

Serie Investigación

TOMADORES HUMANOS
DE DECISIÓN
PLAN COLOMBIA:
UNA ESTRATÉGICA POLÍTICA
EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS

María Catalina Monroy Hernández

Prólogo por *David Spencer, Ph.D.*

Tomadores humanos de decisión

Plan Colombia: una estratégica
política exterior de Estados Unidos

María Catalina Monroy Hernández

Bogotá, Colombia



UNIVERSIDAD
SERGIO ARBOLEDA

Monroy Hernández, María Catalina

Tomadores humanos de decisión Plan Colombia: una estratégica política exterior de Estados Unidos / María Catalina Monroy Hernández – Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2014.

380 p. ISBN: 978-958-8745-74-9

1. COLOMBIA - RELACIONES EXTERIORES - ESTADOS UNIDOS 2. ESTADOS UNIDOS - RELACIONES EXTERIORES - COLOMBIA 3. ESTADOS UNIDOS – POLÍTICA EXTERIOR 4. COOPERACIÓN INTERNACIONAL – COLOMBIA 5. PLAN COLOMBIA

327.861073 ed. 21

**Tomadores humanos de decisión Plan Colombia:
una estratégica política exterior de Estados Unidos**

ISBN: 978-958-8745-74-9 (rústica)

ISBN: 978-958-8745-75-6 (.pdf)

© María Catalina Monroy Hernández

Universidad Sergio Arboleda

Escuela de Política y Relaciones Internacionales

Edición: febrero de 2014

Queda prohibida toda reproducción por cualquier medio sin
previa autorización escrita del editor.

El contenido del libro no representa la opinión de la
Universidad Sergio Arboleda y es responsabilidad del autor.

Edición: Yadira Caballero Quintero
y Carlos Andrés Caho Rodríguez

Calle 74 No. 14-14

Teléfono: (571) 325 7500 ext. 2131/2260

www.usergioarboleda.edu.co

Bogotá, D.C.

Directora de Publicaciones Científicas:

Yadira Caballero Quintero

yadira.caballero@usa.edu.co

Director del Fondo de Publicaciones:

Jaime Arturo Barahona Caicedo

jaime.barahona@usa.edu.co

Diseño y diagramación: Maruja Esther Flórez Jiménez

Impresión: Digiprint

Bogotá, D.C.

A mi familia, mi fuente de inspiración; Jesús Monroy, Alcira Hernández, Marcela Monroy y Mutlu Koca. Gracias por influir en mi proceso de toma de decisiones. Ustedes son la fuerza que me permite “extender las alas y volar”.

A mi esposo y mejor amigo, Juan Pablo Vallejo.
Este libro refleja todo su amor y ayuda incondicional.

A José Martín Hernández. Su ejemplo, sapiencia y simpatía, perdurarán en mí para siempre.

Deseo agradecer a mis profesores Martha Ardila, Javier Torres y Stephen Launay. Sus enseñanzas enaltecen la academia colombiana.

To my mentor and friend, Valerie Hudson, mother of FPA-human decision making theory. May your thoughts continue to inspire the love of learning.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	19
PREFACIO	31
REALISMO NEOCLÁSICO PARA EL ANÁLISIS DE UNA POLÍTICA EXTERIOR	36
FOREIGN POLICY ANALYSIS.....	38
I. Primera Parte	
ACONTECIMIENTOS HISTÓRICOS QUE ANTECEDIERON LA FORMULACIÓN DEL PLAN COLOMBIA	41
Capítulo 1.	
ACONTECIMIENTOS HISTÓRICOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS HACIA COLOMBIA ANTES DEL PLAN COLOMBIA, 1998	43
Política exterior de Estados Unidos.....	50
Factor agencial.....	50
Análisis histórico de la política exterior de Estados Unidos. Modelo <i>the raft</i>	52
Evolución de la política exterior de seguridad de Estados Unidos hacia Colombia	56
Período colonial y pérdida de Panamá.	57
<i>Colombia y Estados Unidos: orígenes de la alianza</i>	58
<i>Expansionismo</i>	62
<i>Colombia pierde Panamá</i>	64
Período de guerras: 1917-1945.....	68
Guerra Fría y amenaza comunista.	74
El problema de las drogas como amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos	79
“Guerra contra las drogas” y la consecuente militarización de la misma.	79
“Guerra contra las drogas” en Colombia y la cooperación con Estados Unidos. Inicio. Período 1970-1994.	83
“Guerra contra las drogas” en Colombia. Período 1994-1998. Colombia, ¿Estado fallido?.....	89
<i>Inicios del Gobierno Clinton y su relación con el Gobierno Sampex</i>	89
Conclusión	96

II. Segunda Parte	
MARCO TEÓRICO: FACTORES ESTRUCTURAL Y HUMANO PARA EL ANÁLISIS DE UNA POLÍTICA EXTERIOR	101
Capítulo 1.	
REALISMO NEOCLÁSICO PARA EL ANÁLISIS DE UNA POLÍTICA EXTERIOR.....	103
Realismo neoclásico y análisis de política exterior	106
Teoría de política internacional vs. Teoría de política exterior.	108
Definición de teoría.	108
Teoría de política internacional vs. Teoría de política exterior.	110
Realismo neoclásico y teoría de política exterior.	114
Poder y balance de poder.....	116
Balance de poder.	118
Balance de poder en el realismo neoclásico.	119
<i>Foreign policy executive</i>	123
Realismo neoclásico y <i>foreign policy executive</i>	123
Alcances y aplicación de la teoría	128
Conclusión	129
Capítulo 2.	
MODELO DE ANÁLISIS DE LA POLÍTICA EXTERIOR (FOREIGN POLICY ANALYSIS)	133
Políticas públicas y política exterior	136
La política exterior no es una política pública.	137
La política exterior sí es una política pública.	137
Distintos espectros de análisis entre política pública y política exterior.	138
“Juego de doble nivel” (<i>two level game</i>) de la política pública a la política exterior.....	139
Modelo de <i>foreign policy analysis</i> y <i>foreign policy decision making</i>	142
Origen de la subdisciplina.	144
Estado como actor social.	145
<i>Foreign policy decision making</i>	146
Factores que influyen en el proceso de toma de decisiones.	149
Niveles de análisis propuestos por el <i>foreign policy analysis</i>	151
Dinámica de grupo para la toma de decisiones.	153
Proceso organizacional.	154
Política burocrática.	156
<i>Política burocrática como la suma de acciones racionales.</i>	157
<i>La política burocrática a través del estudio de Halperin y Clapp.</i>	160
<i>La política burocrática como proceso de toma de decisión en política exterior, incluye el aporte de los intereses particulares y organizacionales.</i>	161
Proceso cognitivo para el análisis del desarrollo de toma de decisión en política exterior.	162
Modelo “ <i>poliheurístico</i> ” para la toma de decisiones.	163
Aproximación psicológica como alternativa a la acción racional.	164
Aspectos psicológicos	167
Motivación.	168

Tomadores humanos de decisión Plan Colombia: una estratégica política exterior
de Estados Unidos

<i>Factores económicos.</i>	169
<i>Factores políticos.</i>	169
<i>Factores militares.</i>	169
<i>Factores personales.</i>	169
Percepción.	170
<i>Percepciones y constructivismo.</i>	171
Enfoques adicionales.	173
Personalidad de los tomadores de decisión y rol del presidente.	174
<i>Rol del presidente.</i>	176
Presentación del modelo para el análisis de la política exterior	178
Modelo para el análisis de una política exterior.	180
 III. Tercera Parte	
FORMULACIÓN Y NEGOCIACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS HACIA COLOMBIA, 1998-2002. ANÁLISIS ESTRUCTURAL Y DE UNIDAD	
185	
 Capítulo 1.	
ANÁLISIS ESTRUCTURAL DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS, 1998-2002. “LA BUROCRACIA DE LA POLÍTICA EXTERIOR”	
189	
El presidente de Estados Unidos	193
La Casa Blanca.	195
Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas.	197
Consejo de Seguridad Nacional.	200
Consejo de Seguridad Nacional en la presidencia de Bill Clinton.	202
Departamento de Estado	205
Servicio diplomático.	208
<i>Subculturas.</i>	208
<i>Backchannel.</i>	209
<i>Composición interna de una embajada.</i>	210
Departamento de Defensa	211
Funcionamiento y estructura.	212
Comando Sur.	214
El Congreso de Estados Unidos. <i>The Hill</i>	215
El Congreso y la política exterior	218
<i>General Accounting Office.</i>	219
El “universo informal” en política exterior.	221
El Congreso y la administración Clinton durante la formulación del Plan Colombia.	222
 Capítulo 2.	
FORMULACIÓN Y NEGOCIACIÓN DEL PLAN COLOMBIA 1998-2002. VALORACIÓN DE AMENAZAS Y OPORTUNIDADES	
225	
Valoración de amenazas y oportunidades.	226
Primera amenaza: percepción de la amenaza. Estados Unidos se ve amenazado por la existencia de Estados fallidos, especialmente en la región.	228
<i>Colombia a inicios de la formulación del Plan Colombia. ¿Estado fallido?</i>	230

<i>Colombia: ¿fallido, en vías de ser fallido o simplemente débil?</i>	232
<i>Índice de Estados fallidos.</i>	237
<i>“El país que encontré”.</i>	240
Segunda amenaza: el narcotráfico amenaza la seguridad nacional de Estados Unidos.	241
Seguridad nacional	241
Interpretación realista del fenómeno del narcotráfico.	244
Valoración de oportunidades	246
Primera oportunidad: fortalecimiento de la influencia de Estados Unidos en Colombia. Aproximación realista a la política exterior de Estados Unidos hacia Colombia.	247
Segunda oportunidad: <i>war outsourcing</i>	250
<i>Rol de los contratistas militares.</i>	250
<i>Los contratistas militares y Plan Colombia.</i>	252
<i>Principales contratistas del Plan Colombia</i>	253
<i>Cables de la Embajada de Estados Unidos en Colombia.</i>	255
<i>Percepciones de contratistas en Colombia.</i>	257
Capítulo 3.	
FORMULACIÓN Y NEGOCIACIÓN DEL PLAN COLOMBIA 1998-2002.	
TOMADORES HUMANOS DE DECISIÓN	261
Formulación del Plan Colombia	264
Objetivos del Plan Colombia.	266
La alianza “Pickering-McCaffrey”.	270
Coordinación para la formulación del Plan Colombia.....	271
<i>Backchanneling.</i>	272
<i>Backchanneling en Costa Rica.</i>	273
Los “halcones” republicanos y el Plan Colombia.	275
<i>Cables del Departamento de Estado.</i>	276
Relación con la Policía Nacional. “La diplomacia secreta del general Serrano”.....	278
Componente militar del Plan Colombia.....	283
Los republicanos y la ayuda militar	287
Análisis de actor específico. “Análisis del <i>foreign policy executives</i> y actores que influyeron en la formulación del Plan Colombia”	294
Presidente William “Bill” Clinton.	294
General Barry McCaffrey, “zar antidrogas”.	297
<i>McCaffrey y su relación con el Gobierno.</i>	300
<i>Versiónes adicionales acerca de la participación del general McCaffrey en la formulación y negociación del Plan Colombia.</i>	307
Negociación del Plan Colombia en el Congreso de Estados Unidos.....	309
Posición y percepción de los actores.....	313
<i>Cámara de Representantes.</i>	313
<i>Senado. Comité de Apropiaciones.</i>	315
<i>Comité de Conferencias.</i>	317

Tomadores humanos de decisión Plan Colombia: una estrategia política exterior
de Estados Unidos

El debate en el Congreso de Estados Unidos: implementación del Plan Colombia. Participantes Subcomité del Hemisferio Occidental sobre Relaciones Internacionales en la Cámara de Representantes, septiembre 21 de 2000.	319
<i>Comité sobre Relaciones Internacionales.</i>	319
<i>Subcomité sobre el Hemisferio Occidental.</i>	320
Análisis.....	321
<i>Los hechos más relevantes.</i>	321
<i>Percepciones en el Congreso: ¿cuál fue la percepción del Congreso en contra del Plan Colombia?</i>	327
El papel de las organizaciones no gubernamentales en la formulación y negociación del Plan Colombia: “diplomacia paralela”.	330
IV. Cuarta Parte	
EPÍLOGO	339
Método para el análisis de una política exterior	342
Formulación de la política exterior	348

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Concepción jerárquica entre Estados.....	32
Figura 2. “La balsa”	54
Figura 3. Características de una teoría de política exterior según Colin Elman	113
Figura 4. La diferencia entre teoría de política exterior y política internacional	115
Figura 5. El rol del <i>foreign policy executive</i>	124
Figura 6. Resumen del realismo neoclásico	131
Figura 7. Principales características del realismo neoclásico	131
Figura 8. Antecedentes del <i>foreign policy analysis</i>	144
Figura 9. El Estado como actor enfrentado a una situación	147
Figura 10. Modelo poliheurístico	164
Figura 11. <i>Ultimate game</i>	165
Figura 12. “La puesta en escena” según Robert Jervis	170
Figura 13. Tomadores humanos de decisión en política exterior	184
Figura 14. Estructura de la Oficina de Política Nacional para el control de Drogas, 1998.....	199
Figura 15. Estructura del Consejo de Seguridad Nacional.....	202
Figura 16. Estructura del Consejo de Seguridad Nacional, 1998-1999	204
Figura 17. Estructura del Departamento de Estado, 1998-1999	207
Figura 18. Estructura del Departamento de Defensa, 1998-1999.....	213
Figura 19. Estructura de la Oficina de Contabilidad General, 1998-1999	220
Figura 20. ¿Qué motivó la formulación del Plan Colombia?	266
Figura 21. “Negociaciones secretas” en Costa Rica	273
Figura 22. Cable desclasificado de la Embajada de Estados Unidos en Colombia sobre la visita exitosa de la Oficina Nacional para el Control de Drogas y la Oficina Estatal de Asuntos y Leyes Antinarcoóticos, julio 31 de 1997 ...	277
Figura 23. Aprobación pública del desempeño presidencial en Estados Unidos: últimos doce presidentes, de Harry Truman a Barack Obama 2010.....	296
Figura 24. Cable desclasificado dirigido por el senador Benjamin Gilman, presidente del Senado, al Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes del Congreso de Estados Unidos, julio 26 de 1996	310
Figura 25. Proceso de toma de decisión.....	348

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Estrategias de balance interno del Estado	120
Tabla 2. Tomadores de decisión fundamentales en la formulación del plan Colombia en 1998	208
Tabla 3. Actores más influyentes de la oficina de contabilidad general en el proceso de toma de decisión.....	220
Tabla 4. Organización del Congreso de Estados Unidos, período 1998-2002.....	223
Tabla 5. Ranking indicadores de inestabilidad. <i>Failed States Index</i> , 2005-2006.....	238
Tabla 6. Ranking indicadores de inestabilidad. <i>Failed States Index</i> , 2006	239

Tomadores humanos de decisión Plan Colombia: una estrategia política exterior
de Estados Unidos

Tabla 7. Principales contratistas del Plan Colombia.....	253
Tabla 8. Compañías contratistas del Plan Colombia.....	254
Tabla 9. Ayuda y asistencia militar y policial de Estados Unidos a Colombia, 1998-2002	292
Tabla 10. Asistencia total de Estados Unidos a Colombia, 1998-2002	293
Tabla 11. Personal colombiano militar y policial entrenado, 1998-2002	293
Tabla 12. Armamento y equipo vendido a Colombia, 1998-2002	293
Tabla 13. Discusión del Plan Colombia para su aprobación en la Cámara de Representantes	313
Tabla 14. Discusión del Plan Colombia para su aprobación en el Senado. Comité de Apropiaciones	315
Tabla 15. Resumen de apropiación suplementaria solicitado por el Gobierno en 2000.....	320
Tabla 16. Apropiación suplementaria solicitada por el Gobierno en 2000.....	321
Tabla 17. Aplicación del diagrama del proceso de toma de decisión.....	349

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Plan Colombia, opiniones.....	35
Cuadro 2. Estructura de la Oficina Ejecutiva del Presidente	196
Cuadro 3. Estructura y funciones del Consejo de Seguridad Nacional, 1998.....	203
Cuadro 4. Estructura y funciones al interior del Departamento de Estado	205
Cuadro 5. Funciones principales del Congreso de Estados Unidos.....	219
Cuadro 6. Características de Estado fallido en Colombia, 1998	234
Cuadro 7. Testimonios de contratistas estadounidenses secuestrados y rescatados en Colombia 2008	257
Cuadro 8. Resumen entrevistas actores estadounidenses	262
Cuadro 9. Resumen entrevistas actores colombianos	264
Cuadro 10. Reunión visita jefe de Estado colombiano a Estados Unidos, 26 de octubre de 1998	303
Cuadro 11. Reunión ampliada visita jefe de Estado colombiano a Estados Unidos, 26 de octubre de 1998	304
Cuadro 12. Junta directiva empresa DynCorp	308
Cuadro 13. Inicio solicitud de aprobación Plan Colombia	312
Cuadro 14. Integrantes del Comité sobre Relaciones Internacionales Benjamin A. Gilman (Nueva York). Presidente.	319
Cuadro 15. Integrantes del Subcomité sobre el Hemisferio Occidental Elton Gallegly (California). Presidente	320

PRÓLOGO

De vez en cuando alguien escribe una obra que termina siendo un hito de la literatura, sirviendo como punto de inflexión entre lo que se ha escrito antes sobre un tema, y todo lo que se escribe después. Creo que el presente libro va a ser uno de esos hitos. Mucho se ha escrito sobre el Plan Colombia y muchos están aún por ver la luz, pero la obra de la doctora Catalina Monroy es la primera que conozco que logra sintetizar de manera coherente el “sancocho” de tanto los mecanismos formales como los mecanismos informales que terminaron formando elementos del famoso plan.

Es particularmente impresionante cuando uno considera que Catalina no fue ni protagonista ni testigo directo de esos hechos. Como colombiana, hay que reconocer que sí ha sido testigo directo de los efectos de esa política, pero no de la toma de decisiones y su formulación. Sin embargo, no se le puede descalificar, ya que como beneficiaria o víctima (dependiendo de qué lado uno es partidario) del Plan Colombia, eso le dio la pasión necesaria para buscar entender ese fenómeno que tuvo tanto impacto en su país y vida personal, y la curiosidad requerida para investigar a fondo este episodio tan importante en la relación Colombia-Estados Unidos. Pasión que quizá, uno como protagonista o testigo directo, no hubiera tenido, no tanto porque los protagonistas o testigos no tuvieran interés, sino porque cuando uno está metido en el proceso, a veces no se da cuenta del valor de muchas cosas, ya que para ellos fueron parte del ambiente cotidiano, o sea, la normalidad. Catalina no ha dado por insignificante ningún tema, y los cuenta con lujo de detalle en esta obra maestra.

Me di cuenta de su pasión e inteligencia cuando ella me vino a entrevistar en mi oficina en Washington, D. C. Sus preguntas fueron bien fundadas y penetrantes, no ignorando ningún aspecto de la formulación del Plan Colombia. Allí nos dimos cuenta además de una feliz coincidencia. La inspiración para la base teórica de su tesis era el trabajo de la doctora Valerie Hudson, ahora en la Universidad de Texas A&M, quien había sido mi directora de maestría en la Universidad de Brigham Young hace más de veinte años. Con ella aprendí teoría de ciencias políticas y relaciones internacionales. Era brillante y tenía una capacidad casi mágica para transmitir a sus alumnos el contenido y significado de cada una de las teorías que estudiamos. En mi caso, todo lo que vino después en mi trayectoria educativa o era una repetición o una variante de esa sólida fundación, y atribuyo que me fue muy bien en mis estudios doctorales a esa fundación que la doctora Hudson me impartió.

Unos meses después de la entrevista con la, en ese entonces, candidata Monroy, Catalina me pidió si yo aceptaría ser parte de su comité de tesis, el cimientado de este libro. Tal vez fui el miembro más difícil del comité, insistiendo en muchos cambios, particularmente en cuanto a las interpretaciones de ciertas idiosincrasias del sistema de gobierno norteamericano.

Hay una gran tendencia a interpretar las políticas y los actos del gobierno norteamericano como una gran conspiración, parte de una vasta estrategia de una enorme potencia. Los Estados Unidos sí son una gran potencia pero allí termina cualquier similitud. Nuestra estrategia cambia cada cuatro años, con cada período presidencial, y nuestro sistema democrático y el modo tan caótico de la formulación de nuestra política, hacen imposible la conspiración. Por esto mismo, nuestras políticas frustran a nuestros aliados y enemigos por igual. Es difícil muchas veces ser aliado de los Estados Unidos por la inconsistencia de nuestra política. Si hay una consistencia en la política norteamericana, es esa inconsistencia.

Este caos e inconsistencia causa incredulidad en los estudiosos y observadores externos y no pueden entender cómo un país tan anárquico y desorganizado pudo llegar a ser ¡la primera potencia del mundo! Precisamente esta contradicción los lleva a formular las teorías de la conspiración. Son tan prevalentes, en especial por fuera de los Estados Unidos, que inconscientemente han logrado ser institucionalizados como artículos de fe en algunos sectores.

Por ejemplo, la famosa doctrina de seguridad nacional (que no forma parte de este libro). No hay ningún documento o manual, escuela o enseñanza que indique la existencia de tal doctrina. He entrevistado a miles de militares latinos buscando la evidencia de esta y nadie nunca asistió a algún curso llamado así, o con otro título donde le ofrecieron los elementos que supuestamente conformaron esa doctrina. O es el secreto mejor guardado de la historia (una conspiración) o jamás existió. En mi opinión, nunca existió, porque conozco el caos de mi pueblo y de mi gobierno. Es la leyenda urbana más grande que conozco. No obstante, sin ninguna evidencia concreta, hay libros enteros de autores serios dedicados a ese tema. ¿Cuáles son las fuentes? Autores que citan a autores que citan a autores que terminan citando a los mismos autores. Nunca hay documentos o entrevistas de protagonistas.

Este tipo de interpretación inconsciente de la conspiración es exactamente lo que critiqué en el borrador y todavía no recibí satisfacción completa en la versión final. Después de todo son diferencias de opinión, que en la academia, si hay apoyos creíbles, son tan válidas como mis razonamientos. Son divergencias menores, y no quitan el mensaje central de esta obra. Será el lector quien juzgará si tiene razón o no.

En el fondo, la importancia de la base teórica desarrollada por Valerie Hudson, que se utilizó como fundamento en esta obra, es precisamente un modo de analizar las anomalías en la política exterior sin caer en teorías de grandes conspiraciones. La doctora Hudson encontró que ninguna de las explicaciones tradicionales de la política exterior de los países y en particular de los Estados Unidos, era suficiente para comprender la variación de la política norteamericana. Ni la teoría neorrealista de Kenneth Waltz, ni la teoría de cooperación internacional de Robert Keohane y Joseph Nye son suficientes para explicar muchas de las decisiones que se han tomado. Para esto hay por lo menos otro factor adicional que es la influencia de los individuos clave. La combinación de todos estos aspectos es el enfoque teórico que Hudson denomina muy sencillamente “*foreign policy analysis*” (análisis de política exterior).

Los componentes de la *foreign policy analysis*, coinciden con la breve experiencia que tengo como funcionario de mi gobierno. Según la cual, hay dos canales de trabajo, el formal y el informal. El primero comprende las instituciones, los mecanismos, las políticas establecidas y los intereses nacio-

nales consagrados en las políticas pasadas y existentes. Ese canal es donde públicamente se elaboran las políticas: los debates y votos en el Congreso, la firma de tratados y convenios, la formación de alianzas, etc. Es lo que se publica en los diarios oficiales y los boletines de prensa. Es una parte muy importante de la política y son los elementos principales que alimentan el análisis de los politólogos como los doctores Waltz, Keohane y Nye.

Sin embargo, los márgenes dentro del canal formal son muy amplios y permiten bastante variedad y la toma de posiciones radicalmente opuestas. Es dentro de este extenso espectro en que juegan los individuos. Los individuos son un conjunto de su cultura, religión, tendencia política, género, prejuicios, profesión y las relaciones con los demás, y son quienes desempeñan un rol fundamental en la elaboración de la política en el espacio y el tiempo. Estos individuos interactúan y construyen la política formal. Mi experiencia fue que el éxito en el canal formal, dependía mucho del esfuerzo que se hacía en el canal informal. A medida que yo invertía más tiempo y recursos en desarrollar relaciones y discusiones en el canal informal, menos obstáculos hallaba cuando tenía que hacer algo concreto en el canal formal.

Neorrealistas y neomarxistas insisten en que el Plan Colombia es el resultado predecible de los intereses nacionales (imperialistas para los últimos) de Estados Unidos. No obstante, cualquiera que estuvo en los debates y votos no hubiera pensado que la ayuda (intervención para los últimos) de Estados Unidos a Colombia desde el Plan Colombia era garantizada. Se presentó un fuerte debate sobre si se ayudaba a Colombia o no. Por el otro lado, la discusión partía de que si se ayudaba, ¿a quiénes había que hacerlo, a los militares o a la policía? Sí hubo cierto acuerdo nacional sobre que había que apoyar a Colombia, pero cuánto había que ayudar no era claro. Además, el debate entre si se ayudaba principalmente a la policía o a los militares fue encarnizado. Entrando al debate los militares estaban casi por completo excluidos. Irónicamente los que lideraban la recomendación de ayudar solamente a la policía eran republicanos, normalmente considerados promilitares, y los que lideraban la idea de entregar beneficios a los militares, eran demócratas, normalmente propolicías y más renuentes a esfuerzos tan ambiciosos como el Plan Colombia.

¿Cómo se explican entonces los elementos finales del Plan Colombia, una política que se diseñó en contra de las posiciones e intereses tradicio-

nales de las instituciones que la confeccionaron? Por la presencia de fuertes personalidades que con una variedad de agendas, lograron imponer sus ideas personales en los demás mediante el canal informal. No es que los valores tradicionales no estuvieran allí, todo lo contrario, formando obstáculos casi impenetrables, sino que la influencia de estos individuos fue más fuerte y pudieron sobrepasar los inconvenientes y prevalecer. Lo que hace la investigación de Catalina Monroy es aplicar de manera sistemática los componentes del enfoque teórico de *foreign policy research* al Plan Colombia de un modo coherente, metódico y entendible que explica cómo la política formal e informal se intercalaron en ese momento y terminaron creando el “sancocho” antes mencionado que ahora es parte de la historia.

David E. Spencer, Ph.D.
Investigador del Centro Hemisférico de Estudios de Defensa
Washington, D.C.

INTRODUCCIÓN

*“(...) parafraseando a Clausewitz, explicar la política exterior es usualmente muy sencillo, pero hasta la explicación más sencilla es difícil”.
Gideon Rose (1998, p.166, traducción propia)*

El principal reto para quien estudia la política exterior se sustenta en comprender qué motiva la acción del Estado. Si bien resulta necesario explorar a través de un enfoque multinivel, mediante el cual se extraen elementos desde las perspectivas sistémica o estructural, doméstica e individual, es entrelazando estas tres que será posible hallar la dinámica a través de la cual se formula una política exterior. Pero es necesario ir más allá. Me refiero al nivel en el que logramos comprender que al interior de la estructura burocrática de la política exterior son los seres humanos, los tomadores de decisión, quienes actúan en nombre del Estado. Lo anterior, reconociendo además que el objetivo del estudio cualitativo es responder al cómo y al porqué de un fenómeno determinado, específicamente, enfocado a interpretar el “comportamiento humano, opiniones y experiencia” (Guest, Namey & Mitchell, 2013, p.1). En palabras de Hudson (2005): “Lo que se requiere es casi que una antropología de las relaciones internacionales” (p.6, traducción propia).

El análisis de la política exterior, entendida como un campo subsidiario de las Relaciones Internacionales, es sustancial para comprender el proceder de los Estados frente a otros actores (estatales y no estatales) con miras a interpretar comportamientos históricos y actuales de los Estados y, como resultado, predecir futuras conductas. Retomando a Walt (1998), a los analistas y tomadores de decisión les interesa analizar de manera académica los

asuntos internacionales simplemente porque para decidir qué deben hacer, deben comprender cómo funciona el mundo.

En Colombia, este campo subsidiario¹ no ha sido suficientemente desarrollado, pues se insiste en hacer uso de la metodología de análisis de políticas públicas. Lo que se requiere es una herramienta metodológica resultante de la disciplina de las Relaciones Internacionales que provea tanto elementos de análisis estructural como de unidad (o agencia) que permitan una mejor aproximación al análisis de la política exterior. Por consiguiente, el problema concerniente a pensar una herramienta de análisis de política exterior requiere considerar tanto los factores estructurales, cuyos lineamientos están propuestos por el realismo en Relaciones Internacionales, como el factor humano, porque solamente a través del estudio de las decisiones humanas en política exterior es posible comprender la acción del Estado.

En este punto se cuestiona la efectividad del empleo de las teorías de las Relaciones Internacionales para el análisis de una política exterior. No obstante, aún no es posible hablar de una teoría de política exterior, pero este libro pretende constituir un aporte a esta discusión teórica.

En la labor por constatar la efectividad de la herramienta sugerida, se seleccionó un estudio de caso mediante el cual se buscó analizar una decisión de la política exterior de Estados Unidos. A saber, el Plan Colombia. ¿Cómo y por qué se formuló el Plan Colombia? ¿Qué motivó el elevado componente militar a inicios de esta política exterior? El estudio de caso, por su parte, está catalogado como una estrategia de investigación que permite “conservar las características holísticas y significativas de los eventos de la vida real, como los ciclos individuales de vida, procesos de organización y gestión [...] las relaciones internacionales, etc.” (Yin, 1994, pp. 1-3 traducción propia). De igual forma, el estudio de caso posibilita al investigador ceñirse a un solo evento, lo cual favorece delimitar los siguientes factores: periodo de tiempo a través del cual es posible definir el entorno internacional, escenario geográfico y características internas del Estado, entre las cuales

¹ Valerie Hudson, experta en FPA (Foreign Policy Analysis o Análisis de la Política Exterior), denominó esta actividad académica como un: “(...) campo subsidiario de las Relaciones Internacionales que busca explicar la política exterior, o, de forma alternativa, el comportamiento de la política exterior, con referencia al campo teórico de los tomadores humanos de decisión, actuando solos o en grupo” (Hudson, 2008, p.12, traducción propia).

destaco: composición general del Gobierno, organizaciones, instituciones y Congreso, sistemas político, económico, cultural, entre otros.

El Plan Colombia, una política exterior de Estados Unidos, fue concebido como una estrategia de *state-building* con asistencia a largo plazo para transformar la defectuosa democracia colombiana en una democracia madura, cuyo primer paso consistió en el fortalecimiento de la ayuda militar y que además respondió a la percepción estadounidense que situaba a Colombia como un Estado fallido.

Para justificar la escogencia de este estudio de caso, se plantean los siguientes interrogantes: 1. ¿Por qué analizar la política exterior de Estados Unidos y no la de Colombia? Por dos razones principales: Primero, porque el estudio y la práctica de las relaciones internacionales, específicamente de la política exterior, siguen estando vinculados a los análisis dirigidos desde y hacia Estados Unidos. Las acciones estadounidenses impactan a nivel global, y en un sistema internacional que no posee una única jerarquía que regule y controle las políticas exteriores de los Estados, la política internacional de Estados Unidos sigue siendo marco de referencia. De esta forma se afirma que no es posible comprender nuestra propia política exterior sin tener como referente de análisis la política internacional y exterior de Estados Unidos. Y segundo, porque en Colombia aún se desconoce cómo y por qué Estados Unidos formula su política exterior hacia nuestro país.

Como sostiene Stephen Launay (2007): “En efecto, si Estados Unidos fuera un simple Estado entre otros, las innumerables páginas que le son dedicadas no tendrían razón de ser y las intervenciones internacionales salvadoras serían pocas” (p. 2). 2. ¿Por qué el periodo de estudio: 1998 - 2002? La asistencia militar del Plan Colombia se había iniciado de forma discreta por los diplomáticos estadounidenses –incluso contó con la participación del zar antidrogas Barry McCaffrey– durante los años de presidencia de Ernesto Samper. Esta avanzada diplomática estuvo orientada a modernizar los equipos de la Policía Nacional por requerimiento del general Rosso José Serrano, considerado el “embajador de Colombia” durante los críticos años de la administración Samper. Sin embargo, fue en 1998, cuando Andrés Pastrana asumió la Presidencia, que se inició formalmente la formulación del Plan Colombia.

Por otro lado, se escogió el periodo de estudio hasta 2002, pues esta fecha representó la finalización de la primera etapa del Plan Colombia como

asistencia militar directa de Estados Unidos a Colombia, teniendo en cuenta dos factores fundamentales: primero, antes del 11 de septiembre de 2001 Colombia era uno de los Estados “centro de atención” para la política exterior estadounidense; posteriormente, Afganistán e Iraq ocuparon el primer lugar. Segundo, porque en 2002 se da inicio, bajo el gobierno de George W. Bush, a la Andean Counterdrug Initiative, de igual contenido del Plan Colombia, pero con diferente denominación. 3. ¿Por qué analizar la formulación y negociación del Plan Colombia? La política exterior responde a necesidades y limitaciones acerca de estudios de seguridad. Todos los Estados enfrentados a amenazas se ven conducidos a maximizar su seguridad al interior de un escenario internacional que no brinda garantías reales y efectivas de estabilidad. Por esto, la relevancia del sistema de autoayuda, que motiva a los Estados a formular sus propias estrategias, según sus alcances y limitaciones, para salvaguardar su seguridad.

El libro se divide en tres partes fundamentales: antecedentes históricos, marco teórico y análisis del estudio de caso.

La primera parte corresponde al método histórico, a saber, “en Relaciones Internacionales, el método cualitativo típicamente significa el estudio de una o algunas pocas políticas exteriores con un proceso de toma de decisiones a ser rastreado a nivel micro-histórico” (George and Bennet, citado por Klotz & Prakash, 2008, p. 43). Este método, aunado a la búsqueda y utilización de fuentes primarias, secundarias, archivos históricos, entrevistas, discursos y prensa, conduce a comprender los principales aspectos que antecedieron la formulación de la política exterior estadounidense, conocida como Plan Colombia.

A propósito de lo anterior, y teniendo en cuenta que el objetivo es analizar el comportamiento de Estados Unidos de 1998 a 2002 bajo el supuesto de que el Estado es un actor social y especificando el análisis de la relación de Estados Unidos con Colombia, lo primero que se debe responder es: ¿qué factores han motivado el comportamiento de Estados Unidos hacia Colombia a lo largo de la historia?

Una vez identificados los elementos mediante los cuales es posible comprender de una mejor forma la acción exterior estadounidense en Colombia, el siguiente paso es responder: ¿qué factores explican la histórica alianza entre Colombia y Estados Unidos? ¿Por qué Colombia ha tendido a “mirar al norte”?

El cuarto y último interrogante nació de los resultados de la investigación. Debido al trabajo de campo que se inició en 2010, se reconoce en esta primera parte que en realidad la principal amenaza no estaba representada en el narcotráfico sino en la posibilidad de que Colombia se convirtiera en un Estado fallido. Así, se sugiere que este podría haber sido el factor que motivó el comportamiento de Estados Unidos hacia Colombia en 1998. Esta hipótesis se desarrolla con mayor profundidad en el tercer capítulo. Así, un interrogante fundamental es: ¿en 1998 estaba Colombia en peligro de convertirse en un Estado fallido?

En la segunda parte del libro se presentan los elementos teóricos que responden tanto a los factores estructurales como de unidad o agencia, y mediante los cuales se construyó la herramienta de análisis de política exterior propuesta en el libro.

Para el estudio estructural se escogió el enfoque del realismo neoclásico RNC. Esta “escuela emergente de teoría de política exterior” (Lobell, Ripsman&Taliaferro, 2009, p. 4) entrelaza las cualidades estructurales – sistémicas del realismo con un enfoque especializado en la élite que toma las decisiones, los FPE – Foreign Policy Executives.

El realismo neoclásico, como método, permite un análisis holístico debido a que incorpora en su eje de estudio variables tanto internas como externas de la política exterior. “Sus adherentes argumentan que el ámbito de aplicación y ambición de la política exterior de un país está conducida, primero, y más importante, por su lugar en el sistema internacional y, específicamente, por sus capacidades materiales relativas” (Rose, 1998, p. 146 traducción propia). Adicionalmente, Rose (1998) conceptualizó este comportamiento en su primera teoría de política exterior: *innenpolitik*, que estudia “[...] la influencia (o impacto) de factores domésticos sobre la política exterior” (p. 146, traducción propia), definidos por variables como las que expuso Christensen (citado por Rose, 1998): “Diferencias ideológicas, presiones políticas internas o la psicología del líder” (p. 163). Finalmente, para el nivel individual, el realismo neoclásico incorpora el concepto de Foreign Policy Executives FPE, quienes conforman la élite que toma las decisiones en política exterior o “los altos oficiales del Estado cargados con la formulación de la gran estrategia” (Lobell et al., 2009, p. 33, traducción propia).

El realismo neoclásico introduce a su vez unos interrogantes de análisis diseñados para guiar al estudioso de la política exterior (Interrogantes citados de Lobell, et al., 2009, p. 33, traducción propia).

6.1. Valoración de las amenazas.

¿Cómo los Estados, o los tomadores de decisión e instituciones claves que actúan en nombre de los Estados, valoran las amenazas internacionales y las oportunidades?

¿Quiénes son los actores relevantes dentro del Estado con respecto a la valoración de amenazas internacionales?

¿Cómo logran resolverse los desacuerdos dentro del Estado acerca de la naturaleza de las amenazas y los recursos apropiados a utilizar?

6.2. Ajuste estratégico

¿Quién decide cómo responder a amenazas internacionales?

¿Hasta qué punto pueden los actores domésticos negociar con el Estado e influenciar políticas exteriores y de seguridad en diferentes escenarios del Estado?

¿Los actores domésticos determinan el contenido de la política exterior y de seguridad o simplemente su estilo?

¿Qué actores domésticos poseen la mayor influencia en políticas de seguridad? ¿Bajo qué circunstancias?

¿Qué negociaciones necesitan los líderes para enfrentarse a los actores domésticos y responder a las amenazas internacionales y oportunidades?

6.3. Extracción de recursos, movilización doméstica e implementación de políticas.

¿Cómo movilizan los Estados los recursos necesarios para alcanzar las políticas de seguridad escogidas?

¿Cuánto poder poseen los actores domésticos para obstruir al Estado cuando busca movilizar recursos en diferentes escenarios?

¿Qué determina quién es más exitoso en negociar juegos entre el Estado y los grupos sociales?

Si bien se reconoce que el realismo neoclásico se establece como un modelo innovador que permite un análisis aproximado de la política exterior, el presente libro se enfoca en examinar el factor humano, debido a que el estudio de una política exterior se deriva del análisis de los tomadores humanos de decisión.

Al respecto, Valerie Hudson (2007) afirma que el Foreign Policy Analysis o Análisis de la Política Exterior FPA es una “empresa teórica integrativa” (p. 6) emanada de, como se ha señalado anteriormente, una antropología de las Relaciones Internacionales, que sitúa al hombre en el centro de estudio de esta disciplina y de la política exterior, ya sea actuando solo o en grupo, lo que se conoce como el nivel de análisis de actor específico, el cual “da lugar a una explicación profunda, permitiendo incluso predecir el comportamiento en política exterior de entidades particulares, de una forma más específica que la teoría de actor general” (Hudson, 2008, p. 12, traducción propia).

En síntesis, el objetivo del FPA se resume a través de sus dos variables de estudio: el “*explanandum*”, o lo que se pretende explicar en referencia a las decisiones de los tomadores humanos de decisión, y, por otro lado, el “*explanan*”, o los factores que influyen los procesos de toma de decisión y a los tomadores humanos de decisión (Hudson, 2007, pp. 6-7).

Y para comprender la esencia del nivel individual, también conocido como el análisis de la agencia, Hudson (2007) señala:

Solamente los seres humanos poseen ideas. Sólo los seres humanos pueden crear identidades, sólo los seres humanos pueden cambiar identidades, sólo los seres humanos pueden actuar con base en las identidades, sólo los seres humanos pueden socializar y socializar a otros, sólo los seres humanos son agentes en relaciones internacionales [...] La crítica de FPA sugeriría que Wendt y Waltz no tienen la conceptualización adecuada de la agencia [...]. (p. 11, traducción propia).

Como complemento de lo anterior, Isaak (1974, traducción propia) sostiene:

La mayoría de académicos inician asumiendo que el sistema internacional debe ser su premisa principal, o que el Estado-nación se constituye como el mejor punto de partida. Ya sea que se empleen por separado o combinados, estos dos “niveles de análisis” restringen una tercera alternativa –la afirma-

ción acerca de que el estudio de la política internacional sólo es posible si se inicia con seres humanos individuales” – (p. 264).

En el mismo sentido, el objetivo primordial del FPA es el análisis del comportamiento del tomador humano de decisión; por esta razón, su enfoque es el estudio de actor específico que, a su vez, permite considerar como eje central del análisis los procesos de toma de decisión. De lo general a lo particular, la propuesta del modelo de Foreign Policy Decision Making FPDM se enfoca de manera particular tanto en el proceso mediante el cual se formula una decisión, como en la calidad de la misma, resaltando la relevancia del actor específico.

El FPDM hace referencia a las escogencias que los individuos, grupos y coaliciones toman y que afectan las acciones de una nación en el escenario internacional. Las decisiones en política exterior están típicamente caracterizadas por ser de altas apuestas, poseer gran incertidumbre y riesgo sustancial (Mintz & Jr., 2010, p. 3, traducción propia).

A través de esta segunda parte del libro se busca comprender cómo se toman las decisiones, pues de esta forma será posible realizar predicciones de la actuación de los Estados en el escenario internacional, que nacen de la experiencia (contexto histórico) o de previos comportamientos de los Estados, estrategias y cálculos de resultados probables.

Así, el principal elemento de análisis del FPDM son los procesos cognitivos, que ayudan a comprender cómo piensan los líderes tomadores de decisión y a definir patrones, estilos y personalidades a través de los cuales sea posible entender la acción del Estado.

En un primer apartado se examina la estructura gubernamental de Estados Unidos para el periodo de estudio, 1998 - 2002. A través de un enfoque organizacional, se identifican las dependencias y agencias del gobierno Clinton que incidieron en la formulación de la política exterior 1998 - 2002. Este examen se llevó a cabo con base en los estudios técnicos de la política exterior en Estados Unidos, que describen la composición de la “burocracia en política exterior” y, así mismo, la principal función y misión de las organizaciones que participaron en el proceso de toma de decisión en política exterior; estas son: la Casa Blanca (Oficina Ejecutiva del Presidente EOP), Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas ONDCP, Consejo de Seguridad Nacional NSC, Departamento de Estado, Departamento de

Defensa (DOD Comando Sur y contratistas) y el Congreso de los Estados Unidos, “*The Hill*”.

En un segundo apartado, se describen qué amenazas y oportunidades valoraron los tomadores de decisión estadounidenses que dieron origen al Plan Colombia. Este análisis se centra en la percepción de Colombia como un Estado fallido en la región y esta afirmación se constituye como la principal motivación para la formulación del Plan Colombia.

Por último, en un tercer apartado se presentan los resultados de la aplicación del modelo al estudio de caso. Se resaltan los parámetros establecidos en la metodología de recolección de información mediante fuentes primarias y el trabajo de campo realizado, del cual fue posible identificar a fondo cómo fue el proceso de toma de decisiones que dieron lugar a la política exterior de Estados Unidos.

También, se descubren aspectos de la estructura formal a la “informal” en materia de formulación de política exterior, lo que permite evidenciar la utilidad del modelo enfocado al nivel de análisis individual.

Solamente a través de un trabajo de campo, en el cual se realizaron entrevistas, fue posible corroborar o contrastar el modelo de análisis propuesto en la segunda parte del libro. Si de analizar percepciones y motivaciones se trata, será fundamental acudir a historias personales y opiniones para lograr un proceso de triangulación exitoso y, como resultado, generar conocimiento nuevo.

Acerca de lo anterior, “¿Por qué entrevistar? Yo entiendo porque estoy interesado en la historia de otras personas (...) cuando las personas relatan sus historias, han seleccionado detalles de su propia experiencia de la corriente de su conciencia” (Seidman, 2006, p. 4). Cabe advertir que en muchas ocasiones no será posible entrevistar actores de alto nivel como jefes de Estado o ministros. Un conocimiento auténtico estará en la voz de expertos, académicos o funcionarios que conocieron de cerca el proceso. Incluso, los asesores cercanos y funcionarios de rangos medios poseen una mayor y veraz información, puesto que no temen hablar de sus experiencias. La práctica demuestra que los actores principales suelen ser los más reservados o ya han escrito su versión en alguna de sus memorias.

Por consiguiente, el objetivo de la entrevista será adquirir información para hilar las evidencias y, por último, triangular los tres pasos descritos

(Hudson, entrevista personal, 2011). La triangulación entre entrevistas, prensa, artículos, biografías, entre otros, se constituye como método fundamental para este tipo de análisis. Como sostiene Seidman (2006):

El propósito de entrevistar no es conseguir respuestas a preguntas ni validar hipótesis, tampoco “evaluar”, como se suele utilizar el término (...) entrevistar se basa en el interés por comprender la experiencia vivida por otras personas y el significado que han hecho de esa experiencia (p. 9, traducción propia).

Ahora bien, una vez el analista se enfrenta a los siguientes interrogantes: qué atajos tomará el investigador cuando se enfrenta a la realización de las entrevistas, qué preguntas deberá formular, a quién y cómo, lo primero que debo advertir es que no hay mejor método para formular las preguntas, y de esta forma construir las entrevistas, que a través de la intuición. Esta es la esencia misma del análisis cualitativo. Como sostienen Klotz & Prakash (2008): “Académicos experimentados, de manera intuitiva, saben cómo emplear entrevistas y análisis textual” (p. 3, traducción propia).

En cuanto a la intuición, siguiendo el texto de Irving Seidman (2006), *Interviewing as Qualitative Research: A Guide for Researchers in Education and the Social Sciences*, acerté en que la importancia del método de entrevista conocido como “phenomenologically based interviewing” (Seidman, 2006, p. 15) se fundamenta en preguntas abiertas (“open-ended questions”) cuyo objetivo es construir y explorar a partir de las respuestas obtenidas. Como sostiene Seidman (2006), “el objetivo es lograr que el participante reconstruya su propia experiencia y conocimiento al interior del tema de estudio” (p. 15). Lo cierto es que de la intuición se deriva mayor libertad para diseñar preguntas. La misma permite que el entrevistador pueda ir adaptando las preguntas a nuevas necesidades que vayan surgiendo. De esta forma, el analista podrá enfocarse en la historia personal del entrevistado para comprender su propia experiencia.

De manera que, para conocer cómo y por qué se formuló el Plan Colombia, indagando de manera específica en el componente militar del Plan, el cuestionario diseñado se fundamentó en los siguientes interrogantes generales:

Tomadores humanos de decisión Plan Colombia: una estratégica política exterior de Estados Unidos

1. ¿Qué labor desempeñó en 1998 - 1999, a inicios del Plan Colombia?
2. ¿Considera usted que la relación de negociación Estados Unidos – Colombia se basa en un marco de igualdad o desigualdad?
3. Para el diseño y formulación del Plan Colombia, describa el rol de:
Congreso de Estados Unidos
Pentágono
Comando Sur
Casa Blanca
Embajada de Colombia en Estados Unidos
Embajada de Estados Unidos en Colombia
4. De los anteriores, ¿cuáles considera los más relevantes en el diseño, negociación e implementación del Plan Colombia?
5. ¿Qué actores considera fueron los más influyentes y relevantes en este proceso?
¿Qué factores motivaron a estos actores a formular el Plan Colombia?
6. ¿Cómo describiría el *lobby* colombiano en Estados Unidos?
7. En su opinión, ¿quién es el “arquitecto” del Plan Colombia?
8. ¿De quién provino la incorporación del componente militar del Plan Colombia?
9. ¿Cómo se dio el proceso de negociación del Plan Colombia en el Congreso de los Estados Unidos?
10. Hacia 1998, ¿qué amenazas percibió para la seguridad de Estados Unidos?
¿Qué amenazas cree usted percibieron quienes diseñaron y formularon el Plan Colombia?

El objetivo de las entrevistas realizadas en este libro consistió en complementar aspectos teóricos del segundo factor de análisis, el FPA, para el estudio de aquellos actores que conocieran, sobre todo, del porqué del componente militar del Plan Colombia. Lo anterior justifica que los entrevistados, en especial del lado colombiano, fueran militares o personajes con alguna experiencia en el campo de la seguridad y la defensa en el país.

De cualquier modo, el lector se verá inmerso en una discusión teórica inicial que paulatinamente irá transformándose en el relato y posterior triangulación de aquellos aspectos vivenciales acerca de cómo Estados Unidos formuló su política exterior hacia Colombia para 1998 - 2002. Está dirigido no solo a estudiantes, sino a periodistas, diplomáticos, militares y a

todo aquel interesado en explorar cómo Estados Unidos formuló esta política exterior de largo alcance, conocida como Plan Colombia.

“(...) no conozco ninguna obra académica –ni de ciencias políticas, ni de historia– que haya tratado este tema de forma detallada. Aunque he visto varios estudios sobre la política hacia Colombia desde 2000, por supuesto, no conozco nada que explore con profundidad los actores principales, los intereses económicos, políticos e institucionales y las actitudes culturales que contribuyeron a la forma que asumió el Plan Colombia y la contribución estadounidense a ella”.²

Adam Isacson

² Esta cita corresponde a un extracto de una carta de recomendación dirigida a la autora, el 26 de octubre de 2010.

PREFACIO

La teoría y la práctica constituyen dos dimensiones completamente diferentes y aún así complementarias. Como afirmó el ex Vice Ministro de Defensa Alejandro Arbeláez en entrevista:

Nosotros somos los ejecutores de las políticas. No entiendo por qué se le pone tanto misterio a una coincidencia de intereses, frente a un problema común, y se afrontó de manera conjunta cada cual desde sus capacidades. (Plan Colombia) fue una ayuda complementaria. Entonces uno a veces ve a los académicos en términos generales especulando. El éxito de la ayuda es que fue una ayuda complementaria. Nosotros no teníamos unas capacidades y nos dieron esas capacidades. Pero a veces hay unos análisis tan raros (...) uno no puede hacer análisis desde lo que no se conoce. Desde la academia salen a especular, que por qué el componente militar y etcétera... podrán especular lo que sea, pero no estuvieron ahí (Arbeláez, comunicación personal, julio 5 de 2011).

Para un mejor entendimiento de la presente investigación, se inicia diferenciando tres conceptos claves: ¿cuál es la diferencia entre política internacional, política exterior y relaciones internacionales?⁶

La disciplina y subdisciplinas de las relaciones internacionales se originaron a partir de los estudios sobre guerra

⁶ Este análisis se elaboró bajo la instrucción del Dr Stephen Launay, Docente de la materia “La Dimensión política de las relaciones internacionales” del Doctorado en Estudios Políticos, Universidad Externado de Colombia. Bogotá. Mayo de 2006.

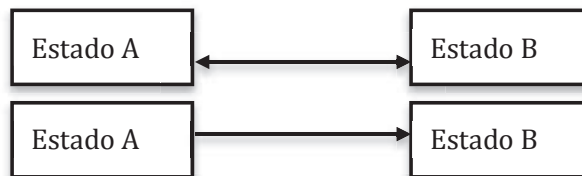
y paz entre las naciones. De este escenario, nacen los conceptos de política internacional, política exterior y relaciones internacionales.

La política internacional se diferencia de las relaciones internacionales en que la primera condiciona, diseña, construye y pone en práctica las estrategias para detentar el poder mientras que la segunda se reduce al espacio o escenario en el cual se ejerce. Las relaciones internacionales constituyen el campo de acción para la puesta en marcha de esa política.

No obstante, no todos los Estados pueden ejercer una política de alcance internacional. Esta investigación defiende la validez y dominio de la concepción realista de las relaciones internacionales como el enfoque que mejor explica la dinámica de la paz y la guerra. Por esta razón, se defiende en esta investigación que las políticas exteriores se formulan como esfuerzos por garantizar la seguridad del Estado.

Teniendo en cuenta que la política internacional está reducida para un número exclusivo de estados, presento a continuación la definición de política internacional de Richard Snyder, H.W. Bruck y Burton Sapin, precursores de la subdisciplina del FPA –*Foreign Policy Analysis* o Análisis de Política Exterior cuyo objetivo fundamental es analizar los procesos de toma de decisión mediante una dinámica dual de observación y explicación de la acción exterior: “[...] nosotros creemos que aquellos que estudian la política internacional están principalmente preocupados con las acciones, reacciones e interacciones entre entidades políticas llamadas Estados Nación” (Snyder, Bruck & Sapin, 2002, p. 55). Los autores reafirman la concepción jerárquica y dominante de algunos Estados sobre otros al asegurar que la fórmula de acción – reacción – interacción pueden ser recíprocas es decir, simétricas, o por el contrario, asimétricas (p. 55) representada mediante la siguiente representación:

Figura 1. Concepción jerárquica entre Estados



Fuente: Snyder, Bruck y Sapin, 2002. p. 55.

De esta forma, se confirma la existencia de la relación simétrica y recíproca que puede darse entre dos estados y al mismo tiempo, una relación asimétrica en donde se percibe una parte más dominante que otra por ende, dando lugar a una política internacional ejercida dentro del escenario de las relaciones internacionales y direccionada por una política exterior que queda, para el caso de la relación asimétrica, subordinada a la acción del Estado dominante. Esta última, se aplica al análisis de la relación entre Colombia y Estados Unidos. Es por esto que planteo los siguientes interrogantes que se desarrollaran en la siguiente investigación:

1. ¿Por qué analizar la política exterior de Estados Unidos y no la de Colombia? Por tres razones principales. Primero, porque el estudio y la práctica de las relaciones internacionales, específicamente de la política exterior, sigue estando vinculada con los análisis dirigidos desde y hacia Estados Unidos. Las acciones estadounidenses impactan a nivel global y en un sistema internacional que no posee una única jerarquía que regule y controle las políticas exteriores de los Estados, la política internacional del país norteamericano sigue siendo marco de referencia, por esto no es posible comprender la política exterior colombiana sin tener como referente de análisis la política internacional y exterior de Estados Unidos.

Segundo, porque en Colombia se desconoce cómo y por qué Estados Unidos formula su política exterior hacia nuestro país. En este país es común encontrar descripciones y críticas periodísticas pero no un análisis profundo de porqué Estados Unidos actúa en la forma en que lo hace hacia Colombia.

Y por último, porque todavía no es claro si Colombia tiene una política exterior de seguridad autónoma y coherente. Mediante la teoría del realismo se intentará explicar cómo Colombia ha tendido a seguir los lineamientos de Estados Unidos quien por ser la única potencia hemisférica, se erige como el modelo a seguir, afianzando su voluntad y política exterior mediante la asistencia económica.

2. ¿Por qué el período de estudio, 1998-2002? Pese a que la asistencia militar del Plan Colombia se había iniciado de forma discreta durante los años de la presidencia del Presidente Samper enfocado principalmente a modernizar los equipos de la Policía Nacional por requerimiento del General Rosso José Serrano, fue en 1998, cuando Andrés Pastrana asumió la presidencia, que se inició formalmente la formulación del Plan Colombia.

El 2002 representa la finalización de la primera etapa del Plan Colombia, teniendo en cuenta dos factores fundamentales: primero, antes del 11 de septiembre de 2001 Colombia era uno de los Estados “centro de atención” para la política exterior estadounidense, posteriormente, Afganistán e Irak ocuparon el primer lugar. Segundo, porque en 2002 se da inicio al *Andean Counter Drug Initiative*, bajo el gobierno de George W. Bush, de igual contenido pero con diferente denominación del Plan Colombia.

3. ¿Por qué analizar la formulación y negociación del Plan Colombia? La política exterior responde a necesidades y limitaciones en referencia a la seguridad. Todos los Estados tienen como principio garantizar la máxima seguridad en un escenario internacional que no brinda garantías reales y efectivas de seguridad, entendida no solo como seguridad tradicional sino en marco de una ampliación de la agenda de seguridad (posguerra fría) y definido por cada Estado. Por esto, la seguridad se define principalmente a través de los cinco sectores que expuso Barry Buzan y son: militar, político, económico, societal⁷ y medio ambiental (Buzan, Waever & De Wilde, 1998). De esta manera, el ámbito de estudios de seguridad abarca una variedad de sectores, se refuerza la idea acerca de la estrecha relación entre una política exterior y estudios de seguridad medidos a través de la percepción de amenazas. Adicionalmente el Plan Colombia ha sido la política exterior de más largo alcance e impacto de Estados Unidos hacia Colombia, que además, ha definido la interacción entre ambos.

Debatir alrededor del Plan Colombia ha llamado la atención de diversos académicos tanto en Colombia como en Estados Unidos. Una gran variedad de artículos y libros compilados han permitido distintas lecturas de su origen y razón de ser. Pero ninguno de estos estudios ha presentado de cómo fue el proceso de toma de decisiones que dio origen a su formulación. Tampoco nos han aclarado qué motivó la acción exterior de Estados Unidos en la formulación de este plan, qué percepciones se identificaron y cómo y entre qué actores se negoció.

Una lectura general que quisiera destacar para resaltar las afirmaciones que han surgido alrededor del Plan Colombia, es la siguiente:

⁷ Societal entendido como concepto relativo a la sociedad o como un sub nivel de la organización social.

Tomadores humanos de decisión Plan Colombia: una estratégica política exterior de Estados Unidos

Cuadro 1. Plan Colombia, opiniones

James Petras	“El Plan Colombia tiene la virtud de ser una operación militar directa y espontánea dirigida por Estados Unidos para destruir su adversario de clase y así poder consolidar su imperio en América Latina” (Petras, 2001, p. 165).
Fermín González	“Un nuevo colonialismo recorre el mundo. Más integral, más abusivo, reprimarizador de las economías como todo colonialismo anterior (...) Colombia es el único caso en el que, en medio de negociaciones de paz, Estados Unidos mantiene y multiplica su ayuda militar” (González, 2001, pp.280-283).
Jairo Estrada	“La intensificación de la guerra es el resultado de un consenso y de una decisión política de las elites dominantes en el país, con el respaldo total del gobierno de Estados Unidos, para buscar una salida militar a la guerra en Colombia” (Estrada, 2002, p. 14).
Diana Rojas	“El Plan Colombia ha sido la estrategia más ambiciosa emprendida por el estado colombiano para encontrar soluciones al conflicto armado interno y al problema del narcotráfico de los últimos años [...] la ambigüedad que ha acompañado al Plan Colombia desde sus inicios se ve claramente reflejada aquí: ¿lucha antinarcóticos o lucha contrainsurgente?” (Rojas, 2007, p. 15).
Diego Cardona	“Sin duda alguna existe un caso que demuestra la visión que el gobierno de EU tiene sobre la menor autonomía relativa por parte de la política exterior colombiana a partir del nuevo <i>réspice polum</i> ” (Cardona, 2001, p. 57).
Juan Fernando Londoño	“El Plan Colombia permitió mejorar la capacidad militar colombiana no sólo mediante mejores tácticas y estrategias militares, sino con asistencia técnica directa” (Londoño, 2011, p. 266).
Sandra Borda	“La asociación entre las guerrillas y el tráfico ilegal de drogas tiene una implicación adicional. El gobierno estadounidense ha evitado participar directamente en el conflicto colombiano y por eso ha insistido constantemente en que su ayuda a Colombia debe estar dirigida a eliminar el tráfico de drogas y no debe ser usada por el gobierno en su guerra contra las FARC o cualquier otro grupo insurgente” (Borda, 2007, p. 79).
Arlene Tickner	De los diversos autores revisados en Colombia, considero hoy, que es la académica que más se aproxima a una lectura más coherente acerca del Plan Colombia. Su análisis desde 2001 se ha alimentado de nuevos y más acertados estudios. Ha escrito con Cynthia Arnson ⁸ del Woodrow Wilson Center y en entrevista con la Profesora Tickner, tuve oportunidad de recibir su asesoría frente a una nueva lectura sobre el Plan Colombia. Sus aportes inspiraron la afirmación del Plan Colombia como proyecto de “Statebuilding” más que de una iniciativa antidrogas como es la creencia general.

Fuente: Autora

⁸ A quien tuve oportunidad de entrevistar el 5 de julio de 2011. Washington D.C.

Para los estudios históricos el análisis de una política exterior es un ejercicio obligado porque si no es así no será posible comprender eventos recientes, elaborar diagnósticos, anticipar reacciones, formular políticas o aprender realmente. Como ejemplo de lo anterior, el estudio de caso corresponde a un período de nuestro pasado reciente y es a partir de la historia que se realizarán análisis más eficaces de la política exterior.

Realismo Neoclásico para el análisis de una política exterior

En Colombia no se ha empleado el realismo neoclásico para el análisis de una política exterior, el cual realza la importancia de estudiar a la élite que formula la política (*Foreign Policy Executives - FPE*) o “los altos oficiales del Estado cargados con la formulación de la gran estrategia” (Lobell, Ripsman & Taliaferro, 2009, p. 33) que representan al Estado. No obstante el realismo neoclásico propone el análisis fundamental de los actores que aunque no forman parte de la estructura “*top-down*” de la formulación de la política exterior, logran influenciar e intervenir en los procesos de negociación para la formulación de una política exterior. De los actores ajenos al FPE se destacan las élites societales (líderes de diferentes sectores económicos), Actores estatales (militares, diplomáticos, burócratas) y grupos de interés (p. 33). Es de esta forma como a continuación destaco aquellos aspectos esenciales que se deben tener en cuenta para el análisis de la política exterior:

1. Analizar la teoría de la política internacional frente a la teoría de la política exterior, para debatir si las teorías realistas pueden o no ser consideradas teorías de política exterior.

2. Una vez establecido que sí es posible analizar una política exterior a través del realismo, se debe validar los principales supuestos de la teoría. Para esto se elaboró una descripción de la anarquía como rasgo fundamental de las relaciones internacionales según el realismo clásico, realismo estructural y realismo neoclásico. De este escenario, el FPE realiza su valoración de las amenazas y/o oportunidades en referencia a otro Estado para la formulación de una política exterior.

3. Elaborar la validación del concepto de poder y la relevancia de la teoría del balance de poder según el realismo neoclásico, tomando los aspectos tradicionales del realismo clásico y realismo estructural o neorrealismo. En esta parte se identifica la propuesta del realismo neoclásico en torno a la concepción de poder como la capacidad que posee la élite o FPE en extraer

y movilizar recursos del Estado y de la misma forma, el análisis de la teoría de balance interno (continuidad, emulación o innovación) de los cuales se origina una política exterior. Es interesante considerar cómo el análisis a nivel interno del Estado cobra una dimensión adicional y tiene que ver con esta propuesta del realismo neoclásico de tener en cuenta la valoración de amenazas y/o oportunidades acompañado de análisis de balance interno y no simplemente a través del análisis del sistema de Gobierno, instituciones y políticas internas de un Estado.

4. El realismo neoclásico, modelo que sirve como puente entre el realismo y el constructivismo, considera al Estado como un actor social, es la principal variable que interviene en el estudio de la política exterior. Por esta razón, comparar y entender qué entiende el realismo como Estado es fundamental, pues este enfoque rompe con la noción tradicional imponiendo una definición de Estado aproximada al análisis de unidad o de factor humano.

5. El realismo neoclásico introduce el análisis de los actores que toman las decisiones en política exterior o FPE, ilustrando el rol de la élite estatal para la formulación de una política exterior y como se mencionó anteriormente, el análisis de los actores se constituye como puente para una interpretación constructivista de una política exterior.

6. El realismo neoclásico introduce así mismo unos interrogantes de análisis diseñados para guiar al analista de política exterior. Estos interrogantes orientan el análisis de una política exterior y, a modo de guía, deben tratar sobre: valoración de las amenazas; ajuste estratégico; extracción de recursos, movilización doméstica e implementación de políticas (Lobell, et al., 2009, p. 33)

7. Preguntarse si el modelo del realismo neoclásico es o no aplicable para analizar la política exterior colombiana.

Teniendo en cuenta que el realismo neoclásico es, como se analizará durante el proceso, una teoría de política exterior, se afirma que sí es aplicable para analizar cualquier política exterior, es decir, no se limita solamente a aquellas políticas de los “grandes poderes” (como especificaría el realismo clásico y estructural) que sí logran impactar las políticas de otros países del sistema o al sistema en su totalidad. Resulta entonces, un aporte al estudio de la subdisciplina de las relaciones internacionales conocida como la política exterior a nivel mundial.

El realismo neoclásico es un modelo innovador que permite un análisis aproximado de la política exterior. No obstante, se considera que no es sufi-

ciente, especialmente teniendo en cuenta que son los tomadores humanos de decisión quienes realizan la valoración de las amenazas y/o oportunidades que a las que hace referencia este modelo.

Foreign Policy Analysis

Valerie Hudson (2007) afirma que el FPA es una “empresa teórica integrativa” (p. 6), pese a diversos críticos que no comprenden que el extenso universo del FPA debe ser revisado y es labor del analista en política exterior saber reconocer los aspectos que le serán útiles para el análisis y desechar aquellos que no.

El FPA comprende un enfoque que sitúa al hombre en el centro del estudio de la disciplina de las relaciones internacionales y por ende de la política exterior, ya sea actuando solo o en grupo, alejándose así de la concepción de “actor unitario” y de “caja negra” del realismo.

El objetivo de del FPA se resume a través de sus dos variables de estudio: El “*explanandum*” o lo que se pretende explicar, en referencia a las decisiones de los tomadores humanos de decisión y por otro lado, el “*explanan*” o los factores que influyen los procesos de toma de decisión y a los tomadores humanos de decisión (Hudson, 2007, pp. 6-7).

En un primer paso se discute acerca de si una política exterior pertenece al universo de las políticas públicas. Tal vez la primera impresión de esta investigación para quienes analizan la formulación y negociación de las políticas públicas es considerar que las mismas variables de análisis pueden ser aplicadas para el universo de la política exterior. No obstante, la literatura estudiada para esta investigación separa el estudio de la política exterior del de las políticas públicas, afirmando que son dos disciplinas distintas. El FPA se originó como el análisis de los procesos de toma de decisión exclusivamente en política exterior.

En esta investigación, a partir de lo sugerido por Hudson, quien lidera el enfoque del FPA en Estados Unidos⁹, se aplicaron los siguientes tipos de análisis: de actor específico, proceso organizacional, política burocrática y aspectos psicológicos. En este último se profundiza, para entender el proceso

⁹ Así mismo, a quien agradezco por los valiosos aportes indispensables para la realización de esta investigación.

de toma de decisión, que en esta investigación tan solo aborda algunos de sus elementos. Sin embargo, se enriquece la comprensión acerca de la importancia del estudio de las percepciones, motivaciones y decisiones de los seres humanos, así como el análisis de procesos cognitivos, orientación y personalidad de los líderes y su importancia para el análisis de la política exterior que resalta su importancia para abordar futuros estudios en Colombia.

Como se observó anteriormente, el realismo neoclásico además de resaltar los aspectos relevantes del realismo en la formulación de la política exterior de Estados Unidos hacia Colombia 1998-2002, entre los cuales se destaca cómo la política exterior responde a presiones y amenazas externas a su seguridad nacional y si el país receptor se adaptará a una política exterior coercitiva o no, presenta además la existencia de una élite encargada de la formulación de políticas exteriores y de seguridad conocido como el *Foreign Policy Executives* -FPE. En segunda instancia, el FPA profundiza a través de los “niveles de análisis” el *Foreign Policy Decision Making* – FPDM o proceso de toma de decisión en política exterior de donde se desprenden niveles de análisis enfocados exclusivamente a descifrar las creencias, actitudes, emociones, experiencias, impresiones y opiniones frente a un acontecimiento dado o principal variable que para este libro fue la formulación del Plan Colombia.

I. Primera Parte

**ACONTECIMIENTOS HISTÓRICOS
QUE ANTECEDIERON LA FORMULACIÓN
DEL PLAN COLOMBIA**

ACONTECIMIENTOS HISTÓRICOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS HACIA COLOMBIA ANTES DEL PLAN COLOMBIA, 1998

Las políticas estadounidenses responden a factores externos. Estados Unidos no actúa en concordancia con alguna lógica predeterminada; reacciona a circunstancias
Bacevich (2002, p. 7).

¿Qué motiva la acción exterior de Estados Unidos? ¿Cuál es la historia y cómo evolucionó la relación entre Estados Unidos y Colombia en aspectos de seguridad y defensa? ¿Existe estrategia de nación “fuerte” versus nación “débil” en procesos de negociación y concertación de políticas? Como sugiere el profesor Bacevich (2002), especialista en diplomacia estadounidense e historia militar, Estados Unidos ha actuado de forma consciente y en otros casos inconsciente, aunque siempre, en defensa propia. Así insinúa el análisis de cómo las políticas de este país han respondido a factores externos, es decir, a amenazas provenientes del exterior, lo que ha provocado reacciones y concertación de estrategias con especial énfasis en la acción militar para contrarrestar dichas amenazas percibidas en un período determinado por el Gobierno estadounidense.

Históricamente, el Gobierno de Estados Unidos ha *securitizado*¹⁰ amenazas enmarcadas en lo que, según el

¹⁰ El concepto de securitización hace referencia a la *politización* de una amenaza, es decir, cuando un asunto de seguridad es

contexto doméstico definido a través de su seguridad nacional e intereses, considera como “objetivos” (*targets*) factores percibidos como amenaza. Este fue el ejemplo de la amenaza comunista durante la Guerra Fría cuando elevó esta a prioridad de su seguridad nacional, así como la amenaza del narcotráfico en los años 80 y 90, e iniciando el siglo XXI, el terrorismo o narcoterrorismo para el caso colombiano. Esta acción *securitizadora* de Estados Unidos impactó las agendas de seguridad y su comportamiento exterior a nivel mundial. Por ello, el objetivo es identificar el impacto de la formulación de políticas de seguridad en Colombia y comprender cómo ha sido la dinámica de interacción y reacción entre ambos gobiernos.

En el análisis de la formulación e implementación de la política exterior de Estados Unidos hacia Colombia durante el período 1998-2002, es necesario identificar los acontecimientos previos que alimentaron la construcción de la relación entre ambos países y la consolidación de Colombia como nación aliada de Estados Unidos.

Por lo tanto, este capítulo provee herramientas históricas que ayudan a comprender con mayor claridad el tema central de la investigación: formulación y negociación de la política exterior de Estados Unidos en Colombia para el período 1998-2002; ¿cuáles son los antecedentes históricos que precedieron la creación del Plan Colombia? ¿Qué factores motivaron la formulación del Plan Colombia? ¿Quiénes fueron los principales actores?

considerado de gran relevancia y se convierte en prioridad para un Gobierno. La politización tiene que ver más con el proceso de la acción securitizadora, que resulta de las percepciones de los líderes o de quienes definen las amenazas de un Estado y por tratarse de un proceso subjetivo, se estima que la securitización es producto de una acción política. Así mismo, la securitización proviene del discurso, lo que permite suponer que es consecuencia de una construcción social, como explica el constructivismo, y para que se tome como securitización, afirman los autores, el público o audiencia debe legitimar dicho mensaje.

La securitización es vista como una versión extrema de politización [...] la manera de estudiar la securitización es estudiar discursos y constelaciones políticas: ¿cuándo un argumento con esta particular estructura retórica y semiótica alcanza suficiente efecto para hacer que una audiencia tolere violaciones a las reglas que de lo contrario tendrían que obedecer? (Buzan, Waever & De Wilde, 1998, pp. 24-25).

Otra definición aplicada al caso colombiano es aquella de Arlene Tickner, retomando a Ole Wæver, quien afirmó: “[...] la securitización, entendida como una práctica política que permite a las élites, que actúan en nombre del Estado, reclamar derechos especiales de defensa al señalar algo como una amenaza” (Tickner, 2004, p. 14).

El objetivo es presentar los antecedentes del vínculo Colombia-Estados Unidos que provocaron la formulación del Plan Colombia, haciendo énfasis en los principales sucesos que dirigieron la atención de Estados Unidos hacia Colombia, reflejada en la asistencia principalmente militar (fin del presente estudio) teniendo en cuenta, según la afirmación de Bacevich, que las políticas de este país responden a factores externos¹¹.

Históricamente, Estados Unidos ha puntualizado sus amenazas como aquellas que provienen del exterior, tal es el caso del consumo de drogas, que siendo una problemática interna, siempre la ha considerado externa: “el hábito a la droga se percibía por sí solo como extranjero, esto es, no americano” (Matthiesen, 2000, p. 50). Darin Van Tassell sostiene que se trata de un sentimiento de superioridad por parte de Estados Unidos producto del “excepcionalismo” que influye a los *policy makers*, quienes toman las decisiones en política exterior. “Este sentido de superioridad ha creado una paradoja, otro complejo cultural [...] esta paradoja ayuda a reafirmar la creencia histórica acerca de que las amenazas a Estados Unidos son externas, no internas” (Van Tassell, 1995, p. 237, traducción propia). Tal percepción, justificó, a lo largo de la historia, el excesivo intervencionismo en los asuntos internos de diferentes países y que además ha definido su política exterior.

Pese a los análisis descriptivos realizados por diversos autores, este capítulo no intenta presentar una revisión histórica sin delimitar el objetivo, el cual pretende encontrar los principales elementos y factores que antecedieron la formulación y negociación del Plan Colombia.

Así, partiendo de la premisa de que Estados Unidos reacciona ante factores o amenazas externas, como es la problemática de las drogas para el presente estudio de caso, en este primer capítulo intentará responder a los siguientes interrogantes acerca de la formulación de una política como el Plan Colombia, enfocada exclusivamente en el componente militar del mismo:

1. ¿Qué motiva el comportamiento exterior de Estados Unidos? Se analizarán dos aspectos relevantes: primero, el Estado entendido como un actor social. “La acción del Estado es la acción emprendida por aquellos que actúan en nombre del Estado” (Snyder, Bruck & Sapin, 2002, p. 59,

¹¹ Uno de los principales supuestos de la teoría realista de las relaciones internacionales se basa en la consideración de la valoración de amenazas de tipo externo hacia los Estados.

traducción propia), con la intención de tener en cuenta como variable de estudio las escogencias humanas o factor agencial para el examen de una política exterior.

No es posible analizar el comportamiento de un Estado sin comprender quiénes son los “jugadores” que actúan en nombre del mismo, a saber, esos tomadores humanos de decisión. Por ende, la observación del factor agencial o tomadores de decisión será clave para entender cómo han direccionado la política exterior de Estados Unidos a través de creencias, cultura e ideología. En este capítulo se describirá de manera general cómo ha sido el comportamiento exterior de Estados Unidos, identificando actores que debido a sus convicciones y actitudes, lograron erigir una identidad al interior del Gobierno expresada en sus discursos y decisiones.

Segundo, para comprender los fundamentos que definen las creencias, cultura e ideología dentro de la política exterior de Estados Unidos, se describirá el modelo que identifica cuatro escuelas de pensamiento fundamentales que constituyen las bases y estructura sobre la cual se soporta su política exterior. El modelo explica, con bases históricas, cómo el comportamiento de este país se ejerce por medio de cuatro posibles acciones: expansionismo, intervencionismo (componente militar), idealismo mediante la promoción de valores democráticos e impulso de los mercados (liberalismo). En el segundo capítulo se abordarán, además de este modelo, teorías de la disciplina de las relaciones internacionales que facilitarán una más completa interpretación.

2. ¿Qué factores explican la histórica alianza entre Colombia y Estados Unidos? ¿Por qué Colombia ha tendido a “mirar al norte”? Para llegar a comprender cómo y porqué se formuló el Plan Colombia, resulta necesario analizar desde cuándo se iniciaron las relaciones entre Colombia y Estados Unidos y los acontecimientos que han moldeado la relación desde su inicio, aún más, enfocados en los asuntos que se asocian con la seguridad y el componente militar para concretar el análisis.

La descripción abordará el período de la crisis bilateral por Panamá (1903), que terminó finalmente en el ejercicio de la acción unilateral de Estados Unidos negando posibilidad de consenso y negociación con Colombia y demostrando así que, de acuerdo con los preceptos del realismo, quien posee poder es quien gobierna, además, en un sistema internacional donde no existe otra jerarquía que aquella regida por la ley del más fuerte.

Por otro lado, Colombia históricamente ha tendido a “mirar al norte” o *respice polum*, proclamada así por Marco Fidel Suárez, irónicamente, incluso durante el proceso de perder Panamá. Luego de esta dolorosa etapa, nuestro país ha mantenido su vista al norte de forma constante, salvo algunos episodios cortos de discordia; el más relevante para el presente libro: la llegada del presidente Samper al poder.

Por consiguiente, para la comprensión del Plan Colombia, se analizará la ruptura entre ambos países durante la finalización del Gobierno del presidente Gaviria, la cual se prolongó durante todo el mandato del presidente Samper y en la que se fortalecieron las creencias y actitudes de índole militar de Estados Unidos hacia Colombia.

3. ¿Qué significa y qué implicaciones tiene el concepto de “guerra contra las drogas”? En primer lugar, el llamado “fenómeno de las drogas” es catalogado como amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos desde los años 70. A través del estudio que realizó Tatiana Matthiesen en el 2000, es posible conocer los elementos que ratificaron el problema de las drogas como una amenaza, teniendo en cuenta la problemática del aumento del consumo de cocaína entre los adolescentes blancos de clase media (Matthiesen, 2000, p. 98), lo que estaba “destruyendo a la sociedad americana”. Según la analista, la preocupación surgió a raíz de las reveladoras encuestas que comprobaban que el consumo de cocaína de los jóvenes blancos afectaba directamente la ideología moral de la clase más conservadora, discriminando así a “otros grupos” o “[...] minoría que era percibida como una amenaza –inmigrantes de la clase trabajadora, minorías raciales o étnicas, jóvenes revoltosos [...] africano-americanos y latinos en los centros urbanos–” (p. 98), quienes tradicionalmente eran vinculados con el consumo de narcóticos. Esto permite considerar en primer lugar, que la identificación de la amenaza de las drogas nació solo hasta que impactó directamente en el corazón de la clase media conservadora de Estados Unidos. Sus principios y moral habían sido amenazados.

En segundo lugar, la amenaza provenía del exterior no solo por la producción que tenía lugar en países como México, Perú, Bolivia y Colombia, sino porque era el factor “extranjero”, como ya se mencionó, que estaba relacionado con el consumo y criminalidad.

Para comprender lo anterior, es preciso retomar el concepto de *securitización* de un asunto considerado como amenaza a la seguridad nacional,

en este caso, el problema de las drogas. Definir y reconocer un asunto o problemática como amenaza, es un proceso objetivo mediante el cual se determina que sí existe una amenaza real y “palpable”, y un proceso subjetivo que sugiere que las percepciones desempeñan un papel importante en la construcción social de asuntos de seguridad. Lo que significa amenaza para una parte, puede que no lo sea para otra, así, es posible afirmar que no existe una verdad absoluta sino unos intereses políticos, pues “[...] la securitización es simplemente una instancia más fuerte del fenómeno de la politización” (Sheehan, 2005, p. 53, traducción propia), la cual, puede incluso “[...] parecer paranoia para aquellos afuera” (p. 53). Se sugiere también, que el proceso de securitización abarca una serie de intereses adicionales y ocultos y por esto es imprescindible indagar sobre este proceso de identificación de las amenazas.

En este capítulo se definirá el concepto de “guerra contra las drogas” y se identificará en el contexto histórico en el cual fue promulgado como amenaza. Así mismo, a través del análisis del profesor Keith Shimko (1995), será posible saber porqué el concepto de “guerra contra las drogas” implicó la inmediata militarización como estrategia para solucionar la problemática.

4. ¿Estaba Colombia en 1998 en peligro de convertirse en un Estado fallido?¹².

[...] comprender exactamente porqué Estados débiles se deslizan hacia el fracaso ayudará a los *policy makers* [elaboradores de políticas] a diseñar métodos para prevenir el fracaso y, para el caso de los Estados que sin embargo fallan (o colapsan), revivirlos y asistir en el proceso de reconstrucción (Rotberg, 2004, p. 5, traducción propia).

5. ¿Qué factores permiten abordar el interrogante acerca de si Colombia de hecho estaba cayendo hacia ser considerado como un Estado fallido? ¿Los *policy makers* que participaron en el proceso de elaboración del Plan Colombia sustentaron sus propuestas desde esta consideración?

¹² En Colombia nunca se profundizó este concepto. No obstante, en la realización de las entrevistas para el presente libro, descubrí por medio de un actor fundamental en la formulación del Plan Colombia, general McCaffrey, que la motivación de la asistencia a Colombia seguía la idea de la preocupación de que fuera posible que Colombia se volviera un Estado fallido (o peor, colapsara).

Colombia, como se dijo, sí estaba realmente “deslizándose hacia el fracaso” por dos factores principales: primero, y pese a las políticas y acciones que se emprendieron para combatir el narcotráfico (desde la proclamación de la “guerra contra las drogas”), seguía siendo considerada como el principal productor de cocaína en el mundo, y como el narcotráfico no es un problema en singular sino que abarca múltiples efectos como aumento de la violencia, criminalidad, delincuencia y otros delitos relacionados con la insurgencia, como el secuestro extorsivo, la situación era crítica. “Los Estados-nación fallan cuando son consumidos por la violencia interna dejando de proveer bienes políticos positivos a sus habitantes [...]” (Rotberg, 2004, p. 1, traducción propia).

Segundo, Colombia se había vuelto un “narcoestado” en el momento en que se contrajo y reveló de forma pública la unión entre narcotraficantes y la clase política. ¿Cómo podía Estados Unidos financiar y asistir a este país en la lucha contra el narcotráfico si este estaba representado por un Gobierno financiado por el enemigo? ¿Cómo consolidar esa responsabilidad compartida? “[...] los gobiernos pierden credibilidad, y la continua naturaleza del Estado – nación en particular se convierte en cuestionable e ilegítimo en los corazones y mentes de sus ciudadanos” (Rotberg, 2004, p. 1, traducción propia).

No obstante, la “guerra contra las drogas” liderada por Estados Unidos prosiguió. El Gobierno del presidente Clinton actuó por medio de estrategias alternas para evitar de la mejor manera un diálogo directo con el Gobierno del Presidente Samper, pero sí sostener uno con la Policía Nacional de Colombia y así, mantener estos esfuerzos aun con la presión ejercida por los republicanos en el Congreso.

Debido a los anteriores interrogantes que tienen como objetivo explicar los factores que dieron origen a la formulación y negociación del Plan Colombia, este capítulo se divide en dos partes: la primera, compila los acontecimientos históricos más relevantes de la relación bilateral entre Estados Unidos y Colombia, guardando el enfoque central de la investigación frente a los aspectos de la formulación e implementación de la política exterior en materia de seguridad y defensa. Se pretende demostrar que Colombia a través de los años, a diferencia de otros países latinoamericanos, se caracteriza por “mirar al norte”, pese a que todavía hoy, no ha sido posible afirmar con

claridad si se define como Estado aliado, amigo, dependiente o subordinado. Lo que sí constituye un hecho es que es un socio de la “guerra” que lidera Estados Unidos.

El objetivo es explicar porqué Estados Unidos ha tendido a *securitizar* y posteriormente *militarizar* su política exterior de seguridad en Colombia, lo que dará lugar a estudiar y después aplicar análisis teóricos realistas que se tratarán en la segunda parte.

En segunda instancia, el capítulo describe la evolución del problema del concepto de la “guerra contra las drogas” como amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos y, como respuesta, la asistencia y cooperación hacia Colombia, lo que provoca la permanente intervención de Estados Unidos en un esfuerzo por eliminar la amenaza a su seguridad nacional e intereses.

Se demuestra también cómo a lo largo de la historia, Estados Unidos logró consolidarse como única potencia en el continente, lo que hizo posible ejercer su influencia en beneficio de sus propios intereses los cuales, pese al cambio de gobiernos, mantuvieron políticas y acciones similares encaminadas a fortalecer sus relaciones con otros gobiernos menos relevantes, tomando como referente una visión realista con énfasis en aspectos militares.

Política exterior de Estados Unidos

Factor agencial.

Jerrel Rosati y James Scott en *The politics of United States foreign policy* (2010) afirmaron que el estudio de la política exterior de Estados Unidos representa importancia y significado para el entendimiento del impacto que genera no solo en las vidas y costumbres de los ciudadanos estadounidenses, sino también en ciudadanos alrededor del mundo y además, que este impacto es resultado del incomparable poder y riqueza de Estados Unidos (Rosati & Scott, 2010, p. 3).

La política exterior de Estados Unidos consigue generar un impacto de tal magnitud que incluso distintos Estados alrededor del mundo dependen de la evolución de sus acciones exteriores, ya sea para *balancearse*¹³ a favor o en contra de estas.

¹³ Teoría del balance de poder (teoría del realismo clásico, estructural y neoclásico).

Según Rosati y Scott (2010), retomando conceptos de James Rosenau (1976), la política exterior hace referencia a: “El alcance de involucramiento exterior y la colección de metas, estrategias e instrumentos seleccionados por tomadores de decisión en política exterior” (Rosati & Scott, 2010, p. 4, traducción propia). Para Walter Carlsnaes (2008), se trata de:

[...] aquellas acciones las cuales, expresadas en forma de metas explícitamente establecidas, compromisos y/o directivas, y perseguidas por representantes gubernamentales que actúan en nombre de sus comunidades soberanas, están dirigidas hacia objetivos, condiciones y actores –tanto gubernamentales como no gubernamentales– que desean afectar [...] (p. 2, traducción propia).

Para Christopher Hill (2003), la política exterior comprende “[...] la suma de las relaciones externas oficiales conducidas por un actor independiente (usualmente el Estado) en relaciones internacionales” (p. 3, traducción propia). Así mismo, Hill afirma que existen dos segmentos en política exterior: el estudio del lento movimiento del sistema internacional y los impredecibles movimientos de actores individuales que contiene el sistema. Solo a través de ambos estudios, es realmente posible entender una política exterior (p. 3).

Volviendo a Rosati y Scott (2010), para comprender una política exterior, es necesario reconocer quién decide y actúa.

En la realidad, los países no actúan, las personas sí [...] Estado es un concepto legal que hace referencia a las instituciones gubernamentales a través de las cuales actúan los elaboradores de políticas (*policy makers*) en nombre de las personas de un territorio dado (p. 5, traducción propia).

Se trata, además, de un proceso complejo y politizado. Por ello el común denominador de las definiciones escogidas es: el factor agencial o el estudio de los mecanismos de toma de decisión individual o en grupo. Por lo anterior, cuando se alude a “Estados Unidos actuó”, “Estados Unidos intervino”, aplicable a otros casos de estudio “Colombia aceptó ... rechazó ... afirmó ...”, se trata en realidad del análisis de las decisiones que intervienen en la elaboración de una política. El Estado entonces se concibe como un actor social mediante una óptica constructivista de uso y análisis del lenguaje: “[...] lo social le da significado a lo material” (Holsti, 2006, p. 326, traducción propia), en respuesta a los enfoques realistas de análisis sistémicos y de estructura. Así mismo, definiciones realistas para la política exterior de Estados Unidos como en defensa del interés nacional (*In defense of the national*

interest. A critical examination of american foreign policy, Morgenthau, 1951) involucran elementos del individuo, pues el concepto “nacional” hace referencia al enfoque agencial.

