, especialmente en lo referente a los gastos producidos por Estados Unidos en relación a Colombia, otros recursos materiales asignados a este país, y los resultados obtenidos por las políticas militares aplicadas en relación al cultivo y producción de droga.

Las fuentes que se utilizarán son de tipo primarias y secundarias:

Fuentes primarias:

- Reportes del Congreso de Estados Unidos sobre las políticas aplicadas en Colombia
- Leyes relacionadas a la política exterior estadounidense y a la utilización de gastos del Estado para este fin.

- Discursos de presidentes, miembros del Congreso, ministros y jefes del Comando Sur de los Estados Unidos.
- Informes y estadísticas relacionadas a los gastos estadounidenses en territorio colombiano así como mapas ilustrativos de la presencia estadounidense en ese lugar.
- Presupuestos e informes oficiales del Departamento de Estado y Departamento de Defensa de los Estados Unidos.

Fuentes Secundarias:

- Análisis e investigaciones previas del caso colombiano y las políticas estadounidenses, principalmente provenientes de las organizaciones no gubernamentales WOLA (Washington Office on Latin America, www.wola.org), Just the Facts (www.jtf.org) y Center for International Policy (www.ciponline.org).
- Artículos de diarios como El Tiempo o New York Times entre otros.

PARTE I

CAPÍTULO 1

1. Antecedentes

1.1 El Conflicto Colombiano: Guerrilla y Narcotráfico

Las causas del conflicto interno colombiano pueden encontrarse dentro del mismo sistema político y partidario que ha tenido ese país desde ya hace más de un siglo.

Durante la primera mitad del siglo XX, la política colombiana se vio caracterizada, casi exclusivamente, por los conflictos existentes entre los dos principales partidos políticos, el partido Liberal y el Conservador. Durante el período que abarca desde 1946 hasta 1958, estos dos partidos se vieron enfrentados en armas en un conflicto que fue denominado como “La Violencia”. Al concluir éste, ambos partidos firman el acuerdo que conforma el “Frente Nacional”. Este acuerdo establecía que los partidos se alternarían en el poder cada cuatro años, obligando a cualquier movimiento político alternativo a ser absorbido por alguno de estos dos.

Esta alianza, que duró hasta 1970, propició prácticas corruptas y un cierto desligamiento entre los partidos y las necesidades del pueblo colombiano, especialmente aquellos habitantes de las áreas rurales del país, incentivando de este modo, en un contexto de Guerra Fría, a la formación de grupos rebeldes insurgentes. Durante la década de los sesenta, nacen tres grupos guerrilleros en el territorio colombiano.

1.1.1 Las Guerrillas Colombianas

Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), nacieron como un grupo de autodefensa liberal, conformado por campesinos para luchar contra el partido Conservador durante el período de “La Violencia”. Al terminar el conflicto armado, el grupo se había dividido entre liberales y liberales

comunistas. A estos grupos, Gustavo Pinilla les otorgó una amnistía general en 1953, provocando otra división, entre los que entregaron sus armas y aquellos que continuaron con la lucha armada. Este último grupo se conformó, principalmente por los “liberales comunes”, es decir, aquellos de tradición comunista.¹⁰

Los grupos guerrilleros se desplazaron por la zona sur del país, especialmente en las regiones de Marquetalia, Pato y Guayabero.

En el año 1964, el ejército colombiano realizó una campaña para recuperar los territorios ocupados por las guerrillas. De esta forma, se comenzó a desarrollar el plan LASO (Latin American Security Operation) u “Operación Soberanía”, un plan militar ideado por Estados Unidos para la contención de movimientos comunistas en el continente americano que formaba parte de la recientemente conformada Estrategia de Seguridad Nacional.¹¹

De esta forma, el 27 de mayo de 1964 quedó marcado como “la fecha inaugural y emblemática de las FARC”¹² en donde este grupo, adquirió un mayor nivel de organización, convirtiéndose en una guerrilla móvil y, por primera vez, proclamó el “Programa Agrario de las Guerrillas”, que se convertiría en el programa agrario oficial de este grupo. Adquiere su nombre en 1966 y agrega las siglas EP (Ejército del Pueblo) en 1982.

Ese mismo año surgió el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el primer grupo que reivindicó la lucha armada para la toma del poder. Este movimiento, que tuvo sus raíces en la revolución cubana, se volvió más popular al ingresar en sus filas Camilo Torres Restrepo, “un sacerdote que rompía con la tradición conservadora y reaccionaria de la iglesia”.¹³

¹⁰ Colombia.com; La Violencia que Generó más Violencia; Movimeitno Guerrillero FARC EP; en: <http://www.colombia.com/especiales/2002/farc/historia/>

¹¹ Íbidem.

¹² Meertens Ariel Sánchez, Sánchez, Gonzalo; Nacen las FARC, Mayo de 1964, El Huevo de la Serpiente; en: http://www.colombialink.com/01_INDEX/index_historia/07_otros_hechos_historicos/0290_nace_n_farc.html

¹³ Calvo Ospinoza, Hernando; Colombia, Laboratorio de Embrujos; Foca Ed., Madrid, 2008.p101.

La forma de lucha de este grupo se basaba, principalmente, en la destrucción de infraestructura (oleoductos, torres de electricidad, etc), y estaba principalmente conformado por trabajadores del petróleo, indígenas y afro-colombianos.¹⁴

En el año 1967 surgió el Ejército Popular de Liberación (EPL) con base en el norte del país, que se creó bajo la teoría de la “guerra popular prolongada” y con expectativas de crear “embriones de poder alternativos”¹⁵

La década de 1970 y 1980 significó hasta entonces, el momento auge de las FARC, superando en número al ejército oficial del Estado.

Durante esta última década, el gobierno firmó acuerdos de paz con varios grupos guerrilleros, que pasaron a convertirse en movimientos sociales o partidos políticos; estos grupos fueron: el Movimiento 19 de Abril (MI9), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Movimiento Quintín Lame.¹⁶

Es también por este tiempo, al finalizar el Frente Nacional, que comenzó a proliferar el narcotráfico en Colombia, de la mano del cartel de Medellín, liderado por Pablo Escobar.

1.1.2 El Narcotráfico como Catalizador del Conflicto Interno Colombiano

Este fenómeno tuvo sus comienzos durante la década de los setenta, en donde también comenzaron las relaciones entre esta práctica y las FARC. Aunque este movimiento no se haya involucrado de manera directa en la producción de coca y marihuana, admitió su cultivo en las zonas bajo su dominio y autorizó el cobro de un impuesto a éstos.

Luego de 1982, se firmaron acuerdos formales entre las guerrillas y los carteles para el cobro de dichos impuestos. La relaciones entre los narcotraficantes y las guerrillas se interrumpen hacia mediados de los años ochenta, situación que produjo la conformación de grupos paramilitares

¹⁴ Haugevik, Renate; U.S Foreign Policy Towards Colombia in the Post-Cold War Era; University of Oslo., 2004; p. 17.

¹⁵ Íbidem. P.102

¹⁶ Colombia Contemporánea; Colombia Link; disponible en: http://www.colombialink.com/01_INDEX/index_historia/10_colombia_contemporanea/0005_colombia_contemporanea.html

auspiciados por los narcotraficantes y produjo también una asunción de las FARC en los eslabones de la cadena productiva, “se pasó así del cobro del impuesto a cada kilo de pasta o base de coca comprado por cada narcotraficante grande o pequeño a los cultivadores, al gravamen de los mismos cultivadores, raspachines y recolectores. Adicionalmente, se inició el cobro de impuestos por uso de pistas aéreas para el transporte de precursores químicos y cocaína”¹⁷

Junto a la producción y al comercio de drogas, se hizo presente la violencia relacionada a esta práctica, y para mediados de los ochenta, existía una media de 10 asesinatos por día¹⁸. La opción muy frecuentemente fue *plata o plomo*.

Hacia 1985, cuando los responsables del narcotráfico se vieron amenazados por la extradición (fruto del tratado bilateral entre Colombia y Estados Unidos firmado en 1979¹⁹), un grupo de guerrillas irrumpieron en la Corte Suprema destruyendo archivos que podría servir de evidencia para realizar las extradiciones. Desde ese momento, los carteles comenzaron una campaña de asesinatos de jueces de menor nivel y oficiales de la policía que podrían actuar contra ellos. Las personalidades de mayor relevancia a la que estos grupos asesinaron durante la década de los ochenta fueron el Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla (1984), el coronel de la policía Jaime Ramírez (1985) y el candidato favorito a la presidencia Luis Carlos Galán (1989), quien se proponía declararle la guerra al narcotráfico.²⁰

En 1984 la policía colombiana, el ejército y la Drug Enforcement Administration (DEA) llevan a cabo la Redada de Tranquilandia, la mayor operación antidroga realizada hasta la fecha. En ella se quemaron más de treinta toneladas de cocaína, catorce laboratorios clandestinos y siete avionetas. A pesar del éxito de la operación, esto no afectó al mercado de las drogas, mostrando por primera vez la magnitud del mismo.

¹⁷ Rodríguez, Gina Paola; Elites, Conflicto y Narcotráfico en Colombia; disponible en: <http://www.docentes.unal.edu.co/gprodriguez/docs/ELITES%20CONFLICTO%20Y%20NARCOTRAFICO%20EN%20COLOMBIA.doc>; p.6.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ El Tratado de Extradición entre Colombia y Estados Unidos permitía a este último solicitar la extradición de los narcotraficantes para su juzgamiento en este último país. Texto completo del tratado disponible en: http://www.elabedul.net/Articulos/Reserva/ley_27_de_1980.php

²⁰ McLean, Phillip; Colombia: Failed, Failing, or just weak?; The Washington Quarterly, summer 2002; disponible en: <http://www.twq.com/02summer/mclean.pdf>. p. 5.

Personalidades del Cartel de Medellín (el grupo líder del narcotráfico en Latinoamérica), fueron Pablo Escobar, Rodríguez Gacha, y los hermanos Ochoa, que junto a Carlos Lehder (quien servía de nexo entre el cartel y el mercado estadounidense, servía de traductor e ideó las formas de distribución y la base aérea en las Bahamas). Estas personalidades evolucionaron de meros contrabandistas de cocaína proveniente del norte de Chile, a encargarse de todo el proceso de producción y distribución; desde la plantación hasta la venta en las calles norteamericanas y europeas. Para esto, se sirvieron de campesinos, guerrillas que protegieran las cosechas, laboratorios, pistas de aterrizaje, abogados y asesinos.

El cartel de Medellín se encargó de conseguir apoyo popular a través de la donación de dinero a los pobres, las iglesias y la creación de trabajos. Todo esto le sirvió para cuando, en 1982, Pablo Escobar se presentó para un cargo en el Congreso colombiano, y lo consiguió.

El pico de la guerra entre el cartel y el gobierno se desató al ser asesinado Lara Bonilla, ministro de Justicia, cuando el presidente Betancour declara el estado de alerta nacional y la orden de extradición de Carlos Lehder.

Con el fin de eliminar el tema de las extradiciones de los medios, el cartel de Medellín comienza una campaña de asesinatos, secuestros, amenazas y coches bomba sobre periodistas y periódicos.

Para finales de la década de los ochenta la violencia en Colombia estaba fuera de control, tres candidatos a la presidencia habían sido asesinados, también trescientos agentes de policía (cuyas cabezas tenían una recompensa de US\$4.000), y los coches bomba no eran una novedad.²¹

Al comenzar la década de los noventa, el presidente César Gaviria Trujillo propone acuerdos de condenas reducidas a los narcotraficantes si éstos desistían de sus prácticas. Los primeros en entregarse fueron los hermanos Ochoa, y luego les siguió el mismo Pablo Escobar.

Escobar negoció los términos de su rendición y el gobierno le dio beneficios debido al temor que inspiraba. Es por esto que se le permitió

²¹ History Chanel; Organized Crime, Tercer Episodio, La Mafia Colombiana; disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=OxaA7u7PdCQ>

diseñar, pagar y construir su propia prisión, en donde recibía visitas de amigos, mujeres, de la cual salía a voluntad y continuaba manejando sus negocios.

En el año 1993 el líder del cartel de Medellín escapó de su prisión privada escondiéndose en los barrios pobres, bajo el amparo de sus habitantes que todavía lo consideran un héroe.

Además del gobierno colombiano y el estadounidense, Pablo Escobar era perseguido por el grupo de “Los Pepes”, gente que había sido perseguida por Escobar y que comenzó a asesinar a todos sus allegados y destruir sus propiedades. Quienes formaban este grupo eran miembros del cartel de Cali, el cual vio a ésta como su oportunidad de hacerse con el comercio de drogas.

La existencia del cartel del Cali había sido conocida por el gobierno colombiano desde hacía más de una década pero no lo consideraba una gran amenaza. Los métodos de este grupo, a diferencia del cartel de Medellín, se caracterizaron más por los sobornos que por la violencia, no eran tan ostentosos, y cooperaban con el gobierno delatando a su rival mientras introducían su propia cocaína en los Estados Unidos.

En 1993, a raíz del rastreo de una llamada a su familia, en un operativo conjunto entre las fuerzas colombianas y estadounidenses, se terminó con la vida del líder del cartel de Medellín.²²

Para mitad de la década de los noventa, el cartel de Cali se encargaba del grueso del comercio de drogas en Colombia, y durante las elecciones presidenciales de 1994 se lo involucró al financiamiento, con 6,1 millones de dólares, de la campaña de Ernesto Samper. Luego de la descertificación estadounidense de Colombia, Samper endureció sus políticas contra el cartel de Cali y logró desmantelarlo por completo.

Contrario a lo que se puede pensar, esto no disminuyó la producción y el tráfico de drogas, sino que carteles de menor escala pasaron a ocupar el lugar que los carteles de Medellín y Cali habían dejado libres.

²² Ibídem.

1.1.3 Paramilitares, Guerrillas y Proceso de Paz en Colombia

Dentro del contexto del conflicto interno y el narcotráfico en Colombia, puede también identificarse otro actor de importancia: los grupos paramilitares.

Creados por el gobierno nacional colombiano como parte de la Doctrina de Seguridad Nacional, y bajo expresa recomendación estadounidense, se crearon a finales de la década de los sesenta, los grupos paramilitares o de autodefensa para la lucha anti terrorista o anti comunista. La creación de este tipo de grupos fue financiada por hacendados que veían amenazadas sus tierras y por los grupos de narcotraficantes. Los grupos paramilitares no han tenido un sólo modelo de acción, sino que éste ha estado determinado por el nivel de conflicto en la región, el nivel de organización del movimiento popular y la resistencia de la población frente a este tipo de proyectos y al accionar de la Fuerza Pública. Dependiendo de estos factores, pueden diferenciarse tres modelos de acción: "a) El involucramiento compulsivo de la población; b) La conformación de una estructura permanente y cerrada, en la cual el tamaño depende del área de acción; c) La contratación de personas provenientes de otros lugares para que ejecuten crímenes, sin que hagan parte de un grupo permanente."²³

Las principales fuentes de ingresos de estos grupos provenían de los secuestros, el robo a oleoductos, del apoyo (voluntario o forzado) de granjeros de ingreso medio, empresarios y principalmente el tráfico de drogas.²⁴ Se estima que hacia los primeros años de la década, controlaban alrededor del 40% del tráfico de drogas en Colombia.

En 1997 los diferentes grupos paramilitares se unificaron bajo el paraguas de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), bajo el mando de su creador Carlos Castaño (asesinado en el año 2004).

Durante el proceso de paz llevado a cabo durante 1999 hasta el 2002, entre el presidente Pastrana y las FARC, las autodefensas aumentaron la superficie de territorio ocupada y aumentaron, a su vez, la cantidad de

²³ Equipo Nizkor; Conflicto Armado y Paramilitarismo en Colombia; disponible en: <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/ya/confarm1.htm>

²⁴ McLean, Phillip; Op. Cit.. p. 9.

asesinatos por supuestas conexiones con la guerrilla²⁵. Con esto comenzó una escalada de violencia entre los dos grupos acelerando el aumento de víctimas civiles en el conflicto colombiano.

“Durante los años 90, las FARC realizaron una profunda y compleja transición estratégica. El resultado ha sido una organización insurgente de nueva planta con una amplia flexibilidad política, un sofisticado comportamiento bélico y una creciente autonomía logística. Estos rasgos han reforzado su capacidad de supervivencia y han ampliado sus posibilidades de desafiar al gobierno de Bogotá en términos estratégicos”.²⁶

Durante esta misma década, las asociaciones entre este grupo guerrillero y la industria del narcotráfico se hicieron más evidentes, y pasaron a constituir el mayor porcentaje dentro de los ingresos totales de la organización. Para 1998, su ingreso anual provenía en un 48% del narcotráfico, el 36% de la extorsión, el 8% de secuestros, 6% de robo de ganado y lo restante de robos y otras actividades ilegales.²⁷

Como resultado de haber llegado a un punto donde ningún actor podía imponerse ante el otro, el presidente Andrés Pastrana (1998-2002) comenzó un proceso de negociaciones con las FARC.

El presidente y el jefe de las FARC, Manuel “Tirofijo” Marulanda Vélez, decidieron establecer una zona desmilitarizada de 42.000 kilómetros (zona de despeje) en el departamento de Caquetá. Aunque, a pesar de que el ejército colombiano tuvo que retirarse del área y hasta anular las operaciones de inteligencia, el grupo guerrillero mantuvo unas 5.000 personas en el lugar e incluso fue acusado de realizar allí operaciones ilegales de secuestros, reclutamiento de niños en sus filas y comercialización aérea de cocaína.²⁸

²⁵ La expansión: el nacimiento de las Autodefensas Unidas de Colombia (1997-2002); VerdadAbierta.com Paramilitares y Conflicto Armado en Colombia; en: <http://www.verdadabierta.com/la-historia/periodo3>

²⁶ Ortíz, Román D.; Guerrilla y Narcotráfico en Colombia; Publicado en *Cuadernos de la Guardia Civil. Revista de Seguridad Pública*. Núm XXII, Año 2000. Disponible en: <http://www.ugr.es/~ceas/America%20Latina/Guerrilla%20y%20narcotrafico%20en%20Colombia.pdf>

²⁷ Steinitz, Mark S.; The Terrorism and Drug Connection in Latin America’s Andean Region, Policy Papers on The Americas; Center for Strategic and International Studies, Vol. 8, studio 5; 2002; en: http://www.revistainterforum.com/english/pdf_en/pp_steinitz.pdf

²⁸ Bagley, Bruce Michael; Narcotráfico, Violencia y Política Exterior de Estados Unidos Hacia Colombia en los Noventa; Revista Colombia Internacional; nº 49/50, Departamento de Ciencia Política – Facultad de Ciencias Sociales Universidad de los Andes. <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/369/1.php>. p. 6.

Este tipo de actividades, y la continuación de las masacres y los secuestros de alto rango llevados a cabo por el grupo guerrillero, llevaron a un congelamiento de las negociaciones, y para finales de 1999 éstas llegan a un punto de estancamiento. El proceso de diálogo continuó hasta el año 2002 en donde, tras no ponerse de acuerdo sobre el grado de desmilitarización de la zona de despeje y la falta de cumplimiento del alto al fuego, las negociaciones volvieron a paralizarse y para febrero de ese mismo año, tras el secuestro del senador Jorge Gechem, Pastrana dio por finalizado el proceso de paz.

1.2 Políticas Estadounidenses en Colombia durante el siglo XX

La política exterior estadounidense hacia Latinoamérica se ha caracterizado siempre por considerar a esta región como parte de su área natural de influencia y, por lo tanto se ha caracterizado por sus políticas intervencionistas hacia los países que la conforman; convirtiendo a aquel país en un protagonista fundamental en la configuración de la realidad latinoamericana a través de los años.

La piedra angular del pensamiento estadounidense fue esbozada por primera vez por el entonces presidente de Estados Unidos James Monroe, al plantear la doctrina que lleva su nombre y que afirma: “América para los americanos”. Esta doctrina delimitaba al continente como un área de interés estadounidense, y planteaba una posición internacional definida con respecto a las intervenciones europeas en la región.

De esta forma, América Latina se ha mantenido durante dos siglos, de forma intermitente, dentro de las áreas de interés en la agenda norteamericana. Según la definición de Roberto Russell y Fabián Calle²⁹ este territorio puede denominarse como una “periferia turbulenta” a la que asignan diferentes grados de relevancia para la visión de seguridad estadounidense.

Se habla de una “periferia” ya que “el proceso que motiva la intervención de la metrópoli (...) no se restringe a los bordes externos de un imperio formal

²⁹ Calle, Fabián y Russell, Roberto; La “Periferia Turbulenta” como factor de la expansión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina; Hirst, Monica comp., Crisis del Estado e Intervención Internacional, Edhasa, Buenos Aires, 2009.p.30.

o de un área de influencia de un gran poder, sino a la totalidad o una parte del territorio de la periferia". "Las turbulencias periféricas pueden hacer extender el alcance geográfico de las fronteras de seguridad del centro".³⁰

Durante el período de Guerra Fría, Estados Unidos mantuvo a América Latina dentro de sus prioridades respecto a su principal amenaza, o turbulencia, la expansión del comunismo. El principal temor que tenía era que la influencia de este tipo de creencias llevara a alguno de los países dentro de su esfera de influencia se pasara hacia el otro bando.

Se destacaron entre sus políticas, para la contención de esa amenaza, la Alianza para el Desarrollo, la suspensión de Cuba en el marco de la OEA y, principalmente, el apoyo a gobiernos dictatoriales enemigos de los movimientos socialistas que se estaban gestando en el continente.

Durante la década de los noventa, al finalizar la Guerra Fría, Estados Unidos dejó de lado a América Latina dentro de su agenda prioritaria de seguridad, haciendo lugar a un enfoque de alcance hemisférico y en donde se destacaba una visión pacífica de las relaciones interamericanas, que dejaron fuera al subcontinente de los principales delineamientos estatales estadounidenses en materia de defensa.

Aún así, las amenazas provenientes de América Latina que siempre se han encontrado bajo la mira norteamericana como potenciales peligros a su soberanía han sido el crimen organizado y el narcotráfico.

El narcotráfico no es un fenómeno nuevo en el mundo; éste se viene desarrollando desde hace ya varias décadas y ha encontrado desde sus principios en Estados Unidos, un gran consumidor de sus productos.

Por otro lado, los movimientos guerrilleros comenzaron en América Latina hace ya más de medio siglo, y cobraron suma importancia durante la Guerra Fría.

La eliminación de estos movimientos en el continente fue una de las políticas de Estado con más relevancia durante los años que duró la Guerra Fría ya que América Latina se encontraba dentro de la esfera de influencia

³⁰ Íbidem. P. 35.

estadounidense. Aún así, los dos fenómenos no se vieron relacionados hasta principios del siglo XXI, cuando este país les asigna el título de *narcoguerrillas* o *narcoterrorismo*.

Durante los años '60, la política exterior estadounidense hacia la región se vio caracterizada por la ayuda para el desarrollo, y en donde la preocupación por la amenaza comunista era la protagonista.

La política estadounidense contra el narcotráfico comenzó a adquirir fuerza a partir de la década del '70, en la que se llega a un consumo de estupefacientes diez veces mayor respecto a la década anterior³¹. La expansión de este fenómeno, llevó al gobierno de ese país, a cargo del presidente Richard Nixon, a comenzar una “guerra contra las drogas”. Este representó el comienzo de una política de Estado que continuaría a lo largo de las décadas siguientes.

Durante esta década se destacaron varias acciones que configurarían la estrategia a llevar a cabo, para la erradicación del narcotráfico, desde ese momento. Principalmente, se configuró la estrategia de erradicación de la oferta como método para la lucha contra las drogas, lo que determinó el comienzo de sus relaciones de cooperación en la materia con los países productores, especialmente los países de la Región Andina. De esta forma comenzó una campaña internacional a fin de convencer a los gobiernos del mundo de apoyar su estrategia y, para 1972 ya había firmado acuerdos bilaterales con 50 países, entre ellos, Colombia.³²

La relación de cooperación con Colombia, ya desde la década de los setenta, se caracterizó por la capacitación estadounidense por parte de la DEA (Drug Enforcement Administration³³) de agentes policiales colombianos en estrategias de interdicción, y operaciones antinarcóticos y la donación de vehículos y equipos. A su vez, los dos países, con el propósito de profundizar aun más la cooperación y aumentar el control sobre el narcotráfico, firmaron, en 1979, el Tratado de Extradición y llevaron a cabo su primera actividad de erradicación de cultivos conjunta, llamada Operación Fulminante.³⁴

³¹ Camacho Guizado, Álvaro; *Narcotráfico: Europa, EEUU, América Latina*, OBREAL, Publicacions i Edicions de la Universidad de Barcelona, Barcelona, 2007; p. 188

³² *Íbidem*. p. 189

³³ Administración Antinarcóticos de Estados Unidos.

³⁴ *Íbidem*; pp. 189-190.

La década de los ochenta significó un retroceso para las políticas estadounidenses en materia de drogas. En esta década el consumo aumentó hasta llegar a un pico en Estados Unidos, y las plantaciones de marihuana, coca y amapola se multiplicaron alrededor del mundo.

A su vez, se consolidó el rol y la influencia de los carteles en Colombia y los grupos guerrilleros armados comenzaron a participar del negocio de las drogas.

Siguiendo con la línea propuesta en la década anterior, el gobierno de Estados Unidos desembolsó una suma de dinero superior a las anteriores en Colombia. 16 millones de dólares se destinaron a este país³⁵ con el fin de que adquiriera los equipos necesarios para la realización de una interdicción efectiva en su territorio.

En 1980, los gobiernos de ambos países firmaron el Tratado de Asistencia Legal Mutua y el Acuerdo de la Campaña para la Prohibición de los Narcóticos, que creó una unidad de políticas antinarcóticos que suplantaría a los militares en esas funciones.³⁶

Fue con el presidente George H. W. Bush que se produjo el primer gran aumento en la cantidad de asistencia militar al extranjero en materia de drogas. El presidente, junto a William Bennett, el primer Zar Antidrogas llevaron a cabo la Estrategia Andina cuya protagonista fue la Iniciativa Andina, principalmente concentrada en atacar la producción de cocaína en países como Perú, Colombia y Bolivia.

La Iniciativa Andina, aprobada por el Congreso de Estados Unidos en 1989, consistía en un paquete de ayuda de cinco años que preveía adjudicar la mayor parte de dicho paquete a la ayuda militar y policial durante los años 1990 y 1991, para luego reducirlo a la mitad durante los años 1992 y 1994 conforme dieran fruto las campañas de eliminación de plantaciones de cocaína y los planes de desarrollo alternativo. Sin embargo, la Iniciativa tuvo resultados poco favorables y para 1993 el nuevo presidente, Bill Clinton, permitió una disminución moderada de la ayuda tanto económica como militar.

³⁵ Íbidem; p. 193.

³⁶ Íbidem, p: 193

En Colombia, la ayuda militar recibida a través de la Iniciativa Andina pasó, en 1990 de 18 millones de dólares a 93, otorgándole el primer puesto en la lista mundial de países receptores de asistencia en seguridad.³⁷

A pesar de los continuos ataques a los narcotraficantes, las guerrillas y el comercio ilegal de estupefacientes, entre 1989 y 1998 “la producción de hoja de coca creció un 140%, de 33.900 a 81.400 toneladas métricas”.³⁸

Para la década de los noventa, no sólo había aumentado la producción de coca sino que Colombia concentraba el mayor tonelaje de producción de América Latina y se había producido un auge en el cultivo de amapola.³⁹

A causa de la constante demanda en los países desarrollados y el éxito de las políticas de erradicación y cultivos alternativos llevadas a cabo por los gobiernos de Perú y Bolivia, los traficantes colombianos ampliaron su área de siembra de coca, posicionándose por encima de la producción de los dos primeros países.

Los años noventa se caracterizaron por las actividades de interdicción llevadas a cabo por Estados Unidos para el control del narcotráfico, logrando que disminuyera el tráfico llevado a cabo a través de la ruta del Caribe. A pesar de esos esfuerzos, los carteles colombianos, como el de Medellín y Cali, fueron adaptando sus estrategias y sus rutas y lograron llevar su mercancía a Estados Unidos a través de Centroamérica y México⁴⁰, abriendo así la posibilidad a un nuevo mercado y nuevas oportunidades de producción.

A raíz de la directiva presidencial número 14 firmada por el presidente Clinton en 1993⁴¹, se formalizó en cambio en la asignación de recursos para la erradicación del tráfico de estupefacientes, dictaminando que: a pesar de constituir la interdicción el objetivo de las operaciones militares estadounidenses en América Latina, se llevaría a cabo una estrategia de “zona de origen”, la cual se centraba en redireccionar el enfoque desde la interdicción

³⁷ Isacson, Adam; Las Fuerzas Armadas de Estados Unidos en la “guerra contra las drogas”; en Youngers, Coletta A. y Rosin, Eileen editoras; Drogas y Democracia en América Latina: El Impacto de la Política de Estados Unidos; WOLA; Buenos Aires, 2005. p. 39-40.

³⁸ Bagley, Bruce Michael; Op. Cit. p.1

³⁹ Silva Ruiz, Ruben Darío; Narcotráfico en los Estados Unidos, Dimensión Económica y Política Nacional e Internacional; Colegio Interamericano de Defensa, Departamento de Estudios, Washington D.C, mayo 1995; en <http://library.jid.org/en/mono34/silva.pdf>; p: 37

⁴⁰ Ibidem, Narcotráfico, Violencia y Política..., p. 3

⁴¹ House Report on Presidential Decision Directive Lumber 14; disponible en: http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd14_house.htm.

en ruta a la interdicción en el país de origen. Este cambio les asignó mayor importancia a los países productores como Colombia por encima de aquellos que servían sólo de ruta de tráfico.

En el año 1994, bajo el debilitado gobierno de Ernesto Samper, se amplió el área bajo fumigación que llegó a 5.600 hectáreas en 1996.⁴²

Hacia la mitad de la década de los noventa, gracias a las acciones de cooperación entre las agencias estadounidenses y la policía colombiana, los carteles más importantes de Colombia, el cartel de Cali y Medellín, habían sido desmantelados, representando un amplio avance en la Guerra Contra las Drogas. A raíz de este desmantelamiento, surgen nuevos carteles *boutique*, que al ser de menor tamaño que los carteles tradicionales y por lo tanto poseer menos influencia y capacidades materiales, representaban una amenaza menor a la seguridad colombiana y estadounidense.

Una política estadounidense en materia de drogas que adquirió especial importancia durante la década de los noventa, es la del proceso de *certificación*, establecido en 1986. Este proceso es una evaluación anual que realiza el Presidente de los Estados Unidos al Congreso sobre las medidas adoptadas por los países productores o de tránsito de drogas para cooperar con los Estados Unidos en sus esfuerzos de erradicación de este fenómeno o aquellas adoptadas con el fin de alcanzar los objetivos planteados en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas y Sustancias Psicotrópicas de 1988.

Dentro de la *Foreign Assistance Act* (FAA)⁴³, la Sección 490 requiere que el presidente presente al Congreso una lista de países productores y de tránsito, y que retenga la mitad de la mayor parte de la ayuda exterior que éste presta a estos países hasta que se determine si ese país cumple con los objetivos planteados por Estados Unidos. De ser así, se desembolsará toda la ayuda asignada a dicho país, y de caso contrario ésta se verá limitada en su mayoría, a excepción de la ayuda humanitaria y antinarcótica.

A pesar de la interrupción de relaciones diplomáticas producida entre los años 1995 y 1997, a causa la descertificación del gobierno colombiano por

⁴²Isacson, Adam; Las Fuerzas Armadas de Estados Unidos en la "guerra contra las drogas"; en Youngers, Coletta A. y Rosin, Eileen editoras; Drogas y Democracia en América Latina: El Impacto de la Política de Estados Unidos; WOLA; Buenos Aires, 2005. P. 44-45

⁴³ Ley de Asistencia al Extranjero (Traducción de la Autora).

parte de Estados Unidos, motivada a partir de las sospechas de financiación por parte del narcotráfico a la campaña del candidato presidencial Ernesto Samper; la década de los noventa fue en la que más inversión⁴⁴ estadounidense recibió Colombia en materia de lucha contra el narcotráfico hasta esa fecha.⁴⁵

La guerra contra el narcotráfico sirvió al Comando Sur⁴⁶ (SOUTHCOM) como el principal receptor de financiamiento en materia antidroga, especialmente a partir de que en 1993 un informe del Departamento de Defensa de los Estados Unidos (DOD) indicase que sólo el Comando Atlántico y el Comando Sur emprenderían misiones contra las drogas. La intervención de éstos se vio también reforzada durante la última década del siglo XX gracias al abultado presupuesto destinado a la interdicción en relación al narcotráfico⁴⁷ y a las acciones para la disminución de la oferta de drogas llevada a cabo hacia el final de la década de la mano de Ernesto Samper, quien intensificó sus políticas de cooperación con Estado Unidos fruto de los escándalos que lo relacionaron al cartel de Cali durante su campaña electoral.

Consideraciones Finales

La ayuda estadounidense destinada a Colombia durante el siglo XX puede englobarse dentro de la visión general que Estados Unidos ha tenido respecto a América Latina por más de un siglo. La tendencia a observar a Latinoamérica desde una perspectiva de seguridad, es propia del rol que ha

⁴⁴ La inversión realizada por Estados Unidos a programas antinarcotráfico sólo desde 1996 hasta 1999 fue de U\$ 549.801.000, además de los U\$93 asignados a la Iniciativa Andina entre los años 1990 y 1993. Información detallada sobre las asignaciones anuales por programa desde 1996 se encuentran disponibles en: <http://justf.org/Country?country=Colombia&year1=1996&year2=1999&funding=Counter-Narcotics+Programs&x=35&y=6>

⁴⁵ Embajada Americana en México; El Proceso de Certificación de Drogas, , en: http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/bfdossierS_certDrogas.htm

⁴⁶ The United States Southern Command (Comando Sur) es uno de los diez Comandos de Combate unificados en el Departamento de Defensa. Es el responsable de proveer planificación de contingencia, operaciones y cooperación en seguridad para Centroamérica, Sudamérica y el Caribe. (www.southcom.mil)

⁴⁷ Tokatlán, Juan Gabriel; La Guerra “antidrogas” y el Comando Sur, Una combinación delicada; Club Político Argentino; febrero 2010; en http://clubpoliticoargentino.blogspot.com/2010/02/la-guerra-antidrogas-y-el-comando-sur_22.html

asumido Estados Unidos como líder regional, y que se vio acentuado desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial, cuando ese país asumió su rol de potencia mundial, y Latinoamérica quedó dentro de sus límites naturales de influencia.

Durante el período de Guerra Fría pueden observarse dos tendencias diferenciadas dentro de las políticas estadounidenses en Colombia. La primera, hace referencia al surgimiento de guerrillas marxistas en el país sudamericano. Las políticas destinadas al manejo o eliminación de estos grupos pueden enmarcarse dentro de una línea de política exterior más amplia, que respondía a un contexto general de lucha contra el comunismo.

Por el otro lado, la segunda tendencia en las políticas estadounidenses durante la Guerra Fría hacia Colombia se vio configurada por la aparición de una nueva amenaza, el narcotráfico. Esto significó la creación de un nuevo tipo de estrategia de seguridad hacia la región, la cual se mantuvo al finalizar el conflicto bipolar.

Al desaparecer la amenaza comunista y al establecerse Estados Unidos como la máxima potencia en el sistema internacional, su política exterior se ve modificada. Pero, al consolidarse el narcotráfico dentro de un nuevo grupo de *nuevas amenazas*, las respuestas a este flagelo se militarizan fruto de un nuevo concepto de seguridad más amplio adoptado por Estados Unidos.

Para la década de los noventa, América Latina no formaba parte de las prioridades en la agenda de seguridad norteamericana. A pesar de esto, Colombia se destacó como un gran receptor de ayuda estadounidense en materia de narcotráfico. Esto permitió la aplicación de una política antidrogas intervencionista orientada a priorizar la eliminación de la oferta por sobre la demanda; y que reducía la respuesta a una amenaza no convencional, a los métodos pertenecientes al concepto clásico y militar de la seguridad.

Capítulo 2

2. Securitización del Conflicto Colombiano

Luego de los ataques a las Torres Gemelas el 11 de septiembre del 2001, el gobierno del presidente Bush logró consolidar el proceso de securitización del conflicto colombiano que comenzó a delinearse más explícitamente en la década de los '90 mediante el proceso discursivo que permitió englobar tanto al fenómeno del narcotráfico como al guerrillero, afirmando que el *narcoterrorismo* colombiano representaba una amenaza a la seguridad nacional estadounidense.

Se entiende por “securitización a aquella práctica política que permite a las elites, que actúan en nombre del Estado, reclamar derechos especiales de defensa al señalar algo como una amenaza”.⁴⁸

Respecto al caso colombiano, Estados Unidos ha logrado mantener vigente en la agenda de seguridad al narcotráfico por más de dos décadas, aunque no sin modificaciones, tanto de denominación de la amenaza (ésta comenzó como narcotráfico y guerrillas, que luego se denominó narcoguerrillas, para consolidarse en el siglo XXI bajo el nombre de narcoterrorismo), como las políticas aplicadas para enfrentarse a ella.

Debido a que el conflicto interno del país andino en estudio tiene más de medio siglo de antigüedad y, bajo diferentes contextos, casi siempre se ha encontrado presente en la agenda estadounidense, el origen del proceso de securitización del mismo es difícil de determinar. Aún así, este trabajo se propone analizar los procesos securitizadores de más relevancia que han llevado al conflicto colombiano a encontrarse entre las amenazas con más prioridad que configuran la política exterior estadounidense.

El proceso de securitización de la crisis colombiana (entendida como la proliferación del narcotráfico, plantaciones ilegales, violencia política y

⁴⁸Waeber, 1995 citado en: Tickner, Arlene B.; La Securitización de la Crisis Colombiana; bases conceptuales y tendencias generales; Colombia Internacional nº 60, Universidad de Los Andes; Bogotá, 2004 disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/812/81206002.pdf>; p.14

guerrillas) ha tenido lugar en dos etapas, en las cuales la amenaza principal (y la ya establecida previamente en la agenda de seguridad norteamericana), el narcotráfico, ha sido asociada con otros dos fenómenos que le han otorgado fuerza y han legitimizado la adopción de medidas extraordinarias, los *Estados Fallidos* y el *Terrorismo*.

Este proceso se vio también posibilitado gracias a la adopción a nivel continental de la nueva visión multidimensional de la Seguridad Hemisférica, en donde se reconoce al narcotráfico y terrorismo como algunas de las amenazas a la seguridad en el continente, posibilitando, esta amplia concepción de la seguridad, la militarización de las respuestas a esas amenazas y la posibilidad de una mayor securitización en América Latina de los problemas de la agenda estadounidense.

2.1 Colombia como un Estado Fallido

Como Juan Gabriel Tokatlán⁴⁹ afirma, la construcción de la amenaza que representaba Colombia para la seguridad nacional estadounidense alrededor de la cuestión de *Estados Fallidos*, le permitió al gobierno norteamericano aumentar su presencia e intervención militar en la Región Andina hacia finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI.

Un *Estado Fallido* es aquel en el cual, el gobierno central, no posee control efectivo sobre todo su territorio, debido a un conflicto, un gobierno inefectivo o colapso del Estado. Este tipo de Estados fueron reconocidos como una amenaza a la seguridad nacional estadounidense debido a las consecuencias que esta situación acarrea: surgimiento de grupos terroristas, tráfico de sustancias ilegales, violencia, lavado de dinero, un potencial derrame del conflicto a la región a la que éste Estado pertenezca y graves consecuencias humanitarias.⁵⁰

⁴⁹ Tokatlán, Juan Gabriel; "La Construcción de un 'Estado fallidos' en la política mundial: el Caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia" en, Monica Hirst comp., Crisis del Estado e Intervención Internacional, Edhasa, Buenos Aires, 2009.

⁵⁰ Rice, Susan E., The New National Security Strategy: Focus on Failed States; The Brookings Institution; disponible en: http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2003/02terrorism_rice/pb116.pdf; p.2.

El reconocimiento de la importancia que representan para la seguridad estadounidense los Estados fallidos puede verse reflejada principalmente en la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) de 1999, donde explícitamente plantea a este tipo de Estados como una amenaza a la seguridad nacional y los intereses de Estados Unidos. En este documento Colombia es puesta como ejemplo de este tipo de amenaza:

“Colombia es de particular importancia porque sus problemas se extienden más allá de sus fronteras y tiene implicancias para la paz y seguridad regional. Insurgencia, tráfico de drogas y crecientes movimientos paramilitares están probando la democracia en Colombia”⁵¹

En el documento del Quadrennial Review Report del 2001 se especifica a los Estados fallidos como un peligro para los intereses estadounidenses, marcando el rol de la región andina en el asunto:

“Mientras el Hemisferio Occidental permanece en su mayoría en paz, el peligro existe en que las crisis o insurgencias, particularmente en la Región Andina, se expandan a través de las fronteras, desestabilizando a los Estados vecinos, y pongan los intereses económicos y Políticos de Estados Unidos en riesgo”.⁵²

De esta forma, Colombia adquiere cada vez más importancia en la agenda estadounidense, motivando políticas de estabilidad democrática y anti-narcóticos, debido a la estrecha relación entre ambas amenazas.

“El potencial establecimiento de un Estado Fallido en el corazón de los Andes se fue constituyendo en la idea-fuerza que pareció guiar la política hacia Colombia de las administraciones estadounidenses desde finales de los noventa y durante le inicio del siglo XXI”.⁵³ Esto logró crear el ambiente propicio para la aprobación en el año 2000 del Plan Colombia, un programa que

⁵¹ White House; A New Security Strategy for a New Century”; Diciembre 1999; disponible en: <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/nss/nssr-1299.pdf>; p. 40. (Traducción de la Autora)

⁵² Department of Defense; Quadrennial Defense Review Report; 2001. disponible en: www.defense.gov/pubs/pdfs/qdr2001.pdf (Traducción de la Autora).

⁵³ Tokatlián, Juan Gabriel; Op. Cit. .p. 223

destinaba grandes cantidades de fondos a un país, que de no representar un peligro inminente para los Estados Unidos, no conseguiría la legitimación necesaria para concretarse.

Fueron varios los analistas internacionales y los *think tanks* que contribuyeron a la securitización del conflicto colombiano en el contexto político estadounidense. Como por ejemplo, Phillip Mc Lean⁵⁴, quien señala que “Si Estados fallidos al otro lado del globo amenazan a Estados Unidos, entonces Colombia, un país a sólo dos horas de vuelo desde Miami, amerita también, atención prioritaria. Una Colombia fallida es verdaderamente un prospecto que asusta”⁵⁵.

La debilidad estatal colombiana se remarcó en los informes presentados por el Institute for the Study of Diplomacy, de Georgetown University en el año 2000; por el Woodrow Wilson Center for International Scholars, el United States Institute for Peace y el International Crisis Group en el año 2002; por Stephen Johnson y John P. Sweeny de la Heritage Foundation; y por el informe especial de la RAND Corporation (2000) que planteaba cuatro escenarios de posibles conflictos, entre los cuales se encontraba Colombia, se recalca la falta de control estatal de todos los espacios y la importancia estratégica para la Seguridad Nacional estadounidense.⁵⁶

Desde los poderes estatales también se utilizó la apelación al concepto de Estado Fallido para dirigirse a Colombia y para demandar soluciones urgentes.

El senador norteamericano del partido Demócrata Bob Graham declaró: “Qué horrenda consecuencia se vivirá si por razón de una falta de respuesta al pedido de ayuda de un momento crítico, nosotros fuéramos el principal agente que convirtiera a esta nación (Colombia) con más de medio siglo de democracia en un Estado Fallido”⁵⁷

Por su parte, otros representantes del poder legislativo como J. Dennis Hastert advirtió que “el colapso de la democracia en Colombia y el surgimiento

⁵⁴ McLean, Phillip; Colombia: Failed, Failing, or just weak?; The Washington Quarterly, summer 2002; disponible en: <http://www.twq.com/02summer/mclean.pdf>. p.1.

⁵⁵ Traducción de la Autora.

⁵⁶ Tokatlán, Juan Gabriel; Op. Cit., p. 224

⁵⁷ Cita del discurso pronunciado por el senador Bob Graham en el 21 de junio del 2000. en Tokatlán, Juan Gabriel, Op. Cit., p. 224.

del narco-Estado al sur de nuestra frontera será una amenaza seria” para Estados Unidos (1999); o el senador Russell Feingold quien afirmó que “el ciclo de violencia y narcotráfico que está desangrando la vida del país conducirá finalmente al colapso del Estado, a más narcotráfico y a un eventual respaldo al terrorismo en las ruinas de un Estado Fallido”⁵⁸

Estos argumentos fueron utilizados para la aceleración, justificación y legitimación de la aprobación del paquete de ayuda económica Plan Colombia, que se convirtió en ley en el año 2000.

Para esta etapa del proceso de securitización que llevó a Colombia al centro de la política exterior estadounidense, lo que se planteó como objeto referencial fue el Estado norteamericano, a través del planteamiento de que aquel país significaba una amenaza a la Seguridad Nacional. Con esto, se planteaba el primero de los elementos pertenecientes a la gramática de la seguridad (condiciones facilitadoras internas): una amenaza existencial.

La amenaza existencial que se presenta en este caso, es la de la creación de un narco-Estado colombiano. A través de la relación que se estableció entre el narcotráfico y los Estados Fallidos, los actores securitizantes buscaron presentar a Colombia como un país al borde del colapso que, por sus altos niveles de violencia interna y los altos niveles de exportación de drogas hacia Estados Unidos, representaba una amenaza inminente. La lógica de los Estados Fallidos predecía que, ante la falta de una autoridad central y de un gobierno fuerte, los grupos narcotraficantes se desarrollarían con más facilidad amenazando la Seguridad Nacional estadounidense.

El resto de las condiciones facilitadoras internas, punto de no retorno y posible solución, se manifestaron también en los actos discursivos enumerados. La misma urgencia que se presentó ante el posible desplome del Estado colombiano representó el punto de no retorno, surgiendo el Plan Colombia como la única alternativa posible.

Otra de las condiciones facilitadoras de este proceso, fueron los altos rangos, y la alta credibilidad de muchos de los actores securitizantes. Se pueden mencionar como uno de los actores más relevantes, a la comunidad académica que, a través de los *think tanks*, plantearon a Colombia como un

⁵⁸ Tokatlián, Juan Gabriel, Op. Cit.; p. 226

foco de conflicto inminente y como una amenaza a Estados Unidos. También fueron actores securitizantes en este proceso, los miembros de los poderes estatales tanto cívicos como militares, como por ejemplo senadores, diputados, y altos mandos del Comando Sur. Por último, el actor securitizante más importante fue el mismo Estado que, a través del Gobierno contribuyó a la construcción de Colombia como amenaza.

2.2 El narcoterrorismo colombiano

El comienzo del siglo XXI significó el nacimiento de un nuevo tipo de relaciones bilaterales entre Estados Unidos y Colombia, debido a la aprobación en junio del año 2000, de un nuevo multimillonario plan de ayuda económica y militar hacia este último, el denominado Plan Colombia.

A pesar de la importancia de este acuerdo, otro fenómeno actuó como catalizador de la creciente militarización de las relaciones entre esos dos países, y la fijación del conflicto colombiano en la agenda de seguridad estadounidense. Los atentado a las Torres Gemelas el 11 de septiembre del 2001 dieron comienzo al proceso de securitización del fenómeno del terrorismo internacional y a un consiguiente nuevo tipo de política exterior estadounidense.

La percepción de la amenazas luego del 11 de septiembre replantea la percepción de la seguridad doméstica de los Estado Unidos y sobredimensiona al conflicto colombiano al vincularlo con los grupos terroristas internacionales (especialmente aquellos de Medio Oriente, autores de los atentados que desafiaron la seguridad interna norteamericana) debido a las raíces de pensamiento marxista que guían a las guerrillas que actúan en su territorio. Planteaba también una amenaza para los Estados Unidos el potencial desestabilizador de estos grupos que podían incentivar un desborde del conflicto y una expansión de sus filas hacia otros países de la región.

La utilización del miedo como recurso, en este caso, es de vital importancia para el análisis. El establecimiento en una sociedad de este *miedo*, es decir, de una sensación de inseguridad permanente, permite la “institucionalización de amenazas que son reforzadas premeditadamente por

entes en los cuales reside el poder”⁵⁹, es decir actores securitizadores, dejando de lado otras, y permitiendo una militarización de las respuestas requeridas ante esas amenazas.

Es clave comprender también, que dentro del proceso securitizador, se lleva a cabo una construcción discursiva de la amenaza, en donde la creación de un concepto, la adhesión de características al mismo, la asociación de éste a actores preexistentes y la moralización de aquella juegan un rol fundamental, porque de esta forma se logra decidir la manera de penalizarla y establecerle la prioridad que tendrá en la agenda de seguridad.

De esta forma, el conflicto colombiano queda enmarcado dentro de los focos de atención estadounidense, en un contexto donde la guerra contra las drogas se funde con la guerra contra el terrorismo, dando lugar al *narcoterrorismo*.

En relación al *narcoterrorismo* Alex Schmid afirma⁶⁰:

“El Narcoterrorismo ha emergido como una potente arma en la propaganda de guerra entablada por el gobierno contra terroristas, crimen organizado insurgente, narcotraficantes, e incluso otros Estados soberanos (...). Donde el narcoterrorismo es usado como un concepto analítico pensado para expresar información sobre las dimensiones de una actividad y los métodos para combatirla, aquel debe tener límites bien definidos y no incluir bajo un solo título una variedad de diferentes tipos, incluyendo diferentes tipos de actores y teniendo un rango de (a veces) aplicación de la ley contradictorio e implicaciones sobre la seguridad nacional”

La categorización de los grupos guerrilleros y paramilitares colombianos como *narcoterroristas*, y su inclusión (FARC, ELN Y AUC) dentro de la lista de estructuras terroristas internacionales reconocidas por Estados Unidos, le permite a ese gobierno llevar a cabo medidas punitivas y soluciones mediante vía militar, debido a que la política de éste es de no negociar con grupos de aquel tipo. Se puede considerar esto como una medida extraordinaria, debido a

⁵⁹ Mantilla-Valbuena, Silvia Cristina; Más allá del discurso hegemónico: narcotráfico, terrorismo y narcoterrorismo en la era global del miedo y la inseguridad global; Papel Político, vol. 13, nº 1; 2008; disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2887379>. p. 233.

⁶⁰ Schmid, 2005. Citado en: Íbidem. P. 251. (Traducción de la Autora).

que la eliminación del *otro*, como actor legítimo, promueve la aplicación de políticas relacionadas al uso de la fuerza por sobre las políticas.

Este tipo de prácticas se vieron reforzadas por representantes tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo, que comenzaron a hacer paralelismos y establecer relaciones entre las guerrillas colombianas y los grupos terroristas de Medio Oriente. Colin Powell declaró en 2001 que era fácil asociar a Bin Laden con el terrorismo y hacer que todos se unan contra él, pero que en la lista de asociaciones terroristas reconocidas por el país existen otros grupos, como las FARC, que también representan una amenaza para la seguridad estadounidense. En el año 2002, el Director de la CIA, George Tenet, testificaba que las FARC representaban una amenaza a la Seguridad Nacional debido a la asociación que estas hacían entre el gobierno norteamericano y el gobierno contra el que están luchando.

“Las agencias de Estados Unidos con responsabilidades antidrogas – entre ellas la oficina del zar antidrogas, con una serie de anuncios que se emitieron por primera vez durante el Super Bowl de fútbol del 2002 – se esforzaron por concientizar al público de la conexión del dinero de las drogas y el terrorismo”,⁶¹ reforzando, de cierta manera, la tendencia que mostraba que la opinión pública estadounidense identificaba a la situación colombiana como una que podría ameritar el uso de la fuerza. Estos actos buscaron la legitimación de las políticas adoptadas hacia Colombia, presentándolo como una amenaza durante el evento televisivo más visto de los Estados Unidos.

El entonces General de Comando Sur, James Hill, declaraba el 12 de marzo del 2003, que actividades relacionadas al terrorismo islámico habían sido detectadas en la zona de Maicao en Colombia y que varios grupos relacionados a este movimientos (como ser: Hamas, Hezbollah e Islamiyya al Gammat) poseen redes y apoyan estructuras a lo largo de la región andina. También declaró que donde el narcoterrorismo es más fuerte es en Colombia, donde los ciudadanos sufren todos los días secuestros, asesinatos, bombardeos y ausencia de ley; y que este fenómeno se está expandiendo por toda la región, asociándose a actividades como el tráfico de armas, y que éste

⁶¹Isacson, Adam; Las Fuerzas Armadas de Estados Unidos en la “guerra contra las drogas”; en Youngers, Coletta A. y Rosin, Eileen editoras; Drogas y Democracia en América Latina: El Impacto de la Política de Estados Unidos; WOLA; Buenos Aires, 2005. P. 73.

está utilizando la mismas rutas e infraestructura que el narcotráfico, inmigrantes ilegales y otras actividades ilícitas. Aseguró que estos grupos están financiados por el secuestro, la extorsión y el tráfico, y que, a pesar de sus nombres ideológicamente atractivos (Ejército de Liberación Nacional, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia y Autodefensas Unidas de Colombia), sus fines son atacar la legítima autoridad del gobierno colombiano y que su motivación no es más la ideología, sino el dinero y el poder. Destaca que el narcoterrorismo supone una amenaza a la seguridad de los estados Unidos así como a la supervivencia de sus aliados democráticos en la región.⁶²

Hill agrega:

“Bajo todo esto se encuentra la industria ilegal de drogas – una amenaza que constantemente desafía la soberanía, estabilidad, y la legalidad en America Latina y el Caribe. Los narcotraficantes generan violencia, fomentan el crimen abastecen a las pandillas, y corrompen las instituciones públicas. La Drug Enforcement Administration (DEA) cree que un número sustancial de organizaciones terroristas extranjeras están traficando grandes cantidades de narcóticos – seis de estas organizaciones están operando en este hemisferio. Además de los tres grupos terroristas colombianos, el Sendero Luminoso, Jama’at Al Musilmen y Hizballah generan dividendos a partir negocio del trafico de drogas”⁶³

El General va más allá al argumentar que el narcotráfico constituye “un arma de destrucción masiva”.

Un año después, durante una audiencia en el año 2004, aseguraba que el narcoterrorismo en Colombia continuaba siendo la más grande y más conocida amenaza en la región y que ésta continuaba con sus actividades ilícitas. Continuó diciendo que se encuentran en la lista del Departamento de Estado de las organizaciones terroristas extranjeras y que a pesar de que

⁶² General Hill, James T. United States Army Commander, United States Southern Command, statement before the House Armed Service Committee, United States House of Representatives, on the State of Special Operations Forces, 12 de marzo 2003; en: <http://armedservices.house.gov/comdocs/openingstatementsandpressreleases/108thcongress/03-03-12hill.html>.

⁶³ *Ibid.* Traducción de la Autora.

algunas mantienen su ideología original, sus actividades se desarrollan por fuera de la ley, que están compuestas por terroristas y criminales y que buscan beneficio económico en vez de revolución política, de esta forma, deben ser catalogadas como narcoterroristas. Respecto a las FARC, confirma que todavía significa una gran amenaza y que éstas continúan desarrollando actividades terroristas.⁶⁴

Para comprender el papel que ocupa el terrorismo y el narcotráfico en la política exterior estadounidense, es necesario tener en cuenta a los documentos centrales que la delimitan. El documento central es la Estrategia de Seguridad Nacional, acompañada por la Reseña Cuatrianual de Defensa.

La Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) del 2002 presentada por el presidente George W. Bush se vio principalmente afectada por los acontecimientos ocurridos el 11 de septiembre el 2001, y produjo un giro en los lineamientos generales de la política exterior estadounidense con respecto a la década de los noventa, definiendo los intereses nacionales en términos de amenazas, fortaleciendo el rol de Estados Unidos como única potencia mundial mediante la estrategia de ataque preventivo e inaugurando oficialmente la *guerra contra el terrorismo*.