Por lo tanto, en la búsqueda por definir política exterior en la presente investigación, resulta pertinente el estudio de Valerie Hudson sobre la política exterior como subdisciplina de las relaciones internacionales, centrando la variable principal de análisis en los actores humanos que toman las decisiones en ella. Hudson (2007) afirmó frente al análisis del comportamiento exterior de un Estado, que el punto de intersección no es el Estado mismo, sino los tomadores de decisión humanos (*human decision makers*) (p.7).

Como resultado, el objetivo de la investigación es descifrar con qué influencias ha operado la política exterior de Estados Unidos; qué factores definen el comportamiento ideológico de quienes actúan en nombre del Estado; y cómo evaluar y predecir el comportamiento exterior de Estados Unidos tomando como referencia la afirmación de Rosati (octubre, 2011; Rosati & Scott, 2010) acerca del impacto que necesariamente ha generado en sociedades distintas a la estadounidense. De igual modo, es objeto analizar “la política” de la política exterior o lo que Rosati denominó como “el proceso de la política exterior” (octubre, 2011; Rosati & Scott, 2010).

En seguida se describirá el contexto histórico que permite identificar las acciones exteriores de Estados Unidos hacia Colombia desde el nacimiento de la relación entre ambos Estados. Sin embargo, y para llegar a este balance histórico, es indispensable señalar elementos intrínsecos y subjetivos de la política exterior de Estados Unidos como factores ideológicos que han influenciado a lo largo de la historia su comportamiento exterior, reunidos en el modelo de *the raft* (la balsa).

Análisis histórico de la política exterior de Estados Unidos. Modelo *the raft*.

Diversos interrogantes a lo largo de la historia de Estados Unidos han sugerido comprender el porqué y cómo de los cambios y la continuación de su política exterior, por ejemplo: ¿qué factores explican su comportamiento aislacionista?, ¿expansionista?, ¿imperialista?, ¿intervencionista? Entre otras preguntas. Pues bien, para realizar este tipo de supuestos y valorar el comportamiento de Estados Unidos en un determinado momento, Walter Mead

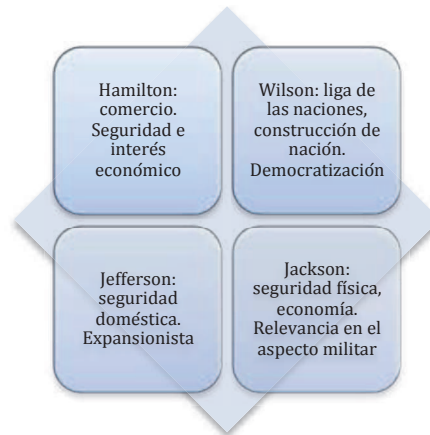
(2002) propuso el modelo de *the raft*, modelo que interpreta el comportamiento de la política exterior de Estados Unidos mediante una aproximación ideológica e histórica, el cómo y porqué de las decisiones de quienes diseñan la acción exterior de Estados Unidos.

Este modelo explica cuatro corrientes esenciales consideradas como precursoras de la política exterior estadounidense, y que no solo han servido como inspiración, sino que forman parte de la “tradicición” estadounidense y de escuelas de pensamiento, como expresó Walter Russell Mead: Alexander Hamilton (1755-1804), político y militar estadounidense reconocido como uno de los “padres fundadores” de Estados Unidos (durante el Gobierno de George Washington); Thomas Jefferson (1743-1826), presidente de 1801 a 1809; Andrew Jackson (1767-1845), quien ejerció como mandatario de 1829 a 1837 y Woodrow Wilson (1856-1924), presidente de la nación entre 1913 y 1921. Cada uno representa un lado de “la balsa”.

The raft constituye un modelo interpretativo de la política exterior de Estados Unidos que se basa en cuatro escuelas de pensamiento tradicionales, estas simbolizan el comportamiento en política exterior de Estados Unidos, mediante una balsa imaginaria (conformada por cuatro lados); por lo cual, este modelo invita al analista en política exterior a comprender cómo se articulan los cuatro lados, ya sabiendo qué escuela de pensamiento representa, en qué acontecimientos históricos ha predominado una o más de las cuatro ideologías, y cómo hacer que los cuatro lados “remen” de forma coordinada, evitando dejarse llevar hacia un solo lado, o al lado equivocado (por la decisión incorrecta) según sea la interpretación de quienes detentan el poder y personifican el Estado¹⁴.

¹⁴ La explicación de este modelo provino de la interpretación de David Barton, profesor del Elliott School of International Affairs de la George Washington University (GWU). A manera de resumen, el profesor tiene 30 años de experiencia profesional en elaboración de políticas de seguridad nacional, inteligencia y política exterior dentro de la Cámara de Representantes y el Departamento de Estado. Recogí esta descripción de la cátedra del profesor Barton durante el “U. S. Foreign Policy Summer Program” del Elliott School of International Affairs, GWU, Junio-julio 2011.

Figura 2. “La balsa”



Fuente: autora con base en Mead, 2002.

De acuerdo con la afirmación de Rosati (octubre, 2011; Rosati & Scott, 2010) acerca de cómo la política exterior de Estados Unidos logra impactar la vida de los individuos en otras sociedades, David Barton (2011, junio 20 de 2011) sugirió que una de las características de esta imaginaria balsa, es que tiene la cualidad de “viajar por todo el mundo” (traducción propia), afirmación que corrobora la hegemonía de la política exterior de Estados Unidos teniendo en cuenta su poder y riqueza como manifestó Rosati. Pese a los contradictores, la política exterior de Estados Unidos es incomparable en toda su historia, medida en términos de influencia, cooptación, coerción, inherencia, intervención, admiración, entre otros calificativos.

Así, el comportamiento en política exterior, según el modelo de Mead (2002), plantea que la “tradicción norteamericana en política exterior” (*american foreign policy tradition*) ha sido influenciada por corrientes de pensamiento tradicionales, tomando los cuatro referentes. De esta forma, explica Mead (2002), que la tendencia de los tomadores de decisión en Estados Unidos ha sido la de “guiar” la política exterior (la balsa) según una de las cuatro tradiciones (p. 7).

No se trata simplemente del compromiso jeffersoniano de libertad e igualdad; la benevolencia, anticolonialismo y apoyo por la democracia de los wilsonianos o el éxito comercial que identifica las políticas hamiltonianas lo que hace atractivo a los Estados Unidos [...] Es de notar las imágenes de la propensa violencia y la capacidad militar de los americanos y sus fuerzas de inteligencia y operativas que son ampliamente difundidas por los medios de comunicación

probablemente también incrementan el respeto internacional por la fuerza de Estados (p. 261, traducción propia)

En cuanto a la influencia jacksoniana, el legado de Mead (2002) es hacer entender que no es posible la política exterior de Estados Unidos sin la referencia directa a la historia y a los pensadores.

De esta forma tenemos a Jefferson el expansionista, Jackson el militarista, Wilson, el idealista y Hamilton el liberal clásico (hoy catalogado como conservador) y consideraremos cuándo y en qué supuestos la política exterior de Estados Unidos fue conducida hacia el comercio en lugar de la guerra, a las ideas en lugar del comercio o a la guerra en lugar de los anteriores. Respecto al rol de los líderes estadounidenses, Mead (2002) analizó que sólo en Estados Unidos, ellos depositan gran parte de su atención a interrogantes en política exterior durante el período de la guerra civil y la Guerra Fría (p. 12), lo que confirma una tradición poco estudiada acerca del papel de estos pensadores en política exterior.

Mead (2002) retomó el hecho acerca de la directa relación entre los líderes del siglo XIX y los asuntos de política exterior, considerando que el éxito y conocimiento en política exterior era requisito para ser elegido como presidente de los Estados Unidos; con ello el autor critica los estudios que alegan que durante este período, Estados Unidos ejerció una etapa de aislacionismo¹⁵. “Las fuerzas armadas americanas se hallaban en cada océano y en cada continente durante esta época de aislacionismo e inocencia” (Mead, 2002, p. 18, traducción propia). ¿Será que la tradición jacksoniana de primacía militar ha predominado la guía de “la balsa” al analizar la política exterior de Estados Unidos? ¿Serán las otras tres tradiciones complementarias a la mencionada? No obstante, Mead (2002) asegura que es a través del éxito económico que es posible crear las bases financieras para alcanzar el poder nacional (p. 36), afirmación que realza la tradición hamiltoniana en

¹⁵ Esta afirmación resulta controversial especialmente para el caso de la política exterior de Estados Unidos hacia Latinoamérica, más específicamente hacia Colombia, a través de los sucesos o insucesos de la Doctrina Monroe y la disputa por el Canal de Panamá. Mead (2002) demuestra cómo durante el período de guerra civil de Estados Unidos cuando se consideraba como un conflicto doméstico sin inferencia internacional, la política exterior estadounidense en una parte, estuvo direccionada hacia los países latinoamericanos. Para el caso colombiano, Mead prueba cómo en 1863, fuerzas estadounidenses llegaron a territorio colombiano (hoy Panamá), lo que permite reconsiderar qué tan aislada era en realidad esta nación del norte del continente.

política exterior. Históricamente, el objetivo económico ha conducido como consecuencia el objetivo militar.

Lo anterior, siguiendo la lógica de la relevancia del actor humano o agente como tomador de decisión en este estudio, se complementa con el modelo de Mead (2002) acerca de las influencias tradicionales de los cuatro pensadores estadounidenses que moldearon la política exterior de Estados Unidos y de manera específica en el estudio de las élites que toman las decisiones y determinan su comportamiento exterior, al punto de explicar sus actitudes, creencias y acciones.

Tal y como propuso Mead (2002), se trata de una “providencia especial” (*special providence*), no obstante, sería necesario comprobar si es producto de la providencia o del destino, el hecho de que Estados Unidos ejerciera tan incomparable poder; o si lo es de las escogencias, estrategias y metas de quienes moldearon su política exterior. “Nosotros no solo sacamos las cartas de la suerte; nosotros también jugamos bien” (Mead, 2002, p. 28, traducción propia).

Por último, se resalta la importancia de concebir el estudio de la política exterior atado al análisis de la política doméstica o interna de Estados Unidos, factor que se conoce como “interméstica” (Rosenau, 1998, p. 297). Las investigaciones que se concentran en la interméstica insinúan que una política exterior puede explicarse solo a través de la política doméstica de los Estados (Wittkopf & McCormick, 2008, p. 7). La política exterior de un Estado responde a los intereses y necesidades internas del mismo, por lo tanto, resulta de gran relevancia considerar la participación del Gobierno y actores cercanos a este en la formulación de una política exterior, incluso de seguridad, reconociendo requerimientos e intereses internos que motivaron acciones exteriores.

Evolución de la política exterior de seguridad de Estados Unidos hacia Colombia

No se podría dudar de que los americanos del norte están llamados a proveer un día a las necesidades de los americanos del sur
Tocqueville (1957, p. 376).

La historia de la relación entre ambos países, en el ámbito de seguridad¹⁶, se inició por medio de la identificación de amenazas tanto a la seguridad

¹⁶ Como se verá en la segunda parte del estudio, el realismo neoclásico estima que las políticas exteriores son políticas de seguridad.

nacional estadounidense como a la seguridad regional, esto conllevó la indispensable asistencia en materia de seguridad de Estados Unidos a Colombia, este último, ha intentado mantener cierta independencia de la política exterior de Estados Unidos pero se ha visto en la necesidad de alinearse siguiendo un *respice polum*, sobre todo a partir de la década de los ochenta por el fortalecimiento de la asistencia antinarcóticos. Como se ha demostrado a lo largo de los años, la política exterior de Colombia es dependiente de Estados Unidos a medida que se incrementa la cooperación y asistencia hacia el país suramericano.

¿Qué se entiende por política de seguridad? Según la revista *American Diplomacy* en 2004:

La política de seguridad nacional de un país está determinada por diversos factores, incluyendo amenazas externas, geografía, cultura política, capacidades militares, necesidades económicas, opinión de élites, opinión popular (en el caso de las democracias) y la percepción del los líderes acerca de los intereses del país (Sempa, 2004, párr. 1, traducción propia).

A partir de esta concepción de intereses, necesidades, capacidades y opiniones, sobre todo, amenazas externas, se dio inicio a la identificación de los principales acontecimientos históricos entre ambos países: Colombia y Estados Unidos, en temas relacionados con seguridad: matriz de la acción exterior de Estados Unidos en toda su historia.

Período colonial y pérdida de Panamá.

Retomando la noción de Estado como actor social y la relevancia del factor agencial para el estudio de la política exterior de Estados Unidos y así mismo, mediante una aproximación constructivista¹⁷, la cual estudia el origen de las decisiones mediante procesos de construcción social y análisis de discurso y lenguaje, el historiador Edward Renahan en *The Monroe Doctrine: the cornerstone of american foreign policy* emprendió su análisis citando el artículo II (rama ejecutiva), sección 3 (*State of the Union, convening Congress*) de la Constitución Política de Estados Unidos: “El presidente informará periódicamente al Congreso sobre el estado de la Unión y le recomendará aquellas medidas

¹⁷ Teoría basada en el estudio de lo social que busca explicar la existencia tanto de identidades como de intereses, los cuales se convierten en variables dependientes de análisis (Wendt, 1992, p. 393).

que él estime necesarias y convenientes [...]”, con el objetivo de analizar la fuerza e influencia de los primeros mensajes presidenciales al Congreso, dentro del estudio de la relación presidente-Congreso en la elaboración de la política exterior. Acerca del poder e influencia del presidente en la elaboración de la política exterior:

El presidente permanece como el elaborador más importante de la política exterior. Solo él es responsable por, y habla en nombre de todos los americanos, y solo él puede comprometer apoyo público o internacional a una causa en política exterior (Hamilton, 2002, p. 41, traducción propia).

Por esta razón, el poder del discurso presidencial en Estados Unidos ha sido clave no solo para comprender la fortaleza del Ejecutivo en el proceso de creación de políticas, sino para saber cómo históricamente a través de un solo discurso, se han delineado acciones exteriores de gran magnitud e impacto. “Los presidentes siempre han utilizado el mensaje para presentar sus metas particulares y agendas y para conseguir apoyo para sí mismos” (Renehan, 2007, p. 2, traducción propia). Este es el caso de la Doctrina Monroe y el Corolario Roosevelt; pronunciamientos que marcaron las pautas y lineamientos de la política exterior de Estados Unidos. Como resultado, al consolidarse la inferencia de Estados Unidos en los asuntos internos de las naciones latinoamericanas, hubo desconfianza en algunas, y sometimiento en otras.

Colombia y Estados Unidos: orígenes de la alianza.

Colombia en su formación inicial, descrita por Juan Gabriel Tokatlian, ejerció durante la primera parte del siglo XX una “política exterior de bajo perfil y pro estadounidense”, de “introversión” (Tokatlian, 2000b, p. 36).

La independencia de Estados Unidos dio origen a su reconocimiento como la nación más poderosa del continente americano: organización política, sólido componente geográfico, territorial y demográfico, sistema democrático ejemplar, próspera economía y respetuosa de las demás naciones (reconocimiento y no intervención). Estados Unidos fue aparentemente aislacionista, inspirado por la iniciativa de George Washington de mantener neutralidad con los ingleses y franceses para así legitimar su independencia. Como declaró Tocqueville (1957) luego del viaje que realizó a ese país: “La política exterior de los Estados Unidos es eminentemente expectante; consis-

te mucho más en abstenerse que en hacer” (p. 239), por lo menos así se dio en un comienzo y frente a los europeos principalmente.

Mediante el aislacionismo, Estados Unidos construyó y consolidó su proyecto a futuro: convertirse en potencia mundial. En palabras de Washington sobre la política exterior de Estados Unidos hacia las otras potencias existentes:

Nuestro aislamiento y nuestro alejamiento de Europa nos invitan a adoptar dirección contraria y nos permiten seguirla. Si continuamos formando una sola nación, regida por un gobierno fuerte, no está lejos el tiempo en que nada tendremos que temer de nadie (citado en Aron, 1973, p. 23).

Este fue un llamado¹⁸ a la libertad, a la democracia, al esfuerzo por construir país. Washington proclamó además, la importancia de perseguir los intereses nacionales, en lugar de generar disputas o simpatías con las potencias europeas, así mismo, mantenerse alejado de crear alianzas, salvo en algunas circunstancias si era para proteger los intereses nacionales.

Así, Estados Unidos logró permanecer aislado políticamente (pues Washington sí pregonó el menester de extender relaciones comerciales). Acerca del aislacionismo: “[...] fue la primera declaración, comprensiva y autoritaria al mismo tiempo, de los principios de la política exterior de Estados Unidos” (Sempa, 2004, p. 3, traducción propia), que además sirvió de guía para el diseño de la política exterior por más de 100 años. Sin embargo, es importante anotar que este aislacionismo o neutralidad como se le conoció, tuvo un elemento especial: la inevitable existencia del componente militar, es decir, Estados Unidos se mantuvo aislado pero, previendo o *previniendo* amenazas, por ello desarrolló y conservó *capacidad* en cuanto a fuerzas armadas por la amenaza proveniente de los países europeos.

Por otro lado, tras el nacimiento de naciones soberanas e independientes en América, Estados Unidos se convirtió en el país modelo, gracias a su asombroso éxito sobre todo después de la guerra con México (1846-1848), cuando demostró superioridad confirmando que era una nación fuerte y no precisamente por el despliegue del poder militar (México tenía una capacidad militar similar a la de Estados Unidos) sino por fortalezas internas

¹⁸ Mensaje de despedida de George Washington “Farewell address”. Estados Unidos. 1776.

como nación, tal y como Washington había profesado. Posterior a esto, no es erróneo validar las palabras de Tocqueville (1957): “los americanos del norte están llamados a proveer un día a las necesidades de los americanos del sur” (p. 250). Desde este período, se perpetuó la percepción de la notable asimetría de poderes entre Estados Unidos y el resto del continente americano, factor que influyó desde el inicio los procesos de negociación e implementación de políticas al tratarse de la nación “fuerte”, Estados Unidos, versus las naciones “débiles”, es decir, Latinoamérica, vista a través de una óptica realista.

No obstante, los países percibidos como “débiles” participaron de forma activa al menos al comienzo y antes de la proclamación de la Doctrina Monroe. Es el caso de Manuel Torres, quien fue Encargado de Negocios de Colombia en Washington, nacido en España y vinculado al reino de la Nueva Granada. Se le acudió para desempeñar representación diplomática ante Estados Unidos y tuvo como principal instrucción: “[...] iniciar relaciones políticas y comerciales con Estados Unidos” (Vázquez, 1996, p. 63). Torres, admirado por la prosperidad de Estados Unidos, “ejerció fuerte presión en busca de reconocimiento” (Randall, 1992, p. 31). Además, fue el primer actor en declarar públicamente la importancia de estar alineados con Estados Unidos, considerando principalmente la capacidad militar del país del norte. Así dijo en 1820:

Parece, pues, natural que nuestra política debe ser procurar por todos los medios la amistad y la alianza de Estados Unidos, que serán siempre nuestros amigos y aliados naturales [...] ellos pueden fabricar fusiles sin número de la mejor calidad, pólvora, balas y demás elementos de guerra (Torres, 1820, citado en Vázquez, 1996, p. 68).

En carta dirigida al secretario de Estado John Quincy Adams, en búsqueda de reconocimiento a las nacientes Repúblicas de América, Torres expresó:

Como yo tuve el honor en dirigirme a usted mi nota oficial del pasado 20 de febrero, solicitando al presidente de los Estados Unidos el reconocimiento formal de la independencia de la República de Colombia como un Estado libre, soberano e independiente [...] La gloria y satisfacción de ser el primero en reconocer la independencia de una nueva República en el sur de este continente pertenece, en todo respecto y consideraciones, al Gobierno de los Estados Unidos, y este reconocimiento sería, después de todo, tan solo una medida que la humanidad, la justicia y la conveniencia e interés de esta nación

demanda. Reducida como España resulta en una absoluta inhabilidad para continuar la guerra, su orgullo anhela una apertura, quizá, para encontrar un pretexto para hacer la paz con los norteamericanos, y nada mejor respondería a su propósito que el reconocimiento de la independencia de Colombia por parte del Gobierno Federal [...].

[...] Por último, entre los Estados Unidos y Colombia no puede existir jamás competencia o rivalidad en agricultura, comercio y navegación pues Colombia no posee una naval mercantil, así como tampoco podrá formar una por muchos años, y los productos de exportación de su agricultura son completamente diferentes de aquellos que son cultivados en los Estados Unidos [...].

[...] Todos los suramericanos están formalmente emancipados de España, es decir, más de 11 millones de almas; esto ha proveído una nueva importancia al nuevo mundo, y ahora ellos ya no temen de las maquinaciones de la Santa Alianza en mantener América dependiente de Europa, y prevenir el establecimiento de gobiernos libres. El presente estado político de la Nueva España requiere la más seria atención del Gobierno de los Estados Unidos [...] (Torres, noviembre 30 de 1821, citado en *The library of Congress*, s. f., traducción propia).

Los objetivos diplomáticos de Torres se encaminaron a obtener reconocimiento y así formalizar nueva alianza en contraposición con la presión europea. Después de todo, como manifestó Raymond Aron (1958), “[...] los enemigos de nuestros enemigos son nuestros amigos” (p. 48). Precisamente el presidente Monroe, a raíz de la “invitación” formal de los colombianos, optó como principal estrategia hacer posible una “América para los americanos”.

Como resultado, Torres cumplió su objetivo pues en 1822, Washington reconoció la independencia de la Gran Colombia luego de, como afirmó Russell Crandall, el rotundo triunfo del libertador Simón Bolívar ante las tropas españolas en la batalla de Carabobo que “convenció al presidente James Monroe que era hora de reconocer a las nuevas Repúblicas independientes” (Crandall, 2008, p. 14, traducción propia).

Así, se establecieron por primera vez las relaciones entre ambas naciones y a su vez, las marcadas diferencias entre las mismas, pues ya se había iniciado un intento de distanciamiento con Estados Unidos liderado por Bolívar, quien se opuso a invitar a Estados Unidos al Congreso de Panamá de 1826. “Bolívar no estaba a favor de invitar a los Estados Unidos, quienes fueron invitados en última instancia por el vicepresidente de Colombia, Francisco

Santander, mientras Bolívar estaba ausente” (Crandall, 2008, p. 15, traducción propia).

Expansionismo.

En carta dirigida a Thomas Jefferson el 17 de octubre de 1823¹⁹, el presidente Monroe le solicitó a este consejos sobre cómo debería conducirse con respecto a Europa. En la Doctrina Monroe proclamada el 2 de diciembre de ese mismo año había definido los objetivos de Estados Unidos en Latinoamérica, lo que provocó la oposición de Bolívar, quien reclamaba por el contrario, unas naciones latinoamericanas unidas en contra de Santander, quien apoyaba los esfuerzos de Estados Unidos para alejar a España de la región.

Monroe afirma que: ‘los derechos e intereses americanos son implicados’ en la defensa del principio según el cual ‘el continente americano, a partir de la condición de independencia y de libertad que ha conquistado, no puede consecuentemente ser súbdito a una futura colonización de parte de las potencias europeas’ (Launay, 2007, p. 5).

Esta doctrina se vio como una nueva etapa en la política exterior estadounidense en su objetivo de detener la expansión de Europa hacia la nueva América independiente.

Con las actuales colonias o dependencias de cualquier potencia europea no hemos interferido y tampoco habrá lugar a interferir. Pero con los gobiernos que han declarado su independencia y la mantienen, y cuya independencia hemos, mediante gran consideración y principios justos, reconocido, no podríamos ver cualquier interposición con el propósito de oprimirlos o de controlar de cualquier otra manera su destino, por cualquier potencia europea en ningún otro espectro como una manifestación de una disposición hostil hacia los Estados Unidos. En la guerra entre los nuevos gobiernos y España declaramos nuestra neutralidad en el momento de su reconocimiento, y para ello nos hemos adherido, y se continuará aplicando, siempre que no se produzcan cambios que, a juicio de las autoridades competentes de este Gobierno, se realice un cambio correspondiente de parte de los Estados Unidos que resulte indispensable para su seguridad (James Monroe, comunicación al Congreso, 2 diciembre de 1823, The Avalon Project, s. f., traducción propia).

¹⁹ Carta dirigida a Thomas Jefferson solicitando consejos en política exterior (c.f. American Memory, s. f.).

En palabras del pensador francés Raymond Aron (1973), “[la Doctrina Monroe] testimonia a la vez el antiimperialismo, tal como lo entienden los propios estadounidenses, y una vocación imperial [...]” (p. 23). Pese a la evidente contradicción, esta “vocación imperial” nació del sentimiento antiimperialista y democrático, teniendo como soporte su incomparable ventaja y superioridad (económica y militar) con respecto al resto del continente y además, una ventaja *cultural*, teniendo en cuenta la existencia de la constitución de unidades políticas más vastas, el engrandecimiento de las zonas pacificadas y la expansión de ciertas formas de cultura, llamadas superiores (Aron, 1958, p. 77).

Dicha vocación imperial respondió a balancearse en contra del entonces hegemónico poder europeo, cuyo declive empezó luego del surgimiento de las nuevas Repúblicas independientes. El profesor Stephen Launay (2007) describe acerca de la historia de Estados Unidos como potencia:

La nueva democracia fue edificada sobre el rechazo de la política europea, política de guerras permanentes, de conflictos jamás resueltos. Una nueva historia debía desarrollarse, sin que la fibra realista no haya sido presente por eso en los fundadores de la República americana. Tenían que ponerse a salvo de las incursiones europeas y así asegurar los fundamentos de su supervivencia y de su prosperidad (p. 4).

De esta forma, Estados Unidos entendió que su papel en el hemisferio era el de ser nación *protectora* de los demás Estados americanos, llamada a proveer las necesidades de los Estados del sur, en esta sentencia: América, para los americanos. “Los Estados Unidos insistieron en que Latinoamérica estaba dentro de su zona de influencia. La Doctrina Monroe ordenó a los europeos abstenerse de adquirir nuevas colonias o de extender su sistema político al hemisferio occidental” (Bagby, 1999, p. 13, traducción propia). La Doctrina Monroe hizo posible el afianzamiento de Estados Unidos en la región, aunque para esta época carecía de un ejército permanente, por esto no se puede decir que mediante la Doctrina Monroe se evidenció una acción imperialista estadounidense. Lo que se dio fue un expansionismo ideológico, “una profesión de fe anticolonialista” (Launay, 2007, p. 5).

Mientras, en la Gran Colombia, el ministro de Relaciones Exteriores, Pedro Gual, celebró la declaración de Monroe en la medida que “suministraba la base para la configuración de una alianza mucho más estrecha

entre Estados Unidos, Colombia y sus aliados latinoamericanos” (Randall, 1992, p. 35). Sin embargo, lo que Gual no anticipó, fue el factor que motivó y condujo las posteriores acciones políticas, económicas, sociales y culturales de los Estados Unidos, principalmente a través del Gobierno de Theodore Roosevelt: “[...] bajo Theodore Roosevelt (con su famoso ‘Corolario’ de 1904 al discurso de Monroe), de edificar una marina de guerra a la altura de las nuevas exigencias” (Launay, 2007, p. 6).

Así mismo, mediante el Corolario de Roosevelt se

[...] insistió en que los Estados Unidos intervendrán cuando quiera que fuese necesario para garantizar que las otras naciones en el hemisferio occidental cumplirían sus obligaciones a acreedores internacionales. De esta forma, los Estados Unidos podrían asegurarse garantizar su esfera de influencia y desviar la posibilidad de invasiones por parte de intrusos extranjeros (Renchan, 2007, p. 102, traducción propia).

Como Roosevelt había reiterado, el Gobierno colombiano debía ceder a las condiciones impuestas o por el contrario, medidas unilaterales y extremas serían convocadas. Infortunadamente, este fue el desenlace final: Colombia se vio obligada a ceder ante las imposiciones estadounidenses.

Colombia pierde Panamá.

Estados Unidos en la definición de su principal motivación hacia Colombia fue apoderarse del istmo de Panamá para la construcción de canal interoceánico, que permitió fortalecer el tráfico y comunicación en América, lo que representó ganancias económicas considerables, así como control de la geopolítica hemisférica, un giro hacia la tradición hamiltoniana de intereses económicos y jeffersoniana, en el claro objetivo de expandirse y consolidar la seguridad nacional de Estados Unidos.

Como consecuencia, la política exterior de Estados Unidos se tornó expansiva. El historiador naval Alfred Thayer Mahan (Sempa, 2004, p. 5) quien abogó por la formación del “Imperio Americano” para promover su expansión y admirado por el presidente Theodore Roosevelt, concretó a su favor la negociación del canal en aras de justificar la intervención de los Estados Unidos en distintos países del hemisferio.

En 1907, en dramático gesto del poder global de los Estados Unidos, Roosevelt envió a la flotilla americana ¡alrededor del mundo! Aseguró también para los

Estados Unidos el control del istmo centroamericano y dio inicio a la construcción del Canal de Panamá que, una vez completado, consolidó el rol dominante de los Estados Unidos en la región del mar Caribe y facilitó la transferencia del poder naval de los Estados Unidos del Atlántico al Pacífico y viceversa (Alfred Thayer Mahan citado en Sempa, 2004, p. 6, traducción propia).

En referencia a la pérdida de Panamá por parte de Colombia, así como la posterior construcción del canal, cabe resaltar el comportamiento de los negociadores estadounidenses y colombianos. “Para los norteamericanos fue fácil estrechar vínculos con Colombia y expandir su capital” (Ardila, 1991, p. 56). Al parecer, Estados Unidos no encontró dificultad al negociar con Colombia. Percibió un socio en la región gracias al entendimiento y facilidad de persuadir a los gobernantes colombianos.

En este contexto, el primer contacto en asuntos de seguridad y defensa entre Estados Unidos y Colombia, se generó por los intereses económicos de la nación norteamericana y se evidenció en 1846 por medio del Tratado Mallarino-Bidlack que “[...] comprometió a Estados Unidos a garantizar la soberanía de Colombia sobre el istmo en la provincia de Panamá a cambio del permiso para construir una carretera que atravesara el istmo de costa a costa” (Crandall, 2008, p. 16, traducción propia). Por primera vez Colombia autorizó presencia militar estadounidense en su territorio nacional.

Fue así como debido a las disputas bipartidistas en Colombia, la dificultad de coordinar propuestas coherentes y el fallido intento de “orgullo” y proclamación de soberanía e independencia, se terminó por ocasionar la separación de la provincia de Panamá y la pérdida del canal. De haber aceptado Colombia el Tratado Herrán-Hay de 1903, hubiera recibido regalías (millones de dólares) por la concesión del canal. Crandall (2008) describió cómo después de la aprobación del tratado por parte del Congreso estadounidense el 17 de marzo de 1903, el Congreso colombiano lo rechazó de forma unánime (p. 17). El resultado: la acción unilateral de Estados Unidos. Colombia no anticipó las posibles consecuencias y retaliaciones del Gobierno expansionista de Roosevelt, el cual ejercía un incomparable poder militar reafirmando así la asimétrica comparación con los demás Estados latinoamericanos.

Estados Unidos alimentó el gobierno secesionista de Panamá, provocó su separación y reconoció su independencia. Ahora era más fácil negociar y

finalmente, obtuvo lo que quería: control del canal, que representó millones para su economía. La nación estadounidense demostró que la fuerza militar, además de la económica, era la forma visible de desplegar influencia, intimidar y generar respeto hacia ella, y por su parte Colombia comprendió que no poseía capacidad militar para garantizar el orden en el istmo de Panamá, pues escasamente podía contener el conflicto bipartidista interno, y la situación era crítica.

Respecto a la responsabilidad de los acontecimientos de la pérdida de Panamá y las relaciones con Estados Unidos, para el expresidente Samper, quien definió el legado de este período histórico, conocido hoy como el “síndrome de Panamá”, a través de la siguiente explicación:

Colombia sufre de lo que Arlene Tickner ha llamado “norteamericanización de las élites”, ¿por qué Colombia? Lo que pasa es que en Colombia tenemos todavía el síndrome del Canal de Panamá, y es que cuando se iba a producir el Canal de Panamá paradójicamente los dos principales partidos que estaban en una guerra civil se fueron a ofrecerse a los Estados Unidos prácticamente a entregarse, para poder obtener el apoyo de Estados Unidos y derrotar a los enemigos, y Estados Unidos inteligentemente tomó la decisión de tomarse Panamá sin que fuera a nombre de ningún partido y de eso hubo un debate muy intenso sobre quién había tenido la responsabilidad, pues Estados Unidos terminó siendo el árbitro, el que decidió quién tenía o no tenía la responsabilidad. Esto influyó mucho. Ni siquiera es un problema de intereses económicos, sino de estatus, de modelo cultural (Samper, comunicación personal, junio 11 de 2011).

Como resultado, Colombia no contó ni con la fuerza ni con los medios para negociar en igualdad de condiciones. Los colombianos fueron considerados junto con los demás latinoamericanos “indisciplinados, contrarios a los intereses extranjeros e inclinados a la violencia [...] imagen de incompetencia y falta de credibilidad” (Randall, 1992, p. 50). Así mismo, los estadounidenses tenían la percepción de Colombia como una nación débil, incapaz de administrar el canal (Coleman, 2008, p. 4). La existente brecha cultural entre Estados Unidos y Latinoamérica originó la discriminatoria diferenciación entre los considerados del “norte” y los del “sur”.

Acerca de la debilidad de Colombia, Randall (1992) expresó:

[...] parecía un golpe particularmente cruel propinado al orgullo nacional, así como una triste reflexión sobre la impotencia del poderío colombiano en

las relaciones internacionales a comienzos del siglo XX [...] Colombia había alcanzado el punto más bajo de su capacidad para influir sobre el curso de sus propios asuntos internacionales (p. 99).

Colombia incluso recurrió a Estados Unidos antes de la pérdida final de Panamá, durante los levantamientos armados y crisis (especialmente luego de la Constitución de 1886 que limitó la autonomía panameña), el Gobierno colombiano, en cabeza del presidente Rafael Núñez, se vio obligado a recurrir a la intervención de Estados Unidos para lograr controlar los hechos que ocasionaban inestabilidad al Gobierno colombiano. Este factor ratificó el poder único de Estados Unidos ante Colombia y la relación de dependencia.

El suceso del Canal de Panamá, infortunado para Colombia pero afortunado para Estados Unidos, produjo distanciamiento y desconfianza entre ambos países. Colombia, en su intento por negociar con los europeos para la construcción del canal y a su vez su reticencia en aceptar las condiciones de Estados Unidos, motivó la previsible acción unilateral del Gobierno Roosevelt, causando que se endurecieran sus medidas para lograr cumplir sus metas en satisfacción de su interés nacional el cual, para este caso, tuvo como objetivo liquidar definitivamente los intereses europeos en América, afianzarse como el único poder regional y administrar el tráfico a través del istmo de Panamá, representándole importantes ganancias económicas y políticas y sobre todo, reputación en el hemisferio.

¿Qué aprendió Colombia? Colombia perdió el istmo de Panamá y sus beneficios económicos. Estados Unidos criticó la cultura e idiosincrasia latinoamericana, por lo tanto el *lobby* colombiano fue inútil. Colombia amenazó a Estados Unidos mediante alianzas con Francia y Gran Bretaña, obligando a que Estados Unidos recurriera a su propia estrategia unilateral, sin estimar los intereses de Colombia y el factor más lamentable, la violencia bipartidista se profundizó con la Guerra de los Mil Días, ocasionando atraso y debilidad institucional que además, no fue bien vista por los estadounidenses.

La pérdida de Panamá, considerada como el momento más crítico de la historia de la relación entre ambas naciones y ejemplo de derrota en cuanto a territorio, dignidad y soberanía colombiana, es punto de referencia para comprender la evolución de la relación entre Estados Unidos y Colombia, interpretado mediante la aproximación realista cuyo enfoque en los estamentos militares tenía prelación en asuntos de seguridad. Como ejemplo, el

Comando Sur de Estados Unidos, “[...] responsable de proveer planeación de contingencia, operaciones y cooperación para la seguridad de Centroamérica, Suramérica y el Caribe” (United States Southern Command, s. f. b., About Us, párr. 1, traducción propia), tuvo sus orígenes en 1903 cuando se establecieron los primeros U. S. Marines en Panamá. El Comando Sur tuvo su auge durante la Segunda Guerra Mundial cuando se instauró el Comando de Defensa del Caribe (Caribbean Defense Command), cuyo objetivo principal era defender el Canal de Panamá y sus alrededores (United States Southern Command, s. f. a.). Luego, en 1963, se cambió el nombre a Comando Sur cuando se tomó la decisión de ampliar el espectro de operaciones del Caribe a Centro y Suramérica.

Por último, retomando el modelo de *the raft*, mediante el “giro” wilsoniano de la política exterior de Estados Unidos, en 1921 se intentó “reparar” a Colombia (tratado Urrutia-Thompson) el cual le otorgó una indemnización, acontecimiento que abrió otro episodio de la historia colombiana. Crandall (2008) afirmó cómo durante el Gobierno de Wilson, Roosevelt se convirtió en uno de sus más fuertes críticos, en referencia especial al tratado que se realizó en 1921 con Colombia (p. 18). La “balsa” dio un rotundo giro, al punto que el incidente de Panamá aunque no olvidado, sí fue superado y se dio entonces inicio a una estrecha relación comercial entre ambos Estados. Colombia optó por balancearse con Estados Unidos y no en contra. Había aprendido su lección.

Período de guerras: 1917-1945.

El norte de nuestra política exterior debe estar allá, en esa poderosa nación, que más que ninguna otra ejerce atracción respecto de los pueblos de América
Suárez (1914, citado en Tokatlian, 2000b, p. 36).

Después del período de la Gran Depresión de 1929, Estados Unidos se vio en la necesidad de ejercer una política exterior más “amigable” con los latinoamericanos, en su afán por recuperarse económicamente y a su vez, balancearse (construir alianzas) para hacer contrapeso a las amenazas provenientes de Europa (Primera y Segunda Guerra Mundial).

Lo anterior se reflejó en el discurso del “buen vecino”, proclamado el día de la toma de posesión del presidente Franklin Delano Roosevelt, el 3 de enero de 1933 en el cual “[...] prometió dedicar esta nación a la política del buen vecino” (Bagby, 1999, p. 75, traducción propia), demostrando una

vez más cómo los intereses de Estados Unidos en Latinoamérica hicieron posible otro giro de la “balsa”, empujada por una estrategia wilsoniana de valores democráticos y unión entre naciones para contrarrestar las crecientes inconformidades de los países latinoamericanos hacia el intervencionismo estadounidense. Estados Unidos debía consolidar alianzas. Como afirmó Bushnell, en 1930 se originaron en Colombia corrientes de extrema derecha, no tolerantes con los principios democráticos que tanto liberales como conservadores habían mantenido.

Sin duda había una influencia foránea [...] algunos conservadores colombianos, al igual que los miembros de la derecha de otros países de América Latina, mostraban tolerancia hacia Hitler y Mussolini, y todos eran fanáticos seguidores de Franco y sus nacionalistas de la guerra civil española de 1936-1939 (Bushnell, 2011, p. 274).

Así como los gobiernos de Estados Unidos percibieron problemas en su interior, de la misma forma lo notaron los gobiernos colombianos. Fue el caso del presidente Alfonso López Pumarejo quien, también impulsado por la crítica situación interna, caracterizada por la violencia bipartidista (que se acentuó después de la “masacre de las bananeras” en 1928) y la crisis económica, se vio en la necesidad de direccionar una política exterior dependiente en muchos aspectos de Estados Unidos, de *respice polum*, considerada como una estrategia de emulación²⁰ o imitación en referencia a Estados Unidos.

Como presidente, entonces, López Pumarejo fue testigo del comienzo de problemas sociales potencialmente graves [...] Solamente quería ayudar a los colombianos más pobres para que alcanzaran una mayor participación en los beneficios del sistema, tal como Roosevelt lo estaba haciendo en Estados Unidos y Lázaro Cárdenas en México, clara demostración del ejercicio de emulación (Bushnell, 2011, p. 269).

Por otro lado, la tradición jeffersoniana de expansión estadounidense había sido exitosa en América, acompañada del militarismo jacksoniano. Estados Unidos promovió su poder naval e influencia tanto en el Pacífico como en el Atlántico, este fue su destino, pues cómo no aprovechar el declive europeo producto y consecuencia de la guerra. Las circunstancias y factores externos condujeron a Estados Unidos hacia un involucramiento obligatorio con las naciones devastadas por la guerra y más aquellas que históricamente

²⁰ Estrategia enmarcada dentro la teoría del balance de poder que se analizará en el capítulo 2.

ejercieron poder. Así mismo, estrechó alianzas militares en Latinoamérica para mejorar principalmente su capacidad de defensa hemisférica y así contener “posibles ataques menores de ultramar” (Coleman, 2008, p. 16, traducción propia). La diplomacia de Estados Unidos hacia Latinoamérica se implementó mediante acuerdos bilaterales.

Durante ambas guerras, el acercamiento de Estados Unidos a Europa permitió consolidar su poder a nivel mundial alejando definitivamente la influencia europea sobre el continente americano. Como señaló Robert Kagan (2004) en su estudio acerca de la relación entre Estados Unidos y Europa: “Si la Primera Guerra Mundial debilitó severamente a Europa, la Segunda Guerra Mundial que resultó del fracaso de la estrategia y diplomacia europea, destruyó a las naciones europeas como poderes globales” (p. 16, traducción propia). Estados Unidos se convirtió en nación protectora de los debilitados países europeos, y como consecuencia, se revalidó la Doctrina Monroe en el hemisferio americano.

Dado lo anterior, en este contexto de guerra, en pleno auge militar de Estados Unidos, la política exterior de Colombia estuvo direccionada por la denominada Doctrina Suárez de *respice polum*: “[...] según esta, los vínculos con Estados Unidos eran inevitables y las relaciones debían manejarse de manera constructiva” (Randall, 1992, p. 138). De esta manera, se inició una nueva etapa entre ambas naciones en materia de seguridad y defensa. El poder militar de Estados Unidos, incomparable desde distintos puntos de vista, no conocía límites.

Los primeros contactos militares fueron importantes, pues robustecieron estrecha comunicación y coordinación en el ámbito militar:

Por primera vez, oficiales del ejército colombiano asistieron a Escuelas del Ejército de Estados Unidos; los primeros seis oficiales que viajaron a Estados Unidos en 1921 se especializaron en una amplia gama de áreas, incluyendo artillería, ingeniería, transporte, comunicaciones aéreas y fotografía aérea (Randall, 1992, p. 143).

Colombia buscaba modernizar su capacidad militar mientras que Estados Unidos procuraba cooptar leales aliados.

El actor que mayor influencia tuvo en la creación de la relación en temas de seguridad entre Colombia y Estados Unidos fue el presidente Eduardo Santos, quien el 7 de agosto de 1938 –día de su posesión y luego de la visita de

militares estadounidenses que llevaron el mensaje del presidente Roosevelt de “solidaridad y comunidad de intereses entre ambas Repúblicas”– quedó “impresionado por los pilotos” (Coleman, 2008, p. 1, traducción propia) y solicitó al enviado especial del Gobierno de Estados Unidos, Jefferson Caffery

[...] si los Estados Unidos podrían enviar asesores militares a Colombia. Misiones de entrenamiento estadounidense, razonó Santos, mejorarían las capacidades militares de Colombia y promoverían cooperación bilateral en un período de inseguridad internacional [...] los primeros asesores de Estados Unidos llegaron a Colombia tan solo cinco meses después (Coleman, 2008, p. 1, traducción propia).

Además, frente a la necesidad del Gobierno colombiano de modernizar sus fuerzas militares, Coleman (2008), aseguró que la iniciativa nació del incidente del desfile militar del 20 de julio de 1938 en el cual un avión se estrelló contra unos espectadores (p. 19) dejando un saldo de muerte y sobre todo, vergüenza. A partir de este período, surgió una alianza en temas de seguridad entre ambos Estados. Coleman consideró al presidente Santos como “el arquitecto de la cooperación colombiano-americana” (p. 7).

Así, Estados Unidos tuvo vía libre para imponer y exigir medidas por parte de Colombia para justificar la naciente alianza. Como ejemplo y considerando que Latinoamérica había desarrollado avances en aviación gracias a los alemanes, Estados Unidos presionó para que fueran las aerolíneas estadounidenses las que primaran en el hemisferio, además de otras empresas europeas con presencia en el país. Es más, Estados Unidos calificó de “amenaza terminante contra los intereses de Estados Unidos” (Randall, 1992, p. 154) que se le diera asistencia a compañías extranjeras de aviación. De nuevo, se demuestra cómo actúa Estados Unidos en el mundo con la única motivación de satisfacer sus intereses; su seguridad nacional definida mediante políticas de seguridad y estrategias encaminadas a contrarrestar las amenazas provenientes del exterior.

Por otro lado, en la Octava Conferencia de Estados Americanos (Lima, 1938), Roosevelt “propuso a los Estados americanos la creación de una alianza defensiva contra las amenazas venidas del exterior” (Lucena, 2008, p. 444), propuesta acogida por el gobierno de López Pumarejo el cual, siguiendo los lineamientos de Washington, estuvo preparado para defender los intereses de Estados Unidos en el continente americano ante el posible

ataque de la Alemania nazi y sus aliados. Esta alianza defensiva tuvo como principal eje asistir militarmente a los países colaboradores así como permitir el uso de bases militares en favor de Estados Unidos.

En cuanto a la asistencia militar de Estados Unidos, el 11 de marzo de 1941 se creó la ley de préstamo y arriendo (*Lend-Lease*), promulgada con el objetivo de preservar la seguridad nacional e intereses de Estados Unidos, de este modo el presidente tuvo facultad de autorizar al secretario de guerra, secretario naval o cualquier otro jefe de departamentos o agencias, a manufacturar arsenales, fábricas, barcos, entre otros; y a comprar u otorgar los anteriores en países cuya defensa estaba considerada por el presidente de Estados Unidos vital para la propia defensa de su país (National Center for Public Policy Research, s. f., *Lend-Lease*). Por lo tanto, el ejército colombiano se benefició mediante la adquisición de armamento por parte de Estados Unidos, así expresado por esta institución:

La Segunda Guerra Mundial estalla en septiembre de 1939. El país acorde con su política internacional, se declara beligerante y para cumplir compromisos como casi todos los países latinoamericanos, recibe armamento y equipo de acuerdo con la ley de préstamos y arriendos. Llegan al país las primeras misiones americanas; los oficiales colombianos salen a los Estados Unidos a perfeccionar sus conocimientos y una nueva doctrina va adaptándose con las Fuerzas Militares (Centro de Estudios Históricos del Ejército Nacional, s. f., *Inicios del siglo XX-Escuela Militar, conflictos y guerras mundiales*, párr. 9).

En palabras del mandatario Franklin Delano Roosevelt, “ayudar a apagar el fuego en la casa de tu vecino antes de que tu propia casa se queme y caiga” (diciembre 17 de 1940)²¹. Más que para defender a Estados Unidos, la asistencia prestada a Colombia garantizó la lealtad de los gobernantes nacionales con el país estadounidense y como resultado, fueron acogidos por el Gobierno de Colombia los ideales, causas y principios de Estados Unidos.

Así, Colombia declaró la guerra contra la Alemania nazi, Japón e Italia (el Eje) durante la segunda presidencia de López Pumarejo “como retaliación por ataques alemanes a barcos colombianos en el Caribe”

²¹ “Suppose my neighbor’s home catches fire, and I have a length of garden hose four or five hundred feet away. If he can take my garden hose and connect it up with his hydrant, I may help him to put out his fire...I don’t say to him before that operation, “Neighbor, my garden hose cost me \$15; you have to pay me \$15 for it.”... I don’t want \$15--I want my garden hose back after the fire is over.” (Our documents, s.f.)

(Bushnell, 2011, p. 280), pese a colaboraciones previas durante el Gobierno del presidente Santos.

Los presidentes Alfonso López Pumarejo y Eduardo Santos principalmente, lograron estrechar las relaciones con Estados Unidos. Durante los años de la Segunda Guerra Mundial, “La Casa Blanca halló en Colombia uno de sus más firmes aliados en el hemisferio [...] el gobierno colombiano fue el primero en Suramérica en romper relaciones diplomáticas con las potencias del Eje” (Palacios, 2003, p. 165). Estados Unidos estimó que el gobierno de Santos significaba un “período de cooperación proamericana” (Randall, 1992, p. 200) por ende, se dio un crecimiento de los vínculos militares con Estados Unidos. Por otro lado, la afirmación de Marco Palacios acerca de la calificación de la posición de Santos como “antimilitarista” es contradictoria, pues la realidad fue otra, debido a que la relación con Estados Unidos, en cuanto a asuntos de seguridad y defensa, tuvo su origen durante el gobierno de Eduardo Santos. Como evidencia, al presidente Santos se le criticó por ejercer acciones secretas en favor de los militares estadounidenses en territorio colombiano, acciones que Ardila calificó de “pactos secretos” entre los mandatarios Santos y Roosevelt, los cuales “[...] iban desde una red de espionaje hasta la cooperación militar, la utilización de bases aéreas y navales en Barranquilla y Cartagena para uso norteamericano, así como la presencia de observadores militares” (Ardila, 1991, p. 108). En contraposición de las opiniones de Palacios, distintos líderes colombianos entre los más destacados, Eduardo Santos, ejercieron un alineamiento con los Estados Unidos y los militares en forma privada teniendo en cuenta la oposición (de movimientos sociales de izquierda) que siempre existió.

Como efecto de la Segunda Guerra Mundial, se dio origen a la presencia y uso militar de territorio colombiano. Así mismo, se afianzó la dependencia de Colombia ante Estados Unidos en el campo militar, económico y político. Colombia se convirtió en aliado incondicional de Estados Unidos y, a causa de esta mayor integración y cooperación, este factor de alianza se fortaleció aún más tras la percepción de nuevas y más peligrosas amenazas para la seguridad nacional de Estados Unidos como, para el período a continuación, representó el comunismo.

Así mismo, dentro del desarrollo histórico de los estamentos burocráticos del Gobierno de Estados Unidos, Rosati resaltó como consecuencia de

las dos guerras de la primera mitad del siglo XIX que: “La ley clave que sirvió como fundamento para la permanente expansión de la burocracia de política exterior fue el Acta de Seguridad Nacional de 1947 [*National Security Act of 1947*]” (Rosati, octubre, 2011, p. 98, traducción propia). Rosati describió la forma como el acta de 1947 reestructuró el proceso de seguridad nacional en tres áreas importantes inspirado por el objetivo de producir un

[...] proceso más eficiente de seguridad nacional que sería más valioso para el presidente en su conducción de la política exterior:

1. Creación del Establecimiento Militar Nacional consistente en un secretario de Defensa, los jefes de gabinete y los departamentos de Ejército, Armada y Fuerza Aérea. El Establecimiento Militar Nacional fue precursor del Departamento de Defensa.
2. Inteligencia mediante la creación de la Central Intelligence Agency (CIA) y director central de inteligencia.
3. Asesoría sobre seguridad nacional al presidente mediante la creación del Consejo de Seguridad Nacional (Rosati, octubre, 2011, p. 99, traducción propia).

Guerra Fría y amenaza comunista.

Colombia rompió relaciones diplomáticas con la URSS a fines de la década de los años cuarenta, fue la única nación latinoamericana que contribuyó militarmente con la fuerza de las Naciones Unidas en la Guerra de Corea, dejó de admirar a Fidel Castro incluso antes que los norteamericanos y se identificó plenamente con Estados Unidos durante la crisis de los misiles cubanos
Randall (1992, p. 21).

Una descripción precisa de la política exterior de Estados Unidos en la transición del período Segunda Guerra Mundial-Guerra Fría, fue expuesta por Immanuel Wallerstein (1984), por lo menos en lo que respecta al objeto del presente estudio relación Estados Unidos Colombia, al igualar el régimen fascista con el comunista. Estos, tan distintos y sin embargo constituyeron amenaza similar ante la seguridad nacional e intereses económicos, políticos y militares de Estados Unidos sobre su área de influencia capitalista.

Estados Unidos había reconocido un enemigo político, sin olvidar que la Guerra Fría fue en sí producto de una confrontación política que desencadenó una amenaza directa de tipo militar debido al fortalecimiento del componente militar soviético, principalmente por el arsenal nuclear que en su posesión, implicaba una amenaza a la seguridad internacional.

Desde la Segunda Guerra Mundial, el presidente Roosevelt en su discurso de 1933 hizo referencia a la “política de buena vecindad” con las naciones latinoamericanas, así mismo, utilizó el concepto de “sistema de seguridad interamericano” ante la amenaza representada por la Alemania nazi y sus aliados. De igual manera, los anteriores conceptos cobraron vigencia durante el período de Guerra Fría. En un posterior discurso (1936), Roosevelt:

[...] habló de la necesidad de defender la democracia representativa, expresando su creencia de que esta forma de gobierno era el mejor instrumento para asegurar el desarrollo social, económico y cultural de los pueblos en el seno de un mundo justo y en paz (Lucena, 2008, p. 444).

Esta alocución cobró vigencia en la Guerra Fría cuando se dio origen a la nueva amenaza militar-nuclear que para contrarrestarla, Estados Unidos adoptó la iniciativa de emprender estrategias de persuasión para convencer al mundo de que los ideales liberales de economía de libre mercado y promoción democrática eran las opciones que más beneficiaban a los Estados en contraposición con el comunismo. Por esto, el gobierno estadounidense estableció una estrategia de contención del comunismo como principal política de seguridad nacional hasta los años 80 (Sempa, 2004, p. 8). La Guerra Fría fue un claro ejemplo de intereses eminentemente económicos, capitalismo frente al comunismo, que se acompañaron de vertientes militares.

Para el caso de Latinoamérica, se destacaron elementos clave durante este período de intervención estadounidense como la Conferencia de Río de Janeiro en 1947, en donde se firmó el tratado de asistencia recíproca. Artículo 3:

Se afirmaba que el ataque contra un Estado americano sería considerado un ataque contra todos los demás, postulándose, en ese caso, la necesidad de prestarle ayuda [...] artículo 6: dejaba la puerta abierta para una posible intervención militar realizada desde el *interior* del continente (Lucena, 2008, p. 454).

Este supuesto legitimó la campaña anticomunista de Estados Unidos y se convirtió en estrategia de “buenos vecinos” el hecho de igualar la consideración de un factor como amenaza de un país a otro.

La intervención de Estados Unidos se reflejó en la contención y ataque a movimientos de izquierda, promoviendo los valores e ideales democráticos y demostrando a su vez un direccionamiento wilsoniano en su política exterior

hacia Latinoamérica, particularmente hacia Colombia, en donde encontró durante esta etapa, en especial en los gobiernos de Alberto Lleras Camargo y Carlos Lleras Restrepo, firmes aliados. Se genera así en palabras de Crandall (2008), una “relación bilateral calurosa” (p. 21, traducción propia), en sentido de acogedora (*warm bilateral relationship*). Es importante anotar que la asistencia de Estados Unidos se afianzó como consecuencia de la aparición de las guerrillas en Colombia.

De acuerdo con lo anterior, en Colombia nunca hubo un dictador impuesto por el gobierno de Estados Unidos, tampoco movimiento comunista que hubiese alcanzado a penetrar la política colombiana de manera relevante como había sucedido en otros países del hemisferio. Lo que sí se evidenció fue una clara lealtad y sentido de pertenencia por parte de los gobernantes colombianos hacia Estados Unidos, de tal magnitud, que “Colombia era señalada como ‘modelo’ de los programas de ayuda norteamericanos. Así nuestro país permaneció fiel durante la Guerra Fría [...]” (Randall, 1992, p. 228), como ejemplo, rompió relaciones diplomáticas con la Unión Soviética (gobierno de Alfonso López Pumarejo), aceptó asistencia militar de Estados Unidos y, en contraprestación, apoyó las fuerzas militares de este país enviando tropas a la Guerra de Corea en 1950, en la que participó el Batallón Colombia.

Como premio a la lealtad con el gobierno y las causas de Estados Unidos, Colombia se convirtió en receptor de asistencia militar, encaminada especialmente, a combatir los movimientos de izquierda encarnados en guerrillas, que surgieron a raíz del brote de violencia bipartidista (la que nunca cesó desde el origen de Colombia como República) y a frenar el comunismo, esto, dentro de las estrategias y directrices ideológicas promovidas por Estados Unidos durante la Guerra Fría.

Como expuso Crandall, en el Gobierno del presidente Eisenhower, Estados Unidos tomó la decisión de fortalecer su involucramiento mediante asistencia militar a Colombia para colaborar en los “problemas internos de seguridad [...] En 1961 Estados Unidos envió su primer equipo de entrenamiento militar (*military training team*, MTT) a Colombia para ayudar a entrenar a los militares del país en áreas relacionadas con capacidades de inteligencia” (Crandall, 2008, p. 21, traducción propia). A su vez, la asistencia militar se consolidó desde la consideración del Gobierno de John F.

Kennedy de que Colombia era un seguro aliado anticomunista, y mediante la “Alianza para el Progreso”, que inició ese mismo año.

Acerca de la asistencia y cooperación militar, cabe destacar los siguientes acuerdos: Acuerdo de Asistencia Militar entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América, de 17 de abril de 1952: “En 1952 Estados Unidos firmó el ‘Acuerdo de Asistencia Militar’ con Colombia, comprometiéndose a ayudar a las fuerzas militares de Colombia en sus esfuerzos por promover la seguridad hemisférica” (Crandall, 2008, p. 21, traducción propia) y Acuerdo entre el Gobierno de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América relativo a una Misión del Ejército, una Misión Naval y una Misión Aérea de las Fuerzas Militares de los Estados Unidos de América en la República de Colombia, de 7 de octubre de 1974. El primer acuerdo tuvo como objetivo dos ejes fundamentales: “Asistir en misiones de defensa colectiva en el hemisferio y preservar la seguridad interna de Colombia, en caso que se requiriera” (Wolf, 1995). Colombia tuvo la responsabilidad de cumplir misiones siempre y cuando le fueran asignadas por Estados Unidos para mantener la seguridad hemisférica, dentro de los intereses de Estados Unidos.

En el aparte transcrito a continuación se observa la autonomía y jerarquía de la cual disponía Estados Unidos frente a Colombia en cuanto a los compromisos acordados. Como ejemplo, el artículo 1 del texto definitivo del acuerdo de 1952 –enmendado por el Gobierno de Estados Unidos– menciona, en una primera versión, que no se podría comprometer la asistencia recibida por Colombia sin la anuencia previa del Gobierno de Estados Unidos; y en un comienzo, alude al consentimiento “de ambos gobiernos”.

El gobierno de la República de Colombia emprendió para hacer efectivo el uso de la asistencia recibida por el Gobierno de los Estados Unidos de América según lo acordado en este acuerdo para el propósito de implementar planes de defensa, aceptados por los dos gobiernos, bajo el cual ambos participarán en importantes misiones para la defensa y preservación de la paz en el hemisferio occidental, y no podrá, sin el consentimiento previo de ambos gobiernos del gobierno de los Estados Unidos de América, comprometer dicha asistencia a propósitos adicionales con los ya dispuestos desde su creación (Acuerdo de Asistencia Militar de 1952, documento secreto, marzo 6 de 1956)²².

²² Borrador de enmienda del artículo 1, párrafo 2 del Acuerdo de Asistencia Militar de 1952, dirigida a la Oficina de Asuntos Exteriores de Colombia.

Lo anterior comprueba la existencia de la estrategia del “fuerte” ante el “débil” al eliminar la oportunidad de participación o formulación de dictamen frente a una política de ambos lados que comprometía los intereses de dos naciones. El camino para Estados Unidos fue más fácil, pues optó por la acción unilateral y así evitó contradicciones. Retomando la definición de Randall frente al acuerdo de asistencia militar de 1952:

La misión principal de Colombia consistía en defender el acceso a sus costas, debido a la proximidad del Canal de Panamá, y para ello recibió un apoyo considerable durante la década [...] a finales del año fiscal de 1958, Colombia había recibido cerca de 16 millones de dólares en apoyo militar [...]. (Randall, 1992, p. 240).

También se asignaron recursos para combatir las guerrillas en el país, influenciadas evidentemente por la revolución comunista. Como ejemplo, el presidente Alberto Lleras Camargo solicitó asistencia a Estados Unidos en 1959 para contrarrestar el ascenso del movimiento guerrillero en Colombia.

Lleras Camargo fue el primer presidente del período conocido como Frente Nacional. Como presidente, Lleras reconoció la crítica situación de seguridad a causa de los grupos guerrilleros y por esta razón, solicitó asistencia al entonces presidente estadounidense Eisenhower (1953-1961), quien organizó un grupo especial “Special Survey Team”, el cual, con la dirección del Departamento de Estado y supervisión del Departamento de Defensa, convocó un equipo especializado en guerras irregulares de la CIA (Rempe, 2002). El balance para 1960 fue:

El 27 de enero de 1960, el equipo especializado redactó un reporte preliminar que resumía los hallazgos de la situación de seguridad en Colombia. El reporte resaltó los críticos problemas de la actual, activa (principalmente de carácter bandido) y violencia potencial (principalmente proveniente de la guerrilla comunista) (Rempe, 2002, p. 5, traducción propia).

Dada la gravedad de la amenaza identificada, Estados Unidos apoyó a Colombia durante el período de contención, brindando ayuda militar antiguerrilla, la cual incluyó equipos y capacitación a militares colombianos para el enfrentamiento de guerrillas. Para este entonces, el fortalecimiento del componente militar estadounidense estaba en su auge, especialmente luego de la “Doctrina Eisenhower” o “retaliación masiva” que confirmó vocación a hacer uso efectivo del poder militar de Estados Unidos en caso de amenaza nuclear. Así, en 1961 se firmó un nuevo acuerdo bilateral en

materia militar entre Estados Unidos y Colombia para combatir la amenaza comunista en el país.

Por otro lado, durante el Gobierno de John F. Kennedy se incrementó el presupuesto militar de 43 billones de dólares a 56 en tan solo tres años, con el objetivo de “desarrollar fuerzas especiales para combatir ‘guerras de liberación nacional’ sustentadas en el comunismo en los campos o junglas en naciones en desarrollo [...] combatir guerrillas en su propio terreno” (Bagby, 1999, p. 222, traducción propia).

En resumen, Estados Unidos, potencia mundial, enfocó su política exterior a expandir su influencia, principios, creencias, valores, régimen político y económico alrededor del continente americano, lo que Joseph Nye (2002) denominó poder militar, poder económico y poder blando o *soft power* en su zona de influencia occidental (p. 4).

El Gobierno de Estados Unidos consideró que la asistencia que prestaba estaba justificada y legitimada en favor de la paz y seguridad mundial, teniendo en cuenta que reacciona a la ocurrencia de amenazas potenciales en la región. A continuación, se realizará análisis del problema que caracterizó las relaciones entre Estados Unidos y Colombia desde los años 70 hasta hoy en día: el narcotráfico, cuya raíz reside en que al tiempo que nacía esta nueva amenaza, se fortificaban las ya existentes fuerzas de extrema izquierda y derecha.

El problema de las drogas como amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos

La sumatoria de la mala “imagen” del país y de sus autoridades, de las críticas y presiones oficiales norteamericanas y de los roces diplomáticos a nivel gubernamental entre Colombia y Estados Unidos, se combinó con factores de índole interna que condujeron a la escogencia de la opción militar para combatir el narcotráfico
Tokatlian (1995, p. 295).

“Guerra contra las drogas” y la consecuente militarización de la misma.

Marzo 24 de 1968: el presidente Nixon acuñó la frase “guerra contra las drogas” que pasó de ser una frase de uso doméstico, al más amplio concepto de “guerra” internacional contra las drogas (Crandall, 2008, p. 22, traducción propia). No obstante, fue en las administraciones de Ronald Reagan y

George Bush a finales de los 80 y comienzos de los 90 cuando se implementó la “guerra contra las drogas” en Colombia. ¿Qué implicaciones tuvo esta connotación?

Para comprender el concepto, Keith Shimko en *Foreign policy metaphors: falling “dominoes” and drug “wars”* (1995) realizó un estudio acerca de los efectos de las percepciones de los actores que toman decisiones en política exterior, específicamente, examinó el impacto de las metáforas en el estudio del FPA o análisis de política exterior. Su investigación constituye un aporte a la literatura de psicología política y procesos cognitivos en política exterior (Neack, Hey & Haney, 1995).

Shimko afirmó que en el proceso de toma de decisiones, las políticas son implementadas en un mundo “objetivo” y son formuladas y construidas en un mundo “subjetivo”, es decir, “[...] el mundo como existe en la mente de los tomadores de decisión, la situación que ellos creen que confrontan” (Shimko, 1995, p. 71, traducción propia). De la misma forma: “[...] comprender cómo piensan los tomadores de decisión, qué piensan y por qué piensan lo que piensan” (p. 72), como parte de la aproximación constructivista al estudio de la política exterior.

Es así como los tomadores de decisión idealizan y construyen las amenazas que para este caso, han sido definidas como una metáfora al referirse a la “guerra contra las drogas”, en particular por las implicaciones que conlleva la referencia de guerra. En este caso, se trata de un “pensamiento metafórico” como:

[...] otro proceso cognitivo basado en comparaciones que involucran percibir un fenómeno como si fuera otro [...] de acuerdo con Susan Sontag, quien toma la definición de Aristóteles, una metáfora en cuanto a “decir una cosa es o parece ser algo que no lo es (Shimko, 1995, p. 73, traducción propia).

¿Por qué el presidente Nixon denominó la problemática de las drogas como guerra? Esta noción de “guerra contra las drogas” además cobró popularidad entre los mandatarios estadounidenses, especialmente para el presidente Reagan, quien dirigió la “guerra” hacia Colombia.

Según lo anterior, es posible comprender la metáfora de “guerra contra las drogas” mediante la siguiente percepción: “Las personas con frecuencia tratan de enmarcar un problema como guerra cuando quieren eliminar o terminar algo que ven como indeseable, dañino o amenazante” (Shimko,

1995, p. 79, traducción propia). Así mismo, “en guerra, los problemas son usualmente percibidos como poseedores de dimensiones militares y soluciones militares” (p. 79) pero no necesariamente implica la militarización de las acciones para solucionar la problemática, pese a la percepción del concepto de guerra, acompañado de un lenguaje coherente con la denominación que para este caso Shimko ha definido como “enemigo”, “ofensiva”, “guerra”, “movilización”, “frentes”, “estrategia”, “ataques”, “lucha”, “derrota”, entre otros. Como manifestó Tokatlian (1998): “[...] el concepto de guerra demanda que los instrumentos predominantes deben ser de naturaleza coercitiva y represiva” (p. 134, traducción propia).

De igual manera, Shimko afirmó que la “guerra contra las drogas” no es una guerra real, pese a sus implicaciones, sino que se trata de una guerra metafórica que como consecuencia, impacta no solo al ámbito doméstico o interno sino que posee repercusiones internacionales (Tokatlian, 1998, p. 80, traducción propia), lo que justifica considerar que los mismos elementos militares aplicados en lo interno, sean susceptibles de serlo en lo externo. Evidentemente esto sucedió para el caso colombiano a través de leyes, interdicción, asistencia y cooperación militar, obligación, prohibición, entre otros factores.

Por otro lado, el principal objetivo de la “guerra contra las drogas” es *eliminar* la oferta y demanda de narcóticos combatiendo a quienes poseen el negocio de producirlos y exportarlos a Estados Unidos, a diferencia de reducir el número de adictos como se ha propuesto por distintos críticos del poder militar *excesivo* de Estados Unidos.

Y ¿por qué excesivo? Adam Isacson (2001) en su artículo “*Militarizing latin american policy*” apuntó que dicha *militarización*, al inicio de los años 90, fue producto de la iniciativa del Pentágono al considerar algunos problemas en Latinoamérica como “operaciones especiales”, entre la más destacada, la “guerra contra las drogas”, llevada a cabo por el Comando Sur (Southern Command) responsable, principalmente, de liderar las actividades militares en América Latina y el Caribe. No obstante, hay que recordar que Isacson (Washington Office on Latin America, Wola) se dedica sobre todo a criticar la asistencia militar de Estados Unidos en la región, en particular en Colombia, desconociendo las virtudes y justificaciones de la necesidad de reacción por parte de Estados Unidos en los casos de mayor gravedad de la seguridad en Colombia, que por lo general tiene como protagonista a las guerrillas.

Para Isacson, el mayor interés de quienes diseñan las operaciones militares de Estados Unidos en la región tiene que ver con el objetivo de mantener contactos frecuentes con las contrapartes militares del hemisferio, esta acción se conoce como *engagement* o interacción. Posterior a haber establecido los contactos, el objetivo se traduce en: “promover la democracia y el respeto a los derechos humanos, modernizar y profesionalizar las fuerzas de seguridad y fortalecer la cooperación en seguridad regional, muchas veces mediante el desarrollo de relaciones claves con oficiales extranjeros” (Isacson, 2001, p. 4, traducción propia). Así, Isacson critica las acciones militares de Estados Unidos, pues acusa que no se trata de alguna estrategia escondida (como puede parecer), sino que se trata de un interés de Washington hacia el Pentágono “porque el dinero está ahí” (p. 4). Isacson olvida que el presupuesto de la iniciativa para el combate de las drogas, contra narcóticos, es aprobado por el Congreso, no por el Pentágono. Es más, tanto el Departamento de Estado como el Departamento de Defensa manejan un presupuesto para la lucha contra las drogas pero no necesariamente porque se pretenda militarizar el asunto, sino principalmente para temas relacionados con promoción de justicia en primera instancia.

Al comienzo, la amenaza del uso de las drogas como problema de seguridad nacional se percibió en Estados Unidos desde 1909 mediante la ley de exclusión del opio y 1914 a través de la promulgación de la ley de Harrison,

La primera ley federal en contra de la droga, que convertía en un delito el uso del opio y la cocaína que no fuera con fines medicinales, lo cual marcó oficialmente la entrada del gobierno al área del control interno de los narcóticos y como objetivo principal ir en contra de la compra del opio y cocaína para la recreación (Mathiesen, 2000, p. 53).

Según lo anterior, si desde comienzos del siglo XX se consideraron las drogas como el opio, la cocaína y principalmente la heroína como amenaza para la seguridad, la salud y la moral estadounidense, ¿por qué hasta los años 70 se convirtió el problema del uso y tráfico de las drogas en asunto de seguridad nacional de primera agenda? La respuesta la aportó el profesor Roberto Russell (2003): “Los intereses de Estados Unidos en Latinoamérica se han concentrado históricamente en los temas que, acorde con la era, se conciben como amenazas a la seguridad nacional de Estados Unidos [...]” (p. 62, traducción propia). Sin importar el período en la historia, la definición de amenazas se ha convertido en el “motor” de la acción exterior

estadounidense, traducida en reacciones dependiendo de las circunstancias y factores externos, como se señala desde el comienzo.

Fue en 1971 cuando el presidente Richard Nixon proclamó que el problema de las drogas constituía amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos. El inconveniente de la droga, como sugirió Shimko, pese a ser socialmente construido y “metaforizado”, “se volvió una prioridad y tuvo la visibilidad que no había tenido en ninguna otra administración dentro de la historia estadounidense” (Matthiesen, 2000, p. 77). No obstante, la interpretación de Shimko no es más que una explicación de la teoría constructivista aplicada a casos reales como las metáforas, sin poseer verdaderas evidencias de si catalogar algo como “guerra” implica necesariamente la militarización de las acciones.

Esta problemática percibida como amenaza, alertó al Gobierno de Estados Unidos en su lucha por preservar la seguridad nacional: “Washington ha definido el fenómeno como un problema de seguridad nacional para los Estados Unidos y ha evolucionado, en su práctica, en una amenaza tanto para la seguridad regional como nacional de Colombia” (Tokatlian, 1998, p. 133, traducción propia). La relación entre Estados Unidos y Colombia inició una nueva etapa cuya atención se centró en el narcotráfico, la guerrilla y la combinación de ambos. La solución fue la militarización de las acciones estadounidenses para combatirlos, pues se deriva del concepto de “guerra contra las drogas”.

“Guerra contra las drogas” en Colombia y la cooperación con Estados Unidos. Inicio. Período 1970-1994.

El problema del uso y tráfico de drogas desde su origen se asoció, según el estudio de Tatiana Matthiesen, con el factor “extranjero”, es decir, no americano, “[...] una de las principales premisas de la política estadounidense contra la droga ha consistido en la creencia de que la amenaza de la droga debe ser combatida afuera de sus fronteras” (Matthiesen, 2000, p. 96). Este elemento resultó de gran importancia para comprender porqué el Gobierno de Estados Unidos ha intervenido unilateralmente y muchas veces de forma autoritaria en países productores o traficantes de drogas ilícitas. Esta problemática ha servido como excusa para diseñar políticas y planes de cooperación y asistencia militar en naciones que conviven con ella y que, por

pertenecer al espectro definido como “no americano” o extranjero, afecta de modo grave la seguridad nacional de Estados Unidos.

Infortunadamente para la historia de Colombia, a mediados de la década de los setenta a la vez que se afianzaba la alianza con Estados Unidos en materia de contención, al mismo tiempo se convertía en la amenaza más peligrosa en cuanto a de tráfico de drogas ilícitas. “Las agresivas campañas de erradicación de la marihuana en México desde los años 1970 abrieron las puertas para que Colombia ascendiera a las grandes ligas del tráfico de drogas” (Stares, citado en Matthiesen, 2000, p. 93). Pese a que otros países precedieron a Colombia en esta problemática, fue aquí donde se otorgó la primera categoría en economía ilegal, acompañada de alta criminalidad y corrupción del Estado. Estados Unidos entonces, se vio forzado a intervenir, sin embargo, de forma persuasiva y en alianza con los distintos gobiernos. Había que combatir esa amenaza externa. Acerca de la fuente del narcotráfico en el país:

[...] Colombia ha mantenido una posición dominante en esta actividad. A mediados de los setenta fue el primer productor mundial de marihuana, en los ochenta y comienzos de los noventa fue el principal exportador de cocaína, y recientemente ha llegado a ser un productor importante de hoja de coca y amapola (Tokatlian, 1998, p. 12).

Como ejemplo, durante el Gobierno de Alfonso López Michelsen, “[...] Estados Unidos suministró *jeeps*, motocicletas, radios, equipo de laboratorio y capacitación especial para la policía judicial, la Policía Nacional y los funcionarios de aduana de Colombia” (Randall, 1992, p. 286). Como se demuestra, la asistencia de Estados Unidos para ese entonces se enfocaba en reformar el sistema judicial como principal estrategia para la lucha contra el narcotráfico.

Así mismo, durante el gobierno del presidente Julio Cesar Turbay Ayala, se solicitó un incremento del presupuesto destinado a asistir militarmente a Colombia en campañas de interdicción. Bruce Bagley (1988b) afirmó que se triplicó dicha asistencia entre 1970 y 1977 (p. 79). Fue en esta presidencia que el Gobierno colombiano tomó conciencia de la gravedad del problema y corroboró el esfuerzo en declarar la guerra a los narcotraficantes (Crandall, 2008, p. 23). Así, la guerra había sido declarada por primera vez y Turbay convocó a los militares a ser parte activa en el esfuerzo.

En 1978 el Gobierno expidió el decreto 2144 que posibilitó a 10.000 soldados de la Segunda Brigada emprender un operativo que se orientaba a la batalla contra la marihuana mediante la llamada “Operación Fulminante” (1978-1980) (Tokatlian, 1995, p. 297). Cabe destacar que luego de dicha operación, el presidente Turbay realizó un llamado a la Policía Nacional (fuerza especializada civil) para tomar control sobre la “guerra contra las drogas”, con el objetivo de restarle protagonismo a las Fuerzas Militares en este campo; pero estas regresaron fortalecidas por el decreto 1402 de 1984, “por el cual la justicia penal militar pasa a conocer delitos relacionados con el negocio de las drogas; es decir, se amplía la cobertura de la justicia castrense –vía consejos verbales de guerra– sobre el dominio civil” (Tokatlian, 1995, p. 321).

Aun con el llamado de cooperación mutua, la acción unilateral estadounidense fue permanente y decisiva, incluso por medio de acciones secretas como las que se denunciaron años atrás en el Gobierno de Eduardo Santos. Otro episodio similar fue el de la “Operación Stopgap”, a través de la cual los militares estadounidenses diseñaron un plan de aviación espía para decomisar cargamentos de marihuana. Lo anterior, demostró desconfianza por parte de Estados Unidos hacia la capacidad y efectividad de las Fuerzas Armadas de Colombia, en este caso, de la Armada Nacional. Esta ineffectividad en cierta forma avaló las acciones secretas o unilaterales de Estados Unidos en Colombia.

Como consecuencia, se generó un escenario de oposición y disgusto entre algunos funcionarios colombianos y la población civil que alimentó la protesta de los grupos guerrilleros en contra de una evidente intervención o intromisión de Estados Unidos en el país. Se presionó a los políticos, al sistema de justicia y sobre todo, a las Fuerzas Armadas para que adoptaran estrategias diseñadas por el gobierno estadounidense, con el fin de combatir el narcotráfico que perjudicaba ya no solo la seguridad nacional de Estados Unidos sino la de Colombia. Así nuestro país acogió el concepto de “guerra contra las drogas” y como toda guerra, implicó el ejercicio de la Fuerza Militar; empero, como la capacidad militar colombiana era débil, requería de capacitación y asistencia de Estados Unidos, pues era una necesidad. Por ello, las Fuerzas Militares de Colombia se ganaron el respaldo de los militares estadounidenses, logrando así fortalecimiento y modernización, imposible sin su ayuda.

De acuerdo con esto, a inicios de la década de los ochenta se dio comienzo a una segunda etapa de la “guerra contra las drogas”, esta vez liderada por el presidente Ronald Reagan, especialmente a raíz de la directiva de seguridad nacional 221 (*national security directive*) “[...] la cual determinó que la producción y tráfico de drogas amenaza la seguridad de Estados Unidos y por esto debía establecer mayor énfasis en el control de la fuente” (Crandall, 2008, p. 27, traducción propia). Como efecto, se autorizó el involucramiento de la CIA en los esfuerzos de interdicción (Crandall, 2008, p. 27).

En 1986 con el “Anti-Drug Abuse Act”, se ejerció por primera vez el proceso anual de “certificación”²³, que medía, evaluaba y brindaba concepto de aceptación o rechazo a los esfuerzos que debían emprender los Estados en la lucha contra las drogas. Además de la certificación, el “Anti-Drug Abuse Act” representó un esfuerzo por consolidar la cooperación entre Estados Unidos y otros Estados en el combate contra el uso y tráfico de narcóticos; promover leyes federales para prevenir y castigar el uso de narcóticos; fomentar la educación y programas de asistencia; impulsar programas de interdicción (Anti - Drug Abuse Act, octubre 27 de 1986), en Colombia se iniciaron actividades de erradicación aérea; entre otras labores.

El mismo año, Estados Unidos emprendió la operación militar de combate contra las drogas: “Operation Blast Furnace”, cuyo enfoque tuvo lugar en Bolivia. “Entre otras acciones, esta iniciativa envió seis helicópteros Black Hawk y 160 tropas estadounidenses para ayudar a la policía boliviana antinarcóticos a destruir laboratorios de cocaína” (Crandall, 2008, p. 27, traducción propia). Esta operación, que se desarrollará en mayor detalle en el capítulo 3, está considerada como una acción que antecedió la formulación e implementación del Plan Colombia.

Para el caso colombiano, “a partir de 1988 se produce una narcotización de la política exterior colombiana” (Ardila, 1991, p. 42). Ardila, utilizando el mismo concepto, argumentó que se produjo igualmente la “narcotización”

²³ “Se trata de una decisión unilateral de los Estados Unidos, y más concretamente del Ejecutivo. Por razones de política interna el país tiene establecidos mecanismos legales, por medio de los cuales algunas instancias del Gobierno y del Congreso desean conocer la opinión que el presidente y su equipo tienen cada año sobre los esfuerzos que un número determinado de países están efectuando en diversas materias. Existen procedimientos en varios temas, siendo los más importantes los de terrorismo, seguridad nuclear y narcotráfico” (Cardona & Pardo, 1995)

de las relaciones internacionales colombianas al punto que, como mencionó Bruce Bagley (1988b): “Colombia es ahora esencialmente sinónimo de tráfico de drogas” (p. 70, traducción propia); por ende, Bagley (1988b) justificó la acción militar de Estados Unidos, considerando que el problema no podía solucionarse con medidas “blandas”. “Los Estados Unidos podrían proveer a los países con los billones requeridos anualmente para establecer un control efectivo sobre las áreas donde se producen las drogas, muchas de las cuales están ‘ocupadas’ por las fuerzas guerrilleras [...]” (Bagley, 1988b, p. 174, traducción propia). El autor reconoció el problema de las drogas como un problema “criminal”, aplicado al caso colombiano de drogas y crimen en la interrelación narcotráfico–guerrillas al inicio, sumando luego a los grupos paramilitares.

Con respecto al nexo entre guerrilla y narcotráfico, es indispensable comprender que no se trata de un concepto nuevo, pues la noción de “narcoguerrilla”, fue acuñada por primera vez por el embajador Lewis Tambs²⁴:

Tambs, un anticomunista de línea dura que formuló el Reporte de Santa Fe, un plan para contener el comunismo en Latinoamérica [...] a Tambs se le reconoce por ser quien acuñó el término narcoterrorismo y teniendo en cuenta su disposición anticomunista, realizó el esfuerzo por vincular el problema de las drogas con el movimiento guerrillero colombiano (Chepesiuk, 1999, p. 225, traducción propia).

En este tiempo se creó relación entre Cuba, los carteles de la droga colombianos, las guerrillas de izquierda de este mismo país y los sandinistas en Nicaragua (Amantangelo, 2001).

Irónicamente esta teoría fue calificada de falacia en 1980, hasta hoy en día, que se comprueba la existente interrelación entre los grupos insurgentes y el negocio de los carteles de la droga, como se analiza en la ilustración 1: zona de influencia de actores insurgentes y distribución de cultivos de coca, publicada en 1998 por la Government Accountability Office (GAO) de Estados Unidos. Lo anterior, justificó aún más la adopción de medidas no blandas como la militarización de la “guerra contra las drogas”, pues no solo era cuestión del cultivo de drogas ilícitas, sino del evidente vínculo de grupos insurgentes con el narcotráfico y por tanto, las consecuencias derivadas de dicha relación: actos criminales tales como el secuestro extorsivo y

²⁴ Embajador de Estados Unidos en Colombia de 1983 a 1985.

el aumento de la violencia en el país, además del deterioro de la economía y calidad de vida de los colombianos, probados a través de una incontrolable violencia que fomentaban los carteles frente una débil justicia colombiana que no podía frenar los alcances de estos grupos.

Debido a esto y retomando el estudio que elaboró el profesor Isacson acerca de la prioridad asumida por el Pentágono frente a la lucha contra las drogas, el Acta de Autorización de Defensa Nacional (National Defense Authorization Act) de 1989 “designó al Pentágono como ‘agencia única’ para la detección y monitoreo de tráfico de drogas ilícitas a los Estados Unidos” (Amantangelo, 2001, párr. 2, traducción propia) y demostró la importancia del componente militar en la “guerra contra las drogas”, aún más si los grupos insurgentes estaban implicados.

Después, en 1989, durante el Gobierno de George Bush, se creó una nueva estrategia contra las drogas: la Iniciativa Regional Andina que “priorizó el arsenal militar y entrenamiento para las operaciones antinarcoóticos” (Amantangelo, 2011, párr., traducción propia). Se dispuso de 2,2 billones de dólares para un período de cinco años, para combatir la producción de cocaína. Además, esta iniciativa profundizó el componente militar para combatir la producción y tráfico ilícito de drogas.

Pese a que personal militar de Estados Unidos había estado involucrado en entrenamiento, equipamiento y transporte de personal antinarcoóticos desde comienzos de 1980, la estrategia andina abrió la puerta a la dramática expansión de este rol y a una profusión de asistencia estadounidense a la Policía y Fuerzas Militares en la región (Amantangelo, 2001, párr. 9, traducción propia).

No obstante, para 1992 se corrió el rumor de que la Iniciativa Regional Andina había sido un fracaso (Crandall, 2008, p. 31), pues no se cumplieron las metas de reducir la cantidad de cocaína y heroína traficadas a Estados Unidos.

Por otro lado, el presidente Virgilio Barco, leal aliado de Estados Unidos, luego del asesinato del dirigente del Nuevo Liberalismo Luis Carlos Galán, declaró públicamente la guerra contra los narcotraficantes, profundizando así el componente militar de la “guerra contra las drogas”, dada la ineficacia e incapacidad de medidas de refuerzo y aplicación de ley para detener la violencia perpetuada por los carteles del narcotráfico, cuyas acciones criminales se expandían rápidamente por todo el territorio colombiano.

De esta forma y como resultado, en los años 90 se consolidó la militarización del problema como respuesta a la amenaza que el narcotráfico representó a la seguridad nacional de Estados Unidos. Los distintos gobiernos colombianos fueron receptivos a la ayuda militar, teniendo en cuenta la incapacidad de las Fuerzas Militares y de Policía y la magnitud del problema del narcotráfico. A partir de la fecha, la asistencia militar se afianzó de modo profundo mediante la lógica de acción jacksoniana que promulgó Walter Mead (2002) como única estrategia en cumplimiento de la “guerra contra las drogas”, es decir, con la promoción del sentimiento belicista y ejecutor de poder que caracteriza desde siempre la política exterior de Estados Unidos. Ahora, su “guerra contra las drogas” tenía un nuevo combatiente, Colombia, que se había “enlistado” en esta causa ante todo bélica.

“Guerra contra las drogas” en Colombia. Período 1994-1998. Colombia, ¿Estado fallido?

En la historia de la “guerra contra las drogas” librada por Estados Unidos y, como se desarrollará más adelante, por imitación²⁵ de parte de Colombia, el período 1993-1998 representó una fase clave de distanciamiento entre ambos gobiernos, de crisis y de transición a la administración que vino a suceder en 1998, en la cual surgió el Plan Colombia.

Inicios del Gobierno Clinton y su relación con el Gobierno Samper.

Colombia, para Estados Unidos ofrecía una experiencia de la que los otros podrán aprender: el enemigo interno eran las drogas ilícitas. Ellas en combinación con terroristas y funcionarios corruptos, podrían considerarse tan peligrosas como en su momento fueron considerados el comunismo o el fascismo (Tokatlian, 1998, p. 27).