La amenaza principal que se destaca en esta estrategia es la del terrorismo sobre la cual plantea una relación de hostilidad absoluta, planteando un principio de *eliminar o ser eliminado*. Como respuesta a esto, la administración Bush da a conocer la Estrategia Nacional Contra el Terrorismo (subproducto de la ESN), que se centra en las denominadas “4D”: derrotar, denegar, disuadir, y defender. Asimismo, realiza una división entre “terrorismo de alcance global” y “regional” (donde incluye a las FARC)⁶⁵. Mediante esta estrategia, Bush planteaba la necesidad de acciones militares urgentes para

⁶⁴ General Hill, James, United States Army Commander, United States Southern Command, statement before House Armed Services Committee, United States House of Representatives, 24 de marzo 2004; en: <http://armedservices.house.gov/comdocs/openingstatementsandpressreleases/108thcongress/04-03-24hill.html>.

⁶⁵ Calle, Fabian y Merke, Federico; La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos en la Era Unipolar; Agenda Internacional nº3; en <http://www.agendainternacional.com/numerosAnteriores/n3/0307.pdf>

combatir dichas amenazas e incluye definitivamente al conflicto colombiano dentro de la lista de prioridades norteamericanas, creando una situación de securitización institucionalizada para dicho país.

En la ESN del 2002, se hace referencia explícita al caso colombiano, declarando:

“En Colombia, reconocemos el enlace entre terrorismo y grupos extremistas que desafían la seguridad del Estado y las actividades de tráfico de drogas que ayudan a financiar a dichos grupos. Estamos trabajando para ayudar a Colombia a defender sus instituciones democráticas y derrotar a los grupos armados ilegales de derecha e izquierda extendiendo la soberanía efectiva en todo el territorio nacional y proveyendo seguridad básica a toda la población colombiana”.⁶⁶

Dentro de la Estrategia de Seguridad Nacional del año 2006, Colombia, por más de situarse entre los Estados más colaboradores en cuanto a las políticas de erradicación de las nuevas amenazas en hemisferio occidental, aún se sitúa dentro de los casos que requieren la atención del mundo en su lucha contra “terroristas marxistas y narcotraficantes”.⁶⁷

En la Reseña Cuatrienal de Defensa del año 2006, se señala a Colombia como ejemplo de éxito las políticas aplicadas por Estados Unidos en ese país a raíz de la aprobación del Plan Colombia y la posterior unificación de las políticas antidroga y antiterrorismo, señalando la calidad extraordinaria de este tipo de medidas:

“En el 2002, a pedido de la Administración, el Congreso concedió autoridad expandida para ayudar al Gobierno colombiano a declarar una campaña unificada contra el terrorismo así como a las drogas y, por ende, conseguir control efectivo sobre su territorio”.⁶⁸

⁶⁶ White House; National Security Strategy 2002; en: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>. P. 15. (Traducción de la Autora).

⁶⁷ White House; National Security Strategy 2006; disponible en: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/nss.pdf> . p. 20.

⁶⁸ White House; Quadrennial Defense Review Report 2006; en: <http://www.defense.gov/qdr/archive/20060206qdr1.html>

El proceso de securitización de Colombia para Estados Unidos tiene una doble lógica, la referente a la política interna, el delineamiento de la política exterior, y la aplicación de ésta.

Respecto a este segundo aspecto, Estados Unidos enmarca su propio proceso de securitización en la redefinición del concepto de Seguridad Hemisférica, internacionalizando el conflicto colombiano e intentando legitimar las políticas intervencionistas en la región.

Al terminar la Guerra Fría, Estados Unidos comienza un proceso de securitización de las *nuevas amenazas* en su política internacional, especialmente en América Latina. Así, comienza a llevarse a cabo una política de ayuda militar hacia América Latina, para enfrentar los nuevos desafíos a la seguridad que este país reconocía, aunque sin una lógica unificadora.

Esta lógica fue luego proporcionada por la *guerra contra el terrorismo*, que reconocía en América Latina, uno de los focos de gestación de este fenómeno. Esto responde a una de las características facilitadoras del proceso de securitización, que se relaciona al proceso lingüístico-gramatical que, a través de procedimientos convencionalmente aceptados, construye un argumento que incluya a la amenaza existencial.

A modo de justificar las políticas aplicadas en el continente y, especialmente, en la región Andina, es necesaria una construcción discursiva que consiga lograr la aceptación, por parte de los otros Estados del hemisferio, de la misma concepción que Estados Unidos posee de las amenazas. Esto es indispensable debido a la necesidad de aceptación, por parte de una audiencia (en este caso, el resto de los países latinoamericanos), de las motivaciones y del proceso securitizador que justifica la toma de medidas extremas.

Los atentados del 11 de septiembre, nuevamente lograron sentar las bases para una unificación de las percepciones, que se vio reflejada en la aprobación, en el 2002, de la Convención Interamericana sobre el Terrorismo⁶⁹.

Un paso más allá llegó la aprobación de la Declaración de Bridgetown (4 de junio del 2002) y la Declaración Sobre Seguridad en las Américas (27 y 28 de octubre del 2003). En ambas declaraciones se manifiesta el nuevo enfoque multidimensional de la Seguridad Hemisférica.

⁶⁹ http://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs_esp/agres1840_02.htm

En la Declaración de Bridgetown, se reconoce por primera vez, el carácter transnacional de algunas amenazas y se recomienda la inclusión del carácter multidimensional de la Seguridad Hemisférica como uno de los tópicos de tratamiento en la Conferencia Especial sobre Seguridad.⁷⁰

En la Declaración Sobre Seguridad en las Américas, plantea los nuevos tipos de amenaza que aquejan a la región, planteando como la primera de esas amenazas a: “el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos”⁷¹

A su vez, también plantea la flexibilidad en la determinación de sus prioridades de seguridad nacional y las acciones a tomar sobre ellas:

“Cada Estado tiene el derecho soberano de identificar sus propias prioridades nacionales de seguridad y definir las estrategias, planes y acciones para hacer frente a las amenazas a su seguridad, conforme a su ordenamiento jurídico, y con el pleno respeto del derecho internacional y las normas y principios de la Carta de la OEA y la Carta de las Naciones Unidas.”⁷²

Este tipo de conceptualización lleva a una reducción, por parte de Estados Unidos, de las complejidades internas de los conflictos nacionales y transnacionales en la región, para lograr ubicarlos dentro de la lógica del *terrorismo* y, de esta manera, conseguir la dilución de los límites de intervención, facilitando la militarización de la política exterior en el continente.

El proceso de securitización que relaciona al conflicto colombiano con la guerra contra el terrorismo conoció, como actor securitizador principal, al mismo Estado que, encarnado por el gobierno de Bush, buscó y logró la aplicación de medidas extraordinarias para la solución de dicho conflicto. Nuevamente, como sucedió bajo la primera etapa del proceso securitizador, el objeto referencial es el Estado, para el cual se plantea una amenaza a su misma supervivencia.

⁷⁰ Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica, Organización de Estados Americanos; 2002; en: www.oas.org/doc/l/r/2002/02_0001.htm

⁷¹ Declaración Sobre Seguridad en las Américas; OEA; 2003; en: www.oas.org/documents/spa/DeclaracionSecurity_102803.asp, p. 2

⁷² *Ibidem*, p. 4.

La política exterior se construye a partir de percepciones; es por eso que el proceso discursivo que llevan a cabo los actores securitizadores es fundamental. Debido a que las amenazas no son tales de forma intrínseca sino a raíz su construcción intersubjetiva, la identificación de esas amenazas, es decir, la construcción discursiva de las mismas, es vital para el desarrollo del proceso securitizador y sus consecuentes resultados. De esta forma, es necesaria una cierta simplificación de los conceptos que encarnan a estas amenazas, que permita una mejor aceptación por parte de la audiencia ante la cual el actor intenta legitimar el proceso.

Para el caso de Colombia, este proceso se manifiesta a través del concepto de narcoterrorismo. Este concepto es una simplificación que, a raíz de su asociación con una numerosa cantidad de actividades, pierde la capacidad de definir claramente la amenaza, permite la aplicación de medidas más amplias y legitima también, la adopción de medidas más radicales.

Consideraciones Finales

El conflicto colombiano se presentó como una amenaza a la Seguridad Nacional estadounidense a partir de un doble proceso de securitización, que relacionó a dicho conflicto con los Estados Fallidos y el terrorismo internacional.

Cada uno de estos procesos presentó a Colombia de forma diferente: el primero, buscó presentarlo como un Estado al borde del colapso, situación ante la cual se requerían medidas de carácter urgente, ya que, de otra manera la seguridad norteamericana se vería vulnerada. El segundo, incluyó a este país dentro de una estrategia de acción global contra el terrorismo, securitizando las medidas adoptadas a partir de entonces, mediante la denominación de los grupos guerrilleros colombianos como grupos narcoterroristas.

La vinculación de los grupos guerrilleros colombianos y del narcotráfico a otras amenazas ya establecidas en la agenda, les permitió a los actores securitizadores, facilitar la aceptación y legitimación de las medidas extraordinarias que presentaron como modo de solución a dichas amenazas.

La relación establecida, por ejemplo, del narcotráfico con el terrorismo, permitió llevar al tráfico de drogas a una dimensión de miedo inmediato, tomando provecho de la situación bajo la cual se encontraba la sociedad norteamericana e internacional luego de los ataques del 11 de septiembre. Mediante el éxito en el establecimiento de esta relación, se logró simplificar en el concepto de narcoterrorismo, a grupos de diferentes características, posicionado a las FARC junto a Al Qaeda, representante principal, para los Estados Unidos, del terrorismo internacional.

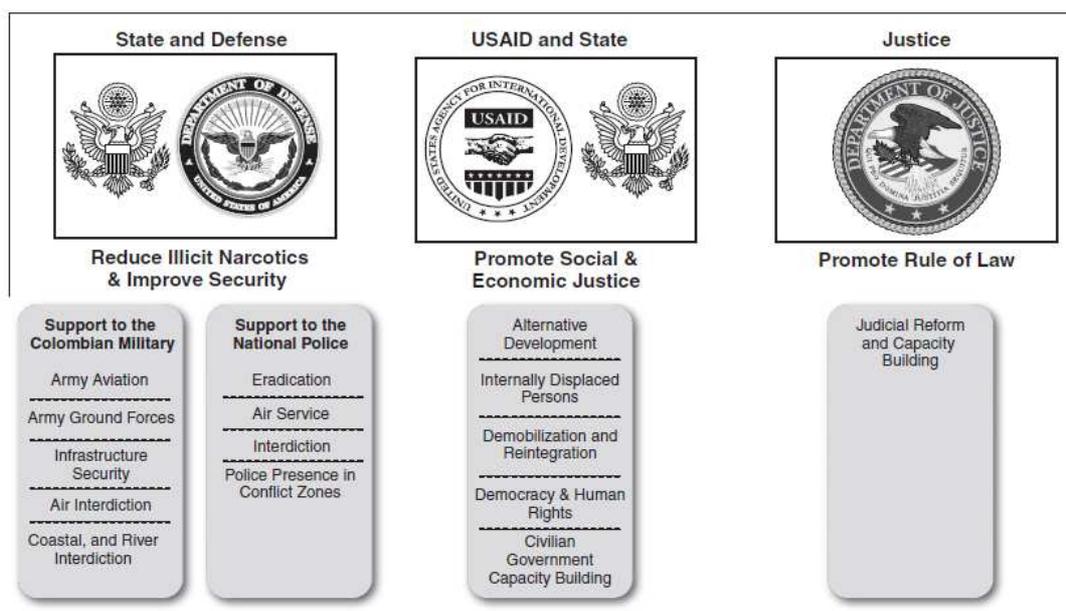
La ubicación del conflicto colombiano dentro de la guerra contra el terrorismo, permitió la aplicación de medidas de tipo militar por sobre medidas de otro tipo, dotándolo de un aura de emergencia, justificada por la situación general de guerra. De esta manera, se institucionaliza la securitización del conflicto colombiano, reforzando los procedimientos creados para la solución de la amenaza del narcotráfico, mediante la inclusión de todo el contexto colombiano dentro de la amenaza. Esta institucionalización se produjo mediante la inclusión del conflicto colombiano en la ESN, la asociación dentro en ésta de dicho conflicto con el terrorismo internacional, la sistemática aplicación de exenciones a la política exterior hacia Colombia, y el aumento del poder de influencia que asumió el Pentágono.

Capítulo 3

3. FUENTES DE ASISTENCIA A COLOMBIA

El complejo modelo de ayuda destinado a la lucha contra el narcoterrorismo en Colombia durante la primera década del siglo XXI, está compuesto por ayuda tanto militar como económico-social. El primer tipo solo, es llevado a cabo por nueve agencias gubernamentales, mientras que los programas destinados a la región andina, incluida Colombia, alcanzan un número aproximado de veinticuatro. Dentro de las agencias, se destacan, principalmente dos: El Departamento de Estado y el Departamento de Defensa de los Estados Unidos.

Figure 2: Program Assistance Objectives in Colombia, 2000–2013



Source: GAO, based on State, Defense, USAID, and Justice.

Fuente: United States Government Accountability Office

3.1 El Departamento de Estado en el Conflicto Colombiano

El Departamento de Estado es el principal responsable de canalizar la ayuda al extranjero, en el caso de Colombia, actúa principalmente a través de la Oficina de Asuntos Internacionales Sobre Narcóticos y Procuración de

Justicia (en adelante INL). La INL aplica, entre otros, el Programa de Control Internacional de Narcóticos (INC), este programa tiene a su cargo la financiación de asistencia militar para la erradicación e interdicción, y la ayuda económica y social, “que incluye programas de desarrollo alternativo en áreas de producción de drogas, programas de reforma judicial, defensa de los derechos humanos e incluso asistencia humanitaria en emergencia para víctimas del conflicto colombiano”.⁷³

El Departamento de Estado es la principal agencia encargada de proporcionar ayuda militar al extranjero, y lo hace a través de la autorización brindada por la Foreign Assistance Act (FAA o Ley de Asistencia al Extranjero). Esta ley de asignación presupuestaria que debe ser debatida y aprobada cada año por el Congreso, autoriza el desembolso de recursos para la Asistencia de Seguridad y el Control Internacional Antinarcoóticos.

La Asistencia de Seguridad consiste en establecer políticas, controlar presupuestos, y priorizar a los países beneficiarios de las actividades de asistencia militar del Departamento de Defensa (en adelante DOD). A su vez, tiene a su cargo los programas: International Military Education and Training (IMET o Educación y Capacitación Militar Internacional), Anti-Terrorism Assistance (ATA o Asistencia Antiterrorista) y Foreign Military Financing (FMF o Financiamiento Militar Extranjero).⁷⁴

Respecto a la política relacionada al control de drogas internacional, el Departamento de Estado actúa mediante la Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL u Oficina de Asuntos Internacionales Sobre Narcóticos y Procuración de Justicia). Esta oficina es la encargada de administrar y llevar a cabo la cuenta INC (International Narcotics Control). Éste es uno de los principales programas de asistencia militar y policial para Colombia y toda América Latina, también es el principal responsable del paquete de ayuda denominado Plan Colombia, que pasó a conocerse, “a partir del año 2002 como ‘Iniciativa Regional Andina’”.⁷⁵

⁷³ Freeman, Laurie; Isacson, Adam; Lumpe, Lora; y Neild, Rachel; Apéndice I: Una Breve Descripción de las Leyes Estadounidenses y las Agencias Relacionadas con las Iniciativas para el Control Internacional de Drogas; en en Youngers, Coletta A. y Rosin, Eileen editoras; Drogas y Democracia en América Latina: El Impacto de la Política de Estados Unidos; WOLA; Buenos Aires, 2005. P.457.

⁷⁴ Íbidem. P.450.

⁷⁵ Íbidem. P. 457.

Las estrategias militares que llevó a cabo el Departamento de Estado a partir del año 2000 se relacionaron con la erradicación y fumigación de cultivos, la interdicción, y el entrenamiento militar y policial.

En Colombia, la actuación de la INL se canaliza a través de la Sección de Asuntos de Narcóticos (NAS o Narcotics Affairs Section) en la Embajada en Bogotá. Establecida en 1985, “es la NAS más compleja dentro del Departamento de Estado; tiene 147 empleados directos (...) y, bajo el liderazgo del embajador, recibe guía relacionada a los programas, apoyo y financiamiento de la INL. (...) la NAS provee entrenamiento, operaciones, inteligencia y soporte logístico a los programa antinarcóticos del Gobierno colombiano a través de financiamiento proveniente de la FAA.”⁷⁶

Todos los programas dependientes de la Ley de Asistencia a Operaciones en el Extranjero⁷⁷, se encuentran bajo la regulación de una restricción de derechos humanos, la Enmienda Leahy. Ésta es una cláusula “que prohíbe la asistencia estadounidense a personal y unidades de fuerzas de seguridad extranjeras que violen los derechos humanos con impunidad”. La Enmienda Leahy se aplica tanto al entrenamiento como a la asistencia, como las donaciones de armas. Además, con motivo de fomentar la búsqueda de la justicia, la asistencia queda paralizada al menos que el secretario de Estado determine que el Gobierno está tomando las medidas necesarias para llevar ante la justicia a los responsables de las violaciones, promoviendo el enjuiciamiento como condición para la reanudación de la ayuda.⁷⁸

Las políticas llevadas a cabo por el Departamento de Estado están bajo escrutinio público, y debe rendir cuenta de sus presupuestos y actividades al Congreso.

Luego de la firma del Plan Colombia, y tras los atentados del 11 de septiembre, la política exterior general orientada hacia Colombia, que estaba predominantemente orientada a la lucha contra el narcotráfico, se redefinió a raíz de que en el año 2002, el Congreso estadounidense le concedió al Departamento de Estado una autoridad expandida que le permitió utilizar los

⁷⁶ Narcotics Affairs Section; Embajada Estadounidense en Colombia; en: <http://bogota.usembassy.gov/nas.html> (Traducción de la Autora)

⁷⁷ Esta Ley está encargada de asignar recursos autorizados por la FAA a países y programas específicos.

⁷⁸ Freeman, Laurie; Isacson, Adam; Lumpe, Lora; y Neild, Rachel; Op. Cit. P.454.

fondos de las campañas contra el narcotráfico en una campaña unificada que incluyó a la contrainsurgencia.⁷⁹

Esto dio paso a un aumento en el financiamiento de las operaciones exteriores en Colombia y dejó lugar a un nuevo tipo relaciones entre ese país y Estados Unidos, en donde aumentó el nivel de cooperación y en donde aumentó también la autoridad del DOD en la guerra contra el narcoterrorismo.

3.2 La Creciente Influencia del Departamento de Defensa de los Estados Unidos

Una de las principales características que adquiere el proceso de securitización sobre la concreción de políticas militares y sobre la política exterior general estadounidense hacia Colombia, viene dada por el creciente papel del Pentágono en el delineamiento y ejecución de dichas políticas, y las exenciones otorgadas a la enmienda Leahy que ello conlleva.

A partir del año 1988, gracias a la adición de la sección 124 a la parte del Código de Estados Unidos que rige la defensa⁸⁰, el Pentágono se convirtió en la “única agencia principal’ encargada de detectar y controlar el tránsito de drogas ilegales a Estados Unidos por aire o por mar”; esta sección lo autorizaba a “sufragar operaciones de interdicción de droga, como instalaciones de radar , vuelos de reconocimiento, patrullas marítimas de la Armada y el Servicio de Guardacostas y reunión de información de inteligencia (...) también autorizaba la presencia de personal militar estadounidense en operaciones de droga”⁸¹ en América Latina.

Las políticas llevadas a cabo por el DOD respecto al control de drogas se formulan, principalmente, dentro de tres oficinas principales: La Subsecretaría de Defensa para Políticas, la Subsecretaría de Defensa Adjunta para la Lucha Contra las Drogas y La Subsecretaría Adjunta de Defensa para Asuntos de Seguridad Internacional. Dentro de las actividades que realizan

⁷⁹ Manrique Cortés, Jenny; US and Colombia: A growing Military Intervention?; MIT Center FOR International Studies; diciembre 2008; en: web.mit.edu/cis/pdf/Audit_12_08_Manrique.pdf

⁸⁰ Título 10 U.S Code.

⁸¹ Isacson, Adam; Las Fuerzas Armadas de Estados Unidos en la “guerra contra las drogas”; en Youngers, Coletta A. y Rosin, Eileen editoras; Drogas y Democracia en América Latina: El Impacto de la Política de Estados Unidos; WOLA; Buenos Aires, 2005. P.47

cada una de estas áreas pueden nombrarse, por ejemplo, el desarrollo de la política de seguridad nacional y defensa, la asistencia en actividades antidrogas a organismos estatales y locales policiales; la coordinación de los asuntos de políticas relacionados a las ventas militares al extranjero, la educación y entrenamiento militar; la implementación y supervisión de los acuerdos de cooperación en materia de seguridad con otros países en lo relacionado a la instalación de bases militares, e intercambio de personal.⁸²

El DOD actúa en Colombia a través del Comando Sur, “uno de los cinco comandos regionales que coordinan las actividades militares de los Estados Unidos en el mundo”.⁸³ Este comando está compuesto por personal militar y civil “representando al Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea, el Cuerpo de Marines, el Servicio de Guardacostas y otras agencias federales”.⁸⁴ Parte de su trabajo consiste en encargarse del grupo de asesoramiento y asistencia militar o Secciones Militares (MILGROUP), en la Embajada norteamericana en Colombia (así como en el resto de su región de influencia). Los MILGROUP están encargados de llevar a cabo programas de ayuda y venta de armas, seleccionan alumnos para recibir entrenamiento militar y organizan maniobras militares.

El Comando Sur es responsable de muchas de las iniciativas específicas de ayuda militar del DOD, fruto de las negociaciones previas con el país beneficiario. Esta influencia del Comando Sur sobre la delimitación de políticas puede verse reflejada en la redacción de la nombrada sección 124, en donde se justifica la misma existencia del Comando Sur tras el fin de la Guerra Fría, así como la justificación y la legalización de lo que el ex jefe del Comando Sur Maxwell Thurman denominó, al hablar de la guerra contra las drogas, como “la única guerra que tenemos”.⁸⁵

Uno de los cambios más importantes que se produjeron en la política exterior estadounidense hacia Colombia, estuvo dado en el año 1999 y luego consolidado con la firma del Plan Colombia. En este primer año, el DOD, a través de la Sección 1004, creó un batallón antinarcóticos de 900 hombres El

⁸² Freeman, Laurie; Isacson, Adam; Lumpe, Lora; y Neild, Rachel; Op. Cit. P.460.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ About Us, United States Southern Command; en: <http://www.southcom.mil/AppsSC/pages/about.php>

⁸⁵ WOLA, Clear and Present, 1991, p. 37 en: Isacson, Adam; Op. Cit. P.46

Comité de Asuntos Exteriores no supo de este cambio de política que, luego de una década de asistencia antinarcóticos exclusivamente policial, comenzaba a tornarse también militar. Al firmarse el Plan Colombia el comité toma conocimiento del suceso a raíz de una petición de presupuesto para aumentar el número de integrantes este batallón, con el fin de convertirlo en una brigada de 2000 personas⁸⁶. Éste fue el comienzo de la creación de más de su tipo, con fines no sólo antinarcóticos sino también antiterroristas.

La autoridad de unificación de campañas en Colombia concedida por el Congreso al Departamento de Estado en el año 2002, también se concedió a las actividades realizadas por el Pentágono. De esta forma, se abrió la puerta para un aumento de la participación de DOD en la delimitación e implementación de la política exterior militar hacia Colombia, papel tradicionalmente llevado a cabo por el Departamento de Estado norteamericano.

Esta autoridad fue concedida sólo para Colombia, a pesar de haberse propuesto inicialmente como una iniciativa destinada a todo el continente. La presencia del denominado *narcoterrorismo*, con la categorización de los tres grupos insurgentes más importantes de ese país en la lista de grupos terroristas del Departamento de Estado y la presencia de Colombia como tema prioritario en la agenda de seguridad estadounidense facilitaron la aprobación de esta medida extraordinaria en la política exterior hacia el continente.

3.2.1 Sección 1004

Uno de los principales cambios introducidos a la asistencia al extranjero en materia de seguridad en Estados Unidos vino dado, en 1991, por la denominada sección 1004. Hasta esa fecha, la ayuda exterior era asignada por la FAA y supervisada por el Departamento de Estado; era controlada por las comisiones legislativas de Asignación de Fondos para Operaciones Extranjeras y de Relaciones Exteriores, era necesario que la información apareciese en

⁸⁶ Isacson, Adam , Olson Joy y Haugaard, Lisa; Bajo el Radar: Programas Militares de Estados Unidos con América Latina 1997-2007; Center for International Policy, Latin American Working Group Education Fund, Washington Office on Latin America; marzo 2007; disponible en: <http://justf.org/files/pubs/0704deba.pdf>, p. 7.

informes públicos, y estaba sujeta a condiciones de derechos humanos y democracia.

A pesar de que estos métodos de ayuda al extranjero no han desaparecido, ha cobrado una nueva fuerza la Sección 1004 en la Ley de Autorización de Defensa Nacional. Este programa fue establecido por primera vez en el año 1991, y preveía su expiración para el año 1995. A pesar de esto, se vio renovado en 1999, 2002, 2006 y no ha sido dado de baja hasta el final del período de estudio, habiéndose extendido su validez hasta el 2011.

La Sección 1004 consiste, principalmente, en la autorización al DOD a emplear su propio presupuesto para prestar asistencia antidrogas a fuerzas de seguridad extranjeras, sin la participación del Departamento de Estado. “En virtud de esta facultad, el DOD puede emplear su presupuesto para pagar operaciones de interdicción de tráfico de drogas”⁸⁷, actividades de inteligencia, capacitación militar y presencia de personal militar en programas antidrogas.

Las implicancias alrededor del uso de estos fondos para la lucha contra el narcoterrorismo en Colombia son muchas; desde la magnitud de los fondos asignados, hasta los efectos sobre la transparencia en las asignaciones y el cumplimiento de las cláusulas relacionadas a los derechos humanos, propios de la ayuda militar al extranjero proporcionada por el gobierno de Estados Unidos, como es, por ejemplo, la Enmienda Leahy.

La Sección 1004, no está sujeta a las limitaciones de derechos humanos que rigen a la ayuda prestada por la FAA; la única condición que prohíbe la prestación de asistencia por parte de esta sección, “es una versión más débil de la Enmienda Leahy que limita la formación de unidades de las fuerzas de seguridad extranjeras que hayan violado derechos humanos, a menos que se ‘adopten todas las medidas correctivas necesarias’”⁸⁸

Esta exención con la que cuenta el DOD, permite un aumento en la discrecionalidad de las asignaciones realizadas por el Departamento, permitiéndole la capacitación y financiación de unidades que hayan violado los derechos humanos y, que en última instancia, contribuyan a agravar la situación de conflicto en vez de contribuir a su solución. Por otro lado, la cláusula referida a la adopción de “todas las medidas correctivas necesarias”

⁸⁷ Freeman, Laurie; Isacson, Adam; Lumpe, Lora; y Neild, Rachel; Op. Cit. P.452.

⁸⁸ Ibídem. P. 453.

se presenta como una definición vaga que promueve este tipo de política discrecional, contraria a las limitaciones generales establecidas por la ley en materia de derechos humanos.

Una de las consecuencias más importantes respecto al aumento del DOD en la participación de la ayuda al extranjero ha sido la falta de control de los gastos por parte de las instituciones. Debido al reducido equipo de personas que trabajan en las comisiones encargadas de Servicios Armados, a los enormes presupuestos a analizar, y los desafíos que presentan las guerras en Medio Oriente; aquellas focalizan su control en las institucionales del ejército y no se preocupan en la misma medida de los asuntos relacionados a los derechos humanos o los aspectos diplomáticos de las políticas sobre terreno extranjero. Mediante del financiamiento de programas a través del presupuesto del DOD, el Departamento de Estado no puede ejercer control sobre el proceso de asignación.⁸⁹

Por otro lado, la falta de transparencia pública también se destaca como una de las características principales en este proceso. Antes del 2001, no existían muchos requisitos de información respecto de cómo el Pentágono (que para el año 2007 poseía un presupuesto 20 veces mayor al del Departamento de Estado⁹⁰) gastaba su presupuesto para programas comprendidos dentro de la Sección 1004. En el 2001 y 2002, la Ley de Autorización de Defensa Nacional (NDAA) solicitó que el Secretario de Defensa presentara informes ante el Congreso “explicando en detalle la asistencia antidroga ofrecida por el DOD a gobiernos extranjeros”. Debía incluirse en este informe las cantidades y tipos de asistencia por país y los tipos de actividades llevadas a cabo en el marco de los programas del Departamento. Sin embargo, el informe fue luego eliminado de la NDAA. El DOD declaró de “onerosos” los informes exigidos por el Congreso”.⁹¹

El rol del DOD en Colombia, especialmente la Sección 1004, se incrementó, principalmente en el entrenamiento de fuerzas militares y policiales. El entrenamiento, históricamente asignado al Departamento de Estado para ser llevado a cabo, cobra nueva importancia con la participación

⁸⁹ Isacson, Adam , Olson Joy y Haugaard, Op. Cit, p. 9.

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ Freeman, Laurie; Isacson, Adam; Lumpe, Lora; y Neild, Rachel; Op. Cit.; P.452.

del DOD, aumentando el entrenamiento antinarcoóticos en tres veces luego de la firma del Plan Colombia, y en seis veces en el año 2003, luego de los atentados a las torres gemelas y la unificación de las campañas antidroga y antiterrorismo.

En el año 2002, fue creado por el DOD el Counter-Terrorism Fellowship Program (Programa de Becas para Estudios Antiterroristas), este programa, que se consolidó como uno de tipo permanente el año 2004, benefició también a personal colombiano, convirtiéndose en la quinta fuente de entrenamiento en cantidad de personal entrenado entre los años 2000 y 2008, casi igualando a la cantidad entrenada por el programa Foreign Military Financing (Financiamiento Militar Internacional, FMF). De esta forma, Colombia quedó enmarcada dentro del programa de capacitación mundial propio de la guerra contra el terrorismo.

3.2.2 La Sección 1033

En 1998, el Congreso de los Estados Unidos aprobó, a pedido del Comando Sur, otro programa de asistencia antidroga para el extranjero. En este caso, la sección 1033 de la Ley de Autorización de Defensa Nacional se aprobó para su aplicación en Colombia y Perú. El programa, también conocido como “Programa Ribereño”, le permitía al Pentágono el gasto de 20 millones de dólares anuales para la provisión de barcos y otro tipo de equipamiento no letal para la interdicción y lucha contra los narcotraficantes en ríos por parte de las fuerzas armadas y policiales de los países beneficiarios.

Este programa, aprobado en un principio para constituirse en uno de tipo quinquenal, que continuó con la tradición de extensiones en los plazos de vencimiento aplicados a otros programas, fue extendido hasta el año 2006 y luego hasta el 2008.⁹² El presupuesto de 20 millones asignados para su primer vencimiento, fue duplicado en la extensión del 2004.

Encarnando la Guerra Contra el Terrorismo, la Ley de Autorización de Defensa del 2004 eliminó la palabra “ribereño” o “fluvial” de la sección 1033,

⁹² Withers, George; Isacson Adam, Haugaard, Lisa, Olson, Joy y Fyke, Joel; Ready, Aim, Foreign Policy: How the Pentagon's Role in Foreign Policy is Growing and Why Congress – and American Public- Should Be Worried; Latin American Working Group Education Fund, Center for International Policy y WOLA; MARZO 2008; en: <http://justf.org/Pubs>; p. 5.

convirtiendo a este programa en un programa general de asistencia contra las drogas⁹³, que en Colombia podía utilizarse también para fines antiterroristas. De esta forma, el perímetro de acción de esta sección aumentó considerablemente, aumentando con él las fuentes de financiamiento para la interdicción y las fuerzas de seguridad en Colombia.

Este programa ha recibido pocas valoraciones positivas; a pesar de ello, los reportes públicos proveídos por este programa y la evaluación realizada al mismo son casi inexistentes, y está exenta de la obligación a presentarlos. Al igual que la sección 1004, la 1033 no está sujeta a salvaguardias en materia de derechos humanos pero sí está sujeta a la Enmienda Leahy.

En junio del año 2003, se puso en práctica en Colombia el Plan Patriota. Dicho plan, surgió a partir de una iniciativa del Gobierno colombiano como un esfuerzo para alejar a las FARC de los territorios que rodean a la capital, Bogotá⁹⁴. En el 2004, se implementó una segunda fase del plan, que amplió el terreno de acción a los departamentos sureños de Caquetá, Guaviare, Meta, Putumayo y Nariño⁹⁵. El método de acción de este plan se basaba en ataques militares de alrededor de 14.000 a 15.000 hombres, a los terrenos ocupados por las guerrillas para debilitar sus frentes y precipitar su rendición.

Estados Unidos apoyó activamente este plan, no sólo a través de financiamiento, sino que, además, aquel inspiró el aumento de efectivos estadounidenses en el país sudamericano. En el año 2004, el Departamento de Defensa de los Estados Unidos presentó ante el Congreso la petición, apoyada por el entonces presidente George W. Bush, de aumentar el tope establecido a la cantidad permitida de efectivos en territorio colombiano de 400 a 800; “y la cantidad de personal civil (*contratistas privados*) en un 50% a 600”⁹⁶.

⁹³ Isacson, Adam; Op. Cit. P.58.

⁹⁴ United States Accountability Office; Plan Colombia: Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Has Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance; Report to the Honorable Joseph R. Biden, Jr., Chairman, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate; 2008; en: <http://www.gao.gov/products/GAO-09-71>; p. 19.

⁹⁵ Soberón Garrido, Ricardo; Documento de análisis del “Plan Patriota” y sus consecuencias regionales; TNI Drugs and Democracy Programme; Transnational Institute; 2005; en: <http://www.tni.org/article/documento-de-an%C3%A1lisis-del-plan-patriota-y-sus-consecuencias-regionales>

⁹⁶ Haugevik, Renate; U.S. Foreign Policy towards Colombia in the Post-Cold War era, University of Oslo; 2004; en: <http://www.duo.uio.no/publ/statsvitenskap/2004/21039/21039.pdf>, p. 120.

Estados Unidos planificó desde un comienzo, una ayuda de alrededor de 100 millones de dólares al Plan Patriota. En este plan participaron cientos de militares estadounidenses y de contratistas privados. Los principales aportes que ese país realizó para el Plan Patriota fueron, armas, entrenamiento, y “ayuda logística en planeación de combates terrestres, comunicaciones e inteligencia”⁹⁷

Consideraciones Finales

La securitización del conflicto colombiano ha producido un cambio en los actores encargados de la delimitación de la política exterior norteamericana hacia ese país. A pesar de que, ya durante la década de los noventa, el Comando Sur estaba encargado de las operaciones anti narcotráfico en Latinoamérica, el Departamento de Defensa adquirió una nueva preeminencia bajo el Plan Colombia.

El impacto de este giro en la política exterior estadounidense hacia Colombia significó una disminución de las salvaguardias aplicadas por el Congreso a la aplicación de la política exterior y a la asignación de fondos al extranjero. Estas situaciones de excepción, permitieron una mayor militarización de las relaciones bilaterales y la consolidación de Colombia dentro de la agenda de seguridad para el siglo XXI. Este proceso, enmarcó también el carácter secreto de las políticas implementadas en un asunto securitizado.

El aumento de la influencia del DOD y su consiguiente aumento de presupuesto hacia el conflicto colombiano, le facilitó al gobierno de Bush la asistencia a una fuerza policial y militar acusada de la violación recurrente de los derechos humanos, y la continuación de la asistencia más allá de las restricciones impuestas por el sistema republicano de control congresional al Ejecutivo.

⁹⁷ El Plan Top Secret de Uribe; El Tiempo; 25 de abril del 2004; en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1538549>

La guerra contra el terrorismo dio un nuevo puntapié a la misión del Comando Sur, consiguiendo, no sólo una ampliación del presupuesto para Colombia, sino además, la modificación de la orientación general de la campaña, cumpliendo una función cada vez más grande dentro de la misión de contrainsurgencia en ese país.

Una política exterior dominada por el Departamento de Defensa significó una continuación en las políticas de tipo punitivo o de uso de la fuerza, atacando los problemas a corto plazo y no dejando lugar a políticas de consolidación multidimensionales. Con la inclusión de las *nuevas amenazas* en la agenda de seguridad hemisférica, el DOD logró cierta legitimidad y libertad de acción en el conflicto colombiano, que le ha permitido continuar con la aplicación de respuestas militares a problema de seguridad humana.

Aumento de poder del DOD es coherente con una visión securitizada del conflicto colombiano, que llama a un aumento en la aplicación de políticas militares para lidiar con las múltiples amenazas que ponen en peligro la misma supervivencia del Estado.

El fomento, por parte Estados Unidos, de la dilución de la línea entre el poder militar y el policial en Colombia, propició la configuración de un nuevo mapa de seguridad en este país.

CAPÍTULO 4

4. INICIATIVAS MILITARES ESTADOUNIDENSES EN COLOMBIA

La estrategia militar estadounidense en Colombia se remonta hacia los primeros años de cooperación bilateral, tanto respecto a la lucha contra el narcotráfico como a la de grupos insurgentes, aunque esta última, de forma más indirecta y enmarcada dentro de una estrategia de Guerra Fría. Esta estrategia, que cobra fuerzas a partir de la firma del Plan Colombia, ha visto producirse en ella numerosos cambios relacionados al nivel de involucramiento de Estados Unidos en la lucha *narcoterrorista*.

Varias modificaciones se produjeron entre la aprobación del Plan Colombia y el año 2008, al terminar el segundo período en el gobierno de George W. Bush. Estos cambios se caracterizaron principalmente por un aumento del papel del Departamento de Defensa de los Estados Unidos en la asistencia a Colombia, la profundización del involucramiento de aquel país en el conflicto guerrillero luego del 2001.

4.1 El Plan Colombia y la Iniciativa Andina Antinarcóticos

En septiembre de 1999, el ex presidente colombiano Andrés Pastrana y el ex presidente estadounidense Bill Clinton, firmaron el llamado “Plan para la paz, la prosperidad y el reforzamiento del Estado”, o Plan Colombia. Este plan de seis años, que había sido concebido por Pastrana como un programa de ayuda principalmente para el desarrollo económico-social, fue modificado por Estados Unidos según sus intereses, pasando a convertirse en un plan que preveía más de un 75%⁹⁸ de ayuda militar y policial.

Este plan, tenía tres objetivos principales: el primero, era reducir el flujo de drogas ilícitas que entraban a los Estados Unidos; el segundo, buscaba promover la justicia económica y social; y por último, promover el estado de

⁹⁸ Isacson, Adam; Las Fuerzas Armadas de Estados Unidos en la “guerra contra las drogas”; en Youngers, Coletta A. y Rosin, Eileen editoras; Drogas y Democracia en América Latina: El Impacto de la Política de Estados Unidos; WOLA; Buenos Aires, 2005. p. 70.

derecho, o imperio de la ley.⁹⁹ Para cumplir dichos objetivos, el gobierno norteamericano dio prioridad al fortalecimiento de las fuerzas armadas y policiales colombianas mediante la transferencia de material bélico, medios de transporte para llevar a cabo las operaciones de interdicción y erradicación comprendidas en el plan (especialmente helicópteros); el entrenamiento militar y técnico, el apoyo económico y el intercambio de inteligencia. Si bien el plan preveía apoyo económico y social, dentro de los que se destacaron los programas de desarrollo alternativo de cultivos, el financiamiento a los mismos se encontró siempre muy por debajo de la asistencia bélica.

El Plan Colombia fue financiado por las agencias dependientes del Departamento de Estado y el Departamento de Defensa de los Estados Unidos, y por la cuenta suplementaria aprobada para dicho fin en el año 2000. Esta cuenta costó 1.319 millones de dólares, de los cuales 860 fueron destinados a Colombia. Dentro de este monto, la ayuda militar ascendía a 519,2 millones de dólares; “otras categorías (*desarrollo alternativo, Derechos Humanos o reforma judicial*) contemplaban 215 millones y la paz recibiría 3 millones. El resto del paquete total (458,7 millones) se desagregaba en dos partidas: 1. asistencia a los países vecinos (180 millones) y 2. recursos para las autoridades estadounidenses (278.7 millones)”¹⁰⁰ Este plan vio retrasado el desembolso de los fondos no militares, despertando muchas críticas.

La financiación recibida por Colombia bajo el Plan Colombia, superó la asistencia norteamericana recibida por este país desde el final de la Guerra Fría hasta 1998, consolidando aún más su posición de tercer mayor receptor de ayuda estadounidense en el mundo adquirida en 1999, y posicionándolo desde el 2001, como el principal receptor de entrenamiento.¹⁰¹

Aproximadamente la mitad del financiamiento, fue dedicado al programa “Push into Southern Colombia”, programa que se dedicó a la creación y entrenamiento de dos Batallones Antinarcóticos del Ejército Colombiano que, junto a uno creado en el año 1999, buscaban formar una brigada que asistiera

⁹⁹ United States Accountability Office; Plan Colombia: Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Has Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance; Report to the Honorable Joseph R. Biden, Jr., Chairman, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate; 2008; en: <http://www.gao.gov/products/GAO-09-71>; p. 17.

¹⁰⁰ Emmerich, Norberto; Los Inicios del Plan Colombia 2000-2002; Ed. Ojos del Mundo; Buenos Aires; 2004; p. 88.

¹⁰¹ Isacson, Adam; Op. Cit.; p. 70

a la Policía Nacional Colombiana en operaciones de fumigación de cultivos y desmantelamiento de laboratorios.¹⁰² Con esto, comenzaba una nueva tendencia en la orientación de las políticas aplicadas en Colombia; las cuales habían sido tradicionalmente, de asistencia a las fuerzas policiales y que, a partir del 2000 dieron un giro hacia las fuerzas militares.

Para el año fiscal 2002, el presidente George W. Bush expandió el alcance del Plan Colombia “a través de la Iniciativa Regional Andina (ARI). La ARI incrementó sustancialmente las actividades de Estados Unidos en las fronteras del Estado o cerca de Colombia, y continuó apoyando al existente Plan Colombia”¹⁰³ en ese país. A partir de ese año, los fondos entregados a Colombia, se hacen a través del programa Iniciativa Andina Antinarcóticos (ACI), el mayor programa dentro de la ARI.

Bush utilizó esta cuenta de 731 millones de dólares anuales para unificar la campaña militar y económica en la región y, aunque preveía incrementos en el financiamiento a los otros países incluidos en el programa, estos fueron menores de lo anticipado, asignándosele a Colombia los fondos restantes.¹⁰⁴

La administración de la cuenta ACI, que provee la mayoría de sus fondos a Colombia, está bajo la responsabilidad de la Bureau of International Control and Law Enforcement (Oficina de Asuntos Internacionales sobre Narcóticos y Procuración de Justicia, INL) y los países que abarca este programa incluyen a Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela (Panamá y Brasil no son considerados países andinos, pero están incluidos en el plan por ser limítrofes con Colombia).

La región, y especialmente Colombia, recibe también asistencia a través de los programas Foreign Military Financing (Financiamiento Militar Extranjero, FMF) y el International Military Education and Training (Educación y Entrenamiento Militar Internacional, IMET), ambos administrados por el Departamento de Estado; además de las cuentas dependientes del Departamento de Defensa.

¹⁰² Serafino, Nina M.; Colombia: Summary and Tables on U.S. Assistance, FY1989-FY2003; CRS Report to Congress; 2003; en: <http://www.fas.org/asmp/resources/govern/crs-rs21213.pdf>; p. 2.

¹⁰³ Ibidem.

¹⁰⁴ Isacson, Adam; Op. Cit.; p. 71.

Los fondos asignados a la ACI, se dividen entre los programas que mantienen las actividades de erradicación e interdicción, y los programas dedicados a fomentar el Desarrollo Alternativo. Los primeros, que ocupan la mayor cantidad del presupuesto, se “focalizan en actividades de entrenamiento y apoyo a las fuerzas militares y policiales, proveen sistemas de inteligencia y comunicación, proveen el mantenimiento y la operación de las aeronaves para la erradicación del país anfitrión y proporcionan infraestructura relacionada a actividades antinarcoóticos”.¹⁰⁵

Entre los años 2000 y 2008, sólo el programa ACI, desembolsó en Colombia aproximadamente 1.394.372,7 millones de dólares.¹⁰⁶

4.1.1 Políticas Estadounidenses en Colombia luego del 11 de septiembre

A pesar de que Estados Unidos siempre ha asociado al narcotráfico con los grupos guerrilleros en Colombia, el Plan Colombia fue concebido como un programa antinarcoóticos, y por esto se establecieron límites a la ayuda militar en ese país. Los atentados del 11 de septiembre y el colapso del proceso de diálogo con las FARC, en el 2002 en Colombia, propiciaron un cambio de enfoque respecto al involucramiento estadounidense en el conflicto colombiano, dándole cada vez más importancia a la misión de contrainsurgencia.

Con la presencia de los tres grupos insurgentes colombianos (los grupos guerrilleros FARC Y ELN y las fuerzas paramilitares AUC) en la Lista de Grupos Terroristas de Estados Unidos, y la declaración pública de la guerra contra el terrorismo hecha por el presidente Bush, Colombia quedó enmarcada en una campaña global de lucha militar.

Para el año 2002, dos de las limitaciones a la asistencia a Colombia impuestas en el Plan Colombia desaparecían. La primera, fue la eliminación por parte del presidente de la orden ejecutiva hecha por Clinton que prohibía compartir inteligencia no relacionada con las drogas; y la segunda, fue la

¹⁰⁵ Vaillette Connie, Navarrete-Frías, Carolina; “Drug Crop Eradication and Alternative Development in the Andes”; Departamento de Estado; 18 de noviembre 2005; disponible en: <http://fpc.state.gov/documents/organization/61022.pdf>, p. 5.

¹⁰⁶ Cálculo realizado a partir de datos oficiales provenientes del Departamento de Estado de los Estados Unidos

aprobación en el Congreso de la “autoridad ampliada”. Esta autoridad ampliada permitía al Departamento de Estado y Defensa utilizar los fondos destinados a la lucha contra el narcotráfico (incluso los asignados en años anteriores) en una “campaña unificada” contra los grupos insurgentes, denominados como “grupos terroristas extranjeros”.¹⁰⁷

Esta ampliación de la misión permitió que aumentase la asistencia en zonas de conflicto, que aumentase el número de entrenados y le dio al gobierno de Estados Unidos, especialmente al Departamento de Defensa una mayor libertad de acción y para proveer asistencia no relacionada al narcotráfico.

A partir del 2002, se utilizaron los fondos asignados a Colombia para la creación de una nueva unidad comando del ejército para luchar contra grupos guerrilleros y paramilitares; para desplegar nuevas unidades de carabineros en zonas de conflicto, para “unidades antisequestros, la seguridad presidencial, y la ampliación del esfuerzo para recabar inteligencia a través de la interceptación de comunicaciones.”¹⁰⁸ Otro efecto de la ampliación fue la posibilidad de utilizar “los helicópteros y otro equipamiento militar proveído hasta la fecha para luchar contra la producción de drogas, contra cualquier amenaza contra la seguridad de Colombia”¹⁰⁹.

El éxito que tuvo el proceso de securitización del conflicto colombiano en Estados Unidos luego del 2001, le permitió el gobierno republicano, el aumento en las excepciones aplicadas a la tradicional política exterior militar adoptada hasta entonces. Estados Unidos aumentó su participación en el conflicto interno colombiano, y se justificaron de esta forma las diferencias porcentuales en el presupuesto que existían entre la ayuda de ese tipo y la económico-social.

En la solicitud de presupuesto del año fiscal 2002, el presidente Bush solicitó 98 millones de dólares para emprender una campaña de protección de los

¹⁰⁷ Ramirez, María Clemencia; Stanton, Kimberly; Walsh, John; Colombia: Un Círculo Vicioso de Drogas y Guerra; en Youngers, Coletta A. y Rosin, Eileen editoras; Drogas y Democracia en América Latina: El Impacto de la Política de Estados Unidos; WOLA; Buenos Aires, 2005. p. 145.

¹⁰⁸ *Ibídem*; p. 146.

¹⁰⁹ Belasco, Amy y Nowels Larry; Supplemental Appropriations for FY2002: Combating Terrorism and Other Issues; Report for Congress; 2002; en: <http://www.fas.org/asmp/resources/govern/crs-rl31406.pdf>; p. 50.

oleoductos del noreste del país, que consolidaría aun más el giro de la política estadounidense hacia al combate guerrillero o terrorista.

Hacia el año 2006, Estados Unidos propuso que, debido al aumento en las ganancias obtenidas por Colombia a partir del apoyo estadounidense al plan con ese nombre y al aumento de precios producido en los combustibles, Colombia debería dedicar parte de las ganancias percibidas por este medio para mitigar los aumentos recibidos por su financista¹¹⁰.

A pesar de que en el 2002 la Administración manifestó que no pretendía aumentar las cantidades establecidas en las *troop caps*, o límites de personal, al Plan Colombia, en el año 2004 estas cantidades fueron modificadas por el Congreso a pedido del DOD. Se aumentó el límite de personal militar de 400 a 800 y de personal civil, o contratistas, de 400 a 600.¹¹¹

La principal política que llevó a cabo Estados Unidos en contra de los grupos guerrilleros, fue el apoyo al Plan Patriota a partir del año 2003. Este plan, concebido por el gobierno colombiano de Álvaro Uribe dentro de la Política de Seguridad Democrática¹¹², consistía en una serie de “acciones ofensivas” en territorios bajo dominio militar de las FARC y tenía como objetivo despejar los alrededores de la capital, Bogotá, de la presencia de este grupo. En el año 2004, se implementó la segunda fase del plan, con la cual se buscaba atacar los territorios de las FARC al sur del país, en los departamentos de Caquetá, Guaviare, y Meta. Con este fin, se creó, con la ayuda y entrenamiento estadounidense, la Fuerza de Tarea Conjunta Omega, encargada de coordinar los esfuerzos del Ejército Colombiano, la Fuerza Aérea y la Armada.¹¹³ El apoyo al plan Patriota, fue la justificación presentada por el presidente Bush para la unificación de las campañas en Colombia.

El Plan Patriota logró un cambio en la composición de las FARC, forzándolas a organizarse en células más pequeñas; esto facilitó el

¹¹⁰ Vaillette, Connie; Andean Counterdrug Initiative (ACI) and Related Funding Programs: FY2006 Assistance; Report for Congress; 2006; en: <http://fpc.state.gov/documents/organization/60720.pdf>; p. 24.

¹¹¹ Haugevik, Renate; U.S. Foreign Policy towards Colombia in the Post-Cold War era, University of Oslo; 2004; en: <http://www.duo.uio.no/publ/statsvitenskap/2004/21039/21039.pdf>, p. 120.

¹¹² Esta es una política ideada durante la presidencia del entonces presidente Uribe, que buscaba mediante el fortalecimiento del Estado y las Fuerzas Armadas, la recuperación de los territorios ocupados por las guerrillas, la disminución de la criminalidad, y la eliminación del narcotráfico como medio de financiación de los grupos insurgentes.

¹¹³ United States Accountability Office; Op. Cit.; p. 13.

cumplimiento del objetivo de evitar grandes ataques sobre facilidades militares. Aunque los ataques se redujeron, no fueron eliminados del todo, produciendo en el 2005, 70 bajas de militares colombianos, demostrando que todavía poseían una fuerte capacidad ofensiva.¹¹⁴

Para conseguir los objetivos de reducción de los grupos guerrilleros, fueron creadas, con un fuerte apoyo estadounidense, las Brigadas Móviles del Ejército y las Fuerzas Especiales de Tarea Conjunta Omega. La asistencia a estos grupos, estuvo a cargo del DOD, cuya asistencia consistió principalmente en apoyo logístico y de inteligencia, entrenamiento, armamento, municiones vehículos (incluyendo transporte aéreo); y apoyo en infraestructura, incluyendo una base fortificada en La Macarena¹¹⁵. Para el año 2008, las Brigadas Móviles, de entre 15.000 a 20.000 soldados habían capturado más de 1.000 combatientes guerrilleros, matado casi 100 y conseguido la rendición de 400.¹¹⁶

Las Fuerzas Especiales de Tarea Conjunta Omega, contaron con un apoyo de las mismas características que las Brigadas Móviles del Ejército, y su finalidad era la persecución de objetivos de alto nivel y el rescate de rehenes en zonas rurales o urbanas. Esta fuerza de aproximadamente 2.000 hombres, fueron formadas con miembros del Ejército, la Armada, y la Fuerza Aérea, y aportaron al gobierno la capacidad de acción conjunta de las fuerzas armadas que Colombia no poseyó hasta su creación en el año 2004.¹¹⁷

Otro aspecto de gran importancia en las operaciones antiguerrillas desde la firma del Plan Colombia, fueron las actividades de protección de infraestructura, especialmente de los oleoductos colombianos. Debido a la importancia que poseen los recursos petroleros en los ingresos del Estado provenientes de exportaciones (28% de las ganancias por exportaciones y el 10% de las ganancias del Gobierno¹¹⁸), los oleoductos, especialmente el oleoducto Caño Limón-Coveñas, de 804 kilómetros¹¹⁹ en el departamento de Arauca, en la frontera con Venezuela; han sido objeto de ataques

¹¹⁴ Vailllette, Connie; Plan Colombia: A Progress Report; Report for Congress; 2005; en: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32774.pdf>; p. 9.

¹¹⁵ En la región central de Colombia.

¹¹⁶ United States Accountability Office; Op. Cit.; p. 34.

¹¹⁷ *Ibidem*.

¹¹⁸ Vailllette, Connie; Op. Cit.; p 14.

¹¹⁹ Anexo II

permanentes, disminuyendo la cantidad de barriles producidos y disponibles para la exportación.

En el año 2003, se firma un acuerdo que autorizaba la implementación de una estrategia de protección de infraestructura que consistía en tres fases: la primera, se focalizaba en la protección de los primeros, y más vulnerables, 177 kilómetros; la segunda, en la protección de los restantes 590 kilómetros; y la tercera, de 388 estructuras económicamente relevantes en todo el país.¹²⁰

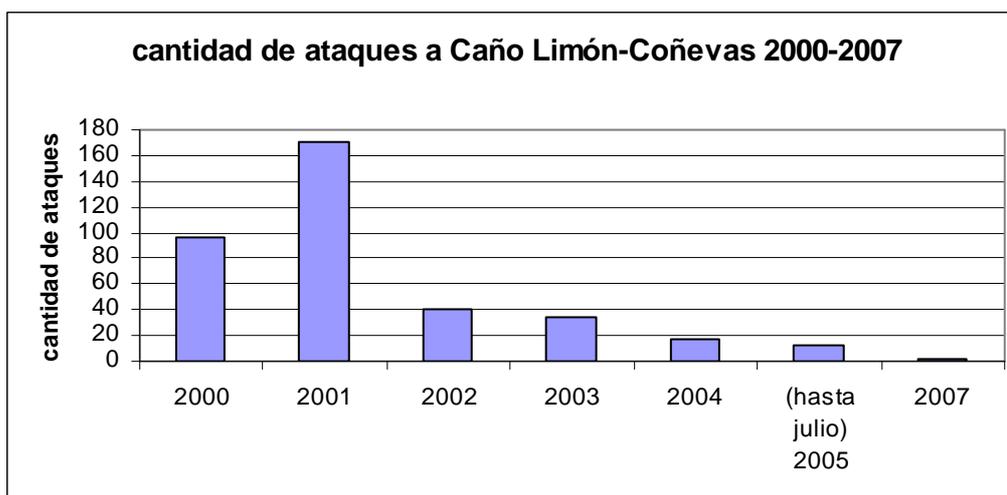
A partir de este año, se creó un grupo bilateral que buscó delinear un plan de acción para la implementación de la estrategia, mientras que la financiación de esta estrategia estuvo en manos de la Embajada Estadounidense en Bogotá, desde donde la NAS administró los componentes relacionados a la aviación y los MILGROUP, administraron el resto de los componentes para el plan.¹²¹

Durante los años 2000 al 2008, Estados Unidos proveyó 115 millones de dólares para implementar la primera fase de la estrategia, de los cuales 30 fueron destinados a entrenamiento y equipamiento para los 1.600 soldados asignados a esta misión.