En esta etapa se produjo el colapso de la relación bilateral a causa de las sospechas y evidencias de que el Gobierno de Colombia, con quien se suponía iban a librar la “guerra contra las drogas” de manera coordinada

²⁵ El concepto de imitación forma parte de la literatura de la teoría del realismo, específicamente de la teoría del balance de poder, la cual explica que la emulación o imitación, innovación y continuación, son tres estrategias que escoge un Estado para balancearse a favor de un Estado considerado poderoso dentro del sistema internacional anárquico. En el siguiente capítulo, este concepto será desarrollado con mayor análisis.

y conjunta, estaba personificado, dirigido y permeado por el principal enemigo: el narcotráfico. ¿Cómo podía cooperar y asistir Estados Unidos a un “narcoestado” en la lucha contra las drogas? En definitiva, era como intentar avanzar por un camino cerrado. Una nueva estrategia por parte de Estados Unidos debía ser empleada, pues finalmente, la “guerra contra las drogas” debía seguir.

Al llegar a la presidencia, Bill Clinton realizó un diagnóstico de los esfuerzos emprendidos en materia antidroga y concluyó que a esa fecha, estos habían sido inefectivos (Crandall, 2008, p. 31). Al presidente Clinton le tocó gobernar con los republicanos, pues en 1994 estos ganaron las elecciones y “se tomaron el Congreso”, y con ello, la iniciativa de “guerra contra las drogas”, por supuesto enfatizando en el componente militar, típica escogencia de los “halcones”²⁶, aquellos que Crandall (2008) denominó *drug hawks* (p. 32) o “halcones de la droga”, quienes percibieron que las políticas antidrogas del presidente Clinton eran demasiado “blandas”. Así, la “guerra contra las drogas” debía proseguir su curso con un componente militar como ya se había demostrado años atrás.

Lo interesante de este período es comprender la percepción de los republicanos sobre la necesidad de apoyar con firmeza a la policía colombiana para enfrentar el narcotráfico, que para entonces, era una problemática de índole policial y no militar, pues el objetivo inicial no era asistir a Colombia en una lucha contrainsurgente. El propósito inicial se dirigió a fortalecer los instrumentos de acción de la policía para combatir esta creciente amenaza.

Por otro lado, ¿qué acciones podían emprender los estadounidenses interesados en “desnarcotizar” Colombia? Entiéndase por “desnarcotizar” la acción de combatir el narcotráfico en dos dimensiones: producción y tráfico, e injerencia en la política nacional del país, comenzando por su presidente. Así mismo, ¿cómo explicar que efectivamente, entre 1995 y 1996 “el Gobierno de Ernesto Samper Pizano persiguió y de hecho desmanteló el cartel de Cali?” (Bagley, 2000, p. 11).

²⁶ Término que se emplea para referirse a quienes abogan por la guerra. El Partido Republicano ha sido merecedor de este calificativo si se analiza que han sido los gobiernos republicanos los que han liderado la noción de intervención militar, expansión y agresión. Los republicanos también se consideran conservadores y tienen como fundamento la idea “republicana”, por primera vez expuesta por Thomas Jefferson.

Por otra parte, se produjo una cadena de factores secuenciales que profundizó la problemática: los cultivos de coca conducen al narcotráfico; el narcotráfico lleva a la criminalidad (secuestro, extorsión y aumento de la violencia); el narcotráfico también acarrea corrupción, lo que provoca pobreza y desigualdad. Se requería entonces de una estrategia que solucionara tales hechos y ayudara a saber cómo negociar con un “narcoestado”.

Backchannel o “enchufe no formal” o “vínculo no formal” es donde se facilita pasar información no a través de canales diplomáticos formales (Feeley, comunicación personal, septiembre 27 de 2010). Así lo describió el ministro de Asuntos Políticos de la Embajada de Estados Unidos en México, John Feeley, quien para el período de la formulación del Plan Colombia se desempeñó como el coordinador de asesores del entonces subsecretario adjunto Peter Romero. Esta fue la estrategia que se empleó en el gobierno de Samper y en el de Clinton. Es más, la relación bilateral de ambos países fue direccionada por esta estrategia de “negociar por debajo de la mesa”, por “canales externos a los establecidos” debido a que se llevó a cabo una no convencional relación entre los republicanos y la Policía Nacional de Colombia y en nombre propio, mediante el general Rosso José Serrano.

Al respecto, el periodista Sergio Gómez, corresponsal de *El Tiempo* en Washington desde 1998 y quien tuvo oportunidad de conocer el proceso de formulación, negociación e implementación del Plan Colombia, declaró: “Los intereses de Serrano eran conseguir fondos para la Policía. Luego que inició el Plan Colombia, se le tuvo que hacer entender que los recursos no eran solo para este fin” (Gómez, comunicación personal, septiembre 14 de 2011).

Confirmando la relación entre los republicanos y la Policía Nacional, John Mackey, asesor de la Comisión de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes de Estados Unidos durante el período de formulación del Plan Colombia, de la oficina de investigación del Comité de Programa de Asistencia Extranjera, y además republicano, ratificó que el general Serrano era considerado como el “más fiel aliado de Estados Unidos, merecedor de toda confianza” (comunicación personal, julio 26 de 2011), recordado incluso como el “mejor embajador que ha tenido Colombia en Estados Unidos, fiel comunicador de los asuntos internos de Colombia en Estados Unidos” (comunicación personal, julio 26 de 2011), pues Mackey indicó que el general compartía todo tipo de información con los republicanos y además,

“él sabía qué se necesitaba para ganar”. “Fue el general quien solicitó en primera instancia los helicópteros Black Hawks para la lucha antinarcóticos. Así mismo, se inició programa de capacitación y entrenamiento a la Policía Antinarcóticos” (comunicación personal, julio 26 de 2011).

Para este período, la principal amenaza tuvo que ver con el aumento en Estados Unidos del uso de drogas ilícitas como cocaína y heroína provenientes de Colombia, constituyendo un grave peligro para la seguridad nacional en este país. “Más vidas americanas se estaban perdiendo anualmente debido a los narcóticos colombianos que las vidas que perdimos el 11 de septiembre de 2001” (Mackey, comunicación personal, julio 26 de 2011). Por esta razón, según Mackey, era preciso “gastar lo necesario para ganar”, lo que justificó desde la óptica republicana la asistencia dirigida a la policía colombiana. La estrategia de los republicanos se inclinó por fomentar la relación con la Policía Nacional, considerada como aliada de confianza (Crandall, 2008, p. 32), para no lidiar directamente con el “narcoestado”.

Un factor adicional que empeoró la relación entre Colombia y Estados Unidos tuvo lugar con la propuesta del presidente Samper de legalizar las drogas. Crandall (2008) sostuvo que a Samper lo llamaban “Mr. Legalization” (p. 84) al interior del Gobierno de Estados Unidos, además de ser señalado de tener nexos con los líderes del cartel de Cali mucho antes de asumir la presidencia. Con esta propuesta Samper fue considerado como persona débil en el tema de la lucha contra las drogas.

Durante mi gobierno la política contra los narcóticos fue dura, obviamente ellos satanizaron todo con el tema de la financiación de la campaña, pues yo venía de una posición débil frente a ellos porque había propuesto la legalización de la marihuana, estaba señalado como ser una persona débil en la lucha. El proyecto de mi gobierno fue más de carácter social, de izquierda, lo que suscitó mucha desconfianza (Samper, comunicación personal, junio 11 de 2011).

Al inicio del gobierno Samper se mantuvieron vínculos cordiales con Estados Unidos, pese a la desconfianza manifiesta y a que estuvieron condicionados a que demostrara firmeza en la lucha contra las drogas, pues era el objetivo número uno de la administración Clinton (Crandall, 2008, p. 87).

Debido a los fuertes nexos entre el Gobierno de Estados Unidos, específicamente los republicanos, y la Policía Nacional de Colombia a cargo del general Serrano, el país del norte contaba con los “chicos buenos” (*good guys*),

frente a los “chicos malos” (*bad guys*) en la lucha contra el narcotráfico (Crandall, 2008). De acuerdo con el lenguaje militar definido por Shimko (1995), se presenta la necesidad de contar con amigos, pero también con enemigos; no obstante, no es posible generalizar esta conceptualización que elaboró Shimko (1995), puesto que los Estados no categorizan a los demás Estados a través de sus políticas exteriores de “amigos” o “enemigos”, lo que en la práctica conllevaría tomar medidas coercitivas en las políticas exteriores de los Estados y no siempre sucede de esta manera. En opinión del expresidente Samper:

Estados Unidos siempre ha necesitado tener un enemigo externo para justificar su política exterior, su gasto militar [...] Ellos más que presión ejercieron fue un factor de desestabilización, pero nosotros desarrollamos una política integral que se centró en la sustitución social de cultivos, interdicción aérea, marítima, destrucción de cultivos, persecución de precursores químicos, lavado de activos, extinción de dominio, restablecimos la extradición [...] Al final, los Estados Unidos lo que tienen son amigos o enemigos así que si uno no aparece como amigo de ellos, así haga lo que haga, no lo reconocen [los esfuerzos emprendidos] (Comunicación personal, junio 11 de 2011).

Así, la nueva “amistad” entre el Gobierno Clinton –en cabeza de los “halcones”– y la Policía Nacional de Colombia, estaba dando resultados pues, pese a la tormenta política en Colombia producto del escándalo de corrupción, la lucha contra las drogas sí se “endureció” durante el gobierno Samper, mejorando las acciones de su antecesor, el presidente César Gaviria. Así que irónicamente, Samper fue un mandatario menos tolerante con el narcotráfico, pero a su vez, se vio involucrado en el mismo.

En diciembre de 1994, el presidente Samper desplegó la Operación Esplendor, la cual consistió en fumigar cultivos ilícitos en los departamentos del sur Guaviare y Putumayo [...] desplegó 6000 activos de la Tropa Élite a Cali para buscar a los líderes de los carteles. También prometió penalizar como crimen el lavado de activos (Crandall, 2008, p. 89, traducción propia).

Aun con los resultados obtenidos, como afirmó el ex Presidente Samper, él no fue considerado “amigo” de Estados Unidos, así que fue la Policía Nacional quien condujo la diplomacia en el país, por lo menos hacia Estados Unidos. El desenlace final había sido: “La guerra contra las drogas de Estados Unidos se fue convirtiendo en la guerra contra Ernesto Samper” (Crandall, 2008, p. 89, traducción propia) cobrando una nueva dimensión

luego de las confesiones del extesorero de la campaña, Santiago Medina y el exministro de Defensa, Fernando Botero, quienes lo implicaron directamente. Como efecto, la principal arma que utilizó Estados Unidos en esta “guerra” fue la descertificación.

Las decisiones de descertificación estaban casi siempre reservadas para “Estados fallidos” como Afganistán y Nigeria y no para países “rectos” como México o Colombia [...] (debido a las presiones del Departamento de Estado), con Samper en el Gobierno, la decisión fácil era Colombia (Crandall, 2008, p. 99, traducción propia).

Las principales consecuencias del proceso *descertificador* fueron dos: primera, una reducción de la asistencia económica al país “[...] estas reducciones contribuyeron al deterioro de la capacidad del ejército colombiano de combatir a las Farc de manera efectiva” (Bagley, 2000, p. 14); y segunda, se debilitó la imagen de Colombia debido a la reputación que tuvo el país a causa del Gobierno corrupto liderado por Samper, catalogado como un “narcoestado” y de ser el primer productor de drogas ilícitas en el mundo, imagen que persiste hoy en día.

La debilidad del Estado corrupto en cabeza de Samper (excepto la Policía Nacional de Colombia, según percepción de Estados Unidos) y la constante presión de los republicanos en el Congreso por profundizar la militarización del problema, combinada con los esfuerzos de Clinton por demostrar resultados de la lucha contra el narcotráfico en rescate de su seguridad nacional, sirvieron como abre bocas para aprovechar al máximo la salida del Presidente Samper, quien mantuvo una “tortuosa relación con Estados Unidos” (Samper, comunicación personal, junio 11 de 2011).

Controvertido y odiado, fue remplazado por un verdadero “amigo” de Estados Unidos: el presidente Andrés Pastrana, quien –como afirmó Samper retomando una conversación entre él y Arlene Tickner acerca del concepto de “intervencionismo por invitación”– era visto como “el niño bueno”, quien *invitó* al “intervencionismo”.

Fue entonces durante el Gobierno de Clinton que se formuló el Plan Colombia en contexto de una nueva relación, un Gobierno “aliado” que, se pensaba, iba a facilitar la continuación y profundización de la “guerra contra las drogas” impulsada desde 1980 en Colombia pero que no había tenido suficientes resultados. Una nueva estrategia debía implementarse, la

cual tendría que satisfacer uno de dos factores esenciales: o debía ponerse en marcha un cambio en la táctica contra las drogas en Colombia, o por el contrario, una continuidad con enfoque en la innovación de estrategias para llevar a cabo los objetivos trazados por la administración Clinton, traducidos en su política exterior.

Ahora bien, desde una perspectiva diferente a la colombiana y estadounidense del Plan Colombia, el profesor argentino Norberto Emmerich (2002) dijo, en estudio acerca del Plan Colombia realizado en 2002, que Colombia se presenta como una “llave para la penetración norteamericana en el subcontinente”(p. 7), opinión que reafirma la importancia de Colombia para Estados Unidos desde los aspectos geoestratégicos y de seguridad; de acuerdo con las anteriores declaraciones de la amenaza por la existencia de un Estado fallido en la región:

El Plan Colombia tiene entonces un marcado acento continental. No es solo un intento de reconversión del modelo de acumulación colombiano. Es un intento por recomponer el liderazgo norteamericano en Sudamérica, resquebrajado por la demora (o fracaso) del proyecto del Alca y en general por la miope visión política de la pasada administración Clinton sobre la política latinoamericana, un déficit al que se suman las constantes críticas que su sucesor recibe sobre el conjunto de la política exterior norteamericana [...] Por eso el Plan Colombia en la versión de la administración Bush es un subproducto de la presión por un rápido pronunciamiento del Congreso norteamericano sobre el Alca. Colombia es la llave para la penetración norteamericana en todo el subcontinente y Brasil es el principal negociador sentado enfrente, siempre difícil (Emmerich, 2002, pp. 2-6).

En consonancia con la hipótesis de la existencia de un Estado fallido en la región, para el Profesor Emmerich el narcotráfico proveniente de Colombia podría provocar un “narcoestado” en la región, para el presente estudio considerado un Estado fallido:

En septiembre de 1999 la administración Clinton y el presidente colombiano Andrés Pastrana acordaron ejecutar conjuntamente un “Plan para la paz, la prosperidad y el reforzamiento del Estado”, conocido como Plan Colombia. Este plan fue resultado de la enorme frustración de parte de la administración Clinton frente a su permanente incapacidad para frenar el gigantesco flujo de cocaína y heroína proveniente de Colombia. Pero también pareció responder a otros objetivos [...] La principal amenaza, para el Pentágono, es la posibilidad que surgiese un “narco-Estado colombiano” (Emmerich, 2002, p. 31).

Ahora bien, la mayoría de estudios acerca del Plan Colombia refleja una misma preocupación que se asocia con los objetivos de Estados Unidos en Colombia y en la región, ratificando siempre que la política exterior de Estados Unidos está guiada por unos intereses. No obstante, en algunos estudios se pasa por alto que el cumplimiento de los intereses de Estados Unidos implica en sí, estrategias para el mejoramiento de la seguridad a nivel regional. Se temía que el Estado colombiano en 1998 estimulara una desestabilización regional.

Conclusión

Las palabras que mejor explican los acontecimientos históricos aquí descritos, fueron acuñadas por Martha Ardila (1991), experta en política exterior colombiana: “[...] un Estado puede tener una política exterior activa y al mismo tiempo ser dependiente y aliado de una potencia” (p. 25). La política exterior colombiana se ha diseñado en seguimiento de las directrices estadounidenses confirmando la validez del *respice polum*. De igual modo, sin importar qué tan lejanas sean las percepciones de la élite colombiana hacia Estados Unidos como sucedió durante el Gobierno Samper, la poderosa política estadounidense tenderá a influir las políticas nacionales (*overlay*) con ayuda de otros funcionarios del Gobierno. Esto, enmarcado en aquel proceso de *securitización* que permite considerar una política exterior, una política de seguridad.

De lo que se analizó en este capítulo se concluye en respuesta a los interrogantes planteados al inicio:

¿Qué factores antecedieron la formulación del Plan Colombia?

1. Tomando como referente que el Estado se define como un actor social, “la acción del Estado es la acción emprendida por aquellos que actúan en nombre del Estado” (Snyder et al., 2002, p. 59, traducción propia), la explicación de comportamiento exterior de Estados Unidos se observa a través de las escuelas de pensamiento tradicionales, que puntualizan su acción exterior en cuatro conductas características: expansión y seguridad, intervención militar, intereses económicos y promoción de la democracia. Así, en la formulación de políticas de seguridad como el Plan Colombia, se demuestra cómo es posible anticipar el comportamiento de la política exterior de Estados Unidos, explicado mediante su cultura, creencias e ideologías y motivado por su interés nacional.

2. Tradicionalmente, Colombia ha *emulado* (imitado) a Estados Unidos. Por ello no es posible entender la formulación del Plan Colombia sin considerar dos factores fundamentales: primero, para comprender decisiones de la política exterior de Colombia, es necesario explicar que históricamente Colombia ha seguido la doctrina de *respice polum* y que sin duda, la política exterior de Estados Unidos ha impactado e influenciado las decisiones en el país. Segundo, Colombia es un país dependiente de la ayuda de Estados Unidos.

Colombia, de modo constante (salvo algunos dolorosos incidentes como la pérdida de Panamá), ha sido leal y decidido aliado, receptor de ayuda militar y económica y además, se sujeta a Estados Unidos en la formulación de su política exterior, pues históricamente no ha sido posible concebir una política exterior colombiana desligada de la influencia estadounidense, lo que tampoco implica que Colombia no haya ejercido una política exterior activa y autónoma como sugirió Ardila (1991).

Desde el principio, el Gobierno del presidente George Washington proclamó la importancia de perseguir los intereses nacionales, sin embargo, como producto de su política aislacionista inicial, Estados Unidos debía mantenerse alejado de crear alianzas salvo si era para proteger sus intereses. Así, retomando la premisa de Bacevich (2002) acerca de la actuación estadounidense en defensa propia, la intervención en Colombia se justificó por el surgimiento de amenazas en el país pero de efecto directo sobre la seguridad nacional e intereses de Estados Unidos, como ocurrió con la amenaza europea a comienzos del siglo XX, la fascista a mediados del mismo, la amenaza comunista, la del narcotráfico y la del narcoterrorismo.

La intervención de Estados Unidos en Colombia se justificó con la Doctrina Monroe de “América para los americanos” y con la afirmación de Roosevelt sobre la importancia de “ayudar a apagar el fuego en la casa del vecino para evitar que la suya propia se queme y caiga” (diciembre 17 de 1940), raciocinio que produjo la militarización de Latinoamérica y en mayor medida, de Colombia, que ha representado las más temibles amenazas (como se mencionó en este capítulo, la “amenaza de turno”) a la seguridad nacional de Estados Unidos, de la región y a la suya propia en un territorio con superficie aproximada de 1.400.000 kilómetros cuadrados.

Es posible que durante la Guerra Fría Estados Unidos haya ejercido una “fachada de continuidad diplomática” como sugirió Wallerstein, sin embar-

go, por más drástico que parezca, esta acción era justificable, pues no podía abandonar el proyecto expansionista que ya había emprendido, menos aún cuando se dio el declive europeo luego de la Segunda Guerra Mundial, permitiendo que se erigiese como única potencia del mundo.

Colombia ha necesitado de la asistencia económica de Estados Unidos. Para este caso, las fuerzas militares en Colombia históricamente han dependido de la ayuda estadounidense en su estrategia de emulación, teniendo en cuenta las asimetrías existentes entre ambos Estados en cuanto a la capacidad militar, más aún, en contexto de la “guerra contra las drogas” y “narcoterrorismo” que implicaba el ejercicio de la fuerza militar en Colombia como principal protagonista.

3. El concepto de “guerra contra las drogas” se entiende a través de la definición de Shimko, quien defendió, desde una óptica constructivista, el modo como se metaforizan conceptos y las consecuencias que el uso de este lenguaje produce en el ejercicio de acciones nacionales. Necesariamente, la profundización de la “guerra contra las drogas” supuso la continuidad en el uso de la metáfora “guerra contra las drogas” y de manera obligatoria, proseguir con el componente militar, que es la razón de ser de la estrategia.

Frente a la amenaza del narcotráfico y terrorismo, la forma en que se han emprendido esfuerzos para erradicar estas amenazas ha sido mediante el uso de la fuerza. Esta opción militar para combatir el narcotráfico, la “guerra contra las drogas”, se dio por medio de la *militarización* de la problemática, siguiendo así la lógica de la naturaleza de la guerra y las implicaciones que se derivan.

Además del concepto como metáfora, se trata de la interpretación de percepciones de los líderes, quienes *securitizaron* la amenaza del narcotráfico y, en consecuencia se legitimó el despliegue militar en un contexto de pos Guerra Fría, en donde el uso de la fuerza militar estaba restringido.

Acerca del poder militar, Estados Unidos lo ejerce de manera unilateral en un mundo donde se le permite y donde posee la capacidad para hacerlo debido a la naturaleza difusa de sus fuerzas de policía, lo que ha posibilitado que las fuerzas militares desempeñen un papel importante en cuanto a la capacitación de fuerzas de policía en otros países²⁷. Como resultado, Colombia

²⁷ Las fuerzas militares estadounidenses capacitaron a comienzos del Plan Colombia a la Policía Nacional de Colombia. Gracias a esta labor, las fuerzas militares y la

ha consentido esta política de “garrote” aceptando a su vez la existencia de esta jerarquía en la relación bilateral. Así, ha asumido su rol de nación “débil” frente a la nación “fuerte”, Estados Unidos.

Históricamente Colombia demuestra facilidad en legitimar y acoger las políticas y acciones de Estados Unidos, convirtiéndose en el principal receptor de asistencia militar en Latinoamérica. Por lo tanto, en este capítulo se demostró la evolución del vínculo en materia de seguridad entre ambas naciones, evidenciando cómo surgió la estrecha alianza militar y de policía vigente hoy en día entre los dos países. La gran mayoría de acciones heroicas de las fuerzas militares y de policía de Colombia, se debe a la asistencia estadounidense, así no se reconozca del todo este hecho.

4. Colombia, ¿Estado fallido? El Gobierno del presidente Samper había dejado un desolador escenario en el país. Aún peor, los dos primeros años de la administración Pastrana fueron aún más nocivos por su fallido intento de negociación con las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc). El resultado: Colombia era un Estado débil, al borde de ser considerado un Estado fallido.

En los Estados fallidos, las poblaciones se ven desamparadas, sin hogar, “forzadas a desplazarse”. Así, el Estado fallido no posee la capacidad de proveer redes de seguridad ni garantizar la supervivencia de estas personas. A su vez, estos Estados son “peligrosos”, en ellos “florece la corrupción”, “las tropas del Gobierno libran revueltas armadas dirigidas por uno o más rivales” (Rotberg, 2004, pp. 5-9, traducción propia). En cuanto a este último aspecto, resulta claro que para el caso de Colombia aquellos “grupos rivales” han estado presentes desde la década de los sesenta, pero es solo hasta la zona de despeje cuando realmente logran fortalecerse y alimentar la idea de Colombia como Estado fallido.

Entre los actores más relevantes en la formulación del Plan Colombia –además principal protagonista del *lobby* en favor del mismo– fue el general (R) Barry McCaffrey quien, al preguntarle el porqué de la formulación del Plan Colombia y su énfasis en el componente militar respondió:

policía colombiana facultan y asisten a fuerzas de policía en diferentes países de Centroamérica y México.

Yo vi que la situación en Colombia estaba empeorando y fui a donde el presidente Clinton (1999) y le dije: en cinco años, Colombia será un Estado fallido con una insurgencia socialista en el poder y esto sucederá durante la próxima presidencia y lo van a culpar, y usted merecerá ser culpable. Ahí mismo me dio su apoyo [entonces nació el Plan Colombia] (McCaffrey, comunicación personal, marzo 29 de 2011).

Por último, ¿cómo se formuló el Plan Colombia? ¿Cómo se puede interpretar el proceso de toma de decisiones que dio origen a una política exterior de seguridad? En el próximo capítulo se abordarán las herramientas teóricas que permitirán analizar el diseño, negociación e implementación de una política exterior, enfocada principalmente a políticas de seguridad como el estudio de caso, Plan Colombia.

II. Segunda Parte

MARCO TEÓRICO: FACTORES ESTRUCTURAL Y HUMANO PARA EL ANÁLISIS DE UNA POLÍTICA EXTERIOR

REALISMO NEOCLÁSICO PARA EL ANÁLISIS DE UNA POLÍTICA EXTERIOR

Los realistas defienden que la intervención militar será empleada en casos evidentes de asimetrías de poder para promover las metas nacionales del Estado más poderoso. Los Estados poderosos intervienen para posicionarse o proteger gobiernos amigos
Van Tassell (1995, p. 232, traducción propia).

De acuerdo con el interrogante planteado en la introducción: ¿por qué en Colombia se analizan las políticas públicas, pero no las políticas exteriores? Una primera hipótesis apunta a señalar que la disciplina de las relaciones internacionales, en específico el estudio y uso de teorías en la academia colombiana, está en sus inicios y por lo tanto, la aplicación teórica es aún desconocida para muchos estudiosos de la política exterior.

Para analizar una política exterior es necesario acudir a herramientas teóricas que permitan interpretar y explicar el comportamiento de los Estados en el ámbito interno y externo. En ausencia de la teoría, el análisis de una política no estaría completo mas sí opiniones y discusiones que responden a la coyuntura pero que no realizan esfuerzos por analizar y predecir futuros comportamientos. Por esto, para reflexionar sobre la política exterior de Estados Unidos hacia Colombia de 1998 a 2002, es imperioso acudir a la teoría que permita abordar análisis de estructura (factores materiales) y análisis de unidad (factor humano).

Las teorías de las relaciones internacionales hoy, específicamente en cuanto a conceptualizaciones, requieren de lo que Randall Schweller (2003) llama “progreso en teorías de relaciones internacionales”(p.312) medido a través de “[...] qué tan lejos puede moverse la disciplina de aquellas pequeñas islas a cuerpos más extensos de tierra, quizá hasta continentes de teoría” (p. 312, traducción propia), para esclarecer el esfuerzo de construir una herramienta explicativa más unificada en relaciones internacionales evitando la fragmentación teórica existente. Este objetivo no implica una “fusión” de teorías, por el contrario, invita a construir teoría agregando elementos de utilidad y substrayendo aquellas variables cuyo aporte será mínimo o irrelevante para el propósito de una investigación científica.

Siguiendo lo anterior, tiene sentido el hecho de que en la disciplina de las relaciones internacionales, no todos los instrumentos de análisis son apropiados, lo que significa que el investigador no se tiene por qué ver obligado a ceñir su investigación a una sola orientación teórica si esta no llena satisfactoriamente sus expectativas de análisis.

Así, para analizar una política exterior, el estudiante se encuentra con herramientas teóricas que le permiten observar acontecimientos y resultados del comportamiento del Estado en el sistema internacional. No obstante, para el caso de la teoría del realismo político, el análisis se concentra en variables sistémicas mas no en variables de unidad, lo que ayuda a explicar porqué se comportó el Estado “A” ante uno o más Estados “B” en el escenario dado (anárquico, según el realismo) pero todavía no se conoce el cómo, es decir, el proceso.

Por consiguiente, partiendo tanto de los aportes y las fallas del realismo político y realismo estructural o neorrealismo, se origina el realismo neoclásico, considerado una teoría de política exterior.

Realismo neoclásico. Este enfoque teórico, que es novedosa literatura de la teoría de la disciplina de las relaciones internacionales, resultó de la combinación, como su nombre sugiere, del realismo clásico y el neorrealismo. Está considerado como una “escuela emergente de teorías de política exterior” (Lobell, Ripsman & Taliaferro, 2009, p. 4, traducción propia) contradiciendo la visión de Kenneth Waltz (1996) acerca de la imposibilidad de concebir teorías de política exterior entre las visiones realistas.

Retomando el estudio de Gideon Rose (1998) sobre el realismo neoclásico y teorías realistas de política exterior: “[...] Para el realismo neoclásico, parafraseando a Clausewitz, explicar la política exterior es usualmente muy sencillo, pero hasta la explicación más sencilla es difícil” (p. 166, traducción propia), por esto, existe la necesidad de combinar elementos de distintas enfoques para crear uno que permita una más aproximada explicación frente a los requerimientos interpretativos de las relaciones internacionales, en especial, para el estudio de la política exterior.

A los realistas neoclásicos no los impulsa el sueño de crear una única teoría universal de política internacional. Para ellos, la pregunta es: ¿cuál de las escuelas realistas (si alguna) es la más útil para analizar aspectos de política exterior en un espacio y tiempo determinado? (Wohlforth, 2008, p. 35, traducción propia).

Así, desafiando a Waltz en su negación sobre la posibilidad de combinar teorías de relaciones internacionales y política exterior (Holsti, 2006, p. 327) y teniendo en cuenta que el análisis de una política exterior implica abordar componentes internos y externos que restringe el realismo estructural, la orientación del realismo neoclásico hace posible un enfoque multiteórico. El realismo neoclásico responde más al análisis de las influencias del entorno anárquico internacional *sobre la acción* del Estado, esto es, su política exterior.

¿Por qué el realismo neoclásico para el presente estudio? El realismo neoclásico, a diferencia del realismo clásico y el neorrealismo, concibe la existencia e importancia del individuo que toma las decisiones en política exterior. El realismo neoclásico parte del estudio del Estado como centro (al igual que el realismo y neorrealismo), solo que resalta la existencia del hombre tomador de decisiones como aquel que actúa en nombre del Estado y las instituciones. Así mismo, el realismo neoclásico pretende explicar

[...] porqué, cómo y bajo qué condiciones las características internas de los Estados –la capacidad extractiva y de movilización de instituciones político-militares, la influencia de actores doméstico-sociales y grupos de interés, el nivel de autonomía de la sociedad, y el nivel de la cohesión societal o de la élite– intervienen en los cálculos del líder (*leader’s assessment*) sobre amenazas internacionales u oportunidades y las actuales políticas diplomáticas, militares y económicas que los mismos líderes intentan perseguir (Lobell et al., 2009, p. 1, traducción propia).

Es decir, el realismo neoclásico permite al estudioso de la política exterior anticipar, analizar y predecir los cálculos que los líderes pueden llegar a tomar dado un acontecimiento determinado. Por el contrario, el realismo y

neorrealismo podrían únicamente predecir patrones de resultados sistémicos y en el escenario externo del Estado.

Previamente se señaló, tomando el estudio de Gideon Rose (1998), que el neorrealismo tan solo conseguía explicar los motivos de los Estados individuales en contexto de su interacción con otros. Como complemento, la perspectiva del realismo neoclásico hace posible un análisis más completo debido a que incorpora en su eje de estudio variables tanto internas como externas de la política exterior. “Sus adherentes argumentan que el ámbito de aplicación y ambición de la política exterior de un país está conducida primero y más importante por su lugar en el sistema internacional y específicamente por sus capacidades materiales relativas” (Rose, 1998, p. 146, traducción propia). Por ende, tomando elementos básicos del realismo, la teoría del realismo neoclásico se convierte en el enfoque más práctico para el análisis de una política exterior.

El punto de vista del realismo neoclásico analiza el impacto de las capacidades de poder de la política exterior de un Estado fuerte, pero tiene cabida también para un estudio del proceso de toma de decisiones de un Estado con menores capacidades de poder.

Realismo neoclásico y análisis de política exterior

Para entender el realismo neoclásico como herramienta de interpretación es necesario establecer los principales supuestos de esta subescuela o escuela de teorías de política exterior, los cuales provienen principalmente de los enfoques de realismo clásico y realismo estructural o neorrealismo, aunque el realismo neoclásico aporta herramientas analíticas más idóneas para el estudio y análisis de la política exterior en su intento mismo por *teorizar* la política exterior. Esta afirmación, se constituye en el objetivo de la presente investigación.

De esta forma, en esta sección se hará un acercamiento a los elementos realistas que permiten analizar la política exterior de cualquier Estado, teniendo en cuenta su valor explicativo, interpretativo y de predicción. El análisis está diseñado de la siguiente manera: se tratarán los principales supuestos del realismo neoclásico, dado que constituye el modelo que se pretende presentar y aplicar para el estudio de caso de esta investigación. Al mismo tiempo, se enriquecerá la reflexión con elementos tanto del realismo clásico como estructural, cumpliendo con el fin propuesto por Schweller (2003) de aportar al “progreso” teórico de las relaciones internacionales.

El capítulo se dividió en cuatro aspectos fundamentales que nacen del realismo clásico y estructural o neorrealismo y que se fundamentan en la actualidad a través del realismo neoclásico:

1. Teoría de política internacional vs. Teoría de política exterior. En el intento por presentar el debate acerca de si las existentes teorías realistas pueden o no estimarse como teorías de política exterior, con soporte en la noción de teoría de Raymond Aron por un lado, y Kenneth Waltz, por el otro. Además, se muestran los resultados del debate entre Colin Elman y Kenneth Waltz en torno al interrogante de si una teoría de política internacional (visión del realismo estructural o neorrealismo) puede o no considerarse una teoría de política exterior.

2. Análisis del concepto de poder y la relevancia de la teoría del balance de poder según el realismo neoclásico. La noción de poder, característica del realismo, es clave para comprender el comportamiento motivacional de los Estados que pertenecen al sistema internacional anárquico. Empero, para el realismo neoclásico, el concepto cobra nuevas dimensiones que permiten una mejor explicación y entendimiento del poder, pues se concibe como el proceso de extracción y movilización de recursos del Estado enfrentado a unas amenazas, como se verá en este apartado.

3. *Foreign policy executives* (FPE). Siguiendo la lógica del concepto de Estado como actor social, el realismo neoclásico realza el rol de la élite estatal para la formulación de una política exterior. El FPE tiene la responsabilidad de, como adujo Robert Putnam (1988), desempeñar el “juego de doble nivel” (*two level game*) enfrentado a amenazas e intereses tanto en el ámbito externo del Estado como en su interior o doméstico. Así mismo, al FPE le corresponde extraer y movilizar recursos del Estado.

4. Alcances de la teoría. El realismo neoclásico es, como se analizará durante el proceso, una teoría de política exterior. Por esta, su condición fundamental, es posible hacer uso de sus supuestos y herramientas aplicables a cualquier política exterior, es decir, no se circunscribe a aquellas políticas de los “grandes poderes” que sí logran impactar las políticas de otros países del sistema o al sistema en su totalidad. Resulta entonces, un aporte al estudio de la subdisciplina de las relaciones internacionales conocida como la política exterior mundial.

Teoría de política internacional vs. Teoría de política exterior.

El debate supone la existencia, o no, de una teoría de política exterior teniendo en cuenta que la disciplina sí concibe una teoría de política internacional definida en términos de poder. “La política internacional ha sido reconocida, siempre y por todos, como lo que es: política de poder; salvo, en nuestra época, por algunos juristas ebrios de conceptos, o por algunos idealistas que confundían sus sueños con la realidad” (Aron, 1963, p. 835). Por otra parte, no está claro cómo definir una política exterior, mucho menos si de hecho *existe* o no una teoría de política exterior. A continuación, se abordará este tema a partir de definiciones teóricas con base en el realismo clásico y neorealismo o realismo estructural, finalizando con los supuestos del enfoque del realismo neoclásico.

Definición de teoría.

¿Qué es una teoría? Acerca de las definiciones discutidas alrededor del concepto de teoría, Aron (1997) afirmó que este posee dos significados: el primero, equivalente a una filosofía, que no tiene carácter práctico sino conocimiento “contemplativo, captación de las ideas o del orden esencial del mundo” (p. 349); y el segundo, las teorías científicas que emplean el sistema hipotético-deductivo, “constituido por un conjunto de proposiciones cuyos términos están rigurosamente definidos y cuyas relaciones entre los términos (o variables) las más de las veces revisten una forma matemática” (p. 349). Así mismo, Aron comparó esta definición con aquella utilizada en la economía pura que también constituye un sistema hipotético-deductivo y que además, es una ciencia social más desarrollada en este aspecto, la cual “constituye una representación simplificada de la realidad” (p. 351).

Respecto de la teoría económica, para el autor: “[...] la teoría pura supone el desglose de un sistema definido (el económico) en un sistema indefinido (la sociedad global)” (Aron, 1997, p. 351). Y, en el ejercicio de aplicación de la teoría, Aron sugirió que el concepto de teoría tiene influencia de Keynes²⁸ que además, supone un modelo basado en elementos multidisciplinarios.

²⁸ “La teoría hoy convertida en operante ha sido profundamente marcada por la influencia de Keynes. Cuya teoría general presentaba, en comparación con las teorías clásicas, varias particularidades: directamente macroeconómica, determinaba seis variables, consideradas unas de ellas como independientes y otras como dependientes (al mismo tiempo, sugería una técnica de manipulación); consideraba el equilibrio al

Luego, Aron (1997) aproximando su definición de teoría al campo de las relaciones internacionales, que describió como “las relaciones entre las colectividades políticamente organizadas” (p. 354) diferentes a las demás relaciones sociales, construyó así la definición de teoría de relaciones internacionales que comprende el desarrollo de la política exterior de los Estados. No obstante, la teoría de relaciones internacionales de Aron (1997) difiere de la teoría de política internacional y de la teoría de política exterior. Aunque interrelacionadas las tres, sus soportes son distintos en el intento por interpretar, explorar y realizar predicciones de acontecimientos históricos.

Si se espera, bajo el nombre de teoría de las relaciones internacionales, el equivalente de lo que ofrece a los constructores de puentes el conocimiento de los materiales, no lo hay ni lo habrá jamás. Lo que la teoría de la acción, aquí como en cualquier otra parte, parece capaz de aportar es la comprensión de las diversas ideologías –moralismo, juridismo, realismo, política de potencia– con ayuda de las cuales los hombres y las naciones suelen interpretar las relaciones internacionales y se asignan objetivos o se imponen deberes (Aron, 1997, p. 370).

Por otro lado, Waltz (1979) entendió la teoría como la

[...] colección o *set* de leyes perteneciente a un comportamiento particular o fenómeno [...] La primera definición de teoría sostiene la aspiración de aquellos científicos sociales que podrían “construir” teoría mediante la colección de hipótesis cuidadosamente verificada e interconectada [...] Una teoría nace en conjetura y es viable si la conjetura se confirma (p. 2, traducción propia).

Así, el concepto de Waltz se acerca a la segunda versión de teoría de Aron aquella que trata de un sistema hipotético-deductivo que además, es una representación simplificada de la realidad, teniendo en cuenta que Aron asimiló más una teoría de relaciones internacionales a la primera versión de teoría, es decir, una más filosófica. Para Waltz (1996), “una teoría es un instrumento utilizado en el intento por explicar ‘el mundo real’ (*the real world*)” (p. 56, traducción propia). Una teoría *realista*, según Hans Morgenthau (1986), supone que:

nivel del pleno empleo como un caso particular; describía a un empresario diferente del sujeto económico de la teoría tradicional, empresario que tomaba decisiones de inversión en función de la ganancia esperada (por ese medio, la psicología de los individuos, el clima psicológico de la colectividad y otros aspectos similares de la realidad psicosocial entraban al esquema) y, por último, postulaba la falta de elasticidad de los salarios nominales (también ahí, se trataba de un hecho social integrado al esquema económico)” (Aron, 1997, p. 352).

[...] no debe ser juzgada mediante algunas nociones abstractas y preconcebidas, y conceptos desligados de la realidad, sino por su propósito: aportar orden y significado a una masa de fenómenos que, sin ella, permanecerán desasidos e ininteligibles. Se debe hallar un doble sistema de comprobación, lógico y empírico a la vez (p. 11).

Por ello, la teoría tiene la función de ordenar conceptos desligados del sentido real y lógico de las relaciones internacionales. Interesante, pues se trata de una noción de teoría que combina el sentido tanto filosófico como científico de la definición de Aron (1997) y que se enfoca en la persecución de una realidad de los hechos. Morgenthau hizo referencia a una teoría racional y objetiva, la cual debe derivar tanto de la razón como de la experiencia. No obstante, falla, para el estudio de política exterior, al suponer que la teoría realista de la política internacional permite eludir dos falacias: “la preocupación por las motivaciones y la preocupación por las preferencias ideológicas” (Morgenthau, 1986, p. 14) pues, como se analizará, el estudio de una política exterior requiere de forma necesaria, una mirada a las percepciones de quienes toman las decisiones al interior de los Estados, alejándose del comportamiento racional que implica la teorización de Morgenthau.

En relación con lo anterior, una definición de teoría enfocada más al análisis de una política exterior resulta del aporte de Brian Schmidt (2008), quien dijo que “las teorías son necesarias para ayudar a simplificar la compleja realidad y guiar a los tomadores de decisión en política exterior y analistas en lo que respecta a cuál debe ser el enfoque y qué se debe ignorar” (p. 157, traducción propia), siguiendo de esta forma el supuesto de Waltz (1996) sobre el objetivo mismo de explicar una realidad compleja. Sin embargo, esta definición presenta recomendaciones acerca de a quién son útiles dicha explicación, en este caso sugirió Schmidt (2008), a los tomadores de decisión en política exterior.

Teoría de política internacional vs. Teoría de política exterior.

Según Waltz (1996), “[...] una de las principales funciones de la teoría es [...] explicar cómo las variaciones en condiciones ajenas a los Estados los empuja o hala en varias direcciones” (p. 54, traducción propia). Así, el fundamento de Waltz acerca de la definición de una teoría de política internacional tiene que ver con el hecho de que, según su estudio, la teoría de política internacional explica cómo los Estados logran comportarse o

actuar de forma similar pese a sus diferencias internas. Sobre el comportamiento de un Estado señaló que este se encuentra en el ámbito internacional mas no nacional (p. 54). Waltz (1996) dejó claro que una teoría de política internacional *no es* una teoría de política exterior, pues esta resulta de un “producto gubernamental” (p. 55) mientras que la teoría de política internacional emana de los resultados y acontecimientos internacionales. Es decir, la teoría de política exterior proviene directamente del desempeño interno de los gobiernos (Waltz citado en Elman, 1996). En referencia a las hipótesis y especulaciones respecto de que las teorías neorrealistas pueden considerarse como teorías de política exterior escribió: “No es, de hecho, una teoría de política exterior en absoluto, así como nadie que mira a la cubierta o página título de mi *Teoría de política internacional* seguramente podrá ver” (Waltz, 1996, p. 9, traducción propia).

Por otra parte, delimitar la existencia, similitudes y diferencias entre una teoría de política internacional y una teoría de política exterior generó un debate enriquecedor para la disciplina de las relaciones internacionales. Se alude al debate conceptual entre Collin Elman y Kenneth Waltz en 1996, cuando Elman puso en duda la afirmación de Waltz sobre la imposibilidad de concebir una teoría de política exterior o teoría *neorrealista* de política exterior. Esta discusión es clave para comprender la concepción de teoría de política exterior por parte del enfoque del realismo neoclásico.

Colin Elman (1996) cuestionó el supuesto abordado por Waltz (1996) acerca de la no existencia de teorías de política exterior y de la dificultad de que las teorías neorrealistas puedan utilizarse para dicho fin. También afirmó que el problema es que el tema no se ha abordado en profundidad, indirectamente suponiendo que Waltz pasó por alto ese ejercicio académico y que para este la explicación del comportamiento de los Estados se encuentra en el contexto internacional y no en el nacional, como propuso Elman.

El principal interrogante tiene que ver con la variable dependiente o, como sugirió Taliaferro, con el fenómeno que se pretende explicar. Así, el objetivo del neorrealismo o realismo estructural es explicar acontecimientos con énfasis en asuntos y resultados externos mas no internos del Estado, es decir, de la estructura como un todo, dejando a un lado el análisis del comportamiento interno de los Estados. Sin embargo, sustentó Elman

(1996), algunos neorrealistas (incluyendo a Waltz²⁹) han intentado realizar predicciones de política exterior (esto es, del comportamiento individual de un Estado), lo que comprueba entonces la interrelación entre neorrealismo y política exterior, o mejor, de esta última a causa de la anterior.

Retomando la pregunta de análisis de Elman (1996): “¿podemos nosotros esperar que las teorías neorrealistas realicen predicciones para variables dependientes que midan el comportamiento de Estados individuales?” (p. 9, traducción propia), surge: ¿pueden o no las teorías neorrealistas predecir el comportamiento al nivel de política exterior, es decir, de las decisiones de cada Estado por separado? Para Elman sí, invalidando los siguientes cuatro factores u “objeciones” como él mismo denominó, que provienen de la teoría del neorrealismo: la lógica interna de los argumentos neorrealistas falla en producir una predicción determinada de comportamiento; las teorías del neorrealismo no pueden emplearse como teorías de política exterior porque las influencias en el ámbito de la unidad podrían interferir; existe una objeción de que los modelos neorrealistas se basan en un mecanismo de evolución de selección y por eso no puede realizar predicciones y por último, las variables en las teorías neorrealistas son conceptualizadas y operacionalizadas de manera insuficiente o su variable dependiente es demasiado general para realizar predicciones de comportamiento (Elman, 1996, p.12).

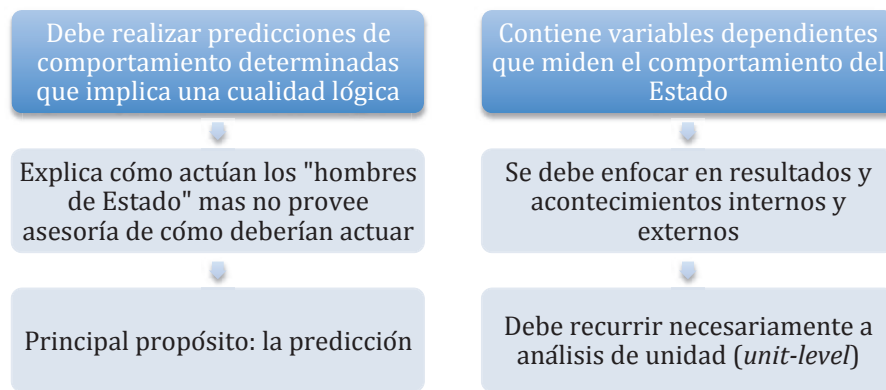
El estudio de Elman (1996) rechaza las cuatro “objeciones”, concluyendo que las teorías neorrealistas sí pueden ser teorías de política exterior. “Para ser una teoría de política exterior, la teoría debe realizar predicciones acerca del comportamiento individual de un Estado. Las teorías de política exterior responden a: ¿qué acción tomará el Estado enfrentado a estas circunstancias?” (p. 13, traducción propia). Al respecto, es importante anotar

²⁹ Elman (1996) sugirió que en *Teoría de política internacional* de Waltz (1996), se evidencia claramente el interés del autor en la política exterior de algunos Estados que analizó para comprender así los resultados mediante factores sistémicos en la política internacional. Elman (1996) cita diversos ejemplos y casos concretos como la respuesta de Gran Bretaña a la carrera armamentista de la armada; la emulación de los poderes continentales al *staff* militar prusiano; la cooperación de los Estados Unidos para hacer posible el Tratado de Limitación de Armas de la Naval (Washington Naval Arms Limitations Treaty); la alianza diplomática entre Francia y Rusia antes de la Primera Guerra Mundial, entre otros. También para Elman (1996), Waltz usó su versión de teoría neorrealista para predecir las políticas exteriores de Alemania y Japón en el período pos Guerra Fría.

que Elman especifica acerca de qué tipo de predicción hace referencia la definición de teoría de política exterior y explica que por predicción se hace alusión tanto a un pronóstico como suele entenderse el significado (*forecast*) como a una retrodicción (*retrodiction*) o análisis de eventos pasados (p. 8).

De acuerdo con Elman una teoría de política exterior se diferencia de las otras teorías (relaciones internacionales o política internacional) en que mientras estas últimas en diversas ocasiones logran predecir comportamientos, no consiguen vaticinar las acciones concretas que podría adoptar un Estado, pues no toma en cuenta variables de unidad o de análisis interno de los Estados.

Figura 3. Características de una teoría de política exterior según Colin Elman



Fuente: autora con base en Elman, 1996, pp. 12-17.

La pregunta central del presente estudio, tomada de Elman, es: ¿puede el neorrealismo o realismo estructural predecir comportamientos en política exterior? La respuesta del autor es que sí, tomando como ejemplo diversas ocasiones en las que el propio Waltz, quien niega toda posibilidad de concebir los análisis del realismo estructural o neorrealismo como teoría de política exterior, ha logrado pronosticar comportamientos exteriores de diversos Estados pese a que no se estiman las variables de unidad.

Precisamente la propuesta de Elman (1996) de insinuar la posibilidad de concebir la existencia de los enfoques del realismo estructural o neorrealistas

para predecir comportamientos, implica que la teoría de política internacional de Waltz, que se centra en el análisis sistémico y de estructura de los Estados, sí tiene cabida para el análisis de unidad. Este supuesto alteraría la esencia misma del realismo estructural o neorrealismo y por ello la enfática respuesta de Waltz a Elman en negar la hipótesis de este.

De esta forma, el análisis del comportamiento de los Estados dentro del sistema internacional anárquico es un inicio fundamental en la construcción de una teoría de política exterior. En este sentido, se resalta la importancia de analizar el enfoque del realismo neoclásico que aborda tanto enfoques sistémicos como el realismo estructural o neorrealismo como perspectivas de análisis de unidad, resolviendo así la querrela teórica librada entre Waltz y Elman.

Realismo neoclásico y teoría de política exterior.

La visión del realismo neoclásico como toda teoría nueva, parte de los supuestos y de las fallas de otros enfoques. La premisa más significativa es que, como argumentó Randall Schweller (2003), el neorrealismo o realismo estructural es estrictamente una teoría de política internacional, la que no explica la política exterior o eventos históricos concretos (p. 317) (como sugirió Waltz en *International politics is not foreign policy*), a diferencia del realismo neoclásico que sí pretende explicar procesos de decisión en política exterior, pues “explora los procesos internos mediante los cuales los Estados alcanzan políticas y deciden sobre acciones en respuesta a presiones y oportunidades en su ambiente externo” (p. 320, traducción propia), es decir, que responde a procesos internos de Gobierno, como aseguró Waltz.

¿Cuál es la diferencia entre una teoría de política exterior y una teoría de política internacional? Para Rose (1998) el realismo neoclásico es, de hecho, una teoría de política exterior que, al contrario de enfoques como el neorrealismo que se limitan al análisis estricto de los resultados del comportamiento externo del Estado, reflejado en la interacción entre Estados en el sistema internacional, el realismo neoclásico profundiza en el estudio del comportamiento del Estado individual y en el ámbito interno (*innenpolitik*). Además, afirmó Rose, el realismo neoclásico “articula variables tanto independientes, específicas como intervinientes bajo una sola cadena causal” (p. 167). El realismo clásico es también considerado como una teoría de política exterior mientras que el neorrealismo, es una teoría de política internacional.

Como complemento de lo anterior, el realismo neoclásico concibe la presencia de la influencia del comportamiento humano. El enfoque declara la existencia de un traslado de capacidades (de poder) al comportamiento nacional del Estado. Así, se crean percepciones reales y erradas de los oficiales que calculan y miden las capacidades del Estado de las cuales entonces, se desprenderá una acción exterior. Rose (1998) cita a Robert Jervis (1976):

La distribución internacional de poder puede conducir el comportamiento de un Estado solo mediante influenciar las decisiones de oficiales de carne y hueso, apuntan ellos, y los que serían analistas de política exterior entonces no tendrían otra alternativa que explorar en detalle cómo cada tomador de decisión de cada Estado podría en realidad comprender esta situación (p. 158, traducción propia).

Figura 4. La diferencia entre teoría de política exterior y política internacional

<p style="text-align: center;">Teoría de política exterior</p> <p>Teoría a nivel nacional. Conduce a la expectativa acerca de las respuestas que organizaciones distintas tomarán frente a presiones externas. Explica las intenciones, metas y preferencias de las naciones hacia el mundo externo.</p>
<p style="text-align: center;">Teoría de política internacional</p> <p>Se soporta en la política exterior de las naciones mientras reclama explicar sólo ciertos aspectos de las mismas. Explica los resultados de eventos internacionales. No explica los motivos de las naciones.</p>

Fuente: autora con base en Schweller, 2003, p. 321.

Ahora bien, el realismo en general (es decir, tanto el realismo clásico, neorealismo o realismo estructural como el realismo neoclásico) “[...] asume que la política es una lucha perpetua entre diferentes Estados por poder material y seguridad en un mundo de recursos escasos e incertidumbre penetrante” (Lobell et al., 2009, p. 4, traducción propia). Todos los puntos de vista realistas parten de este supuesto general.

Debido a que el neorealismo intenta explicar los resultados de la interacción entre Estados, es una teoría de política internacional, la cual incluye algunas asunciones generales acerca de las motivaciones de Estados individuales, mas no implica explicar su comportamiento en gran detalle o en todos los casos (Rose, 1998, p. 145, traducción propia).

Según la afirmación de Rose, el neorrealismo intenta explicar las motivaciones de los Estados dentro de la dinámica de interacción entre los mismos pero no profundiza en el análisis del comportamiento. Para esto, parte de los supuestos clásicos del realismo y, en adición, de la estructura y sistema en que coexisten los Estados en un ambiente anárquico y conflictivo.

Al contrario del neorrealismo, Lobell et al. (2009, p. 19) argumentaron que el realismo neoclásico concibe la aparición de distintas estrategias construidas por los tomadores de decisión en política exterior; el Estado puede diferir en su habilidad para controlar la agenda política, seleccionar opciones de políticas o movilizar recursos para responder a incentivos sistémicos.

Al respecto del análisis del comportamiento doméstico o interno, Rose conceptualizó este comportamiento en su primera teoría de política exterior: *innenpolitik*, que estudia “[...] la influencia (o impacto) de factores domésticos sobre la política exterior” (Rose, 1998, p. 146, traducción propia), definidos por variables como las que expuso Christensen: “diferencias ideológicas, presiones políticas internas, o la psicología del líder” (p. 163, traducción propia).

Poder y balance de poder

El balance de poder define las estrategias a seguir por los Estados. El poder, según Morgenthau (1986), comprende

[...] cualquier cosa que establezca y mantenga el control del hombre sobre el hombre [...] el poder abarca todas las relaciones sociales que sirven a ese fin, desde la violencia física hasta el más sutil lazo mediante el cual una mente controla a otra (p. 20).

Esta definición, aún vigente, resalta el concepto de dominio de un hombre sobre otro como estableció Hobbes (1651/2002), así como la necesidad de sometimiento de los más débiles por el más poderoso según Maquiavelo (1531/1999). No obstante, esta definición resulta incompleta, pues como el mismo Morgenthau (1986) manifestó, el poder puede comprender “cualquier cosa”.

Como complemento de lo dicho, los componentes del poder nacional descritos por Morgenthau (1986) sí logran integrar la noción de poder. De esta forma, el poder nacional comprende elementos de: geografía: recursos naturales (como alimentos) y materias primas –entre las más relevantes, el

poder del petróleo—; capacidad industrial; aprestos militares, donde sobresale la tecnología, el liderazgo, la cantidad y calidad de las fuerzas armadas; población, en cuanto a su distribución (tamaño de la población como factor de poder) y tendencias demográficas; carácter nacional; moral nacional (considerado como el grado de determinación con el que una nación apoya las políticas internacionales de su gobierno en épocas de paz o de guerra); calidad de la sociedad y del gobierno (del buen gobierno depende la política exterior, afirmó Morgenthau, 1986, pp. 143-189) y calidad de la diplomacia (según Morgenthau, el cerebro del poder nacional es la diplomacia).

Por otro lado, el realismo neoclásico define poder como la “habilidad relativa del Estado en extraer o movilizar recursos de la sociedad doméstica determinada por las instituciones del Estado, así como del nacionalismo e ideología que moldea los tipos de estrategias de balance interno” (Taliaferro, 2006, p. 469, traducción propia). Los recursos extraíbles son materiales, es decir, tanto militares, económicos como humanos, esto es, los elementos del poder nacional definidos por Morgenthau pueden considerarse como los recursos dentro de la definición del realismo neoclásico.

Así mismo sucede con los recursos no materiales, como explica Taliaferro (2006), tienen que ver con la capacidad del Estado (como actor social, los líderes que lo componen) de determinar tácticas no solo militares, como sugirió Maquiavelo (1531/1999), sino culturales e ideológicas que permiten generar estrategias de balance interno como emulación, innovación o continuación, similar al concepto de “propaganda” que empleó Aron (1958) en referencia a una estrategia de la guerra moderna: “[...] dejando a un lado los aspectos propiamente militares (convencer al enemigo de su inevitable derrota y mantener la moral civil y militar en casa de uno) tiende cada vez más a asumir un carácter político” (p. 49), en este caso, en el desarrollo de estrategias de balance interno. Morgenthau (1986) también hizo alusión al término “propaganda”, conducida por el Estado a través de su política exterior (p. 188).

Acerca de la movilización de recursos, para Aron (1958) existen situaciones de peligro de guerra que “condenan a las democracias a una movilización permanente” (p. 49), que se entiende desde el supuesto de que

Los Estados modernos se reservan, como hemos visto, el derecho de movilizar todos los recursos y personas de que dispone el país [...] no se trata ya de

quién posee el acero, sino de quién dispone de tanques y de cañones (Aron, 1958, pp. 98-99).

Frente a la definición de poder del realismo neoclásico sobre la capacidad extractiva de los recursos del Estado, es posible comprender esta a través del análisis de Aron (1997), quien describió el “cálculo de fuerzas” como “el espacio que ocupan los actores, la población y los recursos económicos de unos y otros, el sistema militar o la capacidad de movilización característica de cada quien y la naturaleza de sus armas” (p. 363).

Balance de poder.

Se entiende como las estrategias que emplean los Estados al interior del sistema anárquico. David Hume fue el primero en teorizarlo (*Of the balance of power*, 1752). Como resaltó Elman (1996), el balance de poder, tanto interno como externo, puede llegar a considerarse una acción de cooperación entre Estados pese a que el realismo en general limita la existencia de cooperación. Waltz clasificó la teoría de balance de poder como *self-help* o autoayuda, pero esta para cumplirse, puede algunas veces ceder a sistemas de autoayuda o cooperación.

En cuanto al balance de poder: “La pregunta clave que plantea Waltz y que luego procede a responder es: ¿por qué exhiben los Estados comportamientos de política exterior similares a pesar de sus diferentes sistemas políticos e ideologías contrarias?” (Burchill, 1996, p. 85, traducción propia). La respuesta se relaciona con la propuesta de Waltz (citado Keohane, 1986) acerca de la existencia de fuerzas sistémicas que “homogeneizan” el comportamiento en política exterior; en las “limitaciones sistémicas” (*systemic constraints*), considerada como fuerza, presente en cada Estado y no en sus composiciones internas. Así mismo, Waltz defendió el concepto de “sistema” (Keohane, 1986, p. 14) o unidades que interactúan y exhiben comportamiento similar y comparten igual identidad, lo que permite analizar la organización de las relaciones entre Estados que afecta el comportamiento entre los mismos.

Un elemento esencial de análisis para el estudio de política exterior tiene que ver con el mencionado concepto neorrealista de la “autoayuda”, como la principal estrategia que deben adoptar los Estados o actores que buscan sobrevivir dentro del anárquico sistema internacional. “Aquellos que no se

ayudan a sí mismos, o que lo hacen con menor eficacia que otros, fallarán en prosperar, se encontrarán expuestos al peligro, sufrirán” (Waltz, 1979, p. 118, traducción propia). En resumen, el realismo estructural o neorrealismo tiene las siguientes características fundamentales:

Se preocupa por explicar patrones comunes y recurrentes del comportamiento internacional en el tiempo, así como sus resultados.

Responde a: ¿por qué ocurren las guerras? ¿Por qué los Estados tienden a balancearse en contra de Estados poderosos? ¿Por qué es difícil y fugaz la cooperación entre Estados?

La variable más importante guarda relación con la distribución relativa de las capacidades de balance de poder. Explica una amplia gama del comportamiento y resultados sistémicos de grandes poderes (Lobell et al., 2009, p. 18, traducción propia).

Así, la teoría del balance de poder se constituye como la más importante en la literatura del neorrealismo, pues en el mundo anárquico donde predominan las amenazas, los Estados tienen como recurso balancearse para sobrevivir.

Balance de poder en el realismo neoclásico.

El realismo neoclásico concibe el poder como un “modelo de extracción de recursos” como sugirió Taliaferro (2006), mediante el cual, dada la naturaleza competitiva del sistema internacional, se provocarán incentivos hacia los Estados para adoptar como estrategia, una de las tres acciones de balance interno (*internal balancing*) como emular, innovar o perseguir continuidad con estrategias existentes.

Para el caso del realismo neoclásico, percibido en el estudio de Taliaferro (2006), la teoría del balance de poder incluida dentro de la teoría del neorrealismo, es un punto de partida para la subescuela del realismo neoclásico. Según Waltz (1979), la teoría del balance de poder resulta del intento de algunos Estados por “balancearse” contra Estados más poderosos, sin embargo argumentó Taliaferro (2006) el neorrealismo falla en explicar *cómo* y *porqué* los Estados escogen entre los distintos tipos de “balance interno” como: emulación, innovación o continuación de estrategias. Por esta razón Taliaferro (2006) argumentó que se requería de una teoría que integrara variables sistémicas y de unidad (*systemic-level, unit-level*). Es decir, el neorrealismo se enfocó principalmente en variables de análisis sistémicas que permiten

explicar el comportamiento externo del Estado mas no el doméstico, a través del cual sí sería viable dilucidar las causas del comportamiento del Estado en cuanto a toma de decisiones, como ejemplo, estrategias de balance interno.

Por otra parte, Taliaferro (2006) propuso la dinámica del Estado para comprender su nivel de extracción de recursos de poder (véase tabla 1), aduciendo que la variación en el nivel de vulnerabilidad externa constituye la variable independiente, mientras que la variación en el nivel del poder del Estado es la variable que interviene (p. 469).

Tabla 1. Estrategias de balance interno del Estado

Nivel de extracción y capacidad de movilización de recursos	Vulnerabilidad externa (amenazas potenciales)	Estrategia de balance interno (<i>internal balancing</i>)
Alta	Alta	Emulación de las prácticas militares, tecnológicas y de Gobierno de un Estado exitoso
Baja	Alta	Dificultad en lograr la emulación
Alta	Baja	Innovación para realzar y afianzar a largo plazo su seguridad y poder
Baja	Baja	Ni emular, ni innovar. Se dará continuidad a las estrategias existentes por necesidad

Fuente: autora con base en Taliaferro, 2006, p. 467.

Ahora bien, la literatura del realismo neoclásico presenta el concepto de “poder político nacional” como “[...] la habilidad de los líderes del Estado en movilizar recursos humanos y materiales de su nación en torno a iniciativas de políticas de seguridad” (Schweller, 2003, p. 342, traducción propia), teniendo como referencia los elementos del poder nacional que aportó Morgenthau (1986). Respecto del poder político nacional, como se

analizará más adelante, el realismo neoclásico toma en cuenta no solo las percepciones de los principales actores tomadores de decisión en política exterior, sino también sus comportamientos y habilidades para definir las amenazas y movilizar los recursos (balancearse) para el diseño de políticas de seguridad.

Por consiguiente, la acción del Estado está determinada por la existencia del sistema anárquico y conflictivo del sistema internacional, así surgen las amenazas. Por ello los Estados optarán por contrarrestar o prevenir dichas amenazas mediante el despliegue de la estrategia del balance de poder principalmente, luego de revisar previamente su capacidad militar como principal recurso para garantizar su propia existencia o seguridad.

En síntesis, los supuestos del neorealismo acerca de la teoría del balance de poder, de Waltz, sostienen que el sistema internacional por sí mismo provee incentivos para los Estados, en especial para los más poderosos, con el fin de adoptar estrategias similares de adaptación o eliminación de riesgo como entidades independientes (Taliaferro, 2006, p. 466). Según Waltz (1979), los Estados menos poderosos tenderán a balancearse en contra de Estados poderosos mediante la formación de alianzas y/o coaliciones entre sí o por medio de una carrera armamentista. “Los Estados tenderán a emular las prácticas militares, tecnológicas y de gobierno de los Estados más exitosos del sistema” (p. 466, traducción propia).

Al respecto, Taliaferro (2006) hizo referencia en diversas ocasiones al concepto de “emular”, sinónimo de “imitar”, al explicar la teoría de balance de poder del neorealismo. Taliaferro utilizó la definición de emulación del profesor Joao Resende-Santos: “[...] la consciente, intencional imitación, de lleno o en parte, de un Estado, de cualquier práctica institucional, tecnológica o de gobierno de otro Estado” (Resende-Santos, 1996, p. 199, traducción propia).

De esta forma, como el realismo solo concibe la relevancia de los Estados más poderosos en el sistema internacional, el balance de poder del neorealismo invita a pensar otras alternativas de acción para Estados menos poderosos. Taliaferro (2006) sugirió que una de las estrategias puede ser la emulación o imitación cuando un Estado busca adquirir recursos y prácticas semejantes a otro Estado que con el tiempo ha demostrado ser victorioso, dentro de un sistema anárquico en el que predominan las amenazas.

De manera más concreta, Taliaferro (2006) argumentó que una vez que los Estados se enfrentan a amenazas, se encuentran con tres alternativas estratégicas de balance interno (*internal balancing*) que son: continuación (de las existentes prácticas político-militares y tecnológicas); emulación o innovación (p. 471). Por último, retomando a Morgenthau (1986):

Una nación no necesariamente alcanza su máximo de poder nacional porque sea muy rica en recursos naturales, porque cuente con una población muy importante o porque haya edificado una enorme infraestructura industrial o militar. Lo alcanza cuando tiene a su disposición una suficiente cantidad y calidad –en la debida proporción– de aquellos recursos de poder que le permitirán emprender una determinada política exterior con las máximas probabilidades de éxito (p. 182).

Morgenthau (1986) sugirió que debe existir un equilibrio entre los recursos y, aplicado a la definición de poder del realismo neoclásico, depende de la extracción y movilización de los recursos adecuados, de mejor calidad y que garanticen las calidades de éxito para que realmente pueda ser considerado como un ejercicio de poder. Esta es la labor de la élite, los “ejecutivos” en la formulación de la política exterior según el realismo neoclásico.

Muchos críticos del realismo han construido supuestos alrededor del aparente “pesimismo” que define al realismo. Cabe entonces preguntarse: ¿será posible concebir un mundo en donde los hombres y por ende, los Estados, escojan el camino de la paz? ¿Qué comportamiento posibilitaría al hombre aceptar una jerarquía superior de orden, ley y justicia, una “comunidad internacional”? El realismo de Aron (1963) sugiere, acerca del comportamiento de los hombres y el Estado que:

No piensan en la unidad humana como en una realidad o como en un ideal, de la misma manera con que aspiran a la prosperidad, a la expansión, a la gloria de un pueblo, de un bloque, de una ideología (p. 868).

Así, de las condiciones que Aron (1963) sustentó para comprobar si podría de hecho existir el funcionamiento de una Constitución para la sociedad internacional, se resalta aquella que implica que los Estados “consientan en decir ‘adiós a las armas’ y que acepten sin inquietud someter a un tribunal sus diferencias, aun aquellas que tienen por objeto el reparto de tierras y de riquezas” (p. 871). Aron (1963) parodia alrededor de sus propuestas y condiciones para corroborar que la política internacional, es una de poder.

Foreign policy executive

El FPE o “ejecutivos de la política exterior”, hace referencia a un selecto grupo de individuos que asesoran e influncian las decisiones del dirigente máximo, entiéndase como presidente, ministro, rey, emperador, príncipe o en cabeza de quien detente la representación del Estado. El FPE es una figura que siempre ha existido al interior de los conceptos clásicos del realismo, mediante la imagen exterior de Estado vs. Estado sino a través del realismo estructural que permite el análisis de estructuras interiores del Estado. No obstante, el FPE ayuda a comprender quién o quiénes toman las decisiones y la jerarquía que ocupan dentro de un Estado. Son los actores más importantes de un Estado, es el FPE quien personifica la noción del Estado como agente social. “Lo que la gente quiere depende de donde se sientan” (Gourevitch citado en Lobell et al., 2009, p. 43, traducción propia). De las percepciones y motivaciones del FPE se desprende el análisis del proceso de toma de decisiones.

Steven Lobell, confirmando la inclusión del individuo tomador de decisión como aquel que actúa en nombre del Estado, lo denominó FPE (foreign policy executive) o “ejecutivo en política exterior”; son “los altos oficiales del Estado cargados con la formulación de la gran estrategia” (Lobell et al., 2009, p. 33, traducción propia).

Realismo neoclásico y *foreign policy executive*.

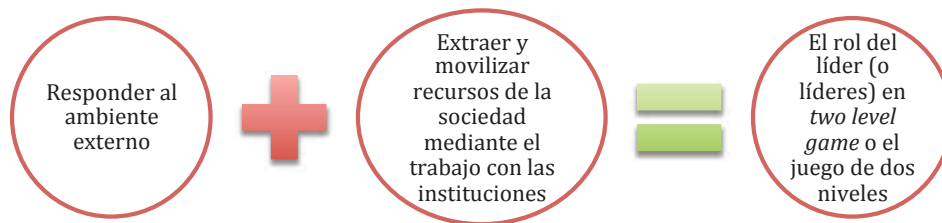
Por otro lado, el realismo neoclásico, en adelante RNC, apunta a que el FPE o ejecutivo, deberá interactuar y negociar (*bargaining*) con élites sociales (líderes de diferentes sectores económicos), actores sociales (militares, servicio diplomático, entre otros) y grupos de interés (quienes tienden a tener un interés material) (Lobell et al., 2009, p. 33) con el objetivo de identificar y definir amenazas. Esta acción dependerá de si hay consenso o no entre los distintos agentes y cómo se da el proceso de negociación. Así mismo, para la interrelación del realismo neoclásico y el FPA, al utilizar la idea de negociación, se retoma el valor del estudio de la política burocrática para el análisis de una política exterior.

Por otro lado, el realismo neoclásico sugiere que los actores domésticos son proclives a influenciar más en el desarrollo de las políticas de seguridad, en lugar de la definición del interés nacional, que sería tarea más del FPE o ejecutivos (Lobell et al., 2009, p. 37).

De esta forma, el FPE tiene dos funciones clave en el escenario interno y externo (Lobell et al., 2009), reconocido como el “juego de doble nivel” o “*two level game*”, – acuñado por Robert Putnam (1988) retomando el trabajo previo de James Rosenau, quien desarrolló el concepto de “interméstico” o relación entre lo internacional y lo doméstico–. Putnam (1988) sugirió que existe un “entrelace” entre la política doméstica de los Estados y las relaciones internacionales en cuanto a que, en ciertas ocasiones, una política doméstica puede determinar las relaciones internacionales y viceversa (Putnam, 1988).

Para interpretar una política exterior, el estudio del “juego de doble nivel” se apoya en el análisis de la influencia de la política doméstica sobre la política exterior. Aún más, para comprender procesos de toma de decisión, el “juego de doble nivel” resulta de la premisa fundamental del análisis que se desprende de la política burocrática; grupos de interés; vínculo Congreso-Ejecutivo, entre otras dinámicas. No obstante, para este caso, lo que se pretende describir es cómo el realismo neoclásico, en su análisis del rol del FPE, toma en cuenta la doble función a la que debe responder el líder o grupo ejecutivo en el proceso de toma de decisión, enfrentado tanto a lo doméstico o interno, como a lo externo.

Figura 5. El rol del *foreign policy executive*



Fuente: autora con base en Lobell et al. (2009).

Aunque el realismo argumenta la existencia misma del Estado en su teoría, siendo la unidad de análisis más relevante (enfoque *top-down*), el realismo neoclásico (igual que el FPA y el constructivismo, como se verá más adelante) reconoce la preponderancia del individuo como principal tomador de decisión, originado de la visión clásica, eso sí, basado siempre en la búsqueda de los intereses nacionales y, de acuerdo con la hipótesis de Taliaferro,

estudiando las capacidades de recursos, es decir poder, del Estado, así como calculando las intenciones de otros actores (p. 473).

Ahora, es necesario apuntar posibles fallas de lo que se acaba de señalar. Por tratarse de cálculos humanos, entonces el diseño de políticas exteriores puede resultar erróneo debido a cálculos incorrectas sobre las capacidades del Estado; equívoca percepción de las amenazas; deficiente formulación de objetivos; escogencia errada de estrategias de balance de poder, etc. Como enunció Morgenthau (1986), la tarea de asignar el poder relativo de las naciones, se hace a través de una serie de “corazonadas” que pueden resultar erradas o correctas en algunos casos (p. 473).

Se ha dicho aquí que el enfoque del realismo neoclásico es el puente entre el realismo clásico/estructural y la teoría del constructivismo, y tiene que ver precisamente con los instrumentos con que intenta interpretar la acción del Estado y por la relevancia que le da al estudio de las percepciones del tomador de decisión, por las que el entendimiento y capacidades humanas logran transformarse en comportamiento nacional. También por la estructura doméstica del Estado y la visión “turbia” que concibe de la anarquía internacional, similar a la visión de Alexander Wendt (1992) acerca de que “anarquía es lo que los Estados hacen de ella” (Rose, 1998, p. 152, traducción propia).

En resumen, el realismo neoclásico, en su análisis de las capacidades y poder relativo entre Estados, permite abordar una diferenciación entre Estados según sus capacidades y, por ende, comprender que así como el realismo clásico elevó la relevancia de solo los actores poderosos del sistema internacional, así mismo el enfoque del realismo neoclásico facilita la comprensión de la existencia de políticas exteriores dominantes de aquellos Estados con las suficientes capacidades. Es decir, para el análisis de una política exterior, se deben tener en cuenta las diferencias de las facultades económicas, militares, políticas y sociales entre Estados lo que necesariamente da lugar a una jerarquía de quien diseña y despliega políticas exteriores cuyos objetivos son ejercer poder e influencia. Como sugirió Fareed Zakaria (considerado otro realista neoclásico) con base en un estudio que él mismo realizó de política exterior de Estados Unidos, el comportamiento exterior de este país se sujeta a los medios a disposición de los tomadores de decisión.

La política exterior no se hace por la nación como un todo sino por su gobierno. Como consecuencia, lo que importa es el poder del Estado, no el poder nacional. El poder del Estado es aquella porción del poder nacional que el gobierno puede extraer para sus propósitos y refleja la facilidad con que los tomadores de decisión centrales pueden alcanzar sus objetivos (Zakaria citado en Rose, 1998, p. 162, traducción propia).

De esta forma y para el análisis posterior acerca de la percepción y motivación de los tomadores de decisión, se partirá del enfoque del realismo neoclásico acerca de cómo los actores perciben sus propias capacidades y las de los demás, respuesta que luego dará origen a una formulación de política exterior.

Por otro lado, sabiendo que el realismo neoclásico sí toma en cuenta los factores domésticos –en específico, el rol de los agentes en la formulación de la política exterior– y los factores estructurales, es posible adicionar otros actores que influyen al FPE en el proceso de toma de decisión en política exterior, por esto se afirma que los Ejecutivos de Política Exterior – FPE deben contemplar agentes como: “[...] los militares, élites económicas e incluso, ocasionalmente, el público como uno solo, si desean mantenerse en el poder” (Ripsman, 2009, p. 171, traducción propia).

Por esta razón, es esencial para la reflexión sobre política exterior, que se interpreta con el realismo neoclásico, analizar qué actores consiguen influenciar las decisiones de la élite o FPE y porqué. También es vital comprender qué elementos motivaron a agentes internos distintos a los que por lo general formulan la política exterior a participar en el proceso. Así, las motivaciones pueden variar entre aquellas dirigidas por intereses comunes en torno al bienestar y seguridad del Estado o a intereses grupales o individuales. Los seis actores más relevantes según Ripsman (2009) son:

1. La opinión pública, si se trata especialmente de la decisión de involucrarse o no, en una guerra.
2. Miembros de la legislatura, en especial aquellos interesados en asuntos que conciernen a negocios del Estado y asuntos relacionados con la seguridad nacional.
3. Empresarios, hombres de negocios, sector industrial y sindicatos, si el tema en cuestión tiene que ver con gastos en defensa, adquisición de armamento o acceso a otros mercados.

4. Instituciones políticas claves, como los militares y la aristocracia, quienes poseen interés particularmente en decisiones relacionadas a la seguridad nacional que puedan llegar a afectar o alterar su poder societal y privilegios.
5. Grupos étnicos que poseen lazos a un país en particular y tienen interés en decisiones que afecten a dicho país.
6. Los medios de comunicación, quienes por lo general están interesados en todos los aspectos de la política nacional de seguridad, a nivel interno como externo (p. 180, traducción propia).

Por último, la pregunta de análisis que propuso Ripsman: ¿cuál de los grupos en mención es más propenso a ejercer influencia sobre políticas de seguridad nacional?, requiere explorar al interior de un caso, para así reconocer por qué un grupo es más influyente que otro dadas las circunstancias. “Como sostienen los realistas neoclásicos, en ocasiones los actores domésticos pueden ejercer una influencia decisiva en cómo el Estado interpreta las amenazas y oportunidades internacionales y cómo debe reaccionar” (Ripsman, 2009, p. 192, traducción propia). Además, el realismo neoclásico presenta un balance entre los análisis en estricto estructurales del realismo y aquellos que en rigor se centran en los estudios internos o domésticos de los Estados. Ripsman (2009) sugiere que si hay una influencia interna en la formulación de decisiones que conciernen a asuntos externos, lo que se validará en este texto.

A continuación los interrogantes de análisis que propone el realismo neoclásico para el estudio de una política exterior:

1. Valoración de las amenazas:
 - ¿Cómo los Estados, o los tomadores de decisión e instituciones clave que actúan en nombre de los Estados, valoran las amenazas y oportunidades internacionales?
 - ¿Quiénes son los actores relevantes dentro del Estado con respecto a la valoración de amenazas internacionales?
 - ¿Cómo logran resolverse los desacuerdos dentro del Estado sobre la naturaleza de las amenazas y los recursos apropiados a emplear?

2. Ajuste estratégico:

- ¿Quién decide cómo responder a amenazas internacionales?
- ¿Hasta qué punto pueden los actores domésticos negociar con el Estado e influenciar políticas exteriores y de seguridad en diferentes escenarios estatales?
- ¿Los actores domésticos determinan el contenido de la política exterior y de seguridad o simplemente su estilo?
- ¿Qué actores domésticos poseen la mayor influencia en políticas de seguridad? ¿En qué circunstancias?
- ¿Qué negociaciones necesitan los líderes para enfrentarse a los agentes domésticos y así responder a las amenazas y oportunidades internacionales?

3. Extracción de recursos, movilización doméstica e implementación de políticas:

- ¿Cómo movilizan los Estados los recursos necesarios para perseguir sus políticas de seguridad escogidas?
- ¿Cuánto poder poseen los actores domésticos para obstruir al Estado cuando busca movilizar recursos en distintos escenarios?
- ¿Qué determina quién es más exitoso en negociar juegos entre el Estado y los grupos societales? (Lobell et al., 2009, p. 33, traducción propia).

Alcances y aplicación de la teoría

[...] las teorías del realismo neoclásico son teorías de política exterior. Primero, como una teoría de política exterior, el realismo neoclásico explica las políticas exteriores y de seguridad de grandes poderes, pero también puede dar cuenta para las características distintivas de poderes regionales o pequeños, países en desarrollo, divididos, en guerra o Estados fallidos por mencionar algunos otros tipos de Estados
Lobell (2009, p. 43, traducción propia).

El realismo neoclásico es aplicable no solo al estudio de la política exterior de Estados Unidos sino de Colombia, por esto se considera el enfoque más preciso para el análisis de políticas exteriores y de seguridad, teniendo en cuenta que se rescatan elementos del realismo clásico, especialmente válidos para el análisis de una política exterior, sobre todo los aportes de Maquiavelo, Aron y Morgenthau.

Como la teoría tiene alcance a distintos países, concibe la posibilidad de que las amenazas puedan surgir de ambientes domésticos, como se analizará posteriormente en la formulación del Plan Colombia. El próximo capítulo responde a si la percepción y valoración de la amenaza provinieron del intento de maximizar la seguridad o de maximizar y garantizar el poder relativo.

Por otro lado, se pretende conocer “ganadores” y “perdedores” en el juego de la negociación en política exterior. Así, se define la política exterior como un juego o contienda donde interactúan y negocian dos o más Estados y donde unos ganan y otros pierden debido a que los intereses de unos priman sobre los otros.

No obstante, se deja claro que para el realismo, los “Estados débiles” no son relevantes debido a la posición de inferioridad, lo que resulta en poca injerencia e influencia en el sistema internacional, “pues nada de lo que hagan podrá afectar de forma significativa los acontecimientos internacionales” (Elman, 1996, p. 31, traducción propia). Todo lo contrario, los Estados relevantes serán los que ejerzan poder e intenten dominar a los demás en el sistema internacional anárquico. “Los FPE poseen información privada y un monopolio en inteligencia sobre países extranjeros” (Lobell, 2009, p. 56, traducción propia).

Ahora bien, ¿cómo percibió Estados Unidos amenaza en Colombia? El realismo neoclásico explica: “[...] líderes del Estado y de la sociedad percibirán a un Estado como amenaza en la medida en que sus componentes ascendentes de poder ponen en peligro sus intereses específicos” (Lobell, 2009, p. 56).

Conclusión

El realismo neoclásico es una teoría de política exterior y como tal, permitirá explicar cómo surgen decisiones al interior de un Estado mediante las metas y preferencias de la élite que actúa en nombre de este y que afecta directamente su comportamiento ante el sistema internacional anárquico, donde los Estados compiten y luchan por sobrevivir. De acuerdo con Elman (1996), una teoría de política exterior responde a: ¿qué acción tomará el Estado enfrentado a unas circunstancias dadas? También tiene como función realizar predicciones sobre el comportamiento individual de un Estado.

El realismo neoclásico subraya la primacía causal de las variables estructurales, principalmente la distribución relativa del poder material y tendencias de poder anticipado (*anticipated power trends*) en moldear las políticas exteriores de los Estados. Así mismo, especifica cómo los imperativos sistémicos son sujetos de trasladarse, a través del poder del Estado, a políticas exteriores y de seguridad reales, retomando así la premisa de Taliaferro (2006) sobre el “modelo extractivo de recursos” (p. 464) del Estado, definición de poder. Lo anterior, a la luz de las premisas realistas clásicas y neorrealistas, siempre y cuando el Estado se sienta amenazado, es decir, de manera permanente.

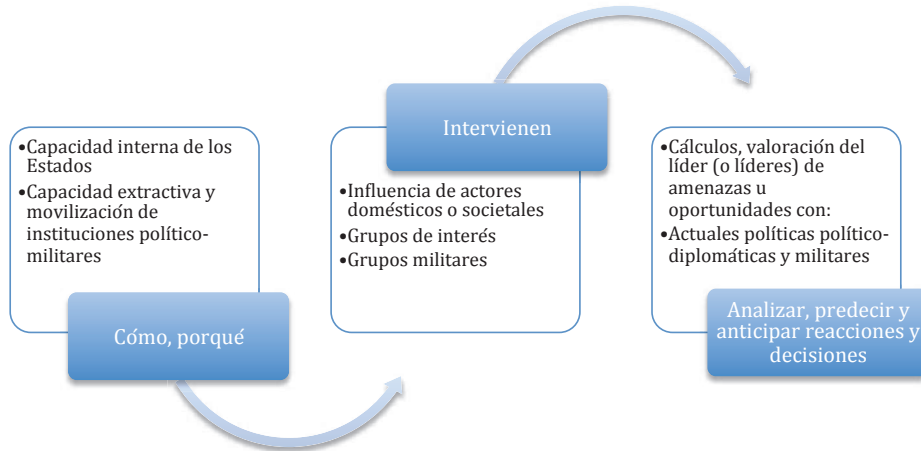
De nuevo, la mención al sistema internacional, ya reconocido como anárquico, dentro del cual se presentan oportunidades o amenazas para los Estados. Taliaferro (2006) sugirió la creación de incentivos producto de las “fuerzas sistémicas” que conducen a los Estados a esforzarse en búsqueda de una “mayor eficiencia” (actor racional) en provocar seguridad para sí mismos. De esta forma, se evidencia cómo el enfoque del realismo neoclásico permite ahondar en las causas de acción de los Estados, de los comportamientos, y no solo desde el análisis de estructuras como supone el realismo estructural, sino también por medio de lo que Rose (1998) llamó *innenpolitik* o estudio doméstico de la política exterior, pues a diferencia de lo que plantea Waltz (1996), el realismo neoclásico sí toma en cuenta las preocupaciones por las motivaciones y preferencias ideológicas que surgen al interior de los Estados.

De esta forma, el realismo neoclásico, escuela emergente, cumple con la propuesta de Schweller (2003) de fomentar el *progressiveness* o progreso teórico en la disciplina de las relaciones internacionales.

En síntesis, el realismo neoclásico procura responder cómo y porqué –teniendo en cuenta la capacidad interna de los Estados y su capacidad extractiva y de movilización de recursos e instituciones político-militares (poder) – actores domésticos o societales, incluyendo grupos de interés y/o grupos militares según el caso, intervienen e influyen los cálculos y valoración del líder o FPE en el proceso de toma de decisiones. La figura 6 resume el proceso de análisis producto del realismo neoclásico, con el objetivo de lograr explicar, analizar una política exterior y predecir comportamientos.

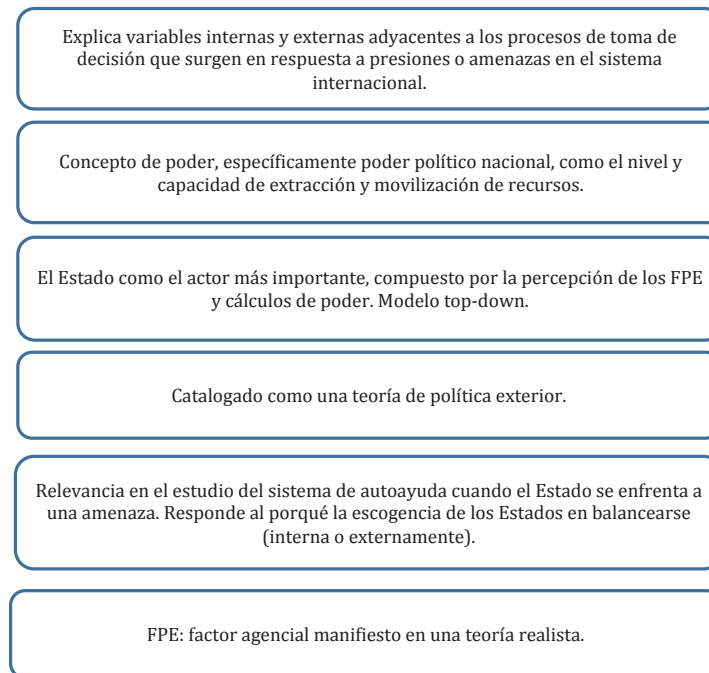
Tomadores humanos de decisión Plan Colombia: una estratégica política exterior de Estados Unidos

Figura 6. Resumen del realismo neoclásico



Fuente: autora con base en Lobell et al. (2009, pp. 13-28).