La estrategia arrojó resultados favorables, disminuyendo el número de ataques desde 170 en el 2001, a sólo un reporte en el 2007. Ese mismo año, Estados Unidos sumó este programa a su estrategia de nacionalización y transferencia de responsabilidad al Gobierno colombiano.

¹²⁰ United States Accountability Office; SECURITY ASSISTANCE: Efforts to Secure Colombia's Caño Limón-Coveñas Oil Pipeline Have Reduced Attacks, but Challenges Remain; Report to Congressional Requesters; 2005; en: <http://www.gao.gov/new.items/d05971.pdf>; p.8.

¹²¹ *Ibíd.*



Fuente: United States Government Accountability Office; 2005, 2008.

4.1.2 Plan Colombia II

El Plan Colombia fue aprobado como un programa de cinco años, que debía durar hasta el término del año 2005. De forma casi automática, y bajo la financiación, principalmente, de la ACI, el plan se extendió por otro año más. El 2006 no presentó cambios significativos en la asistencia estadounidense a Colombia. Durante este año, la cantidad de hectáreas fumigadas alcanzó un número récord, así como la financiación del Air Bridge Denial Program (programa de interdicción aérea). Se continuó con el apoyo al Plan Patriota, en su estrategia para recuperar territorios bajo el dominio de las FARC; así como el apoyo al programa de Seguridad de Infraestructura.

A pesar de los anuncios de un aumento de presupuesto para la ayuda económica y social, anunciadas por el gobierno de Bush, éste fue sólo de 10 millones de dólares, lo cual no representó un cambio significativo en los términos de distribución de la financiación norteamericana, donde la asistencia de tipo militar y policial casi quintuplicó a la de tipo económico-social. Por otro lado, en ese mismo año, se incluyó a Colombia como beneficiario de la Sección 1206, que permitía al Pentágono utilizar su propia asignación presupuestaria para prestar asistencia militar a fuerzas militares extranjeras.

Para el año 2007, el Gobierno de Colombia presentó un proyecto que pretendía continuar con los objetivos y los resultados obtenidos bajo el Plan Colombia y la Política de Seguridad Democrática. La Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y del Desarrollo Social 2007-2013, fase de

consolidación del Plan Colombia (PCCP), buscó impulsar una “estrategia integrada” para llevar las instituciones no militares a las áreas de conflicto, llevando de esa forma, al gobierno estatal a todo el territorio colombiano.

La estrategia integrada buscó la aplicación de proyectos de tipo militar y de desarrollo en una misma región, en busca de la obtención de victorias sobre los grupos insurgentes en los espacios geográficos denominados como “áreas no gobernadas”, y promover el desarrollo en esos mismos territorios para la consolidación de dichas victorias.

Paralelamente, al finalizar el período del Plan Colombia, el Congreso estadounidense le solicitó al Departamento de Estado que presente una estrategia de seguimiento de dicho plan. Este Departamento manifestó, en marzo del 2006, la necesidad de continuar con la financiación militar brindada a Colombia en el corto y mediano plazo, seguido de reducciones mientras se vaya desarrollando el proceso de nacionalización de los programas (especialmente el ABDP). La financiación prevista para esta segunda etapa del Plan Colombia fue de 4.000 millones de dólares, y preveía una disminución gradual de la asistencia a las Fuerzas Armadas y a la Policía Colombiana. Este proceso se aceleró durante el 2008, reduciendo las asignaciones a esas entidades en 170 millones de dólares y aumentando las asignaciones para los programas de desarrollo en 85 millones de dólares¹²². A través de esta modificación, se buscó brindar una nueva orientación a las políticas para la reducción de plantaciones de coca.

Si bien los niveles de financiación todavía seguían siendo elevados hacia el 2008, destacando a Colombia como el máximo beneficiario de ayuda en el hemisferio; la nueva mayoría demócrata en el Congreso y la nueva política implementada por el Gobierno Colombiano, permitieron comenzar un proceso de desecuritización del conflicto. Entre las modificaciones a las tendencias en las políticas aplicadas hasta la fecha, se destacaron la disminución del área fumigada, un aumento en el porcentaje de aplicación de las condiciones de derechos humanos sobre las políticas militares (este

¹²² United States Accountability Office;, Plan Colombia: Op Cit; p. 3.

número pasó del 25% al 30%¹²³), y sobre los grados de control del Congreso sobre el presupuesto, así como las concesiones otorgadas por éste a la Administración.

Un ejemplo de ello, fue la interrupción de asistencia y entrenamiento que se produjo luego de que, en el 2006 y 2007, el Congreso estadounidense conociera casos de matanzas de civiles y otras violaciones de derechos humanos en Colombia. Se forzó al Departamento de Estado a retener 110 millones de dólares destinados a asistencia militar. A pesar de que la asistencia afectada por las condiciones de derechos humanos sólo afectaba al 25% del total, el diálogo respecto a los derechos humanos comenzó a ocupar un rol más importante en las relaciones colombo-estadounidenses.

Presupuesto de Asistencia a Colombia para 2008

Asignaciones Extranjeras y de Defensa	2007 Aproximado	2008 solicitud de la Casa Blanca	2008, versión de Diputados	2008, versión del Senado	2008 Conferencia el Congreso (versión final)
Asistencia Militar y Policial	595,650,000 (81.8%)	583,190,000 (80.7%)	422,822,000 (63.7%)	494,696,000 (70.3%)	441,696,376 (65.1%)
Asistencia Económica y Social	132,250,000 (18.2%)	139,500,000 (19.3%)	240,800,000 (36.3%)	209,032,000 (29.7%)	236,891,624 (34.9%)
Asistencia Total de Todas las Fuentes	727,900,000	722,690,000	663,622,000	703,728,000	678,588,000

Fuente: Center for International Policy, 2007

Este nuevo enfoque respecto al conflicto colombiano, permitió que el Congreso lleve a cabo un mayor control sobre el presupuesto y las asignaciones destinadas a ese país. Para el caso del año 2008, la

¹²³ Center for International Policy, Colombia Program; A Look at the "Final" 2008 Aid Bill; Plan Colombia and Beyond; 17 de diciembre 2007; en: <http://www.cipcol.org/?m=200712>

Administración no mostró mayores cambios en los montos y los porcentajes del presupuesto general asignados a las políticas militares. A pesar de ello, el Congreso implementó un giro en el tipo de asistencia, aumentando los niveles de ayuda de tipo económico y social y disminuyendo los de tipo militar. Estos cambios se manifestaron, principalmente, en las asignaciones pertenecientes a la Ley de Asignaciones de Operaciones Extranjeras, habiéndose mantenido el nivel de financiación a los programas dependientes del Departamento de Defensa, relativamente estables.

Las políticas militares adoptadas a partir del 2007, tuvieron como objetivo primordial, la consolidación del proceso llevado a cabo durante la aplicación del Plan Colombia, entre el 2000 y el 2006. Ejemplo de ello, son las nacionalizaciones de los programas de erradicación e interdicción aérea, y el aumento en la cantidad de personal entrenado hacia el final del período de estudio.

Este aumento se debió, en parte, a la necesidad de mantener altas las cantidades de miembros de las Fuerzas Armadas y policiales colombianas, ya que, a pesar de que el PCCP preveía un aumento del énfasis hacia el desarrollo, las fuerzas del orden cumplirían un rol esencial. Por otro lado, los esfuerzos estadounidenses de nacionalización aumentaron la necesidad de contar con pilotos y técnicos profesionales que continúen con los programas de erradicación e interdicción, así como la reparación de los helicópteros transferidos por Estados Unidos durante el Plan Colombia.

4.1.3 Financiación del Plan Colombia

A partir de la declaración de la guerra contra las drogas en la década de los ochenta, Colombia ha formado parte, por su calidad de productor de cocaína, de la agenda de seguridad estadounidense. Este lugar lo posicionó como uno de los mayores receptores de asistencia militar y policial durante la década de los noventa. Este fenómeno se vio consolidado a partir del proceso de securitización basado en la amenaza que representaba a la Seguridad Nacional de Estados Unidos, la creación de un *narco-Estado* en el área natural de influencia de ese país.

La firma del Plan Colombia le permitió a este país ganar una ventaja de más de 10 veces por sobre el segundo país que más financiación recibió el mismo año. Esta diferencia se repitió durante los años siguientes, incluso durante el 2001, año en que las asignaciones alcanzaron su número más bajo en la década debido a la necesidad de absorción de los fondos recibidos el año anterior.

Diez principales receptores de asistencia militar y policial en el hemisferio occidental, 1997–2007 (en millones de dólares estadounidenses)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006, est	2007, sol	Total
Colombia	86.56	114.24	306.98	743.69	238.97	400.73	623.98	555.57	642.60	590.95	584.44	4,888.71
Perú	33.97	38.30	66.01	58.43	26.06	73.41	60.89	64.52	53.62	53.62	52.88	581.72
Bolivia	22.60	38.86	37.23	61.64	33.73	49.24	51.77	53.60	48.16	56.74	60.12	513.68
México	75.24	24.23	20.17	15.68	30.51	52.45	24.43	49.48	51.66	45.75	45.67	435.27
Ecuador	2.76	5.27	12.76	24.97	19.14	34.10	32.47	35.66	26.93	24.84	24.83	243.72
Brasil	3.46	5.82	2.36	5.38	20.82	7.01	6.96	10.75	7.59	7.59	5.39	83.12
El Salvador	0.62	0.78	0.82	4.34	3.15	10.05	5.57	8.49	5.56	13.89	9.41	62.68
Panamá	2.38	2.59	3.63	5.71	2.10	11.01	5.68	7.58	6.70	5.47	4.98	57.83
Haití	0.50	0.94	0.55	1.14	2.98	3.30	3.37	3.67	3.37	18.30	13.23	51.34
Venezuela	5.76	7.18	4.43	6.68	3.26	5.20	3.67	4.05	3.64	3.02	2.31	49.20

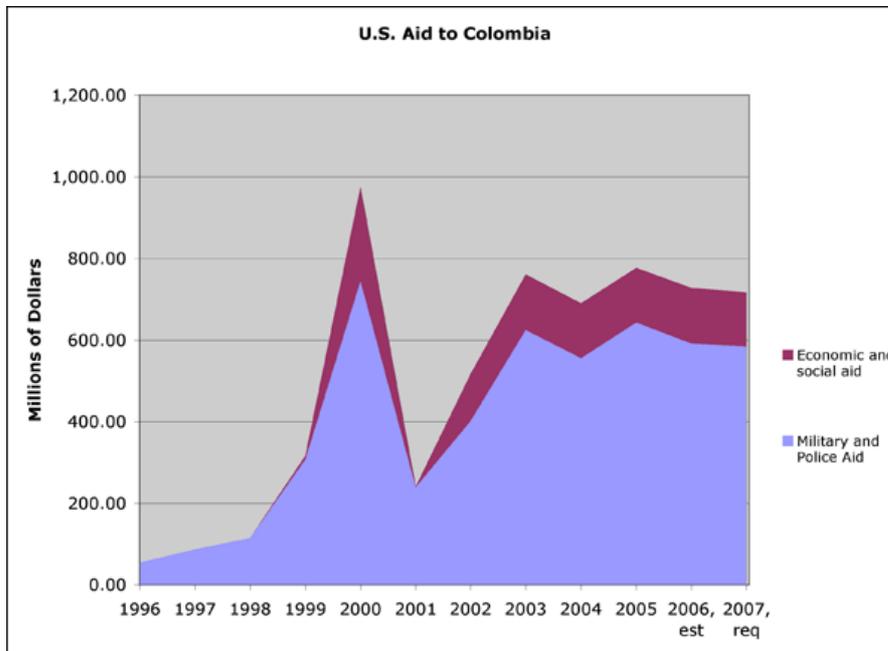
Nota: El decrecimiento en Venezuela ha sido quizás más abrupto, pero no tenemos las actuales estimaciones de la ayuda antinarcoóticos del Departamento de Defensa, las cuales han sido recortadas probablemente más de lo que muestra este cuadro.

Fuente: Center for International Policy, Washington Office on Latin America, y Latin America Working Group Education Fund; 2007

La principal característica que tuvieron las relaciones entre Estados Unidos y Colombia durante el período de estudio, fue el elevado nivel de asistencia militar y policial por sobre un bajo nivel de financiación para la asistencia al desarrollo.

Esta tendencia, sólo comenzó a revertirse hacia el último año del período bajo una nueva mayoría demócrata en el Congreso estadounidense y el comienzo de un “nuevo Plan Colombia”, que buscaba la consolidación de los logros obtenidos y la *desnarcotización* de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia.

Asistencia estadounidense a Colombia 1996 – 2007

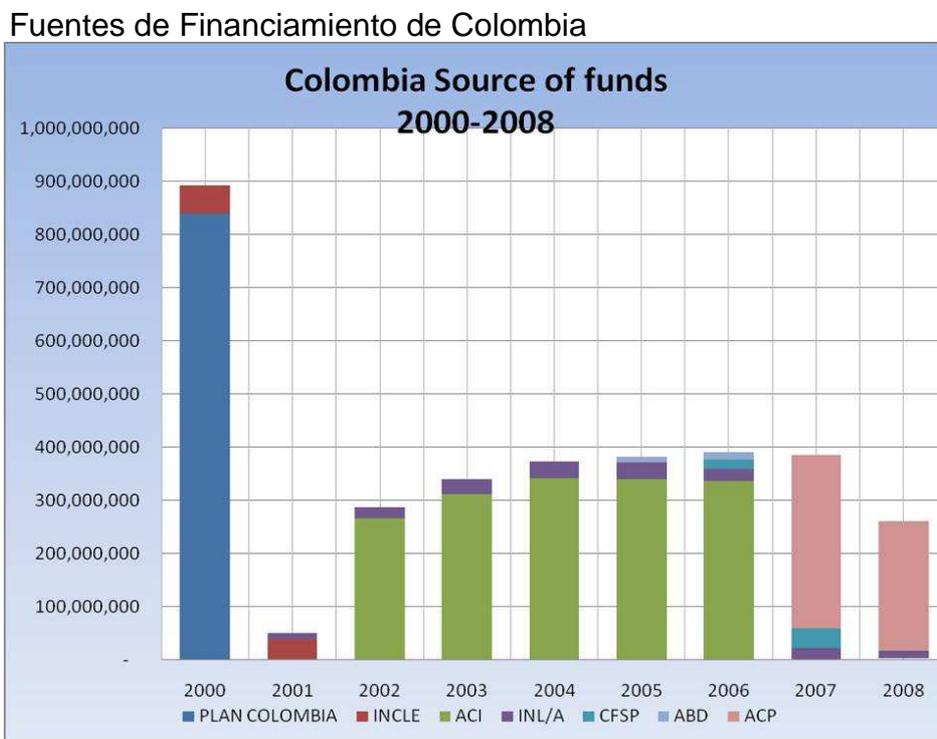


Fuente: Departamento de Estado de los Estados Unidos

En el siguiente gráfico pueden observarse las fuentes de financiación de la asistencia a Colombia durante el período de estudio. Durante el año 2000 la mayor cantidad de asistencia fue proporcionada a partir de la cuenta de emergencia correspondiente al Plan Colombia. Durante este año, Colombia no sólo recibió un paquete de ayuda de 1300 millones de dólares, sino que además recibió financiación antinarcoóticos desde la INL que, durante el año siguiente financió el total de la ayuda, además de los aportes realizados a través de su división aérea a los esfuerzos de interdicción y erradicación de ese tipo. Durante los años que siguieron, hasta finalizar el Plan Colombia (más el año adicional aprobado para este programa), este se canalizó a través de la ACI, resaltando el tinte narcotizado de la relaciones colombo-estadounidenses.

Puede observarse también el aumento que se produjo en el año 2003, a raíz de las exenciones concedidas por el Congreso a la asistencia en Colombia. Con la posibilidad de utilizar los fondos asignados a la lucha contra las drogas para combatir los grupos narcoterroristas, el espectro de acción estadounidense en el país se amplió enormemente, justificando mayores niveles de asignaciones.

Otro aspecto a tener en cuenta, es la financiación a partir de cuentas pertenecientes a los presupuestos generales de las agencias, como por ejemplo la Guardia Costera, la DEA o el DOD. En muchas ocasiones, estas agencias financian misiones a partir de sus propios presupuestos, como actividades de interdicción o entrenamientos conjuntos, que no aparecen dentro de las fuentes de financiación del Plan Colombia o su sucesor por no pertenecer a programas específicos. De esta forma la asistencia recibida por Colombia durante el período de estudio fue mayor a la analizada. Este tipo de financiación, a pesar de no estar fuera de la ley, está sujeta a menos controles, especialmente aquella proveniente del DOD.



*nota: No se tiene en cuenta en este gráfico la financiación obtenida a través del DOD.

INCLE: International Narcotics and Law Enforcement

ACI: Andean Counter-drugs Initiative

INL/A: INL/Airwing

CFSP: Critical Flight Safety Program

ABD: Air Bridge Denial

ACP: Andean Counterdrug Programs

Fuente: Funding, NAS, Embajada Estadounidense en Colombia¹²⁴

¹²⁴ Disponible en: <http://bogota.usembassy.gov/nas-funding.html>

Table 1: U.S. Assistance under Plan Colombia and the PCCP by Program Objective—Fiscal Year Appropriations 2000 through 2008

Dollars in millions										
Program objective/fiscal year	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (Est.)	Total
Reduce Illicit Narcotics and Improve Security	\$817.8	\$232.8	\$395.9	\$607.9	\$617.7	\$585.6	\$587.3	\$591.1	\$423.4	\$4,859.5
Promote Social and Economic Justice	80.0	0.5	109.9	125.7	126.5	124.7	130.4	139.7	194.4	\$1,031.8
Promote Rule of Law	121.1	0.9	15.8	27.0	9.0	7.3	10.5	7.8	39.4	\$238.7
Total	\$1,018.9	\$234.2	\$521.6	\$760.6	\$753.2	\$717.6	\$728.2	\$738.6	\$657.2	\$6,130.0

Sources: State and Defense.

Fuente: United States Government Accountability Office; 2008.

4.2 Políticas Orientadas a la Eliminación de la Oferta de Drogas

Estados Unidos posee una visión del narcotráfico como amenaza a la Seguridad Nacional. Esta visión fue la que posibilitó la securitización de Colombia, responsable del 90% de la cocaína y el 50%¹²⁵ de la heroína consumida en aquel país, entre otros factores. Por estar incluida Colombia dentro de la estrategia de “zona de origen”, las políticas llevadas a cabo en este país en relación al narcotráfico, estuvieron orientadas a la reducción de la rentabilidad en la venta de cocaína y heroína, la erradicación de los cultivos, la interdicción de cargamentos, y el desmantelamiento de grupos narcotraficantes.

La manera en que Estados Unidos combate el narcotráfico se focaliza en la interrupción de las diferentes partes del proceso de comercialización: el cultivo de coca o amapola, la producción de cocaína o heroína, la comercialización y el tráfico, y la demanda del producto. Esta estrategia se ha focalizado, principalmente en la erradicación de la oferta por sobre la demanda. Esto puede explicarse, principalmente, por la mencionada visión norteamericana del narcotráfico como una amenaza externa a la seguridad, es decir, se combate principalmente a quien realiza la actividad de la comercialización por sobre la demanda del producto. Ejemplo de ello fue la negativa de George W. Bush, en el año 2002, de desviar fondos del combate

¹²⁵ Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs; 2001 International Narcotics Control Strategy Report (INCSR); 2002; en: <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2001/index.htm>; p. 4.

de la oferta de drogas al tratamiento de adictos y actividades de reducción de demanda.

4.2.1 Erradicación

Uno de los métodos de eliminación de la oferta de drogas, es la de erradicación de los cultivos, este método puede llevarse a cabo de dos maneras: La primera, de forma manual, con o sin el consentimiento del dueño del cultivo; y la segunda de forma aérea, mediante la fumigación con una mezcla química cuyo ingrediente activo es el glifosato, que inhibe el crecimiento y destruye los cultivos.¹²⁶

El proceso de erradicación es el eje del programa NAS en Colombia. Este programa, que trabaja para el proceso de erradicación manual, lo hace principalmente con la Policía Nacional de Colombia, la Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional (Acción Social), y el Ejército colombiano. Además, brinda apoyo para el programa del gobierno colombiano de Grupos Móviles de Erradicación (GME).

El método de erradicación manual de los cultivos ha mostrado menores niveles de reducción, en comparación al método de fumigación aérea. Utiliza una mayor cantidad de horas/hombre y no puede mantener el ritmo de aparición de las plantaciones nuevas¹²⁷. Aun así este método se utilizó durante todo el período, aumentando su participación en el proceso de erradicación en el año 2008.

El programa de GME consiste en la formación de grupos destinados a la erradicación manual en sus tres formas¹²⁸; están formados por civiles (guerrilleros desmovilizados, campesinos, rancheros) y acompañados de

¹²⁶ Vailllette Connie, Navarrete-Frías, Carolina; Op. Cit. p. 7.

¹²⁷ Vailllette Connie, Navarrete-Frías, Carolina; Op. Cit; p. 8.

¹²⁸ Los tres métodos utilizados son los de: "**Erradicación a mano**, la cual consiste en el uso de la fuerza física, sujetando la planta y halándola para desprenderla desde la raíz, esta operación es recomendada por Acción Social para cultivos jóvenes o de corta edad. **Erradicación manual** mediante el uso de palines, este método esta basada en la utilización de herramientas para desenterrar las matas de coca y **erradicación mecánica** con aspersor de espalda o también conocido como *cacorro*". Alvarado, Mario; Erradicación Manual Forzada: Otra Estrategia Fallida; Indepaz; en: http://www.indepaz.org.co/attachments/245_ERRADICACION%20MANUAL%20FORZADA%20MARIO%20A..doc; p. 3.

fuerzas militares; además estos grupos realizan actividades de erradicación conjuntamente con la Policía Nacional, el Ejército y la Armada Nacional Colombiana.

Los principales peligros afrontados por estos grupos, son las minas antipersonales y las municiones sin estallar, que entre los años 2007 y 2008 se cobraron las vidas de 103 personas.¹²⁹

El desempeño del programa GME, desde su comienzo en 2005, fue mejorando, aumentando la cantidad de hectáreas erradicadas cada año. En su primer año, según el Gobierno Nacional Colombiano, la cantidad de hectáreas erradicadas alcanzó el número de 31.285; esta cifra fue superada al año siguiente, alcanzando las 43.051 hectáreas. En el 2007 se erradicaron manualmente 66.805 hectáreas y, en el año 2008, se alcanzó un nuevo récord con 91.742 hectáreas.¹³⁰

En el año 2008, esta estrategia se coordinó con la fumigación aérea para evitar la replantación, el principal reto que se presentan a los esfuerzos de erradicación.¹³¹

La fumigación aérea de cultivos se vino dando en Colombia desde finales de la década de los ochenta, pero se desarrolló plenamente a partir del año 2000 bajo el ala del Plan Colombia, para el cual constituyó el método de erradicación por excelencia. A pesar de haber sido objeto de numerosas críticas debido a los potenciales efectos nocivos para la salud y el medio ambiente producidos por los agentes químicos utilizados para la erradicación, el método aéreo predominó por sobre el manual debido a su capacidad de alcanzar zonas de difícil acceso, la capacidad de cubrir una mayor cantidad de territorio y por su mayor efectividad en comparación con la erradicación manual.

La asistencia para la campaña de fumigación fue financiada, principalmente, desde el Departamento de Estado, a través de la INL y la NAS. En Colombia, Estados Unidos trabaja conjuntamente con la Dirección Antinarcóticos de Colombia (DIRAN), y ésta tiene a su cargo el desarrollo de

¹²⁹ *Ibidem*; p. 1.

¹³⁰ Datos obtenidos de la Agencia Acción Social, en: *ibidem*, p.4.

¹³¹ Narcotics Affairs Section; Eradication and Environmental, Embajada Estadounidense en Bogotá; en: <http://bogota.usembassy.gov/nas-eradication.html>

las misiones. A su vez, a través del NAS, “entrena a los agentes de esa entidad en tácticas de aviación, mantenimiento, logística, comunicaciones y habilidades de dirección”.¹³²

Estas misiones son llevadas a cabo por contratistas estadounidenses y la Policía Nacional Colombiana a través de la Oficina de Apoyo de Aviación Interregional del Departamento de Estado norteamericano. Las aeronaves son conducidas por contratistas estadounidenses, colombianos o de un tercer país (proporcionados por Estados Unidos), y escoltados por helicópteros que transportan contratistas privados y personal de la Policía Nacional Colombiana.¹³³

Estados Unidos financia las misiones de fumigación, proporciona consultoría técnica y científica, herbicidas, combustible, aviones aspersores, y un número limitado de helicópteros escoltas. Las aeronaves utilizan un sistema de GPS para detectar los campos sembrados y los objetivos son elegidos por el Gobierno de Colombia.¹³⁴

En el año 2006, la Administración norteamericana solicitó fondos para la creación de un programa que trabajase para la reparación y mejora de las aeronaves utilizadas en las misiones de erradicación e interdicción de drogas. El Congreso aprobó este programa concediéndole 30 millones de dólares para su primer año, suma que para el año 2008 había ascendido a 50 millones.¹³⁵

Bajo el Plan Colombia, la fumigación de cultivos alcanzó niveles sin precedentes. El proceso de fumigación comenzó en diciembre el 2000, y sus efectos comenzaron verse a partir del año 2002. Esto se debió en parte a que Colombia permitió la erradicación aérea en Putumayo, “el área de cultivo más densa del mundo”¹³⁶, recién durante el año 2001.

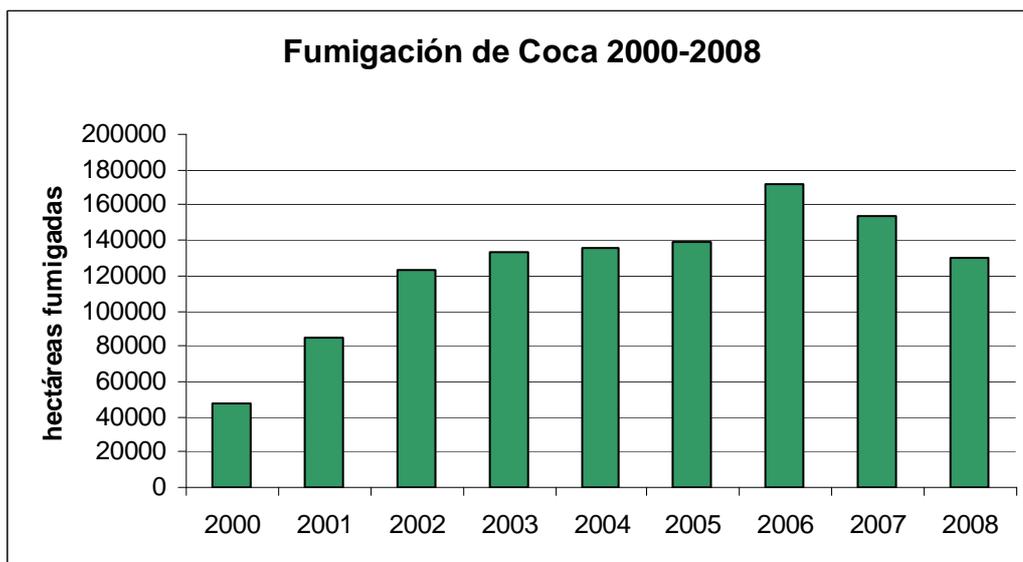
¹³² *Ibídem.*

¹³³ Vailllette Connie, Navarrete-Frías, Carolina; Op. Cit.. p. 8.

¹³⁴ *Ibídem.*

¹³⁵ Departamento de Estado; Congressional Budget Justification Foreign Operations; año fiscal 2008; en: http://www.usaid.gov/policy/budget/cbj2008/fy2008cbj_full.pdf; p. 31.