Figura 7. Principales características del realismo neoclásico



Fuente: autora con base en Lobell et al. (2009, pp. 13-28).

Por consiguiente y de importancia para el análisis de la política exterior de Estados Unidos hacia Colombia durante el período 1998-2002, el realismo neoclásico ayudará a comprender cómo los Estados responden y actúan frente a amenazas internas e internacionales y lo más significativo, qué estrategias escogen para contrarrestar las amenazas. Así, algunas de las preguntas previas al estudio en el capítulo 3 que se derivan del enfoque del realismo neoclásico son: ¿Quién tomó la decisión de formular el Plan Colombia? ¿Quién percibió las amenazas? ¿Qué amenazas se percibieron? ¿Quién decidió entre el rango de alternativas que el fortalecimiento militar era el más óptimo? ¿Cómo se llevó a cabo el proceso de negociación entre los actores de un Estado y de otro? ¿Qué negociaciones se dieron entre los agentes domésticos en ambos Estados? ¿Los actores domésticos tuvieron alguna injerencia en las decisiones finales? ¿Cómo movilizaron los Estados objeto de estudio (Estados Unidos y Colombia) recursos para implementar políticas de seguridad (Plan Colombia)?

El enfoque del realismo neoclásico es fundamental para el análisis de una política exterior. No obstante, dado que este enfoque aborda elementos multidisciplinarios, pues presentó componentes provenientes del constructivismo, psicología (análisis de percepciones), procesos de toma de decisión y sobre todo, características internas de los Estados, este capítulo en su segunda parte expondrá modelos adicionales de análisis que complementan el actual. El objetivo es construir un modelo que posibilite al estudioso de la política exterior, integrar los dispositivos necesarios para proveer una explicación más completa y entender así, cómo se formula una política exterior.

En este capítulo se analizó la variable estructural (factor material), imprescindible para el estudio de una política exterior. Sin embargo, como se señaló en la introducción, se requiere también de un análisis de unidad (factor humano) para saber cómo los actores que encarnan al Estado toman las decisiones (*foreign policy decision making*, FPDm). Por esto, el segundo capítulo de esta segunda parte describirá la importancia del modelo del FPA, sin el cual no sería viable realizar un análisis integral de una política exterior.

MODELO DE ANÁLISIS DE LA POLÍTICA EXTERIOR (*FOREIGN POLICY ANALYSIS*)

Los investigadores del FPA deberían emular a Gregor Mendel, el padre de la genética moderna, quien logró diferenciar tipos de plantas a través de una cuidadosa observación y comparación
Rosenau (citado en Hudson & Vore, 1995, p. 213, traducción propia).

Para explicar una política exterior, el analista se encuentra con los siguientes elementos: primero, que la incertidumbre es una constante pues está siempre presente debido a que el escenario de negociación es, precisamente, uno internacional, es decir, anárquico. Segundo, que los negociadores no se encuentran con informaciones completas y en muchos casos, son erradas, así como no reconocen en su totalidad a qué negociadores se enfrentan; y tercero, que en numerosas ocasiones, es necesario recurrir a los “cálculos de fuerza” representada en el poder del Estado o la capacidad de extraer y movilizar recursos, como apuntó el realismo neoclásico. En pocas palabras, el proceso de toma de decisión en política exterior resulta de un proceso anárquico. Estos son los retos con los que se enfrenta el analista de política exterior: ¿dónde está la solución? ¿Cuál es la fórmula precisa para alcanzar un análisis más completo?

En la sección anterior se estudió el enfoque del realismo neoclásico con el fin de interpretar el comportamiento del Estado en el ámbito externo e interno, lo que condujo

a la definición de una teoría de política exterior como aquella que da cuenta del comportamiento exterior del Estado, tomando como objeto de análisis las características internas de los Estados, definidos mediante la percepción y motivación de los individuos que participan, influyen y ejercen control dentro del proceso de toma de decisión; esto último, se explicará aquí. Pues bien, el propósito central de esta segunda parte del actual capítulo, es profundizar en el análisis de aquella *teoría de política exterior* centrada en el rol del individuo o como se ha denominado, con un enfoque *antropológico* de las relaciones internacionales y política exterior.

También en la sección anterior se mencionó la propuesta de Schweller (2003) respecto de incentivar un “progreso” en teorías de relaciones internacionales, medido a través de “[...] qué tan lejos puede moverse la disciplina de aquellas pequeñas islas a cuerpos más extensos de tierra, quizá hasta continentes de teoría” (p. 312, traducción propia). Es decir, fomentar herramientas de análisis teóricas distintas o disciplinas complementarias para cumplir con la única intención de brindar una interpretación y explicación más acertada de la política exterior. Por esta razón, aquí se hará alusión a aspectos multidisciplinarios que forman parte del enfoque del FPA.

Estudios convencionales en teoría de relaciones internacionales podrían sugerir que el siguiente paso es abordar la teoría del constructivismo para complementar el análisis de la política exterior.

No obstante, el enfoque del FPA parte de una crítica que se dirige tanto al realismo (pues no le da la suficiente importancia a las decisiones del actor en la formulación de política exterior: individuo)³⁰ como al constructivismo, pues como afirmó Hudson (2007), experta en FPA, el constructivismo se basó solo en la noción de las ideas, dejando a un lado al agente o individuo.

Solo los seres humanos poseen ideas. Solo los seres humanos pueden crear identidades, solo los seres humanos pueden cambiar identidades, solo los seres humanos pueden actuar con base en las identidades, solo los seres humanos pueden socializar y socializar a otros, solo los seres humanos son agentes en relaciones internacionales [...] La crítica de FPA sugeriría que

³⁰ Esta idea de realismo no considera el enfoque del realismo neoclásico.

Wendt y Waltz no tienen la conceptualización adecuada de la agencia [...] (p. 11, traducción propia).

Hudson (2007) criticó el enfoque constructivista, pues no se trata únicamente de las ideas, sino del ser humano.

[...] son los seres humanos los que están brotando ideas, persuadiéndose unos a los otros del valor de aquellas ideas e intentando transmitirlos a futuro a través de procesos como la institucionalización. Cuando usted substraer esos humanos, lo que le queda es una máquina (pp. 10-11, traducción propia).

La autora expresó además, que el soporte de las ciencias sociales, incluyendo las relaciones internacionales frente a todo aquello que ocurre entre las naciones y a través de las mismas, son las decisiones humanas. Por esto, la noción de ideas de los individuos como sugiere el constructivismo, no resulta suficiente. Sin embargo, a lo largo del análisis se expondrán elementos constructivistas, así como autores representativos de este enfoque que se relacionan con el análisis del proceso de toma de decisiones y análisis psicológico y cultural de una política exterior.

El estudio de las relaciones internacionales posee una conexión directa con el estudio del hombre en sociedad (como sugirió Aron), definido mediante la conducta de los actores, impuesta por cálculos de fuerza (realismo) y que se determina por variables económicas, políticas y sociales que permiten al ser humano percibir una realidad, desarrollar motivaciones y finalmente, formular decisiones.

Por consiguiente, para comprender el valor y aplicabilidad del estudio del FPA en el ejercicio de interpretar y explicar una política exterior, este subcapítulo tendrá las siguientes temáticas principales:

1. ¿Es la política exterior una política pública? El estudio de una política exterior, especialmente en el análisis del proceso de toma de decisiones (*policy making*), posee un directo vínculo con la literatura correspondiente a las políticas públicas, lo que facilita decir que no es posible pasar por alto algunos conceptos, en particular, aquellos que enfocados al análisis del proceso de toma de decisiones.

2. ¿Cómo definir el modelo de FPA? ¿Cuál es su utilidad para el análisis y explicación de una política exterior? ¿De dónde proviene este modelo y cuál es su historia? En esta sección se hará uso de los enfoques del FPA y

FPDM para conocer cómo los líderes³¹ actúan e interactúan para tomar una decisión trascendental en materia de política exterior.

3. Niveles de análisis. Partiendo del estudio de Rosenau (2006) sobre la elaboración de “preteorías” de política exterior, se hará análisis de los elementos que ayudarán a explicar la formulación de una política exterior. Al respecto, el FPA considera distintos niveles de análisis: análisis de dinámica de grupo (*groupthink*); proceso organizacional; política burocrática; cultura y política exterior y análisis de política interna. No obstante, con el objetivo de focalizar la aplicación de la teoría al estudio de caso de la presente investigación (diseño, negociación e implementación de la política exterior de Estados Unidos a Colombia período 1998-2002), en este subcapítulo se tratarán los niveles de análisis que proporcionan una más precisa comprensión e interpretación del estudio de caso.

4. Aspectos psicológicos y culturales para el análisis del proceso de toma de decisión. Ya se habló de la importancia del estudio de las percepciones, motivaciones y decisiones de los seres humanos, así como del análisis de procesos cognitivos, orientación y personalidad de los líderes. Por esta razón, y en el objetivo del FPA de abordar elementos multidisciplinarios, en esta sección se analizarán los principales aspectos de análisis que provienen directamente de los estudios psicológicos aplicables al estudio de una política exterior.

5. Por último se presentará resumen del análisis del estudio de caso objeto de esta investigación, reflejando así elementos propositivos que sirven como insumos para la construcción de un modelo de análisis de política exterior.

Políticas públicas y política exterior

¿Es la política exterior, una política pública? La justificación de Lowi permite una comprensión de la dinámica de la política exterior dentro del estudio de políticas públicas:

³¹ En el anterior subcapítulo se estudió el concepto del FPE y se mencionó que este permite comprender quién o quiénes toman las decisiones y la jerarquía que ocupan al interior de un Estado. Son los actores más importantes de un Estado, es el FPE quien personifica la noción del Estado como actor social. “Lo que la gente quiere depende de donde se sientan” (Gourevitch citado en Lobell et al., 2009, p. 43, traducción propia).

Existen tres categorías fundamentales de políticas públicas en el esquema: *distribución, regulación y redistribución* [...] La política exterior, que no cuadra en los tipos mencionados, es una cuarta categoría. No se incluye en nuestro estudio por dos razones. Porque rebasa nuestra capacidad del artículo y, de manera más importante, porque no forma parte del mismo universo. En efecto, Norteamérica representa solo un subsistema en la elaboración de la política exterior. Winston Churchill, entre otros, ha participado constantemente en las decisiones de nuestra política exterior. Por supuesto, los aspectos de la política exterior y militar que tienen implicaciones domésticas directas sí caben en mi esquema (Lowi, 1992, p. 101, traducción propia).

A continuación se discutirán las siguientes versiones de la pregunta inicial:

La política exterior no es una política pública.

Primero, de acuerdo con Lowi (1992), porque “no forma parte del mismo universo”, si por “universo” hace referencia a aquel de las disciplinas³², entonces es claro que la política exterior pertenece al “universo” de las relaciones internacionales y no al de las políticas públicas y ciencia política. Segundo, porque en muchos casos por tratarse de una política externa del Estado, no posee implicaciones domésticas directas, como sucede con las políticas distributivas, regulatorias y redistributivas. Retomando los preceptos realistas, estos permiten satisfacer los intereses diseñados e impuestos por una élite como el FPE. Por último, como la política exterior no es una política pública, su formulación fácilmente podrá provenir de procesos no democráticos donde la participación de los ciudadanos es limitada, restringida y podrá así no considerarse. Primaría entonces, la percepción de los líderes en la elaboración de la política.

La política exterior sí es una política pública.

Primero, porque finalmente la política exterior proviene de una “acción política”; de una “práctica” de funcionarios encargados, quienes, como se mencionó anteriormente, encarnan al Estado (considerada como un actor social), lo que origina entonces una “acción pública”. Segundo, porque tanto la política pública como la política exterior son *políticas (policies)*, lo que ne-

³² Así mismo, de acciones específicas como la sabiduría y prudencia, como expresó John Locke.

cesariamente implica el estudio de la burocracia, grupos de presión, grupos políticos y demás actores (como los militares por ejemplo) que ejercen presión y consiguen influenciar el proceso de toma de decisiones que es similar en ambos. Además, una acción pública enfocada en fomentar mayor seguridad ante una amenaza, ya sea por medio de una ley, norma o política, y más si relaciona directamente el ejercicio de la fuerza pública dentro o fuera del Estado, constituye una política pública, solo que *exportada*.

Distintos espectros de análisis entre política pública y política exterior.

Una política exterior es una política pública, pero dado lo distinto de sus “universos”, la ciencia política y las relaciones internacionales (siendo la política exterior una subdisciplina de esta última), caen en distintos espectros de análisis dependiendo del objetivo, mas no del proceso, como se demostrará. El estudio de las políticas públicas se centra en la acción al interior del Estado, mientras que la política exterior no solo aborda elementos de la acción pública al interior del Estado, sino que además, tiene fines externos, emprendidos mediante la diplomacia. Esta sería la principal diferencia. El más concreto caso donde se fusionan ambos conceptos es en el estudio elaborado por Graham Allison (1971) *Essence of decision, explaining the Cuban Missile Crisis* para el análisis de los procesos de toma de decisión.

Respecto a la formulación de la política exterior de Estados Unidos hacia Colombia de 1998 a 2002, según el análisis de Lowi (1992), a primera vista y en el caso de Estados Unidos, no puede ser considerada una política pública por no poseer implicaciones domésticas directas al interior del Estado. Lo contrario sería para el caso colombiano, en donde la política exterior de Estados Unidos sí impacta de manera directa en el Estado; con incidencias no solo para sus instituciones sino para la población misma.

De acuerdo con una óptica realista, cabe señalar que aquel Estado que detenta mayor poder, formulará decisiones que impactarán directamente sobre un Estado con menores capacidades, más aún si este se considera débil, en vías de ser fallido, con crisis de gobernabilidad, sistemas económicos y judicial deficiente, corrupto, entre otros factores de crisis.

[...] el FPE puede implementar una política exterior con intención de manipular actores domésticos y grupos de interés en otros Estados. Específicamente,

la escogencia de un Estado de armas, aliados o apaciguamiento pueden fortalecer el poder político de algunos actores societales y económicos en Estados extranjeros mientras otros se debilitan política y económicamente (Lobell, 2009, p. 52, traducción propia).

Como ya se sugirió, las políticas formuladas en Estados Unidos tienen la capacidad de impactar a otros Estados, gracias al poder que detenta. El profesor André-Noël Roth (2009) describió las políticas públicas como “la ciencia del Estado en acción [...] una metodología de investigación social aplicada al análisis de la actividad concreta de las autoridades públicas” (pp. 13-15); “el producto de la actividad política” puede emplearse en la formulación de una política pública o política exterior. Como se analizará aquí, existe una estrecha relación entre ambas disciplinas, especialmente en las herramientas para el análisis de los procesos de toma de decisión. “Política exterior es la estrategia o acercamiento escogido por el Gobierno Nacional para alcanzar sus metas en su relación con entidades externas. Esto incluye la decisión de no hacer nada” (Hudson, 2008, p. 12, traducción propia). Y para Hill (2003): “La política exterior comprende [...] la suma de las relaciones externas oficiales conducidas por un actor independiente (usualmente el Estado) en relaciones internacionales” (p. 3).

“Juego de doble nivel” (*two level game*) de la política pública a la política exterior.

Como la política exterior trata de las decisiones domésticas y de una acción pública que se dirige al exterior y se lleva a cabo por medios diplomáticos, el concepto de Putnam (1988) sobre el “juego de doble nivel” refleja la doble dinámica de la acción del Estado cuando atañe a una política exterior. Además, busca resolver el interrogante acerca de cuánta presión externa debe existir para la formulación e implementación de una política pública en un Estado, o al revés, cuánta presión interna debe existir para formular e implementar una política exterior.

En la mayoría de casos en donde se da este “juego de doble nivel”, hay dos ejes de estudios fundamentales y relevantes según el realismo: la seguridad y la economía. El presente análisis se limita a esos dos ejes dadas las evidencias encontradas. “Los asuntos de seguridad dominan las agendas de políticas gubernamentales y generan acción política y asignación de recursos en una forma que otros aspectos de la agenda política no alcanzan” (Sheehan,

2005, p. 57, traducción propia). Es importante tener en cuenta que la agenda “ampliacionista”³³ de la seguridad incluye elementos novedosos y es una alternativa a los aspectos tradicionales de la seguridad como el componente militar típicamente realista. Entre estos están: seguridad humana (salud, pobreza), seguridad ciudadana, derechos humanos, estudios de género, amenazas provenientes del medioambiente (Sheehan, 2005, p. 57), entre otros, que constituyen factores clave en la elaboración de políticas públicas de los Estados. Siendo así, se podría afirmar que la noción ampliada de la seguridad encierra los componentes fundamentales tanto de la agenda de políticas públicas como de política exterior.

Para resolver el debate sobre quién determina a quién en relaciones internacionales y política interna, Putnam (1988) respondió: “ambos”, lo que reafirma la hipótesis de Waltz (1996) en cuanto a que la teoría de política exterior proviene del desempeño interno de los gobiernos. Así mismo, según Elman (1996): “Para ser una teoría de política exterior, la teoría debe realizar predicciones acerca del comportamiento individual de un Estado. Las teorías de política exterior responden a: ¿qué acción tomará el Estado enfrentado a estas circunstancias?” (p. 13, traducción propia). Por último, el debate entre Elman y Waltz tiene que ver con si la política interna de un Estado puede o no explicar la formulación e implementación de una política exterior. Este modelo de “doble nivel” brinda una explicación complementaria.

Siguiendo con el análisis realista, en la anterior sección se hizo referencia a la “primera y tercera imagen” de relaciones internacionales expuestas por Kenneth y Waltz (1959). La primera imagen alude al comportamiento humano, la tercera a la anarquía internacional. Pues bien, la segunda imagen, pertinente en este estudio de la doble dimensión de la política exterior, hace referencia a la estructura interna de los Estados, y una vez más, se entiende el Estado como actor social: “Decimos que el Estado actúa cuando queremos decir que las personas en él actúan, así como cuando decimos que la olla hierve cuando queremos decir que el agua en ella hierve” (Kenneth & Waltz, 1959, p. 80, traducción propia).

Waltz (1959) sugirió que no es suficiente con el estudio de la naturaleza humana, sino que para explicar acontecimientos (de guerra y paz en re-

³³ Confrontar Escuela de Copenhague. (Buzan, 1981). Ver: Buzan, 1999.

laciones internacionales, principal interés de Waltz que se evidencia en su argumento sobre los defectos del Estado como causante de guerras entre los mismos), se debe recurrir a un análisis político, es decir, invita a “mirar dentro del Estado” pues “[...] es en nombre del Estado que la contienda toma lugar” (p. 81, traducción propia). Así mismo, afirmó Waltz, los individuos recurren al Estado, pues allí encuentran seguridad común, teniendo en cuenta que de forma individual, no la podrían alcanzar (p. 85), lo que refleja la existencia de una colectividad en un solo Estado, entonces si el Estado diseña una política para fomentar, mantener y garantizar la seguridad de los ciudadanos, ¿es una política pública?

Otra función del Estado que se asemeja al “juego de doble nivel” procedió de Treitschke, citado en Waltz (1959): “Treitschke definió la principal tarea del Estado como ‘la doble tarea de mantener el poder hacia fuera, y las leyes hacia adentro’” (p. 95, traducción propia). Esta doble función del Estado en materia de política exterior permite comprender la diferenciación y al mismo tiempo, el acercamiento con la teoría de políticas públicas.

Por otro lado, como se observó desde el enfoque del realismo neoclásico, el FPE (o líderes que representan el Estado) tiene que ejercer dos funciones principales: saber extraer y movilizar los recursos del Estado (ámbito doméstico) y responder a las amenazas u oportunidades que se presentan en el escenario externo. En algunas ocasiones, la política doméstica o interna de los Estados se entrelaza con las relaciones internacionales, lo que generó el debate acerca de si la política interna determina las relaciones internacionales o, por el contrario, las relaciones internacionales fijan la política interna (Putnam, 1988, p. 427). Y ¿entre quiénes se da esta dinámica? Los elementos que se muestran a continuación forman parte del modelo de política burocrática, considerado un “juego de doble nivel”, en donde el ejercicio clave es la negociación (*bargaining*), será profundizado más adelante:

Cada líder político nacional aparece en ambos tableros del juego. A través del tablero internacional se sientan sus contrapartes extranjeros, y a sus codos se sientan diplomáticos y otros asesores internacionales. Alrededor del tablero doméstico detrás de él se sientan figuras de partidos y legislativos, voceros de agencias domésticas, representantes de grupos de interés clave, y los asesores políticos del líder (Putnam, 1988, p. 434, traducción propia).

¿Qué sucede una vez se establecen los “jugadores del tablero”?

La inusual complejidad de este “juego de doble nivel” es que las movidas que son racionales para un jugador en un lado del tablero (como aumentar los precios de la energía, conceder territorio o limitar las importaciones de autos) pueden llegar a ser impolítico para ese mismo jugador al otro lado del tablero [...] Cualquier jugador de la mesa internacional que está insatisfecho con los resultados puede alterar el tablero de juego, y de forma converso, cualquier líder que falle en satisfacer a sus contrapartes en la mesa doméstica corre el riesgo de ser desalojado de su asiento (Putnam, 1988, p. 434, traducción propia).

Por último, ¿cuáles son los requerimientos para que este juego tenga lugar? Putnam (1988) define algunas condiciones similares a la teoría de la acción racional, que guarda vínculo con la necesidad de contar con reglas claras y bien definidas, pagos, jugadores e información, “[...] y aun así, muchos juegos simples de dos personas, juegos de doble motivación, no poseen una solución determinada” (Putman, 1988, p. 435). A diferencia de la elaboración de las políticas públicas, el desafío en política exterior es hallar, para cada caso, las herramientas de análisis que provean una más acertada explicación de los eventos, sin olvidar la incompleta información inherente al “juego de doble nivel”. El analista de política exterior se encuentra en un ambiente de incertidumbre y desinformación que dificulta el análisis. Por esto, se requiere de metodologías explicativas como las que se presentan a continuación.

Modelo de *foreign policy analysis* y *foreign policy decision making*

El estudio de una política exterior implica el análisis del comportamiento y decisiones humanas (Hudson, 2008, p.12), semejante a la metodología de investigación social que sugiere Roth (2009). Por esta razón, el FPA es la disciplina que involucra el estudio de los procesos de toma de decisión para comprender el porqué un Gobierno formuló e implementó ciertas acciones exteriores y no otras, es decir, el análisis del comportamiento en política exterior. Este comportamiento, interpretado por Hudson (2008) como los “artefactos observables de la política exterior” (p. 12, traducción propia), tales como acciones y palabras específicas utilizadas para influenciar a otros en la esfera de política exterior, incluyendo comportamientos espontáneos o accidentales. Para Hudson (2008) el FPA es:

El campo subsidiario de las relaciones internacionales que busca explicar la política exterior, o, de forma alternativa, el comportamiento de la política exterior, con referencia al campo teórico de los tomadores humanos de decisión, actuando solos o en grupo. Este campo subsidiario tiene varios distintivos: el compromiso de mirar bajo el nivel de análisis Estado-nación a uno de información de actor-específico; el compromiso de construir teoría de actor-específico como punto de contacto con la teoría de actor-general y la complejidad del mundo real; el compromiso de perseguir explicaciones multicausales que abarquen múltiples niveles de análisis, el compromiso de utilizar la teoría y resultados desde el otro lado del espectro de la ciencia social; el compromiso de observar el proceso de toma de decisión en política exterior tan importante como el resultado mismo (p. 12, traducción propia).

Hudson (1997) define la teoría de actor-general (*actor-general theory*) como aquella que explica el comportamiento de actores de forma general, como su nombre lo indica, “en donde los actores humanos aparecen invisibles” (Hudson, 1997, p. 5), mientras que la teoría de actor-específico es la teoría (de rango medio, puesto que generaliza más de lo que se podría evidenciar en estudios de casos) que expone el comportamiento de actores específicos que permite una explicación más nutrida, así como predicción del comportamiento de la política exterior (Hudson, 2008, p. 12). La teoría de actor-específico “desempaca la ‘caja negra’ del proceso de toma de decisiones en asuntos internacionales” (Hudson, 1997, p. 5, traducción propia).

Como se mencionó en la introducción, el principal objetivo del FPA y del FPDM es fortalecer los análisis relacionados con la teoría de actor específico, “la cual permite una profunda explicación, permitiendo incluso predecir el comportamiento en política exterior de entidades particulares, de una forma más específica que la teoría de actor general” (Hudson, 2008, p. 12).

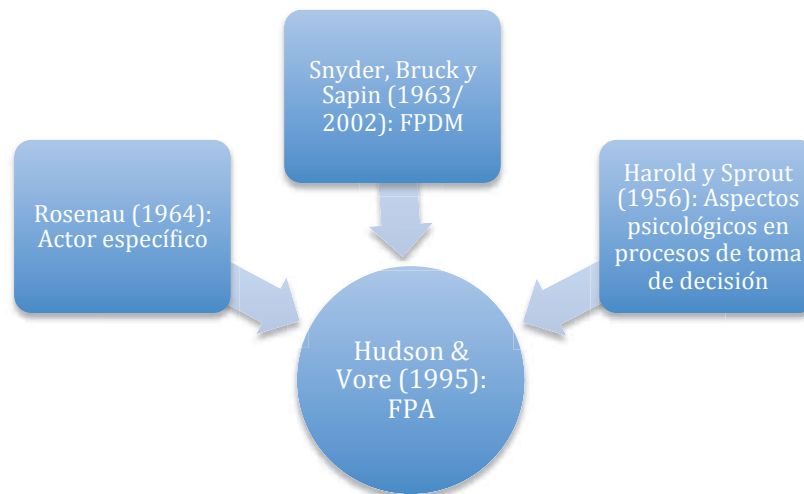
Valerie Hudson (15-16 de julio, 2011), experta en el FPA, sugirió que parte del proceso de elaboración de un análisis de una política exterior dada, consiste en tener la capacidad de evaluar cuáles son los niveles de análisis más apropiados para aplicar en el estudio de caso. Como se verá, el FPA contiene un universo de elementos traídos de diversas disciplinas y enfoques con el fin de ofrecer una explicación más acertada de una política exterior. No obstante, en armonía con la recomendación de Hudson, en esta investigación se emplearán los siguientes niveles de estudio: teoría de actor específico, política burocrática y factores psicológicos y culturales en el análisis de

una política exterior para comprender las motivaciones y percepciones de algunos tomadores de decisión como parte del estudio de política interna.

Origen de la subdisciplina.

El estudio del análisis de política exterior, FPA, surgió a comienzos de los años 60 gracias a los aportes de James Rosenau (1964) y de Snyder et al. (1963/2002). Rosenau desarrolló la teoría de actor-específico en su intento por establecer una “teoría de rango medio” (*middle range theory*) que “intercede entre grandes principios y la complejidad de la realidad” (Hudson, 1997, p. 14, traducción propia) con el propósito de comprender de forma más precisa la política exterior, teniendo en cuenta no solo el sistema internacional sino la utilización de análisis de líderes e individuos (tomadores de decisión) lo que, como resultado, crea poder explicativo y predictivo. Así mismo, el estudio de Snyder et al. (2002) contribuyó al análisis del *proceso* por el cual se elabora una política exterior, que por supuesto, implica el estudio de los tomadores de decisión.

Figura 8. Antecedentes del *foreign policy analysis*



Fuente: autora con base en Hudson, 2008, p. 14.

Por otro lado, una característica fundamental del FPA es el análisis de la “agencia” y la estructura, es decir, de cómo este acercamiento teórico invita

a los estudiosos de política exterior a profundizar en el análisis del agente humano y no limitarse únicamente al estudio de la estructura pues, al fin y al cabo como sugirió Hudson, se trata del estudio de una ciencia social y como su nombre implica, el factor de análisis *es* el agente social. “Lo que se requiere es casi que una antropología de las relaciones internacionales” (Hudson, 2005, p. 6, traducción propia).

El objetivo final del FPA es brindar al investigador de la política exterior un más claro y real entendimiento, paso a paso, del mecanismo y secuencia en que se dieron los hechos y factores liderados por el agente humano que provocó una acción exterior del Estado. Además de entender y descifrar el proceso mediante el cual se despliega una política exterior, otra gran contribución de la teoría de FPA es que permite mayor acercamiento a otras corrientes teóricas (que no han sido suficientemente desarrolladas) acerca de cómo construcciones sociales y factores culturales afectan el comportamiento del Estado.

Estado como actor social.

“La acción del Estado es la acción emprendida por aquellos que actúan en nombre del Estado” (Snyder et al., 2002, p. 59, traducción propia). El Estado *es* los tomadores de decisión, percibido como un actor “metafísico”. Los expertos de la disciplina del análisis de la política exterior se basan en la noción de que el Estado *es* un actor social, retomando la concepción de Hudson. Snyder et al. (2002) no fueron tan radicales en este sentido, pues para los autores el Estado sí es el nivel fundamental de análisis, no obstante rechazando la abstracción metafísica del mismo. Como afirmó Hudson (2007), el análisis de la política exterior toma como base teórica los tomadores de decisión humanos, actuando por sí solos o en grupos, lo que permite el origen de una política exterior (p. 7). Adicionalmente, sugiere al lector (del cual supone estudiante de Relaciones Internacionales) considerar que la disciplina de Relaciones Internacionales no es el estudio del proceso de toma de decisión de la política exterior (*foreign policy making*). Por ende, propone Hudson, al estudiante le fue enseñada una base, dentro de la disciplina misma, incompleta.

Fue a partir de la década de los noventa cuando el ser humano: el tomador de decisiones en política exterior, fue exaltado en el centro de la “matriz

teórica”, lo que permitió al teórico vincularse a las construcciones sociales presentes en una cultura (Hudson, 2007, p. 7).

Foreign policy decision making.

Recuérdese que el objetivo primordial del FPA es el análisis del comportamiento del tomador humano de decisiones, por esta razón, su enfoque en el estudio de actor específico. El FPDM es entonces, la puesta en marcha del FPA.

El FPDM hace referencia a las escogencias que los individuos, grupos y coaliciones toman y que afectan las acciones de una nación en el escenario internacional. Las decisiones en política exterior están típicamente caracterizadas por ser de altas apuestas, poseer gran incertidumbre y riesgo sustancial (Mintz & DeRouen Jr., 2010, p. 3, traducción propia).

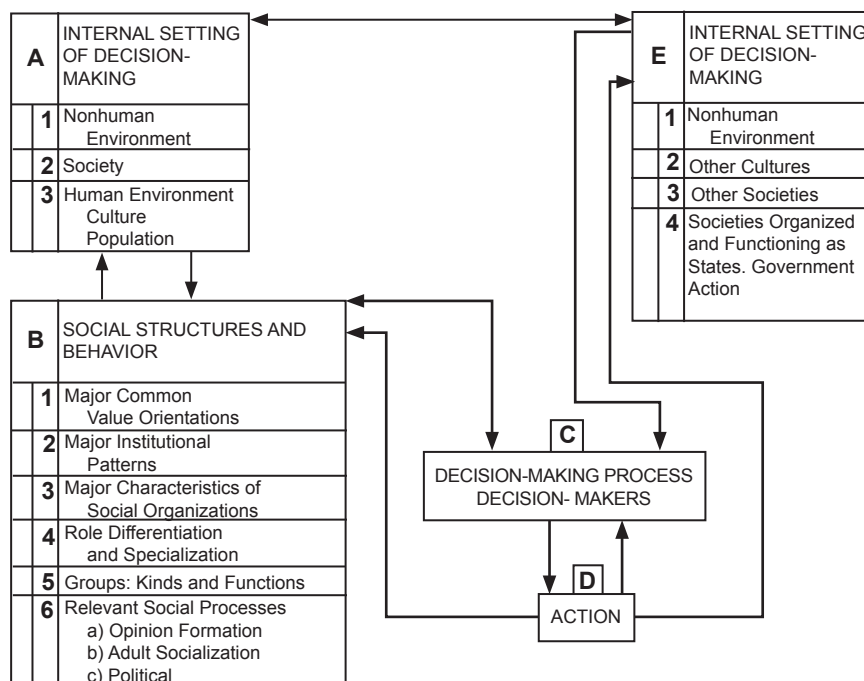
El objetivo del FPDM es comprender cómo se toman las decisiones, pues de esta forma, será posible realizar predicciones del comportamiento de los Estados en el escenario internacional. Predicción que nace de la experiencia (contexto histórico) de previos comportamientos de los Estados; movidas estratégicas y cálculos de potenciales resultados.

El principal elemento de análisis del FPDM son los procesos cognitivos (que se abordarán más adelante), esto para comprender cómo piensan los líderes tomadores de decisión e intentar definir patrones, estilos y personalidades mediante el estudio de las motivaciones y percepciones, como lo sugirió recientemente, el realismo neoclásico.

Snyder et al. (2002) expusieron la política internacional como el proceso de “acciones, reacciones e interacciones entre entidades políticas denominadas Estados nacionales” (p. 55, traducción propia), y argumentaron que solo existen dos formas de estudiar la política internacional: “a) la descripción y medición de la interacción y b) procesos de toma de decisión, formulación y ejecución de las políticas” (Snyder et al., 2002, p. 65, traducción propia). Así mismo, al Estado le corresponde planear las acciones y decisiones de manera organizada, fijando metas y fines y previniendo posibles incompatibilidades y objetivos de otros Estados (p. 55). La figura 9 representa la interacción de un Estado enfrentado a una situación concreta.

Tomadores humanos de decisión Plan Colombia: una estrategia política exterior de Estados Unidos

Figura 9. El Estado como actor enfrentado a una situación



Fuente: Snyder et al, 2002, p. 64.

El desafío para el analista de política exterior, específicamente del proceso de toma de decisiones, es lograr desarrollar un estudio del comportamiento del Estado, enfrentado a otro y teniendo en cuenta una situación dada. No obstante, el analista afronta múltiples obstáculos, ya que, a diferencia del análisis de una política pública a nivel interno, en el análisis de la política exterior se deben tomar en cuenta factores externos y si es posible, internos del otro Estado, como lo sugiere la figura 9: sociedades, culturas, entre otras características de la población y del Gobierno. En este punto es donde la diplomacia entra a desempeñar un papel no solo de relaciones públicas internacionales sino, en cierto modo, de inteligencia, considerando que los principales temas de política exterior tienen conexión con asuntos de seguridad y economía.

Como se aprecia en la figura 9, cada casilla contiene una letra, lo que permite al analista realizar combinaciones para elaborar un análisis de la

interacción del Estado (ámbito gubernamental) (CDEC), interacción societal (ABE) y a nivel no gubernamental e intrasocietal (BCDB) (Snyder et al, 2002, p. 65).

Como las diferencias a tener en cuenta dentro del análisis son diversas, Snyder et al. (2002) describieron la importancia de los conceptos de patrones y sistemas para sustentar el análisis del proceso de toma de decisión. Los autores hablan de su utilidad para el estudio de la política internacional, en el presente texto se alude al estudio de una política exterior después de haber discutido ya las distinciones entre política exterior y política internacional. Pues bien,

Los patrones hacen referencia a uniformidades y a acciones de persistencia y series de relaciones, “nacionalismo”, “imperialismo”, “internacionalismo”, “agresión”, “aislacionismo”, “paz”, “guerra”, “conflicto” y “cooperación” representan una forma familiar de caracterizar tipos de acciones y reacciones así como relaciones definidas mediante patrones entre Estados (Snyder et al., 2002, p. 65, traducción propia).

Los autores también expusieron que se trata de conceptos que describen y al tiempo, proveen un juicio, lo que suscita entonces una necesaria reacción inicial de los tomadores de decisión enfrentados a una percepción preliminar; esta reacción es juzgada por ellos mismos dados los hechos o, en muchos casos, intereses. Por otro lado, acerca de los sistemas,

[...] en este contexto hacen referencia a los modos, reglas y naturaleza de la influencia recíproca que estructura la interacción entre los Estados. Cinco tipos de sistemas entre otros pueden ser mencionados: coaliciones (temporales y permanentes); organizaciones supranacionales; bilateral; multilateral (sin orden) y ordinación y subordinación (relaciones imperiales y de satélites) (Snyder et al., 2002, p. 65, traducción propia).

A través de patrones y sistemas, los tomadores de decisión delimitan la situación que deben enfrentarse³⁴. Este libro ubica los patrones y sistemas dentro de la literatura del realismo mediante el análisis de variables sistémicas, es decir, no humanas, de gran utilidad para el estudio del proceso de toma de decisión.

³⁴ Pese a que este modelo se desarrolló en 1962 el cual hace referencia a conceptos como “relaciones imperiales” y “satélites”, lo que se pretende es mostrar el modelo clásico que finalmente será reconstruido con el realismo neoclásico y otros elementos apropiados para el análisis de una política exterior.

Como se mencionó, el Estado tiene la función de actuar, interactuar y reaccionar ante una circunstancia dada y enfrentado a otro o más actores externos. Así, Snyder et al. (2002) afirmaron que las interacciones podrán comprenderse solo en términos de las respuestas de los Estados ante situaciones, problemas, acciones de otros Estados (p. 64), o amenazas u oportunidades, como ya se explicó. La figura 6 representa la diagramación de aquella combinación de la interacción entre Estados que afrontan un caso particular. Un Estado actúa, el otro interactúa o reacciona, según el amplio contexto presentado en la figura. De ahí parte el proceso de toma de decisión.

Factores que influyen en el proceso de toma de decisiones.

La figura 9 refleja la existencia de unos “ambientes” (*settings*) dentro de los cuales surge el proceso de toma de decisión. Alex Mintz y Karl DeRouen Jr. (2010) afirmaron que una vez se define el problema, se desencadena una serie de alternativas, como por ejemplo: aplicar sanciones, atacar, o no hacer nada, así como una serie de dimensiones o criterios de las decisiones, entre las cuales se encuentran consideraciones de tipo político, diplomático, militar y económico. Los autores también manifestaron que los tomadores de decisión se enfrentan al principal problema: “[...] muchas de las decisiones en política exterior deben ser tomadas en un período relativamente corto de tiempo, bajo estrés y ambigüedad de la información” (Mintz & DeRouen Jr., 2010, p. 25, traducción propia), además de las incertidumbres sobre el comportamiento y preferencias del Estado o Estados a los que se afronta.

Para Mintz y DeRouen Jr. (2010) los siguientes son los elementos clave con los cuales se topan los tomadores de decisión en un ambiente y contexto dado:

1. Limitaciones de tiempo. Los tomadores de decisión se ven muchas veces en la difícil situación de tomar decisiones cuando no hay suficiente tiempo o cuando este no está a su favor, lo que conduce en muchas ocasiones a una toma de decisiones apresurada o liderada por intuiciones. Como ya se argumentó, en política exterior los tomadores de decisión se hallan en estados de desinformación constante, lo que provoca la “acción, interacción y reacción” del Estado con base en consideraciones simples. Suele suceder en casos de guerra o asuntos militares.

2. Limitaciones de información. “La información incompleta e imprecisa es común en política exterior” (Mintz & DeRouen Jr., 2010, p. 26, traducción propia). Por esto, como se analizará después, es espinoso el funcionamiento del modelo de acción racional, pues sin una adecuada información, no será posible elaborar análisis de costo-beneficio, comparar alternativas o determinar utilidades.

3. Ambigüedad. “La ambigüedad ocurre cuando la información tiene múltiples significados que compiten entre sí, o cuando una situación puede tener múltiples resultados posibles” (Mintz & DeRouen Jr., 2010, p. 27, traducción propia). De relevancia para los estudios de seguridad, la ambigüedad puede ocasionar interpretaciones erradas en el sentido de reaccionar de manera ofensiva o defensiva, o de no hacer nada y caer víctima de un ataque por parte de otro Estado. Así mismo, al interior de un Estado la ambigüedad es común, por ejemplo, como se evidenció durante el período de proceso de paz en Colombia durante la presidencia de Andrés Pastrana o, para el caso de Estados Unidos, en la decisión de actuar de forma preventiva por un análisis incompleto de información, tiempo y ambigüedad.

4. Familiaridad. Sucede cuando los tomadores de decisión tienen problemas “familiares” es decir, ya conocidos con anterioridad, ya sea por experiencia personal o internacional. Estos problemas son susceptibles de ser percibidos como modelo de aprendizaje. “En lugar de examinar los componentes de la decisión, el tomador de decisión salta a conclusiones basadas en experiencia previa con una situación similar antes de evaluar los costos y beneficios de las alternativas” (Mintz & DeRouen Jr., 2010, p. 27, traducción propia). En resumen, las decisiones tienden a generalizarse en este contexto.

5. Escenarios de cambios y ajustes. En este escenario, durante el proceso de toma de decisiones surgen cambios inesperados que provocan ajustes calculados o improvisados para responder a las nuevas alternativas que se presentan. Se trata de un ejercicio de respuesta dentro de la dinámica y constante movimiento propios del escenario internacional que es cambiante.

6. Escenarios de interacción. Los tomadores de decisión deben actuar, interactuar y reaccionar a acciones o decisiones de un Estado ajeno. De este modo, las decisiones del Estado dependerán en gran medida de la expectativa sobre cómo va a actuar o reaccionar la contraparte.

7. Riesgo. Las expectativas de una decisión en política exterior son altas, lo que suscita la impresión en los tomadores de decisión de la existencia de riesgo o “[...] la probabilidad de que un actor se asocie con recibir un resultado negativo” (Mintz & DeRouen Jr., 2010, p. 28, traducción propia). Este hecho es fundamental dentro del proceso de toma de decisiones, pues es evidente que según como el tomador de decisión perciba el riesgo, actuará de la forma esperada o por el contrario, de modo inesperado. Mintz y DeRouen Jr. (2010) hacen referencia igualmente a la existencia de una “idiosincrasia”, la cual influencia la decisión individual, y describen que depende del grado de “insatisfacción” del tomador de decisión. Así, a mayor insatisfacción, mayor será la probabilidad de tomar riesgos.

8. Estrés. Mintz y DeRouen Jr. (2010) definieron estrés como “[...] el exceso de demandas sobre las capacidades” (p. 28). El nivel de estrés se sujeta a la definición y percepción de la amenaza que se debe enfrentar. Este elemento forma parte del análisis psicológico que se presentará luego.

9. Responsabilidad. Este factor influencia la acción del tomador individual de decisión de acuerdo con el grado de responsabilidad que él mismo tenga al tomar o no una decisión. Así, el tomador de decisión se encontrará señalado por el nivel de responsabilidad que posea, lo que resultará en un más cuidadoso análisis y examen de las alternativas y consecuencias o en la posible omisión de acciones. Para el caso de los presidentes, es a través de la opinión pública que se mide el grado de aceptabilidad o rechazo y a quien se responsabiliza de las decisiones tomadas, en especial aquellas que aluden al uso del poder militar.

Niveles de análisis propuestos por el *foreign policy analysis*

Rosenau (2006), quien se reconoce por ser uno de los precursores del FPA, en su estudio de análisis de política exterior hizo referencia a unas “pre teorías” de la política exterior; para el autor son una filosofía política del análisis de la política exterior y que se admiten como niveles de estudio necesarios para alcanzar una interpretación de esta política.

Rosenau (2006) primero mencionó la existencia de unos factores “causales” que van desde el ser humano como tomador de decisión, hasta roles políticos, estructuras de Gobierno, procesos societales e incluso sistemas internacionales (p. 172), lo que se evidenció en la figura 9 de Snyder et al.

(2002). Así, Rosenau (2006) citó cinco variables de estudio, o “ingredientes de una preteoría de política exterior” (p. 173, traducción propia): la variable individual, o de actor específico; el comportamiento de individuos en el exterior (pone como ejemplo los diplomáticos que por obvias razones defienden sus intereses en distintas instituciones internacionales); variables de Gobierno, como la estructura que limita o realza las escogencias elaboradas por los tomadores de decisión (por ejemplo, las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo son fundamentales en el análisis); la variable que tiene que ver con los aspectos no gubernamentales inherentes a una sociedad que consigue influenciar el comportamiento externo y las variables sistémicas, que involucran cualquier aspecto no humano del ambiente externo y que afectan a los tomadores de decisión. En este punto, el análisis realista encaja perfectamente.

Como solo indicó los “ingredientes de la preteoría”, Rosenau (2006) afirmó que para constituir la en su totalidad es necesario realizar el siguiente ejercicio: “[...] decidir cuáles variables contribuyen más al comportamiento externo, cuáles le siguen en influencia y así sucesivamente” (p. 173, traducción propia), lo que sugiere que el analista de política exterior tiene la libertad (así como sugirió Hudson) de organizar los elementos que considera, serán los más adecuados para construir una interpretación más acertada de la política exterior objeto de estudio.

Hudson (2002; 2008) recopiló los niveles de análisis en política exterior. En síntesis, existen niveles primarios de análisis que se soportan en la premisa de estimar la importancia del estudio del proceso mas no solo de los resultados (*outputs*) de la política exterior. Para este fin, en el intento de comprender qué factores y motivaciones llevaron a la creación de una política determinada, se requiere de los siguientes niveles: procesos cognitivos para el análisis de aprendizaje; personalidad de líderes y orientación; dinámica de grupo cerrado (*small group dynamics*) para el análisis del pensamiento grupal, coaliciones y acción colectiva; interfaz de personalidad de líder con composición de grupo cerrado; proceso organizacional; política burocrática; cultura y política exterior; descripción y análisis de la política doméstica; atributos nacionales y política exterior como recursos naturales y factores económicos y efectos del sistema sobre la política exterior como distribución de poder, balance de poder, etcétera (Hudson, 2008, p. 16). Ahora bien, Hudson (2007)

describió niveles de análisis denominados “de segunda generación” (1974 a 1993), entre los cuales se destacan:

Dinámica de grupo para la toma de decisiones.

Se parte del supuesto de que un individuo o líder no puede decidir e implementar una política exterior por sí mismo. Hasta en un régimen totalitario si fuese el caso, se podría afirmar que las decisiones las toma un solo líder, sin embargo, asesorado por al menos otro, lo significa un proceso de deliberación y consenso.

Sin olvidar que la teoría se desarrolla desde el ser humano como agente decisor en política exterior, este nivel de análisis sugiere el desarrollo del proceso de deliberación y negociación en grupos de pequeño tamaño, en comparación con grupos organizacionales o burocráticos, como se analizará más adelante. Por esta razón, este tipo de concertación resulta de gran interés en análisis de política exterior cuando se trata de implementar una política rápida y eficaz, dado un acontecimiento crítico que demanda una pronta acción. En estos casos, la deliberación y negociación se lleva a cabo por un grupo reducido de expertos. Para tener idea de un número de integrantes, Hudson (2007) afirmó que se trata de 15 o menos individuos (p. 66).

La jerarquía de los integrantes del selecto grupo dependerá de la personalidad del líder o líderes, del conocimiento, experiencia, antigüedad, entre otros factores. Si se trata de una reflexión entre individuos de dos o más Estados, dependerá entonces de la jerarquía misma entre Estados, tal y como lo explica la teoría realista (relevancia solo para ciertos Estados debido a sus capacidades y poder).

Dentro de este nivel de análisis y como consecuencia, existe la probabilidad de que ocurra un efecto de “disfunción grupal” (Hudson, 2007, p. 67) o *groupthink* (concepto del psicólogo Irving Janis, 1972) en el cual, el decisor individual se deja llevar por el consenso general del equipo, por ende, incurre en limitar sus capacidades creativas y de innovación. El consenso general son sugerencias e influencias de ciertas políticas preestablecidas dentro del Gobierno o empresa (aplicado a diversas disciplinas de estudio) que predisponen al individuo a considerar de principio un razonamiento similar debido a “una dinámica social que evolucionó con el tiempo” (Janis, 1972, p. 68, traducción propia).

Otros más optimistas frente al proceso de toma de decisión grupal, entre estos, Mintz y DeRouen Jr. (2010), destacaron la importancia de pequeños grupos de asesores y su influencia. Estos deciden sólo luego de debatir. Sin embargo, “el grupo se compone de miembros cuya lealtad está dirigida dentro del grupo mismo” (Mintz & DeRouen Jr., 2010, p. 19, traducción propia), lo que garantiza el consenso general en torno a la iniciativa o motivación inicial. De esta forma, se podría afirmar que la decisión está predispuesta; lo que se discute son las estrategias.

Proceso organizacional.

Parte del supuesto de que los gobiernos actúan a través de organizaciones que proveen un más óptimo proceso de toma de decisión, gracias a la clasificación de actores organizados especializados en áreas específicas de conocimiento y acción. Pese a su estatus de “conglomeración” “sistema” u “organización”, el estudio de la decisión y acción del individuo sigue siendo elemento clave para el entendimiento del proceso de toma de decisión en política exterior. Retomando la noción de la acción del actor individual dentro de un sistema, Snyder et al. (2002) definieron “sistema” como el

artefacto ordenador (*ordering device*) empleado por el observador el cual implica ciertos tipos definidos de relaciones y patrones de actividad con persistencia sobre el tiempo [...] las características del sistema determinan hasta una extensión considerable la manera en que los tomadores de decisión se relacionan con el entorno (p. 76, traducción propia).

Los autores tomaron el concepto de “sistema” aplicándolo al término “social” para así definir el entorno organizacional dentro del cual se circunscribe el modelo de toma de decisión. Por esto, dos definiciones esenciales que los investigadores crearon para explicar la decisión organizacional son: sistema de actividades y estructura de relaciones.

Así mismo, Snyder et al. (2002), en su intento por interpretar el proceso de toma de decisión organizacional, afirmaron que se trata de una secuencia de actividades, que en casos particulares se denomina evento. Por consiguiente, en el proceso de toma de decisión organizacional, los actores que forman parte del sistema social “organización” tienen como misión determinar qué evento es relevante y cuál no. Finalmente, es en el sistema organizacional del proceso de toma de decisiones donde suceden los eventos, y se nombró por los autores como la unidad de observación (*unit of observation*).

El concepto de comportamiento organizacional, *top-down* (los actores dependen de los dictámenes y lineamientos de la organización) fue introducido por Allison en 1971. En este modelo, las decisiones que se toman funcionan como parte de patrones establecidos de comportamiento que actúan para adquirir información, definir opciones viables y mecanismos de implementación (Snyder et al., 2002, p. 81).

Las principales características del proceso organizacional según Hudson (2007) son: a) la esencia de la organización (*essence*), el autoentendimiento de la organización acerca de su misión, objetivos y funcionamiento para que logre marchar de manera efectiva, lo que provoca con el tiempo el desarrollo de una cultura organizacional (normas e identidad); b) aptitudes y destrezas de la organización (*turf*), las cuales, según su experticia, posibilitan a la organización influenciar en mayor o menor medida la política del Gobierno con el cual interactúan. De lo anterior, se desprende la noción de competencia entre distintas organizaciones por captar la atención dentro de un proceso de decisión; presupuesto y personal, al igual que los Estados, a mayor personal y capacidad económica, mayor su poder, fuerza y reputación y, por ende, es superior su capacidad de influir; c) influencia, ante los decisores en política exterior (*policy makers*) y la burocracia, definida como objetivo de cualquier organización; d) componente moral al interior de las organizaciones. Una organización carente de moral acarrea su debilidad, lo que conllevaría no sólo su destrucción sino su incapacidad para competir por influenciar; y e) autonomía. Las organizaciones son autónomas (distintos valores, identidad y cultura organizacional) y por eso se diferencian entre sí, lo que permite el juego de la competencia entre las mismas (p.79).

Por último, las organizaciones, así como la teoría del Estado como actor social, cobran vida y personalidad similares a las del actor unitario; incluso adquieren lenguaje especial de actor unitario:

Las peticiones que el Comando Sur estadounidense ubicado en Miami le hizo al Pentágono en el sentido de acondicionar vuelos de supervisión en Centroamérica y América del Sur y el Caribe fueron satisfechas sólo en el 43 % de las veces en 1999 (Bagley, 2000, p. 10).

Tanto los funcionarios del Comando Sur como los del Pentágono actúan con una sola misión institucional, persiguiendo los mismos objetivos, como si la organización fuera un solo actor. Por ejemplo, para Allison (2008) el

Gobierno no es en sí mismo un individuo; no se trata solo del presidente sino de un conglomerado de organizaciones aliadas (p. 224).

En conclusión, la organización mejor estructurada, más poderosa, con mayores recursos, aptitudes y destrezas, tendrá más probabilidad de aportar e influenciar. Se trata de una lucha por el poder entre organizaciones. Y ¿cómo determinar las características que ayudan a identificar una organización más poderosa o relevante que otra? Snyder et al. (2002) sugieren el siguiente esquema de análisis para conocer más sobre los sistemas organizacionales: a) tamaño, determinado por el número de participantes; b) estructura, lo que implica analizar tres elementos esenciales: jerarquías, relaciones de autoridad y comunicación y grado de competencias; c) ubicación en el escenario institucional, respecto a la afiliación institucional primaria de los miembros y el nivel del escenario institucional en el cual opera el sistema organizacional o “unidad de observación”; d) Relación con otras unidades organizacionales, determinado por la dependencia, independencia, aislacionismo o nivel de involucramiento del sistema; e) duración de la unidad, en cuanto a la determinación de la permanencia de las unidades y f) tipo de objetivo, o tipología de objetivos, es decir, determinación y análisis de los objetivos expuestos (Allison, 2008, p. 83). Aparte de estos seis elementos de análisis, se requiere tener en cuenta la relación entre los individuos que componen el sistema social organizacional y las normas, reglas, procedimientos e ideologías de las instituciones u organizaciones que necesariamente influirán en el proceso de toma de decisión.

Política burocrática.

En la compilación histórica del surgimiento de la “ciencia del Estado en acción” se presentó el interrogante: “¿tiene importancia la actividad política?” (*does politics matter?*) (Hudson, 2007).

El aspecto más interesante, el cual a la vez convierte el análisis de la política exterior en impredecible y que eleva el reto mismo de comprender un proceso de decisión, es el nivel de análisis de la política burocrática, sencillamente porque contiene un factor que problematiza aún más el ejercicio: la política, entendida como lucha por el poder. Como sugieren algunos autores frente al proceso burocrático para la toma de decisiones en política exterior: “[...] las decisiones emergen de la lucha política y negociaciones

entre grupos” (Dougherty & Pfaltzgraff, 2010, p. 71, traducción propia). Por esta razón y para el presente estudio, se entenderá política burocrática como aquella “[...] interacción ‘política’ entre individuos y organizaciones al interior de la rama Ejecutiva del Gobierno, es una fuerza potencialmente significativa que afecta el curso y resultados del proceso de toma de decisión de un Gobierno” (Preston & Hart, 1999, p. 49, traducción propia).

De acuerdo con el objetivo de una teoría de política exterior, el principal eje de la política burocrática como análisis de política exterior es la política al interior de un Gobierno. “Lo que sucede es comprendido en cambio como resultado de los juegos de negociación entre jugadores en un Gobierno Nacional” (Allison, 2008, p. 224, traducción propia). El componente clave es la negociación, pues al existir, implica la trascendencia de estudiar a los actores individualmente para analizar sus percepciones, intereses, poder, capacidad, objetivos y medios que utilizan para alcanzar el resultado final esperado, es decir, influir en la decisión. ¿Por qué un actor tuvo mayor influencia que otro en el proceso negociador de la toma de decisión? ¿Cómo se llevó a cabo el proceso de interacción entre los actores? ¿Qué aptitudes reflejó? ¿Qué alianzas buscó y qué estrategias usó?

Política burocrática como la suma de acciones racionales.

Cuando los niveles de amenaza son bajos, se requiere de la teoría organizacional para explicar el comportamiento del Estado. Pero cuando los niveles de amenaza son altos, sin embargo, y la guerra parece una realidad, Posen afirma que el modelo neorrealista de actor racional unitario debería ser suficiente (Elman, 1996, p. 38, traducción propia).

Pese a la cita de Elman, es válido tener en cuenta que para que el modelo de actor racional sea exitoso, se supone que los tomadores de decisión se enfrentan a un contexto dado apoyados por una información completa, o cercana a ser completa. Así:

Las metas ideales no se obtienen en el mundo real de propósitos nacionales en conflicto solamente a través de fervor moral, sino mediante un cálculo pragmático de medios para un fin, mediante una anticipación racional de las consecuencias actuales de una acción dada (Osgood, 1953, p. 56, traducción propia).

En el “juego de doble nivel” Putnam (1988) estableció dos niveles donde la negociación toma lugar: nivel I, proceso de negociación entre los actores

conducidos a un acuerdo tentativo, y nivel II, espacio para discusiones por separado al interior de cada grupo, allí distintos agentes participan respecto de si se debe o no ratificar el acuerdo. No obstante, en el análisis de una política exterior surgen elementos adicionales para tener en cuenta –de nuevo retomando a Hudson (2007) en cuanto a la importancia de analizar a los seres humanos–, por ejemplo la aparición de negociadores más importantes que otros, jerarquía expresada mediante el realismo neoclásico y el supuesto del FPE. Estos líderes pueden alterar todo el proceso de negociación. Empero, por ser un proceso político, se afirma que existe una acción racional de análisis de costo-beneficio inherente a toda negociación.

Se trata entonces de analizar los cálculos y sobre todo, la astucia de algunos negociadores que sobresalen y que logran enfrentarse a la incertidumbre y dilemas como los que Putnam (1988) observó:

Cada negociador del nivel I posee un inequívoco interés en maximizar la ganancia del lado contrario, pero con respecto a su propia ganancia [...] a mayor ganancia propia, mayor la facilidad con la cual se puede concluir el acuerdo, pero también mayor su debilidad en negociar su posición vis a vis con el negociador contrario (p. 450, traducción propia).

Se produce entonces un dilema en el proceso de negociación teniendo en cuenta la presencia de una acción racional. ¿Qué es acción racional?

Gran parte del trazado de la política exterior consiste en esfuerzos por calcular la utilidad de cursos de acción alternativos. El cálculo racional de este tipo exige 1) *información* acerca de la situación, 2) un *conocimiento sustancial* de las relaciones causa/efecto que son importantes para evaluar las posibles consecuencias de cursos de acción alternativos y 3) una forma de aplicar los *valores* y los intereses en juego en el problema en estudio a fin de juzgar qué curso de acción es “mejor” y/o menos costoso y el cual, en consecuencia, se elegirá (George, 1991, p. 35).

Para George (1991), el tomador de decisiones se enfrentará a una “complejidad axiológica” y con “incertidumbre”, que hace referencia a: “[...] la presencia de múltiples valores e intereses en conflicto implícitos en un solo tema” (George, 1991, p. 36), por lo tanto, el esfuerzo de valorar y calcular la mejor opción dadas una serie de alternativas en un contexto determinado.

Por otro lado, Mintz y DeRouen Jr., (2010), expertos en procesos de toma de decisión en política exterior, manifestaron en referencia al proceso burocrático, que las decisiones en política exterior “emergen a través de un

espacio político abstracto en lugar de un procedimiento formal de decisión que recae sobre una cadena formal de comando” (p. 71, traducción propia). Tomando el anterior supuesto como cierto, el proceso de toma de decisiones en política exterior surge al interior de un espacio donde confluyen intereses, competencias, jerarquías, alianzas, conflictos y negociaciones por parte de un grupo de actores que actúan de modo racional.

¿En qué consiste la acción racional? La teoría de escogencia racional proviene directamente de la ciencia económica –que adaptó Aron (1997) en su escrito sobre una teoría de las relaciones internacionales–, la cual, tomando como ejemplo las decisiones en la estrategia nuclear:

[...] descansa en axiomas implícitos: un príncipe “racional” no desencadenará intencionalmente una guerra termonuclear total; o bien, no correrá el gran riesgo de la guerra termonuclear si no es por un interés vital. El príncipe “racional” de la estrategia nuclear se asemeja al sujeto económico de la teoría de los juegos más que al de Walras, pero no hay cuantificación rigurosa posible ni del interés en juego ni del riesgo (Aron, 1997, p. 366).

Retomando la definición de Stephen Walt (2000b), la acción racional implica que: a) dentro del proceso de toma de decisión, los resultados (*outputs*) sean vistos como producto colectivo de decisiones individuales; b) cada actor tenga como objetivo maximizar las utilidades esperadas dadas unas preferencias particulares y diferentes alternativas de escogencia, desde este modelo, los actores seleccionarán el resultado que mayores beneficios les provea según sus criterios; c) las preferencias del actor (o actores) se limiten a que deben ser completas, es decir, cada una de las preferencias deben definirse y clasificarse según los resultados y deben ser transitivas (si A es preferido sobre B y B sobre C, entonces la opción A es preferida sobre C); d) el analista especifique la estructura del juego que acarrea identificar los jugadores, las opciones más probables que toman los jugadores según patrones de preferencias, la información que poseen los jugadores en cada punto de decisión y cómo ven ellos mismos sus escogencias ligadas al resultado esperado; y e) se busque equilibrio entre los analistas una vez se concreta el juego. El equilibrio hace referencia a la asignación de estrategias a los jugadores para que cada uno maximice sus utilidades, ya que cada jugador posee la misma asignación.

Mintz y DeRouen Jr. (2010) citan en su estudio los pasos del modelo del actor racional de Greg Cashman (1993), los cuales serán de gran valor

para el análisis del proceso de toma de decisión en política exterior: a) identificar el problema; b) reconocer y clasificar las metas; c) recolectar información; d) identificar alternativas para alcanzar las metas; e) analizar dichas alternativas considerando las consecuencias y su efectividad (costo-beneficio); f) seleccionar alternativas que maximicen la probabilidad de seleccionar la mejor alternativa; g) implementar la decisión; y h) monitorear y evaluar.

Pese a la importancia del modelo del actor racional, el presente estudio sostiene que este es inválido, pues no es amplio, es decir, ignora factores de gran relevancia para el análisis de la política exterior hoy como las percepciones, valores, normas y procedimientos del actor social. “El modelo es utilizado primordialmente en explicaciones de comportamiento económico” (Mintz & DeRouen Jr, 2010, p. 58), si se concibe principalmente a través de la teoría de juegos. Por el contrario, el análisis de la política exterior, dependiente de la disciplina de las relaciones internacionales, compromete modelos más vastos para tener una visión proveniente de distintos enfoques de estudio. Por esta razón, resulta de gran provecho para el análisis de la política exterior de Estados Unidos hacia Colombia si este se observa a través del modelo de política burocrática integrando la suma de diversas acciones racionales.

Los actores, objeto de este libro, analizados por medio del modelo de acción racional, interpretan las oportunidades, la utilidad y el costo de oportunidad (donde una escogencia resulta más óptima que otra dentro de una negociación) de la decisión al interior de un “juego” o ambiente político.

La política burocrática a través del estudio de Halperin y Clapp.

De los estudios relevantes para la política burocrática como modelo que permite comprender procesos de toma de decisión en política exterior, este documento hará especial énfasis en la obra de Halperin y Clapp (2006). Y ¿por qué estos autores? Debido a su conocimiento del Gobierno de Estados Unidos y su experiencia en las administraciones de Johnson, Nixon y Clinton. Como aquí se pretende analizar el proceso de toma de decisión dentro del gobierno del presidente Clinton hacia Colombia principalmente, las investigaciones de expertos en política estadounidense frente a temas de seguridad, democracia y derechos humanos resulta pertinente. La obra de

Halperin y Clapp (2006) *Bureaucratic politics and foreign policy*, trata del proceso de toma de decisión en política exterior y seguridad nacional.

El objetivo del estudio de la política burocrática según Halperin y Clapp (2006) es analizar cómo la burocracia afecta las decisiones de política y su implementación.

La política burocrática como proceso de toma de decisión en política exterior, incluye el aporte de los intereses particulares y organizacionales.

Para el análisis completo de una decisión exterior, en procura de una explicación y entendimiento profundo del proceso de decisión, se maneja el modelo de la política burocrática, pues comprende distintos enfoques que deberán estudiarse por separado, como es el caso de la participación de distintos actores, ya sean estos individuales, grupos organizacionales o actores burocráticos.

La burocracia se define como: “[...] oficiales de carrera y asignados políticos (*political appointees*) así como a oficiales militares” (Halperin & Clapp, 2006, p. 4, traducción propia), cuyos objetivos son participar para definir y analizar estrategias dentro del proceso de decisión en materia de seguridad nacional. Al respecto, Halperin y Clapp (2006) aseguraron que, de manera primordial, la burocracia como modelo de toma de decisión en política exterior, se centra en analizar asuntos políticos y militares, por esto, la importancia de iniciar cualquier análisis de política exterior de Estados Unidos mediante la definición de los intereses en cuanto a la seguridad nacional. Las principales organizaciones burocráticas definidas en el estudio de Halperin y Clapp (2006) son: la Casa Blanca, el Consejo de Seguridad Nacional (NSC, por su sigla en inglés), el Departamento de Estado, la CIA y el Departamento de Defensa.

Los tomadores de decisión (*policy makers*) en general consideran que, dentro del proceso de toma de decisión, están persiguiendo satisfacer intereses nacionales (Halperin & Clapp, 2006, p. 9). La percepción de intereses y seguridad nacional se conocen como imágenes compartidas o *shared images*” (p. 11). Como ya se analizó, la noción de intereses y seguridad nacional ha sido la principal motivación e inspiración de la política exterior de Estados Unidos, esto está comprobado históricamente. El capítulo 1 de este libro

demonstró que las acciones exteriores de Estados Unidos estuvieron influenciadas por la motivación de intereses dentro de la noción de seguridad nacional dependiendo del período y, de acuerdo con el contexto internacional, el cambio en la definición de amenazas e intereses por ejemplo, para analizar los intereses en seguridad nacional de Estados Unidos de los últimos 20 años hacia Colombia, se parte del concepto de “imágenes compartidas” o percepciones de las amenazas del comunismo en los años 80; el narcotráfico en los 90, el terrorismo posterior al 11 de septiembre de 2001 y el narcoterrorismo o fusión de las anteriores amenazas hoy.

Acerca de las imágenes compartidas, si bien es cierto que como su nombre sugiere, se trata de percepciones generales, en la práctica –es decir, en el proceso de toma de decisión–, sugirieron Halperin y Clapp (2006), los participantes dependiendo de según la organización que representan o intereses personales, difieren en la estrategia o procedimiento. Entonces, es ahí donde se da inicio al juego de deliberación y negociación entre los distintos actores. En el capítulo 3 se observarán las múltiples percepciones de los actores y organizaciones que se enfrentan a una misma problemática y definición de seguridad nacional. Por ejemplo, para la creación del Plan Colombia, ¿qué percepciones tuvieron los actores y organizaciones? ¿Qué estrategias plantearon? ¿En qué factores se diferenciaron las decisiones? ¿Cuáles organizaciones tuvieron mayor relevancia en el proceso de toma de decisión?

Proceso cognitivo para el análisis del desarrollo de toma de decisión en política exterior.

“Si esa es la forma en que el hombre de Estado (*statesman*) vio la situación, entonces no es de extrañarse que actuó como lo hizo” (Jervis, 1976, p. 13, traducción propia).

Como dijo Jervis en 1976, “[...] el análisis del proceso de toma de decisiones es necesario porque personas enfrentadas a la misma situación se comportan de manera distinta” (p. 29, traducción propia), pues los seres humanos razonan de forma diversa y reaccionan de diferentes modos según la percepción que tengan de la realidad.

El tomador de decisiones no solo afronta una realidad, amenazas u oportunidades, sino también a otros actores con quienes debe negociar. El

tomador de decisiones debe ejecutar cálculos para predecir futuros comportamientos y reacciones de los demás. Así, para conocer y vaticinar cómo el pensamiento humano influye en los procesos de toma de decisión, se requiere incluir los análisis cognitivos al estudio de caso.

Modelo “poliheurístico” para la toma de decisiones.

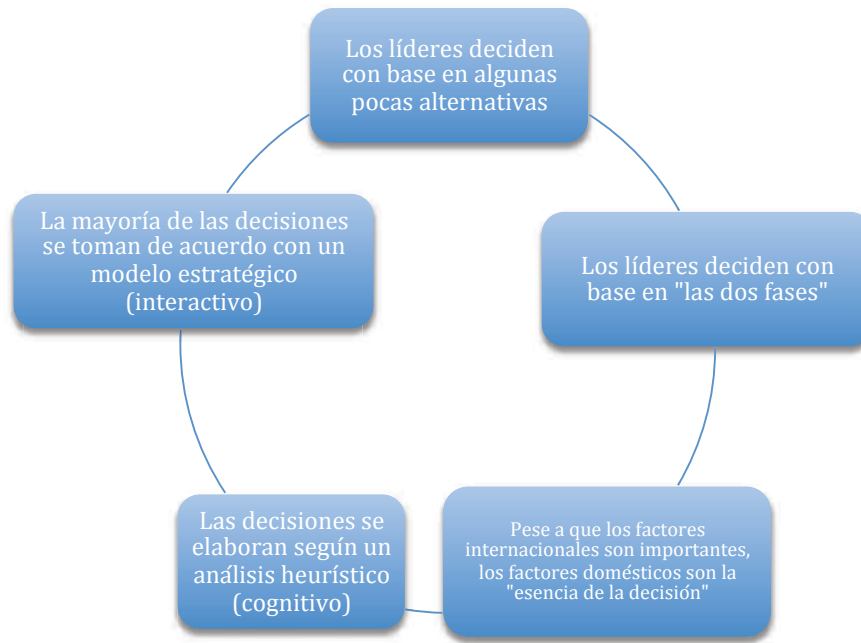
Previamente se mencionó que el enfoque del FPA se caracteriza por su *multidisciplinarietà*, en el entendido de que para estudiar una política exterior, es necesario considerar elementos estructurales y sobre todo, investigaciones respecto del comportamiento humano (agente humano). Esta definición resulta similar a la de Mintz y DeRouen Jr. (2010) y su formulación de un proceso de toma de decisión “poliheurístico” (*poliheuristic decision making*) que comprende: *poli*: muchos, y *heurística*: atajos, que son los mecanismos cognoscitivos que emplean los tomadores de decisión para simplificar las decisiones complejas en política exterior. Para Mintz y DeRouen Jr. (2010) este enfoque entrelaza los procesos de decisión racionales con los cognitivos, lo que da lugar a entender un análisis tanto del realismo como del FPA, en concreto la teoría del actor específico como se presenta aquí. Como afirmó Steven B. Redd (2002), el modelo poliheurístico se concentra en el “cómo” y “porqué” del análisis de toma de decisiones “[...] que convierte a la teoría relevante tanto a los contenidos como a los procesos de la toma de decisión” (p. 335, traducción propia).

A diferencia de Allison, quien utilizó por separado los tres modelos de toma de decisión aplicados al mismo caso de estudio (crisis de los misiles, Cuba), el modelo poliheurístico de Mintz y DeRouen Jr. (2010) combina e integra para formar sólo un patrón de análisis que tiene lugar mediante “las dos fases” principales:

1. El tomador de decisiones reduce las alternativas que se le presentan utilizando “atajos” cognitivos (aproximación psicológica).
2. En el siguiente paso, se recurre a la aproximación racional para seleccionar de las alternativas restantes (Mintz y DeRouen Jr., 2010, p. 78, traducción propia).

El modelo poliheurístico, es aplicable a cualquier tipo de situación dada y a procesos de toma de decisión individual o en grupo (Mintz & DeRouen Jr., 2010). Véase figura 10 para un resumen del mismo.

Figura 10. Modelo poliheurístico



Fuente: autora con base en Mintz y DeRouen Jr., 2010.

Aproximación psicológica como alternativa a la acción racional.

[...] *el comportamiento humano normal con frecuencia no encaja en una definición suelta de racionalidad*
Jervis (1976, p. 24, traducción propia).

Herbert Simon (1985) definió “racional” como un concepto que denota el comportamiento que es apropiado a unas metas específicas en contexto de una situación dada (p. 294). Simon estudió la adaptación del comportamiento racional a unas circunstancias concretas, de las que surgen los análisis psicológicos como alternativa al estudio del comportamiento racional tradicional a uno que se adapta a las limitantes impuestas por una situación externa y por las capacidades del tomador de decisiones (p. 294). Según el autor hay dos tipos de acción racional:

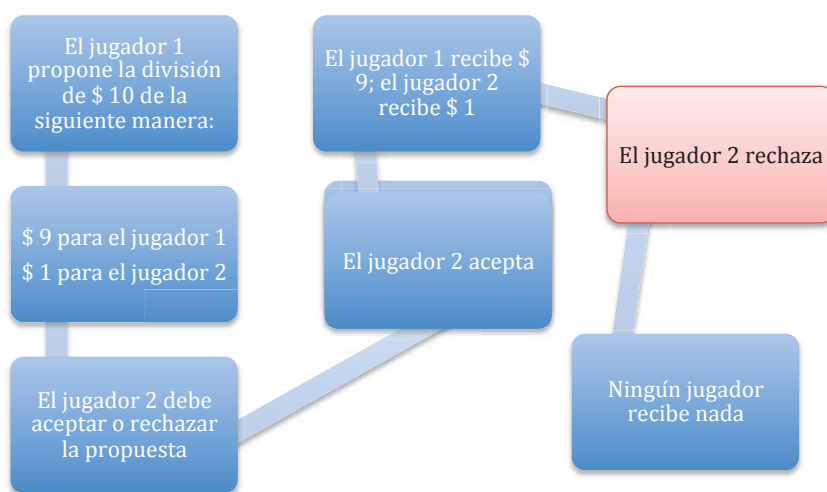
1. Racionalidad substantiva y procedimental: para conocer este tipo de raciocinio, se requiere tener claro las metas y objetivos del tomador de decisiones y las características objetivas de la situación.

2. Racionalidad procesal y limitada: se deben saber las metas y objetivos de la toma de decisiones, la información y conceptualización que se posee de la situación y tener en cuenta las habilidades para extraer inferencias de la información que se tiene.

Según Simon (1985): “Si la situación de escogencia involucra incertidumbres, la teoría asumirá que el actor escogerá la alternativa cuya utilidad esperada es la más alta” (p. 296, traducción propia). No obstante, otros enfoques demostraron cómo aspectos subjetivos de la mente humana pueden llegar a alterar el desarrollo de la selección racional, pues la aproximación psicológica inherente a los procesos de toma de decisiones analiza y evalúa las percepciones, valores y relaciones interpersonales (De Rivera, 1968, p. 2) con el objetivo de brindar detalles que posibilitan una mejor explicación del origen de las decisiones.

Un análisis que no contenga el factor psicológico, no está completo (De Rivera, 1968), y menos cuando se trata del proceso de toma de decisiones por parte de los individuos humanos que participan en las negociaciones. Así, la pregunta central es: ¿cómo los pensamientos del ser humano tomador de decisión, influyen en las escogencias que realiza? Aquí se da como alternativa los modelos de acción racional, como se estudia a través del tipo de negociación que se conocía en 1982 como *ultimate game* (véase figura 11).

Figura 11. *Ultimate game*



Fuente: Schmittberger, 1982, citado en Gross, 2008, p. 111.

Resultado: Los autores sugirieron que la acción racional apuntaría a que el segundo jugador aceptará cualquier división propuesta, pues “algo es mejor que nada”, sin embargo, analizaron que de forma consciente, el segundo jugador rechazó la división cuando la oferta representó menos del 20 % del valor total. “¿Por qué? Por razones emocionales: el segundo jugador optó por considerar dichas ofertas bajas de ‘humillantes’, ‘insultantes’ e ‘injustas’, por lo tanto negándole a ambos jugadores ganancia alguna” (Gross, 2008, p. 112, traducción propia). Un análisis racional no podría explicar cómo un individuo puede preferir no obtener ganancia alguna a recibir un beneficio, por insignificante que fuera, demostrando un comportamiento egoísta pero motivado, similar al proceder “no compensatorio” definido mediante el modelo “poliheurístico” de Mintz y DeRouen Jr. (2010) que combina el modelo de acción racional con el proceso cognitivo de toma de decisiones.

Este ejemplo refleja la influencia del subconsciente del ser humano; del poder y misterio de la mente humana que genera incertidumbre y dificultad de comprender. No existe una respuesta única, tampoco un estudio que con precisión explique el fenómeno de la mente humana. Este estudio no podrá en tan poco espacio descubrir cómo funcionan las emociones, percepciones, sentimientos y subconsciente de la mente humana, pero sí pretende establecer que explicar un proceso de toma de decisiones requiere de entender elementos objetivos e incluso de aquellos que se estiman como subjetivos.

Otro ejemplo de la aproximación psicológica como alternativa a la acción racional, fue expuesto por De Rivera (1968) con “la dimensión psicológica de la política exterior” en su análisis de cómo las distintas alternativas y preferencias de las personas (comunes y corrientes, incluyendo a los tomadores de decisión en política exterior y líderes) influyen en la toma de decisiones la cual, “[...] no necesariamente va a ser aquella que represente la mayor utilidad, sino aquella que involucre un conflicto de intereses” (p. 118, traducción propia). Para De Rivera (1968), el proceso consta de cuatro fases esenciales:

1. Primero, cada alternativa se proyecta en el futuro para que la persona pueda imaginar todos los resultados posibles si da a lugar. Así, la mente humana sobrepasa la realidad existente para suponer posibles eventos imaginarios, reales e irreales, convirtiéndose en lo que

el autor denomina una “película de la historia de su futuro” o una “pantalla de la imaginación”.

2. La persona reacciona a la “película del futuro”. De esta forma, los posibles resultados podrán parecer atractivos o repulsivos y podrán producir satisfacción o rechazo.
3. La persona se regresa del “viaje proyectado” y comienza a considerar otras alternativas, lo que provoca cambios en las estimaciones que previamente elaboró, dependiendo de lo imaginado. Si es el caso, el proceso tenderá a repetirse y a reconsiderar nuevas alternativas y escenarios.
4. Finalmente, surge una preferencia que conduce a la persona a actuar. “[...] emerge una preferencia unificada de las preferencias en competencia” (De Rivera, 1968, p. 117, traducción propia) la cual, como se mencionó, puede no ser la decisión que mayor utilidad provea sino que puede ser un resultado intrigante en donde se privilegió el “ego” u otras emociones.

Como comentó Simon (1985), no se debe confundir el conocimiento del comportamiento humano con la afirmación de muchos acerca de la existencia de un comportamiento supuestamente “irracional”. Es válida la aseveración de Simon sobre la inexistente irracionalidad:

[...] yo creo que existe suficiente evidencia de que las personas son generalmente algo racionales; es decir, ellas usualmente tienen razones para sus acciones. Incluso en un estado de demencia, existe casi siempre un método (como afirmó Freud) [...] casi todo el comportamiento humano consiste en secuencias de acciones orientadas por objetivos (p. 297, traducción propia).

Pese a los impulsos, emociones, ego u otras alteraciones para la consecución final de una escogencia racional, ningún comportamiento tiende a ser irracional ya que los seres humanos siempre persiguen objetivos que motivan sus acciones e influyen en las decisiones que toman, aunque el estudio psicológico considere lo contrario.

Aspectos psicológicos

Los estudios psicológicos para el análisis de política exterior nacieron en los años 50, como ya se dijo, los esposos Margaret y Harold Sprout en 1956 afirmaron que únicamente es posible explicar una política exterior en referencia al ambiente psicológico (*psycho-milieu*) “[...] los contextos psicológicos,

situacionales, políticos y sociales de los individuos involucrados en procesos de toma de decisión” (Hudson, 2008, p. 14, traducción propia). No obstante, el estudio de Simon (1985) remonta los orígenes de esta rama del conocimiento a 1908 –con Graham Wallas y su obra *Naturaleza humana en política*– y 1934 –con Harold Lasswell y su libro *Psicopatología y política* y *Política mundial e inseguridad personal* (1935) – principalmente. Posteriormente, los análisis pos Segunda Guerra Mundial que revolucionaron la ciencia política. Así, los estudios cognitivos para Simon (1985), parten del esfuerzo por reconocer el pensamiento como factor de procesamiento de la información (p. 295).

Al respecto, es importante señalar que Simon (1985) diferencia el proceso de la información dentro de la mente humana diseñado para resolver problemas, tomar decisiones, recordar y aprender, de la mente humana que posee emociones y reacciona a sensaciones. No obstante, como se analizó al inicio, es difícil estudiar el comportamiento del ser humano como una “máquina”, tal como criticó Hudson (2007) en líneas anteriores, sin incluir los aspectos irracionales propios de la mente humana.

Simon (1985) estudió las implicaciones de la psicología cognitiva contemporánea en la investigación de ciencia política, empleando el concepto de comportamiento racional dentro de lo que enmarcó como la era de la “revolución del comportamiento” (p. 293). La importancia para el análisis de una política exterior tiene que ver con

[...] que la emoción precede y condiciona las escogencias, las emociones desencadenan decisiones [...] las emociones son los “estados interiores que los individuos describen a otros como sentimientos, y estos sentimientos pueden ser asociados con estados biológicos, cognitivos y de comportamiento y cambios” (Gross, 2008, p. 111, traducción propia).

Como se mencionó anteriormente, una alternativa a los procesos de acción y escogencia racional.

Motivación.

La motivación es “el conjunto de factores que predisponen a un Gobierno y a su población a moverse en una dirección decisional en asuntos externos” (Cottam, 1977, p. 43, traducción propia). Dichos factores varían entre económicos, políticos, militares y personales, definidos por Cottam (1977) como intereses “imperialistas” o realistas.

Existen otros elementos motivacionales como los religiosos, ideológicos o culturales, los cuales no serán aquí objeto de análisis. Por el contrario, los factores que sí tienen relevancia son:

Factores económicos.

El impulso de los Estados por adquirir poder; este se entiende como la capacidad de extracción y movilización de recursos materiales, principalmente. Por esto, los Estados se motivan a actuar externamente en Estados que representen intereses de inversión interna, externa y que posean recursos de valor para así poder estrechar vínculos económicos.

Factores políticos.

Según Cottam (1977), son aquellos que reflejan los intereses de la “burocracia imperial” (p. 40) con el fin de ejercer una fuerte presencia e influencia a nivel exterior (frente a otro Estado mediante la política exterior).

Factores militares.

De acuerdo con Cottam (1977), los militares actúan como cualquier otro agente burocrático, pues ellos también perciben situaciones congruentes con sus propios intereses (p. 41). Para Cottam (1977) lo que se conoce como “militarismo” es visto como sinónimo de “imperialismo”³⁵, es decir, un conglomerado de motivaciones.

Factores personales.

Análisis del rol de los líderes nacionales que perciben y definen las amenazas y, tomando como referencia el enfoque del realismo neoclásico, las oportunidades. Así mismo, las motivaciones personales, que se trabajarán en el capítulo 3, estarán influenciadas por dilemas o problemas personales del líder en su afán por obtener mayor reconocimiento, poder o incluso, perdón.

³⁵ Pese a que el estudio de Cottam lo elaboró en 1977, período de Guerra Fría, los análisis que se relacionan con los factores militares, principalmente, son pertinentes en la actualidad, pues la visión militar o “militarista” conserva tanto los intereses como motivaciones, a diferencia de algunos sectores burocráticos que sí se adaptan a los nuevos acontecimientos de la política internacional.

Percepción.

En 1976 Jervis publicó *Perception and misperception in international politics*. Este texto realzó el debate acerca de si son o no importantes las percepciones de los líderes en el esfuerzo de los analistas de política internacional o política exterior en interpretar y predecir procesos de toma de decisión. Jervis (1976) aseguró que “[...] las políticas y decisiones deben estar mediadas por los objetivos del hombre de Estado (*statement*), sus cálculos y percepciones” (p. 13, traducción propia). La meta estaba en concebir una aproximación que se enfocara más en los intereses y deseos del individuo guiado por su percepción frente a las amenazas y posibles acciones a tomar. El objetivo del FPA es, finalmente, resaltar el estudio de la política exterior mediante el análisis de las percepciones de los individuos, pues la reflexión sobre una política exterior implica comprender la variedad y complejidad de los comportamientos que se originan entre Estados (actores).

Para brindar un análisis más acertado, Jervis (1976) hizo mención a los niveles o preteorías expuestas por Rosenau en 1966 y a la vez comparó los factores internos y externos como factores de comportamiento que influyen en la percepción, dependiendo de la gravedad de la amenaza o problema, percepciones socialmente construidas.

Aquí se tomarán los tres escenarios que Jervis (1976) identificó como claves para el análisis de los factores que afectan los procesos de toma de decisión en política exterior (véase figura 12).

Figura 12. “La puesta en escena” según Robert Jervis



Fuente: autora con base en Jervis, 1976.

Las percepciones entonces nacen de unos escenarios o contextos dados que representan una realidad internacional o nacional. No obstante, el análisis más complejo resulta de las percepciones que se originan al interior del escenario burocrático en donde, finalmente, se construyen las políticas. Jervis (1976) señaló la importancia de las imágenes relevantes en los seres humanos; además, estas se perciben de distintas formas entre los mismos, lo que da lugar a niveles de confianza o desconfianza y a reacciones hostiles o amistosas; y con ello a decisiones en donde el poder militar está involucrado, o a sanciones (recordando el valor de los estudios de seguridad y económicos en la elaboración de políticas exteriores, y a la luz de una visión realista).

Percepciones y constructivismo.

En este análisis es donde la teoría del constructivismo cobra valor, teniendo en cuenta las percepciones de los tomadores de decisiones como procesos “socialmente construidos”. Al respecto, en 1957, Harold y Margaret Sprout afirmaron: “En referencia al proceso de toma de decisión y el contenido de las decisiones en política, nuestra posición es que lo que importa es cómo el tomador de decisión imagina que será el medio, no como actualmente es” (Sprout, H., & Sprout, M., 1957, citados en Wish, 1980, p.532 traducción propia). Se resalta la importancia de concebir las percepciones de los seres humanos en los procesos de toma de decisión. La realidad para un individuo puede no ser la misma para otro, y por esto es importante que el analista y tomador de decisiones en política exterior conozca los principales referentes con los que se puede llegar a encontrar en un proceso de negociación: cómo se perciben las amenazas, oportunidades y contrapartes, principalmente.

Wendt (1992), retomando el estudio previo de Nicholas Onuf, llamó “constructivistas” a una teoría basada en el estudio de lo social que busca explicar la existencia tanto de identidades como de intereses, los cuales se convierten en variables dependientes de análisis (p. 393). De la misma forma, la principal diferencia entre el realismo y el constructivismo, es que este último estudia los procesos y no las estructuras.

No existe una investigación que aborde la teoría constructivista de las relaciones internacionales sin hacer alusión a Wendt (1992), más que a él, al título de su más famoso ensayo: *Anarchy is what States make of it: the social construction of power politics* o “Anarquía es lo que los Estados hacen de ella: la construcción

social de la política del poder”; con él se entiende qué es la construcción social. Es el hombre mismo quien idea en su mente y refleja en sus acciones una serie de problemáticas, soluciones, significados, amigos, enemigos, amenazas, seguridad, fortalezas, debilidades y en general, quien define e interpreta su propia realidad. No existe el destino, este lo construye la persona misma.

Contrario al realismo, el constructivismo (surgió a finales de la década de los ochenta y tuvo su auge en los años 90) afirma que todo en política internacional –se recuerdan aquí los aspectos realistas del poder; seguridad; amenazas, dilema de la seguridad y sobre todo, la naturaleza humana; especialmente en cuanto a percepciones y motivaciones, intereses, entre otros aspectos–, es producto de la construcción social, mas no de una ocurrencia o fenómeno. Así, se argumenta que “lo social le da significado a lo material” (Holsti, 2006, p. 326, traducción propia) y además de lo material, el constructivismo transforma los sentimientos egoístas y pesimistas del hombre en una identidad o acción colectiva.

Partiendo del esfuerzo por interpretar el comportamiento del ser humano como principal actor de estudio, mientras el realismo define los intereses del individuo, el constructivismo busca interpretar cómo se originaron dichos intereses y a través de qué procesos de interacción social en una sociedad determinada, lo que conlleva la interpretación posterior de normas, cultura e identidades, tal y como Katzenstein (1996) planteó.

Jeffrey Checkel (2008) definió dos corrientes del constructivismo: estadounidense y europea. Básicamente la diferencia está en que la primera se enfoca en examinar el rol de las normas sociales. Considerada positivista, la corriente estadounidense también busca responder cuestionamientos acerca de la identidad y su causal relación en interrelación con actores, normas e intereses. Por su parte, la corriente europea fue denominada por Checkel como “interpretativa” o “pospositivista” pues tiene como objetivo analizar el rol del lenguaje y su nexa con la construcción social de la realidad. Su principal método: profundo análisis del discurso social para, como objetivo final, definir la identidad del Estado, no sólo los intereses como afirmaría el realismo.

De acuerdo con Checkel (2008), la teoría constructivista es la más apropiada para el análisis de los procesos de toma de decisión en política exterior, el comportamiento de las burocracias y el impacto de la sociedad internacional sobre las políticas exteriores de los Estados, pues busca *definir* mas no

defender el interés nacional (p. 74), tal y como Katzenstein (1996) *definió* mas no *defendió* la seguridad nacional, es decir, explicar los procesos de construcción. Por tanto, el constructivismo se convierte en una herramienta útil para el análisis de los intereses nacionales de un Estado, de donde provienen las motivaciones para el diseño de una política exterior.

Por otro lado, de relevancia para el presente estudio, Checkel (2008) aseguró que el constructivismo se vincula con la subdisciplina del FPA (p. 74), considerada como una subescuela de la disciplina de las relaciones internacionales, cuyo eje de estudio son los procesos de toma de decisión en política exterior a través del enfoque antropológico y multidisciplinario. Mientras el constructivismo se centra en el análisis del contexto social en el cual interactúan diversos actores, el FPA lo hace en el estudio de las percepciones y motivaciones desde una visión más sociológica y psicológica, aunque ambos giran en torno a explicar la política exterior, específicamente, el proceso de toma de decisión en política exterior o FPDm, subenfoque de la escuela de FPA. Para este fin, Checkel (2008) expresó: “Por ejemplo, ¿qué se considera buena información en un proceso constructivista de análisis de rastreo de procesos (*process-tracing analysis*) de toma de decisión en política exterior? Las entrevistas serán clave obviamente” (p. 79, traducción propia). Para complementar lo anterior, sugirió Checkel (2008), se necesitará de una “triangulación” entre entrevistas, distintas fuentes de información y prensa, metodología aplicada en el presente estudio.

Enfoques adicionales.

Recuérdese que en el capítulo 1 se hizo referencia a Keith Shimko (1995) en su estudio sobre las metáforas, y se discutió la metáfora de “guerra contra las drogas”. Según Shimko (1995), en el proceso de toma de decisiones las políticas son implementadas en un mundo “objetivo” y se formulan y construyen en un mundo “subjetivo”, es decir, “[...] el mundo como existe en la mente de los tomadores de decisión, la situación que ellos creen que confrontan” (p. 71, traducción propia). También: “[...] comprender cómo piensan los tomadores de decisión, qué piensan y porqué piensan lo que piensan” (p. 72, traducción propia).

El valor del estudio de Shimko (1995) está en la aplicación directa del análisis de las percepciones y pensamiento humano a un acontecimiento concreto y materializado, como es el caso de la metáfora “guerra contra las drogas”, de relevancia para la presente investigación. Shimko demuestra el poder de la

mente humana, especialmente para los críticos de la aproximación cognitiva para el análisis de una política exterior, teniendo en cuenta los efectos y consecuencias que el calificativo y *metáforización* de un concepto puede provocar y que dio resultado a la militarización de la política contra las drogas.

Acerca de las percepciones: “Las personas con frecuencia tratan de enmarcar un problema como guerra cuando quieren eliminar o terminar algo que ven como indeseable, dañino o amenazante” (Shimko, 1995, p. 79, traducción propia). ¿Pretexto o consecuencia no premeditada? En cualquier caso, es la mente humana la que impuso un *modus operandi* en un esfuerzo catalogado como amenaza de “guerra”, que se acompaña de un lenguaje de guerra: “enemigo”, “ofensiva”, “guerra”, “movilización”, “frentes”, “estrategia”, “ataques”, “lucha”, “derrota”, etc. En estado de guerra, los problemas tienden a verse con una dimensión militar cuyas soluciones, por ende, deben mantener la misma línea (Shimko, 1995, p. 80). Siempre habrá un componente militar cuando se trata el concepto de guerra, sin olvidar la automática relación de términos que formula la mente humana mediante percepciones y costumbre.

Como resultado, las percepciones tienden a cobrar una dimensión no sólo nacional sino internacional, que se evidencia en la exportación de la “guerra contra las drogas” a diversos Estados y en este caso, la sola conceptualización del problema implica el necesario involucramiento del componente militar. Los problemas en política exterior ni siquiera se presentan como problemas como tal, sino que son los tomadores de decisión quienes *frame issues as problems*. Luego, salen a razonar sobre qué tipo de inconveniente es.

Personalidad de los tomadores de decisión y rol del presidente.

Es tentador decir que la manera en la cual dicha persona se desempeña se determina en parte, si no completamente, por las necesidades o motivos personales. Debe reconocerse que el sistema mismo de la personalidad de un individuo incluye más que necesidades arraigadas en el carácter y defensa del ego (tales como proyección, negación y represión) que se emplean para afrontar la ansiedad, el miedo y la culpa. Así, el comportamiento político del titular del poder ejecutivo se configurará también a partir de una variedad de creencias cognitivas (ideología, visión del mundo, creencias acerca de estrategias y tácticas políticas adecuadas) que ha adquirido en el curso de su educación, desarrollo personal y socialización en los asuntos políticos. Adicionalmente, las habilidades forman parte del análisis de personalidad (George, 1991).

De Rivera (1968) presentó dos tipologías de análisis de políticas: la primera, como respuesta a un estímulo externo o como resultado de la contienda entre distintos grupos de interés al interior de un Estado. La segunda, la acción e interrelación de intereses encontrados entre organizaciones como el Departamento de Estado, Departamento de Defensa, o entre actores individuales como congresistas, actividades de *lobby* que representan intereses comerciales o políticos, entre otros. Esta clasificación permite reafirmar la hipótesis sobre la importancia de analizar el comportamiento individual de quienes toman las decisiones en política exterior dentro de un Estado. De Rivera (1968) mencionó diferentes entidades, grupos de interés y acciones de *lobby* que personifican intereses. Por esta razón, es importante mencionar algunos aspectos de la personalidad de los seres humanos, especialmente del FPE que toma las decisiones en política exterior. De Rivera (1968) afirmó que incluso el comportamiento oficial, es decir, aquel de los funcionarios del Gobierno, tiene por influencia la personalidad individual.

La situación objetiva influirá las decisiones de cualquier hombre, pero su punto de vista personal del interés nacional y sus intereses personales también moldearán la decisión [...] por lo tanto, debemos insistir en que la personalidad de los tomadores de decisión oficiales siempre es un determinante significativo de las decisiones y, por ende, de las políticas de la nación (De Rivera, 1968, p. 165, traducción propia).

Las decisiones son producto de factores como el rol, el poder, la situación, el conocimiento y la personalidad individual (De Rivera, 1968). Para describir las variables de la personalidad, De Rivera propuso los siguientes componentes a tener en cuenta: las preferencias del tomador de decisiones, de las cuales se puede definir si este es apto para tomar riesgos o es más pasivo al esperar enfrentar las consecuencias del problema para resolverlo; sus habilidades, ya sea para recibir información y sopesarla o ignorarla, para enfrentar presiones y condiciones de estrés o para reestructurar sus ideas; la forma como afronta las dificultades, es decir, su opinión acerca de las amenazas (u oportunidades) a las que hace frente, si posee o no un temperamento “frío” y “desprendido” o por el contrario “de furia” para lidiar con el problema; análisis de las reglas que emplea, por ejemplo, saber cuáles son las prioridades de los documentos en su escritorio, conocer qué debe decidir primero, pautas que se asocian con el grupo decisor o con los subalternos si fuera el caso del presidente; y su “estilo general”, por ejemplo,

si hace sus reglas explícitas o jamás las establece, la forma en que evalúa las propuestas, su manera de innovar en los procesos, si lidera y gobierna de modo democrático, autoritario u otorga libertades y finalmente, si delega autoridad o asigna partes del problema a distintas personas para mantener el control (De Rivera, 1968, p. 167).

Rol del presidente.

[...] los sofisticados encargados de trazar políticas y los estudiosos universitarios por igual coinciden en que las relaciones entre los Estados están configuradas por la forma en la cual los líderes se ven entre sí y, de manera más general, por sus creencias acerca de la naturaleza del conflicto dentro de sistema internacional (George, 1991, p. 65).

Por esta razón, es necesario incluir un análisis de creencias, imágenes y percepciones del FPE (de acuerdo con el realismo neoclásico).

Es el presidente quien lidera la proclamación de la definición de seguridad nacional, esta, “consiste en la protección de valores fundamentales, es decir, la identificación de amenazas y la adopción de políticas que protejan los valores fundamentales” (Smith, Hadfield & Dunne, 2008, p. 157, traducción propia) y el llamado “concepto del rol nacional” o *national role conception* del que se deriva un análisis ligado a la aproximación realista, que para K. J. Holsti (1970) es: “[...] una cruda suma de la orientación general de un Gobierno hacia el escenario externo, y particularmente hacia bloques militares [...]” (p. 235, traducción propia). Holsti (1970) propuso los siguientes interrogantes: “¿Cuáles son las fuentes de la concepción de roles que mantienen los tomadores de decisiones (*policy makers*)? ¿En qué condiciones el conocimiento del concepto de rol nacional nos permitirá explicar o predecir formas típicas de comportamiento diplomático?” (p. 235, traducción propia).

Aparte de definir seguridad nacional, al presidente le corresponde según el análisis de Alexander George (1991): “[...] estar atento a la necesidad de lograr suficiente consenso que apoye sus políticas y decisiones dentro de su propia administración, en el Congreso y entre la opinión pública” (p. 13). Para tomar decisiones efectivas, el mandatario de una nación se enfrenta a los siguientes desafíos: búsqueda de decisiones de alta calidad, necesidad de aceptabilidad, consenso y apoyo y administración del tiempo y de otros recursos para el trazado de políticas (p. 15).

Respecto de la personalidad de los presidentes o FPE (realismo neoclásico), De Rivera (1968) presentó distintos argumentos que permiten comprobar que en materia de política exterior, el presidente es quien finalmente tiene la última palabra. Es más, incluso muchas de las propuestas en la formulación de las decisiones provienen de sus intereses que, se suponen, son intereses nacionales y no intereses personales, aunque a veces se evidencie lo contrario.

El presidente tiene el poder de influenciar las decisiones de las organizaciones del Gobierno que trabajan en coordinación con la ideología y propuestas de este. Otros casos de estudio son: la relación entre el mandatario y el Congreso que limita las decisiones del primero; y la relación entre el presidente y la opinión pública, que puede estar satisfecha o decepcionada por las promesas elaboradas y ejecutadas o incumplidas.

A su vez, el presidente posee casi una información completa, lo que lo convierte en un tomador de decisiones autónomo, poderoso y al mismo tiempo débil, pues toda la responsabilidad cae sobre él. “Su programa, su poder, su prestigio, su lugar en la historia, y quizá su reelección se verá afectada en cada decisión” (De Rivera, 1968, p. 131, traducción propia).

Putnam (1988) hizo referencia al rol del negociador jefe que cumple el papel de intermediario entre los niveles I y II y, en armonía con el análisis de la agencia o estudio del individuo, a las preferencias del negociador jefe, si para este caso se entiende como el presidente, se erige como la pauta principal que marcará el destino de las negociaciones.

Los presidentes, entendidos como los negociadores jefes, tienen sus prioridades. Con base en lo anterior, Putnam (1988) planteó las siguientes acciones que podrá seguir un gobernante en el proceso de negociación:

1. Realzar su participación en el nivel II incrementando sus recursos políticos o minimizando pérdidas potenciales. Por ejemplo, un jefe de Estado puede encontrar la popularidad que espera acumular si concluye un acuerdo internacional de forma exitosa, o él puede anticipar que el resultado de los acuerdos (por ejemplo, un crecimiento acelerado o menor gasto en defensa) será recompensable políticamente.
2. Cambiar el balance de poder en el nivel II en favor de políticas internas que él prefiere por razones exógenas. Las negociaciones internacionales a veces habilitan a líderes de gobiernos para hacer lo que

ellos de forma privada desean hacer, pero que no tienen el poder de realizarlas en el ámbito interno.

3. Perseguir su propia concepción del interés nacional en el contexto internacional (p. 457, traducción propia).

Por último, así como Maquiavelo (1531/1999) en *El príncipe* describió la importancia para un líder de poseer la fuerza del león y la astucia de la zorra, analistas de política exterior como William Wohlforth y Janice Gross Stein retomaron el pensamiento de Isaiah Berlin en su estudio acerca de la comparación entre el comportamiento de los “zorros y erizos” para definir los tomadores de decisión en política exterior en cuanto a que “los zorros saben muchas cosas, pero los erizos saben una cosa muy grande” (Wohlforth, 2008, p. 46, traducción propia). Con esta comparación, lo que se pretende es traer a conocimiento general las marcadas diferencias de los seres humanos, especialmente aquellos que toman decisiones que dan origen a políticas exteriores, las cuales se enfrentan a distintas causas, motivaciones, experiencias, saberes, entre otros factores. Así mismo, se concluye que, para el proceso de toma de decisiones en política exterior, el variado conocimiento de los zorros es más pertinente que el experto conocimiento del erizo.

Presentación del modelo para el análisis de la política exterior

A continuación, se presenta el modelo que orientará el siguiente capítulo, en donde se aplicarán las herramientas de estudio para el análisis de la política exterior de Estados Unidos hacia Colombia durante el período 1998-2002.

El modelo se construyó con base en los factores considerados como los más relevantes para el análisis de una política exterior. Este, es el resultado de la combinación de factores de análisis estructural del Estado (realismo) y factores de análisis de unidad (factor humano, FPA). Así se propone para el analista de política exterior las siguientes fases que se soportan en el modelo que se creó aquí:

1. El objetivo es analizar una política exterior. Este análisis debe incluir tanto estudio estructural como análisis de unidad siguiendo las directrices de la teoría de política exterior.
2. El analista se hallará con una constante: la existencia de un sistema internacional anárquico dentro del cual la política exterior objeto de estudio se pondrá en práctica. Cada Estado está en libertad y capa-

cidad de elaborar sus propias estrategias a nivel interno, proyectadas a nivel externo para cumplir con los objetivos propuestos que responden a una maximización del poder interno y/o externo del Estado.

3. El analista deberá partir del análisis interno del Estado, pues de allí se derivan tanto factores estructurales como de unidad que permitirán comprender las razones de ser de la política formulada. Por esto, el numeral 1 “a nivel interno del Estado” propone iniciar con el análisis de las percepciones, motivaciones e intereses (factores psicológicos) de un pequeño grupo de actores escogidos como los más significativos en la formulación de la política exterior (a través de entrevistas de ser posible, discursos, conferencias, entrevistas elaboradas por medios de comunicación y opiniones). En términos del realismo neoclásico, los llamados FPE que luego son influenciados por otros actores.
4. Una vez se identifican las posibles motivaciones e intereses del FPE que se encarga de valorar amenazas y oportunidades, el analista debe identificar en qué medida esta decisión impacta a nivel externo del Estado. Por esto, el numeral 2 “nivel externo del Estado” refleja a través del análisis del realismo neoclásico cómo un Estado “A” en interacción con un Estado “B” (diferenciando simétrico o asimétrico) genera reacciones de ambos Estados. Esta reacción se puede interpretar con la teoría de balance de poder interno que recopila y expone el realismo neoclásico: continuidad, innovación o emulación (véase figura 1).
5. Así mismo, las motivaciones e intereses del Estado que formula la política exterior emanan de la valoración de oportunidades y/o amenazas (presiones sistémicas o incentivos) con respecto al otro Estado.
6. El hecho de que se diseñe una política exterior no implica que necesariamente se aplique. Por esto, el analista deberá recurrir a estudiar el poder del Estado, entendido como la capacidad de extracción o movilización de recursos, para comprender que sí era posible implementarse o no. Por otro lado, si el analista desea estudiar una política exterior que aún no esté implementada, podrá predecir el comportamiento del Estado en política exterior a través de la interpretación del poder de este. Así mismo, estará en capacidad de predecir si la política exterior será exitosa o no.
7. Una vez se ejecuten los anteriores puntos, se deberán explorar las causas en el escenario interno del Estado, pues por medio de esta dinámica el analista estará en capacidad de validar las percepciones, intereses y motivaciones inicialmente propuestos.

8. Se debe indagar respecto de la dinámica interna del Estado, teniendo en cuenta los actores ya definidos para saber si aplica un análisis de modelo organizacional o burocrático.
9. Por tratarse del FPE, se debe explorar cómo tuvo lugar el proceso de negociación, *bargain*, mediante el cual se identificarán los actores principales, motivaciones e intereses, que deberán acompañarse una vez más del análisis psicológico.
10. Como no habrá información suficiente y el analista se enfrentará a incertidumbres que no le permitirán completar el análisis, se deberá entonces recurrir a la predicción y elaboración de al menos dos alternativas que es forzoso evaluar para lograr la explicación más acertada sobre cómo y porqué se formuló la política exterior objeto de estudio.

Modelo para el análisis de una política exterior.

¿Qué tan novedoso es el modelo que se sugiere? ¿Cómo se vincula dicho modelo con la relación política exterior –política internacional– relaciones internacionales y política pública?

El modelo de análisis de política exterior que se plantea en este libro es novedoso sobre todo para Colombia, y se propone como herramienta de análisis para los estudiosos de las políticas exteriores en la academia y para los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores para comprender, generar explicaciones más relevantes y precisas y conseguir predecir futuros comportamientos del Estado colombiano o de otros Estados, sea cual fuese el caso objeto de estudio.

También este es un modelo innovador porque no existe en Colombia un texto que explique procedimiento o metodología específica para analizar una política exterior. Como aporte a lo anterior, en este documento se analizó la política exterior de Estados Unidos, pero gracias al modelo que aquí se propone, dicho análisis podría replicarse en otros estudios de políticas exteriores³⁶. Ahora bien, para responder al interrogante sobre qué tan novedoso es el modelo que sugiere la autora, se resalta lo siguiente:

³⁶ Como anotación adicional, en la actualidad me desempeño como docente de la asignatura Política Exterior Colombiana en la Universidad Sergio Arboleda y he puesto en práctica este modelo que involucra los dos componentes de análisis: factor estructural y factor de unidad, para que los estudiantes analicen los estudios de caso que han escogido de la política exterior colombiana. De esta forma, mediante la explicación del

- De acuerdo con el análisis de una política exterior, entendida como la subdisciplina que pretende explicar e interpretar el comportamiento del Estado enfrentado a unas circunstancias concretas, requiere de un enfoque holístico que rompa con los paradigmas de confrontación teórica, abarcando los aspectos teóricos de la disciplina de las relaciones internacionales hasta donde sea necesario y análisis de factor humano hasta donde sea posible, como un aporte a la construcción de una teoría de política exterior.
- Se debe partir del siguiente supuesto: en el libro se concibe y define la existencia de *análisis de política exterior* como una subescuela de las relaciones internacionales que procura explicar la política exterior o el comportamiento de la política exterior (Hudson, 2008, p. 12). Para Rosenau (citado en Campbell, 1998), el FPA implica: “una disciplina que enlaza (*bridging discipline*) como principal foco de estudio, los enlaces que sistemas enteros, llamados Estados construyen para entrecruzarse y los subsistemas del todavía más abarcador sistema internacional al cual pertenecen” (p. 38, traducción propia). A partir de esta concepción es que se sustenta que el modelo propuesto es novedoso. No se quiso insinuar que en Colombia no se analizan las políticas exteriores, solo que no se han estudiado desde esta perspectiva de análisis conocida como *foreign policy analysis*, así como tampoco desde la óptica del realismo neoclásico, el cual no es de común estudio en las facultades de Relaciones Internacionales del país.
- El modelo es un primer acercamiento para la construcción de lineamientos que faciliten el análisis de la política exterior. En Colombia aún no se crea y consolida nuestra propia metodología de análisis de política exterior como sí se ha hecho en la academia estadounidense. Mucho

realismo neoclásico y FPA principalmente, los estudiantes han encontrado instrumentos para indagar con mayor profundidad y así elaborar análisis de la política exterior del país. Personalmente espero poder presentar algunos productos de estos trabajos como contribuciones al análisis de la política exterior de Colombia.

Por otro lado, tuve oportunidad de mostrar algunos avances de mi investigación en un capítulo escrito en coautoría con un colega de la Universidad Sergio Arboleda, en donde realizamos una primera aproximación al análisis de la relación Colombia-Estados Unidos a partir de un análisis de la nueva política exterior colombiana en la era del presidente Juan Manuel Santos, utilizando solamente el realismo neoclásico como herramienta (véase Sánchez & Monroy, 2012).

menos se ha erigido una teoría de política exterior, no obstante, este libro invita a los demás investigadores a iniciar un debate en torno a si se debería teorizar o no el análisis de la política exterior.

- Los análisis que he encontrado sobre la política exterior colombiana, presentan rigurosos estudios históricos reconstruidos para interpretar la actualidad de la política exterior colombiana. También se han efectuado análisis concretos de los instrumentos para la formulación de la política exterior colombiana; el rol del Congreso (Comisión Segunda); el papel de las organizaciones no gubernamentales (ONG); el rol de los militares en la formulación de la política exterior colombiana; análisis de distintos sectores comerciales, sociales y medioambientales; la personalización del poder; el papel de las instituciones; el rol de las organizaciones; el lugar de los medios de comunicación; derechos humanos; la política exterior colombiana frente a otros Estados (bilateral-multilateral) y organismos; interpretación constructivista para el análisis de la política exterior colombiana; análisis desde los aportes de Rosenau (citado por Hudson, 2008) y Wendt (1992); enfoques realistas, entre otros.
- El modelo que se expone en este libro, intentó reunificar diversos enfoques para crear una guía que facilite el camino que el analista de política exterior debe optar para realizar un análisis de la política exterior.

Ahora bien, todo Estado *puede y debe* desarrollar e implementar una política exterior. Pero no todos los Estados pueden desarrollar y poner en marcha una política internacional, pues está reservada exclusivamente a los países que, según la teoría realista, constituyen los actores más relevantes del sistema internacional. La realidad es que solo los Estados que detentan el poder en el sistema internacional podrán diseñar y ejecutar la política internacional que después se va a poner en consideración de los demás Estados al interior de las relaciones internacionales.

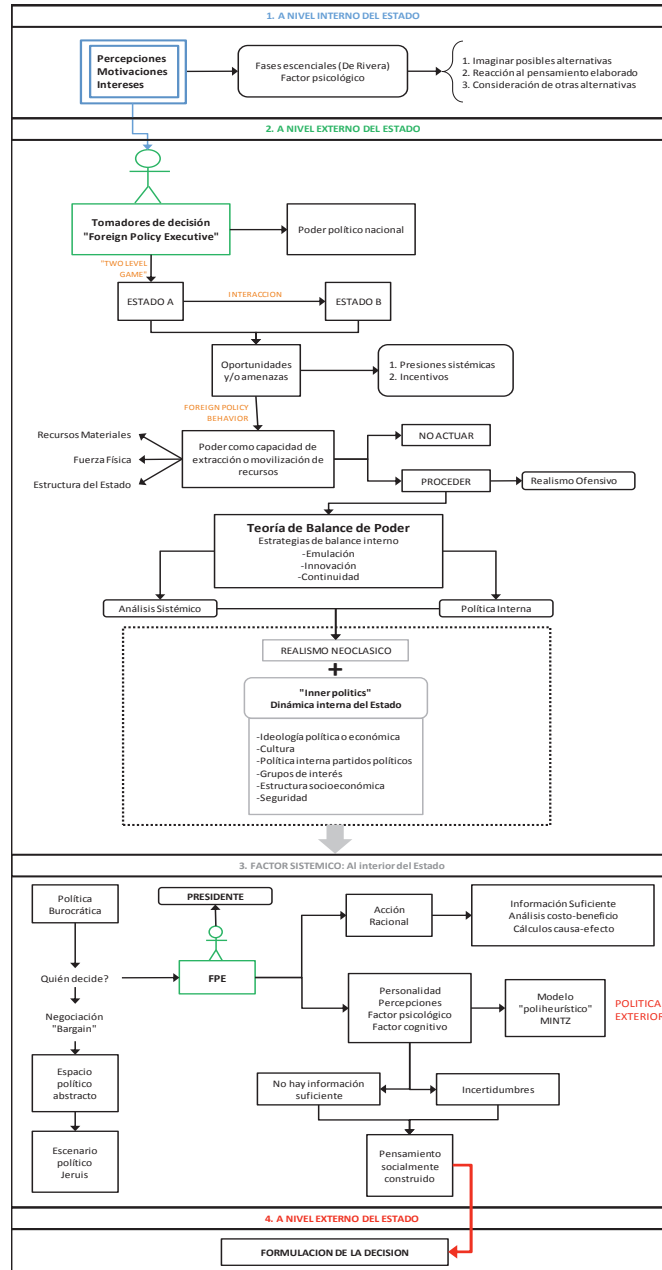
A la luz de lo anterior, las relaciones internacionales son el espacio anárquico en el cual únicamente los Estados poderosos ejecutan políticas internacionales y así mismo, en donde todos los Estados practican sus políticas exteriores. Las políticas públicas por el contrario, no caben en esta dimensión internacional pero sí en la comprensión de la dimensión “doméstica”

o interna (*innenpolitik*), que forma parte de la definición de teoría de política exterior que se describió aquí (Elman, 1996).

Ardila (2011) comentó en *Prioridades e instrumentos de la inserción internacional de Colombia* que es posible considerar la política exterior como instrumento de la política interna (p. 101), lo que resalta la importancia de los componentes internos de los Estados para la formulación de la política exterior sin que esta se catalogue como una política pública. Por ejemplo, en diversos estudios se ha descrito el Plan Colombia como una política pública (véase Preston, 2004). Para esta investigación el Plan Colombia es una política exterior de los Estados Unidos y no una política pública de Colombia.

Como conclusión, el modelo propuesto se vincula solamente con el análisis de las políticas exteriores más no con políticas internacionales, relaciones internacionales o políticas públicas, pese a la estrecha relación e interdependencia que existe entre estas.

Figura 13. Tomadores humanos de decisión en política exterior



Fuente: autora

III. Tercera Parte

**FORMULACIÓN Y NEGOCIACIÓN
DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADOS
UNIDOS HACIA COLOMBIA, 1998-2002.
ANÁLISIS ESTRUCTURAL Y DE UNIDAD**

El Congreso le dice al Departamento de Estado y de Defensa: “usted va a gastar este dinero y así lo va a gastar”. Siempre hay veedores del Congreso [...] El Congreso no hace la política, esta la hace el presidente y la rama ejecutiva (Departamentos de Defensa, Estado etc.), pero el Congreso controla la política aportando el dinero y estableciendo cómo debe gastarse y hace veeduría para certificar que fue de esa forma que se gastó el dinero

Spencer (comunicación personal, julio 5 de 2011).

El primer paso para analizar la política exterior de Estados Unidos hacia Colombia, es explorar la estructura de la política exterior de Estados Unidos. Se parte del análisis de la burocracia de la política exterior para conocer cómo está compuesta, identificando los actores que lideran cada organización y de esta forma descubrir, a través de un análisis de proceso organizacional, lo que Snyder et al. (2002) denominaron como sistema de actividades y estructura de relaciones, mediante la identificación de relaciones y patrones de actividades pertenecientes a la estructura o burocracia de la política exterior.

Según las principales características del proceso organizacional (Hudson, 2007, p.79) se abordará el análisis estructural de la política exterior de Estados Unidos de 1998 a 2002, que abarca tanto el análisis organizacional como burocrático del Estado.

Posterior al análisis de la estructura y organizaciones involucradas en la formulación de una política exterior,

se estudian los factores de unidad, es decir, los actores más influyentes en el diseño de la política exterior. Por esto, el análisis de la política burocrática, entendida como la “[...] interacción ‘política’ entre individuos y organizaciones al interior de la rama Ejecutiva del Gobierno es una fuerza potencialmente significativa que afecta el curso y resultados del proceso de toma de decisión de un Gobierno” (Preston & Hart, 1999, p. 49, traducción propia), implica el estudio de los individuos que participan en la formulación de la política exterior, teniendo en cuenta la organización a la que pertenecen y la interacción que se lleva a cabo entre las partes.

**ANÁLISIS ESTRUCTURAL DE LA POLÍTICA
EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS,
1998-2002.
“LA BUROCRACIA DE LA POLÍTICA
EXTERIOR”**

Como se revisó en el segundo capítulo de la segunda parte, el análisis de una política exterior cumple la doble función de estudiar la situación interna del Estado que formula y el contexto exterior interpretado por las características del Estado al que se enfrenta la formulación de la política, así como el escenario internacional en el que actúan, interactúan y reaccionan ambos Estados, pues no es viable interpretar una política exterior sin tener en cuenta factores externos e internos o de unidad (estudio del proceso de toma de decisiones; decisiones humanas) como sugirió Elman (1996), quien resaltó la importancia y utilidad de ampliar la capacidad de las teorías neorrealistas para predecir cómo se comportan los Estados, teniendo en cuenta sus composiciones internas y las intenciones, metas y preferencias de los Estados hacia el mundo externo que los rodea. De esta forma, se valida el valor de concebir y aplicar una teoría de política exterior con base en elementos realistas.

Además de los factores internos, la aproximación realista permitirá analizar el contexto externo definido mediante la teoría de política internacional de Waltz (1996), que ayudará a comprender cómo actúan e interactúan los Estados al interior de un sistema internacional anárquico. Para Waltz (1996):

La teoría (de política internacional) se basa en supuestos acerca de los Estados: son actores unitarios con una única motivación: el deseo de sobrevivir. Una de las principales funciones de la teoría es, entonces, explicar cómo variaciones en las condiciones externas de los Estados los empuja o hala en diversas direcciones (p. 54, traducción propia).

Como ya se explicó, las políticas exteriores responden principalmente a factores de seguridad o económicos, lo que exige la combinación de análisis de variables externas e internas.

En el análisis se mencionó que el presidente es el principal tomador de decisiones en política exterior. No obstante, de acuerdo con el enfoque del realismo neoclásico, es necesario anotar que representa la cabeza líder del FPE, lo que implica la existencia de otros actores que logran influir en política exterior. Por esto, al presidente le corresponde trabajar y negociar con distintas agencias y entidades burocráticas, una compleja labor que emprende, especialmente ante el Congreso, quien se encarga de aprobar el presupuesto para destinar la asistencia a otro país.

Jerel Rosati y Scott (2010), estudiosos de la política exterior de Estados Unidos en *The politics of United States foreign policy*, destacan la existencia de “la complejidad de la burocracia en política exterior” (p. 96, traducción propia), teniendo en cuenta factores de tamaño (cerca de cinco millones de funcionarios); complejidad, debido a la presencia de múltiples subculturas con distintas metas y objetivos, considerando la autonomía propia de la estructura organizacional y, como se vio en el segundo capítulo, la situación de “doble nivel” o “interméstica” de la burocracia especializada en política exterior, denominada por Rosati y Scott (2010) como “la internacionalización de las burocracias domésticas” (p. 98), la cual ya no solo cumple con las tradicionales funciones y objetivos liderados por, como mencionaron Rosati y Scott (2010): el Departamento de Estado, el sector militar y la comunidad de inteligencia, sino que ahora se involucra con política interna en áreas como la economía, inmigración, medioambiente, transporte, comunicación, tecnología y narcóticos (p. 98). En palabras de Rosati, la burocracia en política exterior posee “vida propia” (Rosati, octubre, 2011).

Como el sistema burocrático es complejo, el presidente, principal tomador de decisiones en política exterior, debe ceñirse a las siguientes tres

actividades para poder manejar la burocracia: a) tomar decisiones en torno a la orientación de la política exterior, la agenda y el grado de involucramiento; b) nombrar a los funcionarios de la administración y c) organizar el proceso de toma de decisión. Así mismo, señaló Rosati y Scott (2010), debe realizar tres nombramientos clave en la formulación de la política exterior: su equipo de colaboradores personales (*personal presidential staff*), principales asesores de políticas (*major policy advisers*) y a oficiales de alto nivel responsables por otros departamentos y agencias ejecutivas (*high-level officials responsible for other cabinet departments and executive agencies*) (Rosati & Scott, octubre de 2011, p. 100).

El FPE también está compuesto por lo que Rosati llamó “poderes invisibles” capaces de influenciar el proceso de toma de decisiones del presidente, como señaló el modelo del realismo neoclásico: influencia de actores internos o societales, grupos de interés o grupos militares capaces de intervenir o impactar los cálculos y/o valoración del líder o líderes del FPE frente a las amenazas u oportunidades.

Aparte del FPE, ejecutivos de política exterior más cercanos al presidente que influyen directamente el proceso de toma de decisiones, Rosati y Scott (2010) resaltaron el rol de seis posiciones importantes de la burocracia para la formulación de política exterior: el asesor en Seguridad Nacional (*national security adviser*), el secretario de Estado, el secretario de Defensa, el director de Inteligencia Central, el asistente especial del presidente para asuntos económicos (*national economic adviser*) y el secretario del Tesoro (p. 103).

Entonces, ¿cuándo cobra importancia un Estado de menor poder que otro? “En el contexto multipolar, el defecto de un Estado cualquiera pone en juego la seguridad del resto” (Linklater, 1995, p. 246, traducción propia), lo que genera que un Estado decida con respecto al otro (*overlay*), dando comienzo al proceso de análisis gubernamental de una teoría de política exterior mas no de política internacional.

Por tanto, “Los intereses de Estados Unidos en Latinoamérica se han concentrado históricamente en los temas que, acorde con la era, se conciben como amenazas a la seguridad nacional de Estados Unidos [...]” (Russell, 2003, p. 62, traducción propia) teniendo en cuenta que aquellos Estados,

organizaciones o particulares por fuera de la esfera de seguridad del Estado son factores de amenaza (Krause & Williams, 1996).

Estados Unidos en la formulación inicial de su política exterior, retomando el modelo del realismo neoclásico, responde a amenazas y a oportunidades provenientes del exterior, retomando la definición de política internacional de Snyder et al. (2002), quienes ratifican la concepción jerárquica y dominante del Estado A—en este estudio Estados Unidos— sobre el Estado B—Colombia—, al asegurar que la fórmula acción/reacción/interacción puede ser recíproca, es decir, simétrica (primera figura de doble vía), o por el contrario, asimétrica (Snyder et al., 2002, p. 55) (segunda figura de una sola vía) representada en la figura 1.

Como en toda negociación política, los actores interactúan para alcanzar sus intereses y causas, esta es su principal motivación. Así mismo, según la importancia de la decisión presidencial, los actores compiten entre sí por obtener la confianza del máximo líder del Gobierno quien, salvo que no sea de su interés, actuará e influenciará en todos los casos la formulación de una política exterior. No obstante, como afirmaron Halperin y Clapp (2006), en el período de Clinton, al vicepresidente Al Gore le fueron otorgadas facultades para ejercer un rol independiente en política exterior. Por ejemplo, Gore conformó su propio comité (staff) de política exterior que además operaba de la mano con el NSC. Algo similar se evidenció con el presidente George W. Bush y el vicepresidente Dick Cheney (Halperin & Clapp, 2006, p. 229, traducción propia). De esta forma, los actores decisores de la política exterior de Estados Unidos tuvieron que competir adicionalmente entre sí por ganarse la confianza del vicepresidente.

De acuerdo a lo anterior, el presente análisis se concentra en las organizaciones que conforman el “aparato de la política exterior” de Estados Unidos y que mayor participación tuvieron en la formulación de la política exterior de este país hacia Colombia de 1998 a 2002, considerando las evidencias aportadas mediante entrevistas, artículos de investigación y documentos oficiales. Para este estudio se escogieron:

1. El presidente de Estados Unidos.
2. Consejo de Seguridad Nacional (NSC).
3. Departamento de Estado.
4. Departamento de Defensa.
5. Congreso.

El período de análisis: segundo Gobierno del presidente William “Bill” Clinton: (1997-2001) tuvo los siguientes cambios principales con respecto al primero: nombrar a Madeleine Albright como la nueva secretaria de Estado, a Sandy Berger en cabeza del NSC y a William Cohen (exsenador republicano) como el nuevo secretario de Defensa (Berman, 2001, p. 73, traducción propia).

El presidente de Estados Unidos

“El presidente se erige en el centro del proceso de política exterior en Estados Unidos” (Halperin & Clapp, 2006, p. 16, traducción propia). El presidente es el actor principal, quien determina las acciones, pues él mismo *encarna* la formulación de qué debe identificar la seguridad nacional del Estado, cuyo mandato lo ampara la segunda sección del segundo artículo de la Constitución de los Estados Unidos:

El presidente será comandante en jefe del ejército y la marina de los Estados Unidos y de la milicia de los diversos Estados cuando se la llame al servicio activo de los Estados Unidos; podrá solicitar la opinión por escrito del funcionario principal de cada uno de los departamentos administrativos con relación a cualquier asunto que se relacione con los deberes de sus respectivos empleos, y estará facultado para suspender la ejecución de las sentencias y para conceder indultos tratándose de delitos contra los Estados Unidos, excepto en los casos de acusación por responsabilidades oficiales.

Tendrá facultad, con el consejo y consentimiento del Senado, para celebrar tratados, con tal de que den su anuencia dos tercios de los senadores presentes, y propondrá y, con el consejo y consentimiento del Senado, nombrará a los embajadores, los demás ministros públicos y los cónsules, los magistrados del Tribunal Supremo y a todos los demás funcionarios de los Estados Unidos a cuya designación no provea este documento en otra forma y que hayan sido establecidos por ley. Pero el Congreso podrá atribuir el nombramiento de los funcionarios inferiores que considere convenientes, por medio de una ley, al presidente solo, a los tribunales judiciales o a los jefes de los departamentos (Constitución de los Estados Unidos de América, art., 2, sección 2).

De gran importancia es el vínculo entre el presidente con las fuerzas militares, el primero se conoce como “comandante en jefe” (*commander in chief*) y “diplomático jefe” (*chief diplomat*) en asuntos de política exterior, resaltando una vez más las cuestiones que se asocian con la seguridad y la

economía. Así mismo, se confirman los supuestos realistas de la inseguridad como producto de los factores externos, lo que define el funcionamiento y razón de ser de la política exterior de Estados Unidos como se analizará más adelante, en la identificación y valoración de amenazas y oportunidades. No obstante, como se analizará más adelante, tanto el poder de guerra como el poder diplomático del mandatario, se verán sujetos y condicionados a la aprobación del Congreso de Estados Unidos, por esto, la importancia de la fase de negociación.

Por otro lado, según Halperin, el presidente rara vez guía una política exterior que tenga altas probabilidades de fracasar, es decir, una vez se sopesan los costos y beneficios, el presidente liderará propuestas y decisiones que se encaminan a una satisfacción de sus intereses, entendidos como los intereses de la nación (según su criterio). Sin embargo, al presidente lo motiva mantener su popularidad que se representa en el apoyo público, de tal manera que puede incluso caer en la práctica de realizar favores políticos, también conocida como “camaraderismo” o *logrolling* (Halperin & Clapp, 2006, p. 77).

Después se intentan identificar los intereses de la nación vistos a través de sus líderes, que en la mayoría de los casos de procesos de toma de decisión dentro de la política exterior de Estados Unidos, resultan de la decisión presidencial misma, incluyendo en primera medida, la percepción y recomendaciones de la Secretaría de Estado, de Defensa y del Consejo de Seguridad para asuntos político-militares.

La primera opinión en materia de política exterior la tiene el presidente, es él quien dicta las pautas a seguir. De ahí en adelante, distintos actores y organizaciones (se mencionarán solo las que se involucran en asuntos políticos y militares para el presente estudio) competirán entre sí por alcanzar la mejor interpretación de las decisiones a tomar en favor de los intereses y seguridad nacional de los Estados Unidos.

Como sugirieron Halperin y Clapp (2006), el presidente después de definir la problemática y trazar las metas de acuerdo con su percepción personal, requiere de la asesoría de consultores (*senior participants*) – importantes para el presidente– y *junior participants*. Como ejemplo, Halperin y Clapp (2006) argumentaron que Clinton solicitó múltiples voces al interior del proceso de

toma de decisión en política exterior y, como el personaje más relevante, su vicepresidente, Al Gore. Así mismo, para el primer gobierno de George W. Bush, algunos *senior participants* fueron el secretario de Estado Colin Powell y el secretario de Defensa Donald Rumsfeld, quienes en varias ocasiones chocaron entre sí en el marco del proceso decisor. El presidente es libre en decidir a quién consultar, así como a quiénes considera *seniors* en calidad de asesores en política exterior.

Así como el presidente puede influenciar un proceso de negociación, también puede obstaculizar las decisiones y el proceso. Putnam mencionó el poder de veto con el que cuenta el presidente o negociador jefe una vez se alcanza el acuerdo o durante el proceso de negociación.

La mejor evidencia sugiere en primera instancia, que quizá 80 por ciento del público americano y del Senado en 1919 favoreció la ratificación del Tratado de Versalles [...] en efecto, fue el propio Wilson quien vetó este paquete ratificable, diciéndole al embajador francés, “*I shall consent to nothing*” (Putnam, 1988, pp. 457-458, traducción propia).

También explicó Putnam (1988) que la coalición interna del líder puede obstruir el proceso. El autor refirió a empresarios políticos que tienen intereses particulares como inversiones en posiciones políticas y un bloque que los apoya y acompaña. De esta forma:

Si un acuerdo internacional propuesto amenaza dicha inversión, o si la ratificación requerirá que el presidente construya una coalición diferente, el “jefe negociador” será renuente en aprobarla, incluso si (juzgado de forma abstracta) podría haber sido ratificada [...] a mayor pérdida potencial, mayor será la renuencia (Putnam, 1988, p. 458, traducción propia).

La Casa Blanca.

Así el presidente se erija como actor protagónico, dado que posee el poder de transmitir y delinear percepciones mediante influyentes discursos públicos, no lidera el proceso de toma de decisión de manera individual, sino a través de un grupo de asesores que él mismo seleccionó.

Para el proceso de formulación de la política exterior de Estados Unidos, la rama Ejecutiva, popularmente denominada “La casa blanca”, cumple un papel esencial en cuanto a que realiza el más cercano acompañamiento y

asesoramiento al presidente, pues se trata de su gabinete personal, pese a la amplia estructura que posee.

De esta forma, los funcionarios más cercanos o de primera línea son aquellos que forman parte de la Oficina Ejecutiva del Presidente o EOP (*Executive Office of the President*), la cual asiste al presidente en el desempeño de muchas de las actividades detalladas concernientes a su oficina inmediata (Office of the Federal Register National Archives and Records Administration, 1998). Conforman la EOP: la Oficina de la Casa Blanca (WHO, *White House Office*), El Consejo de Seguridad Nacional (NSC – *National Security Council*), el Consejo Económico Nacional (NEC, – *National Economic Council*), la Oficina del Director de Inteligencia Nacional (ODNI, – *Office Director of National Intelligence*), la Oficina de Administración y Presupuesto (OMB, – *Office of Management and Budget*) y la Oficina del Representante del Comercio (USTR, – *United States Trade Representative*) (Rosati & Scott, 2010, p. 100). También se halla el Estado mayor o *chief of staff*, quien tiene el rol de *gatekeeping* y provee un “filtro” para los que buscan un acercamiento con el presidente, dado que conoce y maneja la agenda personal de este. El jefe de gabinete de Clinton, nombrado en 1998 hasta la finalización del período presidencial en 2011, fue John Podesta.

De acuerdo con el énfasis interméstico característico de la presidencia de Clinton, Rosati y Scott (2010) clasificaron las dependencias de la EOP en aquellas orientadas a nivel internacional y las que se dirigen al contexto doméstico. Las dependencias que aparecen en el cuadro 2 se relacionan con la formulación de la política exterior de Estados Unidos hacia Colombia entre 1998-2002, es decir, formulación del Plan Colombia.

Cuadro 2. Estructura de la Oficina Ejecutiva del Presidente

Dependencias de la EOP que se orientan al escenario internacional	Dependencias de la EOP que se orientan al escenario doméstico
Consejo de Seguridad Nacional	Oficina de la Casa Blanca
Consejo Económico Nacional	Oficina de Presupuesto

Dependencias de la EOP que se orientan al escenario internacional	Dependencias de la EOP que se orientan al escenario doméstico
Oficina de Comunicaciones Globales de la Casa Blanca	Oficina de Política de Ciencia y Tecnología
Oficina del Director Nacional de Inteligencia	Oficina de Política Nacional para el control de Drogas (ONDCP)
Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos	Oficina de Política Nacional de VIH

Fuente: Rosati y Scott, 2010, p. 97.

Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas.

Esta organización es una dependencia de la EOP establecida mediante el Anti-Drug Abuse Act de 1988, que condujo el general McCaffrey (nombrado por Clinton en 1996, previo consentimiento del Senado) quien, en el proceso de formulación de la política exterior de Estados Unidos hacia Colombia (Plan Colombia), formó parte del NSC. El director de la ONDCP lleva el rótulo de “zar antidrogas”. La ONDCP:

[...] asesora al presidente en asuntos de control de drogas, coordina las actividades para el control de drogas y financiación relacionada a través del Gobierno Federal y publica anualmente la Estrategia Nacional de Control de Drogas que delinea los esfuerzos de la administración por reducir el uso de drogas ilícitas, producción y tráfico, crimen y violencia asociada con el narcotráfico y consecuencias de salud relacionadas con el consumo de drogas (The White House, s. f. b., about ONDCP, párr. 2, traducción propia).

Ahora bien, la coordinación de la ONDCP se realiza en el contexto federal, estatal y local para controlar el abuso ilegal de drogas y para diseñar estrategias en el desarrollo de actividades antidrogas (Office of the Federal Register National Archives and Records Administration, 1998, ONDCP, p. 102), por esto se le conoce como una tomadora de decisión o *policy maker* esencial en estos asuntos y sobre todo, para este estudio, pues el director o “zar antidrogas” es el responsable de presentarle al Congreso la estrategia contenida de las políticas, objetivos y prioridades en la lucha contra las drogas, así como enseñarlas a las demás agencias del Gobierno con el propósito de delimitar las funciones y asignar tareas.

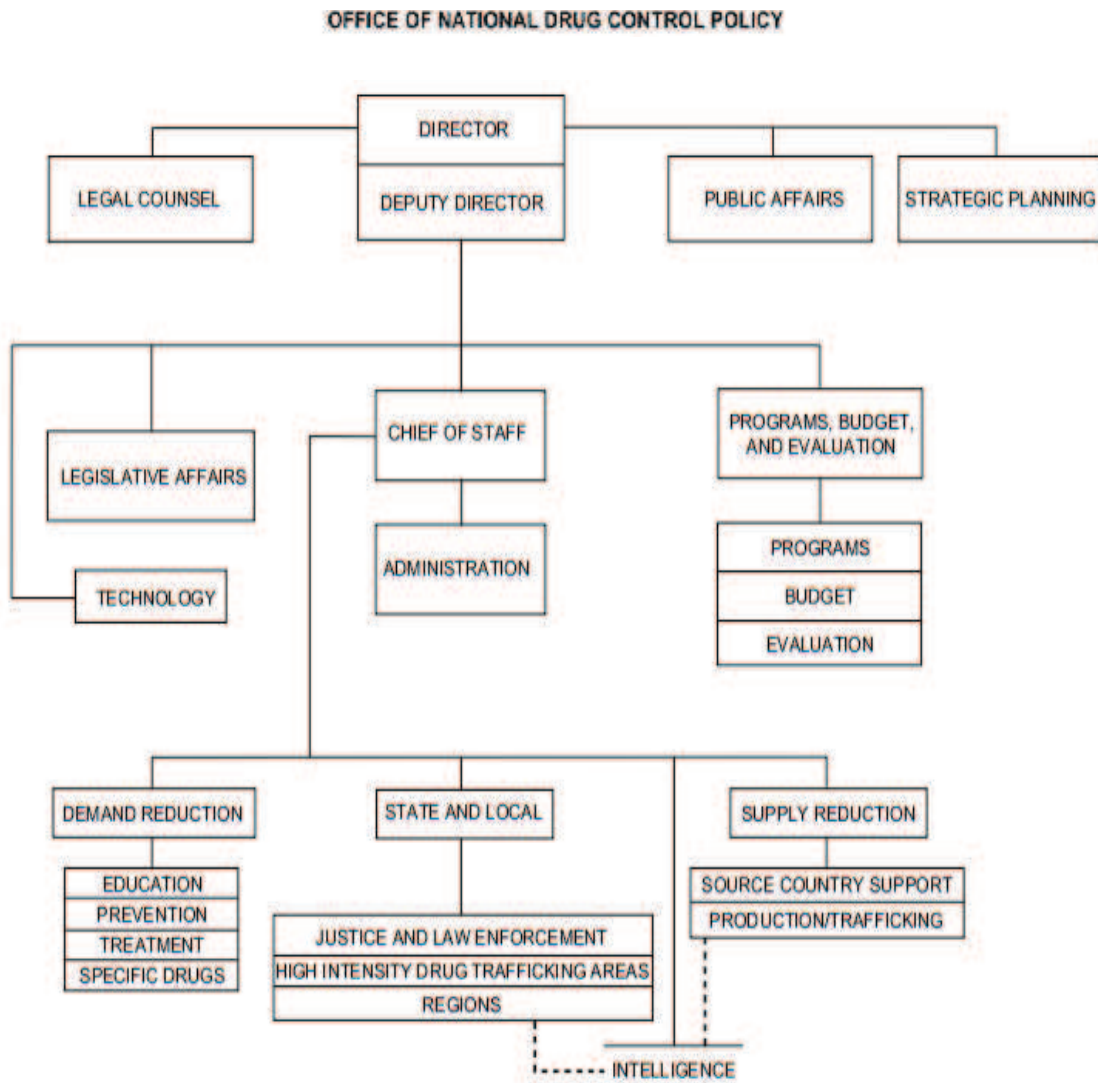
De las labores más representativas de la ONDCP, así como la más relevante para el proceso de formulación del Plan Colombia, está la coordinación, formulación y ejecución del presupuesto, que se encamina a reducir el uso, producción y tráfico de drogas ilícitas y las consecuencias que el fenómeno de las drogas (amenaza externa), representa para la seguridad de Estados Unidos. El problema radica en que la ONDCP no cuenta con un presupuesto propio, lo que genera una dinámica conflictiva con la misma EOP. El diplomático estadounidense John Feeley en entrevista personal afirmó:

[...] la ONDCP es como “el primo incómodo” del Ejecutivo, pertenece a la oficina de la Presidencia pero en nuestro gobierno si no tienes una partida de presupuesto directamente desde el gabinete es difícil de manejar, es una oficina de *policy making* pero no controla los recursos [...] (John Feeley, comunicación personal, septiembre 27 de 2010).

Por lo anterior, en el objetivo por justificar las políticas, coordinar a las distintas agencias gubernamentales y solicitar y justificar el presupuesto que se dirige a políticas antidrogas, el zar de la oficina cumple un papel esencial, en particular para convencer y negociar con múltiples agencias, incluyendo al Congreso, que finalmente es el directo encargado de aprobar o rechazar la financiación de proyectos. Por ello el zar debe ser una persona capaz y, sobre todo, convincente.

En el primer capítulo se habló del concepto de “guerra contra las drogas” empleado por los diferentes Gobiernos desde la presidencia de Nixon, lo que implicó la militarización tanto en significado como en la política exterior de Estados Unidos. Como el contexto de la “guerra contra las drogas” estaba vigente en la administración Clinton, este desde 1996 nombró a un militar en retiro como director de la ONDCP que, como se profundizará luego, fue protagonista de la formulación del Plan Colombia. Se trata del general (r) Barry McCaffrey quien para 1998 era el “zar” antidrogas de Estados Unidos. Su misión: Liderar la política exterior antidrogas de Estados Unidos hacia Colombia la cual, vista a través del realismo neoclásico, se convirtió en la política exterior de seguridad de Estados Unidos hacia Colombia corroborando así lo que se conoce como una relación caracterizada por la lucha anti drogas. Era evidente que el principal asunto era uno de seguridad.

Figura 14. Estructura de la Oficina de Política Nacional para el control de Drogas, 1998



Nota: El director de la ONDCP durante periodo de estudio fue Barry McCaffrey.

Fuente: Office of the Federal Register National Archives and Records Administration (1998, p. 103).

Consejo de Seguridad Nacional

En la formulación del Plan Colombia, el NSC, en cabeza de Sandy Berger desde 1998, desempeñó un papel fundamental en la asesoría y diseño de la estrategia a implementar en Colombia, dado que el Plan Colombia es el resultado de una política de seguridad por las amenazas percibidas, como se analizará más adelante siguiendo la lógica del modelo construido para el estudio de una política exterior. Por esta razón, resulta importante reflexionar sobre las funciones del NSC y su rol en la formulación del Plan Colombia.

Para contextualizar, el NSC se creó en 1947, período pos Segunda Guerra Mundial en pleno auge de la teoría realista que tenía una visión pesimista sobre los Estados, pues se soportaba en la desconfianza de actores externos, principal fuente de inseguridad. En este ambiente, mediante el Acta de Seguridad Nacional, nació el Consejo con el propósito de: “[...] asesorar al presidente con respecto a la integración de políticas domésticas, exteriores y militares relacionadas con la seguridad nacional” (Wittkopf, Kegley & Scott, 2003, p. 330, traducción propia). Como se verá luego, la valoración de amenazas potenciales resulta del proceso de salvaguardar la seguridad nacional del Estado, como propuso la teoría realista, el principal objetivo es sobrevivir a las amenazas provenientes del exterior.

El NSC es el principal tomador de decisiones en asuntos de seguridad. Así, cumple tres tareas primordiales: asesorar al presidente, liderar planeaciones a largo plazo y promover la coordinación e integración del proceso de seguridad nacional (Rosati & Scott, 2010, p. 108).

Así mismo, el NSC es el primer foro del presidente para la valoración y consideración de asuntos de seguridad nacional y política exterior junto con los asesores *seniors* y oficiales de Gobierno. El principal objetivo es aconsejar y apoyar al mandatario en política exterior y seguridad nacional. Es además, el ente central que coordina las políticas con distintas agencias gubernamentales (The White House, s. f. a., National Security Council) y esta es una labor de gran trascendencia, teniendo en cuenta el tamaño y compleja dinámica del sistema burocrático de Estados Unidos; no resulta fácil reunir, manejar e intentar generar consenso entre las partes que por naturaleza, chocan entre sí. Por esta razón y como característica principal, el Consejo actúa a través de

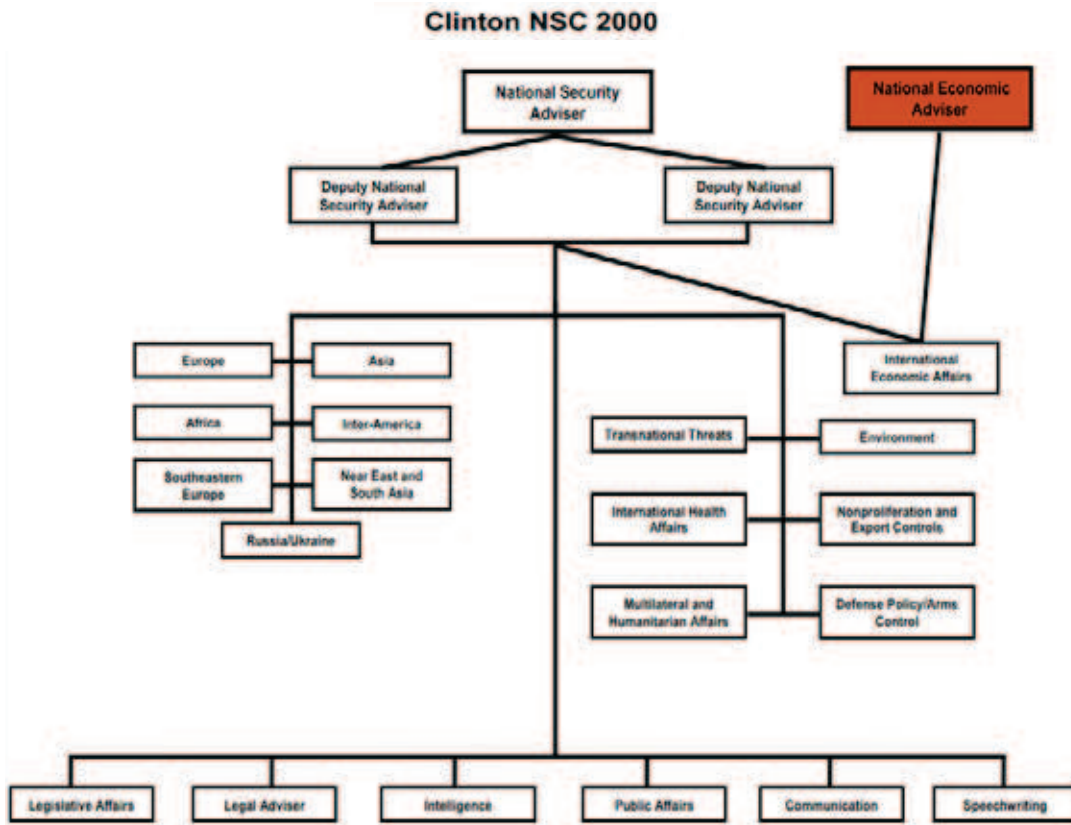
un proceso interagencial como mecanismo vital para armonizar la estructura federal en torno al proceso de toma de decisiones en política exterior.

De acuerdo con el estudio de Halperin y Clapp (2006) acerca del rol del presidente y sus asesores en políticas exteriores que se asocian con asuntos de seguridad (político-militares), se subraya cómo el NSC resultando el órgano más relevante en la formulación de una política exterior, incluso más que el presidente, lo que ratifica el protagónico rol del NSC.

En cuanto al rol del NSC en 2000, Brookings a través de la iniciativa *National Security Council Project; The Clinton Administration National Security Council*, evidenció que la amenaza percibida en Colombia, por la cual se formuló el Plan Colombia, no se contemplaba como una prioridad del NSC. No obstante, de manera indirecta en el estudio realizado sobre el periodo Clinton se percibe cómo en una nueva era, contexto posguerra fría, el avance de la democracia y prosperidad se catalogaba como un aspecto vital para la política exterior de Estados Unidos. Más adelante se evidenciará que la formulación del Plan Colombia se origina en parte por la percepción de amenaza frente a la existencia de un “Estado fallido” en la región (Colombia), ante el riesgo de fomentar la inestabilidad democrática en la región. En la figura 15 se resalta el aspecto económico como prioritario para el NSC.

The Clinton administration entered office at a time of great opportunity and challenge. The end of the cold war meant that the new administration had the rare opportunity to craft a foreign policy for a new age. The defining U.S.-Soviet rivalry was gone and the United States had emerged as a uniquely powerful state. The question—and the challenge—then was how the United States would use its power and for what purposes. What were the new threats in the new world? Among the challenges that the new administration identified were the proliferation of weapons of mass destruction, terrorism and the vulnerability of civilian and military infrastructure to cyberattack, and the rise of internal conflicts with potentially huge humanitarian costs. But the new era also offered great opportunities, not least by advancing democracy and economic prosperity. Therefore, U.S. foreign policy would increasingly have to take account of economic policy. The Clinton administration structured its National Security Council staff to reflect these priorities (Brookings Institution History, 2000, párr. 1-2).

Figura 15. Estructura del Consejo de Seguridad Nacional



Fuente: Brookings Institution History, 2012

Por las distintas organizaciones que debe coordinar el NSC, se generan diversas prácticas que se evidencian en el “juego” en que incurren los actores participantes, los cuales actúan de acuerdo con sus percepciones, preferencias, posturas, prioridades parroquiales, metas, intereses, riesgos, límites y poder, los cuales se circunscriben al resultado de acciones como producto político (Allison, 2008, p. 226).

Consejo de Seguridad Nacional en la presidencia de Bill Clinton.

Como el NSC forma parte de la estructura de la Casa Blanca, el presidente de turno tiene la potestad de organizarlo como crea más adecuado.

Para el caso de Clinton, la mayoría de la estructura de este propuesta por el anterior Gobierno de George Bush se mantuvo (véase cuadro 3).

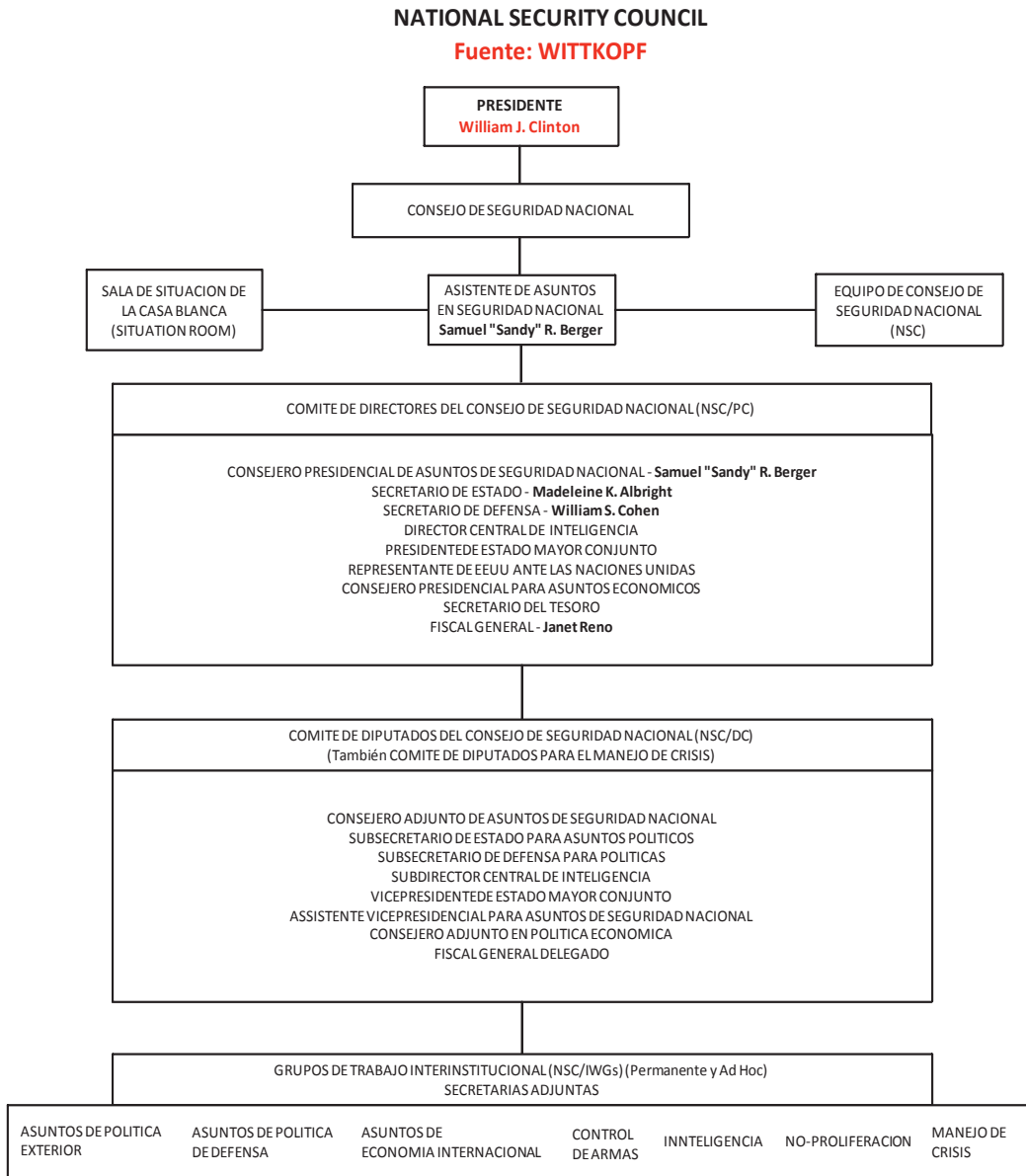
Cuadro 3. Estructura y funciones del Consejo de Seguridad Nacional, 1998

Comité Principal (Principals Committee)	Foro interagencial para la consideración de asuntos que afectan la seguridad nacional. Compuesto por miembros regulares y no regulares
Diputados del Comité (Deputies Committee)	Revisar y monitorear el trabajo desarrollado mediante el proceso interagencial. Se encarga de la fase de implementación, así como de la elaboración de seguimiento a las iniciativas de política exterior y finalmente, es responsable del manejo de crisis (crisis management)
Comité de Política Interagencial (Interagency Policy Committees)	Maneja el desarrollo, coordinación y aplicación de las políticas de seguridad nacional, teniendo en cuenta las distintas agencias del Gobierno Federal de Estados Unidos

Fuente: Office of the Federal Register National Archives and Records Administration, 1998.

No obstante, y como era de esperarse dada la prioridad en asuntos económicos resaltado en la figura 15, Clinton amplificó el vínculo económico del NSC, incluyendo al secretario del Tesoro y al jefe del nuevo Consejo Económico de la Casa Blanca (Encyclopedia of the New American Nation, s. f., National Security Council – The Reagan, Bush and Clinton years), a través de la creación del NEC que se fundó por orden del Ejecutivo como la “contraparte de política económica al Consejo de Seguridad Nacional” (Wittkopf et al., 2003, p. 352, traducción propia).

Figura 16. Estructura del Consejo de Seguridad Nacional, 1998-1999



Nota: el texto en rojo representa el actor más representativo en el proceso de toma de decisión.

Fuente: autora con base en Office of the Federal Register National Archives and Records Administration, 1998.

Por otra parte, es importante registrar que para este estudio, se resalta la organización del NSC por su relevancia en la formulación del Plan Colombia, que es una política exterior de seguridad. Por esto, y como el NSC es el principal órgano asesor en materia de seguridad y política exterior, es esencial anotar el protagónico papel que desempeñó la ONDCP.

Departamento de Estado³⁷

Sus funciones principales son:

1. Representar al Gobierno en el exterior.
2. Presentar la visión de los extranjeros al Gobierno de Estados Unidos.
3. Liderar los compromisos diplomáticos y en negociaciones.
4. Analizar y realizar reportes de los eventos extranjeros.
5. Proveer al Gobierno de asesoría política (Rosati & Scott, 2010, p. 130).

La estructura del Departamento de Estado es extensa debido al número de misiones o embajadas de Estados Unidos en el exterior. No obstante, Rosati y Scott (2010) resaltaron los cinco cargos más significativos y de mayor importancia en la Secretaría de Estado (véase cuadro 4).

Cuadro 4. Estructura y funciones al interior del Departamento de Estado

Secretario de Estado	Jefe responsable de gobernar y administrar la estructura de la Secretaría de Estado
Subsecretario de Estado (Deputy Secretary of State) ³⁸	Remplaza al secretario de Estado en su ausencia

³⁷ En Colombia equivaldría a la Cancillería o Ministerio de Relaciones Exteriores.

³⁸ En Colombia equivaldría al vicescanciller o viceministro de Relaciones Exteriores.

Subsecretarías de Estado	<p>Responsables de la supervisión de las siguientes áreas fundamentales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Asuntos políticos 2. Asuntos económicos, negocios y agrícolas 3. Asuntos de control de armas y seguridad internacional 4. Asuntos de democracia y globales (incluye medioambiente, derechos humanos y asuntos de salud) 5. Asuntos públicos y diplomacia pública 6. Presupuesto
Secretarios asistentes de Estado (<i>assistant secretaries of State</i>) ³⁹ que se organizan en oficinas geográficas y temáticas	<p>Oficinas geográficas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Asuntos africanos 2. Asuntos de Asia del Este y Pacífico 3. Asuntos europeos y euroasiáticos (incluye Rusia) 4. Asuntos de Oriente Próximo 5. Asuntos de Asia del sur 6. Asuntos del Hemisferio Occidental <p>Oficinas temáticas: Incluye asuntos administrativos, consulares, democracia, derechos humanos, seguridad diplomática, asuntos económicos, protocolo, narcóticos internacionales y asuntos de aplicación de la ley (<i>law enforcement</i>), población, refugiados, entre otros (véase estructura)</p>
Subsecretarios asistentes de la Secretaría de Estado	Se encargan de guiar las direcciones específicas por país

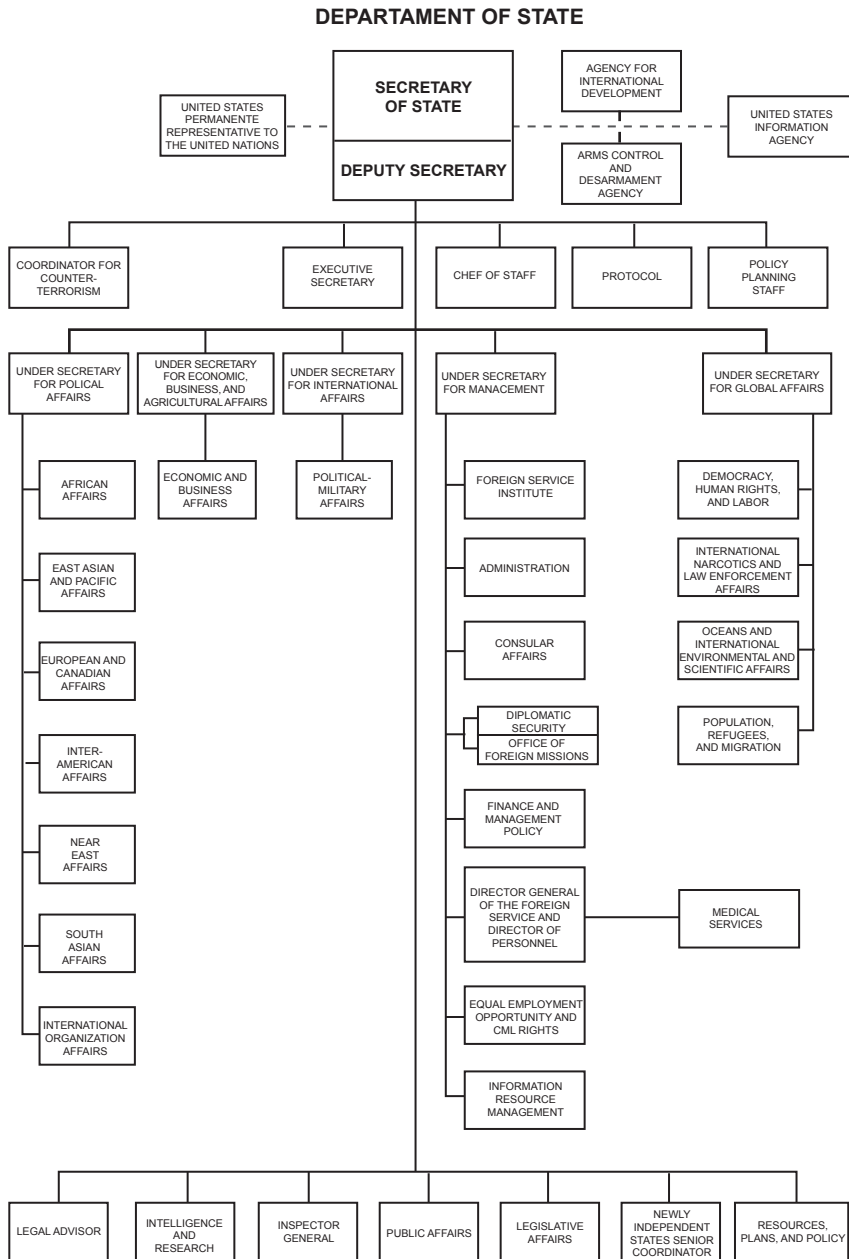
Fuente: autora con base en Rosati y Scott, 2010.

Asuntos relacionados con Colombia forman parte de la Subsecretaría de Asuntos Políticos, para el período de estudio en cabeza de Thomas R. Pickering (1997-2000); más concretamente de la Oficina Geográfica de Asuntos del Hemisferio Occidental, con el liderazgo de Peter “Pete” Romero (1999-2001). Así mismo, el secretario asistente de Estado o director de Narcóticos Internacionales y Asuntos de Aplicación de la Ley fue Robert “Rand” Beers (1998-2002).

³⁹ En Colombia equivaldría a direcciones especializadas de la Cancillería.

Tomadores humanos de decisión Plan Colombia: una estrategia política exterior de Estados Unidos

Figura 17. Estructura del Departamento de Estado, 1998-1999



Fuente: Office of the Federal Register National Archives and Records Administration, 1998, p. 393

Tabla 2. Tomadores de decisión fundamentales en la formulación del plan Colombia en 1998

Cargo	Responsable
Secretario de Estado	Madeleine K. Albright
Secretario adjunto de Estado	Strobe Talbott
Representante permanente de Estados Unidos ante la ONU	Bill Richardson
Subsecretaría de Asuntos Políticos	Thomas Pickering
Subsecretaría para asuntos económicos, negocios y agrícolas	Stuart E. Eizenstat
Subsecretaría para asuntos internacionales	John Holum
Subsecretaría para administración	Bonnie R. Cohen
Subsecretaría para asuntos globales	Wendy Sherman
Asuntos político-militares	Eric Newsom

Fuente: autora con base en estructura del Departamento de Estado

Servicio diplomático.

Un aspecto vital en el estudio del rol de la Secretaría de Estado en la formulación de la política exterior de Estados Unidos hacia Colombia de 1998 a 2002, es el funcionamiento de las misiones diplomáticas o embajadas en el país receptor, es decir, Colombia, en la ejecución de las relaciones diplomáticas entre ambos Estados.

Subculturas.

Un factor primordial descrito por los estudiosos de la política exterior de Estados Unidos es la existencia de “subculturas”, mediante las cuales es posible comprender el comportamiento de la burocracia del Departamento de Estado.

Cada organización o burocracia eventualmente desarrolla una subcultura, o diversas subculturas. *Subcultura* hace referencia a las metas y normas comunes adquiridas por individuos al interior de un grupo u organización, como sucede a través del servicio exterior del Departamento de Estado. Estas creencias y normas resultan en ciertos incentivos y desincentivos que influyen el comportamiento de individuos al interior de la organización (Rosati & Scott, 2010, p. 144, traducción propia).

Es, de hecho, la confirmación de la influencia de la personalidad y psicología de los individuos que actúan solos o en grupo al interior de una organización, pese a las normas existentes, con tal de sobrevivir en el cargo que ocupan.

El análisis de las subculturas evidencia la transformación del comportamiento individual una vez que los sujetos ingresan a una organización, especialmente al Departamento de Estado que posee un tamaño reducido. De esta forma, Rosati y Scott (2010) identificaron cinco características que definen la subcultura de los oficiales de servicio exterior⁴⁰:

1. La tendencia a ser elitistas o exclusivistas.
2. La preferencia por ocupar un cargo en el extranjero e identificarse con puntos de vista extranjeros.
3. El énfasis en la utilización de instrumentos como la diplomacia y negociación. Los funcionarios enaltecen la tradición y reputación de ser considerados diplomáticos.
4. La tendencia a ser generalistas (mas no especialistas).
5. La tendencia a ser leales y cuidadosos con la organización (Departamento de Estado) (Rosati & Scott, 2010, p. 144, traducción propia).

Así mismo, Rosati y Scott (2010) identificaron seis razones por las cuales el Departamento de Estado, los funcionarios de servicio exterior, son subestimados según una perspectiva presidencial:

1. Ineficientes y lentos.
2. Desempeño deficiente.
3. Insensibles.
4. Resistentes al cambio.
5. Incapaces de imponer orden en su propia casa.
6. Incapaces de liderar (p. 149, traducción propia).

Backchannel.

Además de la existencia de las subculturas, uno de los asuntos más controversiales en el proceso de formulación de la política exterior de Estados

⁴⁰ En Colombia se conocen como “diplomáticos de carrera” o “funcionarios de la carrera diplomática”. Para una futura investigación, las atributos que consignaron Rosati y Scott (2010) merecen aplicarse en un análisis comparativo para el caso de los funcionarios de la carrera diplomática colombiana, quienes poseen similares características en cuanto a su comportamiento y funcionamiento.

Unidos hacia Colombia, Plan Colombia, fue el mecanismo de *backchanneling* o negociaciones “por debajo de cuerda” como se conoce en español, puesto que, tanto en Estados Unidos como en Colombia, funcionarios del Gobierno pasaron por alto la jerarquía que supuestamente ejerce el Departamento de Estado o Cancillería en el diseño de las políticas exteriores, relegando al cuerpo diplomático (excepto al embajador) a funciones administrativas, como organizar los encuentros y coordinar gestiones diplomáticas en general. Esta afirmación justifica la hipótesis de Rosati (2011) sobre cómo el Departamento de Estado ha ido perdiendo relevancia en el proceso de toma de decisión de política exterior. Sin embargo, los actores: Pickering, Romero y Beers desempeñaron un papel fundamental.

Composición interna de una embajada.

La figura y funcionamiento del cuerpo diplomático son, en ocasiones, subestimados en las negociaciones de alto nivel, en particular en aquellas en las que se debaten grandes presupuestos y confluyen intereses encontrados entre las partes (en el ámbito organizacional e individual), teniendo en cuenta las razones expuestas.

Para el 2001, de los 17.000 empleados del Departamento de Estado con cargos en misiones diplomáticas, sólo 7.000 eran funcionarios del servicio exterior (Wittkopf et al., 2003, p. 362). Por ejemplo, la autonomía de los nombramientos de funcionarios de la carrera diplomática por parte de la Secretaría de Estado es reducida en comparación con nombramientos del Gobierno que sobrepasan incluso a los delegados diplomáticos. Este factor tiene que ver con asuntos específicos que amenazan o interesan al Gobierno de Estados Unidos, el cual se ve en la necesidad de designar expertos y oficiales de agencias especiales.

Para el caso de Colombia y en general, las embajadas de Estados Unidos cuentan con oficinas especiales de inteligencia (CIA), control de drogas (Drug Enforcement Administration, DEA), investigación (Federal Bureau of Investigation, FBI), asistencia (United States Agency for International Development, Usaid) y sobre todo en la embajada en Colombia, personal militar del Comando Sur, pues la prioridad en Colombia para 1998-2002, fueron cuestiones de seguridad. El embajador de Estados Unidos en Colombia durante la fase de formulación del Plan Colombia fue Curtis Kamman (1997-2000).

Por consiguiente, sobre la relevancia de los asuntos de seguridad: “El primer objetivo del Departamento de Estado en la conducta de las relaciones internacionales es promover seguridad a largo plazo y bienestar a Estados Unidos” (Office of the Federal Register National Archives and Records Administration, 1998, p. 391, traducción propia). Según la importancia de los asuntos de seguridad para el Gobierno, algunos críticos del Departamento de Estado argumentan que en materia de política exterior, es decir, de la valoración de amenazas u oportunidades provenientes del exterior, el Departamento de Estado no es la agencia responsable de formular estrategias y políticas al Gobierno, pese a que es de hecho, su principal función. Al respecto, Rosati defiende la hipótesis acerca del declive del rol histórico y trascendencia del Departamento de Estado en los últimos años, afirmando que antes de la Segunda Guerra Mundial, este era considerado como la organización clave en el diseño de la política exterior. Como consecuencia, afirmó Rosati, aumentó la importancia de la comunidad de inteligencia incluyendo al sector militar, (Rosati, octubre, 2011) afirmando además, que el énfasis de los funcionarios de servicio exterior en la diplomacia (tercera característica de subcultura), ha contribuido al declive del Departamento de Estado, pues la política exterior de Estados Unidos se enfoca más en “[...] instrumentos militares, económicos y culturales: fuerza, operaciones encubiertas, asistencia, intercambio, sanciones económicas, programas culturales y difusión internacional” (Rosati & Scott, 2010, p. 147, traducción propia), permitiendo como consecuencia un ascenso del Departamento de Defensa, los militares y agencias de inteligencia y seguridad en la formulación de la política exterior de Estados Unidos. Lo anterior explica el porqué de la envergadura del componente militar de Estados Unidos hacia Colombia en la formulación del Plan Colombia.

Departamento de Defensa

“[...] aunque la guerra representa una gran maldad, posee una gran virtud: puede resolver conflictos políticos y conducir a la paz” (Luttwak, 1999, párr. 1, traducción propia). Realzando el valor del enfoque realista para el análisis de la política exterior de Estados Unidos, como afirmó Mearsheimer: “a mayor ventaja militar de un Estado sobre otro, mayor será su seguridad” (citado en Elman, 1996, p. 27, traducción propia), afirmación que se aplica al Departamento de Defensa, también conocido como el “Pentágono” debido a su evolución después de la experiencia de la participación de Estados Unidos en la Primera y Segunda

Guerra Mundial y el extenso período de Guerra Fría que confirma, según los realistas, la necesidad de asegurarse mediante las armas a causa de la inseguridad que el sistema internacional anárquico representa. “Luego de la Segunda Guerra Mundial y el ascenso de la Guerra Fría, los militares crecieron hasta convertirse en la institución burocrática más extensa en Estados Unidos y una fuerza importante de la política exterior americana” (Rosati & Scott, 2010, p. 158, traducción propia). “[...] *el Departamento de Defensa ha sido una voz importante en el proceso de elaboración de la política exterior*” [énfasis fuera de texto] (Wittkopf et al., 2003, p. 362, traducción propia), respetando siempre los lineamientos diseñados e implementados desde el Departamento de Estado.

Funcionamiento y estructura.

“El Departamento de Defensa es responsable de proveer la fuerza militar requerida para disuadir una guerra y proteger la seguridad de nuestro país” (Office of the Federal Register National Archives and Records Administration, 1998, p. 175, traducción propia). Así mismo, es la agencia que tiene el compromiso de suministrar información acerca de las políticas de defensa a los oficiales activos y de la reserva, funcionarios civiles del Pentágono, Gobierno Federal, Congreso y población estadounidense (Office of the Federal Register National Archives and Records Administration, 1998, p. 175).

Los elementos de fuerza son: ejército, “*Navy*” (armada), infantería de marina y fuerza aérea. Según el manual de Gobierno de 1998-1999, el Departamento de Defensa estaba compuesto por un personal activo de 1,5 millones, otros 1,5 millones de personal de reserva y aproximadamente 770.000 funcionarios civiles (Office of the Federal Register National Archives and Records Administration, 1998, p. 175, traducción propia).

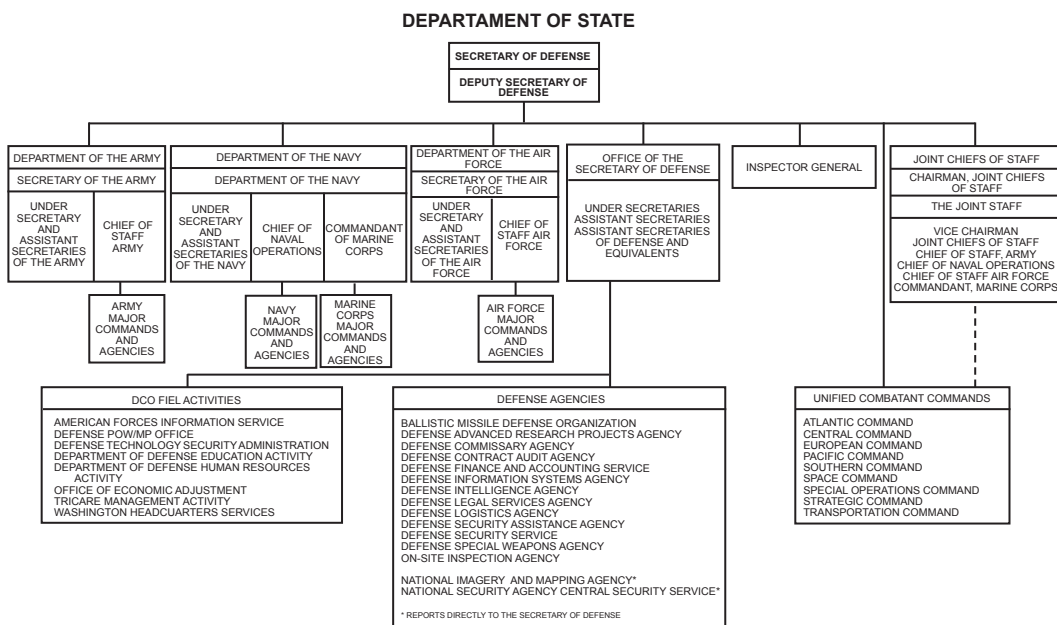
El comandante jefe es el presidente. En segundo orden de jerarquía, está la Oficina de la Secretaría de Defensa (OSD), considerada el lado civil del Departamento de Defensa (Rosati & Scott, 2010, p. 166) y encargada de brindar asesoría al mandatario y controlar, desde la parte civil, la función militar. Forman parte de esta oficina el secretario de Defensa, el secretario diputado (*deputy secretary*), subsecretarios, secretarios asistentes (*assistant secretaries*) y subsecretarios asistentes (*deputy assistant secretaries*), todos nombrados por el presidente. “[...] La Oficina de la Secretaría de Defensa es, técnicamente, los funcionarios de la Secretaría de Defensa” (Wittkopf et

Tomadores humanos de decisión Plan Colombia: una estrategia política exterior de Estados Unidos

al., 2003, p. 374, traducción propia). En esta oficina, tiene lugar el proceso de toma de decisión y formulación de políticas de defensa, además de ser de real importancia en el diseño de la política exterior. Así mismo, compete en diversas ocasiones con el Departamento de Estado y el NSC por protagonismo y liderazgo (p. 374).

Por otro lado, los *joint chiefs of staff* (JCS) o Estado Mayor Conjunto, se compone de seis oficiales de mayor rango por cada fuerza, un presidente (*chairman*) y un vicepresidente (*vice chairman*); su objetivo principal es asesorar al personal militar y de cada fuerza y al presidente, así como proponer ideas e información para el proceso de formulación de políticas.

Figura 18. Estructura del Departamento de Defensa, 1998-1999



Nota: William S. Cohen como el Secretario de Defensa y Jhon J. Hamre como Secretario Adjunto de Defensa fueron los más influyentes en el proceso de toma de decisión por parte del Departamento de Estado en el año de 1998⁴¹. Fuente: Office of the Federal Register National Archives and Records Administration, 1998, p. 176.

⁴¹ Es importante señalar que en el proceso de toma de decisión en la formulación del plan Colombia el actor mas influyente, según los hallazgos de la investigación realizada, fue el general (R) Barry McCaffrey, excomandante del Comando Sur.