¹³⁶ Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs; 2001 International Narcotics Control Strategy Report (INCSR); 2002; en: <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2001/index.htm>



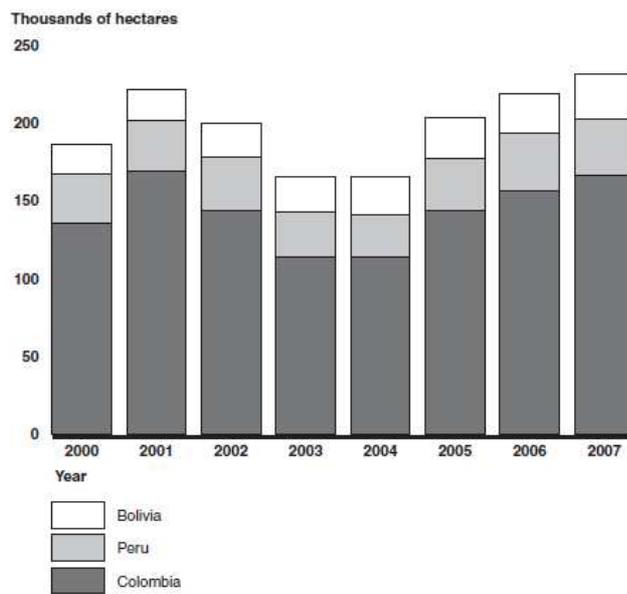
Las misiones de fumigación mantuvieron durante el período un crecimiento sostenido, alcanzando su pico en el año 2006. La fumigación del año 2001 duplicó a la del año anterior con un área cubierta de 84.827 hectáreas. Durante el 2002, se fumigaron 123.000 hectáreas, récord que fue superado el año siguiente con 132.827 hectáreas. Este fenómeno se repitió en los años siguientes con 138.775 y 171.613 hectáreas en el 2005 y 2006 respectivamente. A partir del 2007 los números disminuyeron, pero se mantuvieron altos con 153.133 y 130.000 hectáreas para ese año y el 2008.¹³⁷

A estas cifras, debe sumarse la cantidad de hectáreas erradicadas mediante el método de erradicación manual que, como la fumigación aérea, fueron aumentando progresivamente durante el mismo período, alcanzando su pico en el año 2008.

A pesar de los esfuerzos de erradicación, los resultados obtenidos no fueron exitosos, consiguiéndose sólo logros temporales.

¹³⁷ Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs; INCSR 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009; en: <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2001/index.htm>

Cultivos de coca en Colombia, Perú y Bolivia 2000 2007 ¹³⁸



Sources: 2006 and 2007 (interim) IACM and ONDCP.

Note: Coca cultivation estimates are produced by the Central Intelligence Agency's Crime and Narcotics Center (CNC).

Entre el año 2000 y 2008, más de un millón de hectáreas fueron erradicadas, aún así, para el final del período los niveles de cultivo se mantenían altos, aunque al final del período, en el año 2008, se registra una caída de la superficie sembrada de casi un 30% con respecto al período anterior, alcanzando una superficie de 119.000 hectáreas¹³⁹.

A pesar de los logros obtenidos entre los años 2002 y 2004, se produjo en Colombia, otro efecto que facilitaría, hacia un futuro, el aumento en el cultivo de cocaína. La fumigación de los territorios más densos en materia de cultivos (los departamentos de Meta, Caquetá y Putumayo), produjo una reducción momentánea del área cultivada, pero, a su vez, propició una expansión de la actividad a diferentes departamentos. Durante ese período, el cultivo de coca aumentó en los departamentos de Antioquia, Nariño y Guaviare, entre otros, llegando a estar presente en 20 de los 32 departamentos colombianos.¹⁴⁰

¹³⁸ United States Accountability Office, Op. Cit.; p. 89.

¹³⁹ Poe, Abigail; *Coca cultivation and counter-drug efforts in the Andean Region*; Center for International Policy, Washington Office for Latin America, Latin America Working Group Education Fund; 2010; en: <http://justf.org/blog/2010/03/02/coca-cultivation-and-counter-drug-efforts-andean-region>.

¹⁴⁰ Vaillette Connie, Navarrete-Frías, Carolina; Op. Cit.; p. 8.

¹⁴⁰ *Ibidem*.

Otra fuente de preocupación del gobierno estadounidense, es el cultivo de amapola, que sirve para la producción de heroína. Colombia y México, son los mayores productores de este cultivo en el Hemisferio, y, aunque sólo representan un 4% de la producción mundial total (liderada por Afganistán), el 90% de su producción tiene como destino a los Estados Unidos¹⁴¹.

Por este motivo, el Gobierno estadounidense posee un programa de erradicación conjunto con el Gobierno colombiano para la eliminación de dicho cultivo. El programa no posee las magnitudes del programa destinado a la hoja de coca, habiendo comenzado en 2001 con una superficie fumigada de 1.796 hectáreas, seguido de dos años en donde se erradicaron 3000 hectáreas; en el 2005 se fumigaron 1.624 hectáreas, número que sobrepasó con creces la fumigación del 2006 que alcanzó sólo 232 hectáreas. Ese mismo año, se erradicaron manualmente 1697 hectáreas y el año siguiente se fumigaron sólo 375.¹⁴²

Esta campaña logró una importante reducción en el cultivo de amapola, consiguiendo la meta de reducción de un 50% que planteó el Plan Colombia en el año 2000¹⁴³, aun así, estos resultados son, de alguna forma, relativos, ya que para el final del período, Colombia seguía siendo el principal proveedor de heroína de la costa este de Estados Unidos.¹⁴⁴

Razones para este fracaso pueden adjudicarse también, a la alta rentabilidad de los cultivos de coca y amapola por sobre otro tipo de cultivos, que motivan a los campesinos a preferir la ilegalidad a una baja rentabilidad. Por otro lado, las políticas de eliminación forzosa de la oferta no han sido propiamente acompañadas por incentivos económicos disuasorios como ayuda económica a los campesinos, preferencias arancelarias, o ayuda para el

¹⁴¹ Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs; 2003 International Narcotics Control Strategy Report (INCSR); 2004; en: <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2001/index.htm>.

¹⁴² Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs; INCSR 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009; en: <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2001/index.htm>.

¹⁴³ Statement of Jess T. Ford, Director International Affairs and Trade;; Drug Control: International Programs Face Significant Challenges Reducing the Supply of Illegal Drugs but Support Broad U.S. Foreign Policy Objectives; United States Government Accountability Office; 2010; en: <http://www.gao.gov/new.items/d10921t.pdf>; p. 6.

¹⁴⁴ Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs; 2006 International Narcotics Control Strategy Report (INCSR); 2007; en: <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2001/index.htm>.

desarrollo. Esto posibilita el “ritmo de replantación existente de 6000 a 9000 hectáreas por mes”¹⁴⁵.

Otra razón para la poca disminución de la oferta se debe a un aumento de la cantidad de plantas sembradas por hectáreas, la alternación en un mismo territorio de plantaciones legales con ilegales, la creación de variaciones genéticamente modificadas que poseen más resistencia a los herbicidas y a la geografía tropical propia del territorio colombiano que dificulta la visualización clara de los territorios cultivados.

Las políticas de erradicación no arrojaron números favorables hacia al final del período. Estados Unidos llevó a cabo un tipo de políticas coherentes con la conceptualización de la amenaza de las drogas como un enemigo externo, no teniendo en cuenta la multidimensionalidad de dicha amenaza. La aplicación de medidas de tipo punitivas a la cosecha de cocaína, no dejó lugar a la aplicación de medidas que abarquen los problemas relacionados a ésta, como fueron la replantación, la motivación que subyacía a la siembra por parte de los campesinos, la movilización de las plantaciones a otras regiones. Es por esta razón, que los escasos logros alcanzados por este tipo de política, fueron de corto plazo.

4.2.2 Interdicción

Las principales medidas adoptadas con el fin de erradicar la oferta de drogas (especialmente cocaína) de Colombia han sido, desde el comienzo de las operaciones antidroga, las de fumigaciones e interdicción. Ambas han demostrado obtener pobres resultados a la hora de producir tanto la disminución de oferta y consumo en Estados Unidos, como el aumento del precio de la cocaína en el mismo lugar.

La política de interdicción internacional se refiere a todas aquellas medidas de incautación de drogas, tanto en el territorio de los países productores como en los puntos de entrada de Estados Unidos y las rutas hacia el mismo. La estrategia se compone principalmente de incautación en las

¹⁴⁵ Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs; 2003 International Narcotics Control Strategy Report (INCSR); 2004; en: <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2001/index.htm>.

aduanas, monitoreo de las rutas de tráfico en America Latina, tanto terrestres, aéreas como marítimas. Desde la década de los ochenta, este programa está a cargo del Departamento de Defensa, brindando su apoyo a la Guardia Costera y al Servicio de Aduanas, mientras que se hace cargo del área de coordinación e inteligencia.¹⁴⁶

“La ley de Autorización de Defensa de 1998 estableció un programa ‘ribereño’ para ayudar a las fuerzas de Colombia y Perú a interceptar las drogas en los ríos”. La duración de este programa, denominado Sección 1033, estaba prevista hasta el 2002 con un presupuesto de 9 millones de dólares para 1998 y 20 millones para cada año subsecuente” hasta su finalización. Lejos de expirar, el programa sufrió ampliaciones, por ejemplo, con la eliminación en la Ley de Autorización de Defensa del 2004, de la palabra ‘ribereño’, la adición de dos países latinoamericanos más, además de cinco Estados de Asia Central y la ampliación de su fecha de expiración.¹⁴⁷

Se justificó la creación de este programa a partir del argumento que exponía que las operaciones de interdicción aérea estaban forzando a los traficantes a utilizar cada vez más las rutas fluviales, lo que estaba desbordando las capacidades de la Armada y la Policía colombiana. Con este fin, se autorizó a la Sección 1033 a suministrar más equipo del permitido por la Sección 1004.¹⁴⁸

Junto al programa Critical Flight Safety¹⁴⁹, que no sólo se utilizaba para operaciones de erradicación de cultivos sino también para operaciones de interdicción, Estados Unidos proporcionó asistencia para un programa denominado Air Bridge Denial Program (ABDP). Éste, también denominado “política de derribamientos”, fue aprobado en el Congreso estadounidense en el año 1994, y su propósito principal consistía en no permitir la conexión aérea entre los cultivos de coca peruanos y bolivianos con los centros de procesamiento colombianos.

¹⁴⁶ Reuter, Peter; Sobre la Coherencia de la Política de Estados Unidos hacia Colombia; en: Camacho Guizado, Álvaro; Narcotráfico: Europa, EEUU, América Latina, OBREAL, Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona, Barcelona, 2007. p. 89.

¹⁴⁷ Isacson, Adam, Olson Joy y Haugaard, Lisa; Op. Cit.; p. 10.

¹⁴⁸ Íbidem, p. 58.

¹⁴⁹ Programa destinado al mantenimiento de las aeronaves involucradas en la asistencia en operaciones de interdicción y erradicación.

El ABDP fue suspendido en el año 2001 tras el derribamiento en Perú, a partir de información de inteligencia norteamericana, de una aeronave que transportaba a un grupo de misioneros estadounidenses, donde murieron una mujer y su hija. Pero, luego de dos años, en agosto del 2003, este programa volvió a funcionar en Colombia, convirtiéndose en uno de los pilares de las misiones de interdicción en ese país.¹⁵⁰ El ABDP fue financiado por el Departamento de Estado y el DOD.

Apoyo al ABDP 2002 – 2006¹⁵¹

Dollars in millions						
Department of State office	Fiscal years					Total
	2002	2003	2004	2005 (estimated)	2006 (proposed)	
INL ^a	\$9.0	\$15.6	\$14.0	\$18.6	\$21.0	\$78.2
NAS	3.6	1.9	1.1	4.6	4.9	16.1
Total	\$12.6	\$17.5	\$15.1	\$23.2	\$25.9	\$94.3

Source: State/INL.

^aIn 2003, State/INL began paying ARINC to maintain the surveillance aircraft, supply personnel to monitor operations, and provide other operational support.

Note: Funds from other NAS country accounts were used to support the ABD program and these amounts are included above.

Fuente: United States Government Accountability Office, 2005

Como puede observarse en la tabla, los fondos destinados a este programa presentaron un aumento constante desde su restitución, plasmándose luego, en el Acuerdo Air Bridge Denial firmado entre los Gobiernos de Estados Unidos y Colombia en el 2007.

Esta evolución en los gastos se produce a pesar de los informes presentados al Congreso en donde se destaca el pobre desempeño del programa. Durante el año 2005¹⁵², se registraba que, de 390 aeronaves sospechosas, sólo 48 habían sido localizadas por la Fuerza Aérea, mientras que el Ejército o la Policía, sólo pudieron capturar 14, y sólo en un caso se pudieron capturar drogas por esa vía.

¹⁵⁰ Isacson, Adam; Op. Cit.; P.51.

¹⁵¹ Estados Unidos comenzó a financiar el programa desde el 2002, a partir de la solicitud de restitución de dicho programa efectuada por Álvaro Uribe, aunque el ABDP comenzó sus actividades nuevamente en el 2003.

¹⁵² Esta limitación se debe a la disponibilidad de información existente al respecto.

Esto, según el informe preparado por la GAO (United States Government Accountability Office)¹⁵³, se debía la falta de coordinación existente entre la Policía y las Fuerzas Armadas y la presencia de aeronaves sospechosas especialmente en las fronteras colombianas, lo que no permitía una rápida reacción por parte del ABDP, debido a las grandes distancias con la base desde la que operaba el programa con los objetivos a derribar, permitiendo un casi seguro escape.

A pesar de esto, el número total de vuelos sospechosos disminuyó desde la implantación del programa, aunque hay que tener en cuenta en este caso, que las operaciones de tráfico de drogas a través de redes fluviales ganó terreno durante el mismo período.

En junio del 2007, Estados Unidos comenzó a nacionalizar el ABDP, incluyendo la transferencia de propiedad de las aeronaves, la responsabilidad en la utilización y el entrenamiento de oficiales colombianos de la Fuerza Aérea en el manejo de radares y monitores de seguridad aérea y terrestre.¹⁵⁴

El Comando Sur y el Servicio de Guardacostas de los Estados Unidos, son las agencias principales encargadas de la interdicción marítima. Basadas en el principio de “zona de origen” que procura la eliminación o incautación de drogas a partir del país en que se producen, patrullan la zona que cubre más de 9 millones y medio de kilómetros que comprende el Caribe, el Golfo de y el Pacífico Oriental.¹⁵⁵

El Gobierno estadounidense cuenta con una estrategia de interdicción marítima, llevada a cabo por el Comando Sur y la Armada Colombiana, y que comenzó en el año 2002. Debido a las restricciones que se presentaban para el patrullaje, debido la gran amplitud del área de tráfico de drogas desde Colombia hasta los Estados Unidos, y la insuficiencia en los recursos para llevar a cabo esta tarea; se optó por llevar a cabo “operaciones relámpago

¹⁵³ *United States Government Accountability Office, Drug Control: Air Bridge Denial Program in Colombia has implemented new safeguards, but its effect on drug trafficking is not clear, 2005;* en: <http://www.gao.gov/new.items/d05970.pdf>; p. 8.

¹⁵⁴ United States Accountability Office;., Op. Cit.; p. 42.

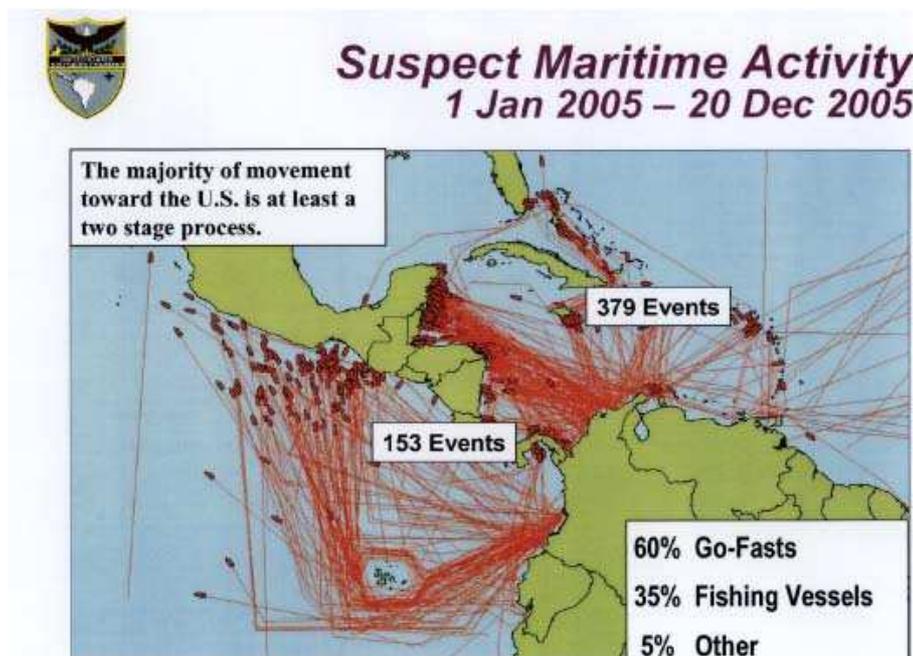
¹⁵⁵ Neild, Rachel; Asistencia Policial y Políticas de Controlde Drogas de Estados Unidos, en Youngers, Coletta A. y Rosin, Eileen editoras; *Drogas y Democracia en América Latina: El Impacto de la Política de Estados Unidos*; WOLA; Buenos Aires, 2005. P.113.

periódicas, concentrando los efectivos en una zona específica durante un plazo fijado”.¹⁵⁶

La ayuda militar estadounidense relacionada a la interdicción marítima, se caracterizó, durante todo el período, en la asistencia a la Armada Colombiana en forma de entrenamiento, armas, mantenimiento, combustible, barcos y servicios de inteligencia.

A pesar de los 89 millones de dólares proveídos por Estados Unidos, destinados a la Armada Colombiana en sus esfuerzos de interdicción, para el año 2007, el 70% del contrabando de cocaína se realizaba de forma marítima.¹⁵⁷

Actividad Marítima Estimada 1º de enero del 2005 – 20 de diciembre del 2005



UNCLASSIFIED

Source: Department of Defense, Joint Interagency Task Force (JIATF) South

Debido a la enorme diversificación de métodos de contrabando llevados a cabo por los traficantes, Estados Unidos impulsó una iniciativa para aumentar las misiones de inteligencia, para ayudar a la Armada a reforzar los recursos materiales destinados a aumentar la seguridad en los ríos y la frontera marítima colombiana.

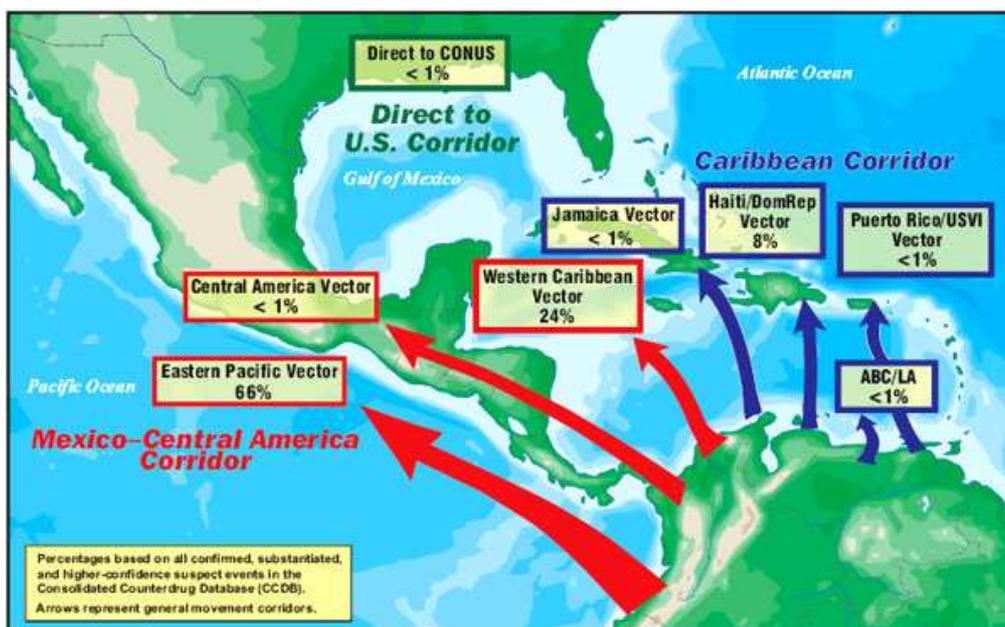
¹⁵⁶ Isacson, Adam; Op. Cit.; P.51.

¹⁵⁷ United States Accountability Office;, Op. Cit.; p. 42.

Los resultados relacionados al cierre de las rutas de tráfico, han tenido efectos adversos, ampliando la superficie involucrada en la zona de tránsito del comercio ilegal, ya que los traficantes han logrado movilizarse desde el Atlántico y Caribe hacia el Pacífico, por rutas terrestres y aéreas. Las técnicas se diversificaron, y se comenzaron a utilizar aviones privados para el transporte, la mezcla de la droga con mercancías legales, y el tráfico con la ayuda de *mulas* en cantidades pequeñas más difíciles de detectar.

Los efectos de estas actividades de interdicción han sido también, la creación de nuevos mercados y nuevos países involucrados en la cadena comercial, como es, por ejemplo, el caso de México.

Vectores en la Zona de Tránsito – Flujos de Cocaína Documentados que partieron de Sudamérica, Enero- Diciembre 2006



Fuente: National Drug Intelligence Center, Departamento de Justicia, 2007.

Las operaciones de interdicción terrestre se llevaron a cabo por la Brigada Antinarcóticos del Ejército, y el grupo de elite Junglas. Estas unidades fueron creadas con financiación del Gobierno estadounidense, que también proveyó consultoría, entrenamiento y equipamiento. Los 104 millones de dólares utilizados para este fin por Estados Unidos entre los años 2000 y 2008, fueron utilizados para tareas de erradicación, seguridad a otras fuerzas, destrucción

de laboratorios, guerra contrainsurgente y refuerzo de la seguridad en zonas claves del territorio colombiano, entre otros.¹⁵⁸

La Brigada Antinarcóticos del Ejército se estableció originalmente en 1999, para llevar a cabo operaciones de interdicción en el sur de Colombia, para brindar seguridad a las operaciones de erradicación de cultivos, y la destrucción de laboratorios de pasta base y clorhidrato¹⁵⁹ Esta brigada se focalizó inicialmente en los departamentos de Putumayo y Caquetá, para luego expandirse por todo el territorio colombiano. A partir del 2002, el Gobierno de Estados Unidos autorizó la financiación para la ampliación de la misión de la Brigada para abarcar también propósitos contrainsurgentes.¹⁶⁰

“El DOD proveyó a la Brigada de entrenamiento, equipo, infraestructura, y apoyo, incluyendo la construcción de facilidades en Tres Esquinas y Laralandia, mientras que el Departamento de Estado proveyó armas, municiones y entrenamiento.”¹⁶¹

Los Junglas, es un grupo de elite financiado por el programa de interdicción dependiente de la DIRAN. Son unidades aerotransportadas entrenadas por el Gobierno de Estados Unidos especializado en la destrucción de laboratorios y misiones de interdicción terrestre. Dependen de la aviación de la Policía que logra llevarlos a lugares casi inaccesibles del país. Entre sus logros se encuentran el desmantelamiento de “¹⁶²cientos de laboratorios de cocaína, la captura de líderes de las FARC, ELN, AUC e importantes grupos narcotraficantes”. Este grupo realiza tareas conjuntas también con las Fuerzas Armadas Colombianas.

Los gastos destinados a las políticas de interdicción sufrieron un asombroso aumento a partir de la firma del Plan Colombia, y para los años 2004 y 2005, los gastos destinados al control e interdicción de drogas superaron los 4.000 millones de dólares anuales.¹⁶³

¹⁵⁸ Íbidem, p. 39.

¹⁵⁹ El hidrocloruro de cocaína es la forma más costosa de preparación de esta droga, mientras que a pasta base de cocaína, también llamada *crack*, es de menos costo y es apta para fumar.

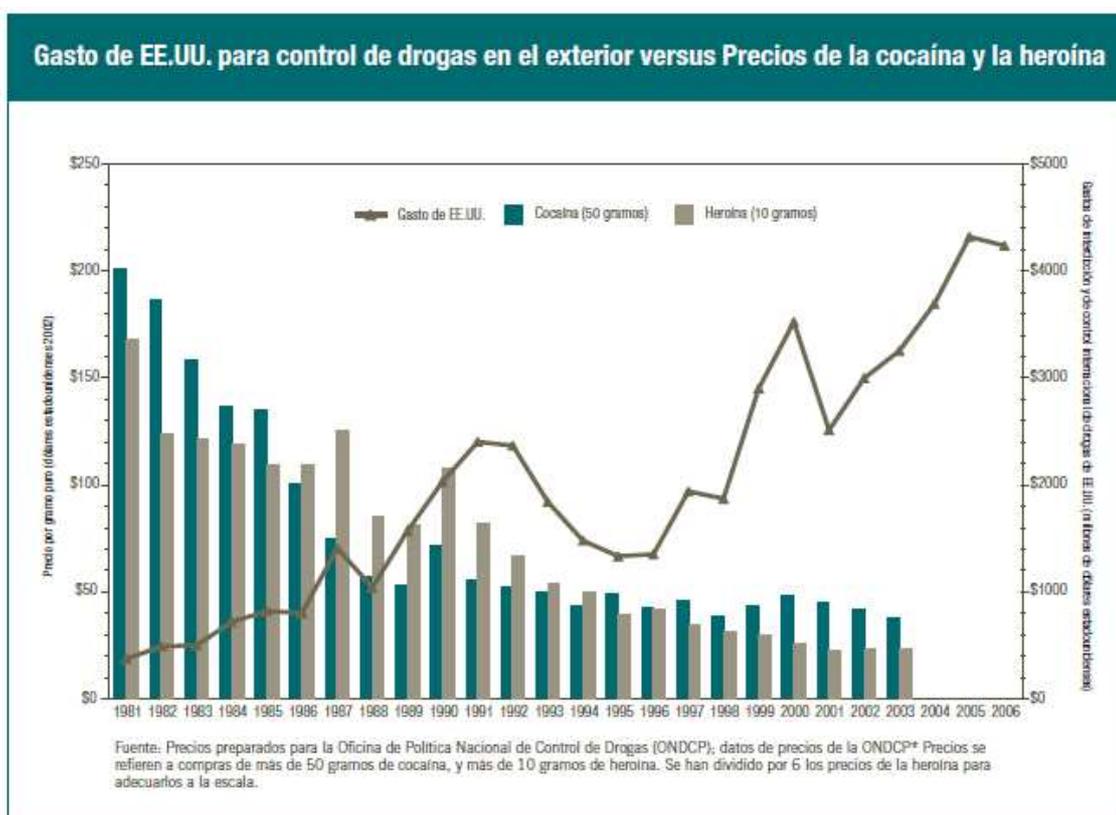
¹⁶⁰ Íbidem.

¹⁶¹ Íbidem.

¹⁶² NAS; Interdicción; Embajada Estadounidense en Colombia; en: <http://spanish.bogota.usembassy.gov/nasinterdiccio.html>

¹⁶³ Isacson, Adam , Olson Joy y Haugaard, Lisa; Op. Cit.; p. 6.

Las políticas de interdicción, aunque han logrado hacerse con aproximadamente el 35% o 40%¹⁶⁴ de la droga destinada al mercado estadounidense, no han logrado la disminución de la venta de narcóticos de forma proporcional a los gastos y esfuerzos llevados a cabo. Tampoco se ha logrado aumentar el precio minorista de venta de drogas durante la mayor parte del período como para suponer una disminución significativa del consumo de estupefacientes. Siguiendo al “modelo aditivo” de Caulkins¹⁶⁵ se puede estimar que ante un aumento del 100% del precio por mayor del kilogramo de drogas, motivado por los riesgos y pérdidas producidas por las actividades de interdicción, el precio al por menor aumentaría sólo un 10 o 20%¹⁶⁶. De esta forma, la influencia final sobre el precio del producto, no es tal que desestime el consumo.