Comando Sur.

Como se puede apreciar en la figura 18, de especial referencia para el análisis del proceso de formulación del Plan Colombia, el rol de los comandos específicos separados por regiones es el adelanto de misiones especiales, como es el Comando Sur para Colombia.

El Comando Sur es responsable de surtir planeación de contingencia, operaciones y cooperación en seguridad para Centroamérica, Suramérica y el Caribe. También se encarga de garantizar la seguridad en el Canal de Panamá y sus alrededores (United States Southern Command, s. f. b., About Us, traducción propia). Sus misiones son: lucha contra actividades de tráfico ilegal (cuyo epicentro está constituido por la lucha contra el tráfico de drogas ilícitas), asistencia humanitaria, labores de mantenimiento de paz, capacitaciones, compromiso multinacional (*multinacional engagement*) y derechos humanos.

Como las demás organizaciones, el Comando Sur trabaja en cooperación con otras agencias del Gobierno encargadas de temas específicos. Para Colombia, en los esfuerzos por combatir el tráfico de drogas, el Comando Sur se reúne con la ONDCP, así como con el Departamento de Estado y responde directamente al Pentágono o Departamento de Defensa, que es “[...] la agencia federal líder en detectar y monitorear el tránsito aéreo y marítimo de drogas ilícitas hacia Estados Unidos” (United States Southern Command, s. f. b., About Us, traducción propia) y para la implementación de estrategias y operaciones militares en Colombia, en cuanto a asistencia militar y capacitación, la agencia intermediaria es la Embajada de Estados Unidos en Colombia.

Es tal la cercanía del Comando Sur (Key West en el estado de Florida), que no requiere “intervenir” directamente en Colombia, para así no cometer los errores de Vietnam (que además se especuló que se podría repetir en Colombia), pues todo el cuerpo militar organizado de Estados Unidos en asuntos de seguridad de Colombia que a su vez constituyen grave amenaza a la seguridad de Estados Unidos, se encuentra a solo tres horas en avión de distancia, lo que facilita la aplicación de operaciones militares en Colombia.

El desempeño del Comando Sur en Colombia se evidenció con mayor fortaleza en la fase de implementación del Plan Colombia, en cuanto a la

ejecución y supervisión de los recursos destinados al fortalecimiento militar y capacitación de los militares colombianos. El comandante del Comando Sur de 1997 a 2000 fue el general Charles E. Wilhelm.

El Congreso de Estados Unidos. *The Hill*

Para el análisis del proceso de formulación y posterior negociación del Plan Colombia, y para completar la presentación del “aparato de política exterior de Estados Unidos 1998-2002”, se presenta por último la agencia más importante en la hechura de una política exterior: el Congreso de Estados Unidos (Constitución Nacional de los Estados Unidos de América).

El Congreso está compuesto por Senado y Cámara de Representantes. El Senado tiene 100 miembros, dos por cada Estado, que son elegidos por un período de seis años. La Cámara de Representantes cuenta con 435 representantes. El número que representa cada Estado se determina por el número de población, pero al menos cada Estado tiene derecho a un representante. Son elegidos por un período de dos años. Por otro lado, el vicepresidente de Estados Unidos preside el Senado y dada su ausencia, se nombra un presidente *pro tempore* (Office of the Federal Register National Archives and Records Administration, 1998). Las facultades del Congreso se establecen en el artículo 1 de la Constitución de Estados Unidos de América, que dicta:

Primera Sección

Todos los poderes legislativos otorgados en la presente Constitución corresponderán a un Congreso de los Estados Unidos, que se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes.

Segunda Sección

1. La Cámara de Representantes estará formada por miembros elegidos cada dos años por los habitantes de los diversos Estados, y los electores deberán poseer en cada Estado las condiciones requeridas para los electores de la rama más numerosa de la legislatura local.

Tercera Sección

1. El Senado de los EE. UU. se compondrá de dos senadores por cada Estado, elegidos por seis años por la legislatura del mismo, y cada senador dispondrá de un voto.

2. Tan pronto como se hayan reunido a virtud de la elección inicial, se dividirán en tres grupos tan iguales como sea posible. Las actas de los senadores del primer grupo quedarán vacantes al terminar el segundo año; las del segundo

grupo, al expirar el cuarto año y las del tercer grupo, al concluir el sexto año, de tal manera que sea factible elegir una tercera parte cada dos años, y si ocurren vacantes, por renuncia u otra causa, durante el receso de la legislatura de algún Estado, el Ejecutivo de este podrá hacer designaciones provisionales hasta el siguiente período de sesiones de la legislatura, la que procederá a cubrir dichas vacantes.

3. No será senador ninguna persona que no haya cumplido 30 años de edad y sido ciudadano de los Estados Unidos durante nueve años y que, al tiempo de la elección, no sea habitante del Estado por parte del cual fue designado.

4. El vicepresidente de los EE. UU. será presidente del Senado, pero no tendrá voto sino en el caso de empate.

5. El Senado elegirá a sus demás funcionarios, así como un presidente *pro tempore*, que fungirá en ausencia del vicepresidente o cuando este se halle desempeñando la presidencia de los Estados Unidos.

6. El Senado poseerá derecho exclusivo de juzgar sobre todas las acusaciones por responsabilidades oficiales. Cuando se reúna con este objeto, sus miembros deberán prestar un juramento o protesta. Cuando se juzgue al presidente de los Estados Unidos deberá presidir el del Tribunal Supremo. Y a ninguna persona se le condenará si no concurre el voto de dos tercios de los miembros presentes.

Séptima Sección

1. Todo proyecto de ley que tenga por objeto la obtención de ingresos deberá proceder primeramente de la Cámara de Representantes; pero el Senado podrá proponer reformas o convenir en ellas de la misma manera que tratándose de otros proyectos.

2. Todo proyecto aprobado por la Cámara de Representantes y el Senado se presentará al presidente de los Estados Unidos antes de que se convierta en ley; si lo aprobare lo firmará; en caso contrario lo devolverá, junto con sus objeciones, a la Cámara de su origen, la que insertará íntegras las objeciones en su diario y procederá a reconsiderarlo. Si después de dicho nuevo examen las dos terceras partes de esa Cámara se pusieren de acuerdo en aprobar el proyecto, se remitirá, acompañado de las objeciones, a la otra Cámara, por la cual será estudiado también nuevamente y, si lo aprobaren los dos tercios de dicha Cámara, se convertirá en ley. Pero en todos los casos de que se habla, la votación de ambas Cámaras será nominal y los nombres de las personas que voten en pro o en contra del proyecto se asentarán en el diario de la Cámara que corresponda. Si algún proyecto no fuera devuelto por el presidente dentro de 10 días (descontando los domingos) después de haberle sido presentado, se

convertirá en ley, de la misma manera que si lo hubiera firmado, a menos de que al suspender el Congreso sus sesiones impidiera su devolución, en cuyo caso no será ley (Constitución de los Estados Unidos de América, art. 1).

De la estructura del aparato de política exterior de Estados Unidos, el Congreso es la organización que mayor poder detenta, pues es quien tiene la última palabra en aprobar o no, un presupuesto con destino a la implementación de la política exterior formulada, factor que logra amenazar los intereses del Ejecutivo sobre la política exterior diseñada. “[...] no hay, de hecho, ninguna facultad de poder sobre política exterior otorgada al presidente que no sea compartida por el Congreso” (Rosati & Scott, 2010, p. 293, traducción propia).

En cuanto a la función de apropiación y asignación del presupuesto en materia de política exterior, el Congreso tiene dos labores concretas: autorización y apropiación de las actividades del Gobierno:

Una medida de autorización puede establecer, dar continuidad o modificar una agencia o programa por un período de tiempo definido o indefinido [...] la legislación también autoriza la promulgación de apropiaciones para una agencia o programa. La suma autorizada para ser apropiada puede ser específica para cada año fiscal o indefinida (proveyendo “la suma que sea necesaria”) [...] Las medidas de apropiación autorizan un presupuesto para propósitos específicos. La autorización del presupuesto permite a las agencias federales incurrir en obligaciones y autoriza que se realicen pagos por fuera de la tesorería (Heniff Jr., 2008, p. 1, traducción propia).

Al respecto, el representante a la Cámara republicano por el estado de Nebraska, Doug Bereuter, declaró que el presidente tendrá la iniciativa, pero el Congreso será quien provea los fondos. Posterior a la apropiación, el poder de autorización ocurre a través del Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes y del Senado, indicándole al Gobierno cómo deben emplearse los recursos aprobados. El Senado además es responsable de dar lugar a ratificación de los acuerdos internacionales en los que incurra el Gobierno. Por último, el Congreso deberá pronunciarse mediante “autoridad moral” frente a temas como derechos humanos y otros asuntos sensibles (Bereuter, 1999).

El presidente tiene entonces el reto de negociar y convencer a los congresistas de los lineamientos que se escojan para implementar una política exterior que necesariamente requiere del consentimiento del Congreso para

existir. El dilema del mandatario es enfrentarse a un Congreso con una mayoría del partido diferente al del Gobierno, como sucedió para la negociación del Plan Colombia.

El problema normal del presidente con respecto a la política interna es conseguir apoyo del Congreso para los programas de su preferencia. En asuntos exteriores, por el contrario, él puede casi siempre conseguir apoyo para políticas que él considera protegerán a la nación (Wildavsky, 1966, p. 322, traducción propia).

El Congreso y la política exterior

Lee Hamilton, excongresista de Estados Unidos de 1965 a 1999 y miembro demócrata del Comité de Relaciones Internacionales, describió en su estudio *A creative tension* (2002) la responsabilidad que tienen tanto el presidente como el Congreso de liderar la política exterior estadounidense, teniendo en cuenta el surgimiento de nuevas amenazas y al mismo tiempo reconociendo el poder de Estados Unidos, lo que legitima la aproximación realista de la política exterior de ese país.

Como la nación más poderosa del mundo, Estados Unidos tiene una capacidad tremenda para influenciar al mundo hacia el bien, para proteger la paz internacional, eliminar al terrorismo de raíz, resolver conflictos, expandir la prosperidad y avanzar en la democracia y libertad (Hamilton, 2002, p. 4, traducción propia).

Retomando el modelo del realismo neoclásico, Hamilton aseguró que es deber del presidente y del Congreso: “Enfrentar las amenazas y tomar ventaja de las oportunidades”. Acerca de las funciones del Congreso en política exterior, Hamilton (2002) dijo:

Pese a que el presidente es el principal actor en política exterior, la Constitución delega más poderes específicos de política exterior al Congreso que al Ejecutivo. Designa al presidente comandante en jefe (*commander in chief*) y cabeza de la rama ejecutiva, mientras que le otorga al Congreso el poder de declarar la guerra⁴² y el poder de la cartera. El presidente puede negociar tratados y nombrar oficiales de política exterior, pero el Senado los debe autorizar. Al Congreso también se le otorgó el poder para formar y sostener ejércitos, establecer reglas de naturalización, regular el comercio exterior, y

⁴² Véase artículo 1 sección 8 de la Constitución de Estados Unidos.

definir y castigar ofensas externas [...] Pese a que el presidente es principal elaborador de la política exterior, el Congreso tiene la responsabilidad de ser tanto un crítico informado como un socio constructivo del presidente (pp. 6-7, traducción propia).

Ahora bien, Rosati y Scott (2010) resumieron las funciones del Congreso en 4 principales, tal como lo muestra el cuadro 5.

Cuadro 5. Funciones principales del Congreso de Estados Unidos

1. Poderes de guerra (*war powers*). El Congreso es responsable por el uso de las fuerzas militares en el exterior
2. El Congreso asesora y provee consentimiento
3. El Congreso posee el poder de apropiación de fondos y poder para crear leyes
4. El Congreso posee el poder de vigilar e investigar

Fuente: Rosati y Scott, 2010, p. 311, traducción propia.

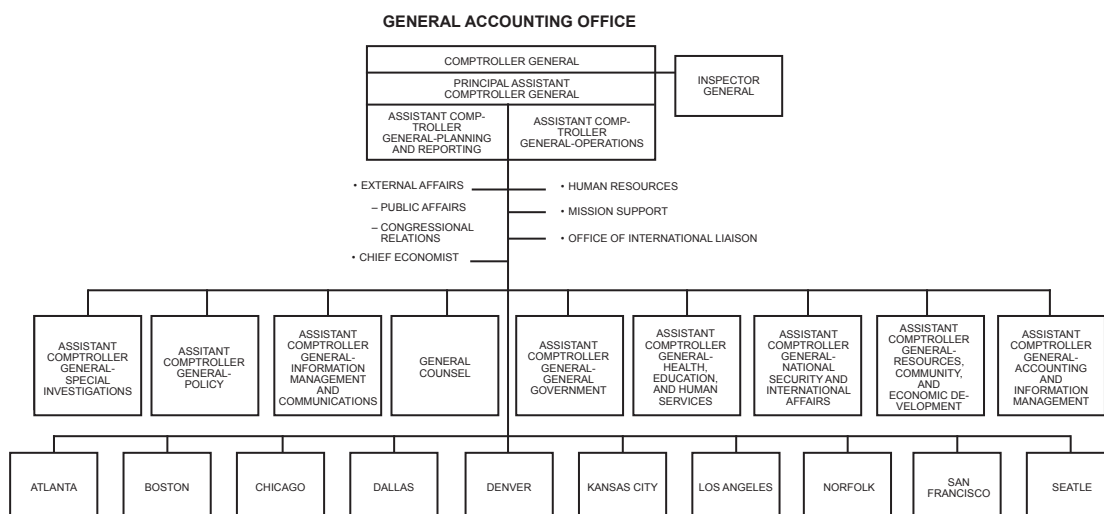
En síntesis, el Congreso ejerce control sobre el Ejecutivo. En la teoría de elaboración de política exterior (*policy making*) es común encontrar debates sobre la constante querrela entre el Ejecutivo y el Legislativo, en particular sobre una política exterior. No obstante, algunos analistas sostienen que el conflicto entre ambas ramas se trata primero de un aspecto inevitable y segundo, a veces deseable, pues da a lugar a poderes especiales consagrados en la Constitución mediante la separación de poderes, que se conocen como *checks and balances*, y que definen Rosati y Scott (2010) como “el mandato constitucional que establece instituciones separadas compartiendo poder” (p. 293) para efectivamente controlar y auditar decisiones confeccionadas por el Ejecutivo, y viceversa (Hersman, 2000, p. 2).

General Accounting Office.

La Oficina General de Contabilidad del Gobierno constituye el “brazo” investigativo del Congreso y tiene como misión principal examinar los asuntos que se ligan con el recibo y desembolso de los recursos públicos (Office of the Federal Register National Archives and Records Administration, 1998). En general, la GAO audita y controla el uso de los recursos públicos por

parte del Gobierno. Así mismo, está bajo el control y dirección del contralor general (*comptroller general*) de Estados Unidos (designado por el presidente con el consentimiento del Senado por un período de 15 años).

Figura 19. Estructura de la Oficina de Contabilidad General, 1998-1999



Fuente: Office of the Federal Register National Archives and Records Administration, 1998, p. 48.

Tabla 3. Actores más influyentes de la oficina de contabilidad general en el proceso de toma de decisión.

Cargo	Responsable
Contraloría General	James F. Hinchman
Inspector General	Frances García
Asistente de la Contraloría General – planificación e información	Brian P. Crowley
Asistente de la Contraloría General – Operaciones	Joan M. Dodaro

Fuente: autora con base en estructura de la Oficina de Contabilidad General

De los servicios que provee la GAO, el más importante para este estudio son los informes que publica a petición del Congreso, el cual analiza cómo se ha invertido el presupuesto que ha asignado y qué resultados se han alcanzado. Estos informes dan cuenta de la problemática y amenaza identificada por el proceso de toma de decisiones en política exterior.

El “universo informal” en política exterior.

En el proceso de negociar la aprobación de una iniciativa de política exterior diseñada por el Ejecutivo (presidente, EOP) ante el Congreso, se evidencian mecanismos no convencionales de negociación en la búsqueda por encontrar un consenso derivado de la naturaleza del conflicto que emerge entre ambos. Así, de acuerdo con la afirmación del diplomático John Feeley acerca de la recurrencia de los tomadores de decisión al proceso de *backchanneling* o “negociación por debajo de cuerda” como se conoce en español, Rebecca Hersman (2000) en su investigación sobre el rol del Congreso en el proceso de formulación de la política exterior hizo referencia a este tipo de negociación no convencional:

Mucha de la interacción entre el Congreso y el Ejecutivo ocurre por fuera del proceso formal legislativo y canales oficiales de comunicación. De hecho, tan enriquecedora es esta interacción informal que muchas veces la política es influenciada y transformada incluso antes de iniciación de más procesos formales. Los votos, audiencias y legislación –los procedimientos tradicionales del Congreso– solo cuentan parte de la historia. El uso de los medios de comunicación, procedimientos informales, compromisos y relaciones –los elementos esenciales del universo informal– son cruciales al proceso de política exterior (p. 5, traducción propia).

Hersman (2000) definió lo anterior como el “universo informal” que se observa al interior del Congreso y al mismo tiempo, en el Ejecutivo, ambos en el objetivo de hallar el beneficio de la mayoría, sea cuales sean los intereses definidos, como se analizará más adelante.

Se trata entonces del proceso de cabildeo o *lobby*⁴³ informal, sin olvidar que en Estados Unidos el *lobbying* es una profesión formal, por fuera de los dispositivos convencionales de negociación política.

⁴³ A diferencia de Colombia, en Estados Unidos sí está contemplada y legitimada la actividad de *lobbying*, de tal manera que es una profesión que representa millones de dólares permitiendo la creación de empresas que se dedican a esta actividad que se practica en los contextos federal, estatal y local en Estados Unidos.

Por medio del curso de Política Exterior de Estados Unidos del Elliott School of International Affairs del George Washington University, tuve oportunidad de visitar la empresa de *lobby* BGR, reconocida en el mundo por ejercer actividades relacionadas con relaciones públicas en diversos temas. En dicha visita, tuve oportunidad de conversar con uno de sus socios, el excongresista republicano Walker Roberts (17 años en el Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes). En asistencia a esta investigación, Roberts me contactó con John Mackey, excongresista

Pese a que los congresistas representan la voluntad de sus electores, estos se encargan de defender los intereses y opiniones de los ciudadanos estadounidenses, para la formulación de la política exterior de Estados Unidos es de común conocimiento que el público norteamericano en general es desinteresado de los asuntos de política exterior. Al respecto, diversos críticos, especialmente estudiantes de política y relaciones internacionales en Estados Unidos, proponen una superior intervención y participación de la comunidad en general, lo que no refleja el deseo de la gran mayoría. Como efecto, los congresistas adquieren la libertad de conducir las decisiones del Ejecutivo en materia de política exterior como quieran, teniendo en cuenta sus preferencias y motivaciones ya sean colectivas o personales.

El Congreso y la administración Clinton durante la formulación del Plan Colombia.

Acerca del rol del Congreso y la política exterior de Estados Unidos, para Rosati y Scott (2010) existen cuatro tipos de comportamientos que puede asumir el Congreso: Congreso competitivo, Congreso libre o no comprometido (*disengaged*), Congreso que apoya y Congreso estratégico. Así mismo, según Rosati y Scott (2010) tales comportamientos dependen de cuatro factores: la temática involucrada, la tendencia del Congreso a ser un cuerpo reactivo, la naturaleza del Congreso a ser la institución política final y divisiones al interior del Gobierno (p. 322).

En cuanto a la división al interior del Gobierno: “Un Gobierno dividido ocurre cuando el Congreso y la Presidencia están controlados por distintos partidos políticos, aumentando la probabilidad de la ocurrencia de desacuerdos y conflictos entre las ramas” (Rosati & Scott, 2010, p. 322, traducción propia), lo que dificulta la aprobación de la política exterior formulada por el presidente y su FPE. Ahora bien, en el período de análisis se evidenciaron divisiones internas del Gobierno:

[...] cualquier posibilidad para la reducción significativa a largo plazo en los esfuerzos contra narcóticos de Estados Unidos en los Andes se acabó cuando los republicanos tomaron el control de ambas cámaras del Congreso luego

republicano, quien durante la formulación del Plan Colombia (1999) trabajó en la Oficina de Investigación del Comité del Programa de Asistencia Extranjera de la Cámara de Representantes, a quien realicé entrevista.

de las elecciones de mitad de período (*midterm*) de 1994 [...] Mientras es claro que los demócratas pueden ser tan halcones (*hawkish*) frente al asunto de la droga como sus contrapartes republicanas, la mayoría republicana no obstante “encendió el fuego” en la guerra contra las drogas (Crandall, 2008, p. 31, traducción propia).

En resumen, de 1998 a 2001, los partidos que controlaron el Senado y la Cámara fueron los que muestra la tabla 4.

Tabla 4. Organización del Congreso de Estados Unidos, período 1998-2002

Período de Congreso	Senado		Cámara de Representantes	
	Demócratas	Republicanos	Demócratas	Republicanos
1995-1997	48	52*	204	230*
1997-1999	45	55*	206	228*
1999-2001	45	55*	211	222*

* Cámara controlada por el partido contrario al del presidente y su Gobierno.

Fuente: Rosati y Scott, 2010, p. 323.

Por último, es importante anotar que a lo largo del presente análisis se ha hecho referencia al Congreso como un “actor unitario”, además, sin olvidar que durante el período de la administración Clinton, los republicanos ejercieron un poder superior en el Congreso (Senado y Cámara) en comparación con los demócratas. No obstante, como se verá después, los congresistas tienen sus propias preferencias y percepciones ejerciendo a su vez influencia en el proceso de elaboración de la política exterior, sobre todo en asuntos de seguridad nacional.

Miembros del Congreso, como oficiales de la Rama Ejecutiva, se ven limitados por imágenes compartidas acerca de qué requiere la seguridad nacional [...] Al igual que los oficiales de la Rama Ejecutiva, los miembros del Congreso y su equipo (*staff*) son influenciados por sus experiencias personales y a la vez por sus inclinaciones intelectuales y psicológicas en tratar con la incertidumbre acerca de qué ocurre en el mundo y cómo acciones potenciales afectarán los intereses de la nación (Halperin & Clapp, 2006, p. 318, traducción propia).

Como se analizará más adelante, la participación directa de algunos congresistas en el proceso de toma de decisión en política exterior representó una

jerarquía en la implementación final del Plan Colombia, debido a la valoración de amenazas y oportunidades como sugiere el enfoque del realismo neoclásico. Los congresistas, como individuos, sí influyen en el proceso de formulación de la política exterior de Estados Unidos, pese a que sus funciones formales están dadas por el sistema de autorización y apropiación.

FORMULACIÓN Y NEGOCIACIÓN DEL PLAN COLOMBIA 1998-2002. VALORACIÓN DE AMENAZAS Y OPORTUNIDADES

Además de identificar la estructura y funciones de las organizaciones del Gobierno de Estados Unidos llamadas “la burocracia de la política exterior”, y de actores que tuvieron mayor influencia en la formulación del Plan Colombia, en este segundo capítulo se pretende ir más allá de la definición de la estructura para explorar las percepciones y motivaciones que influyeron a los tomadores de decisión y conocer realmente cómo y por qué se estableció el Plan Colombia.

Con la inspiración del modelo poliheurístico por el cual los tomadores de decisión emplean un proceso de dos fases –en una primera se realiza diagnóstico de las alternativas disponibles utilizando “atajos” cognitivos, es decir, prediciendo sobre las alternativas más reales, y en una segunda fase cuando las alternativas se han reducido, los tomadores de decisión escogen la opción que alude a la utilidad esperada y siguiendo una acción racional, minimizar riesgos y maximizar los beneficios (Redd, 2002, p. 336), se diseñó este segundo capítulo.

El presente estudio se efectuó con base en una investigación previa en donde se escogieron distintas alternativas para responder: ¿qué motivó la formulación del Plan Colombia? ¿Por qué y cómo se formuló el Plan Colombia? Una primera hipótesis surgió del común conocimiento

en Colombia que apuntaba a dos hechos principales: primero, como lucha antinarcóticos y segundo, desde una óptica más radical, por un interés imperialista estadounidense de apoderarse de recursos naturales colombianos. No obstante, luego de explorar a través de entrevistas y documentos oficiales y académicos propios de la política exterior de Estados Unidos, aparecieron nuevas cuestiones que se fueron triangulando (documentos en Colombia, entrevistas y documentos de la política exterior estadounidense) y de esta forma se descubrió que la verdadera intención del Plan Colombia no era otra que detener el colapso de nuestra nación. La democracia estaba en riesgo. El país más poderoso de la región intervino para evitar el desplome de Colombia y así impedir un efecto dominó que pudiese poner en riesgo la seguridad de la región y de la potencia misma. Con esta hipótesis se desarrolló el análisis que se dará a continuación mediante la aplicación del modelo holístico que comprende elementos del realismo neoclásico y del FPA para “destapar la caja negra” como sugiere el título de este capítulo.

Valoración de amenazas y oportunidades

La administración Clinton inició en tiempos de gran oportunidad y reto. El final de la Guerra Fría significó que la nueva administración tenía la rara oportunidad de elaborar una política exterior para una nueva era. La rivalidad entre Estados Unidos y la Unión Soviética había desaparecido y Estados Unidos había emergido como un auténtico Estado poderoso. La pregunta –y reto– era cómo emplearía Estados Unidos su poder y para qué propósitos. ¿Cuáles eran las nuevas amenazas en el nuevo mundo?
Daalder, Destler y Nieting (2000, p. 5, traducción propia).

El análisis de una política exterior no puede realizarse en ausencia de los aspectos políticos, como sugirió Redd (2002) en su presentación del modelo poliheurístico. Así mismo, se retoma el análisis del rol del presidente como jefe máximo del proceso de toma de decisión en política exterior quien, motivado por su naturaleza política, luchará por mantener el poder o al menos, su liderazgo y popularidad. Por esto, “[...] los políticos valoran las ganancias y pérdidas en términos políticos, y la política doméstica es la esencia de la decisión” (Redd, 2002, p. 337, traducción propia), validando de esta manera la importancia de concebir una teoría de política exterior como aquella que toma en cuenta aspectos internos del Estado que se proyectan como estrategia en un escenario exterior.

De acuerdo con factores geográficos de importancia y la historia de la relación bilateral entre Estados Unidos y Colombia resumida en el primer

capítulo de esta investigación, además de la crisis de popularidad por la cual atravesaba el presidente Clinton (*sexgate*), evitar que Colombia se convirtiera en un Estado fallido se volvió un reto de tal magnitud que significó la asistencia de Estados Unidos a Colombia. Como afirmó Henry Kissinger (2001), conocedor, crítico y estudioso de la política exterior estadounidense:

La guerra civil, originalmente iniciada por grupos marxistas radicales, se ha fusionado con la industria de narcóticos, proveyendo mucha de la droga que se consume en Estados Unidos [...] En el proceso, Colombia se encuentra atrapada en el clásico dilema de guerra de guerrillas [...] Históricamente la guerra de guerrillas, como las guerras civiles, han terminado o en victoria total para una de las partes o en total agotamiento de ambos lados. Negociaciones entre las partes casi nunca terminan en compromiso pese a que continúan siendo las prescripciones favoritas de asesores estadounidenses presionando por resultados “políticos”. Tampoco han sido exitosas en Colombia no obstante los significativos esfuerzos y el paso extraordinario de ceder territorio substancial a las dos bandas de guerrillas más grandes.

Todo esto ha convertido a Colombia en el reto más amenazador en Latinoamérica para la política exterior de Estados Unidos. Amenaza el colapso de un Gobierno. Los autodenominados paramilitares están liderando una guerra abierta en contra de las guerrillas, y la ley y el orden están en la vía de colapsar. Para Estados Unidos, las consecuencias de tal acontecimiento serían graves. La desintegración nacional en Colombia representaría un golpe en el progreso económico de la región, provocando una ola de refugiados que inevitablemente alcanzaría las costas de los vecinos de Colombia y Estados Unidos e incluso, acabaría con las limitadas medidas de control de tráfico que existen en la actualidad en el país. También dejaría un gobierno marxista radical respaldado, al menos por ahora, por dineros de narcóticos en la más extensa y tradicional nación en los Andes. Esta crisis es mucho más peligrosa que la inestabilidad en Haití, la cual precipitó la torpe intervención de la administración Clinton, o en Panamá, que provocó una respuesta militar de parte de la administración de George W. Bush.

No se puede poner en duda que Estados Unidos tiene un interés en el restablecimiento de la estabilidad en Colombia. Debe hacer lo que pueda por ayudar a construir un Gobierno capaz de implementar sus propias leyes en contra de la producción de coca y marihuana, contra los laboratorios que procesan la droga y contra los elaborados sistemas de transporte diseñados para movilizar drogas de Colombia para la distribución y consumo de Estados Unidos. Por esto, en sus últimos meses, la administración Clinton aplicó, con el eslogan de “Plan Colombia”, un programa de mayor asistencia (pp. 89-90, traducción propia).

Colombia, histórico aliado de Estados Unidos, se percibía como el “reto más amenazador en Latinoamérica para la política exterior de Estados Unidos”. Siguiendo la lógica, la presencia de un Estado fallido en Colombia traería consigo mayores repercusiones para Estados Unidos que cualquier otro Estado en el hemisferio, y esto tiene que ver con la amenaza del narcotráfico que ha identificado a los colombianos desde la mitad del siglo XX en la región. Colombia, como Estado fallido, profundizaría la amenaza del narcotráfico atentando a su vez, contra la seguridad nacional de Estados Unidos.

Primera amenaza: percepción de la amenaza. Estados Unidos se ve amenazado por la existencia de Estados fallidos, especialmente en la región.

En el contexto multipolar, el defecto de un Estado cualquiera pone en juego la seguridad del resto
Linklater (1995, p. 246, traducción propia).

Tal como se expresó en el primer capítulo, las relaciones Estados Unidos/Colombia estaban “narcotizadas”, es decir, la amenaza del narcotráfico a la seguridad nacional de Estados Unidos representaba el principal vínculo en la relación entre ambos países. No obstante, para el período de formulación del Plan Colombia, los dos Gobiernos tenían claro que los esfuerzos emprendidos desde los años 80 no habían dado el resultado que se esperaba reflejado además en la crisis de la administración Samper, período clave para el entendimiento del fracaso de los esfuerzos antidrogas en Colombia hasta el momento.

Para 1998 se afianzó la preocupación frente a la consideración de Colombia como un Estado fallido o en vías de serlo por parte de algunos funcionarios del Gobierno de Estados Unidos, afirmación que no se aceptaba en el Gobierno colombiano que negaba la posibilidad de concebirse como un Estado en vías de ser fallido. Sin embargo, la asistencia de Estados Unidos hacia Colombia debía replantearse y optar por nuevas alternativas, y es precisamente lo que se llevó a cabo con el Plan Colombia, que fue una nueva estrategia en la asistencia de Estados Unidos hacia Colombia.

Esta nueva estrategia (política exterior de seguridad) estuvo encaminada en formular un proyecto de asistencia compartida, comprometiendo y otorgando nuevas responsabilidades al Gobierno colombiano, afianzando

así el compromiso de responsabilidad compartida, pero con la verdadera intención de poder contar con los esfuerzos de este, quien se estaba viendo debilitado por la extrema violencia que vivía el país en ese entonces y que afectaba directamente a los colombianos; estos desconfiaban de su propio Gobierno deslegitimado por las evidencias que vinculaban a la clase política con el narcotráfico sino que además se estaban viendo amenazados por la violencia y actos criminales, entre los más notorios, el aumento en las cifras de secuestros perpetuados por los grupos armados insurgentes quienes, especialmente las Farc, se estaban tomando el poder en Colombia.

Aún peor, los problemas de Colombia no hallaron fin con la salida del presidente Samper, pues se llegó a considerar que el nuevo Gobierno de Pastrana iba, de hecho, a provocar un cambio en el país. Por el contrario, el proceso de paz adelantado por Pastrana ocasionó el fortalecimiento de las Farc y más grave aún, la pérdida de poder y control territorial del Gobierno colombiano, agudizando así su crisis de soberanía. Para este período, Colombia se acercaba al abismo del Estado fallido.

Como manifestó Phillip McLean en entrevista, el Gobierno de Estados Unidos no veía con buenos ojos la situación de Colombia durante el período presidencial de Pastrana así se pensara lo contrario. Por supuesto que Pastrana, amigo y aliado de Estados Unidos, marcó una gran diferencia mejorando notablemente la relación entre ambos países, no obstante, la forma como ejecutó el proceso de paz y, sobre todo, el haber cedido una zona de despeje o de distensión a las Farc preocupó a los estadounidenses, que anticipaban un Estado fallido en Colombia. El Presidente Pastrana fue percibido tanto en Colombia como dentro del Gobierno de Estados Unidos, como un líder débil⁴⁴. Así mismo, el Gobierno de Estados Unidos se vio directamente involucrado no solo por la amenaza del narcotráfico, de Colombia como Estado fallido, sino porque tres ciudadanos estadounidenses habían sido secuestrados (y luego asesinados) por la guerrilla de las Farc al tiempo que se adelantaba el supuesto proceso de paz. Estados Unidos tenía que intervenir, pero esta vez con directa colaboración del Estado colombiano en un empeño por reconstruir la figura de Estado (*state-building*), lo que implicaba esfuerzos

⁴⁴ Caso contrario, la percepción que se tuvo del presidente Álvaro Uribe quien sí se estimó como un líder con virtudes y fortalezas que aún hoy, lo posicionan en un alto nivel en las encuestas de popularidad en Colombia.

no solo militares sino sociales para solucionar el problema del narcotráfico, que en realidad se convertía en un factor más de provocar un Estado fallido en el hemisferio.

¿En qué se ve amenazado Estados Unidos a causa de un Estado fallido? El concepto de Estado fallido por lo común se asocia con Estados africanos. Catalogar a Colombia de un posible Estado fallido era percibido como una ofensa por algunos funcionarios del Gobierno colombiano, empero, era una realidad. En este sentido, a Estados Unidos lo amenaza un Estado en vías de ser fallido o fallido, especialmente si se trata de un Estado geográficamente próximo a su nación, lo que podría provocar una inmigración masiva y además, impactos económicos, como aseguró Phillip McLean, (comunicación personal, noviembre 10 de 2011). Para Van Tassell (1995): “Las acciones y afirmaciones de los *policy makers* estadounidenses dejan en claro que las consideraciones geográficas continúan manteniendo una enorme influencia en las percepciones e imágenes que afectan el proceso de elaboración de las políticas” (p. 232, traducción propia). Se demostrará que la percepción de los *policy makers* estadounidenses del Estado colombiano como uno fallido, sí influyó en la formulación del Plan Colombia y se reflejó en el elevado componente militar del mismo. De la misma forma argumentó John Mackey⁴⁵ en entrevista la preocupación de Estados Unidos de permitir que un gran aliado como Colombia, “a tan solo tres horas de Miami”, se convirtiera en un Estado fallido: “*We could not stand a failed state three hours away from Miami*” (Mackey, comunicación personal, julio 26 de 2011).

Colombia a inicios de la formulación del Plan Colombia. ¿Estado fallido?

En el primer capítulo se inició la discusión acerca de si Colombia, durante el proceso de formulación del Plan Colombia, era considerado o no, Estado fallido. El concepto de Estado fallido –que para Noam Chomsky⁴⁶ (2007) es “frustrantemente impreciso”–, posee algunas características:

⁴⁵ Republicano. Durante la formulación del Plan Colombia (1999) trabajó en la Oficina de Investigación del Comité de Programa de Asistencia Extranjera de la Cámara de Representantes. Ex *staffer* o asesor en el Congreso.

⁴⁶ Aunque Chomsky no es un especialista, dedicó un libro a los Estados fallidos criticando como es su estilo, al Gobierno estadounidense.

Una es la falta de capacidad o voluntad para proteger a sus ciudadanos de la violencia y tal vez incluso la destrucción. Otra es su tendencia a considerarse más allá del alcance del derecho nacional o internacional, y por tanto libre para perpetrar agresiones o violencia. Además, si tiene forma democrática, padece un grave “déficit democrático” que priva a sus instituciones formales de auténtica sustancia (Chomsky, 2007, p. 8).

Aquí se tomará el primer atributo como central en la valoración del Estado colombiano: ausencia de capacidad para proteger a sus ciudadanos de la violencia perpetuada a causa del conflicto interno durante la formulación del Plan Colombia.

Como se consignó en el primer capítulo, un Estado fallido es aquel que deja de proveer bienes políticos positivos a sus habitantes a razón de una desmedida violencia interna; cuando a su vez, los ciudadanos pierden confianza en sus dirigentes deslegitimando al Gobierno como consecuencia (Rotberg, 2004, p. 5).

La hipótesis del Estado fallido surgió de distintas especulaciones basadas en el legado del Gobierno del presidente Samper, en el cual el país se sumergió en una crisis institucional, económica, social y política, además de la falta de credibilidad y apoyo internacional.

Por esto la insistencia del general McCaffrey de considerar a Colombia un Estado fallido. La participación del general McCaffrey en la formulación del Plan Colombia fue clave y de tal magnitud, que esta investigación toma como premisa para la formulación del Plan Colombia, específicamente la financiación del componente militar de parte de Estados Unidos:

Yo vi que la situación en Colombia estaba empeorando y fui a donde el presidente Clinton (1999) y le dije: en cinco años, Colombia será un Estado fallido con una insurgencia socialista en el poder y esto sucederá durante la próxima presidencia y lo van a culpar, y usted merecerá ser culpable. Ahí mismo me dio su apoyo (McCaffrey, comunicación personal, marzo 29 de 2011).

Así mismo, en entrevista con la revista *Semana* en 1999, el general afirmó:

Yo soy amigo de Colombia, he estado entrando y saliendo de allí desde que tenía 25 años. Entiendo la enorme agonía de la situación, la violencia increíble y la corrupción, la pérdida de control de la mitad del territorio. Colombia es hoy la principal amenaza externa en materia de drogas para Estados Unidos, un 80 por ciento de la droga que entra a Estados Unidos se produce o hace

tránsito por Colombia. Pero también es un aliado histórico y económico y un país amigo (McCaffrey, marzo 19 de 1999).

Por consiguiente y desde una lógica realista, Estados Unidos responde a amenazas u oportunidades en materia de política exterior, en particular cuando se trata de asuntos de seguridad. ¿Qué interés tuvo Estados Unidos en ayudar a Colombia? ¿Qué factores motivaron su asistencia?

Contrario a lo que se ha venido afirmando, para el general Carlos Ospina, Estados Unidos buscaba demostrar con el Plan Colombia que sus políticas sí funcionan:

El discurso de ellos raya en que nos sacaron de un Estado fallido. Pero eso depende de quién lo diga. Ellos tienen su aliado en Latinoamérica. Tienen un aliado incondicional. Les interesa demostrar que lo que ellos hacen sí funciona. La esencia es política, en demostrar cómo salvaron un Estado fallido (Ospina, comunicación personal, julio 5 de 2011).

Otro argumento es que Estados Unidos se ve amenazado por la existencia de Estados fallidos, en especial aquellos que le ocasionan pérdidas económicas o desequilibrios de poder, con mayor gravedad en su propio “vecindario”. Por esto, ratificó el índice de Estados fallidos, informe especial de la revista *Foreign Policy* que declaró, retomando la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002, que a Estados Unidos le representa mayor amenaza los Estados fallidos que los Estados “conquistadores” o con intereses expansionistas (Amburn, 2005, p. 56).

Colombia: ¿fallido, en vías de ser fallido o simplemente débil?

El anterior, fue el título de un estudio que desarrolló Phillip McLean⁴⁷ en 2002 y que consolida la hipótesis sobre la amenaza que representan los Estados fallidos o en vías de serlo para la seguridad de Estados Unidos:

⁴⁷ Asociado senior (*senior associate*) del Center for Strategic and International Studies (CSIS), Washington. Profesor adjunto del Elliott School of International Affairs del George Washington University. Trabajó en la Embajada de Estados Unidos en Bogotá en los años ochenta. Después de retirarse del Gobierno en 1994, actuó como secretario adjunto (*assistant secretary*) para la administración en la Organización de Estados Americanos (OEA), donde se desempeñó también como asesor del secretario de la OEA, César Gaviria hasta 1997.

Si los Estados fallidos al otro lado del globo amenazan los intereses de Estados Unidos, un país a solo dos horas por aire desde Miami, merece atención prioritaria así mismo. Una Colombia fallida es realmente un prospecto miedoso. Colombia no es un país tradicional, pequeño, dominado por una dictadura sino en cambio una extensa, casi moderna nación con una larga historia de política electoral y vínculos íntimos con Estados Unidos (McLean, 2002, p. 123, traducción propia).

La pregunta inicial de investigación de McLean fue:

Las administraciones de Bill Clinton y George W. Bush han respondido a aquellas apelaciones mediante promesas de asistencia. Sin embargo, ¿cómo asiste uno a un país desestabilizado más por el crimen que por la insurgencia, que aparentemente parece estar perdiendo la habilidad de autogobernarse? (McLean, 2002, p. 123, traducción propia).

McLean describe acontecimientos históricos para argumentar que en Colombia desde sus inicios se evidenciaron fallas en cuanto a la construcción de Estado y democracia, comenzando porque Simón Bolívar “le dio la espalda a Bogotá”, pues le dio la independencia al país, pero se equivocó en erigir un “Gobierno efectivo”. Años más tarde, Theodore Roosevelt no vio otra salida negociada con Colombia, afectada por la Guerra de los Mil Días, que “tomarse Panamá”, citando literalmente a Roosevelt: “Me tomé Panamá”. Cómo no mencionar los años de La Violencia, que le dieron a McLean la evidencia para decir que “Desde el comienzo, los gobiernos en Colombia han sido débiles, y períodos de intenso derramamiento de sangre han formado la historia del país” (McLean, 2002, p. 124, traducción propia).

Por lo anterior y según el análisis del rol de los líderes, su personalidad, percepciones y motivaciones para la formulación de políticas (capítulo 2), resulta interesante estudiar de qué modo McLean culpa directamente a los líderes, reafirmando así la importancia del estudio del factor humano en los fracasos de Colombia: “la principal culpa por estos acontecimientos recae, por supuesto, en los líderes del país, cuya tarea es encontrar soluciones” (McLean, 2002, p. 124, traducción propia). Acerca de los fracasos, McLean aseguró que el principal problema está en las deficiencias de los líderes para proclamar una reforma agraria que responda al conflicto territorial librado tanto por las guerrillas como por los paramilitares en la nación. Además, por la conocida práctica del contrabando en Colombia (incluso hace mención al funcionamiento de los “San Andresitos” en todo el país), que daría lugar al

fenómeno del narcotráfico que provocó, como consecuencia, el declive de la institucionalidad en Colombia.

En el estudio de McLean también se describió la faceta positiva del país, gracias también a que él por su trabajo en y hacia Colombia, conoció algunas bondades, por ejemplo, la producción y exportación del café, así como la “cultura del café”; el hecho de que en Colombia no se experimentaron dictaduras extremas como en otras naciones latinoamericanas; la geografía del país; la inigualable cultura colombiana, entre otros factores considerados de “orgullo nacional” para los colombianos (McLean, 2002, pp. 124-126).

Por otro lado, de acuerdo con la definición de Rotberg de Estado fallido: “Los Estados-nación fallan cuando son consumidos por la violencia interna dejando de proveer bienes políticos positivos a sus habitantes [...]” (citado en McLean, 2002, p. 1, traducción propia), es decir, hay una directa implicación y responsabilidad de los líderes del Estado, cuya tarea es “encontrar soluciones” (McLean, 2002). En este sentido, el análisis que señaló a Colombia como un Estado en vías de ser fallido tuvo que ver, según McLean, con los factores o características que muestra el cuadro 6, continuando con la clasificación mencionada por Chomsky al inicio, en este caso, aplicada al Estado colombiano.

Cuadro 6. Características de Estado fallido en Colombia, 1998

Factores para considerar a Colombia un Estado fallido, 1998
El Estado colombiano no estaba proveyendo a sus ciudadanos la seguridad a la cual tienen derecho
Violencia producto del narcotráfico afectando directamente a la población civil
Deterioro de las instituciones gubernamentales
Sistema judicial débil, no apto para enfrentar el crimen organizado perpetuado por el narcotráfico
Dineros ilícitos infiltrando la economía; sustitución de cultivos y producción agrícola por sembrado y producción de coca, la cual resultaba más rentable para la población rural
Dineros ilícitos infiltrando y corrompiendo la clase política
dineros ilícitos infiltrando y corrompiendo a las fuerzas armadas y de policía
Dineros ilícitos infiltrando y corrompiendo instituciones
Fortalecimiento de los grupos armados insurgentes

Fuente: autora con base en Chomsky (2007).

Los hechos precedentes sumados a las preocupaciones de los colombianos por el aumento en las cifras de secuestro y la preocupación de las fuerzas militares por el fortalecimiento de las Farc y porque en lugar de atacar la amenaza, se vieron obligadas, por instrucción del presidente Pastrana, a someterse a un proceso de paz que comenzó de manera errada debido a la denominada zona de despeje o zona de distensión, que permitió el robustecimiento militar de las Farc. Aún más, los militares tampoco contaban con la tecnología y capacidades suficientes para enfrentar la amenaza que crecía en silencio al interior de la zona de despeje.

Durante el período presidencial de Ernesto Samper, “[...] Colombia claramente fallaba como Estado, y continúa fallando en muchos aspectos importantes” (McLean, 2002, p. 129, traducción propia). No obstante, la principal falla según McLean tenía que ver con la inseguridad representada en índices de muertes violentas en el país, ocasionadas por guerrillas, paramilitares, criminales al servicio del narcotráfico (sicariato) y delincuencia común. Así mismo guarda relación con el alto número de secuestros catalogado por McLean como una “industria nacional colombiana” (2002, p. 129).

Así mismo, el almirante Moreno confirmó en entrevista que la zona de distensión permitió a las Farc fortalecerse militarmente adentro de su zona de resguardo, y atacar a las debilitadas fuerzas militares que carecían de los equipos necesarios para afrontar la amenaza: “[...] en una sola noche hubo 21 ataques de las Farc cuando yo era jefe de operaciones y me tocaba estar alerta porque iban a haber más ataques y solo había un helicóptero” (Moreno, comunicación personal, noviembre 28 de 2011).

La solución propuesta por McLean (2002) fue:

Claramente, el fortalecimiento de las fuerzas armadas y de policía es una parte esencial del restablecimiento de las vidas ciudadanas a la seguridad. El escenario más peligroso sería para el ganador de las últimas elecciones intentar resolver la crisis solamente mediante el uso de la fuerza, descuidando medidas sociales requeridas y reforma a la justicia (p. 133, traducción propia).

En la formulación del Plan Colombia se contempló la consolidación del componente militar y la adopción de medidas sociales. La propuesta de McLean involucraba una asistencia extranjera en Colombia en el esfuerzo por impedir que el Estado cayera en un declive total.

Así desempeñe o no un rol en la lucha contra el terrorismo internacional, *una Colombia colapsada traería a los Estados Unidos más drogas y más criminalidad violenta, así como más inmigrantes pobres. El laberinto colombiano representa demasiados peligros para Estados Unidos* [énfasis fuera de texto] (McLean, 2002, p. 133, traducción propia).

Por otra parte, así como McLean insiste en una asistencia extranjera, Rotberg (2004) en su clasificación de Estados débiles, fallidos o colapsados en África, Asia, Oceanía y Latinoamérica, aseguró que en diversos casos organizaciones internacionales y “grandes poderes” (retomando una aproximación realista) terminan interviniendo en los conflictos internos (p. 1), lo que necesariamente implica unos efectos en el ámbito externo.

La anterior descripción justifica la preocupación del general McCaffrey, acerca de que Colombia se convertiría en un Estado fallido “si Estados Unidos no actuaba”, como señaló en 1999. De esta primera hipótesis se desarrollará el análisis del proceso de toma de decisiones para la formulación y negociación del Plan Colombia. Para los autores estadounidenses mencionados, Colombia era un Estado débil en vías de ser fallido, o incluso, un Estado fallido. En palabras del almirante Moreno:

Colombia ya era un país inviable. Afuera veían a las Farc como la imagen y la cara de Colombia. Quizá pensaban que las Farc se iban a tomar el poder. El Gobierno auspició que el bandido alias “Raúl Reyes” viajara a cinco países a defender el Plan Colombia (Comunicación personal, noviembre 28 de 2011).

Por último, en 2009, un informe de Usaid dirigido por Vanda Felbab-Brown señaló:

En el año 2000 Colombia era un país al borde del abismo: tanto las guerrillas de izquierda, especialmente las Farc, y los paramilitares habían experimentado un crecimiento considerable a lo largo de los años 90 financiándose del tráfico de drogas y expandiéndose a lo largo del territorio de Colombia. Para inicios de 2000, las Farc habían alcanzado alrededor de 17.000 combatientes y los paramilitares cerca de 30.000. En diferentes áreas, incluyendo aquellas con cercanía a la capital Bogotá y otras ciudades principales, estos grupos impedían las actividades económicas y políticas normales en ocasiones desplazando por completo al Estado colombiano. En gran parte de las áreas rurales, el Estado estaba ausente por completo. Ataques perpetuados por los grupos armados a lo largo de las principales carreteras impedían el transporte por carretera en casi todo el país. Colombia también experimentó altos niveles de criminalidad, con uno de los índices más altos en secuestro y homicidio del

mundo. Al mismo tiempo, el aparato de seguridad de Colombia era débil. El número de soldados profesionales, por ejemplo, en 1998 era solo de 20.000, y las fuerzas militares carecían de movilidad (Felbab-Brown et al., 2009, pp. 9-10, traducción propia).

Finalmente, en palabras del exviceministro de Defensa Alejandro Arbeláez en entrevista:

El 11 de septiembre pone el terrorismo de moda, pero Colombia llevaba 20 años sufriendo de terrorismo. A nosotros ya nos habían volado un avión en vuelo, carros bombas en centros comerciales. Pero se vuelve tema mundial después del 11 de septiembre. Entonces los grupos terroristas se vuelven foco para luchar contra ellos para los Estados Unidos [...] Hay unos nuevos vientos de comunismo en Latinoamérica. En la medida en que haya nuevos grupos guerrilleros con una visión comunista, se convierte en una amenaza para los valores que manejan los Estados Unidos (Comunicación personal, julio 5 de 2011).

Índice de Estados fallidos.

Como evidencia de las hipótesis que circularon alrededor de la idea de Colombia como Estado fallido, en 2005 la revista estadounidense especializada en asuntos de política exterior *Foreign Policy* publicó, en alianza con The Fund for Peace y el Carnegie Endowment for International Peace, el índice de Estados fallidos (a partir de la fecha, publicado cada año) en el cual, como ya se mencionó, se partió de la premisa de que a Estados Unidos le representa mayor amenaza los Estados fallidos que los Estados “conquistadores” o con intereses expansionistas (Amburn, 2005, p. 56).

El índice representa el seguimiento y estudio a Estados fallidos o en vías de serlo, en particular a causa de la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos en 2002, posterior a los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, momento en el cual este país se vio en la obligación de adelantar esfuerzos para evitar la aparición de Estados fallidos, que como ya se dijo aquí, son una amenaza directa a la seguridad misma de Estados Unidos y al equilibrio mundial, como señaló el estudio.

Para la elaboración del índice, se tomaron cifras de indicadores sociales, económicos, políticos y militares y se organizaron los Estados según su vulnerabilidad a un conflicto violento interno, denominados “indicadores de inestabilidad”: presiones demográficas, población refugiada o desplazada, inconformidades de la población, exilio humano, desarrollo desigual,

declive económico, deslegitimación del Estado, servicios públicos, derechos humanos, aparato de seguridad, élites divididas e intervención extranjera. De acuerdo con la gravedad, se considera que los Estados se convertirán en fallidos. El resultado fue el que revela la tabla 5. La noticia alentadora, después de 2005 la posición de Colombia como el catorceavo país más “frágil” o “fallido” fue superándose. Lo anterior, gracias a la implementación de la política exterior de Estados Unidos conocida como Plan Colombia, como se testificará en la Conclusión.

Tabla 5. Ranking indicadores de inestabilidad.
Failed States Index, 2005-2006

Ranking	País
1	Costa de Marfil
2	Congo (D.R)
3	Sudán
4	Irak
5	Somalia
6	Sierra Leona
7	Chad
8	Yemen
9	Liberia
10	Haití
11	Afghanistan
12	Rwanda
13	Corea del Norte
14	Colombia
15	Zimbabwe
16	Guinea
17	Bangladesh
18	Burundi
19	República Dominicana
20	República Central Africana

Fuente: The Fund for Peace, 2005.

Tomadores humanos de decisión Plan Colombia: una estrategia política exterior de Estados Unidos

Tabla 6. Ranking indicadores de inestabilidad.
Failed States Index, 2006

Ranking	País
1	Sudán
2	Congo (D.R)
3	Costa de Marfil
4	Irak
5	Zimbabwe
6	Chad
7	Somalia
8	Haití
9	Pakistán
10	Afghanistan
11	Guinea
12	Liberia
13	República Central Africana
14	Corea del Norte
15	Burundi
16	Yemen
17	Sierra Leona
18	Myanmar
19	Bangladesh
20	Nepal
21	Uganda
22	Nigeria
23	Uzbekistán
24	Rwanda
25	Sri Lanka
26	Etiopía
27	Colombia
28	Kyrgyzstán
29	Malawi
30	Burkina Faso

Fuente: The Fund for Peace, 2006.

¿Cuál fue la reacción del gobierno colombiano en 2005 ante tan desoladora revelación? Para funcionarios del Gobierno colombiano, catalogar a Colombia de Estado fallido es errado, exagerado y no tiene lugar, mucho menos al clasificar a Colombia en el puesto 14 de los 60 países que están en

mayor riesgo; así señaló Luis Alberto Moreno (2005), quien se desempeñó como embajador de Colombia en Estados Unidos durante el Gobierno del presidente Pastrana y primer período del Gobierno de Álvaro Uribe.

Moreno, negociador del Plan Colombia ante el Congreso de Estados Unidos, negó que Colombia fuera un Estado fallido, defendiendo la tradición democrática de Colombia, así como los avances en materia de seguridad (para 2005, el Gobierno del Presidente Uribe mediante la Política de Seguridad Democrática demostró notable mejoramiento de la seguridad⁴⁸) y contradiciendo las comparaciones con otros Estados inmersos en la violencia y con gobiernos en exilio, como es el caso de algunos países de África. “Colombia es una nación que está emergiendo de un difícil período de conflicto civil con fortaleza y unidad. Listar la condición colombiana como ‘crítica’ resulta anticuado y errado” (Moreno, 2005, p. 4, traducción propia). No obstante, la iniciativa provino de la percepción de académicos y políticos estadounidenses, quienes participan en los procesos de toma de decisión.

“El país que encontré”.⁴⁹

El presidente Andrés Pastrana en *La palabra bajo fuego* (2005), describió —como introducción a su libro sobre los principales eventos de su Gobierno— el crítico estado en que recibió el poder en Colombia, pese a que nunca concibió la posibilidad de mostrar evidencias de un Estado fallido.

Colombia, entre tanto, vivía un período especialmente difícil: un presidente dedicado a defenderse, con la visa americana cancelada; un país desprestigiado y estigmatizado; una guerrilla ofensiva que asestaba golpe tras golpe a las fuerzas militares, secuestrando a centenares de soldados; un narcotráfico que seguía operando por fuera del esquema de los carteles y un factor de perturbación que crecía aceleradamente, que eran los grupos de autodefensa ilegales, creados sobre las bases de los ejércitos privados de los grandes narcotraficantes y dedicados a las masacres y la exterminación de toda persona a la que se le imputaran vínculos con la guerrilla (Pastrana, 2005, p. 31).

Igual preocupación reflejaba Bill Clinton (2005):

En el despuntar del nuevo milenio ningún país de nuestro hemisferio se enfrentaba a mayores desafíos que Colombia. El narcotráfico y el terrorismo

⁴⁸ Nota: Colombia ocupó el puesto 57 en el ranking de Estados fallidos de 2013.

⁴⁹ Esta expresión se utilizó como título del capítulo 3 del libro del presidente Pastrana: *La palabra bajo fuego*.

amenazaban la integridad del Estado y la estabilidad de la sociedad. Las fuerzas militares y de policía estaban debilitadas. La economía se precipitaba hacia una grave crisis (p. 13).

Así, el país que encontró Pastrana no era otro que un Estado en vías de ser considerado fallido, teniendo en cuenta las evidencias presentadas en el capítulo 1. Sin embargo, más difícil aún e infortunadamente para Pastrana, Colombia continuó en el camino a convertirse en un Estado fallido, incluso iniciados los diálogos de paz, cuyo fracaso representó la necesidad de una estrategia con un elevado componente militar, debido al fortalecimiento de las fuerzas armadas insurgentes, quienes conducían al Estado colombiano hacia un posible colapso. Al respecto, John Mackey, actor influyente en la negociación del Plan Colombia, confesó en entrevista que los estadounidenses, por lo menos los republicanos con quienes él trabajó, consideraron la idea de que una toma del poder por parte de las guerrillas era posible (Mackey, comunicación personal, julio 26 de 2011).

Más delicado aún, la percepción del comandante de las fuerzas militares de Colombia en 1998, general Fernando Tapias:

“Señor presidente, la democracia está en peligro y nuestras fuerzas armadas en cuidados intensivos” (citado en Pastrana, 2005, p. 92).

La expresión “el país que encontré” del presidente Pastrana se reemplazó en el imaginario de los colombianos en 2002 por “el país que dejé” y que solo recuperó la asistencia militar del Plan Colombia que en principio se denominó “*Push into Southern Colombia*” “empuje al sur de Colombia”, el cual habla claramente de un componente militar a diferencia del “Plan Marshall” para Colombia al que hizo referencia Pastrana en un inicio.

Segunda amenaza: el narcotráfico amenaza la seguridad nacional de Estados Unidos.

Seguridad nacional

La amenaza percibida fue la existencia de Estado fallido, pero hay que recordar que el Gobierno colombiano no iba a trabajar conjuntamente con ese señalamiento, pues no lo aceptaba y el Plan Colombia requería de

responsabilidad compartida y coordinación entre ambos Estados. Por esto, Colombia no sólo tuvo que convencer a Estados Unidos de la aprobación del Plan Colombia sino viceversa, Estados Unidos también tenía que convencer a funcionarios y militares colombianos para generar una cooperación duradera. El narcotráfico por años ha sido definido como amenaza a la seguridad del hemisferio, especialmente a la seguridad nacional de Estados Unidos.

La seguridad nacional, a diferencia de la seguridad estatal, realiza la seguridad del individuo. Así mismo, el fenómeno del narcotráfico, más allá de la definición de “guerra contra las drogas”, impacta a los sujetos que consumen drogas ilícitas (adictos) y a aquellos que se ven afectados por las secuelas de la violencia que este conlleva. De esta forma, funcionarios del Gobierno de Estados Unidos, incluyendo al general McCaffrey, definieron al narcotráfico como amenaza directa a la seguridad nacional de su país para la formulación del Plan Colombia, teniendo en cuenta que es una amenaza desde la primera proclamación de “guerra contra las drogas”.

Retomando el estudio de Katzenstein en *The culture of national security: norms and identity in world politics* (1996), la propuesta se vuelve un “reanimador” de lo que el autor denomina una ciencia atrapada en una visión reduccionista, su objetivo: ampliar la noción de seguridad. En resumen, la propuesta de Katzenstein consiste en: a) acentuar la importancia del contexto cultural-institucional para el análisis en seguridad; b) considerar el Estado como un actor social para así realzar la importancia de la perspectiva sociológica en el estudio de la seguridad; c) no desechar por completo la riqueza de los enfoques tradicionales cuyo principal referente es el Estado, sino profundizar este concepto ampliando el marco de estudio en seguridad y dándole cabida a la identidad, las ideas, las normas, el comportamiento y la cultura; y d) ahondar en elementos que no solo afectan al Estado sino a los individuos, al bienestar humano, al Estado-nación (Katzenstein, 1996, p. 2).

El concepto de seguridad nacional se basa, retomando las definiciones discutidas en el estudio de Smith et al. (2008): “La seguridad nacional se basa en la protección de los valores centrales, es decir, la identificación de amenazas y la adopción de políticas públicas para proteger aquellos valores” (Leffler, 2004, citado en Smith et al., 2008, p. 158, traducción propia). “La seguridad nacional es la habilidad de una nación en proteger sus valores internos de amenazas externas” (Bock & Berkowitz, 1996, citados en Smith

et al., 2008, p. 157, traducción propia). “Seguridad nacional hace referencia a la preservación de los valores más importantes de un país al tiempo que estos son amenazados intencionalmente desde el exterior, principalmente por otros Estados, pero así mismo por otros actores externos” (Nordinger, 1995, citado en Smith et al., 2008, p. 157, traducción propia).

Como se puede deducir de las anteriores definiciones, los Estados y quienes actúan en nombre de ellos, han construido doctrinas en torno a la idea de nacionalismo, que es para Taliaferro (2009) un:

[...] movimiento político en el cual los individuos comienzan a identificar sus intereses personales con un grupo que es demasiado grande para encontrarse; mientras que ellos reconocen esos intereses basados en una “cultura”, “etnicidad” “cívico” o “identidad nacional” que los miembros del grupo comparten excluyendo a otros grupos; y donde los sujetos llegan a creer que los miembros del grupo comparten una historia común; y logran creer que el grupo necesita de su propio Estado si se trata de sobrevivir (p. 219, traducción propia).

La ideología del nacionalismo autoexcluye al Estado al generar una barrera de diferenciación entre una sociedad y otra, a partir de sus propias percepciones y a través de la socialización de las mismas. Para Taliaferro (2009), son los líderes quienes de modo deliberado inculcan un nacionalismo como medio para alcanzar una cohesión social en contra de adversarios externos.

De acuerdo con el autor, es posible comprender porqué existen tan marcadas diferencias entre las sociedades en cuanto a la percepción de seguridad y amenazas; de lo “bueno y lo malo”, de lo “seguro o inseguro”. Es más, sería interesante realizar un estudio comparado entre sociedades con notables contrastes en cuanto a la etnia, lengua, religión y cultura, las cuales no obstante, comparten igual percepción de seguridad. Para el caso de Estados Unidos, las imágenes y percepciones compartidas son producto de la imposición de quienes actúan en nombre del Estado y que, a cambio, reciben lealtad por parte de la población, y en política la lealtad se traduce en aprobación y votos.

Como ejemplo, en el primer capítulo se indicó que: “El hábito a la droga se percibía por sí solo como extranjero, esto es, no americano” (Matthiesen, 2000, p. 50), factor que ha provocado a lo largo de los años discriminación. Según lo anterior, salvaguardar la seguridad nacional implica la preserva-

ción de valores, identidades, cultura y toda una historia compartida por un sector específico de la sociedad, que se ve amenazado, en este caso, por el tráfico y consumo de drogas ilícitas.

Tal y como ya se argumentó, una potencia (en este caso Estados Unidos) interviene en las políticas de otro país cuando su seguridad se ve amenazada. El Congresista republicano Benjamin Gilman afirmó en 2000:

Lo que sucede en Colombia es relevante virtualmente en cada comunidad a lo largo de nuestra nación. Colombia provee toda la cocaína y hasta un 75 % de la heroína de la cual abusamos en este país. Cada año en nuestra nación, sufrimos 14.000 muertes relacionadas con las drogas [...] Un tercio de los nuevos casos de Sida en nuestra nación se relaciona con las drogas. Una porción significativa de nuestra población en prisión –se estima que 70 % de los prisioneros– está ahí debido a crímenes que se vinculan con las drogas. La crisis de Colombia es nuestra crisis, y es por esto que es de crítica importancia que miremos cuidadosamente a todas las facetas de este problema (Gilman, et al., 2000, p. 14, traducción propia).

Como afirmó Spencer en relación con los inicios de la formulación del Plan Colombia: “La ayuda norteamericana antes del Plan Colombia estaba enfocada a la policía pues nuestro interés era combatir el narcotráfico. Los orígenes del Plan Colombia se apoyan en la lucha contra el narcotráfico” (David Spencer, Comunicación personal, julio 5 de 2011).

Interpretación realista del fenómeno del narcotráfico.⁵⁰

Tickner (2001) resumió los principales componentes de la aproximación realista para el análisis del fenómeno del narcotráfico en Colombia:

El realismo subraya, entre otros: (1) el predominio de actores estatales, los cuales actúan en términos unitarios y racionales; (2) la existencia de anarquía en el sistema internacional y, por ende, la necesidad de los Estados [de] acudir a tácticas de autoayuda; (3) la estratificación de los objetivos internacionales entre “alta” política (la perteneciente a la esfera estratégico-militar) y “baja” política; y (4) la estricta separación entre la política doméstica y la internacional (p. 218).

⁵⁰ El análisis de la aproximación realista al fenómeno del narcotráfico es producto del ensayo elaborado en el seminario “Relaciones Estados Unidos-Colombia”, que dirigió la doctora Alexandra Guáqueta durante el segundo semestre de 2007. Doctorado en Estudios Políticos. Universidad Externado de Colombia.

El realismo se ha constituido en una herramienta fuerte de análisis para la comprensión del problema de las drogas, y esto tiene que ver en gran medida con la afirmación de Tokatlian (1998) al concebir este problema como uno de *seguridad nacional* tanto para los Estados Unidos como para Colombia. Cuando se habla de seguridad nacional y de las amenazas que atentan contra la misma, es obligatorio recurrir al análisis realista.

Lo primero que es posible estudiar es el elemento más evidente a través del enfoque realista: no se trata de un problema como tal sino de una *amenaza*. Este término es propiamente realista, pues se dice que el Estado busca su supervivencia frente a las amenazas que se le presentan.

Así mismo, si se concibe una amenaza, significa que representa un peligro para la seguridad nacional de los Estados Unidos principalmente, pues el realismo reduce su interés a los Estados más poderosos y “relevantes” del sistema internacional. Según esto, el realismo permite entender el porqué del interés de Estados Unidos de liderar una lucha contra las drogas. “Sin embargo, los Estados Unidos siguen definiendo al consumo de drogas como una amenaza a la seguridad a un nivel social, militar y económico” (Tokatlian, 1998, p. 136, traducción propia). Tokatlian afirmó de igual forma que se le ha dado un rol más centralizado en la lucha antidrogas a las fuerzas armadas, pues se requiere de operaciones que involucren interdicciones, comunicación, inteligencia, transporte y logística, como se evidenció en la implementación del Plan Colombia.

Según esto, se puede afirmar que el “problema de las drogas” es como tal, una amenaza, y no solo esto, sino una implicación de conflicto reflejado en el concepto de guerra. El realismo facilita pensar este fenómeno como un asunto de guerra, que entrañaría por lo tanto, la toma de medidas coercitivas. “Los realistas centran su atención directamente en el tema de la guerra, ya que la guerra es la más grande amenaza que surge del problema de la seguridad nacional” (Buzan, 1991, p. 2, traducción propia). Así como se analizó en el capítulo 1 a través del análisis de Shimko acerca de las “metáforas” como la “guerra contra las drogas”, “[...] el concepto de guerra demanda que los instrumentos predominantes deben ser de naturaleza coercitiva y represiva” (Tokatlian, 1998, p. 134, traducción propia).

Para Tokatlian (1998) Estados Unidos suele percibir peligro frente al fenómeno de las drogas, representado a través de una amenaza que implica

impulsar una guerra sobre la misma fuente de producción. Por medio de esta noción se puede observar cómo el problema de las drogas además de ser una amenaza, conlleva la generación de un conflicto que se desarrolló en guerra.

Bagley en 1988 analizó el fracaso del Anti-Drug Abuse Act de 1986 liderado por la presidencia Reagan. Otro tipo de medidas debían ser puestas en marcha por Washington para atacar el problema de las drogas de raíz. Es más, con el estudio realista de Bagley, se puede analizar que se predijo (desde 1988) la formulación del Plan Colombia:

¿Qué se debe hacer? Una opción abierta a los Estados Unidos puede ser financiar la construcción de las capacidades para la lucha antidroga de los gobiernos en Latinoamérica. Los Estados Unidos podrían proveer a los países con los billones requeridos anualmente para establecer un control efectivo sobre las áreas donde se producen las drogas, muchas de las cuales están “ocupadas” por las fuerzas guerrilleras [...] (Bagley, 1988a, p. 174, traducción propia).

Además, Bagley en su artículo comprendió el tema de las drogas como un problema “criminal”. El pronóstico de Bagley era de esperarse debido a la existente asimetría de poder que impulsó a Estados Unidos a involucrarse más, fortalecido por un poder militar, en la lucha antidrogas. Esto se justificó mediante lo que el autor llamó políticas de *get tough*, las cuales implican un necesario “endurecimiento” de la manera como Estados Unidos había estado combatiendo la amenaza de las drogas, esto, liderado especialmente por los “halcones” republicanos del Congreso.

El análisis realista justifica la visión militarista de la lucha o guerra en contra de las drogas. “[...] esta opción requerirá más poder de fuego, helicópteros, equipos de comunicación y apoyo de inteligencia” (Bagley, 1988a, p. 175, traducción propia). De esta forma, si el Plan Colombia se socializó como un plan antidrogas, no es de sorprenderse que la estrategia debiera tener un alto componente militar. Ahora bien, basándose en que el Plan Colombia respondió a una estrategia de recuperación de la soberanía del Estado colombiano y de *state-building*, era de suponerse un componente militar todavía más relevante significativo, como en efecto se evidenció.

Valoración de oportunidades

Como explica el realismo neoclásico, le corresponde a la élite de política exterior FPE identificar no sólo amenazas a la seguridad del Estado, sino

también oportunidades como mecanismo lógico de acción racional en la definición de costos y beneficios. Además, si la política exterior responde a estrategias de la situación interna (política doméstica) del Estado y más aún, influenciada por intereses políticos, es natural de cualquier individuo y acción racional formular e implementar una política que responda a la maximización de los beneficios.

Los beneficios se entienden como oportunidades. Así, se identificaron dos oportunidades fundamentales: la primera se reconoce por la valoración de la importancia de Colombia para Estados Unidos en aspectos relacionados con su geografía y sobre todo, posición geográfica al interior del espectro de influencia de Estados Unidos como potencia hemisférica (más aún en 1998, ocho años después de la caída del muro de Berlín y el reposicionamiento de Estados Unidos como potencia). La segunda se vincula con la valoración de los beneficios que surgen de la implementación misma del Plan Colombia, dichos beneficios son materiales y económicos y representan, a través del enfoque realista, recursos esenciales para mantener el poder, ya sea del Estado o de actores poderosos dentro del mismo.

Primera oportunidad: fortalecimiento de la influencia de Estados Unidos en Colombia. Aproximación realista a la política exterior de Estados Unidos hacia Colombia.

El general estadounidense Charles E. Wilhelm, comandante en jefe del Comando Sur de Estados Unidos, ratificó la importancia de Latinoamérica “para los intereses nacionales de Estados Unidos”. El general Wilhelm también expresó en discurso ante el Congreso de Estados Unidos en 1998 que:

El presidente Clinton ha afirmado que la prosperidad económica creciente de la región latino y centroamericana es de significativa importancia para los intereses nacionales de Estados Unidos. A medida que entramos al nuevo milenio, se espera que el intercambio de Estados Unidos con esta región supere el intercambio con toda Europa y Japón juntos.

Nadie cuestiona la importancia estratégica del Medio Oriente, pero Venezuela por sí sola provee la misma cantidad de petróleo a los Estados Unidos que los Estados del Golfo Pérsico combinados. El descubrimiento de reservas de petróleo significativas en Colombia, y las reservas existentes en Trinidad y Tobago y Ecuador, incrementan más el valor estratégico de los recursos energéticos en esta región.

Durante la última década, el hemisferio occidental ha transitado claramente hacia la democracia. De las 32 naciones en nuestro teatro, Cuba se erige sola como el último bastión de una fallida y arcaica ideología. Nosotros nos mantenemos optimistas con que una transición pacífica hacia la democracia eventualmente ocurrirá, la cual permitirá un Gobierno libre y un aumento en las oportunidades económicas para el pueblo cubano. El hecho de que la región ahora presenta 16 ministros de Defensa civiles también ejemplifica la tendencia en mejoría de la subordinación militar a la autoridad civil. Sin embargo, las raíces de la democracia no están ancladas de manera profunda y se requerirá apoyo y modelo a seguir para ser institucionalizadas.

Estas naciones están luchando para enfrentar las amenazas del terrorismo, crimen organizado transnacional y tráfico de drogas. Nosotros debemos permanecer activamente comprometidos en esta región para disuadir la agresión, fomentar la resolución pacífica de conflictos e incentivar desarrollo democrático a la vez que promover estabilidad y prosperidad.

Además de nuestros fuertes lazos económicos con la región, nosotros tenemos ataduras culturales de gran importancia. Estados Unidos posee la quinta población hispanoparlante más grande. Nosotros compartimos un compromiso para la paz y estabilidad con los Estados democráticos del hemisferio. Una cooperación regional creciente y una estabilidad regional sostenida se mantienen como los objetivos fundamentales de los intereses de seguridad de Estados Unidos a través del hemisferio (Wilhem, marzo 5 de 1998, traducción propia).

Con el discurso del general Wilhelm se evidencia la estrategia del Comando Sur, principal ejecutor del poder militar en la región suramericana, de fortalecer el dominio y presencia estatal de la potencia del norte en su esfera de influencia.

Por otro lado, se identifican las secuelas de la Guerra Fría y el pensamiento dominante de grandes potencias; tales secuelas fueron interpretadas e identificadas con las principales características de la teoría realista de las relaciones internacionales. Ahora bien, en el entendido de que después de la Guerra Fría, el realismo como teoría fue perdiendo relevancia (lo que no sucedió con la política exterior de Estados Unidos).

Como se argumentó en el segundo capítulo, la principal preocupación para los realistas se deriva del concepto de seguridad. “La materia básica de los estudios de seguridad es la política de la búsqueda de libertad de amenazas [...]” (Buzan, 1999, p. 2, traducción propia), las cuales provienen del exterior. Por esto: “Nosotros debemos permanecer activamente

comprometidos en esta región para disuadir la agresión” (Wilhelm, marzo 5 de 1998).

Así mismo, como garantía de evitar o ahuyentar amenazas provenientes del exterior, Estados Unidos como la potencia hemisférica, se ve en la necesidad de cooperar con los demás Estados desde su espectro de influencia y asistirles en la prevención de amenazas definidas a través de la sola noción de Estado fallido. Por esto, como estrategia adicional a la disuasión de agresiones se tiene que: “[...] fomentar la resolución pacífica de conflictos e incentivar desarrollo democrático a la vez que promover estabilidad y prosperidad” (Wilhelm, marzo 5 de 1998). Con esta fórmula, Estados Unidos tendrá el aval para prevenir Estados fallidos y posibles amenazas, fortaleciendo a su vez su influencia en el hemisferio.

Para conseguir esto, Estados Unidos debe contar con aliados para eludir influencias externas de Estados poderosos existentes dentro del sistema internacional anárquico y que pueden atentar contra los intereses del país del norte. Por esto, la búsqueda y afianzamiento de alianzas ha sido históricamente, en particular con Colombia, una estrategia por excelencia encaminada a garantizar la implementación de la política exterior de Estados Unidos en la región. En palabras del general Wilhelm: “Una cooperación regional creciente y una estabilidad regional sostenida se mantienen como los objetivos fundamentales de los intereses de seguridad de Estados Unidos a través del hemisferio” (Wilhem, marzo 5 de 1998).

En el discurso del general Wilhelm se identifican palabras como: compromiso, lazos, cooperación, y demás sinónimos de “responsabilidad compartida” que para el Gobierno colombiano significó un logro en cuanto a conseguir comprometer a Estados Unidos (principalmente) en los esfuerzos antinarcóticos, y a que admitiera que el problema de las drogas también lo es a causa de la demanda. Gracias a la noción de responsabilidad compartida, se dio vía libre a la estrategia norteamericana, la cual requería de la participación de civiles y militares en Colombia, así mismo, Estados Unidos necesitaba de la autorización del Gobierno y militares colombianos para el ejercicio militar llevado a cabo por contratistas estadounidenses. Sobre todo por esto es que el Plan Colombia requería de una ayuda mutua.

Así, la estrategia de implementación del Plan Colombia tuvo lugar en un escenario nacional e internacional producto de una política exterior coordi-

nada entre ambos gobiernos, aunque por razones evidentes y haciendo eco de la aproximación realista, liderada por la nación más poderosa –consecuencia de una relación asimétrica– y para la teoría del balance de poder, un mecanismo del Gobierno colombiano por emular e innovar sus capacidades para enfrentar estratégicamente las amenazas y oportunidades en contexto.

Segunda oportunidad: *war outsourcing*.

Es indispensable citar el caso de los contratistas del Departamento de Defensa en su esfuerzo por:

[...] incrementar la eficiencia a través de la utilización de tropas para misiones netamente militares, combinadas con el increíble desarrollo tecnológico de las aeronaves y equipos militares que ha resultado en un fenómeno aceptado en gran medida aunque poco comprendido, la subcontratación (*outsourcing*) del trabajo militar a compañías militares privadas (McCallion, 2005, p. 317, traducción propia).

Los anteriores fueron considerados en esta investigación como actores no estatales dentro del proceso de negociación e implementación del Plan Colombia. Es importante resaltar que los contratistas militares en Colombia no se han desempeñado como combatientes, sino como asesores especialmente en los esfuerzos por reducir el número de cultivos ilícitos en territorio colombiano.

Rol de los contratistas militares.

Las compañías de contratistas privadas y militares proveen servicios como cualquier otra firma, que van: “[...] desde operaciones de combate tácticas y planeación estratégica hasta apoyo logístico y asistencia técnica” (Singer, 2005, p. 120, traducción propia).

La industria militar privada, también conocida como la “privatización de la guerra” (McCallion, 2005), es un fenómeno quizá por tratarse del ejercicio privado de la acción militar, a diferencia del *outsourcing* de múltiples empresas no militares alrededor del mundo. Esta práctica es, en ciertos aspectos, oculta, pues después de la Guerra Fría, el ejercicio militar, sobre todo la que ejecuta un Estado al interior de otro, es considerado no sólo una intervención sino una amenaza directa e inminente a los derechos humanos, si se tiene en cuenta además que al contrario de los militares, los contratistas privados militares poseen mayor libertad de acción y maniobra: pueden pasar de militares

a hombres de negocios instantáneamente y así evadir las cadenas de comando y sistemas de justicia (Singer, 2005, p. 124).

La industria privada militar emergió a inicios de 1990 impulsada por tres dinámicas: el final de la Guerra Fría, transformaciones en la naturaleza de la industria de guerra que borró las líneas entre soldados y civiles y una tendencia general hacia la privatización y externalización de las funciones del Gobierno alrededor del mundo (p. 120, traducción propia).

Este “fenómeno” ha sido ampliamente estudiado por Peter Singer, para quien estas compañías se han convertido en jugadores de gran importancia en cuanto a su participación en conflictos alrededor del mundo “[...] proveyendo no sólo los bienes sino también los servicios de la guerra” (Singer, 2005, p. 119, traducción propia). El autor también denominó a las “firmas militares privadas” como un fenómeno “poco conocido y comprendido” (p. 119).

Para resaltar, Singer (2005) identificó una amenaza producto del “fenómeno” al asegurar que los tomadores de decisión y el público en general, son relegados a un estado de “peligrosa ignorancia” (p. 119, traducción propia) teniendo en cuenta que el fenómeno se trata de la “evolución de mercenarios profesionales antiguos” (p. 120, traducción propia). Para comprobar la magnitud de la amenaza, en palabras de Singer, la industria de los contratistas militares privados es una “nueva y poderosa fuerza en política exterior” (p. 120, traducción propia) cuyo poder, se relacionaría con la capacidad que tienen los contratistas privados militares, de: “[...] conseguir que los gobiernos lleven a cabo acciones que de lo contrario no podrían realizarse, tales como aquellas que no alcanzarían aprobación legislativa o pública” (p. 125, traducción propia) provocando, como consecuencia, una “[...] desconexión del público de la política exterior, removiendo actividades de vigilancia popular” (p. 125, traducción propia) y ocasionando según el mismo autor, un dilema legal, pues no son militares, pero tampoco civiles.

La preocupación general se resume en dos factores principales de incertidumbre: primero, ¿cómo regular a los contratistas?, y segundo, la incertidumbre del futuro de los militares como tal, pues es más rentable económicamente y menos riesgoso (al menos en la parte legal) ser contratista que militar. Así, con estas garantías, la industria del contratista privado-militar sigue en aumento y es hoy, uno de los negocios más rentables para quienes saben del ejercicio castrense o para quienes lo practicaron alguna vez.

Los contratistas militares y Plan Colombia.

El aumento en el uso de contratistas privados por parte del Gobierno de Estados Unidos en Colombia ilustra esta tendencia: mediante la contratación de firmas privadas de militares, la administración Bush ha eludido límites del Congreso acerca del tamaño y alcance del involucramiento del personal militar de Estados Unidos en la guerra civil colombiana
Singer (2005, p. 126, traducción propia).

Hoy, los contratistas civiles combaten en Colombia a los grupos rebeldes de guerrillas, operan helicópteros y entrenan al Ejército de ese país. Su empleo comenzó como una asistencia a la ayuda de Estados Unidos a su “guerra contra las drogas” la cual se ha salido de proporción
McCallion (2005, p. 318, traducción propia).

Los contratistas del Plan Colombia desempeñaron un papel de asesores e instructores militares estadounidenses en el país, lo que pudo haber suscitado mayores críticas al Plan Colombia, tanto del lado colombiano por considerarse una intervención directa de los militares norteamericanos, como del lado de algunos funcionarios del Gobierno y congresistas estadounidenses ante el temor de repetir los trágicos acontecimientos de la intervención militar en Vietnam. No obstante, se especula que los contratistas además de efectuar sus actividades de asesoría, fumigación, mantenimiento, capacitación, entre otras, han participado directamente en la lucha contra guerrillas e incluso, se les acusó de influenciar al presidente Pastrana:

Según el contrato, en una misión típica los contratistas de DynCorp van en helicópteros acompañando las operaciones de fumigación en calidad de pilotos y médicos, no de artilleros. Estos contratistas dan apoyo a las operaciones antinarcóticos y no cumplen ningún papel contrainsurgente. Sin embargo, a diferencia de los 200 asesores militares de Estados Unidos en el país, según el contrato, los hombres de DynCorp no tienen órdenes de evitar combates [...] (acerca del escándalo de corrupción, un general colombiano intentó acusar directamente a la compañía DynCorp lo que ocasionó: a) la intervención del oficial le costó la promoción que tenía prácticamente asegurada antes de las denuncias sobre el escándalo de los pilotos de DynCorp. El asunto fue tema de discusión posteriormente en la Casa de Nariño entre el presidente Andrés Pastrana y una delegación diplomática de Estados Unidos (“Mercenarios. Los gringos que fumigan en el Plan Colombia”, 13 de agosto de 2001, pp. 26-28).

Sin la presencia de los contratistas, Estados Unidos no hubiera podido aplicar la política que diseñó para Colombia. Es importante resaltar que el número de contratistas militares está regulado por ley, que sus funciones de asesoramiento e instrucción complementaban el rol militar, y que los

contratistas del Plan Colombia apoyaron a los militares colombianos especialmente a los pilotos, puesto que Colombia no contaba con un número significativo de pilotos especializados en la lucha contra narcóticos. Así, los contratistas entraron a suplir esta necesidad pero a medida que las fuerzas militares colombianas se fortalecieron, la cifra de contratistas se redujo de modo notable.

Principales contratistas del Plan Colombia⁵¹

En la tabla 7 se presenta resumen de las principales compañías contratistas en Colombia con descripción de las funciones y la justificación, por parte del Departamento de Estado, de la necesidad en recurrir a contratistas externos. En síntesis, el argumento primordial se basa en la incapacidad e inoperancia de las fuerzas armadas y de policía colombianas.

Tabla 7. Principales contratistas del Plan Colombia

Contratista	Funciones	Justificación
DynCorp	Entrenamiento a pilotos, mecánicos y demás personal en la lucha contra narcóticos. Así mismo, apoyo específico a la Brigada Contra Narcóticos y asistencia en el programa de erradicación aérea	“El Gobierno de Colombia no cuenta con el personal ni recursos técnicos o financieros necesarios para apoyar estas operaciones. La única fuente de recursos disponible para los servicios requeridos son los contratistas comerciales” (Secretaría de Estado, 30 de septiembre de 2012, p. 3)
Lockheed Martin	Provisión de mantenimiento y apoyo logístico al personal de la Policía Nacional y su servicio aéreo	“La Policía Nacional de Colombia no cuenta con los recursos técnicos o financieros suficientes para proveer esta ayuda. Los contratistas comerciales son la única fuente disponible para esta ayuda” (Secretaría de Estado, 30 de septiembre de 2012, p. 2)

⁵¹ Para una información detallada véase: Secretaría de Estado, 30 de septiembre de 2012, *Report to Congress on certain counternarcotics activities in Colombia. Submitted to the Congress by the secretary of State*

Contratista	Funciones	Justificación
Northrop Grumman Information Technology International / Northrop Grumman Mission Systems	Suministro de sistemas tecnológicos y apoyo logístico para aeronaves. “La compañía provee contratistas para volar aviones de fumigación” (McCallion, 2005, p. 331) Empresa subsidiaria: California Microwave Systems	El Departamento de Defensa no tiene el inventario de herramientas tecnológicas requeridas. Así mismo: “La fuerza aérea colombiana carece de la experticia y recursos para el mantenimiento de los equipos” (Secretaría de Estado, 30 de septiembre de 2012, p. 7)
Arinc	Coordinar, apoyar y controlar actividades que se asocian con radares, comunicaciones y comando entre la Fuerza Aérea de Estados Unidos y la Fuerza Aérea colombiana (Afsouth, programa de fuerzas aéreas del Comando Sur).	“Un contrato fue otorgado porque la Fuerza Aérea de Estados Unidos posee un número limitado de personal hispanoparlante [...] La Fuerza Aérea colombiana no puede desempeñar estas tareas debido a una carencia de experticia y recursos” (Secretaría de Estado, 30 de septiembre de, 2012, p. 9)

Fuente: Secretaría de Estado, 30 de septiembre de 2012, traducción propia.

Tabla 8. Compañías contratistas del Plan Colombia⁵²

Contratista	Cifra 2006 (USD)	Agencia contratante
DynCorp International	164.260.877	State Department
Lockheed Martin (Includes Lockheed Martin Integrated Systems – OPTEC / Lockheed Martin Technology Services / Lockheed Martin Mission Support)	79.564.221	State Department, Defense Department
Arinc	29.187.000	State Department, Defense Department
King Aerospace	9.036.310	Defense Department
ITT	6.533.502	Defense Department
Oakley Networks	5.000.000	State Department
ManTech International Corporation	4.704.955	Defense Department

⁵² Véase *Half of U. S.*, junio 12 de 2007. Las fuentes de información empleadas en este apartado fueron cerradas recientemente.

Tomadores humanos de decisión Plan Colombia: una estratégica política exterior de Estados Unidos

Contratista	Cifra 2006 (USD)	Agencia contratante
Northrop Grumman Information Technology International / Northrop Grumman Mission Systems	3.330.863	Defense Department
Telford Aviation	2.783.000	Defense Department
PAE Government Services	2.540.000	Defense Department
Omnitempus	1.000.000	Defense Department
Caci	555.230	Defense Department
Tate Incorporated	420.603	Defense Department
Constructor, Consulting and Engineering (CCE)	300.000	Defense Department
Chenega Federal Systems	200.000	Defense Department
U. S. Naval Mission Bogotá Riverine Plans Officer	200.000	Defense Department
Total	309.616.561	

Fuente: *Half of U. S.* junio 12 de 2007, traducción propia.

Cables de la Embajada de Estados Unidos en Colombia.

Los cables a continuación evidencian la presencia y operaciones de la compañía DynCorp en Colombia, incluso antes de que el presidente Pastrana asumiera el poder. Se demuestra cómo la presencia de los contratistas reflejó además una estrategia de parte del Gobierno de Estados Unidos para mantener un bajo perfil, teniendo en cuenta que efectivos estadounidenses militares en territorio colombiano no era concebible.

Resumen. La Embajada pide que la empresa solicitada por INL prepare un plan formal para entrenar a personal de la policía y ejecutar operaciones de Dyncorp en Colombia. Un programa cuidadosamente planeado de instrucción podría cubrir varios años pero demostraría que somos serios acerca del involucramiento de Colombia. Esto satisfaría los deseos de Colombia para controlar más las operaciones de erradicación al tiempo que demuestra al Gobierno de Colombia liderazgo que no es una tarea rápida, fácil o barata. También disminuiría el perfil de Estados Unidos en el país, y recortaría riesgos inherentes a la seguridad del personal estadounidense involucrado en operaciones de riesgo (The National Security Archive, abril de 1998, traducción propia).

Se observa también la percepción del embajador Curtis Kamman acerca de la incapacidad de los miembros de la policía colombiana para ejecutar programas contra narcóticos, corroborando así la necesidad de implicar al Gobierno colombiano en los proyectos diseñados desde el Departamento de

Estado y Departamento de Defensa en Estados Unidos, principales contratantes de las compañías en mención.

La policía está por supuesto muy agradecida por el apoyo proveído por DynCorp. El personal de la aviación de la policía es consciente de que ellos por sí mismos no hubieran podido ejecutar el trabajo sin la constante presencia del apoyo (y pilotaje) del programa de erradicación de DynCorp (The National Security Archive, abril de 1998, traducción propia).

Como el gobierno de Estados Unidos ya había iniciado los programas contra narcóticos en el país a inicios de los 90, el siguiente cable evidencia la estrategia planteada por el embajador Kamman de continuar y fortalecer los programas antes de una “petición formal del Gobierno colombiano” (es decir, formulación del Plan Colombia por parte del presidente Pastrana), para así conseguir una transición impecable de los programas en mención.

La Embajada siente, que este gran cambio en concepto de las operaciones está resuelto, y mostrando la buena voluntad y previsión para hacerlo antes de que se convierta en una petición formal del Gobierno colombiano para lograr una transición tranquila. Sería de gran ayuda después de la elección presidencial tener un plan aprobado para mostrar a los nuevos nombramientos, reduciendo las críticas nacionalistas relacionadas con nuestra presencia (Kamman, The National Security Archive, abril de 1998, traducción propia).

Para el Gobierno de Estados Unidos la presencia de los contratistas representa, por un lado, una colaboración mediante aplicación de conocimientos específicos y tecnologías avanzadas sin la directa exposición de personal militar en Colombia y por otro, una fuente lucrativa para las compañías que licitan. No obstante, la percepción de la opinión pública en Colombia no ha favorecido la presencia y acción de los contratistas quienes, sin ser militares oficiales, son ciudadanos estadounidenses que vienen a ejecutar misiones de tipo militar en Colombia. Como prueba de lo anterior, el periódico *El Tiempo* en el año 2000 escribió:

En cuanto a las fumigaciones –bajo la dirección de la INC–, Estados Unidos mantenía contratados, a través de la empresa DynCorp, entre 80 y 90 pilotos civiles norteamericanos para la operación de sus aparatos T-65 y OV-10, a un costo en 1999 de 68 millones de pesos, concentrados en Guaviare y Caquetá, donde se efectuaron aplicaciones en 68.000 hectáreas. Ese programa ya representaba el año pasado la fuente de asistencia norteamericana más importante, con un presupuesto de 203 millones de dólares, el cual originalmente había sido fijado en 30 millones de dólares, pero luego reajustado en 96

millones de dólares más para la compra de 6 helicópteros Black Hawk, en 40 millones de dólares para 34 helicópteros usados UH-1N y 15 Super Huey, y el resto en equipo auxiliar (Cano, 17 de abril de 2000).

Percepciones de contratistas en Colombia.

En 2003, a raíz del choque de una avioneta perteneciente a la compañía California Microwave Systems, tres ciudadanos y contratistas estadounidenses cayeron en el poder de las Farc. Luego de 1.967 días en cautiverio (como escribieron en su libro *Lejos del infierno. Una odisea de 1967 días en manos de las Farc*), los contratistas relataron los acontecimientos que marcaron sus vidas durante ese período.

Para este documento, resultó de interés sus testimonios sobre las operaciones que como contratistas, adelantaban en el país en 2003. Así, dos de ellos, Marc Gonsalves y Keith Stansell (Gonsalves, Stansell & Howes, 2009) dieron los testimonios que aparecen en el cuadro 7.

Cuadro 7. Testimonios de contratistas estadounidenses secuestrados y rescatados en Colombia 2008

Keith Stansell	Marc Gonsalves
“Cuando estuve en el ejército recibí algún entrenamiento básico de supervivencia, pero para volar con Northrop Grumman tenía que tomar el siguiente nivel del curso” (p. 17).	“En esos vuelos buscábamos principalmente plantaciones de coca y laboratorios de procesamiento de cocaína controlados por el mayor grupo guerrillero de Colombia, las Farc” (p. 24).
“Nuestros objetivos eran laboratorios de droga controlados y operados por las Farc, uno de los cuales sabíamos que estaba bajo el mando del Mono Jojoy, una de las figuras más importantes de ese grupo guerrillero” (p. 36).	“Al reunir datos de inteligencia sobre las conexiones de droga de las Farc, yo aportaba a los esfuerzos de Estados Unidos para erradicar los cultivos de coca y la infraestructura del tráfico de drogas en Colombia” (p. 25).
“Como contratistas civiles, no teníamos reglas estrictas ni teníamos que seguir códigos de guerra o de justicia militar” (p. 50).	“Como norteamericanos, se nos consideraba en riesgo de ser secuestrados por varios grupos, principalmente las Farc [...]” (p. 25).
“Si había tropas siguiendo nuestro rastro, confiaba en que fueran las más sigilosas del ejército colombiano. Si los de las Farc los detectaban, o caíamos en una emboscada, nuestras probabilidades de vivir eran mínimas. Si eran fuerzas especiales de Estados	“El camino que me llevó a las selvas de Colombia, el 13 de febrero de 2003, comenzó cuando me uní a la Fuerza Aérea apenas terminé el bachillerato. Ocho años más tarde, dejé el servicio activo y comencé a trabajar para un contratista privado en temas

Unidos, el pronóstico mejoraba considerablemente, aunque tampoco gozarían del sentido de ubicación que tenían las Farc” (p. 54).

“Lo que hacíamos era un trabajo de interceptación y obstaculización contra la producción de la droga” (p. 56).

de defensa haciendo análisis de inteligencia antinarcóticos [...] Hacía un trabajo que consideraba importante, en una posición crucial de comando en la guerra de Estados Unidos contra las drogas” (p. 26).

“La oferta me la hizo una compañía contratista del gobierno llamada California Microwave, subsidiaria de una más grande de nombre Northrop Grumman. Tendría un aumento significativo en mis ingresos [...] mi padre George, me había inculcado que hay que hacer lo que sea necesario para tener bien a quienes [se] ama” (p. 26).

“California Microwave había sido contratada por el Departamento de Defensa para hacer vigilancia aérea al comercio de drogas en Colombia” (p. 27).

“[...] en noviembre de 2002, viajé a Colombia para entrenarme en el uso de equipo de vigilancia con sistema infrarrojo de búsqueda, denominado FLIR, por su sigla en inglés” (p. 27).

“Keith había estado en Colombia por cuatro años, trabajando primero para DynCorp, donde Tom también estuvo” (p. 29).

“En esencia, nosotros proporcionábamos la información que permitía a esas unidades de aspersión saber dónde estaban los campos de coca y dábamos a las agencias de inteligencia la ubicación de los laboratorios de producción de cocaína, para que pudieran destruirlos. A donde voláramos, a lo que le tomáramos fotografías o grabáramos en video, el gobierno de Estados Unidos era el que tenía el último control sobre nuestras actividades. En principio, el Departamento de Defensa (DOD) era el que nos daba instrucciones, nos decía a dónde ir y qué buscar [...] los objetivos venían directamente del Comando Sur, uno de los grupos del Departamento de Defensa que guiaba nuestras misiones” (pp. 30-31).

“Nuestro trabajo era posible porque contábamos con la cooperación y la total aprobación del gobierno colombiano” (p. 32).

Fuente: autora con base en Gonsalves et al., 2009.

Se concluye que el Gobierno de Estados Unidos valoró dos amenazas: primera, la preocupación por la existencia en Colombia de un Estado fallido y segunda, el narcotráfico que desde la proclamación de la “guerra contra las drogas”, es una amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos.

Se concluye también que se valoraron dos oportunidades: la oportunidad de fortalecer la influencia de Estados Unidos en Colombia, teniendo en cuenta que la democracia y Estado colombiano estaba en crisis por considerarse un Estado fallido, y cuya soberanía estaba perdida a manos de los grupos insurgentes, siendo las Farc el grupo más próximo a tomarse el poder en Colombia; y la oportunidad de maximizar beneficios económicos a manos de algunos políticos y contratistas mediante la “privatización de la guerra” o *war outsourcing*.

El siguiente es el capítulo final del presente estudio, en donde se entrelazan argumentos ya planteados con las entrevistas realizadas que también se han ido presentando a lo largo del documento. En esta última fase, se explicará cómo y porqué se formuló y negoció el Plan Colombia.

FORMULACIÓN Y NEGOCIACIÓN DEL PLAN COLOMBIA 1998-2002. TOMADORES HUMANOS DE DECISIÓN

Plan Colombia [...] ha sido el ejercicio más exitoso de construcción de nación (nation-building) al que se ha asociado los Estados Unidos quizá durante los últimos 25-30 años

William Brownsfield (citado en Arnson & Tickner, 2010, p. 186, traducción propia).

Los primeros dos capítulos de esta tercera parte se enfocaron en analizar la estructura, funcionamiento y variables esenciales del realismo neoclásico como lo fue identificar el FPE y la valoración de amenazas y oportunidades, así como el análisis del modelo organizacional y política burocrática del FPA.

Parte del título de este último capítulo, “destapando la caja negra”, hace referencia a la última fase del análisis cuyo objetivo es aplicar el modelo mediante la triangulación de entrevistas, documentos oficiales, prensa y literatura en relación con cómo y porqué se formuló el Plan Colombia, teniendo en cuenta las hipótesis definidas en los capítulos precedentes que se evaluarán en este.

Amenazas:

Hipótesis 1: el Plan Colombia nació como estrategia para contrarrestar el posible impacto regional de un Estado fallido en Colombia que amenazaba la seguridad de Estados Unidos.

Hipótesis 2: la estrategia se integró a una profundización de la ya declarada “guerra contra las drogas” mediante un fortalecimiento de la lucha antinarcóticos. La noción de Estado fallido no era del agrado de los FPE colombianos.

En palabras de Thomas Pickering (2009), los esfuerzos se encaminaron a contrarrestar la amenaza cuya solución se hallaba en el exterior.

Oportunidades:

Hipótesis 1: el Plan Colombia reafianzó la influencia estadounidense en Colombia, la cual se había visto en peligro durante el Gobierno del presidente Samper en primer lugar y en segundo, por la creciente capacidad bélica y estratégica de las Farc (principalmente) que amenazaban con tomarse el poder, en particular luego del fortalecimiento que tuvieron durante la zona de despeje y fallido proceso de paz liderado por el presidente Pastrana.

Hipótesis 2: el Plan Colombia representó millones de dólares de ganancias para el creciente negocio de los contratistas militares privados; tanto de industria, tecnología como asesoramiento y capacitación de los militares en Colombia.

Para el presente estudio, se realizaron las entrevistas a partir de 2010 que aparecen en los cuadros 8 y 9.

Cuadro 8. Resumen entrevistas actores estadounidenses

Actores estadounidenses	Descripción
Adam Isacson	Actual director de la Oficina de Políticas Regionales y de Seguridad del Wola; académico
Cynthia Arnson	Directora del programa en Latinoamérica del Woodrow Wilson International Center for Scholars. Trabaja temas relacionados con el conflicto armado y procesos de paz en Colombia
General (r) Barry McCaffrey	<i>Drug Czar</i> 1996-2001. ONDCP, militar
Paul Mahlstedt	Comando Sur. Trabajó en la Embajada de Estados Unidos en Colombia de 1998 a 2008 en la planeación e implementación del Plan Colombia. Fue coordinador de Iniciativa Mérida (México) hasta 2009. International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL)

Tomadores humanos de decisión Plan Colombia: una estratégica política exterior de Estados Unidos

Actores estadounidenses	Descripción
John Feeley	Diplomático. Ministro (asuntos políticos) de la Embajada de Estados Unidos en México. Durante la formulación del Plan Colombia laboró como coordinador de asesores del entonces subsecretario Peter Romero. Fue diplomático en Colombia de 1993 a 1996
Diplomático estadounidense en Colombia	Solicitó mantener su identidad en reserva
John Mackey	<i>Staffer</i> republicano. Durante la formulación del Plan Colombia (1999) trabajó en la Oficina de Investigación del Comité del Programa de Asistencia Extranjera de la Cámara de Representantes
David Spencer	Ph.D. Profesor del Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS). Asesor del Comando Sur. Trabajó en la edición de la investigación sobre el Plan Colombia que publicará el CHDS.
David Barton	Profesor del George Washington University. Treinta años de experiencia profesional en elaboración de políticas de seguridad nacional, inteligencia y política exterior dentro de la Cámara de Representantes y el Departamento de Estado.
Valerie Hudson	Experta en FPA. Ph.D. Académica en Universidad Brigham Young, Provo, Utah
Phillip McLean	Asociado senior (<i>senior associate</i>) del Center for Strategic and International Studies (CSIS). Washington. Profesor adjunto del Elliott School of International Affairs del George Washington University. Laboró en la Embajada de Estados Unidos en Bogotá en los años ochenta. Después de retirarse del Gobierno en 1994, trabajó como secretario adjunto (<i>assistant secretary</i>) para la administración en la OEA, donde se desempeñó también como asesor del secretario de la OEA, César Gaviria, hasta 1997
Arlene Tickner	Profesora de la Facultad de Ciencia Política, Universidad de los Andes, Bogotá.

Fuente: autora

Cuadro 9. Resumen entrevistas actores colombianos

Actores colombianos	Descripción
General (r) Jorge Enrique Mora	Excomandante del Ejército durante la primera fase del Plan Colombia. Excomandante de las Fuerzas Militares
General (r) Carlos Ospina	Excomandante de las Fuerzas Militares (2003). Autor colaborador en <i>Colombia: camino a la recuperación: seguridad y gobernabilidad 1982-2010</i> de Spencer, David. CHDS. Universidad de Defensa. 2011
Almirante (r) David R. Moreno	Ph.D. En 1999 fue director de la Escuela Naval de Cadetes. En 2000 jefe de Estado Mayor Naval y en 2001 jefe de Operaciones de la Marina. Autor colaborador en <i>Colombia: camino a la recuperación: seguridad y gobernabilidad 1982-2010</i> de Spencer, David. CHDS. Universidad de Defensa. 2011
General (r) Jorge Ballesteros	Excomandante de la Fuerza Aérea
Alejandro Arbeláez	Exviceministro de Defensa (2009-2010). Manejo de los recursos del Plan Colombia. Autor colaborador en <i>Colombia: Camino a la recuperación: seguridad y gobernabilidad 1982-2010</i> de Spencer, David. CHDS. Universidad de Defensa. 2011
Expresidente Ernesto Samper Pizano	Presidente de Colombia período 1994-1998
Luis Camilo Osorio Isaza	Exfiscal general de la nación (2001-2005)

Fuente: autora

Formulación del Plan Colombia

One day in the late summer of 1999 I received an unexpected call from Sandy Berger. I was Under secretary of State at the time; he was President Clinton's National Security Advisor. He said, in effect: Things are getting worse in Colombia. Would I agree to head an NSC Executive Committee to pull together the U.S. government and see what we could do about it? That was the beginning of a U.S. policy action, reckoned broadly successful by most, that continues today: Plan Colombia
Thomas Pickering (noviembre, 2009)⁵³.

A finales del verano de 1999 recibí una sorpresiva llamada de Sandy Berger. Yo era subsecretario de Estado para ese entonces; él era el asesor de Seguridad Nacional del presidente Clinton. Él dijo, en efecto: las cosas están empeorando en Colombia. ¿Aceptaría yo encabezar un Comité Ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional para coordinar al Gobierno estadouni-

⁵³ Subsecretario de Asuntos Políticos del Departamento de Estado de Estados Unidos durante la formulación del Plan Colombia.

dense y ver qué podríamos hacer al respecto? Ese fue el comienzo de una acción de política de Estados Unidos, considerada ampliamente un éxito por la mayoría, que continúa hoy: Plan Colombia (Pickering, noviembre, 2009, párr. 1, traducción propia).

Pero, ¿qué sucedió antes de esta llamada? ¿De quién provino la idea del Plan Colombia?

John Feeley, diplomático: “Peter Romero es uno de los arquitectos del Plan Colombia, pero Pickering es el padre del Plan” (Comunicación personal, septiembre 27 de 2010).

John Mackey, republicano: “El arquitecto del Plan Colombia fue el general Serrano. Él conocía lo que Colombia necesitaba para ganar (la lucha contra el narcotráfico)” (Comunicación personal, julio 26 de 2011).

General Jorge Enrique Mora, comandante de las FF. MM. de Colombia: “A nosotros nos pidieron un listado de necesidades militares [...] ahí empezó el Plan Colombia” (Comunicación personal, julio de 2011).

Almirante David René Moreno: “El Plan Colombia no es americano. Fue Colombia la que decidió hacer ese Plan Colombia. No solamente con sus propios recursos que incluía dentro del Plan de Desarrollo 1998-2002, 2002-2006 y 2006-2010 que es lo que abarca ese Plan Colombia. Quien se lo inventó fue el presidente Pastrana” (Comunicación personal, noviembre 28 de 2011).

Cynthia Arnson, Woodrow Wilson International Center for Scholars: “Por un lado estuvo Barry McCaffrey en ONDCP diciendo que el suelo de Colombia estaba perdido. Los departamentos de Putumayo y Caquetá donde las Farc tienen control están produciendo una cantidad de coca de tal manera que es una emergencia. Había que hacer algo definitivo y claro” (Comunicación personal, julio 5 de 2011).

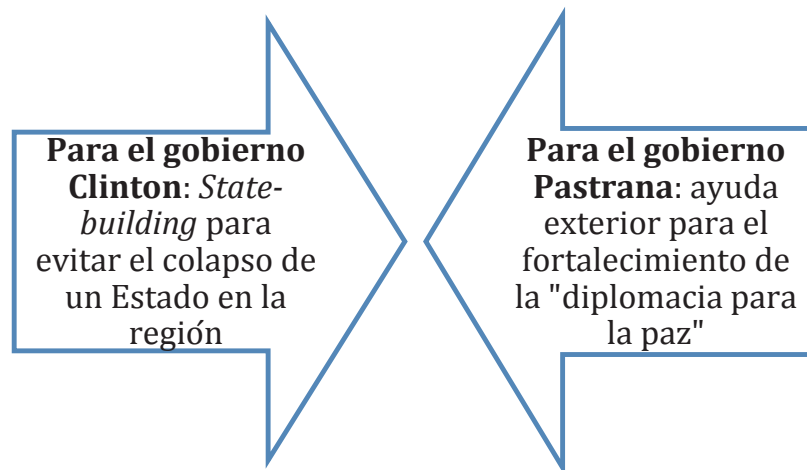
Alejandro Arbeláez, exviceministro de Defensa de Colombia 2009-2010: “No se trata de minimizar la ayuda americana, pero el Plan Colombia fue un esfuerzo colombiano complementado con la ayuda americana” (Comunicación personal, julio 5 de 2011).

Paul Mahlstedt, Comando Sur: “Llegué en 1998 y salí a finales de julio de 2008, casi diez años en toda la parte de planeación e implementación del Plan Colombia. La iniciativa del Plan Colombia empezó cuando llegó el presidente Pastrana, cuando se cambió la relación entre Estados Unidos y Colombia y yo no sé en esta parte quién hizo la primera llamada pero creo que fue el presidente Pastrana buscando una ventana para mejorar las relaciones y conseguir fondos de Estados Unidos” (Comunicación personal, septiembre 14 de 2010).

El Plan Colombia provino de la percepción de la élite de política exterior estadounidense enfrentada a la amenaza de Colombia como un posible Estado fallido y como tal, un fortalecimiento del narcotráfico que amenaza la seguridad nacional de su país. Al mismo tiempo, el presidente Pastrana buscaba negociar un proceso de paz en el cual nunca hubo cese al fuego sino por el contrario, los golpes de las Farc a las fuerzas militares eran cada vez más contundentes y la capacidad militar de las fuerzas militares en Colombia cada vez más débiles. A su vez, la Policía Nacional no podía controlar la problemática así los esfuerzos del general Serrano estuvieran encaminados en esta vía. Como afirmó Cynthia Arnson, experta en estudios de procesos de paz, el proceso adelantado por Pastrana empezó de manera incorrecta, pues una de sus partes, las guerrillas, no se comprometieron a un cese al fuego, confirmando así la versión del fortalecimiento inminente de las Farc al interior de la zona de distensión: “No se puede negociar un acuerdo de paz cuando una fuerza (Farc) que llega piensa que tiene posibilidades de triunfar pues está avanzando” (Arnson, comunicación personal, julio 5 de 2011).

Objetivos del Plan Colombia.

Figura 20. ¿Qué motivó la formulación del Plan Colombia?



Nota: la figura representa las dos visiones frente a los objetivos plasmados en la formulación del Plan Colombia. Fuente: autora

El principal objetivo para el Gobierno era:

“Frenar el declive de Colombia”. El Plan Colombia buscaba ayudar a un país, previamente una historia de relativo éxito en términos políticos y económicos, que oscilaba en el borde de convertirse en uno de los más grandes Estados fallidos del mundo luego de décadas de terror, guerra civil, producción y tráfico de drogas ilícitas y declive gubernamental (Pickering, párr. 2, noviembre 2009, traducción propia).

Thomas Pickering, subsecretario del Departamento de Estado: “Colombia como Estado fallido infringiría daños a los intereses de Estados Unidos y a los de sus vecinos en muchos niveles” (párr. 2, noviembre 2009, traducción propia).

Hipótesis 1. El Plan Colombia nació como estrategia para contrarrestar el posible impacto regional de un Estado fallido en Colombia que amenazaba la seguridad de Estados Unidos. Por esto, el Plan Colombia se define como una estrategia de *state-building* o construcción de Estado. Escogencia de una estrategia de largo plazo.

El resultado esperado por parte de Estados Unidos era evitar que Colombia se convirtiera en un Estado fallido que amenazara aún más su seguridad nacional e intereses, la iniciativa del Plan Colombia se convirtió en realidad en una estrategia de construcción estatal. Como afirmó el exembajador de Estados Unidos en Colombia, William Brownfield, en 2009 acerca del Plan Colombia: “[...] ha sido el ejercicio más exitoso de construcción de nación (*nation-building*) al que se ha asociado los Estados Unidos quizá durante los últimos 25-30 años” (citado en Arnson & Tickner, 2010, p. 186, traducción propia). Así mismo, por parte del Gobierno colombiano, Jaime Ruiz (2009, citado en Arnson & Tickner, 2010), exdirector nacional de Planeación y asesor del presidente Pastrana en la formulación del Plan Colombia en entrevista con Arnson y Tickner, confirmó que para el Gobierno de Pastrana era claro desde un comienzo que el Plan Colombia no era una estrategia contra narcóticos viable sino por el contrario, un medio para asegurar el apoyo de Estados Unidos a su más amplio proyecto de *state-building* o construcción estatal (p. 191).

Pickering: “Yo sugerí que necesitábamos tener en mente un plan diseñado por nosotros antes de llevar a cabo el viaje, y juntos [Pickering, Romero y Beers] concebimos un plan conjunto basado en parte en lo que ya sabíamos que el Gobierno colombiano ya estaba haciendo, y en parte en cómo nosotros podríamos ayudarles a mejorar y fortalecer ese esfuerzo” (noviembre de 2009).

Es de común conocimiento que cuando se hace referencia al Plan Colombia, se tiende a comparar este con una versión latinoamericana del europeo “Plan Marshall” de reconstrucción económica en un período de posguerra. El presidente Pastrana propuso inicialmente un “Plan Marshall” para Colombia y tal vez la principal desilusión para algunos fue que ese plan económico y de reconstrucción, terminó siendo el mayor plan de asistencia militar de Estados Unidos hacia Colombia en la historia.

De las entrevistas que yo hice es que la idea de un Plan Colombia fue originalmente propuesto por Pastrana como especie de banco para financiar la implementación de un acuerdo de paz, y el plan iba a ser equivalente para un Plan Marshall para reconstruir al país y eso fue en términos de desarrollo social y económico. Por parte de los Estados Unidos los intereses fueron controlar los cultivos de coca y contrarrestar las acciones de la guerrilla sino poder vender políticamente un plan de cantidad de dinero bastante grande. Pastrana poco a poco cambió su manera de caracterizar al Plan Colombia, con lo mismo a Estados Unidos, dio abrazo a la decisión de Estados Unidos (Arnson, comunicación personal, julio 5 de 2011).

No obstante, lo que se desconoce y que se intenta demostrar en esta investigación es que sí hubo una reconstrucción de Colombia, tan solo que la primera alternativa era por medio de la vía militar.

Por otro lado, un elemento esencial para el proceso de construcción estatal tiene que ver con que, de manera obligatoria, se debe involucrar la cooperación, voluntad y esfuerzos tanto del Estado oferente (Estados Unidos) como del Estado receptor (Colombia). Sin una mutua cooperación y alianza, no es posible realizar la construcción estatal. Al respecto, en el proceso de formulación y negociación del Plan Colombia, el Gobierno de Estados Unidos contó con un aliado inicial, el presidente Pastrana, y un aliado aún más cercano, como se evidenció durante la implementación del Plan Colombia en los Gobiernos de George W. Bush en Estados Unidos y de Álvaro Uribe en Colombia.

El principal cuestionamiento para poner en marcha la formulación del Plan Colombia según Pickering en el esfuerzo por “detener el declive de Colombia”, fue:

¿Qué podría hacer Colombia al respecto? Nosotros sabíamos por experiencia que sin la voluntad y competencia de un aliado local, se caían todas las apuestas. El segundo cuestionamiento fue: *¿de qué manera podría Estados Unidos organizarse para ayudar a Colombia a reformarse y recuperarse de forma exitosa?* [énfasis fuera de texto] (Pickering, párr. 3, noviembre 2009, traducción propia).

Es importante recordar que durante el fallido proceso de paz liderado por Pastrana, contexto en el cual se formuló el Plan Colombia, se hablaba de paz pero también de guerra, de acuerdo con Aron (1963) (esta frase explica el escenario dentro del cual se desarrolló el Plan Colombia): “[...] lo racional exige, muy al contrario, pensar en la paz, por encima del estruendo de los combates, y de no olvidar la guerra, a pesar del silencio de las armas” (p. 65, traducción propia). Esto fue lo que sucedió; se pensaba en la paz pero la guerra no cesaba.

El fortalecimiento militar sí se venía dando. No se fortaleció en hombres, comenzó a modernizarse porque, desde la zona de distensión, salieron los grandes asaltos de las Farc quienes atacaban y venían a resguardarse ahí. El presidente no dejaba que se atacara a los bandidos de las Farc. Las Farc empezaron a fortalecerse en el cultivo y tráfico de la coca. Las Fuerzas Militares comenzaron a utilizar todos sus equipos para la guerra contra el narcotráfico. Los aviones, buques, etcétera. Pero eso se fue desgastando, entonces llegó el momento en que comenzaron las fuerzas militares a debilitarse en su material. El presidente dijo que teníamos que recuperar ese material [...] Entonces Pastrana dice, no vamos a fortalecernos en hombres sino en equipos pues están desgastados [...] ahí fue cuando envió al ministro de Defensa a Estados Unidos cuando vino con el apoyo de los primeros 500 millones de apoyo al Plan Colombia (Moreno, comunicación personal, noviembre 28 de 2011).

La recuperación del “material militar”, como lo describió el almirante Moreno, marcó el comienzo del Plan Colombia, entendido como una política de seguridad que se dirigía a recuperar el territorio colombiano y a detener la amenaza a su democracia e instituciones. Por esta razón, se justifica el porqué del elevado componente militar. Esta era una necesidad. Como ejemplo de las críticas que rodean el componente militar del Plan Colombia, Arnson manifestó que:

La crítica fue que no fue un plan de desarrollo del país rural como lo planteó Pastrana, sino un plan dirigido a defender los intereses de los Estados Unidos en su guerra contra el tráfico de drogas. La mayor parte fue una parte de compra de helicópteros Black Hawk [...] el 80 % de la ayuda fue militar (Comunicación personal, julio 5 de 2011).

Por otro lado, una vez se definió la amenaza así como la decisión de actuar, Pickering, encomendado por Sandy Berger, asesor de Seguridad Nacional de la EOP para formular la política exterior, es decir, la formulación del Plan Colombia, comenzó su trabajo como coordinador realizando planeación de los pasos a seguir. Así, se ideó una primera visita a Colombia:

Peter Romero y Rand Beers los *assistant secretaries* de asuntos interamericanos [luego del hemisferio occidental] y asuntos de narcóticos y crimen, sugirieron que visitáramos a Pastrana y su nuevo equipo en Bogotá, revisáramos sus planes y miráramos cómo iniciar desde allí (Pickering, párr. 5, noviembre 2009, traducción propia).

Thomas Pickering: “En octubre de 1962, para lidiar con la crisis de los misiles en Cuba, el presidente Kennedy utilizó un Comité Ejecutivo de corto término, de corta duración, un acuerdo flexible donde él podría traer a todos los jugadores relevantes alrededor de la mesa del gabinete en secreto y con el sentido de urgencia que la situación requería. En años posteriores, los líderes del Departamento de Estado han empleado de vez en cuando aproximación similar en el esfuerzo por hablar al Departamento y ocasionalmente a otros actores departamentales juntos para lidiar con temas como Bosnia y Kosovo. Pero tradicionalmente, los esfuerzos interagenciales permanecieron bajo el cuidadoso ojo del asesor de Seguridad Nacional y sus funcionarios. El Consejo de Seguridad Nacional prefirió mantener control sobre el proceso de elaboración de las políticas (policy making process), especialmente en luchar con problemas importantes a los que se enfrenta el Gobierno de Estados Unidos, y coordinar agencias alineadas cercanas a la Casa Blanca. Lo que hizo al Plan Colombia interesante y diferente fue que, mientras se planteó como un proyecto interagencial, su liderazgo fue concentrado en el Departamento de Estado” (párr. 7, noviembre 2009).

La alianza “Pickering-McCaffrey”.

Ahora bien, “participó más el Departamento de Estado que el Departamento de Defensa” (Ospina, comunicación personal, julio 5 de 2011). De igual modo, explicó el exviceministro de Defensa de Colombia 2009-2010 Alejandro Arbeláez que:

[...] acerca de la política exterior de Estados Unidos, no hay una visión definida. Una es la visión del Departamento de Estado y la otra, la visión del Departamento de Defensa. Uno se siente más cómodo con el Departamento de Defensa. Ellos sí saben sobre temas de seguridad y defensa. El Departamento de Estado es más político. Con Estado se hablaba de una cosa y se hablaba con Defensa de otra. Manejan dos lenguajes diferentes [...] los temas relacionados con el narcotráfico los maneja el Departamento de Estado. El Plan Colombia estaba muy enfocado a los temas del narcotráfico y condicionado a los temas de derechos humanos (Comunicación personal, julio 5 de 2011).

También se identificaron dos actores considerados como los responsables de la formulación del Plan Colombia: el Gobierno del presidente Bill Clinton desde el liderazgo de Thomas Pickering y el general McCaffrey. Dada la relevancia del general, se describirá más adelante y con mayor detalle su

participación. Por otro lado, sobre Thomas Pickering, se descubrió mediante entrevista con Paul Mahlstedt del Comando Sur que:

[Él] fue embajador en el Salvador en los 80, 1983-1984 y yo lo conocí, pues fui asistente del Comando Sur en Panamá y viajábamos cada semana a El Salvador, entonces Pickering entendió bien cómo se manejaba la parte militar de Estados Unidos y él fue como el líder de los Estados Unidos en la formulación del Plan Colombia (Mahlstedt, comunicación personal, septiembre 14 de 2010).

Lo anterior ayuda a comprender el porqué, siendo Pickering del Departamento de Estado, se tenía tan extraordinario entendimiento del componente militar de Estados Unidos y los beneficios de su aplicación en Colombia y así mismo, el porqué de su excelente relación con el general McCaffrey, de tal forma que se constituyó una alianza entre los dos y son estos, los arquitectos del Plan Colombia:

A finales de agosto Pickering y McCaffrey fueron a Colombia se reunieron con Pastrana y el mensaje fue: nosotros estamos listos para darle un gran paquete de ayuda, miles de millones de dólares pero no puede ser un regalo bilateral de Estados Unidos, tiene que venir aporte de ustedes, con compromisos (Isacson, comunicación personal, abril 1 de 2010).

Por su parte, William Aviles en 2008 afirmó que Russell Crandall identificó que existía una importante alianza “Pickering-McCaffrey” que consolidaría desde la base de la administración Clinton, la formulación de nuevas políticas hacia Colombia. Esta alianza dual que representaba al Gobierno por un lado (Pickering) y por el otro, una mezcla entre Gobierno, intereses republicanos y militares (McCaffrey), es responsable de la formulación del Plan Colombia.

Andrés Pastrana, presidente de Colombia 1998-2002: “Resultaba urgente, sin duda, recuperar la imagen del país, insertarlo en la agenda de la comunidad internacional, buscar cooperación internacional y garantizar el apoyo para el proceso de negociación y para la reestructuración en el campo de la defensa” (2005, p. 112).

Coordinación para la formulación del Plan Colombia

El siguiente paso, posterior al diseño de la estrategia, fue la coordinación dentro del aparato de política exterior de Estados Unidos, teniendo en cuenta el complejo proceso por el cual debe cursar la iniciativa del Gobierno para poder convertirse efectivamente en política exterior.

Recuérdese que la labor de coordinación de políticas exteriores relacionadas con asuntos de seguridad le corresponde al asesor de Seguridad Nacional, para este período a Sandy Berger, cuya misión era asesorar al presidente, liderar planeaciones a largo plazo y promover la coordinación e integración del proceso de seguridad nacional (Rosati & Scott, 2010, p. 108), aún así no le correspondió esta tarea. Como expresó Pickering (noviembre 2009): “Nunca fue la intención de que el Consejo Nacional de Seguridad fuera el principal vehículo de coordinación de la política” (párr. 8, traducción propia) debido a que el Plan Colombia, pensado por el Gobierno de Estados Unidos como una estrategia de *state-building* o construcción estatal que necesariamente conlleva una planeación de largo plazo. Esta era una estrategia “amplia”, de larga duración, como se planteó al inicio y como en efecto se ejecutó.

Como consecuencia, la coordinación del Plan Colombia –quien tuvo como responsabilidad posicionar la estructura del Plan Colombia dentro del proceso interagencial para la consideración y posterior negociación de sus elementos, así como el manejo de los conflictos interagenciales– estuvo a cargo de Thomas Pickering, por tanto, el Departamento de Estado desempeñó un papel fundamental en dicha coordinación, realizando así la labor diplomática.

John Feeley, diplomático: “El Gobierno del presidente Pastrana solicitó un backchannel, o enchufe no formal donde se facilita pasar información no a través de canales diplomáticos formales. Esto fue a petición de las Farc en su momento, pues no querían que el Gobierno fuera a transmitir los mensajes a Estados Unidos sin pasarlos por un filtro que no les iba a beneficiar. Este backchannel fue el que tuvo lugar en Costa Rica, donde estuve yo” (Comunicación personal, octubre de 2010).

Backchanneling.

No obstante, hay que recordar que al mismo tiempo que tuvo lugar la coordinación formal realizada por el Departamento de Estado, distintos actores, domésticos o societales, grupos de interés o grupos militares, ejercieron negociaciones por fuera de la estructura formal del aparato de política exterior de Estados Unidos; es decir, la actividad de *backchanneling* se efectuó durante todo el proceso y además, tuvo igual o superior relevancia respecto a las negociaciones formales. En síntesis, en los procesos de elaboración de políticas exteriores se evidencian algunos actores que, sin ser protagonistas de la iniciativa o actuando a través de quienes deben llevar a cabo los procesos de negociación formal, desempeñan una importante influencia y poder.

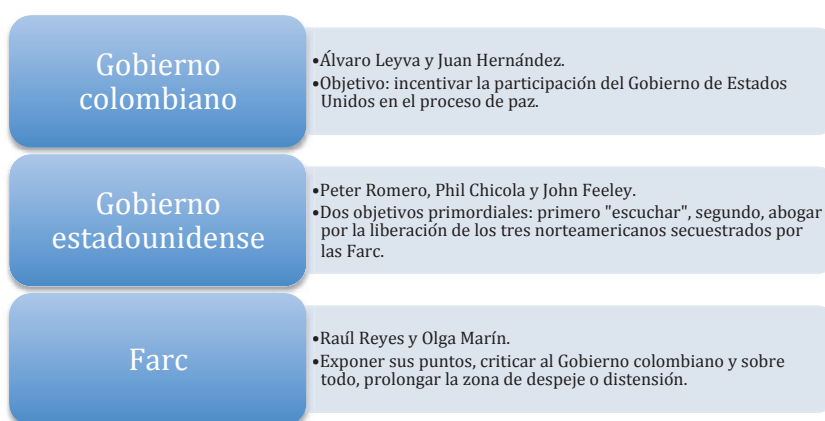
El *backchanneling* se autorizó en el Gobierno de Pastrana, así como muchas otras prácticas encabezadas por la zona de despeje o de distensión (altamente criticada por los militares colombianos), pues el presidente Pastrana y sus asesores más cercanos –como Jaime Ruiz, alto consejero presidencial y Mauricio Cárdenas, director nacional de Planeación; ambos “[...] principales artífices de la versión final del Plan Colombia” (Pastrana, 2005, p. 118)–, tenían como objetivo hacer de los diálogos del Caguán un exitoso modelo de negociación y resolución del conflicto con la guerrilla, que desde la década de los 60 combate al Estado colombiano. En otras palabras, querían alcanzar la paz en Colombia y así cumplir con las promesas de campaña.

***Backchanneling* en Costa Rica.**

El *backchanneling* que tuvo lugar en Costa Rica en el marco de la formulación del Plan Colombia fue crucial para un cambio de estrategia por parte del Gobierno de Estados Unidos, puesto que el supuesto “Plan Marshall”, que se orientaba principalmente a una asistencia económica y social, se transformó en un plan de corte militar *necesario* en la construcción de Estado que se anhelaba implementar en Colombia por parte del Gobierno del presidente Clinton.

Los actores involucrados en las “negociaciones secretas” en Costa Rica en 1998 fueron los que revela la figura 21.

Figura 21. “Negociaciones secretas” en Costa Rica



Fuente: autora.

El diplomático estadounidense John Feeley, quien estuvo presente en los diálogos de Costa Rica en 1998, declaró que allí se tocaron los siguientes puntos:

Álvaro Leyva, Raúl Reyes y Olga Marín pidieron un “Plan Marshall” para Colombia. No hubo pensamiento coherente. Hubo fue una lista de demandas y de quejas contra el Gobierno. Básicamente lo que querían las Farc era una zona de distensión en Guaviare donde ellos podían trabajar con fondos de este “Plan Marshall” [...] Tuvimos que pasar por un pleito interagencial bastante fuerte en Washington porque no querían contacto alguno con las Farc y había quienes decían que al reunirnos con ellos iba a ser una traición contradictoria de nunca negociar con terroristas. Sin embargo Pickering y Romero fueron los que dijeron que iban a mandar funcionarios de medio rango (como yo) quienes llegamos con instrucciones claras de no comprometer a Estados Unidos para nada [...] Nuestra instrucción era primero, escuchar. Segundo, llegamos con el mensaje *bird watchers* pues habían dos indios americanos que supuestamente estaban mirando pajaritos y siguiendo los senderos de los pájaros migratorios que cayeron en manos de las Farc. Nuestro único mensaje para las Farc en ese momento era que queríamos que nos regresaran los tres ciudadanos americanos. Luego fue que los mataron (Feeley, comunicación personal, octubre de 2010).

El balance de la reunión secreta, ejercicio de *backchanneling* durante la formulación del Plan Colombia fue, como el presidente Pastrana (2005) aseveró:

El primer resultado de la reunión y de las nuevas relaciones de los dos gobiernos fue la presencia del embajador de Estados Unidos en Colombia, Curtis Kamman, en los actos de instalación de la Mesa de Diálogo del proceso de paz, el 7 de enero de 1999, en San Vicente del Caguán. Fue la primera vez, y la última, que un delegado del gobierno de Estados Unidos participó en actos de este tipo realizados en la zona de distensión. Dos meses después de esta fecha las Farc, con su obstinación en la violencia, asesinaron a tres indigenistas estadounidenses y echaron por la borda la participación del país del norte en nuestro proceso de paz, asestando un duro golpe a su viabilidad. Pero esa es otra historia (p. 135).

El resultado final de este proceso de *backchanneling*, liderado por funcionarios del Gobierno demócrata pero controlado por un Congreso republicano, fue la definitiva culminación de la participación del Gobierno de Estados Unidos en el proceso de paz liderado por Pastrana, debido a la prohibición

que dictaron los republicanos para quienes, debido a sus creencias y convicciones, no se negocia con terroristas.

Varios congresistas volvieron a condenar el hecho de que un miembro del Departamento de Estado, con la aquiescencia de la Secretaria de Estado, Madeleine Albright, se hubiese reunido con quienes “mataban a ciudadanos estadounidenses”. [...] Los términos no podrían ser más claros. El caso de los indigenistas fue “el florero de Llorente” que rompió toda posibilidad de participación directa de los Estados Unidos en el proceso (Pastrana, 2005, pp. 135 - 166).

Como consecuencia, el componente militar del Plan Colombia cobró mayor relevancia, alejando de esa forma la comparación del Plan con el “Plan Marshall”. Esta era una nueva iniciativa de construcción de Estado para los demócratas, a la vez que de fortalecimiento del componente militar, para los republicanos. Se confirma la teoría del “juego de doble nivel” que expuso Putnam (1988) respecto al análisis de cuánta presión interna debe existir para formular e implementar una política exterior. Esta presión interna fue ejercida principalmente por los republicanos en el Congreso de Estados Unidos.

Adam Isacson, académico: “Los republicanos hoy odian la ayuda económica y social, pero sí apoyan la ayuda militar porque la ven como interés estratégico de Estados Unidos” (Comunicación personal, abril 1 de 2010).

Los “halcones” republicanos y el Plan Colombia.

La política burocrática explica cómo de la formulación de la política exterior se pasa a la negociación (*bargaining*) entre la Rama Legislativa y la Rama Ejecutiva principalmente para efectos de permitir la autorización y posterior apropiación de los recursos y condiciones contenidos en la política a implementar. No obstante, lo que no especifica es la forma como los congresistas, antes de conocer y recibir la propuesta del Ejecutivo en materia de política exterior, logran convertirse en poderosos actores dentro de la negociación de la política, exponiendo sus puntos de vista e intereses algunas veces en público —como fue el caso de ciertos demócratas en cabeza del senador Patrick Leahy, principal opositor al componente militar del Plan Colombia y conocido por ser un defensor de los derechos humanos— y otras en privado a través del *backchannel*, como fue el caso de algunos congresistas

republicanos, quienes evidentemente tuvieron injerencia protegiendo los intereses de la nación y, por naturaleza, cumpliendo compromisos y recibiendo beneficios como suele suceder dentro del sistema burocrático. Ahora bien, ¿qué congresistas ejercieron mayor influencia en la formulación y negociación del Plan Colombia? Luego del encuentro en Costa Rica, John Feeley expresó:

Regresamos como a los cuatro días, Leyva dijo que había sido un desastre. El Congreso norteamericano y la Cámara Baja habían cambiado, eran republicanos y nos atacaron con todo, nos crucificaron. El congresista Benjamin Gilman fue el que nos dio duro y Dan Burton de Indiana. Los dos muy conservadores, muy republicanos y con una agenda política para atacar a la administración Clinton. Ellos tenían sus favoritos, eran “los niños consentidos de la Policía Nacional” decían que debíamos destinar más ayuda, más recursos a la Policía (Comunicación personal, octubre de 2010).

En entrevista con Isacson, se corroboró que fueron Benjamin Gilman, Mark Souder, Henry Hyde y Dan Burton, todos republicanos, los congresistas que más influencia tuvieron en el proceso de formulación y negociación del Plan Colombia. Además, Isacson afirmó que los congresistas estaban preocupados por la situación en Colombia por el “evidente poder de las Farc” (Isacson, comunicación personal, abril 1 de 2010). Como aseguró John Mackey, el temor estaba fundamentado en que las Farc “se iban a tomar el poder”, para él los congresistas más influyentes fueron: Benjamin Gilman, Dennis Hastert, Dan Burton, Bob Barr y Mark Souder. Según Mackey, estos funcionarios se reunieron y decidieron “hacer algo urgente en Colombia antes de que nos destruya” (Mackey, comunicación personal, julio 26 de 2011).

Cables del Departamento de Estado.

Los documentos del Departamento de Estado obtenidos por el FOIA (Freedom of Information Act) muestran que el congresista y vocero de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, Dennis Hastert de Illinois, le dijo a oficiales militares durante visita en mayo de 1997 a Colombia que él estaba “cansado” de las consideraciones sobre derechos humanos que controlan la asistencia antidroga de Estados Unidos, y que los militares deberían pasar por alto la Casa Blanca de Clinton y dirigirse directamente al Congreso por ayuda (Guggenheim, mayo 4 de 2002, traducción propia).

Tomadores humanos de decisión Plan Colombia: una estrategia política exterior de Estados Unidos

Figura 22. Cable desclasificado de la Embajada de Estados Unidos en Colombia sobre la visita exitosa de la Oficina Nacional para el Control de Drogas y la Oficina Estatal de Asuntos y Leyes Antinarcóticos, julio 31 de 1997



Fuente: The National Security Archive, julio 31 de 1997.

John Feeley: “La parte que conozco mejor es la parte del inicio del P.C. cuando las pláticas [...] recuerdo que fue muy difícil con el Congreso (mayoría republicana) porque ellos querían que enviáramos toda la ayuda a la policía porque a su juicio el ejército era intocable por el tema de DDHH [...] las ayudas irían al Dante (Dirección Antinarcóticos), pero el ejército era muy importante, porque ejercía la presencia del Gobierno Nacional” (Comunicación personal, octubre de 2010).

Relación con la Policía Nacional. “La diplomacia secreta del general Serrano”.

Los republicanos, desde el período del presidente Samper, mantuvieron una relación cercana con la Policía Nacional, especialmente con el general Serrano. Este vínculo amenazaba los intereses del Gobierno demócrata de Clinton, el cual buscaba llevar a cabo una estrategia de *state-building* o construcción de Estado en Colombia (Pickering, noviembre de 2009). Pastrana sostuvo al respecto, luego de visita que realizó a Estados Unidos a inicios de su Gobierno en 1998, que:

La secretaria Albright aprovechó la ocasión para hacernos saber de la molestia que había en el Gobierno estadounidense por la forma como la Policía Nacional, y concretamente el general Serrano, venía adelantando su relación con el Congreso de su país, centrándola básicamente en los representantes a la Cámara republicanos, lo que, a juicio del Gobierno Clinton, hacía muy difícil elaborar una política bipartidista para la consecución de recursos de apoyo para Colombia (Pastrana, 2005, p. 122).

Para los republicanos, como expuso John Mackey (también republicano) —quien trabajó en la Oficina de Investigación del Comité de Programa de Asistencia Extranjera de la Cámara de Representantes y además asistió a la entrega oficial de los primeros Black Hawks en Colombia⁵⁴—, aseguró que el verdadero “embajador” de Colombia durante el período del Presidente Samper fue el general Serrano: “Rosso José Serrano era un dedicado y serio patriota colombiano [...] Serrano fue el que solicitó los helicópteros Black Hawk para la Policía Nacional [...] él mismo fue al Congreso y solicitó los equipos” (Mackey, comunicación personal, julio 26 de 2011). Se acusó a Serrano de liderar una “diplomacia paralela” con Estados Unidos.

⁵⁴ Así relató el periodista Manuel Vicente Peña la visita de los *staffers* de los congresistas republicanos Gilman, Burton y Helms, quienes en vez de asistir personalmente a la entrega de los helicópteros, enviaron como representantes a John Mackey, entrevistado para este estudio y a Kevin Long: “Mackey, en su discurso simple y retórico, resaltó que la entrega de los helicópteros se logró por el ahora mayor Óscar Pimiento (el cuestionado ayudante de Serrano) y otros dos oficiales, que ‘educaron al Congreso de Estados Unidos sobre las verdaderas necesidades de la policía en lo que necesitaban con respecto a la capacidad y movilidad, y ellos ayudaron a que esta entrega sea realidad hoy’. Además, Mackey, al igual que Long, exaltó de principio a fin al ‘valiente’ general Serrano y solo se dirigió al presidente al final de su alocución, en una clara muestra de indiferencia, para decirle que el Congreso de Estados Unidos le daba las gracias por apoyar a la policía, en un amplio respaldo al narcogeneral” (Peña, 2002, p.90).

Para el almirante Moreno (comunicación personal, noviembre 28 de 2011):

Serrano era maquiavélico, llegó el momento en que los militares colombianos no podían entrar a ninguna dependencia de los ministerios es decir, de los Departamentos (de Estado por ejemplo) de Estados Unidos ni tampoco los atendían en el Departamento de Defensa porque tenían la idea de que los militares todos éramos unos violadores de derechos humanos. Serrano colocó a muchos de sus oficiales en posiciones en Estados Unidos para estar en contacto con él.

La “diplomacia secreta” del general Serrano repercutió en la imagen que los estadounidenses tenían sobre los militares colombianos. El Plan Colombia se formuló teniendo en cuenta esta problemática consiguiendo resolverla. Isacson (comunicación personal, abril 1 2010) igualmente confirmó que durante el Gobierno de Samper, el general Serrano

[...] fue el verdadero embajador de Colombia en Estados Unidos [...] la ayuda estaba enfocada en la policía, existía muy poca relación con el ejército colombiano. Había un sentimiento de que el ejército no era bastante profesional, además de los problemas que tenía en referencia a los derechos humanos.

Por su parte, el periodista Manuel Vicente Peña (2002) escribió:

En el transcurso del debate para darle las naves a Colombia, el general Serrano, con el aval de Helms, Gilman, Burton y Hastert, estableció una especie de cancillería paralela en Washington ante el gobierno y el Congreso de [Estados Unidos] (p. 86).

Así mismo, como se mencionó en el capítulo 1, el periodista Sergio Gómez (comunicación personal, septiembre 14 de 2011), corresponsal de *El Tiempo* en Washington desde 1998 y quien tuvo oportunidad de conocer el proceso de formulación, negociación e implementación del Plan Colombia, afirmó: “Los intereses de Serrano eran conseguir fondos para la policía. Luego que inició el Plan Colombia, se le tuvo que hacer entender que los recursos no eran solo para este fin”. Pero el general Serrano tenía sus intereses claros, y la forma de garantizar los recursos para la policía y no para las fuerzas armadas, fue mediante la recordación de la imagen negativa que tenían los militares frente a la violación de los derechos humanos durante el período del presidente Samper.

Serrano, según fuentes militares, insistió en sus constantes visitas a [Estados Unidos] que los helicópteros debían ser entregados a la policía por sus grandes resultados contra el narcotráfico y no al ejército, al que le hizo una mala imagen como violador de los derechos humanos (Peña, 2002, p. 86).

Históricamente han persistido los roces y diferencias entre las fuerzas militares y la policía y para el período de formulación del Plan Colombia, la Policía Nacional de Colombia debía garantizar que los recursos que Estados Unidos iba a destinar se mantuvieran en el control de ellos, quienes lideraban la lucha contra las drogas en el país. Como evidencia de lo anterior, un cable clasificado de la Embajada de Estados Unidos el 31 de julio de 1997 reveló cómo la Policía Nacional recibió con todas las atenciones y lujos a funcionarios de la ONDCP y la Oficina de Asuntos Narcóticos Internacionales y Ley Adscrita al Departamento de Estado (INL, por su sigla en inglés) en visita a Colombia. En dicho cable se dijo que el coronel encargado de la visita era José L. Gallego.

[...] dejó claro que la Policía Nacional no necesitaba del Ejército para completar su misión y enfatizó que el Ejército estaba comprometido con reclutas que no estaban bien entrenados, contrario a la Policía Nacional compuesta por profesionales sirviendo desde su propia voluntad y con mayor profesionalismo y entrenamiento. También mencionó el tema del conflicto entre los servicios armados y la Policía Nacional y exclamó que los militares no tienen respeto por la Policía y buscan perjudicar la institución cada vez que les fuera posible, mientras que la Policía sí apoya, respeta y cubre a los militares [...] el Ejército no puede cubrir todo el terreno y a veces ofrece su ayuda sólo para demostrar su involucramiento y luego solicitan recursos (The National Security Archive, julio 31 de 1997, traducción propia).

Acerca del *backchanneling*, el general Serrano negoció “por debajo de cuerda” con los republicanos en Estados Unidos, según lo confirmó John Mackey, quien además reveló en entrevista que el general compartía con los republicanos del Congreso de Estados Unidos, información del Gobierno colombiano, a cambio de la solicitud de asistencia tanto de equipos como de capacitación de manera exclusiva para la Policía Nacional⁵⁵.

El general Serrano, catalogado como “el mejor policía del mundo” en 1998, era admirado sobre todo entre los republicanos, pues gracias a su labor como director de la Policía, había hecho posible la captura de cientos de nar-

⁵⁵ No es objeto de este libro juzgar las acciones del general Serrano durante su carrera como oficial de la Policía, pues el estudio se desviaría al tener en cuenta los casos y denuncias en su contra, como por ejemplo las especulaciones acerca de los malos manejos y despilfarros de los dineros entregados por Estados Unidos para la lucha antinarcóticos, entre otros. No obstante, sí es claro que el general Serrano actuaba a causa de unas fuertes motivaciones y se especula, fueron fuente de corrupción en el país.

cotraficantes en el país y el desmantelamiento de redes de narcotraficantes, acciones que complacieron de gran manera a los republicanos, principales líderes y defensores de la “guerra contra las drogas” como amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos. Sin embargo, los críticos del general aseguran que traicionó a sus amigos narcotraficantes a cambio de reconocimiento y asistencia de los republicanos, quienes por controlar la mayoría del Congreso, eran los responsables de dictar las coordenadas de los procesos de autorización y apropiación de los recursos. “Por sus éxitos mereció el reconocimiento como el mejor policía del mundo, y se granjeó el respeto y la admiración de prestantes congresistas y autoridades estadounidenses, sobre las cuales influyó en la obtención de ayuda en la lucha antidrogas” (*La salida del general Serrano*, junio 14 de 2000).

En el libro *El general Serrucho*, el polémico periodista⁵⁶ Manuel Vicente Peña (2002), manifestó que

El nombramiento para director de la Policía, del general Serrano, no fue un acto desprevenido ni espontáneo del entonces presidente Ernesto Samper, por el contrario, como una vez lo dibujó el caricaturista Osuna, Serrano cumplió la misión de salvavidas y ángel de la guarda de la narco-democracia (p. 27).

Por ende, quien mejor conocía la historia y política antidrogas, era el general Serrano, que para el período de formulación del Plan Colombia, se había convertido en aliado y hombre de confianza de los republicanos. Acerca de la relación entre el general Serrano y los republicanos, Peña depositó en el capítulo 12 de su libro: *El pacto entre Serrano, Gilman, Helms y Cía* que:

Rosso José se convirtió en el perfecto aliado del corrompido senador republicano Benjamin Gilman, quien lo utilizó para ganarse las jugosas comisiones de la empresa Sikorsky y a cambio promovió a Serrano como “zar antidrogas” mundial. [...] Todo el mundo se pregunta cómo surgió la famosa alianza entre el autonominado “mejor policía del mundo”, el general Rosso José Serrano Cadena, y el más rico, respetado y poderoso de los congresistas republicanos estadounidenses Benjamin Gilman. ¿Qué hay detrás del círculo que formaron estos maquiavélicos personajes? La verdad es que muchos parecen ser los negocios que los dos poderosos hombres tenían entre manos y que todavía

⁵⁶ Polémico porque el periodista investigador Peña se hizo famoso por ejercer un periodismo crítico, con duro lenguaje, quien siempre temió por su vida dada la rigidez con que intentó “destapar” los más graves casos de corrupción en el país.

permanecen en secreto. Pero, lo que sí se descubrió fue la jugada de Gilman en la publicitada donación que hizo Estados Unidos de unos helicópteros para la Policía, en 1998. Luego de que el Gobierno de Estados Unidos aprobó la entrega de las naves a Colombia para la lucha antidrogas, el representante Gilman, en vista de que su país estaba en época de elecciones y él buscaba su reelección, logró que la administración del presidente Bill Clinton comprara los aeromotores a la Sikorsky, una compañía instalada en la ciudad de Stanford, en su estado Connecticut, hábil maniobra que le valió casi todos los votos de su región por apoyar a la industria local y así logró asegurar nuevamente su curul en el Congreso norteamericano. Además de la jugosa comisión económica que se ganó por haberle dado el succulento negocio a esa firma. Las empresas proponentes eran la Bell, fabricante del helicóptero Bell 212, y la Sikorsky, que produce el UH60, conocido como Black Hawk o Halcón Negro. Estas dos casas son las más grandes constructoras de helicópteros de Estados Unidos y mantienen una abierta disputa comercial para proveer de sus modernos aparatos a la Fuerza Aérea y al Ejército estadounidenses [...] Cabe recordar que la democracia en Estados Unidos está cimentada en los apoyos que reciben los senadores y congresistas por parte de los industriales, petroleros, y toda clase de potentados de los estados por los cuales salen elegidos (Peña, 2002, p. 85).

Las palabras de Peña (2002) reflejan su odio personal hacia el general Serrano. Sus afirmaciones no pueden tomarse como ciertas, puesto que no se ha investigado a fondo si en realidad estos congresistas estadounidenses se enriquecieron o no a causa de los recursos del Plan Colombia. Aún más, si no se ha discutido en Estados Unidos, mucho menos considerar a algunos periodistas colombianos que se dedicaron por esta época (y todavía) a criticar al general Serrano y su gestión.

Manuel Vicente Peña, periodista: “Gilman y sus colegas representantes Dan Burton, Dennis Hastert y Henry Hyde y el senador republicano Jesse Helms, como los líderes del Congreso, fueron quienes propusieron, impulsaron y al final aprobaron la entrega de las naves a Colombia, para elevar la imagen de su amigo personal, el general Serrano, considerado por ellos como ‘el mejor policía del mundo’. Por eso, al propio Gilman no le quedó difícil, con su presión, definir a quién debía el Gobierno de Clinton comprarle los aparatos. En principio, se propuso que la Bell le entregara a Colombia 18 helicópteros 212, pero Gilman logró que esas naves se cambiaran, para su conveniencia, por 6 Black Hawk, con el argumento de que eran los que más se adaptaban para nuestro territorio, con lo cual concretó su chanchullo, que fue revelado por una fuente extraoficial de la Fuerza Aérea de Estados Unidos. Informantes reiteraron que posiblemente con la comisión que les dejó este negocio, los citados parlamentarios norteamericanos se financiaron parte de sus campañas políticas” (2002, p. 86).

Por el contrario, la visión del periodista Sergio Gómez aún corresponsal de *El Tiempo* en Washington fue:

Aunque he sido crítico en el pasado por los esfuerzos y políticas de la administración hacia Colombia, creo que el presidente está comenzando a responder con buena fe a nuestras preocupaciones, dijo el presidente de la Cámara de Representantes Dennis Hastert tras felicitar a Clinton por haber presentado el paquete de ayuda a Colombia (Gómez, 12 de enero de 2000).

Componente militar del Plan Colombia

En la búsqueda por explicaciones que justifiquen el porqué del elevado componente militar proveniente de la asistencia de Estados Unidos en el paquete “Plan Colombia”, surgen dos suposiciones. La primera, sostiene que el objetivo era reducir el tráfico de drogas. “Estados Unidos ha apoyado los esfuerzos de Colombia por reducir el tráfico de drogas desde 1970. Plan Colombia, sin embargo, establecido en 1999, estimuló la fuerte presencia militar que Estados Unidos mantiene hoy” (McCallion, 2005, p. 320, traducción propia).

La segunda, y más acertada explicación, el componente militar del Plan Colombia se diseñó estratégicamente para combatir a los grupos armados insurgentes, incluyendo FARC, ELN y AUC, ante el temor de que el fortalecimiento militar de estos grupos siguiera atentando contra la democracia e instituciones colombianas, ante la evidente crítica situación de las Fuerzas Militares. El Estado colombiano tiene la responsabilidad de garantizar la seguridad de los ciudadanos y velar por la protección de sus instituciones por lo tanto, no podía encontrarse en situación de desventaja frente al avance de la guerrilla. Al respecto, la percepción del General McCaffrey “zar antidrogas”.

La triste realidad es que ellos (Colombia) están enfrentados a distintos grupos violentos compuestos de 26,000 narco-insurgentes armados, y yo hago uso de este término de manera deliberada. Las FARC, el ELN y las AUC, o simplemente “las milicias” permanecen simplemente narco-insurgentes. El dinero y poder generado por las drogas y la rebelión en contra del orden establecido constituyen su esencia (...) un batallón de las FARC, por ejemplo, sostiene ahora mayor arsenal de armas automáticas que un batallón de infantería regular en Colombia” (McCaffrey, 2001, p.3, traducción propia)

Paul Mahlstedt, Comando Sur: “Yo me acuerdo [...] debió ser en marzo-abril de 1999, recibí una llamada de un amigo en el Departamento de Estado diciendo que en Washington están hablando de dar un plan grande, un suplemental, desde el Congreso, entonces me pidieron que coordinara en la Embajada de Colombia, sin hablar con nuestros colegas colombianos, cuáles serían los requerimientos militares y de Policía, entonces yo trabajando con el grupo militar y otros y con la Policía hice un listado de equipos y entrenamientos [...] gracias a mi experiencia en Comando Sur la Casa Blanca me asignó esta tarea” (Comunicación personal, septiembre 14 de 2010).

Paul Mahlstedt, del Comando Sur de Estados Unidos, trabajó diez años en la Embajada de Estados Unidos en Colombia en la Oficina de Narcóticos de 1998 a 2008. Su experiencia lo llevó a coordinar la Iniciativa Mérida en México hasta 2010. (Esto demuestra cómo algunos de los actores que participaron en la formulación del Plan Colombia, fueron asignados a planes similares en otras partes del mundo. Para esta investigación, tuve oportunidad de conocer y entrevistar en México a John Feeley y Paul Mahlstedt que laboraron en Colombia en años anteriores). En entrevista, Mahlstedt comentó que:

El Congreso republicano estaba tratando de hacer más que el presidente entonces había un grupo de congresistas muy poderosos republicanos y un grupo de *staffers* que le gustó mucho Colombia y venían mucho y buscaban cómo apoyar. Entonces en 1998 había un suplemental que le daban dinero para la primera compra de Black Hawks para la Policía Nacional y unos diez Bells y Hueys y otros fondos para la seguridad, para mejorar la seguridad de bases porque en estos años las Farc y el ELN estaban atacando todas las bases de policías y militares, entonces había fondos para reconstruir la base antinarcóticos en Miraflores y mejorar diferentes bases [...] se entregaron seis Black Hawks, como 150 millones de dólares [...] Un batallón sin movilidad no sirve, por esto se solicitaron helicópteros (Comunicación personal, septiembre 14 de 2010).

Mahlstedt, coordinador del Plan Colombia en la Embajada de Estados Unidos en Bogotá, presenció las múltiples visitas de distintos congresistas y funcionarios del Gobierno estadounidense a Colombia. Describió acerca del componente militar del Plan Colombia lo siguiente:

[...] hay que recordar que Barry McCaffrey fue comandante del Comando Sur antes de asumir el puesto de *drug czar* y después fue Charles Wilhelm quien estuvo muy enfocado e interesado durante el Plan Colombia, entonces él visitó mucho a Colombia y él tenía su *staff*, sus generales visitando mucho Colombia, casi cada semana. [...] El Departamento de Defensa tiene fondos

aparte de los fondos del Departamento de Estado que se llaman *counternarcotics funds* que se pueden aplicar a países para capacitación, o también equipo. Entonces Comando Sur estaba usando estos fondos para los equipos de instructores militares que fueran a Colombia, también para comprar equipo, todo el equipo del batallón antinarcóticos del ejército podría manipular y aplicar estos fondos de este Comando Sur. Cuando ve la apropiación del Plan Colombia no ve la parte de los fondos de defensa contra narcóticos pues están en otra sección, pero muchos en sus equipos de instrucción y formación vinieron a Colombia para capacitar y entrenar al Ejército y Policía. Siempre tuvimos un *special forces a team* (instructores para capacitar) (Mahlstedt, comunicación personal, septiembre 14 de 2010).

De esta forma, se evidencia que incluso antes del Plan Colombia el país ya venía recibiendo asistencia militar por parte de Estados Unidos, asistencia que coordinaba el Comando Sur del Departamento de Defensa. La relación entre los republicanos y la Policía Nacional colombiana había iniciado una fase preliminar del Plan Colombia.

Ahora bien, de acuerdo con la inicial solicitud de helicópteros elaborada por el general Serrano de la Policía, es común que al mencionar el “Plan Colombia”, se haga alusión de forma instantánea a los “famosos” helicópteros Black Hawk que acompañaron la implementación del Plan Colombia. Esto es, por supuesto, porque fue a través del Plan Colombia que la población conoció de estas aeronaves cuyo objetivo fundamental era combatir el narcotráfico. Desde años atrás, confirmado desde 1996, el Gobierno de Estados Unidos había promovido la venta de los conocidos Black Hawk como si en cierto modo, fueran ayuda clave en la resolución del problema del narcotráfico en el país.

Mahlstedt (comunicación personal, septiembre 14 de 2010), quien participó en la formulación, negociación y posterior implementación del Plan Colombia relató:

Lo que no incluimos en Bogotá era la parte de lo que llamamos *soft side* socioeconómico y la parte de justicia, entonces esta parte la pusieron en Washington, pues políticamente Washington con el Congreso quería un balance entre equipo militar, Policía, socioeconomía y justicia [...] Entonces elaboramos el plan y en Washington comenzaron a hacer discusiones con el Congreso y con las diferentes agencias de los Estados Unidos y llegaron en julio 2000, a un suplemental de casi un billón de dólares para Colombia y esto rápidamente fue implementado con un convenio con Colombia que fue firmado en septiembre de 2000.

El siguiente cable demuestra el interés del Gobierno estadounidense en Colombia, a cargo del embajador Myles Frechette, en la venta de los helicópteros Black Hawk UH-60:

La Embajada considera que la venta de contado propuesta de los UH-60 al Gobierno de Colombia está en el interés nacional de los Estados Unidos. Pese a que recientemente ha habido tensiones en nuestra relación bilateral, incluyendo la descertificación de Colombia por su inadecuado rendimiento y la revocación de la visa del presidente Samper, nosotros permanecemos comprometidos a la cooperación contra narcóticos con el Gobierno de Colombia, la cual esta venta va a mejorar. Esta va a contribuir al logro de las metas regionales de Estados Unidos y objetivos de seguridad nacional de las siguientes formas: en la provisión de una óptima y disponible elevación media de las fuerzas terrestres empleadas contra los objetivos contra narcóticos; en permitir al Ejército colombiano apoyar de manera más efectiva las operaciones contra narcóticos de la Policía Nacional, incluidas aquellas utilizadas en la erradicación de cultivos ilícitos; en incrementar la presencia del Gobierno colombiano en áreas remotas y aisladas actualmente bajo el control de narcotraficantes; en lograr la captura de narcotraficantes y la destrucción de laboratorios procesadores de narcóticos y otros objetivos; y en promover paz regional mediante la eliminación de importantes debilidades del Gobierno colombiano en el control de fronteras que en la actualidad tensionan la relación de Colombia con sus vecinos. La venta también tendrá un impacto directo y benéfico sobre la economía de Estados Unidos por el apoyo de puestos de trabajo en compañías estadounidenses y aumento de las exportaciones (The National Security Archive, julio 12 de 1996, traducción propia).

Así mismo, el cable revela y confirma el interés que tenía el Gobierno de Estados Unidos en integrar a las Fuerzas Militares en la lucha contra narcóticos:

Desde que Samper asumió el Gobierno, las Fuerzas Armadas no han apoyado las operaciones contra narcóticos como la Policía Nacional como hubiéramos querido, y hemos continuado instando una más cercana cooperación entre ambos en los esfuerzos contra narcóticos. Sin embargo, las actividades de las Fuerzas Armadas en el Departamento del Guaviare durante los últimos tres meses junto a la Policía Nacional es un augurio de tendencia de equipo en el país que se sostendrá. Nosotros continuaremos presionando a las Fuerzas Armadas para aumentar el apoyo hacia la Policía

en los esfuerzos contra narcóticos, mediante la cual gracias a la capacidad de elevación adicional de los helicópteros UH-60 facilitará (The National Security Archive, julio 31 de 1997, traducción propia).

*El Gobierno de Estados Unidos apoyó el esfuerzo de desarrollo del Estado
(state-building) a través del Plan Colombia*
United States Southern Command (s. f. a., p. 80, traducción propia).

Los republicanos y la ayuda militar.

Los republicanos son reconocidos por apoyar acciones y asistencia de tipo militar en asuntos de política exterior. En palabras del expresidente Samper:

El componente militar tiene que ver si están o no los republicanos en el poder. Con la mayoría republicana en el Congreso de Estados Unidos, para los republicanos el componente militar de la lucha contra las drogas es fundamental: defensa de la soberanía, seguridad nacional [...] entonces cuando llegó Clinton y el Congreso se volvió republicano sus programas se empezaron a apretar y volvió a lo que era la parte militar (Comunicación personal, junio 11 de 2011).

La última experiencia importante en Latinoamérica había sido durante el período del presidente Ronald Reagan y su intervención contrainsurgente en El Salvador, que se erige como una de las actividades más exitosas a través de la cual, aprendiendo de los errores, fue posible emprender esfuerzos en la lucha contra narcóticos en Colombia. No obstante, los republicanos sabían desde años anteriores que la estrategia en Colombia debía ser de tipo militar, a diferencia de los demócratas que siempre han establecido lineamientos claros en defensa de los derechos humanos ante el temor de volver a cometer algunos errores del pasado, aquellos de la lucha anticomunista. El esfuerzo de los republicanos se dirigió a liderar una estrategia para combatir el problema de las drogas ilícitas.

Por otro lado, al contrario del presidente Samper, el presidente Pastrana tuvo como objetivo inicial fortalecer el componente militar, pues en el estado en que se hallaba cuando él asumió el poder, no podría haber enfrentado a la guerrilla de las Farc que cada vez se consolidaban más. Además, Pastrana anhelaba darle fin a la “diplomacia paralela” que emprendió la Policía Nacional en cabeza del general Serrano y que incomo-

daba a los militares. Así, en principio la solicitud del componente militar provino de Pastrana en la visita de Estado que realizó a Estados Unidos el 26 de octubre de 1998.

Partiendo de este contexto, presenté un diagnóstico detallado en el que se concluía que era necesario vincular más activamente al Ejército en la lucha contra el narcotráfico, entrenando unos batallones especializados con el apoyo de la ayuda norteamericana. La idea era adelantar una política integral en la que participaran todas las Fuerzas Armadas, y no sólo la Policía, pues se requería el concurso de todas ellas para erradicar la droga y sus delitos conexos, y para entrar a zonas hasta entonces “vedadas” como lo era el Putumayo. Esto significaba indicar una gran transformación de las Fuerzas Armadas de Colombia, como efectivamente sucedió en mi cuatrienio, transformación y fortalecimiento que se convertirían en uno de los ejes del Plan Colombia (Pastrana, 2005, p. 125).

La situación no era favorable para las Fuerzas Militares aunque sí para la Policía, institución que había desempeñado un importante papel en el desmantelamiento de los carteles del narcotráfico como balance positivo al finalizar la presidencia del mandatario Samper, y como todos los créditos se los había llevado la Policía, a las fuerzas militares no les quedaba más que esperar una ayuda importante para evitar que las Farc de verdad, como especulaban los republicanos en Estados Unidos, se tomaran el poder.

Como ya se argumentó aquí, uno de los errores más graves y costosos para el Estado colombiano, fue la concesión de la zona de despeje o de distensión que de manera ingenua y terca (sin la aprobación de los militares) hizo Pastrana a las Farc, en su único afán de lograr un cese al fuego y una negociación con este grupo insurgente para cumplir con la anhelada paz que prometió durante su campaña y principal razón por la cual fue elegido presidente en 1998.

Las Farc por su parte, calcularon sagazmente los beneficios que la zona de distensión representaba para su lucha armada y en el objetivo por avanzar de una guerra de guerrillas a una guerra convencional, lo que significaba que la guerra dejaría de ser asimétrica y que las Farc contarían entonces con la igualdad de condiciones, recursos y fuerza para combatir a la fuerza pública. El propósito de las Farc, como se encontró en los computadores del guerrillero alias “Raúl Reyes” fue, en resumen:

En 1996, además, las Farc comenzaron a confrontar a las fuerzas de seguridad colombianas (militares y policía) en una guerra de movimientos, atacando e invadiendo posiciones fijas desplegando al menos 500 guerrilleros por operación. Esto fue lo más cerca que estuvieron las Farc de alcanzar sus objetivos en la guerra de guerrillas rural, pero su éxito fue breve. Para noviembre de 1998, luego de sufrir una devastadora serie de ataques de las Farc, las Fuerzas Armadas de Colombia habían comenzado a adaptarse, aumentando en gran medida su movilidad y modernizando su poderío aéreo. Esto les permitió desplegar grandes cantidades de personal de élite de manera rápida en ubicaciones remotas para prevenir la toma de importantes posiciones fijas por parte de las Farc (Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, 2011).

Presidente Andrés Pastrana: “No eran infundados los temores del general Tapias ni de todos aquellos que ya presagiaban el inminente salto de la guerrilla de una guerra de movimientos a una guerra de posiciones o dominio territorial” (2005, p. 93).

Como consecuencia de la zona de despeje o de distensión que se otorgó a las Farc, a esta guerrilla le fue posible un posicionamiento internacional y estratégico:

Durante el mismo período, las Farc eligieron también de manera deliberada la ubicación de la zona desmilitarizada que lograron negociar con Pastrana —que abarcaba el Caquetá y se extendía hacia el norte dentro del departamento del Meta— para apoyar este plan y a la vez abrir un corredor hacia Bogotá. Así, para el nuevo milenio, la zona fronteriza colombo-ecuatoriana se había vuelto estratégicamente significativa para las Farc. El Putumayo por sí solo producía aproximadamente la mitad de la cocaína de Colombia; el Bloque Sur había crecido para convertirse en uno de los bloques mejor dotados de las Farc; y las Farc lograron montar ataques a gran escala en Colombia utilizando como retaguardias esenciales tanto el territorio ecuatoriano en el sur, como la zona desmilitarizada colombiana en el norte (Pastrana, 2005, p. 310).

Pese al que el error fue la zona de despeje o de distensión, Pastrana siguió su intuición de destinar un rubro importante para el fortalecimiento de las fuerzas militares teniendo en cuenta el siguiente diagnóstico:

¿Por qué los grupos irregulares tenían la capacidad de asestar golpes sorpresivos sin ser advertidos por nuestra inteligencia y sin temer una rápida y contundente contraofensiva de nuestro Ejército? La respuesta a este interrogante

vino a convertirse en el diagnóstico que sirvió de base para todo el proceso de reestructuración, modernización y fortalecimiento de la Fuerza Pública que adelanté durante mi gobierno [...] En primer lugar, las sucesivas descertificaciones en la lucha antinarcóticos por parte del gobierno estadounidense y el hecho mismo del retiro de la visa al presidente Samper habían tenido consecuencias directas en el apoyo internacional a nuestras Fuerzas Armadas [...] En segundo lugar, la composición humana de nuestro Ejército era inadecuada [...] Pero hay algo más, y este sería el tercer gran problema. Nuestras tropas –de hecho escasas– tenían ingentes dificultades de movilización y de comunicación que demoraban o hacían imposible su desplazamiento a los puntos críticos del conflicto [...] Tampoco habían suficientes helicópteros para transportar un grupo de hombres considerable [...] (Pastrana, 2005, pp. 83-85).

En síntesis, el objetivo de Pastrana (2005) en cuanto a la modernización de las Fuerzas Militares era: “Sólo con unas Fuerzas Armadas sólidas y legítimas resultará posible consolidar la seguridad de los colombianos y alcanzar y mantener la paz” (p. 83), por lo cual emprendió lo que él mismo llamó un “esfuerzo doble”, tanto el fortalecimiento militar como el proceso de negociación:

[...] por una parte, facilitar y apoyar el trabajo por la paz y, por la otra, emprender el más grande proceso de modernización y fortalecimiento jamás vivido en las Fuerzas Militares, para cambiar definitivamente esa ecuación de guerra que últimamente les había sido desfavorable (Pastrana, 2005, p. 87).

Así, las condiciones estaban dadas para la visita promocional de la solicitud de ayuda estadounidense para el “plan de paz” del presidente Pastrana, el cual contenía un fuerte componente estratégico de disuasión inherente en su objetivo de fortalecer a las Fuerzas Militares. Sin embargo, sus yerros y erróneas valoraciones le costarían una crisis entre los militares y el Gobierno, especialmente los encargados de adelantar las negociaciones con las Farc; esto acarrearía a su vez la renuncia de su ministro de Defensa Luis Fernando Ramírez y de varios militares seguidores del ministro y críticos de las equivocadas decisiones presidenciales en torno al proceso de paz. Pero finalmente, el mandatario nacional es quien mayor influencia ejerce dentro del proceso de toma de decisiones en política exterior, como afirmó el propio Pastrana (2005):

Para nadie es un secreto que siempre se presentan discrepancias al interior de cualquier gobierno, y en temas como el de la paz es imposible que no se enfrenten opiniones distintas. En mi caso, siempre oí las diferentes posiciones y al final tomé las determinaciones que fueron necesarias. Discrepar al interior de un gobierno no es malo. Por el contrario, un presidente debe oír las opiniones de sus colaboradores, pero al final, cuando llega el momento de las decisiones, es él quien fija la dirección a seguir y todos los funcionarios deben defender el camino trazado (p. 99).

Por esto, en cuestión de responsabilidad, Pastrana se erigió como la máxima autoridad en las decisiones que se tomaron en torno a la formulación y negociación del Plan Colombia. El proceso en cambio, en Estados Unidos, abarcó mayor complejidad.

Retomando el elemento militar del Plan Colombia y como ya se dijo aquí, este se debe en parte, a la voluntad de los republicanos, quienes históricamente han estado asociados con el poder fuerte o *hard power* mientras que los demócratas con el poder blando o *soft power*, en particular en cuanto a política exterior. Pues bien, así se demostró en la formulación de la política exterior de Estados Unidos hacia Colombia en 1998 mediante la formulación del Plan Colombia. ¿Por qué algunos congresistas republicanos demostraron tan especial interés en fortalecer el componente militar del Plan Colombia? ¿Cómo se dio y de qué manera el vínculo entre los republicanos y los militares? Las respuestas a estos interrogantes están dadas por el análisis de un actor esencial, que representa no solo las motivaciones de los republicanos sino de los militares y por lo tanto, fue el nexo entre las partes. Sin duda alguna, sin la influencia que ejerció el general McCaffrey, sobre el presidente y congresistas republicanos, no existiría el Plan Colombia que se conoce hoy.

En resumen, el componente militar consistió en lo siguiente, según reveló el estudio realizado por Spencer (2011) en su más reciente investigación *Colombia: camino a la recuperación: seguridad y gobernabilidad 1982-2010*:

1. Defender al país en contra de la guerrilla, particularmente de las Farc.
2. Atacar ofensivamente al narcotráfico y los paramilitares. Este último punto se justificó identificando al dinero del narcotráfico como el centro de gravedad de la violencia y responsable del poderío militar demostrado por los guerrilleros y los paramilitares a pesar de su falta de apoyo popular y por ello la importancia de combatirlo (p. 59, traducción propia).

Tabla 9. Ayuda y asistencia militar y policial de Estados Unidos a Colombia, 1998-2002

Programa de Ayuda	1998	1999	2000	2001	2002	Total Programa
Control Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley	58.300.000	197.910.000	666.168.405	42.350.000	252.485.720	1.217.214.125
Sección 1004 Asistencia Anti-Narcóticos	14.976.000	52.073.000	103.880.000	175.367.000	99.562.000	445.858.000
Reducción de Emergencias	41.000.000	58.000.000				99.000.000
NADR - Asistencia Anti-Terrorista					25.000.000	25.000.000
Financiación Militar Extranjera		440.788	24.524	4.492.628	7.684.274	12.642.214
Educación y Entrenamiento Militar Internacional	885.000	917.000	900.000	1.040.000	1.180.000	4.922.000
Artículos para Exceso de Defensa			405.604	460.000	2.365.000	3.230.604
Centro de Estudios en Defensa Hemisférica		42.852	131.742	199.989	192.435	567.018
Asistencia diferente a Seguridad del Dpto. de Estado/ Dpto. de Defensa		255.000				255.000
MAP (Fuera de Uso)					80.712	80.712
Academias de Servicio		74.237				74.237
Actividades del Dpto de Seguridad Nacional y de la Guardia Costera de EEUU			30.000	30.600		60.600
Intercambios en Entrenamiento			580			580
TOTAL	115.161.000	309.712.877	771.540.855	223.940.217	388.550.141	1.808.905.090

Nota: Todos los valores expresados en Dólares Americanos (USD). Fuente: Center for International Policy, 2001, traducción propia.

Tomadores humanos de decisión Plan Colombia: una estrategia política exterior de Estados Unidos

Tabla 10. Asistencia total de Estados Unidos a Colombia, 1998-2002

	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
TOTAL	115.681.000	318.462.877	1.002.896.855	225.290.217	504.050.141	2.166.381.090

Fuente: Center for International Policy, 2001, traducción propia.

Tabla 11. Personal colombiano militar y policial entrenado, 1998-2002

Programa de Ayuda	1999	2000	2001	2002	Total Programa	
Sección 1004 Asistencia Anti-Narcóticos	1548		4462	4845	10.855	
Educación y Entrenamiento Militar Internacional	611	763	598	544	2.516	
Financiación Militar Extranjera	74	36	415	655	1.180	
Control Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley	105	287	425	339	1.156	
Ventas Militares Extranjeras		133	220	31	384	
Reducción de Emergencias			150		150	
Asistencia diferente a Seguridad del Dpto. de Estado/Dpto. de Defensa	131				131	
Centro de Estudios en Defensa Hemisférica	6	18	27	33	84	
MAP (Fuera de Uso)				30	30	
Intercambios en Entrenamiento		3	2		5	
Actividades del Dpto de Seguridad Nacional y de la Guardia Costera de EEUU			1	1	2	
Academias de Servicio	1				1	
TOTAL		2.476	1.241	6.300	6.477	16.494

Fuente: Center for International Policy, 2001, traducción propia.

Tabla 12. Armamento y equipo vendido a Colombia, 1998-2002

Programa de Ayuda	1998	1999	2000	2001	2002	Total Programa
Ventas Militares Extranjeras	77.042.500	22.792.000	20.802.500	229.801.500	32.460.500	382.899.000
Ventas Comerciales Directas	79.808.925	24.776.877	25.800.944	66.265.031	66.572.148	263.223.925
TOTAL	156.851.425	47.568.877	46.603.444	296.066.531	99.032.648	646.122.925

Nota: Todos los valores expresados en Dólares Americanos (USD).

Fuente: Center for International Policy, 2001, traducción propia.

General Mora: “En el Plan Colombia los dos Estados se comprometieron a aportar unas partidas. La participación de Colombia estaba en hombres, en instalaciones, en el presupuesto que el Gobierno aportaba a las FFMM, como un manejo para mostrar que Colombia ponía pero a la hora de la verdad fue lo que siempre habíamos aportado” (Comunicación personal, julio de 2011).

Por último, es importante resaltar la afirmación del exviceministro Alejandro Arbeláez acerca del componente militar del Plan Colombia: “La Policía combatía el narcotráfico y el Ejército la guerrilla. Esas eran las misiones. Con el Plan Colombia, se empiezan a mezclar para poder combatir a los guerrilleros narcotraficantes” (comunicación personal, julio 5 de 2011). Así, uno de los objetivos del Plan Colombia para contrarrestar el colapso del Estado colombiano era unir las fuerzas militar y de policía para combatir a las denominadas “narcoguerrillas” –posteriormente “narcoterroristas” especialmente luego del 11 de septiembre-, como fue señalado por Arbeláez (comunicación personal, julio 5 de 2011) anteriormente.

Análisis de actor específico. “Análisis del *foreign policy executives* y actores que influyeron en la formulación del Plan Colombia”

Presidente William “Bill” Clinton.

Según Brzezinski (2007)⁵⁷

A diferencia de sus predecesores, el presidente Bill Clinton tenía una visión global [...] Para Clinton, la política exterior era una extensión de la política doméstica [...] Esta visión también influyó la forma en que se formularon decisiones de política exterior y la manera como fueron seleccionados los principales funcionarios de política exterior (p. 84, traducción propia).

Esta “visión global” representaba los lineamientos que el propio mandatario había adoptado durante su primer período en materia económica caracterizado por los objetivos liberales y democratizadores que encerraba el fenómeno globalizador.

⁵⁷ Zbigniew Brzezinski fue asesor de Seguridad Nacional del presidente Jimmy Carter. En la actualidad se desempeña como asesor en asuntos de seguridad del CSIS y profesor de Política Exterior de Estados Unidos en la John Hopkins University.