Fuente: Center for International Policy, Latin American Working Group Education Fund, Washington Office on Latin America, 2007

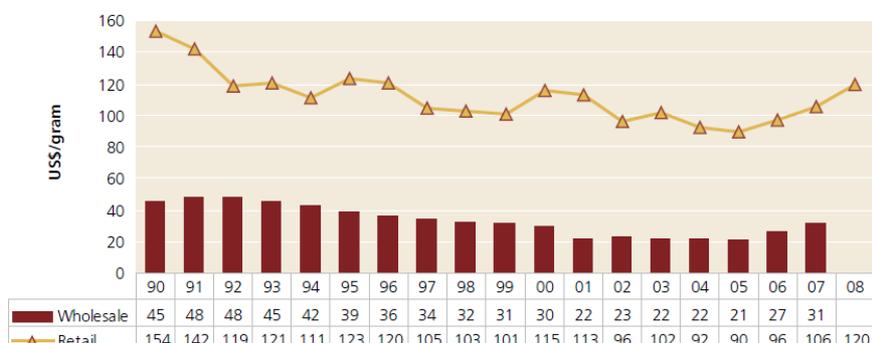
¹⁶⁴ Reuter, Peter; Op. Cit.; p. 89

¹⁶⁵ Caulkins, Jonathan P.; citado en: Reuter, Op. Cit.; p. 97.

¹⁶⁶ Para una descripción de la Teoría Aditiva ver: Ibid. P. 97.

Estados Unidos: Precios mayoristas (whole sale) y minoristas (retail) de Cocaína 1990 – 2008 (US\$/Gramo)

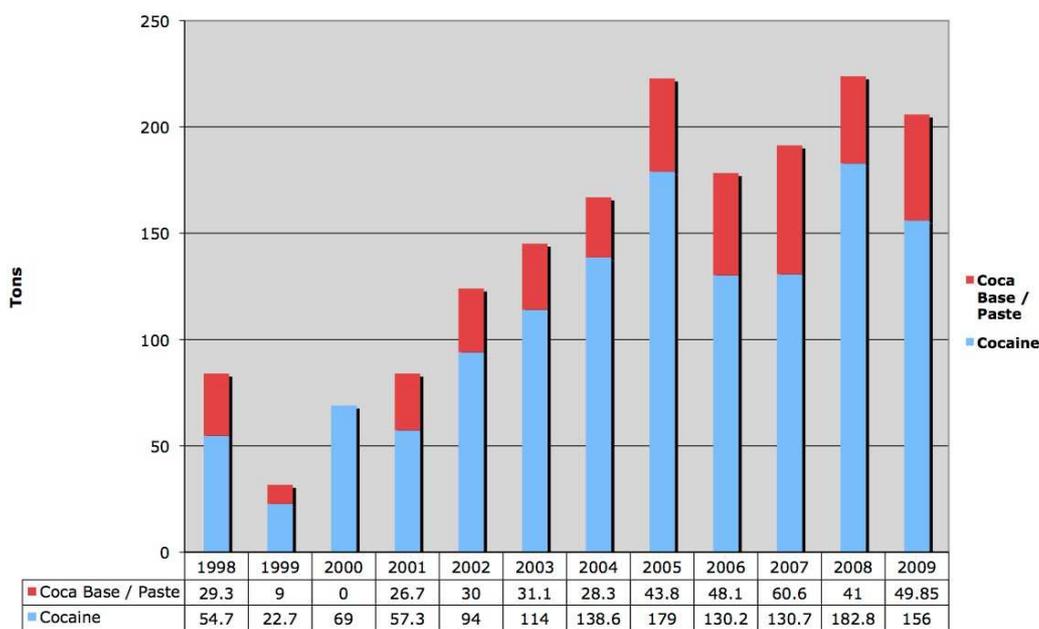
Fig. 41: USA: Cocaine retail and whole sale prices, 1990-2008 (US\$/gram)



Fuente: UNODC – Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Crimen

Incautaciones de Cocaína en Colombia

Cocaine Seizures in Colombia



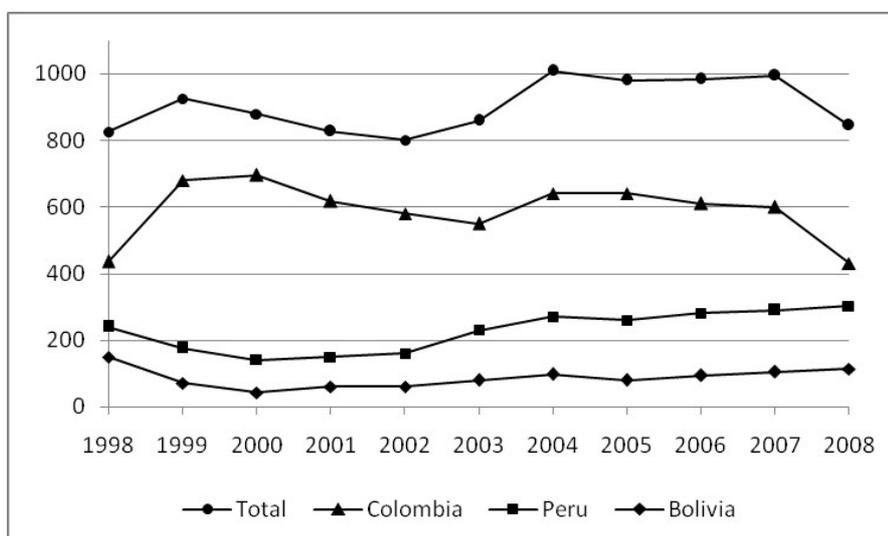
Fuente: Departamento de Estado de Estados Unidos, 2010.

En los gráficos presentados, puede verse como los esfuerzos de interdicción llevados a cabo durante el período 2000-2008, no dieron los frutos esperados hasta recién el año 2006, en donde el precio de la cocaína comenzó a aumentar nuevamente. A pesar de esto, este éxito es relativo, ya que a pesar de que, durante los años 2007 y 2008, el aumento es significativo, éstos sólo

lograron alcanzar los niveles de precios que existían al firmarse el Plan Colombia.

Los aumentos mencionados se debieron a los altos niveles de incautación de drogas realizadas en las campañas 2005 y 2007, mostrando los años posteriores, los mayores niveles de aumento en el precio de venta. Este fenómeno puede explicarse teniendo en cuenta que los traficantes establecen el precio teniendo en cuenta que parte de la producción será incautada, es por eso que las campañas deben esforzarse por dar el mayor golpe posible sobre la producción total para romper esta estimación e incentivar un aumento en los precios.

Oferta Total de Cocaína 1998-2008



Fuente: Universidad del Valle; Cali, Colombia; 2009¹⁶⁷

En este gráfico se puede corroborar la tendencia mencionada anteriormente. Para este caso se deben tener en cuenta las campañas de erradicación, que para el final del período se unificaron. En el año 2008, la erradicación manual trabajó en conjunto con la fumigación aérea, logrando mayor efectividad en la eliminación de los cultivos, haciendo que las tierras

¹⁶⁷ Ortíz, Carlos Humberto; The War On Drugs, Counterproductive, Once Again; Lect. Econ. no.71 Medellín July/Dec. 2009; en: http://www.scielo.unal.edu.co/scielo.php?pid=S0120-25962009000200001&script=sci_arttext

sean más improductivas y por lo tanto, se cosechen menos plantas por hectárea, disminuyendo la cantidad de materia prima para la producción de cocaína.

Hacia el final del período, se produjeron otros cambios que propiciaron la disminución de oferta de drogas en Colombia. A raíz del aumento de las políticas de desarrollo alternativo impulsadas por Colombia, y apoyadas por Estados Unidos, bajo el PCCP; así como el aumento en la cantidad de efectivos presentes en los municipios del sur del país (aquellos responsables del mayor porcentaje de producción de cocaína), los índices de producción disminuyeron y el control sobre el territorio (disuadiendo los cultivos de cocaína) aumentó.

4.3 Entrenamiento

La asistencia militar estadounidense a Colombia adquiere numerosas formas; entre ellas se pueden nombrar, las operaciones de inteligencia para actividades de erradicación e interdicción, venta y transferencia de armamento, ayuda financiera, y entrenamiento.

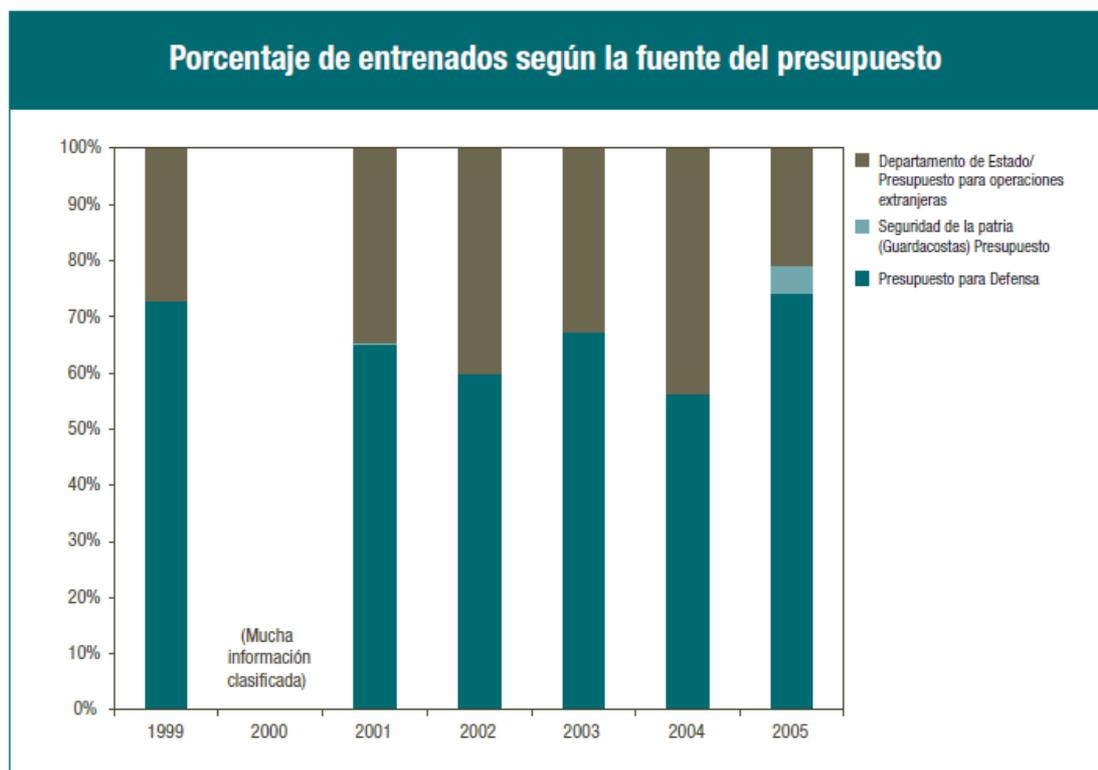
El entrenamiento de personal militar extranjero es una parte importante de la política exterior estadounidense, ya que a partir de ésta, se logra un mayor acercamiento con las fuerzas militares y policiales extranjeras, y brinda un voto de confianza que permite relacionar directamente a Estados Unidos con el accionar de dichas fuerzas.

Estados Unidos brinda entrenamiento a través del Departamento de Estado y el Departamento de Defensa. El primero, imparte entrenamiento a través de los programas: International Military Education and Training (Educación y Entrenamiento Militar Internacional, IMET), International Narcotics Control and Law Enforcement (Oficina de Asuntos Internacionales sobre Control de Narcóticos y Procuración de Justicia, INL) Foreign Military Financing (Financiamiento Militar Internacional). El Departamento de Defensa lo hace a través de los programas Sección 1004 y el Counter- Terrorism Fellowship Program (Programa de Becas para Estudios Antiterroristas, CTFP)

Los programas financiados por el Departamento de Estado se encuentran sometidos a la Enmienda Leahy, la cual prohíbe prestar asistencia

a personal y fuerzas de seguridad extranjera que violen los derechos humanos. Una interpretación flexible de la enmienda, ha propiciado que, dentro de las unidades acusadas de violar los derechos humanos, aquella se aplique sólo a la persona responsable de tales actos, no afectándose la capacitación y asistencia al resto de la unidad. Esto produce que muchas veces, debido a la lentitud e ineficiencia relacionada en la investigación de tales violaciones y a esta interpretación flexible, se preste entrenamiento y asistencia a unidades violentas.

Entre los años 2001 y 2007¹⁶⁸ el DOD aumentó cada vez más su participación en la financiación del entrenamiento militar y policial en Colombia. Posicionándose como la fuente de financiación líder en todo el hemisferio y, especialmente, en Colombia.



¹⁶⁸ No se encuentran suficientes datos disponibles para un análisis de los años 2000 y 2008.

Personal Militar y Policial Colombiano Entrenado por Estados Unidos

(2001-2007) ¹⁶⁹

Fuente/año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total	6300	6477	12947	8801	10393	7729	14460
DOD	4491	4878	10963	7091	9209	6600	12975
Sección 1004	4462	4845	10558	6472	9152	6262	12603
% DOD	71,28	75,31	84,67	80,57	88,6	85,39	89,73

En la tabla puede observarse el progresivo aumento de la media de entrenamiento brindado a través de los años. A su vez, también fue aumentando la participación del DOD en el total de personal entrenado, desplazando al Departamento de Estado como la agencia principal de entrenamiento en este país. Este porcentaje de participación se mantuvo siempre por sobre el 70%, alcanzando al final del período, casi la totalidad de la instrucción.

Por otro lado, en Colombia se ve intensificada la tendencia general que asume la asistencia prestada por la Sección 1004 en Latinoamérica, que ha sido responsable del entrenamiento del 48% del personal desde 1999.¹⁷⁰ Para el caso del primer país, ese porcentaje es casi tan alto como la asistencia para este fin prestada por el DOD, llegando a representar, en algunos casos casi el 100% de la ayuda brindada por esta agencia.

En esta tabla se pueden observar también, como se mencionó anteriormente, algunos saltos importantes en la cantidad total de personal entrenado. Como razones de estos aumentos pueden nombrarse la unificación de las misiones antiterroristas y antinarcóticos en territorio colombiano, que llevó a enmarcar al entrenamiento de personal colombiano dentro de la guerra contra el terrorismo, la cual ganó fuerza tras los atentados a las Torres Gemelas en el año 2001.

Otra razón que motivó el aumento de capacitación militar a partir del año 2003, es el apoyo estadounidense al Plan Patriota. Este plan, llevado a cabo por el gobierno colombiano, contó con incondicional apoyo de las fuerzas

¹⁶⁹ La tabla fue formulada en base a datos obtenidos del Foreign Military Training Report 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007; en: <http://www.state.gov/t/pm/rls/rpt/fmtrpt/>

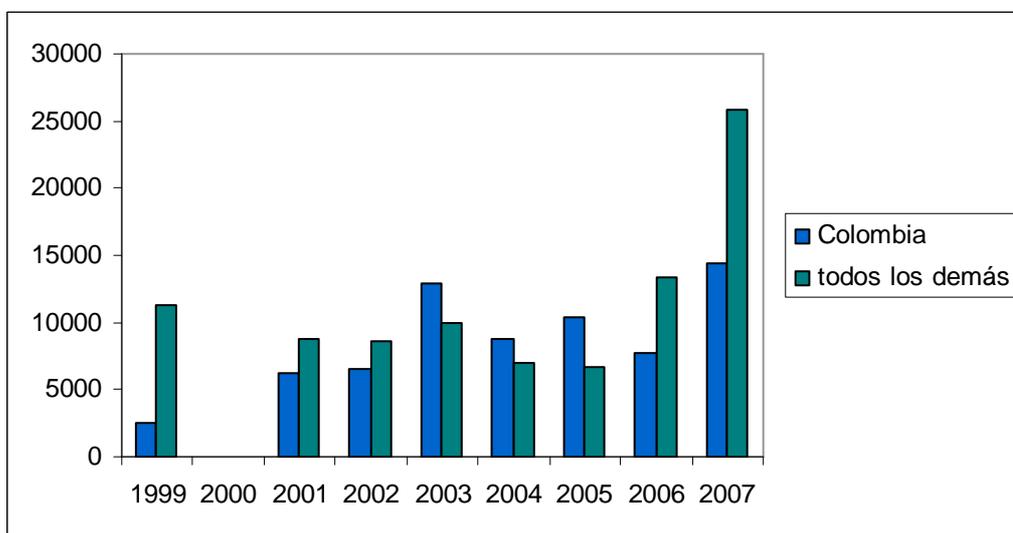
¹⁷⁰ Withers, George; Isacson Adam, Haugaard, Lisa, Olson, Joy y Fyke, Joel; Ready, Aim, Foreign Policy: How the Pentagon's Role in Foreign Policy is Growing and Why Congress – and American Public- Should Be Worried; Latin American Working Group Education Fund, Center for International Policy y WOLA; MARZO 2008; en: <http://justf.org/Pubs>; p. 5.

militares estadounidenses. Su principal fin es la recuperación de zonas ocupadas por los grupos guerrilleros, especialmente en los departamentos de Meta, Putumayo y Caquetá.

Por otro lado, estos acontecimientos inspiraron la creación, en el 2002 y su establecimiento luego de forma permanente en el 2004, del Programa de Becas para Estudios Antiterroristas (CTFP). Este programa se convirtió, en la tercera fuente de entrenamiento militar y policial en Latinoamérica que, para el 2005, ya contaba con un presupuesto de 25 millones de dólares.¹⁷¹ En Colombia, este programa casi alcanzó a la cantidad de personal entrenado por el FMF, y lo posicionó como financiador de uno de los principales fondos relacionados a la guerra contra el terrorismo.

El CTFP, creado inicialmente como un programa que brindaba entrenamiento no letal, fue, en el 2004, autorizado a hacerlo. Este programa tiene muchas similitudes al programa IMET del Departamento de Estado, pero no está sujeto a sus restricciones de derechos humanos, por pertenecer al DOD y no estar bajo la regulación de la FAA.

Cantidad de Entrenados por Estados Unidos en Colombia y el Resto del Hemisferio¹⁷²



En el gráfico se plasma la importancia que adquirió Colombia a partir de la firma del Plan Colombia y la posterior relevancia adquirida luego de su

¹⁷¹ Isacson, Adam , Olson Joy y Haugaard, Lisa; Op. Cit.; p. 10.

¹⁷² Gráfico confeccionado a partir de datos extraídos de Just the Facts, www.justf.org

inclusión en la guerra contra el terrorismo y la unificación de campañas destinadas al combate contra el narcotráfico y el terrorismo en el año 2003.

Durante los años 2001 y 2002 Colombia se mantuvo firme en el primer puesto de la lista mundial en número de personal entrenado por Estados Unidos¹⁷³. En los años siguientes, la cantidad de entrenados colombianos superó, durante tres años seguidos la cantidad de entrenados en todo el resto del hemisferio. Y aunque en los dos últimos años del período esta tendencia parece revertirse, esto puede explicarse por un aumento en la cantidad de personal entrenado en los otros países, ya que no sólo el año 2007 marcó un record respecto al resto de los años, sino que tanto en los años 2006 como 2007, las cantidades colombianas superaron el 50% del total.

A partir de la firma del Plan Colombia, la mayoría de los fondos designados al entrenamiento militar fueron con objetivos antinarcotráfico y, para el año 2005, éste constituía un 70%.¹⁷⁴

El entrenamiento ha sido directamente proporcional, tanto a los procesos de securitización, como de desecuritización del conflicto colombiano. Las cifras de personal entrenado alcanzan sus picos durante el 2003, momento de unificación de las campañas antinarcóticos y antiterrorista, y durante el 2007, durante la aplicación del PCCP y las campañas de nacionalización.

Consideraciones Finales

Colombia se ha situado, desde hace varias décadas, en la agenda estadounidense como un “exportador de amenazas” hacia este país; pero es sólo a partir de la década de los noventa, con un proceso intensivo de securitización, que el conflicto colombiano logra posicionarse dentro de los conflictos con más relevancia dentro de dicha agenda.

La firma del Plan Colombia, y la aplicación del mismo a partir del 2001 y 2002 bajo el nombre de Iniciativa Andina, han convertido a Colombia en uno de los mayores receptores de ayuda internacional proveniente de Estados Unidos.

¹⁷³ Isacson, Adam; Op. Cit.; p. 62.

¹⁷⁴ Isacson, Adam , Olson Joy y Haugaard, Lisa; Op. Cit.; p. 6.

Esta posición de relevancia ha creado entre ambas naciones una relación de cierta dependencia estratégica.

Dentro de esta relación, Colombia logra la obtención de recursos para la potencial resolución de sus conflictos internos y los recursos para el mantenimiento de un cuerpo policial y militar que sería imposible mantener en un Estado sin una economía avanzada y con un aparato público con altos niveles de corrupción.

Estado Unidos, por su parte, ha logrado abrir la puerta de entrada para una mayor influencia en un punto geopolíticamente estratégico en América Latina y para un mayor control sobre los recursos energéticos escasos. Estados Unidos, ha logrado un relativo, pero poderoso control sobre su tercera fuente mundial de petróleo y una posición estratégica en las rutas marítimas de comercio, el monitoreo de las potencias emergentes sudamericanas y su opositor sudamericano, Venezuela.

Los planes llevados a cabo por Estados Unidos en Colombia, han sido tanto militares como económicos, pero los primeros, en todo momento han superado en financiación y ejecución a los segundos. La militarización de las políticas antinarcóticos que comenzaron al finalizar la década de los ochenta, y al comenzar el siglo XXI, lejos de haberse modificado, se vio reforzada con la firma del Plan Colombia.

El proceso de securitización que se consolidó tras los ataques del 11-S y la asociación de los grupos insurgentes colombianos con el Terrorismo Internacional, ha logrado facilitar una securitización institucionalizada del conflicto colombiano. Las políticas militares aplicadas en ese país, las agencias intervinientes y a dinámica que se produce en el seno del Estado norteamericano, responden a esa lógica.

La evolución de las políticas en Colombia ha manifestado una militarización ascendente hasta el 2006, no sólo respecto a los gastos militares en la región, sino en el nivel de involucramiento de Estados Unidos en el conflicto insurgente y el nivel de influencia y participación del Departamento de Defensa en la elaboración de su política exterior.

Los años que duró la asistencia estadounidense bajo el Plan Colombia, se vieron teñidos de excepciones a los marcos legales que delimitaban la

política exterior, no sólo profundizando las políticas militares orientadas al narcotráfico sino que, además, ampliando orientación sus objetivos.

Es importante destacar el inicio de un proceso de desecuritización hacia el final del período de estudio. A raíz de los resultados insatisfactorios relacionados a la disminución de la oferta de drogas hacia finales del Plan Colombia; un cambio de visión en la política exterior estadounidense, motivado por la nueva mayoría demócrata en el Congreso; y una nueva visión del conflicto adoptada por el Gobierno colombiano, se produjo un cambio en las características de las políticas militares aplicadas en Colombia.

La política exterior y los presupuestos delimitados para Colombia se caracterizaron por un aumento de la participación de las políticas de tipo económico-social, pero también por un cambio en las características de las políticas militares llevadas a cabo en ese país. Dichas políticas se concentraron en la consolidación de los resultados obtenidos ante las guerrillas, concentrándose, principalmente, en el entrenamiento de unidades capaces de llevar a cabo dicha consolidación.

Las políticas de erradicación de plantaciones de coca experimentaron una transformación que consistió en la disminución de las cantidades fumigadas, para dar lugar a un aumento de las hectáreas erradicadas manualmente. Esta visión consiste en dejar de lado la necesidad de un ataque urgente y agresivo sobre los cultivos, para priorizar un análisis más profundo, en donde las políticas militares no sean causantes de otros conflictos (como los desplazamientos y la contaminación ambiental), y se combinen con políticas de tipo no militar para dar una solución multidimensional a un problema multidimensional.

Otro rasgo a destacar de las políticas militares hacia el final de la primera década del Siglo XXI, es la del aumento del control congresional sobre la asistencia al exterior y el aumento del control sobre la situación de los derechos humanos en Colombia y las relaciones cívico-militares bajo este espectro.

Por último, el proceso de nacionalización de los programas antinarcóticos y los planes de disminución de asistencia financiera a Colombia hablan de una normalización de las relaciones entre Estados Unidos y su socio latinoamericano; siendo esto un indicio importante del comienzo de una

desecuritización y desnarcotización de la percepción norteamericana de Colombia.

PARTE III

CONCLUSIÓN

La construcción de Colombia como amenaza a la Seguridad Nacional estadounidense, y la forma en la que se desarrolló esta construcción determinaron, hacia finales del siglo XX, la manera en que se desarrollaría la política exterior hacia aquel país por casi una década en el Siglo XXI.

El doble proceso de securitización que se llevó a cabo en Estados Unidos en la década de los noventa, y sobre todo, luego de los atentados del 11 de septiembre, propició la aplicación de políticas esencialmente militares hacia Colombia. Aunque estos procesos facilitaron la aplicación de medidas de excepción, emergencia o de bajo control gubernamental, cada uno de ellos tiñó de características diferentes a la asistencia militar aplicadas en dicho país.

La primera fase del proceso de securitización, produjo un drástico aumento en la asistencia militar hacia Colombia, situándolo como el tercer receptor a nivel mundial de ayuda estadounidense. Aumentó también, la influencia del Departamento de Defensa en la configuración de la política exterior orientada hacia ese país; y narcotizó aún más las relaciones entre los dos países. Otro de los cambios fundamentales que se produjeron a partir de esta securitización, fue el aumento de la cooperación con las fuerzas militares, modificando la tendencia general de cooperación policial que había caracterizado a las décadas anteriores.

Este tipo de ayuda se relacionó a la visión que poseía Estados Unidos sobre el mercado de las drogas. Por un lado, el enfoque norteamericano de política exterior en la zona responde a la perspectiva del narcotráfico como una amenaza externa a la seguridad por sobre todas las cosas, lo que lo lleva a tomar medidas orientadas a la erradicación de la oferta por sobre la demanda.

Esta percepción produjo una simplificación de la amenaza, que llevó a tomar medidas que no lograron abarcar los múltiples aspectos la rodeaban. La utilización de las Fuerzas Armadas como herramienta de solución de peligros complejos, tuvo como consecuencia resultados insatisfactorios en su contención o eliminación.

La segunda fase del proceso de securitización del conflicto colombiano, estuvo marcada por la inclusión de este conflicto en la guerra contra el terrorismo. La categorización de los grupos insurgentes colombianos como narcoterroristas, fue otra simplificación que permitió el aumento de la aplicación de políticas militares en Colombia.

A raíz de este proceso de securitización se introdujeron cambios fundamentales en las políticas militares aplicadas en Colombia. El cambio más importante, fue el de la ampliación de la misión antinarcóticos a las actividades antiguerrillas o antiterroristas. De esta forma, las políticas militares cobraron nuevas características, produciéndose un aumento en el involucramiento de Estados Unidos en el conflicto insurgente colombiano, hecho que había estado limitado en la etapa anterior del Plan Colombia.

Las medidas excepcionales aplicadas por el Gobierno estadounidense tuvieron dos finalidades. La primera, consistía en aumentar la intensidad de las políticas aplicadas hasta la fecha, objetivo que se buscó mediante la solicitud de aumento de las *troop caps*, los aumentos presupuestarios, la creación de nuevos programas de entrenamiento, la aprobación de cuentas de emergencia y la prolongación del Plan Colombia. La segunda, consistía en la disminución de los controles democráticos a las políticas aplicadas en Colombia. Esto se buscó mediante el aumento de la participación del DOD en el conflicto y como fuente de financiación, ampliando cada vez más los programas dependientes de este Departamento.

Estos procesos produjeron una institucionalización de la securitización colombiana. La securitización institucionalizada puede observarse durante los primeros seis años del Siglo XXI, en donde Colombia lideró las fuentes de financiación militar en América Latina, formó parte de la Estrategia de Seguridad Nacional pos 11 de septiembre, y fue centro de acción de numerosas agencias estatales estadounidenses destinadas a la erradicación del narcoterrorismo. La Embajada en Bogotá contó con el mayor número de áreas en una embajada, en toda Latinoamérica, el NAS de dicha Embajada fue uno de los más grandes del mundo y los programas destinados a Colombia superaron la veintena.

Un factor fundamental que permitió la securitización de Colombia, fue un contexto propicio para el posicionamiento de este país, o del conflicto que se

llevaba a cabo en su seno, como una amenaza existencial a la Seguridad Nacional estadounidense. En ambas etapas del proceso de securitización, el contexto se encontraba en un proceso de cambio, dejando lugar a la creación de nuevas realidades, la configuración de la identidad internacional de Estados Unidos y su posicionamiento dentro del Sistema Internacional.

Para el caso de la primera etapa, el contexto fue propicio debido al cambio de orden que representó el final de la Guerra Fría. Bajo este contexto comienzan a surgir los denominados Estados Fallidos, que cobraron importancia no sólo por su calidad de fenómeno nuevo, sino también por la amenaza que representaba la incertidumbre relacionada al su colapso. Bajo este nuevo contexto, algunas esferas militares, como era el caso del Comando Sur, necesitaban justificar su mera existencia. Para ello, debía existir una amenaza, es por ello que fue funcional a los intereses de estas burocracias la creación de dichas amenazas.

Para el caso de la segunda etapa en el proceso de securitización, el contexto internacional y nacional norteamericano que surgió a partir de los atentados a las Torres Gemelas, le permitió a la Administración de George W. Bush la aplicación de políticas por fuera de los canales ordinarios, y otorgándole la libertad de incluir dentro de la amenaza terrorista a un gran número de fenómenos de diferentes características. La interiorización de esta guerra contra el terrorismo que llevó a cabo el presidente Uribe en Colombia, fomentó también los cambios producidos en las políticas militares estadounidenses en ese país, legitimando la intervención y sacando provecho de ella para la aplicación de políticas contra las guerrillas.

Al cabo de ocho años, el cambio de contexto, tanto en Estados Unidos como en Colombia, fomentó el efecto inverso al que se había producido anteriormente. A partir de los años 2007 y 2008, comenzó a llevarse a cabo un proceso de desecuritización del conflicto colombiano, es decir, un camino a la normalización de las relaciones colombo-estadounidenses.

Los principales cambios de contexto estuvieron dados por una modificación de la mayoría en el Congreso estadounidense que puso la balanza a favor el partido demócrata, el cual no sólo era el partido de oposición, sino que además, tradicionalmente, se ha caracterizado por políticas orientadas al plano económico. Hacia finales de la primera década del

Siglo XXI, se pudo encontrar también a un Estados Unidos desgastado, de cierta manera, por las guerras mantenidas en Medio Oriente, y con una legitimidad mucho menor en la población para el mantenimiento de estas empresas en el extranjero.

Otros de los cambios fundamentales en el contexto, fueron los de carácter internacional, especialmente aquellos relacionados a Colombia. Por un lado, las políticas orientadas a la reducción de los grupos guerrilleros y a la conquista de territorio habían arrojado resultados favorables, produciendo un cambio de la estrategia militar de aquellos grupos, de la ofensiva a la defensiva. Por otro lado, se produjo un cambio en la estrategia de solución del conflicto por parte del Gobierno Colombiano, el cual desarrolló una iniciativa que, si bien mantenía altos los niveles de intervención militar en el territorio y mantenía las campañas de erradicación de cultivos e interdicción, fomentó una solución multidimensional al conflicto, mediante el aumento de participación de los programas socio-económicos.

Ante este nuevo contexto, se aprueba el plan para la consolidación de los logros obtenidos durante el Plan Colombia. En Estados Unidos, comienzan a aumentar los controles de derechos humanos hacia las políticas militares estadounidenses, comienza un proceso de nacionalización de los programas antidrogas, y se comienza una paulatina disminución del presupuesto asignado a Colombia que, a su vez, comienza a tomar características menos militares.

Los resultados obtenidos por el Plan Colombia son ambiguos. Por un lado, si se los compara con los objetivos iniciales, puede considerársele un gran fracaso. Se puede afirmar esto debido a que los resultados sobre la “amenaza de las drogas” fueron casi nulos. El precio de las drogas se mantuvo bajo, los niveles de producción y cultivo aumentaron, así como también los departamentos en donde se distribuyen dichos cultivos; en la actualidad, los grupos narcotraficantes están lejos de desaparecer y aún son considerados por el Gobierno estadounidense, como una amenaza a la Seguridad Nacional.

Por otro lado, los resultados relacionados a los grupos insurgentes han sido, en general positivos. La composición de las FARC pasó de estar formada por grandes filas de personal armado, a organizarse en pequeñas células, que de ninguna manera poseen el poder ofensivo ni la legitimidad que poseían en

la década de los noventa. Los resultados relacionados a los ataques a la infraestructura petrolífera también fueron positivos, disminuyendo en número de ataques de 170 a 1 hacia el 2007. Por último, la asistencia militar estadounidense posibilitó la creación unas Fuerzas Armadas Colombianas con una estructura, entrenamiento y número de efectivos capaz de hacer frente a los grupos guerrilleros y narcotraficantes que operan en su territorio.

Ocho años y 4.900 millones de dólares después de la firma del Plan Colombia, este país y Estados Unidos, comenzaron a aplicar medidas integradoras que comenzaron a tener en cuenta las múltiples dimensiones del conflicto, en donde las políticas militares todavía cumplían un rol central, pero dentro del cual se preveía una transformación de la asistencia norteamericana orientada hacia la nacionalización y desnarcotización de la asistencia.

Este proceso de desecuritización le permitirá al Gobierno estadounidense, una aproximación más prudente hacia el conflicto colombiano, para el cual no existen soluciones rápidas, pero sí efectivas. El cambio de Administración ha propiciado el avance en la aplicación de los cambios en la política exterior hacia Colombia, y los cambios en las políticas militares, las cuales pasaron a estar destinadas, en su mayoría, a la capacitación de personal y transferencia de equipo, orientado a la transferencia también de responsabilidades.

A pesar de este cambio en la política exterior, las drogas y el crimen organizado se encuentran aún como prioridad en la agenda de seguridad norteamericana, pero la Administración de Barack Obama, en su Estrategia de Seguridad Nacional del 2010, prioriza el diálogo y la cooperación con las Naciones Unidas para su solución.

Dentro de este panorama, Colombia continuará teniendo un lugar en la agenda de seguridad estadounidense, pero cumpliendo también un nuevo rol. Si bien Estados Unidos todavía mantiene fuerzas de seguridad y continúa apoyando económicamente a Colombia en su guerra contra el narcoterrorismo, este país ya no se encuentra dentro del ámbito de la “urgencia”, es decir, securitizado. De esta forma, como ya lo hizo bajo la administración de Uribe en relación a los Estados Fallidos, Estados Unidos tomará a Colombia como un caso exitoso a ser imitado en otras regiones del mundo, manteniendo el énfasis en los logros obtenidos en el repliegue de la guerrilla.

Respecto al narcotráfico, éste todavía representa una amenaza a los intereses y la Seguridad Nacional norteamericanas, pero la atención se desviará hacia los países en donde este tipo de actividades han aumentado en los últimos años, en donde se ha incrementado el crimen organizado, y que se encuentran bajo la concepción del “Lago Americano”, como son los países del Caribe y México.

Colombia se ha consolidado, en la última década, como un aliado estratégico de Estados Unidos en el Cono Sur, en donde intentará consolidar su presencia para hacer frente a nuevos desafíos que se presentan en la región, como lo son el régimen de Hugo Chávez en Venezuela, el nuevo liderazgo regional de Brasil y la presencia de recursos naturales y energéticos escasos como lo son el agua y el petróleo.

Respecto a este último punto, los intereses estadounidenses para las próximas décadas se manifestaron en Colombia a través de la protección de los oleoductos que le proveen de un gran porcentaje del petróleo que importa. La protección de la infraestructura energética forma parte de la nueva estrategia apoyada por Estados Unidos para los próximos años, en donde la relación existente con Colombia comienza a adquirir tintes predominantemente económico-estratégicos.

A pesar de esta relativa distensión en las relaciones militares colombo-estadounidenses, este tipo de ayuda continuará siendo de gran importancia en el tipo de asistencia brindada al país sudamericano. Esto se debe a varias razones, por un lado, las últimas elecciones presidenciales colombianas mostraron que las políticas llevadas a cabo durante la última década poseen apoyo entre la población colombiana. Por otro lado, los niveles de ayuda económica y militar brindada por Estados Unidos hasta la fecha, sumado a los elevados gastos en la lucha narcoterrorista llevados a cabo por el Gobierno Colombiano, han creado, a pesar de los avances en el proceso de nacionalización de estrategias y creación de fuerzas colombianas permanentes, una dependencia de recursos de esa fuente para un funcionamiento integral.

Además de esto, deben tenerse en cuenta los intereses nacionales norteamericanos. Estados Unidos busca, en el plano militar, además de la lucha narcoterrorista, consolidar su presencia en una zona geoestratégica, y

desde donde pueda monitorear las actividades de países aliados y enemigos; en el plano político -económico, Estados Unidos encuentra en Colombia un aliado casi incondicional para el tratamiento del un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y el abastecimiento de combustibles.

Las relaciones colombo-estadounidenses continuarán por el camino que se ha configurado en los últimos años, en donde el vínculo entre estos dos países ha adquirido profundidad y una mayor interdisciplinariedad.

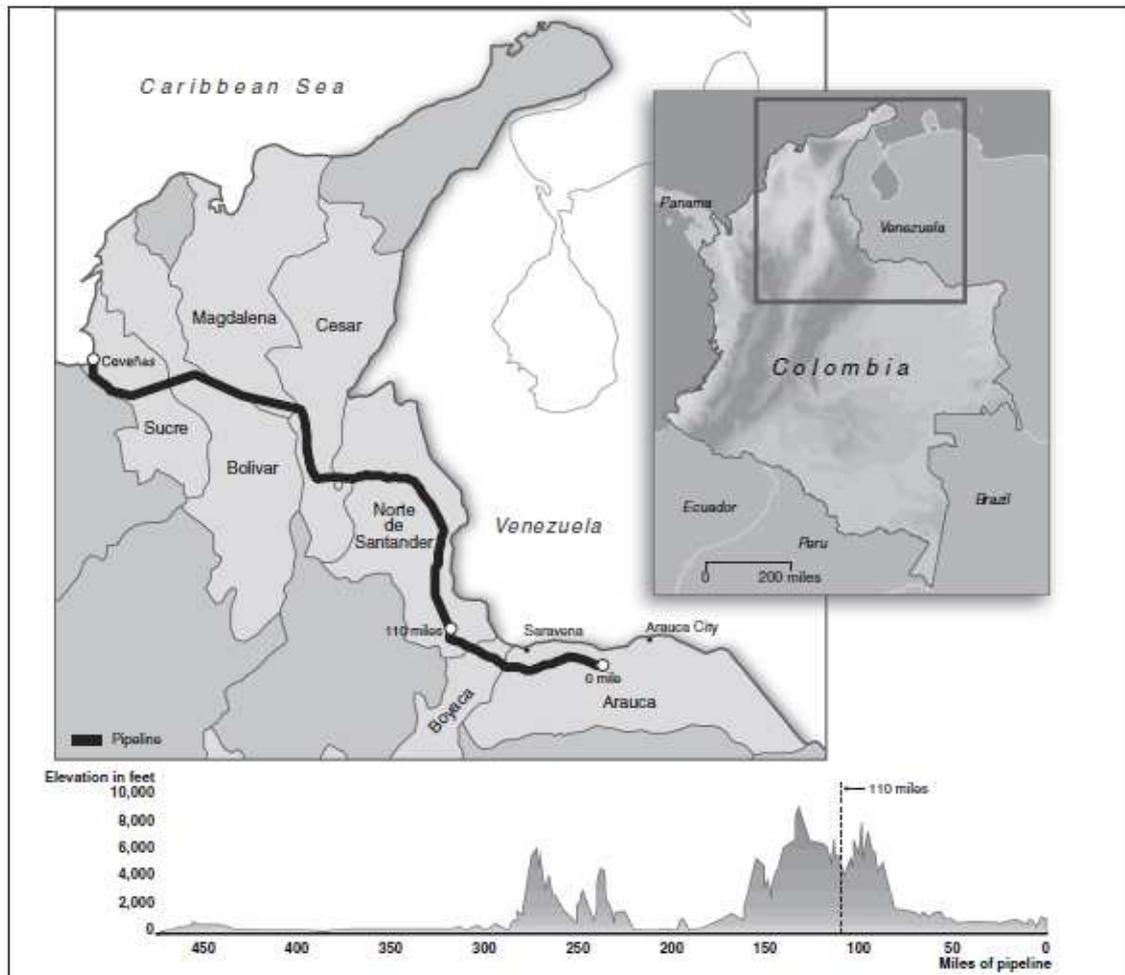
ANEXO

1. Mapa de Colombia



Fuente: Map Resources

2. Oleoducto Caño Limón-Coveñas



BIBLIOGRAFÍA

- Arnson, Cynthia J; The Peace Process in Colombia and U.S Policy; Conference on “Democracy, Human Rights and Peace in Colombia; University of Notre Dame; 2001; disponible en: www.semana.com/documents/Doc-1706_2008911.pdf: consultado el 20/06/2010.
- Alvarado, Mario; Erradicación Manual Forzada: Otra Estrategia Fallida; Indepaz; en: http://www.indepaz.org.co/attachments/245_ERRADICACION%20MANUAL%20FORZADA%20MARIO%20A..doc; consultado el 20/06/2010.
- Bagley, Bruce Michael; Narcotráfico, Violencia y Política Exterior de Estados Unidos Hacia Colombia en los Noventa; Revista Colombia Internacional; n° 49/50, Departamento de Ciencia Política – Facultad de Ciencias Sociales Universidad de los Andes, Disponible en [http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/369/1.php.fecha de consulta 29/05/09](http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/369/1.php.fecha%20de%20consulta%2029/05/09); consultado el 20/06/2010.
- Belasco, Amy y Nowels Larry; Supplemental Appropriations for FY2002: Combating Terrorism and Other Issues; Report for Congress; 2002; en: <http://www.fas.org/asmp/resources/govern/crs-rl31406.pdf>; consultado el 20/06/2010.
- Borda Guzmán, Sandra; La Internacionalización del Conflicto Armado después del 11 de Septiembre: ¿La ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable?; Revista Colombia Internacional, n° 65, en <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/91/1.php>; consultado el 29/05/2009

- Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs; INCSR 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009; en: <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2001/index.htm>; consultado el 20/06/2010.
- Buzan, Barry; Rethinking Security after the Cold War; disponible en: <http://cac.sagepub.com/content/32/1/5.short?rss=1&ssource=mfc>; consultado el 20/06/2010.
- Calle, Fabian y Merke, Federico; La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos en la Era Unipolar; Agenda Internacional n°3; disponible en <http://www.agendainternacional.com/numerosAnteriores/n3/0307.pdf>; consultado el 20/06/2010.
- Calvo Ospinoza, Hernando; Colombia, Laboratorio de Embrujos; Foca Ed., Madrid, 2008.
- Camacho Guizado, Álvaro; Narcotráfico: Europa, EEUU, América Latina, OBREAL, Publicacions i Edicions de la Universidad de Barcelona, Barcelona, 2007.
- Center for International Policy; Just the Facts; justf.org
- Center for International Policy, Colombia Program; A Look at the “Final” 2008 Aid Bill; Plan Colombia and Beyond; 17 de diciembre 2007; en: <http://www.cipcol.org/?m=200712>; consultado el 20/06/2010.
- Chillier Gastón y Freeman, Laurie; El Nuevo Concepto de Seguridad Hemisférica de la OEA: Una Amenaza en Potencia. WOLA. Disponible en: http://www.iepp.org/documentos/cdi/seg_hemis/new_seghemis_oea_wola.pdf; consultado el 20/06/2010.
- Clinton Firma Plan Colombia, El Tiempo, Bogotá, 14 de julio del 2000, Disponible <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1304651>, Fecha de Consulta

<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1304651>;

consultado el 20/06/2010.

- Cronología del Proceso de Paz; BBC Mundo, 21 de febrero del 2002; disponible en:

http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_1752000/1752115.stm consultado el 20/06/2010.; consultado el 20/06/2010.

- Cueva Estrella, Cristina Verónica; Securitización y Construcción de Percepciones; Programa de Maestría en Relaciones Internacionales; FLACSO-Andes; Quito, 2006; disponible en: <http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/685/1/Securitizaci%C3%B3n%20y%20construcci%C3%B3n%20de%20percepciones.%20Cristina%20V.%20Cueva%20E.pdf>, consultado el 20/06/2010.

- Department of Defense; Quadrennial Defense Review Report; 2001. disponible en: www.defense.gov/pubs/pdfs/qdr2001.pdf; consultado el 20/06/2010.

- Department of Defense; Quadrennial Defense Review Report 2006; en: <http://www.defense.gov/qdr/archive/20060206qdr1.html>; consultado el 20/06/2010.

- El ABC del Plan, BBC Mundo, 30 de Agosto del 2000, Disponible en <http://www.bbc.co.uk/spanish/extra0008colombiaplan.shtml>; consultado el 29/05/09.

- El Plan Top Secret de Uribe; El Tiempo; 25 de abril del 2004; en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1538549>; consultado el 20/06/2010.

- El Proceso de Certificación de Drogas, Embajada Americana en México, en: http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/bfdossierS_certDrogas.htm; consultado el 20/06/2010.

- Emmerich, Norberto; Los Inicios del Plan Colombia 2000-2002; Ed. Ojos del Mundo; Buenos Aires; 2004.

- Entrevista personal con Ernesto Samper Pizano; Tensiones y Contradicciones en los Ojetivos de la Política exterior Estadounidense en Colombia: Consecuencias Involuntarias de la Política Antinarcóticos de Estados Unidos en un Estado Débil, Revista Colombia Internacional, nº 49/50, Departamento de Ciencia Política- Facultad de Ciencias Sociales Universidad de los Andes, Publicación digital en la página web de la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, en <http://www.lablaa.org/blaavirtual/revistas/colinter/arlene2.htm>, consultado el 29/05/09
- Ford, Jess T, statement of;, Director International Affairs and Trade;; Drug Control: International Programs Face Significant Challenges Reducing the Supply of Illegal Drugs but Support Broad U.S. Foreign Policy Objectives; United States Government Accountability Office; 2010; en: <http://www.gao.gov/new.items/d10921t.pdf>; consultado el 20/06/2010
- General Hill, James T. United States Army Commander, United States Southern Command, statement before the House Armed Service Committee, United Satates House of Representatives, on the State of Special Operations Forces, 12 de marzo 2003; en: <http://armedservices.house.gov/comdocs/openingstatementsandpresreleases/108thcongress/03-03-12hill.html>; consultado el 20/06/2010.
- General Hill, James, United Sates Army Commander, Unites States Southern Command, statement before House Armed Services Committee, United States House of Representatives, 24 de marzo 2004; en: <http://armedservices.house.gov/comdocs/openingstatementsandpresreleases/108thcongress/04-03-24hill.html>; consultado el 20/06/2010.
- Haugevik, Renate; U.S. Foreign Policy towards Colombia in the Post-Cold War era, University of Oslo; 2004; en: <http://www.duo.uio.no/publ/statsvitenskap/2004/21039/21039.pdf>; consultado el 20/06/2010.

- Hesselroth, Alba; Struggles of Security in US Foreign Policy Towards Andean Countries; Peace, Conflict and Development Journal; n° 5, Julio 2004; disponible en: <http://www.peacestudiesjournal.org.uk/dl/StrugglesofSecurity.PDF>; consultado el 20/06/2010.
- Hirst, Monica comp., Crisis del Estado e Intervención Internacional, Edhasa, Buenos Aires, 2009.
- Isaacson, Adam; La Asistencia Estadounidense a la Seguridad en los Países de la Región Andina 2000-2001, Revista Colombia Internacional, n° 49/50, Departamento de Ciencia Política- Facultad de Ciencias Sociales Universidad de los Andes, en: colombiainternacional.uniandes.edu.co/datos/pdf/descargar.php; consultado el 20/06/2010.
- Isaacson, Adam , Olson Joy y Haugaard, Lisa; Bajo el Radar: Programas Militares de Estados Unidos con América Latina 1997-2007; Center for International Policy, Latin American Working Group Education Fund, Washington Office on Latin America; marzo 2007; disponible en: <http://justf.org/files/pubs/0704deba.pdf>; consultado el 20/06/2010.
- Lowenthal, Abraham; Estados Unidos y Latinoamérica en el Siglo XXI; Archivos del Presente; Ed. Foro del Sur, enero/febrero/marzo 2001, (6) n° 23; Buenos Aires.
- Loxton, James; ¿Imperialismo o Negligencia? La Militarización de asistencia norteamericana hacia América Latina desde el 11-S; Programa de Seguridad y Ciudadanía, FLACSO-Chile; disponible en: http://issuu.com/flacso.chile/docs/2007_01_loxton, consultado el 20/06/2010.
- Manrique Cortés, Jenny; US and Colombia: A growing Military Intervention?; MIT Center FOR International Studies; diciembre 2008; en: web.mit.edu/cis/pdf/Audit_12_08_Manrique.pdf; consultado el 20/06/2010.

- Mantilla-Valbuena, Silvia Cristina; Más allá del discurso hegemónico: narcotráfico, terrorismo y narcoterrorismo en la era global del miedo y la inseguridad global; Papel Político, vol. 13, nº 1; 2008; disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2887379>, consultado el 20/06/2010.
- Marcella, Gabriel; Plan Colombia: Los Imperativos Estratégicos y Operacionales; en Aerospace Power Journal; [en línea] <http://ar.geocities.com/confrontar/colombia.htm>; Fecha de consulta 18/04/2009
- McLean, Phillip; Colombia: Failed, Failing, or just weak?; The Washington Quarterly, summer 2002; disponible en: <http://www.twq.com/02summer/mclean.pdf>. Consultado el 20/06/2010.
- Narcotics Affairs Section; Embajada Estadounidense en Colombia; en: <http://bogota.usembassy.gov/nas.html>; consultado el 20/06/2010.
- Ortíz, Carlos Humberto; The War On Drugs, Counterproductive, Once Again; Lect. Econ. no.71 Medellín July/Dec. 2009; en: http://www.scielo.unal.edu.co/scielo.php?pid=S0120-25962009000200001&script=sci_arttext; consultado el 20/06/2010.
- Perl, Rápale F.; Internacional Drug Trade and U.S. Foreign Policy, CRS Report for Congress, [en línea], Disponible en <http://italy.usembassy.gov/pdf/other/RL33582.pdf> ; Fecha de Consulta 18/04/2009.

- Poe, Abigail; Coca cultivation and counter-drug efforts in the Andean Region; Center for International Policy, Washington Office for Latin America, Latin America Working Group Education Fund; 2010; en: <http://justf.org/blog/2010/03/02/coca-cultivation-and-counter-drug-efforts-andean-region>; consultado el 20/06/2010.
- Presidencia de la República de Colombia, Documento Oficial del Gobierno Colombiano sobre el Plan Colombia, 1999, [en línea], disponible en <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/planof.html>, fecha de consulta el 18/04/2009.
- Presidencia de la República de Colombia, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, The Original Plan Colombia, 1999, [en línea], <http://www.ciponline.org/colombia/planco198.htm>, Fecha de Consulta 18/04/2009
- Ramírez del Rincón,, Marta Lucía; “El verdadero desafío del actual proceso de paz en Colombia: la implementación de la ley de verdad, justicia y reparación”; DEP: Diplomacia, Estrategia y Política; (1) n° 3, abril/junio 2005; Brasilia; Proyecto Raúl Prebisch, 2005.
- Rice, Susan E., The New National Security Strategy: Focus on Failed States; The Brooking Institution; disponible en: http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2003/02terrorism_ri ce/pb116.pdf. Consultado el 20/06/2010.
- Rodriguez, Gina Paola; Elites, Conflicto y Narcotráfico en Colombia; disponible en: <http://www.docentes.unal.edu.co/gprodriquezm/docs/ELITES%20CONFLICTO%20Y%20NARCOTRAFICO%20EN%20COLOMBIA.doc>; consultado el 20/06/2010.
- Rumsfeld, Donald H.; “Transforming the Military”; Foreign Affairs, (81) n° 3; mayo/junio 2002.
- Serafino, Nina M.; Colombia: Summary and Tables on U.S. Assistance, FY1989-FY2003; CRS Report to Congress; 2003; en:

<http://www.fas.org/asmp/resources/govern/crs-rs21213.pdf>;

consultado el 20/06/2010.

- Silva Ruiz, Rubén Darío; Narcotráfico en los Estados Unidos, Dimensión Económica y Política Nacional e Internacional; Colegio Interamericano de Defensa, Departamento de Estudios, Washington D.C, mayo 1995; en <http://library.jid.org/en/mono34/silva.pdf> ; consultado el 29/05/2009.

- Soberón Garrido, Ricardo; Documento de análisis del “Plan Patriota” y sus consecuencias regionales; TNI Drugs and Democracy Programme; Transnational Institute; 2005; en: <http://www.tni.org/article/documento-de-an%C3%A1lisis-del-plan-patriota-y-sus-consecuencias-regionales>; consultado el 20/06/2010.

- State Department; Congressional Budget Justification Foreign Operations; año fiscal 2008; en: http://www.usaid.gov/policy/budget/cbj2008/fy2008cbj_full.pdf; consultado el 20/06/2010.

- State Department; Foreign Military Training Report 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007; en: <http://www.state.gov/t/pm/rls/rpt/fmtrpt/>; consultado el 20/06/2010.

- Steinitz, Mark S.; The Terrorism and Drug Connection in Latin America’s Andean Region, Policy Papers on The Americas; Center for Strategic and International Studies, Vol. 8, studio 5; 2002; en: http://www.revistainterforum.com/english/pdf_en/pp_steinitz.pdf; Consultado el 20/06/2010.

- Tickner, Arlene B.; La Securitización de la Crisis Colombiana; bases conceptuales y tendencias generales; Colombia Internacional nº 60, Universidad de Los Andes; Bogotá, 2004 disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/812/81206002.pdf>, consultado el 20/06/2010.

- United States Gogernment Accountability Office, Drug Control: Air Bridge Denial Program *in Colombia has implemented new*

safeguards, but its effect on drug trafficking is not clear, 2005; en: <http://www.gao.gov/new.items/d05970.pdf>; consultado el 20/06/2010.

- United States Accountability Office; Plan Colombia: Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Has Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance; Report to the Honorable Joseph R. Biden, Jr., Chairman, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate; 2008; en: <http://www.gao.gov/products/GAO-09-71>; consultado el 20/06/2010.

- United States Accountability Office; SECURITY ASSISTANCE: Efforts to Secure Colombia's Caño Limón-Coveñas Oil Pipeline Have Reduced Attacks, but Challenges Remain; Report to Congressional Requesters; 2005; en: <http://www.gao.gov/new.items/d05971.pdf>; consultado el 20/06/2010.

- United States Southern Command en: <http://www.southcom.mil>

- Valencia, León; "Drogas Conflicto y Estados Unidos. La Colombia de Principios de Siglo; DEP: Diplomacia, Estrategia y Política; (1) nº 2, enero/marzo 2005; Proyecto Raúl Prebisch, Brasilia; 2005.

- Vaillette Connie, Navarrete-Frías, Carolina; "Drug Crop Eradication and Alternative Developement in the Andes"; Departamento de Estado; 18 de noviembre 2005; disponible en: <http://fpc.state.gov/documents/organization/61022.pdf>; consultado el 20/06/2010.

- Vaillette, Connie; Andean Counterdrug Initiative (ACI) and Related Funding Programs: FY2006 Assistance; Report for Congress; 2006; en: <http://fpc.state.gov/documents/organization/60720.pdf>; consutado el 20/06/2010.

- Vaillette, Connie; Plan Colombia: A Progress Report; Report for Congress; 2005; en: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32774.pdf>; consultado el 20/06/2010.

- Waever Security, a Conceptual History for International Relations; paper a ser presentado en la reunión anual de la Asociación de Estudios Internacionales de New Orleans, 24-27 de mayo del 2002.

- White House; A New Security Strategy for a New Century"; Diciembre 1999; disponible en: <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/nss/nssr-1299.pdf>; consultado el 20/06/2010.
- White House; National Security Strategy 2002; disponible en: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>. Consultado el: 20/06/2010.
- White House; National Security Strategy 2006; disponible en: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/nss.pdf>; consultado el 20/06/2010.
- Withers, George; Isacson Adam, Haugaard, Lisa, Olson, Joy y Fyke, Joel; Ready, Aim, Foreign Policy: How the Pentagon's Role in Foreign Policy is Growing and Why Congress – and American Public-Should Be Worried; Latin American Working Group Education Fund, Center for International Policy y WOLA; MARZO 2008; en: <http://justf.org/Pubs>; consultado el 20/06/2010.
- Youngers, Coletta A. y Rosin, Eileen editoras; Drogas y Democracia en América Latina: El Impacto de la Política de Estados Unidos; WOLA; Buenos Aires, 2005.