Desde el inicio, el presidente Clinton fue reconocido por su frase: *It's the economy, stupid* (Walt, 2000a, p. 63), lo que inspiró y orientó su política exterior. Por esta razón, se sustenta en este estudio, ante el naciente fenómeno de la globalización, que el crecimiento y desarrollo de las economías requerían de Estados fuertes y consolidados. Por ello, el presidente Clinton tuvo como objetivo principal rescatar la democracia de un Estado aliado, perteneciente al mismo hemisferio, cuyo colapso ocasionaría una crisis regional, afectando así los intereses (políticos y económicos) de Estados Unidos en el continente.

Sin embargo, la formulación de sus políticas se vio en peligro así como la continuación de su Gobierno debido a la crisis generada por el conocido *sex scandal* o escándalo sexual, provocado por la difusión de la noticia sobre la relación entre él y Monica Lewinsky. Las acusaciones sobre este hecho las realizó el consejero de la Casa Blanca Kenneth Starr ante el Congreso de los Estados Unidos, y condujeron al inicio de un proceso judicial. Si bien este hecho ocurrió tiempo después de su llegada a la Casa Blanca, sí influyó considerablemente en la percepción que los medios, y la opinión pública tuvieron de la gestión del presidente. Por esta razón, explicó Berman (2001), Clinton se vio en la necesidad de formular una estrategia para justificar su segundo período (p. 73). Por supuesto, esta estrategia fue la económica, la cual rescató la presidencia de Clinton ayudando a subsanar el escándalo que afectó su imagen. Estados Unidos atravesaba por un próspero momento económico y requería de socios estables, fuertes y con economías saludables. Por esto, el Plan Colombia resultó como un salvavidas para el Estado colombiano.

El presidente Clinton en intervención pública declaró que las acusaciones en su contra eran falsas, y que en ningún momento había sostenido relaciones con Lewinsky (*The Miller Center*, enero 26 de 1998). Después, el 17 de agosto de 1998, a causa del testimonio rendido por Lewinsky ante un gran jurado (*grand jury*), Clinton estuvo obligado a realizar un testimonio grabado, en el cual admitió haber sostenido una “relación física impropia” con Lewinsky (*PBS NewsHour Online Journal*, 17 de agosto de 1998).

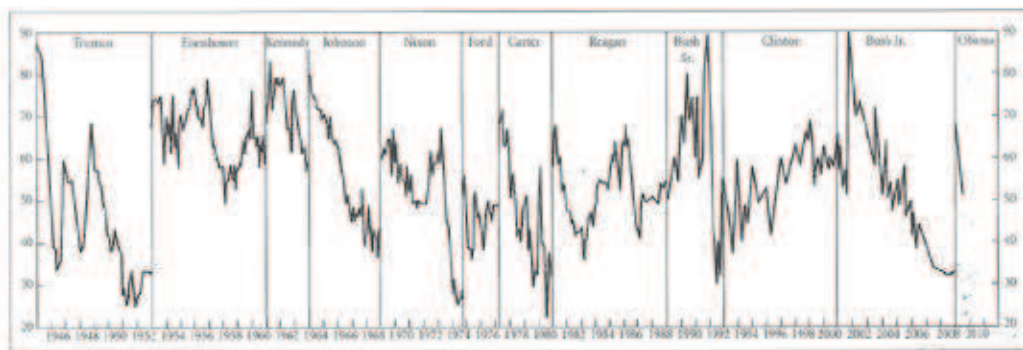
En medio del escándalo suscitado por las declaraciones contradictorias del presidente, las cuales generaron un clima de desconfianza e incertidumbre entre la opinión pública norteamericana, se dio comienzo a un proceso penal en su contra, que se llamó *Impeachment* (*Special Report*, enero 14 de 1999),

siendo el segundo dirigente en la historia de los Estados Unidos, después de Andrew Johnson (1968) (Carlson, diciembre 13 de 1998) en haber sido sometido a dicho proceso.

Del escándalo, surgieron dos graves consecuencias: primera, el declive de la imagen y popularidad del presidente Clinton ante la opinión pública. Segunda y más grave aún, la oportunidad que encontró la oposición republicana para atacar a Clinton poniendo en peligro no sólo la formulación y realización de políticas sino su propia gobernabilidad.

De esta forma, el juicio político contra el mandatario se desarrolló en torno a los cargos de perjurio y obstrucción de la justicia, allí se parcializó todavía más el Congreso entre republicanos y demócratas, especialmente si se tiene en cuenta que el ente acusador estaba compuesto en su mayoría por el Partido Republicano: 13 miembros, entre ellos el vocero de la Cámara de Representantes, Newt Gingrich, y el senador Bob Barr (*Special Report*, enero 14 de 1999). De manera sorprendente, en febrero de 1999, en plena aprobación del Plan Colombia, Clinton fue absuelto de los cargos que le fueran impuestos (Baker & Dewar, febrero 13 de 1999). ¿Qué sucedió? ¿Cómo logró salir bien librado el presidente Clinton de la única oportunidad que tuvo la oposición de destruirlo políticamente? Así como demostró Rosati, Clinton ha sido el único gobernante de los últimos tiempos en concluir su período presidencial con una imagen en alza a diferencia de los demás.

Figura 23. Aprobación pública del desempeño presidencial en Estados Unidos: últimos doce presidentes, de Harry Truman a Barack Obama 2010



Fuente: Rosati y Scott, 2010, p. 69.

Como se puede apreciar en la figura 23, al final de cada administración, los presidentes suelen acabar su período con una imagen popular decadente. Es de conocimiento común que todos los gobiernos inician con una alta popularidad y posteriormente van descendiendo. No obstante, en el caso de Clinton si se observa, su imagen fue subiendo gradualmente incluso después del fuerte descenso de su imagen debido al *sex scandal* que perjudicó de modo notable su imagen y gestión. Esto demuestra que Clinton adoptó las medidas necesarias que lograron salvar su Gobierno del fracaso. En gran parte, se debe a las decisiones en materia de política exterior y a su alianza con los republicanos, como se evidenció en el Plan Colombia. El actor clave de esta alianza fue el general McCaffrey.

General Barry McCaffrey, “zar antidrogas”.

En el capítulo 2 se sustentó que la burocracia son: “[...] oficiales de carrera y asignados políticos (*political appointees*) [y] oficiales militares” (Halperin & Clapp, 2006, p. 4, traducción propia). Así mismo, el enfoque del realismo neoclásico supone cómo grupos militares pueden llegar a influenciar las decisiones que toman los ejecutivos de política exterior. En complemento de lo anterior, se presenta análisis del rol del general (en retiro) McCaffrey, quien ejecutó el cargo de “zar antidrogas”. McCaffrey es el principal protagonista de la formulación y negociación del Plan Colombia.

El general McCaffrey dirigió la ONDCP, nombrado por el presidente Clinton en 1996 y ocupó dicho cargo hasta 2001. Antes de ser director de la ONDCP, McCaffrey sirvió como militar activo siendo el comandante del Comando Sur, en el cual fue responsable de conducir a 84.000 funcionarios militares y civiles; y administrar un presupuesto de 650 millones de dólares y un importe con destino a la lucha contra las drogas de 153 millones de dólares. También coordinó la política de seguridad internacional de los Estados Unidos con distintos gobiernos latinoamericanos y asesoró al presidente, secretario de Defensa y secretaria de Estado en asuntos de seguridad en Latinoamérica. McCaffrey fue condecorado en múltiples ocasiones, la mención más recordada fue por haber combatido en Vietnam (BR McCaffrey Associates LLC, febrero 15 de 2011).

McCaffrey es hoy presidente de su propia compañía de consultores McCaffrey Associates LLC, que ofrece asesoría en distintos temas y sobre todo, intermediación, es decir, relaciones públicas.

Dado su carisma y extrovertida personalidad, McCaffrey se convirtió muy pronto en el líder de las relaciones públicas de los esfuerzos antinarcóticos de Estados Unidos en Colombia. Su principal objetivo como director era reducir el tráfico y consumo de drogas, como afirmó en la Estrategia Nacional para el Control de Drogas de 1998. Además demostró especial preocupación por la grave situación del consumo interno de drogas, típico de los republicanos conservadores consternados por aquella amenaza proveniente del exterior que afecta directamente a la población estadounidense, en especial, a los jóvenes. Como indicó Mackey (comunicación personal, julio 26 de 2011), existía un temor entre los republicanos de caer en una “crisis de adicción [...] más vidas estadounidenses se estaban perdiendo anualmente a causa de los narcóticos colombianos que las vidas que se perdieron el 11 de septiembre de 2001”. La Estrategia Nacional para el Control de Drogas, liderada por McCaffrey (1998), señaló en el prólogo que él mismo redactó:

La Estrategia Nacional para el Control de Drogas de 1998 provee un comprensivo plan a diez años para reducir el uso de la droga y sus consecuencias a bajas históricas. La estrategia se enfoca en reducir la demanda de drogas en Estados Unidos, a través de tratamiento y prevención, y atacando el suministro de drogas por medio del refuerzo de la ley y cooperación internacional.

Previendo a los niños de dejarse llevar por las drogas asegurará el futuro de este país. La promesa de los astronautas, ganadores de premios Nobel, atletas olímpicos, líderes de negocios y familias de mañana, comienzan por los niños. Reduciendo el abuso de las drogas, nosotros aseguramos los sueños de las futuras generaciones mediante los cuales fue fundada nuestra nación.

El tratamiento de drogas salva vidas, fortalece los hogares, reduce el crimen y renueva las esperanzas, no solo para los individuos que luchan contra la adicción sino también para las personas que los aman. Librando a los consumidores crónicos del control de las drogas aumentará la productividad laboral reduciendo así las cargas en salud. A medida en que restauremos los barrios infestados por las drogas, convertiremos ciudades violentas en comunidades creativas.

Al cerrarle las puertas a las drogas en nuestras fronteras, aumentamos la seguridad de todos los ciudadanos de Estados Unidos [...] (p. 5, traducción propia).

Así, inicialmente se trataba de un plan de componente social para reducir el consumo de drogas en los jóvenes y para acortar las consecuencias que se derivan de este factor, y con ello garantizar mayor seguridad al país. El problema de las drogas, definido por McCaffrey (2001) como un “tumor metastático” (p.3). Este era entonces el fin, pero ¿cuáles fueron los medios? Sin

lugar a duda, con el liderazgo de McCaffrey, los medios fueron establecidos por el uso de la fuerza militar *hard power* de la prolongación de la “guerra contra las drogas”, apoyada a su vez por los republicanos y fuertemente criticada por algunos congresistas demócratas reconocidos por ser defensores de los derechos humanos y derechos sindicales en el Congreso. Es válido subrayar que no todos los demócratas se opusieron al componente militar del Plan Colombia así como no todos los republicanos estuvieron de acuerdo con el fortalecimiento de la lucha contra el narcotráfico mediante la vinculación directa de los militares, teniendo en cuenta que los republicanos desde el comienzo defendieron el rol de la Policía Nacional de Colombia.

Ahora, agregar un componente militar a un plan que en principio se reconoció como un “Plan Marshall” no resultaba tarea fácil, mucho menos cuando dicha autorización y aprobación presupuestal en política exterior depende directamente del Congreso –que en su mayoría era republicano y muchos allí estaban a favor del componente militar–. McCaffrey también se enfrentaba a demócratas defensores de derechos humanos y en contra de la utilización del componente militar en territorio colombiano, para evitar casos de violación de los derechos humanos en Colombia como sucedió en El Salvador antes de que las fuerzas militares salvadoreñas se reformaran. Por esto, la justificación de McCaffrey se centró siempre en defender los empeños contra narcóticos, en un esfuerzo de responsabilidad compartida, mas no los trabajos de contra insurgencia como sí se demostró abiertamente durante los Gobiernos del presidente Álvaro Uribe y George W. Bush.

Un cable confidencial del Departamento de Estado de Estados Unidos mostró la problemática que causó el que el general McCaffrey, en visita a Colombia en 1997, en la administración Samper, hubiese utilizado el término “narcoguerrilla”, lo que vinculaba como consecuencia los esfuerzos en la lucha contra las drogas con los grupos insurgentes. El error provocó la corrección pública de McCaffrey rectificando que los recursos y esfuerzos se orientaban a la disminución del consumo y tráfico de drogas ilícitas y no en una confrontación directa con las guerrillas. El cable desclasificado del Departamento de Estado señaló:

El Departamento está preocupado por que las declaraciones del general McCaffrey en Colombia hayan sido malinterpretadas por el Gobierno de Colombia, particularmente por el comandante general Bonett, ante la autori-

zación del uso de la asistencia de Estados Unidos en la lucha contra narcóticos para propósitos de contrainsurgencia. La Embajada se reunirá lo más pronto posible con el general Bonett y el Ministerio de Defensa para corregir cualquier mal entendido y reiterar que la asistencia a los militares está gobernada por el acuerdo del 1 de agosto (The National Security Archive, octubre 25 de 1997, traducción propia).

Acerca del concepto “narcoguerrilla” y luego “narcoterrorismo”, el general Ospina (comunicación personal, julio 5 de 2011) comentó:

El concepto de narcoterrorismo fue retirado por Frechette pues decía que era una maniobra del Ejército colombiano y en general las Fuerzas Militares para usufructuar los recursos del Plan Colombia. Ahora dice que él no dijo eso [...] el coronel Villamarín empezó a llamar “el cartel de las Farc” de narcoterroristas. Frechette influyó en el general Bonnet para que no se dijera eso.

El embajador Myles Frechette insistió en que nunca existieron pruebas contundentes de los vínculos entre las Farc y los carteles del narcotráfico, pero sí lo afirmó para el caso de los paramilitares (Spencer, comunicación personal, enero 12 de 2013). De la misma manera, el Congresista Benjamin Gilman expresó:

Incluso ahora el general McCaffrey, el “zar” antidrogas del presidente Clinton, ahora admite y dice acerca de las narcoguerrillas colombianas: “Si les cortamos su financiación de las drogas, las actividades de este grupo caerían a uno por ciento de lo que son ahora”. Y como sabemos, ellos reciben ganancias sustanciales del tráfico de drogas (Gilman et al. (2000 p. 16, traducción propia).

Lo que refleja la insistencia de concebir una inevitable relación entre los grupos guerrilleros y el tráfico de drogas. A partir de esta percepción, se diseñó el componente militar del Plan Colombia.

McCaffrey sirvió como emisario del Gobierno de Estados Unidos en Colombia para seguir adelantando esfuerzos en la “guerra contra las drogas”, dentro de un Gobierno considerado “no amigo” de Estados Unidos como era el “narcogobierno” de Samper, denominado así en Estados Unidos.

McCaffrey y su relación con el Gobierno.

Claramente, el nombramiento de McCaffrey representó una acción estratégica de Clinton en 1996 frente a la iniciativa de la amenaza que representaba el tráfico y consumo de drogas en Estados Unidos y al mismo

tiempo, para lograr conciliar con los republicanos para inicios de la formulación del Plan Colombia en 1998. Este es un ejemplo de la importancia de la visión estratégica de Clinton ante la designación de actores para el cargo de asesor como el general McCaffrey, quien consiguió impulsar una política exterior formulada por un Gobierno demócrata pero aprobado por un Congreso republicano en su mayoría.

Por otro lado, teniendo en cuenta que para el Gobierno Clinton y sus asesores más cercanos el principal objetivo era llevar a cabo un exitoso proyecto de *state-building* –para lo cual el principal requerimiento es trabajar en conjunto con el Estado receptor–, la intermediación del general McCaffrey fue esencial para el proceso de formulación y negociación del Plan Colombia tomando como referencia que en general, el Plan es visto como una política antidrogas.

Así, en cumplimiento de esta estrategia, McCaffrey fue el enviado especial del Gobierno de Clinton en 1997 a finales del período del presidente Samper, cuando la relación entre ambas administraciones estaba en crisis, sobre todo después de la controversial “descertificación” de Colombia y luego de que a Samper se le hubiera rechazado su visa para entrar a los Estados Unidos, lo que selló por completo las relaciones y permitió la creación de una “diplomacia paralela” como ya se analizó.

Los republicanos acusaban al presidente Clinton de ser demasiado “blando” frente al tema de las drogas. Se requería mayor “dureza” y para los republicanos, esta estaba representada en el componente militar. Por ello, y ante una mayoría republicana en el Congreso, Clinton nombró a un general retirado, con conocimiento y experiencia en Colombia, para iniciar los contactos de lo que vendría a ser una estrategia a largo plazo, diez años, como se mencionó en la Estrategia Nacional para el Control de Drogas de 1998. Estrategia que requeriría de la aprobación de una gran suma de dinero y que, de acuerdo con el panorama político entre los republicanos y Clinton, no iba a ser fácil conseguir. Los medios colombianos registraron en 1997 la visita del general:

La pregunta que muchos se hacen es ¿por qué un funcionario de alto nivel del gobierno norteamericano toma la decisión de enfrentarse a la voluntad de sus aliados naturales dentro del gobierno estadounidense para visitar a Colombia? La respuesta parece ser que McCaffrey necesita con urgencia mostrar

resultados en Washington, especialmente ante la mayoría republicana en el Congreso, que lo ha criticado duramente desde el episodio del general mexicano Jesús Gutiérrez Rebollo. En un principio el “zar antidrogas” concentró sus actividades en lograr la disminución del consumo de drogas en Estados Unidos, pero esa estrategia parece no estar dando resultados. Todos los índices parecen mostrar que este va en aumento. Lo que McCaffrey necesita con urgencia es abrirse un espacio de figuración a nivel de los países productores, de tal manera que su labor sea un apoyo a la intensificación de las fumigaciones y a la interdicción de narcóticos en las naciones donde se libra la guerra. Especialmente consiguiendo más recursos para la lucha antinarcóticos (*Gol de Samper*, 10 de noviembre de 1997).

A través de sus viajes a Colombia, el general McCaffrey participó personalmente en aquella “diplomacia paralela” liderada por los republicanos y la Policía Nacional a finales del período de Samper, con el objetivo por terminar de desprestigiar al Gobierno samperista para garantizar la victoria de Pastrana, quien sería un leal aliado de Estados Unidos para la estrategia que se deseaba emprender. Si Horacio Serpa hubiese ganado, por el contrario, la política exterior de Estados Unidos en Colombia hubiera representado un fracaso. Así registró la revista *Semana* algunas de las controversias originadas por la visita del general en Colombia:

Existe un detalle desconocido de la visita a Colombia del general (r) Barry McCaffrey, “zar antidrogas” de Estados Unidos. En su número anterior al viaje la revista *U.S. News & World Report* sostuvo que el embajador Myles Frechette “disparó” un cable a Washington en el que argumentaba que la visita movería al presidente colombiano Ernesto Samper “a creer que el gobierno de Estados Unidos le está rehabilitando personal y políticamente”. No importaría cómo el gobierno de Estados Unidos presentara la visita, porque, según Frechette, “Samper sin duda la torcería hacia sus propios fines, o sea la limpieza de su manchada imagen”. Un vocero de McCaffrey, apuntando que la Casa Blanca apoyaba el viaje, dijo que el mensaje del zar sería que las relaciones entre Estados Unidos y Colombia siguen dominadas por el tema de la droga (Frechette vs. McCaffrey, 24 de noviembre de 1997).

Todo parece indicar que el funcionario estadounidense que filtró la información a las revistas *Newsweek* y *Time* sobre supuestas pruebas contra Horacio Serpa la semana antepasada fue ni más ni menos que el mismo “zar antidrogas” de Estados Unidos, el general Barry McCaffrey. Así lo insinuó el embajador saliente, Myles Frechette, al hablar con los medios de comunicación con anterioridad a su partida (Diciembre 8 de 1997).

Por otro lado, en entrevista personal con el general McCaffrey, a la pregunta de porqué y cómo surgió la idea del Plan Colombia, contestó:

Yo vi que la situación en Colombia estaba empeorando y fui a donde el presidente Clinton (1999) y le dije: en cinco años, Colombia será un Estado fallido con una insurgencia socialista en el poder y esto sucederá durante la próxima presidencia y lo van a culpar, y usted merecerá ser culpable. Ahí mismo me dio su apoyo. Entonces de mí surgió la noción, junto con dos oficiales del Ejército que trabajaron para mí con quienes dijimos, vamos a trabajar con 800.000.000 dólares, y yo dije entonces incrementemos ese valor para así tener campo para negociar con el Congreso y en un año obtuvimos 1,1 billones de dólares, y lo logramos con la oposición local de ambos partidos, pero lo gracioso de la historia es que yo tenía este plan, yo trabajé en privado con los colombianos y le comuniqué al presidente, no le dije a nadie más, yo me fui por detrás del edificio de la Oficina Ejecutiva de la Casa Blanca con el ministro colombiano de Defensa, y entre los dos anunciamos el Plan Colombia. Nadie en mi Gobierno supo nada, sólo el presidente. Hubo indignación por parte de la Secretaría de Estado, del Departamento de Defensa pues no se sabía de dónde había proveniendo esto, pero para ese entonces ya era demasiado tarde, pues ya había sido promovido por la televisión colombiana, así que ese fue el inicio (Comunicación personal, marzo 29 de 2011).

Esta versión del general acerca de cómo se formuló el Plan Colombia coincide con la visita de Estado que realizó el presidente Pastrana y que él mismo describió sucedió el 26 de octubre de 1998. En esta, relató el presidente Pastrana, tuvieron lugar tres reuniones: dos de trabajo y una social. Las de trabajo se celebraron en la Oficina Oval de la Casa Blanca y contaron con la participación de los actores que muestra el cuadro 10.

Cuadro 10. Reunión visita jefe de Estado colombiano a Estados Unidos, 26 de octubre de 1998

Estados Unidos	Colombia
Al Gore, vicepresidente	Guillermo Fernández de Soto, canciller
Madeleine Albright, secretaria de Estado	Luis Alberto Moreno, embajador de Colombia en Estados Unidos
Janet Reno, procuradora	Jaime Ruiz, director del Departamento Nacional de Planeación
General Barry McCaffrey, “zar antidrogas”	Víctor G. Ricardo, comisionado para la paz
Sandy Berger, consejero de Seguridad Nacional	Juan Esteban Orduz, ministro plenipotenciario
Curtis Kamman, embajador de Estados Unidos en Colombia	

Fuente: autora con base en Pastrana, 2005.

Luego de las reuniones de trabajo, tuvo lugar la que Pastrana (2005) llamó “reunión ampliada” en la que participó la delegación completa. “Nos sentamos en una mesa larga en el Salón del Gabinete (equivalente al Consejo de Ministros), cada delegación a un lado y cada uno de los presidentes sentados en el centro, uno frente del otro” (pp. 125-126). Se adicionaron los actores que muestra el cuadro 11.

Cuadro 11. Reunión ampliada visita jefe de Estado colombiano a Estados Unidos, 26 de octubre de 1998

Estados Unidos	Colombia
Charlene Barshefsky, representante de Comercio de Estados Unidos	Juan Camilo Restrepo, ministro de Hacienda
William Cohen, secretario de Defensa	Marta Lucía Ramírez, ministra de Comercio Exterior
Arturo Valenzuela, Asistente especial del Presidente / Asuntos Interamericanos	Rodrigo Lloreda, ministro de Defensa
John Podesta, jefe de Gabinete	Mauricio Cárdenas, ministro de Transporte Juan Mayr, ministro de Medio Ambiente

Fuente: autora con base en Pastrana 2005.

En todo caso, como declaró el general McCaffrey, sin importar el protocolo y la organización liderada por la Casa Blanca y la Secretaría de Estado, cuando se trata de negociar puntos concretos, la lección que dejó el general es que estas tienen lugar por fuera de los conductos normales, en este caso, “por detrás del edificio de la Oficina Ejecutiva de la Casa Blanca con el ministro de Defensa” como él mismo mencionó. No obstante, este encuentro se ofició en 1999, para ese entonces, ya había renunciado el ministro Rodrigo Lloreda y había asumido el ministro entrante Luis Fernando Ramírez, teniendo en cuenta que McCaffrey señaló que fue en 1999 (sin dar la fecha exacta) y describió al funcionario como “un joven y apuesto ministro” (McCaffrey, comunicación personal, marzo 29 de 2011), lo que da indicios de que se trató del ministro Ramírez debido a su corta edad (tenía aproximadamente 40 años cuando ocupó el cargo).

Además, el ministro Ramírez fue activista de la ayuda militar de Estados Unidos tanto en Colombia como en Washington. Así lo registró el periodista Sergio Gómez en 1999:

Nos estamos preparando tanto para la guerra como para la paz, dijo Ramírez a la salida de una de las múltiples reuniones sostenidas ayer en el Capitolio, con congresistas demócratas y republicanos en Cámara y Senado. Vinimos a decirle a la administración y al Congreso que la guerrilla se ha vuelto muy poderosa con la ayuda del narcotráfico [...] y para enfrentar esta amenaza necesitamos más helicópteros que nos den movilidad, equipos de intercepción y radares. Deseamos una ayuda de unos 250 millones de dólares anuales durante los próximos dos años, anotó (Gómez, julio 16 de 1999).

Era conocido, para este período, que el Ministerio de Defensa pasaba por una crisis presupuestal que le impedía al jefe de cartera desarrollar planes de acción concretos y por el contrario, se veía en la necesidad de recortar personal. “El nuevo ministro Ramírez vino con el general Tapias a pedir medio billón de dólares en ayuda militar” (Isacson, comunicación personal, abril 1 de 2010). De la misma forma, Spencer (2011) señaló al respecto de la solicitud de ayuda para las Fuerzas Armadas colombianas que

El concepto original contemplaba obtener ayuda internacional para llevar a cabo programas de desarrollo social en apoyo al proceso de paz. Sin embargo, en vista del deterioro acelerado de la situación de seguridad, en 1999, el ministro de Defensa, fue enviado a Washington D. C. para solicitar quinientos millones de dólares de ayuda militar norteamericana orientada a contar con los recursos financieros necesarios para equipar de verdad a las Fuerzas Militares (p. 56).

La respuesta de McCaffrey confirmó los objetivos del Gobierno de Clinton de concebir una alta probabilidad de presenciar el surgimiento de un Estado fallido en la región, y por esto, era imprescindible y urgente actuar en Colombia. No obstante, según la versión del general, habría sido él quien alertó al presidente Clinton en primera instancia sobre la posibilidad de que el Estado colombiano fallara en su totalidad, escenario en el cual las guerrillas se tomarían el poder y control del Estado lo que justificó entonces el componente militar, que aunque se negó que iba a ser utilizado para contrainsurgencia y sólo se admitió en 2002 en el Gobierno de George W. Bush, los cables secretos y testimonios confirman que sí tuvo este propósito el cual además, sustentó su razón de ser en la hipótesis del Estado fallido.

Así mismo, según la respuesta del general, la evidencia conduciría a considerarlo a él como un *arquitecto* del Plan Colombia, el actor que aconsejó al presidente Clinton a tomar la decisión de actuar en Colombia y no solo a través de una política social, sino mediante el fortalecimiento del compo-

nente militar en Colombia teniendo en cuenta que es militar y cercano a los republicanos.

La versión del general McCaffrey coincide en el tiempo con la llamada que recibió Thomas Pickering a finales del verano de 1999, cuando le mencionó que la situación en Colombia estaba empeorando y que algo debía hacerse con urgencia, lo que Pickering afirmó fue el inicio de la política del Plan Colombia.

En la entrevista, el general respondió a la pregunta sobre qué juzgó fue el componente más significativo del Plan Colombia:

Lo verdaderamente importante que salió del Plan Colombia del lado de Estados Unidos fueron los helicópteros, sin movilidad, ellos no pueden ganar, así que considero que los helicópteros fueron importantes (McCaffrey, comunicación personal, marzo 29 de 2011).

Acerca de quiénes cree él, fueron los actores más relevantes en la formulación y negociación del Plan Colombia reconoció:

[...] el actor más efectivo fue Tom Pickering, un hombre respetado tremendamente entre la comunidad diplomática. Él se convirtió en mi socio, y considero que el Gobierno afirmó que Pickering es ampliamente respetado (McCaffrey, comunicación personal, marzo 29 de 2011).

También el general se atribuyó valor en el proceso de formulación y negociación del Plan Colombia:

Yo poseía un poder político tremendo debido a una variedad de razones. Una de ellas, es que yo no apoyaba a ningún partido. El Congreso era republicano, la administración, demócrata. Yo les dije, si ustedes no le ponen seriedad al asunto de las drogas, renuncio. Ellos no querían que yo renunciara, entonces ahí obtuve un poder tremendo y al mismo tiempo Pickering tenía credibilidad al interior del Departamento de Estado (McCaffrey, comunicación personal, marzo 29 de 2011).

¿En qué se veía amenazado Estados Unidos?

Hasta cierto punto, la mayoría de estadounidenses no consumimos drogas, tal vez 7 % de nosotros sí; se asesinan 25.000 personas en Estados Unidos, la mitad de nosotros utilizamos armas; 5 % de nosotros estamos locos, así que hasta cierto punto esas son consideraciones importantes pero lo más importante para mí era que acerca de la región de Colombia, en los Estados Unidos, todos comprendimos que teníamos una responsabilidad común de trabajar en conjunto por Colombia (McCaffrey, comunicación personal, marzo 29 de 2011).

Por último, sobre los interrogantes: ¿por qué asistió Estados Unidos a Colombia?, y ¿cuál fue su motivación?, pronunció:

Yo siempre utilizo esta misma historia en mis discursos: existe una historia que tuvo lugar en Nueva York en 1962 llamada “*kitty genovese story*”⁵⁸ en la que una joven mujer fue apuñalada 20 veces en el espacio de tres horas y donde 300 personas la escucharon gritar. Nadie abrió la puerta. Finalmente, alguien llamó a la Policía y de ahí surgió la discusión acerca del problema que esto implicaba; cómo nadie salió en ayuda de alguien que está siendo atacado y eso fue lo que yo dije acerca de Colombia, cómo no salir en ayuda de este importante aliado. Esa fue mi motivación (McCaffrey, comunicación personal, marzo 29 de 2011).

Lo anterior se confirma en el documento titulado *The drug scourge as a hemispheric problema*, cuya autoría pertenece al General, en donde afirmó:

Los vecinos de Colombia no pueden dejar a la deriva a sus 40 millones de ciudadanos. Dejar que los colombianos lidien con el penetrante problema de las drogas de manera aislada afectará de manera grave a los 800 millones de ciudadanos del hemisferio occidental a través de adicción, violencia y corrupción. (McCaffrey, 2001, p. 1, traducción propia).

Versiónes adicionales acerca de la participación del general McCaffrey en la formulación y negociación del Plan Colombia.

Para confirmar la relevancia de McCaffrey en el proceso de toma de decisión de la política exterior de Estados Unidos entre 1998 y 2002, a través de la cual se formuló, negoció e inició el Plan Colombia, a distintos actores entrevistados en el presente estudio se les preguntó respecto del papel que desempeñó el general McCaffrey. Otros, sin preguntarles, mencionaron su trascendencia en la formulación del Plan Colombia.

Para Isacson:

La influencia de McCaffrey se evidenció en el debate en 2000 [...] McCaffrey estaba circulando un memorando pidiendo que se construyera una brigada antinarcóticos cuyo foco sería en el Putumayo [...] McCaffrey ahora es miembro de la junta directiva de DynCorp⁵⁹, empresa contratista que hace

⁵⁸ Se trata de una historia que despertó el interés por la reacción psicológica de temor, cobardía e indiferencia de los seres humanos ante una persona necesitada. En psicología, se conoce como el *bystander effect* o *Genovese syndrome*.

⁵⁹ El general McCaffrey dirigió la compañía desde 2005 hasta 2010.

fumigaciones y mucho más en Colombia, y también comentarista muy citado sobre qué debe hacerse en México. Él es muy influyente, es un actor clave en esto (Isacson, comunicación personal, abril 1 de 2010, traducción propia).

El 13 de julio de 1999, el general McCaffrey solicitó un aumento masivo en la asistencia a Colombia de aproximadamente un billón de dólares (mil millones de pesos colombianos), lo que algunos funcionarios creyeron ambicioso (Crandall, 2008, p. 122).

En cuanto a la participación del general McCaffrey en DynCorp y como complemento de lo anterior, el diario *Washington Post* (DynCorp International, s. f.) reportó, para 2010, el listado de miembros de la junta directiva de la empresa DynCorp; compañía autorizada por el Congreso de Estados Unidos para actuar mediante el Plan Colombia (véase cuadro 12).

Cuadro 12. Junta directiva empresa DynCorp

Board of directors (as of 2010):

- * Robert B. McKeon, chairman of the board, president of Veritas Capital
- * William L. Ballhaus, president and chief executive officer, DynCorp International Inc.
- * Michael J. Bayer, president and chief executive officer of Dumbarton Strategies LLC
- * Herbert J. Lanese, former president and chief executive officer, DynCorp International Inc.
- * General Barry R. McCaffrey, U. S. Army retired
- * Ramzi M. Musallam, partner, Veritas Capital
- * Admiral Joseph W. Prueher, U. S. Navy retired
- * Charles S. Ream, former executive vice president and CFO of Anteon International Corporation
- * Mark H. Ronald, former chief executive officer, BAE Systems, Inc.
- * General Peter J. Schoomaker, U. S. Army retired
- * Admiral Leighton W. Smith Jr., U. S. Navy retired

Fuente: Bigwood, mayo 23 de 2001.

Por otro lado, para corroborar lo influyente que era el general McCaffrey, Isacson afirmó:

La secretaria de Estado Albright salió argumentando otra política en Colombia para apoyar la paz y así construir instituciones [...] pero algo pasó al interior del Departamento de Estado que todavía no entiendo bien [...] pudo ser que los subsecretarios estaban del lado de McCaffrey [...] Pickering el número tres del Departamento de Estado era quien estaba más del lado de McCaffrey (Isacson, comunicación personal, abril 1 2010).

La amistad y alianza entre McCaffrey y Pickering ya había sido confirmada por McCaffrey. Hay que recordar que Pickering tuvo desde el comien-

zo la misión de servir como intermediario y coordinador interagencial, y con la asesoría de McCaffrey, fue posible aprobar una asistencia a Colombia fortalecida en el componente militar impuesto por los republicanos.

Un diplomático estadounidense que solicitó mantener su identidad en anonimato, tuvo oportunidad de seguir desde el Departamento de Estado el período de formulación e implementación del Plan Colombia y referencia al general McCaffrey de la siguiente manera:

McCaffrey... un papel interesante, definitivamente un fan de Colombia desde ONDCP. Él había sido héroe de la guerra en Irak pero siempre tuvo una relación difícil con la Casa Blanca. La ONDCP es como “el primo incómodo” del Ejecutivo, pertenece a la oficina de la Presidencia pero en nuestro gobierno si no tienes una partida de presupuesto directamente desde el gabinete es difícil manejar, es una oficina de *policy making* pero no controla los recursos [...] McCaffrey dada su personalidad, es un general bastante egoísta, muy inteligente pero también es *bull in a China shop*⁶⁰. Él ofendía diariamente a muchas personas que tenían el poder de restringir el flujo de dinero.

McCaffrey insistió antes de tomar el puesto (director de la ONDCP) por “palanca burocrática” que tuviera un asiento en el gabinete, lo que no había pasado antes, así que en el gabinete de seguridad del presidente hay 13 oficinas de gabinete y luego van algunos “perritos” y “gatos” que dependiendo de la administración se meten allá, él se metió y sí tuvo una voz contundente pero por la frecuencia con la que se pronunciaba sobre Colombia se volvió como la “cara” de la administración en cuanto a la política con Colombia. Él quería que Colombia fuera un país socio y reconoció que enfrentábamos una situación donde sí había corresponsabilidad. Él no tenía realmente esa “palanca” presupuestaria (Diplomático estadounidense, comunicación personal, marzo 7 de 2012).

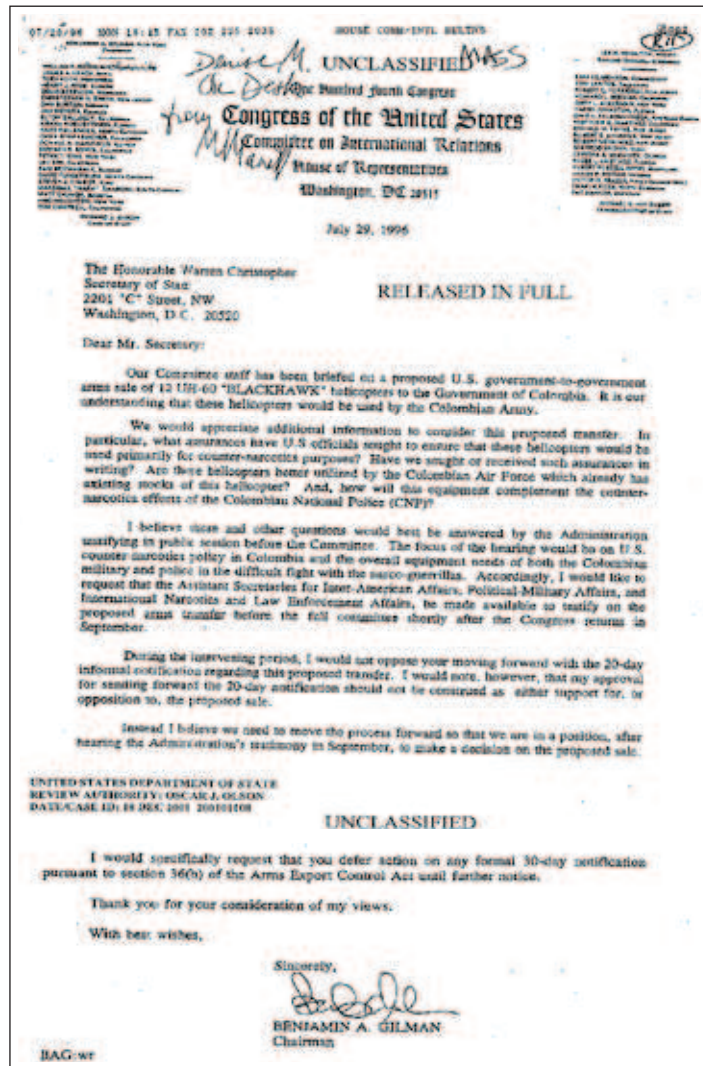
Negociación del Plan Colombia en el Congreso de Estados Unidos

Los documentos del Departamento de Estado obtenidos por el FOIA (Freedom of Information Act) muestran que el congresista y vocero de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, Dennis Hastert de Illinois, le dijo a oficiales militares durante visita en mayo de 1997 a Colombia que él estaba “cansado” de las consideraciones sobre derechos humanos que controlan la

⁶⁰ La expresión *bull in a China shop* traduce “toro en una tienda de cristales”, que simboliza lo peligroso y destructivo, así como los daños que ocasionaría un toro en este escenario imaginario.

asistencia antidroga de Estados Unidos, y que los militares deberían pasar por alto la Casa Blanca de Clinton y dirigirse directamente al Congreso por ayuda (Guggenheim, mayo 4 de 2002, traducción propia).

Figura 24. Cable desclasificado dirigido por el senador Benjamin Gilman, presidente del Senado, al Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes del Congreso de Estados Unidos, julio 26 de 1996



Fuente: The National Security Archive julio 26 de 1996.

Joint hearing before the Subcommittee on Foreign Operations, export financing, and related programs; defense; and military construction. Committee on Appropriations. United States Senate. One hundred sixth Congress. Palabras de Thomas Pickering (2000), subsecretario de Estado para Asuntos Políticos:

Pese a que el asunto de narcóticos sigue siendo el tema clave de nuestra asistencia a Colombia, el fortalecimiento de la economía e instituciones colombianas y el apoyo al proceso de paz también facilitarán sacar adelante un objetivo de estabilidad a la región entera y ayuda en la lucha contra los narcóticos. Yo agradezco, señor presidente de la Cámara, por el apoyo del Congreso en este asunto.

Nuestra aproximación a Colombia puede ser uno de los mejores ejemplos de lo que es posible alcanzar cuando existe consenso bipartidista en la búsqueda de nuestros intereses nacionales en el exterior. Les agradezco a todos por esa consideración.

Somos afortunados, como acabamos de escuchar, de estar trabajando con el presidente Pastrana y su Gobierno. Después de las terribles relaciones con el presidente Samper, la tenencia del presidente Pastrana ofrece a Estados Unidos y al resto de la comunidad internacional oportunidad dorada para trabajar con Colombia en la lucha contra estas amenazas.

[...] Plan Colombia es un plan de 7,5 billones de dólares por tres años, de los cuales el presidente Pastrana afirmó que contribuirá con cuatro billones de sus recursos estatales. Él hizo llamado a la comunidad internacional para proveer los restantes 3,5 billones.

En respuesta a su solicitud, la administración ahora propone, y es ante ustedes, un paquete de asistencia por seis billones para Colombia provenientes de dineros nuevos y de financiación actual para el período 2000-2001.

Una parte significativa de nuestro paquete está encaminada a la reducción de la oferta de drogas en Estados Unidos, mediante la asistencia al Gobierno de Colombia en sus esfuerzos por limitar la producción, refinamiento y tráfico de cocaína y heroína (Pickering, 2000, traducción propia).

Analizar cómo fue el proceso de negociación del Plan Colombia dentro del Congreso de Estados Unidos, aprobado finalmente como ley, tuvo como principal requerimiento la revisión de documentos oficiales, dentro de los que se destacan los informes realizados por Nina Serafino, funcionaria del Congressional Research Service, por los cuales fue posible comprender no sólo el proceso sino el análisis de la negociación del Plan Colombia en el Congreso de Estados Unidos. Así mismo, un texto clave fue el estudio realizado

por Adam Isacson e Ingrid Vaicius (2000) así como la opinión personal de Isacson dada en entrevista. El juicio de los expertos que estuvieron presentes durante los debates de negociación e implementación del Plan Colombia, sus análisis y percepciones fueron de gran utilidad en esta investigación.

Para Serafino (2000)⁶², al inicio de la solicitud de apropiación por parte del Gobierno para Colombia, los congresistas se enfrentaban al asunto acerca y desde qué circunstancias la asistencia de Estados Unidos podría realmente aliviar los problemas del país (p. 6).

Durante los últimos meses de la primera sesión del Congreso No. 106, líderes del Congreso y oficiales de la administración habían discutido de manera informal requerimientos de financiación adicional para dos asuntos de política exterior y asuntos de defensa de importancia: una iniciativa contra narcóticos de gran envergadura para asistir a Colombia en la lucha frente a su problema de producción de droga en aumento y operaciones de mantenimiento de paz y asistencia económica hacia Kosovo (Serafino, 2000, p. 2, traducción propia).

Cuadro 13. Inicio solicitud de aprobación Plan Colombia

Enero 11 de 2000	Propuesta del presidente Clinton de paquete de ayuda por 1,03 billones de dólares
Marzo 9 de 2000. Debate 3908 ⁶²	Comienzo de los debates legislativos en el Comité de Apropiaciones de la Cámara de Representantes. “Emergency Supplemental Appropriations bill for 2000”. Paquete de ayuda para Colombia
Mayo 9 de 2000	Aprobación de la ley de apropiaciones para la construcción militar (S. 2521) y ley de apropiaciones para operaciones extranjeras (S. 2522), propuestas por el senador Trent Lott (Misisipi) que direccionó menos de un 10 % del paquete de ayuda a Colombia

Fuente: autora, traducción propia con base en Isacson y Vaicius, 2000.

⁶¹ Funcionaria del Congressional Research Service (CRS) y experta en asuntos internacionales de seguridad. Estuvo encargada del seguimiento de la aprobación del Plan Colombia en el Congreso de Estados Unidos.

⁶² Véase: HR 3908 in Congressional session 106. <http://www.thepoliticalguide.com/Legislation/house/106/H%20R%203908/>

Posición y percepción de los actores.

Cámara de Representantes.

Tabla 13. Discusión del Plan Colombia para su aprobación en la Cámara de Representantes

Partido Demócrata	Posición Partido Demócrata	Partido Republicano	Posición Partido Republicano
Representante David Obey (Wisconsin)	Propuso retrasar toda ayuda militar hasta el 31 de julio. (Propuesta falló 20 a favor, 36 en contra)	Benjamin Gilman (Nueva York)	Favoreció la aprobación del Plan Colombia desde el inicio. Así mismo, propuso enmienda para agregar condiciones para la protección de los derechos humanos en Colombia
Representante Nancy Pelosi (California)	Propuso enmienda mediante la cual se hubiese apropiado otro presupuesto de 1,3 billones de dólares para financiar programas de tratamiento por abuso de drogas en Estados Unidos. (Falló 23 a favor 31 en contra)		
Sam Farr (California)	Propuso enmiendas encaminadas a la adición de grupos paramilitares a la lista de terroristas internacionales por parte del Gobierno del presidente Clinton, así como la condición al Gobierno colombiano de devolver helicópteros utilizados en violaciones de derechos humanos. Así mismo, propuso certificación previa del Departamento de Estado como condición para asistir a los militares colombianos y una adición de 50 millones de dólares para ayudar a los desplazados internos y otros programas de desarrollo. La propuesta de Farr falló debido a fuerte oposición de los republicanos	Sonny Callahan (Alabama)	Presentó carta enviada por el “zar antidrogas”, general Barry McCaffrey contradiciendo la propuesta del representante Sam Farr

Partido Demócrata	Posición Partido Demócrata	Partido Republicano	Posición Partido Republicano
Gene Taylor (Misisipi)	Propuso enmienda para recortar, condicionar o redireccionar el componente militar del Plan Colombia	Jim Ramstad (Minnesota)	Propuso enmienda para recortar, condicionar o redireccionar el componente militar del Plan Colombia. Así mismo, propuso enmienda “drástica” para eliminar por completo la sección de contra narcóticos, es decir, recortar en 1,7 billones de dólares. (Falló por 159 a favor, 262 en contra)
William Delahunt (Massachusetts)	Propuso enmienda para agregar condiciones para la protección de los derechos humanos en Colombia	Ron Paul (Texas)	Propuso enmienda para recortar, condicionar o redireccionar el componente militar del Plan Colombia
		Dennis Hastert (Illinois)	Presidente de la Cámara. Favoreció la aprobación del Plan Colombia, oponiéndose a los contradictores demócratas como sucedió de forma evidente con la propuesta de enmiendas del representante Obey

Fuente: autora, traducción propia con base en Isacson y Vaicius, 2000.

Tomadores humanos de decisión Plan Colombia: una estrategia política exterior de Estados Unidos

Senado. Comité de Apropiaciones.

Tabla 14. Discusión del Plan Colombia para su aprobación en el Senado. Comité de Apropiaciones

Partido Demócrata	Posición	Partido Republicano	Posición
Patrick Leahy (Vermont)	Realizó cambios significativos enfocados a las provisiones militares y de derechos humanos del Plan Colombia. Debido a los cambios: - El paquete de ayuda antidroga se redujo a 1,14 billones de dólares. - Se redujo la asistencia militar y de policía a 450 millones de dólares (reducción de 330 millones de dólares como propuesto al inicio por la Cámara). - 30 helicópteros UH-60 (Black Hawks) fueron remplazados por “Super Hueys” (un modelo más anticuado). - Mayor énfasis en asuntos de derechos humanos	Trent Lott (Misisipi)	Consideró la apropiación de emergencia, dentro de la cual figuró el Plan Colombia, obstáculo para la aprobación del presupuesto federal de 2001. Por ende, su propuesta se dirigió a considerar el paquete de ayuda al Plan Colombia como parte de los anexos del proyecto de ley del presupuesto regular de 2001. Como resultado, menos del 10 % de la ayuda fue transferida a la ley de apropiaciones de construcción militar (S. 2521) y a la ley de apropiaciones de operaciones extranjeras (S. 2522)
Robert Byrd (Virginia Occidental)	Estableció una medida conocida como <i>troop cap</i> la cual limitó la presencia de personal militar de Estados Unidos en Colombia a 250 hombres y 100 contratistas	Ted Stevens (Alaska)	Realizó cambios significativos enfocados a las provisiones militares y de derechos humanos del Plan Colombia. (Trabajo conjunto con el senador Leahy)
Paul Wellstone (Minnesota)	Propuso enmienda que, de ser aprobada, hubiese eliminado la sección de “empuje al sur de Colombia” y los recursos hubieran sido invertidos en programas para el tratamiento de drogas en Estados Unidos	Mitch McConnell (Kentucky)	Realizó cambios significativos orientados a las provisiones militares y de derechos humanos del Plan Colombia. (Trabajo conjunto con el senador Leahy)

Partido Demócrata	Posición	Partido Republicano	Posición
Chris Dodd (Connecticut)	Pasó de ser reconocido como un escéptico de la ayuda militar; a apoyar con entusiasmo la aprobación del Plan Colombia y este factor tuvo que ver, como analizaron Isacson y Vaicius (2000), con el interés en apoyar a la empresa Sikorski (que fabrica helicópteros Black Hawk). Por esto, propuso enmienda para reintegrar los helicópteros Black Hawk que habían removido en la Comisión de Apropriaciones. (Falló 47 a favor a 51 en contra)	Slade Gorton (Washington)	Introdujo enmienda que de haber sido aprobada, hubiese reducido el desembolso a Colombia a \$100 millones de dólares. (Falló por un margen de 11 a favor a 15 en contra)
Richard Durbin (Illinois)	Apoyó el fortalecimiento (o restablecimiento) de la democracia en Colombia. Demostró admiración por el presidente Pastrana después de un viaje realizado a Colombia		
Jack Reed (Rhode-Island)	Al igual que Durbin, apoyó el fortalecimiento (o restablecimiento) de la democracia en Colombia. Demostró también admiración al presidente Pastrana después de un viaje realizado al país		

Fuente: autora, traducción propia con base en Isacson y Vaicius, 2000.

De acuerdo con lo anterior, Isacson en entrevista expresó:

En la Cámara se dio un largo debate: en mayo de 2000, y quienes lideraron el debate de oposición, habiendo enmiendas importantes como la introducida

por David Obey, la cual buscaba recortar la parte militar de la ayuda y perdió con 186 votos. Gran parte de los demócratas estaban a favor de recortar la ayuda militar. Otra enmienda por Nancy Pelosi; ella es muy estratégica, en ese momento había arreglado con 20 o 25 de sus colegas que todos salieran al plenario para hacer discursos en oposición y demoró el debate cinco o seis horas haciendo el desfile de oposición al Plan Colombia y perdió. Enseñó que los demócratas estaban en contra.

El Senado en cuanto a la salud es más conservador: John Kerry, Richard Durbin y Joe Biden, desde el convencimiento del Gobierno de Clinton de apoyar el proyecto de ley y leer los debates, John Kerry dice que si fuera por él no daría tanta ayuda militar pero afirmó “hay que hacer algo por Colombia” y eso era lo que tenía.

En ambas Cámaras se pusieron dos limitaciones: límite del número de tropas que pueden estar en Colombia; 400 tropas y 400 contratistas y también se hicieron condicionamientos, esto lo puso Patrick Leahy, buscando que no se pudiera dar la ayuda militar hasta que el Departamento de Estado certificara que está mejorando en casos de impunidad entre otros.

Por razones de seguridad nacional no fue necesario hacer esa certificación [...] y salió esa ayuda sin problemas (Comunicación personal, abril 1 de 2010).

De la anterior afirmación, es necesario aclarar que el Departamento de Estado impuso los límites al número de personal militar y contratistas, pues debía reportar al Congreso para verificar el cumplimiento de lo anterior (Spencer, comunicación personal, enero 12 de 2013). Una vez más, se refleja la importancia del papel que desempeñó el Departamento de Estado en el diseño e implementación de esta política exterior de seguridad.

Comité de Conferencias.

Etapa en la cual: “[...] un poderoso grupo de legisladores de ambas Cámaras alcanza consenso entre las versiones de proyecto de ley de la Cámara de Representantes y Senado destinado a la firma del presidente” (Isacson & Vaicius, 2000, p. 12).

En este contexto, la solicitud del presidente por 955 millones de dólares en FY 2000, asistencia suplementaria de emergencia para contra narcóticos e iniciativas relacionadas en Colombia y otros países andinos ha probado ser controversial. Mucha de la polémica ha girado en torno a las condiciones que

deberían ser anexadas a la ayuda a Colombia, alrededor de 500 millones de dólares que serían invertidos en (1) helicópteros direccionados a transportar personal del Ejército colombiano del Batallón Antinarcóticos para conducir operaciones contra narcóticos al sur de Colombia, en donde los cultivos de coca se expanden de forma rápida; (2) entrenamiento y equipamiento de dos nuevos batallones contra narcóticos, los cuales se integrarían a los batallones contra narcóticos entrenados por Estados Unidos en 1999 en la conducción de dichas operaciones, y (3) apoyo de logística e inteligencia para Colombia.

[...] Algunos [congresistas] argumentan que el Ejército no debería recibir ninguna asistencia de Estados Unidos basados en que la ayuda de Estados Unidos debe continuar encaminada al objetivo de fuerzas especiales de contra narcóticos de la Policía [la cual recibiría 68 millones de dólares en apoyo de la suplementaria], o que la asistencia al Ejército inevitablemente conduciría a Estados Unidos en los esfuerzos contrainsurgentes de largo tiempo en contra de dos grupos de guerrillas de izquierda. Otros se preguntan si Estados Unidos debería estar proveyendo alguna asistencia en sí, con el temor de que Estados Unidos será arrojado sin advertencia a un atolladero similar al de Vietnam; y así mismo otros favorecen mayor asistencia destinada a combatir guerrillas (Serafino, 2000, pp. 6-7, traducción propia).

Russell Crandall, académico: “Lo que también es fascinante acerca de la génesis del Plan Colombia es que los legisladores y asesores republicanos habían estado hablando de una aproximación similar por un tiempo antes de que la administración Clinton hábilmente robara sus ideas y cálculos. Incluso hoy hay algunos en Capitol Hill que permanecen molestos acerca de cómo Clinton pudo de forma tan fácil y efectiva apropiarse de sus ideas y políticas a favor de un paquete de asistencia más robusto para Colombia” (2008, p. 123).

Es necesario resaltar que la afirmación de Crandall (2008) pasa por alto que la asistencia propuesta por los republicanos se diseñó en primera medida para que fuese dirigida a la Policía y no a los militares. Este argumento se ha tratado a lo largo del análisis.

El debate en el Congreso de Estados Unidos: implementación del Plan Colombia. Participantes Subcomité del Hemisferio Occidental sobre Relaciones Internacionales en la Cámara de Representantes, septiembre 21 de 2000.

Comité sobre Relaciones Internacionales.

Cuadro 14. Integrantes del Comité sobre Relaciones Internacionales
Benjamin A. Gilman (Nueva York). Presidente.

William F. Goodling (Pensilvania)	Sam Gejdenson (Connecticut)
James A. Leach (Iowa)	Tom Lantos (California)
Henry J. Hyde (Illinois)	Howard L. Berman (California)
Doug Bereuter (Nebraska)	Gary L. Ackerman (Nueva York)
Christopher H. Smith (Nueva Jersey)	Eni F. H. Faleomavaega (Samoa Americana)
Dan Burton (Indiana)	Donald M. Payne (Nueva Jersey)
Elton Gallegly (California)	Robert Menéndez (Nueva Jersey)
Ileana Ros-Lehtinen (Florida)	Sherrod Brown (Ohio)
Cass Ballenger (Carolina del Norte)	Cynthia A. McKinney (Georgia)
Dana Rohrabacher (California)	Alcee L. Hastings (Florida)
Donald A. Manzullo (Illinois)	Pat Danner (Misuri)
Edward R. Royce (California)	Earl F. Hilliard (Alabama)
Peter T. King (Nueva York)	Brad Sherman (California)
Steve Chabot (Ohio)	Robert Wexler (Florida)
Marshall “Mark” Sanford (Carolina del Sur)	Steven R. Rothman (Nueva Jersey)
Matt Salmon (Arizona)	Jim Davis (Florida)
Amo Houghton (Nueva York)	Earl Pomeroy (Dakota del Norte)
Tom Campbell (California)	William D. Delahunt (Massachusetts)
John M. McHugh (Nueva York)	Gregory W. Meeks (Nueva York)
Kevin Brady (Texas)	Barbara Lee (California)
Richard Burr (Carolina del Norte)	Joseph Crowley (Nueva York)
Paul E. Gillmor (Ohio)	Joseph M. Hoeffel (Pensilvania)
George P. Radanovich (California)	John Cooksey (Luisiana)
Thomas G. Tancredo (Colorado)	
Richard J. Garon (jefe de gabinete)	
Kathleen Bertelsen Moazed (jefe de gabinete demócrata (democratic chief of staff))	

Fuente: Committee on International Relations, 2000, p. II

Subcomité sobre el Hemisferio Occidental.

Cuadro 15. Integrantes del Subcomité sobre el Hemisferio Occidental
Elton Gallegly (California). Presidente

Dan Burton (Indiana)	Gary L. Ackerman (Nueva York)
Cass Ballenger (Carolina del Norte)	Matthew G. Martínez (California)
Christopher H. Smith (Nueva Jersey)	Robert Menéndez (Nueva Jersey)
Ileana Ros-Lehtinen (Florida)	Robert Wexler (Florida)
Marshall “Mark” Sanford (Carolina del Sur)	Steven R. Rothman (Nueva Jersey)
Kevin Brady (Texas)	Jim Davis (Florida)
Paul E. Gillmor (Ohio)	Earl Pomeroy (Dakota del Norte)

Fuente: Committee on International Relations 2000, p. II

Tabla 15. Resumen de apropiación suplementaria
solicitado por el Gobierno en 2000

	Request	House	Senate	Conf.
Counternarcotics for Colombia*	955.0	1,418.5	1,167.9	1,319.1
Kosovo Peacekeeping/Aid	2,633.9	2,272.1	1,825.4	2,075.4
Debt relief for poor countries	210.0	0.0	0.0	0.0
Home Energy Assistance	620.0	619.0	600.0	600.0
Domestic Disaster Relief	426.4	1,428.3	1,152.7	1,467.5
Critical Infrastructure Protection	9.0	0.0	1.0	0.0
Other Defense & Foreign Policy	314.0	6,548.6	2,243.7	4,638.1
Other Domestic	531.4	903.5	2,274.0	1,552.8
TOTAL, Supplementals	5,699.7	13,190.0	9,264.7	11,652.9
Offsets/Rescissions	(706.5)	(440.6)	(663.6)	(422.8)

Nota: propuesta en millones de dólares por parte del Congreso.

Fuente: Serafino 2000, p. 4.

Tomadores humanos de decisión Plan Colombia: una estrategia política exterior de Estados Unidos

Tabla 16. Apropiación suplementaria solicitada por el Gobierno en 2000

	Request	House	Senate	Enacted
Plan Colombia				
Dug interdiction & eradication (DOD)	98.4	185.8	115.7 ^a	184.1
Drug interdiction (State Dept)	52.0	59.4	62.0 ^b	59.4
Drug interdiction (Treasury Dept)	70.0	70.1	70.0 ^b	70.0
Drug interdiction (ONDCP)	1.0	1.0	0.5 ^b	0.0
Forward operating location for DOD drug ops	38.6	116.5	116.5 ^a	116.5
Drug eradication/law enforcement (State Dept)	543.0	600.5	397.0 ^b	506.1
Drug eradication/law enforcement (DEA)	3.0	17.2	6.7 ^a	-
Economic aid (USAID)	104.0	269.5	261.5 ^b	261.0
Human rights/governance (multiple agencies)	45.0	98.5	138.0 ^b	122.0
TOTAL, Plan Colombia	955.0	1,418.5	1,167.9	1,319.1

Nota: propuesta en millones de dólares por parte del Congreso.

Fuente: Serafino, 2000, p.19.

Análisis.

Normalmente, en la búsqueda de fondos suplementarios para el año fiscal en curso, la administración recomienda pronta acción del Congreso –dentro de un par de meses– para tratar requerimientos no anticipados o necesidades que no pueden esperar hasta el ciclo regular de apropiación. El Congreso generalmente inicia las primeras solicitudes de apropiación del año en marzo, y completa el debate en mayo. No es poco común que el Congreso expanda de forma significativa la propuesta de apropiación suplementaria, como ocurrió con cada una de las tres suplementarias (defensa, política exterior y programas de alivio a desastres domésticos) (Serafino, 2000, p. 2).

Los hechos más relevantes.

1. Aprovechando que el presidente Pastrana se atribuyó la creación del Plan Colombia, la administración Clinton presentó el plan como una respuesta a las demandas de Colombia, cuando el mismo plan fue el resultado de la valoración de amenazas y oportunidades de diversos actores estadounidenses.
2. La pieza clave para la consolidación del Plan Colombia era la aprobación del Congreso. En caso de no conseguir la aprobación de la

mayoría, la Casa Blanca había presupuestado unos recursos para la asistencia pero no iba a ser suficiente. El “zar” antidrogas McCaffrey propuso elevar las cifras para realmente convertir la política en una estrategia antidrogas auspiciada por la asistencia principalmente militar. Por ende, la aprobación del Congreso resultaba fundamental.

3. El 11 de enero de 2000 Clinton propuso paquete de ayuda por 1,03 billones de dólares con destino a Colombia, de los cuales aproximadamente 80 % (800,8 millones de dólares) estaban dirigidos al componente militar (Policía y Fuerzas Militares) (Isacson & Vaicius, 2000, p. 4).
4. Adam Isacson, quien ha seguido de cerca los debates relacionados con Colombia en el Congreso hasta el día de hoy, admitió que no fue fácil “vender” el Plan Colombia en el Congreso de Estados Unidos, pues las discusiones se prolongaron aproximadamente seis meses y la polémica giró en torno al planteamiento del fortalecimiento militar, en especial mediante el plan conocido como “empuje al sur de Colombia” (Isacson & Vaicius, 2000, p. 4) que implicaba una arremetida militar en el departamento del Putumayo, una ofensiva militar en asistencia a la lucha contra narcóticos.
5. Las propuestas del representante Sam Farr (véase tabla 13) fallaron, según Isacson y Vaicius (2010), a causa de una fuerte oposición republicana. Así mismo, los autores describieron cómo el representante republicano Sonny Callahan (Alabama), presidente del subcomité que financia la ayuda exterior de Estados Unidos, presentó carta que le envió el general McCaffrey. “Las condiciones de derechos humanos son inaceptables, argumentó la carta del ‘zar antidrogas’ de forma equivocada, pues las condiciones requerirían que Colombia transformara su Constitución” (Isacson & Vaicius, 2000, p. 6, traducción propia).
6. Como analizaron Isacson y Vaicius (2000), las enmiendas que sugirieron los representantes Obey y Ramstad, se reconocieron por ser las que mayor votación obtuvieron en los fallidos esfuerzos por impedir la aprobación del paquete de ayuda al Plan Colombia.
7. Acerca del condicionamiento de la ayuda para la protección de los derechos humanos, Isacson y Vaicius (2000) sostuvieron que la propuesta de los congresistas Delahunt, Farr, Gilman y Goss fue

añadida. No obstante, de manera crítica, describen cómo al mismo tiempo se incorporó la medida de *waive*, la cual otorga facultades al presidente para pasar por alto los condicionamientos siempre y cuando se tratase de una “circunstancia extraordinaria” (Isacson & Vaicius, 2000, p. 7).

8. La aprobación del paquete de ayuda a Colombia, Plan Colombia, fue un proceso complicado, inmerso en una lucha tanto de percepciones como de intereses conducidos por los mismos congresistas. Aquellos que no tuvieron un interés directo en el Plan Colombia, al menos sí probaron estar atentos ante las posibles consecuencias tanto para los soldados estadounidenses como para los civiles en Colombia. El componente más controversial: la asistencia directa a los militares colombianos, muchos con una imagen deteriorada ante el Congreso de Estados Unidos.
9. En el informe de Isacson y Vaicius (2000) se hace evidente cómo actores ajenos al gobierno y al Congreso participaron directa e indirectamente en los debates en torno a la aprobación del Plan Colombia. Entre estos, firmas de *lobby*, compañías petroleras (muchas preocupadas por la crítica situación interna colombiana, teniendo en cuenta que han sido víctimas de ataques por parte de los grupos insurgentes) y empresas fabricantes de armas y prestadoras de servicios militares.
10. Otro elemento esencial que ciertamente influyó la motivación y decisión de los congresistas –expuesto por Isacson y Vaicius (2000) y además reiterado en entrevista personal con Isacson–, tuvo que ver con el hecho de que los actores tuvieron siempre presente que se acercaba el período electoral en Estados Unidos y para algunos congresistas, ser considerados “blandos ante el problema de las drogas” fue motivo suficiente para apoyar la ayuda a Colombia ante el temor de ser tomados como tal (Isacson & Vaicius, 2000, p. 10).
11. En referencia a las oportunidades que evalúan distintos actores, Isacson y Vaicius (2000) expusieron en el documento cómo congresistas como Chris Dodd (Connecticut), pasaron de ser reconocidos por la oposición a la asistencia militar de Estados Unidos en el exterior, a apoyar el Plan Colombia con su elevado componente militar debido

a la fabricación de helicópteros Black Hawk por parte de la compañía Sikorsky: “[...] una división de la contratista en defensa United Technologies y principal empleador (y fuente de donación a campañas) en el Estado de [Chris] Dodd” (Isacson & Vaicius, 2000, p. 10, traducción propia).

12. Acerca del Comité de Conferencias, Isacson y Vaicius (2000) afirmaron:

El Comité de Conferencias, cuya versión de compromiso (o “reporte de conferencia”) normalmente logra una rápida aprobación de ambas Cámaras, es considerada con frecuencia como la fase menos transparente del proceso, ya que normalmente se reúne detrás de puerta con oportunidad limitada para informar o afectar el debate (Isacson & Vaicius, 2000, p. 12, traducción propia).

Lo anterior implica que pese a las diputadas, el proceso decisor consigue definir detalles de interés para quienes forman parte de esta etapa de debate en el Congreso. Así mismo, el Comité de Conferencia mantuvo las condiciones sugeridas encaminadas a la protección de los derechos humanos pero fortaleció a su vez el mecanismo de *waive*: “Esto significa que si los militares colombianos no reunían los estándares de derechos humanos señalados en la ley, el presidente, citando ‘intereses de seguridad nacional’, puede saltarse este paso y permitir que la ayuda prosiga de todas maneras” (Isacson & Vaicius 2000, p. 12, traducción propia).

El Comité de Conferencia también omitió algunas provisiones de fondo del presupuesto de ley de la Cámara de Representantes, como la enmienda del representante Sawyer para asignar \$50 millones de dólares a los desplazados, y una cláusula acerca del impacto de las fumigaciones sobre el medioambiente (Isacson & Vaicius, 2000, p. 12, traducción propia).

Quizá la parte más crítica y conflictiva del proceso de diseño e implementación de la política exterior de Estados Unidos hacia Colombia frente a la “guerra contra las drogas”, se dio en contexto de la negociación con el Congreso. Primero, la importancia era tal que sin la aquiescencia del Congreso, no hubiese sido posible la aprobación de recursos de asistencia hacia Colombia, pues es labor de este avalar o no este tipo de medidas. Al tiempo, el presupuesto del Departamento de Estado no era suficiente. Además, lo novedoso del Plan Colombia era precisamente su alto contenido de asistencia

hacia el “país problema”, Colombia, para evitar el surgimiento de un Estado fallido en la región y sus consecuencias para la estabilidad del hemisferio occidental y seguridad de Estados Unidos.

Pese a que los partidos tradicionales en Estados Unidos, Demócrata y Republicano, forman parte del mismo Estado y aunque en diversas ocasiones suelen coincidir, para el proceso de negociación del Plan Colombia se constató una fuerte separación, principalmente por las diferencias en las percepciones y motivaciones que provocó una contienda política interna.

Desde la década del setenta, los demócratas se asocian con la promoción y protección de leyes a favor de los derechos humanos, así como con medidas enfocadas más en componentes sociales que militares. Como ejemplo, el congresista Patrick Leahy, uno de los más fervientes opositores al Plan Colombia y quien promovió la Ley Leahy en pro de la protección de los derechos humanos o certificación, cuestionó fuertemente la acción militar y puso en aprietos al Gobierno colombiano en diversas ocasiones.

Por su parte, los republicanos, los estadounidenses más conservadores, se identifican por promulgar un nacionalismo e ideología definida por (Taliaferro, 2009) como “movimiento político” (p. 219) centrado en preservar una “identidad nacional” dentro de la sociedad estadounidense. Por eso, según la concepción republicana, era indispensable atacar las amenazas provenientes del exterior, en este caso la amenaza que representaba el frágil Estado colombiano, y los derivados de la “guerra contra las drogas”, término que además se originó de un Gobierno republicano (Richard Nixon).

La estrategia de los republicanos, al menos su mayoría, se fundamentó en inculcar un nacionalismo e ideología como medio y táctica para conseguir la extracción de recursos sociales para la producción de poder militar (Taliaferro, 2009, p. 220), lo que finalmente obtuvieron. Así, la doctrina que impulsaron los republicanos sirvió sobre todo como punto de referencia para quienes diseñaron la política del Plan Colombia, en cuanto a que se crearon límites acerca de qué valores se buscaban preservar dentro del concepto de seguridad nacional y, para suerte del presidente Clinton, contó con el apoyo de la mayoría de los congresistas republicanos:

En enero Clinton introdujo el proyecto de ley y tenía en el Congreso el pleno respaldo de los republicanos, lo que fue distinto de este paquete es que estaban

profundizando la estrategia de las fumigaciones y por primera vez ayudando directamente a las Fuerzas Armadas de Colombia (Isacson, comunicación personal, abril 1 de 2010).

Como ejemplo de lo anterior, se dio la fuerte publicidad que impulsó el Gobierno de Clinton –especialmente a través de la oficina del general McCaffrey, ONDCP–, respecto al abuso de drogas por parte de la juventud estadounidense, un tema sensible para toda la población. Ningún ciudadano podía escapar de la influencia mediática dirigida en contra de la amenaza del abuso y tráfico de drogas. Así, la “guerra contra las drogas” se legitimó en cuanto a su aprobación popular. Como expresó el congresista Joseph Biden (2008) (demócrata), en favor del Plan Colombia en mayo de 2000:

Nunca antes en la historia reciente se había presentado tan gran oportunidad para atacar todos los aspectos del comercio de drogas desde su fuente de producción [...] Estados Unidos debe aprovechar esta rara oportunidad de actuar proveyendo asistencia al Plan Colombia [...] Existen costos considerables asociados con la demora del Congreso en aprobar el suplemento de Colombia [...] Ayudar a Colombia está dentro de los intereses nacionales de Estados Unidos. Se trata de la fuente de muchas de las drogas que envenenan a nuestra gente. No se trata de una tierra lejana con la cual Estados Unidos tiene poco en común. Se trata de una democracia establecida en el patio trasero de Estados Unidos, tan solo a unas pocas horas por aire desde Miami (p. 124, traducción propia).

Por otro lado, Russell Crandall (2008) expuso:

Aunque es claro que los demócratas pueden ser halcones frente al tema de las drogas como sus contrapartes republicanos, la mayoría republicana no obstante “elevó la temperatura” (*turned up the heat*) frente a la guerra contra las drogas [...] La mayoría republicana en el Congreso instó a un número de legisladores influyentes a tomar parte frente a la guerra contra las drogas. Congresistas como Dennis Hastert, Benjamin Gilman y Dan Burton se estaban convirtiendo en críticos vocales de las políticas antidrogas de la administración Clinton y fueron fuertes proponentes de hacer más para librar la guerra contra las drogas en Colombia (p. 32, traducción propia).

Russell Crandall, académico: “En términos estrictamente políticos, el Plan Colombia fue una idea brillante para la administración Clinton. La percepción creciente en Washington de que Colombia estaba colapsando condujo a diversos oficiales a creer que había que hacer algo” (2008, p. 123).

Antes del Plan Colombia, la “guerra contra las drogas” había fracasado pese a que el Gobierno de Clinton no lo había reconocido como tal. Por esta razón, el Plan Colombia, el alto componente militar enfocado a los esfuerzos antinarcóticos, podría salvar y justificar la política antidrogas original (Crandall, 2008, p. 123).

Ahora bien, Clinton, severamente criticado y con una imagen en deterioro se vio en la necesidad de ceder ante las imposiciones de los republicanos y más aún, a los deseos de su “zar” antidrogas, a quien no le quedaba difícil acercarse a los republicanos para negociar. “[...] las decisiones en políticas fueron frecuentemente formuladas para complacer componentes domésticos como los del Congreso de Estados Unidos y contratistas en defensa [...]” (Crandall, 2008, p. 117, traducción propia). Y “complacer” es una estrategia para asegurar aliados y conseguir la aprobación de políticas, como efectivamente sucedió. Como describió Crandall, la solicitud del aumento en la asistencia a Colombia propuesta por el general McCaffrey, complació de sobremanera a congresistas republicanos quienes habían criticado a la Casa Blanca de ser “blanda” frente al problema de las drogas y de no haber tomado suficiente acción en el asunto. “De hecho, la administración Clinton había sobrepasado a los halcones de las drogas, una maniobra que sería evidente en enero del siguiente año” (Crandall, 2008, p. 122, traducción propia).

Percepciones en el Congreso: ¿cuál fue la percepción del Congreso en contra del Plan Colombia?

De manera general, quienes se opusieron al Plan Colombia lo hicieron principalmente al componente militar del mismo, puesto que este provocaría “otro Vietnam”, ante la preocupación de involucrar militarmente a personal estadounidense en Colombia y por esta razón, Estados Unidos presentó el plan como un “esfuerzo antidrogas” (Crandall, 2008, p. 123). “La Casa Blanca sabía que pocos miembros de Congreso estarían dispuestos a oponerse a asistencia para ayudar en la lucha contra las drogas y por ende se tomaron esfuerzos cuidadosos para distinguir entre iniciativas contrainsurgencia y contra narcóticos” (p. 123, traducción propia), teniendo en cuenta el creciente temor por el concepto de contrainsurgencia, ya que implicaba una intervención directa militar por parte de Estados Unidos en Colombia, la cual traería necesariamente como consecuencia, múltiples violaciones a los derechos humanos.

Como el plan era “un esfuerzo antidrogas”, hay que considerar la ley fiscal estadounidense *The Purpose Statute* (Estatuto de Propósito) que “[...] requiere que los fondos apropiados por el Congreso [sean] empleados para el propósito por el cual fueron apropiados [...]” (Felbab-Brown et al., 2009, p. 3). Esto incluyó específicamente los helicópteros militares y de policía, las fuerzas especializadas de seguridad sobre todo la tarea de fuerza conjunta Omega, la brigada contra narcóticos, las unidades de erradicación e interdicción de la policía, entre otros. Sin embargo, la recuperación del Estado colombiano requería del sometimiento de las fuerzas insurgentes (principalmente las Farc), lo que se evidenció de forma abierta durante el Gobierno de Álvaro Uribe. Empero, durante la negociación y primera fase del Plan Colombia se debía mantener el objetivo antinarcótico (que finalmente se incumplió).

Demostración de lo anterior, la representante Nancy Pelosi (demócrata) había propuesto mediante enmienda, destinar los recursos no a la lucha contrainsurgente sino a programas de rehabilitación doméstica (Crandall, 2008, p. 123). Esta enmienda no fue acogida.

Así mismo, como afirmó el secretario adjunto para Asuntos de Narcóticos Internacionales y aplicación de ley Rand Beers (julio 11 de 2011) ante la Comisión de Apropiações:

Miembros del Congreso, la comunidad no gubernamental y otros observadores interesados han previamente expresado preocupaciones en relación con aspectos del apoyo del Gobierno de Estados Unidos al Plan Colombia. Estas preocupaciones se enfocaron particularmente en tres áreas: que nosotros no consultamos lo bastante en la consolidación del paquete de ayuda; que nos enfocamos demasiado en aspectos de seguridad y aplicación de la ley y no lo suficiente en desarrollo y reformas institucionales y que nuestra asistencia estuvo demasiado orientada hacia Colombia comparada con el resto de la región (traducción propia).

Según Pickering (noviembre, 2009)

Mientras el Gobierno de Estados Unidos tomó una mirada amplia y estratégica del rol de Colombia en el hemisferio occidental, el apoyo del Congreso para una política activa se centró en el tema de las drogas. Colombia era uno de los más grandes productores de cocaína en el mundo (párr. 2, traducción propia).

Pickering, principal representante del Gobierno en los procesos de formulación y negociación del Plan Colombia –teniendo en cuenta el poder

que ejerce el Congreso para la aprobación de una política exterior (más aún aquella que dispone de aprobación y apropiación de recursos para su funcionamiento)–, sabía desde un comienzo que la negociación con el Congreso iba a ser, como suele suceder en las relaciones Ejecutivo/Legislativo, producto de un vínculo conflictivo.

Por un lado, el objetivo del Gobierno como mencionó Pickering, se dirigía a un programa más amplio, el cual abarcó elementos no solo militares sino de alto componente social y de asistencia judicial e institucional como requerimientos esenciales para el proceso de *state-building*, propósito primordial del Gobierno, sin olvidar la principal amenaza percibida por este: Colombia en vías de ser considerado un Estado fallido. Por otro lado, el Congreso, de mayoría republicana, en su percepción acerca del narcotráfico como principal amenaza, tuvo como fin encaminar principalmente los recursos del Plan Colombia a la lucha contra dicho fenómeno lo que, como se definió en el capítulo 1 “guerra contra las drogas”, necesariamente implicaba el despliegue del componente militar.

A su vez, el Congreso estaba dividido en dos objetivos principales: los “halcones” republicanos preocupados por la amenaza que representaba la producción y sobre todo, consumo de drogas retomando la afirmación de Bacevich (2002) sobre la forma como las políticas de Estados Unidos responden a factores externos, sin olvidar que históricamente, Estados Unidos ha definido sus amenazas como aquellas que provienen del exterior, más aún la amenaza del consumo de drogas teniendo en cuenta que ha sido una problemática interna para el caso de Estados Unidos, “El hábito a la droga se percibía por sí solo como extranjero, esto es, no americano” (Matthiesen, 2000, p. 50). Este sentimiento nació además de la población conservadora de Estados Unidos, es decir, de los republicanos, lo que confirma la preocupación de los republicanos y su percepción frente a una amenaza proveniente del exterior.

Por otro lado, los demócratas al interior del Congreso estaban más preocupados, según Pickering (2009), por la amenaza a los derechos humanos que una profundización del componente militar de la “guerra contra las drogas” iba a significar, teniendo como precedente las denuncias de violación de derechos humanos por parte de los militares colombianos durante el período del presidente Samper, la posterior descertificación y que ahora,

el 80 % de los recursos del Plan Colombia (como afirmó Isacson) iba a estar orientado al fortalecimiento de las fuerzas militares y de policía en Colombia como estrategia para la lucha contra el narcotráfico.

Por último, es importante conocer cómo realmente funciona la política estadounidense y comprender el porqué de distintas acciones y políticas en Colombia, las cuales tienen una verdadera y real explicación. “A nosotros nos tocó hacer las cosas. La diferencia con los académicos, es que nosotros *somos* los actores del Plan Colombia” (Arbeláez, comunicación personal, julio 5 de 2011).

Adam Isacson: “Nuestra posición es que los esfuerzos de seguridad se deben a los esfuerzos colombianos, el gobierno duplicó el presupuesto [...] Colombia compró más de lo que recibió” (Comunicación personal, abril 1 de 2010).

Felbab-Brown et al (2009): “El logro más importante del Plan Colombia ha sido el notable mejoramiento en la seguridad del país y la supresión de los grupos beligerantes violentos incluyendo a las Farc y ELN, así como grupos paramilitares [...] En el año 2000 Colombia era un país al borde del abismo” (p. 9, traducción propia).

El papel de las organizaciones no gubernamentales en la formulación y negociación del Plan Colombia: “diplomacia paralela”.

Como reflexión final, se desconoce cuál fue la incidencia de las ONG en los procesos de deliberación y negociación del Plan Colombia ante el Congreso de Estados Unidos. Por ello, son esenciales los recientes estudios elaborados por la doctora Ardila en 2011 que profundizan los análisis de la política exterior colombiana:

[...] la toma de decisiones de la política exterior colombiana poco se ha estudiado, y los análisis elaborados se concentran en el papel del Estado, desconociendo e ignorando la función de otros actores. Y es que en la unidad decisoria [...] hay que tener en cuenta la vinculación de lo interno con lo externo y la interacción del Estado con la sociedad, en la que actores como el Congreso, los partidos políticos, los empresarios, los académicos, las ONG y los sindicatos adquieren un papel cada vez más importante dentro y fuera del país, que debe ser tenido en cuenta, por ser Colombia un país mediano con grandes potencialidades, muchas de ellas relacionadas con las tendencias e instrumentos que se han venido adaptando para la inserción internacional de buena parte de los países latinoamericanos (Ardila, 2011, p. 96).

Para el desarrollo de esta tesis y a medida que se efectuaron entrevistas, se fueron resolviendo los interrogantes: ¿de quién o quiénes provino el Plan Colombia? ¿Cuáles fueron los principales actores en la formulación y negociación del Plan Colombia? En los documentos consultados y entrevistas (proceso que tomó dos años aproximadamente) no se mencionó como relevante la participación del Congreso en la toma de decisiones. Contrario a esto, sí se aludió a la modalidad de *backchanneling* o negociación informal entre los actores interesados en un escenario por fuera del Congreso. Esto quiere decir que cuando la política del Plan Colombia llegó al Congreso, casi en su totalidad este estaba pactado entre las partes, allí varios congresistas y funcionarios del Gobierno tuvieron participación (véase capítulo 2 de la tercera parte de este texto: “Segunda oportunidad: *war outsourcing*”).

Así mismo, quien propició este *backchanneling* en primera instancia fue el general McCaffrey (lo que se observa en los cables desclasificados), quien desde 1996 buscaba incluir el componente militar en Colombia e inicialmente sostuvo diálogos con la Policía Nacional. Acerca del concepto de “diplomacia paralela”, la doctora Ardila (2011) lo define como actividades que:

[...] se denominan para-diplomacias, porque cuando se desarrollan subregionalmente son el resultado del ejercicio de potestades ejecutivas por parte de las autoridades locales. Es la transnacionalización de lo local como respuesta de los espacios subnacionales a la globalización, creando contactos formales e informales, permanentes o *ad hoc* con entidades extranjeras –públicas o privadas–, con el objetivo de alcanzar resultados socioeconómicos y políticos (p. 100).

Además, el concepto se puede comprender como las acciones exteriores de Colombia hacia Estados Unidos que se pusieron en marcha durante el Gobierno del presidente Samper, dado el quiebre de las relaciones entre ambas administraciones originado por el Proceso 8000, la descertificación de Colombia y la concepción de este como un “narcoestado”, lo que imposibilitó a los diplomáticos estadounidenses mantener un conducto normal en la relación con funcionarios colombianos. Este era un Estado vetado.

De la misma forma, “diplomacia paralela” también se entiende como la “diplomacia secreta” que lideró el general Serrano en nombre de la Policía Nacional, para recibir y gestionar la venta de equipos militares que promocionaban algunos congresistas estadounidenses señalados en este libro.

Gracias a la comprensión del concepto de “diplomacia paralela” es posible complementar desde la academia que la “diplomacia paralela” que se evidenció en la formulación del Plan Colombia, forma parte de una “transnacionalización de lo local como respuesta de los espacios subnacionales a la globalización” (Ardila, 2011, p. 100), así mismo, que se origina por medio de contactos formales e informales que para el estudio de caso se probó más por la vía informal. Por último, y de mayor relevancia: “[...] con el objetivo de alcanzar resultados socioeconómicos y políticos” (Ardila, 2011, p. 100) como se demostró para el caso de los intereses de los congresistas y demás funcionarios del Gobierno de Estados Unidos en las oportunidades que se percibieron como resultado del Plan Colombia.

Por otro lado, en la búsqueda por conocer la incidencia de las ONG en los procesos de toma de decisión en el Congreso de Estados Unidos para la formulación del Plan Colombia, John Mackey, quien conoció de cerca el rol del Congreso de Estados Unidos, declaró en entrevista acerca de la participación de ONG:

I do not remember specific NGOs but the issue for the NGOs was primarily based upon the human rights record of the Colombian army not the CNP anti narcotics unit which has a good human rights record for many years even before Plan. Aid was often tied to human rights certifications (Mackey, comunicación personal, octubre 1 de 2011).

Adicionalmente, en la revisión de algunos de los *hearings* del Congreso y el proyecto de ley S-1758 Alianza Act, no encontré participación relevante de las ONG. Por esto, quisiera afirmar, las ONG ejercieron una “diplomacia paralela” durante la formulación del Plan Colombia. La mayoría, atentas a la verificación de la inclusión de los aspectos sociales y críticas del elevado componente militar del Plan Colombia, sobre todo de la parte demócrata del Congreso y en apoyo a la Ley Leahy impulsada por el senador Patrick Leahy. Se destacan ONG como los tanques de pensamiento, entre los más importantes el Center for International Policy (CIP) al que pertenecía Isaacson (hoy forma parte del Wola); Aministía Internacional; Earthjustice (los ambientalistas en contra de los riegos a cultivos de coca con glifosato) (Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente, s. f.); Latin American Working Group; Wola; Woodrow Wilson International Center for Scholars del que es integrante Cynthia Arnson; Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), entre otras.

También se consultó el documento *Advocates or obstacles? NGO's and Plan Colombia* (Fletcher, 2010) y *U. S. Human Rights activism and Plan Colombia* (Tate, 2009). En donde se evidencian los siguientes aspectos de relevancia:

a. Lo que motivó la inconformidad e involucramiento de las distintas ONG en la negociación del Plan Colombia fue el elevado componente militar y la inconsistencia con lo inicialmente planteado, “un plan para la paz de Colombia”, o “Plan Marshall” como lo solicitó en principio el presidente Pastrana:

Solamente tres millones de los 860,3 millones dedicados a asistir a Colombia a través del Plan Colombia 2000-2001 se destinaron a la promoción de la paz. La financiación para la “paz” estuvo dirigida a seminarios de entrenamiento en resolución de conflictos impartidos a los negociadores del Gobierno. Mientras que, 642,3 millones fueron para asistencia militar y de policía (Fletcher, 2010, párrafo 1, traducción propia).

b. Acerca del rol de las ONG en la negociación del Plan Colombia: en octubre de 2000, representantes de más de 100 ONG produjeron una declaración sobre Plan Colombia en la Conferencia Internacional para la Paz y los Derechos Humanos –denominada “Paz Colombia” (Fletcher, 2010)– que tuvo lugar en Costa Rica del 16 al 18 de octubre de 2000. El documento establece:

Las organizaciones internacionales están plenamente convencidas que el Plan Colombia, como está diseñado, no contribuirá a la paz sino por el contrario, tememos, resultará en más muertes y desolación para el pueblo colombiano y conducirá a una regionalización del conflicto (párrafo 3)

Organizaciones colombianas de derechos humanos y ONG han rechazado aceptar fondos del Plan Colombia. En agosto de 2000, una coalición de 37 ONG colombianas no aceptaron fondos del plan argumentando “dificultades éticas y políticas” y urgieron a la Unión Europea a buscar alternativas al Plan Colombia (Fletcher, 2010, párrafo 3).

c. El artículo también establece que los 300 millones de asistencia que otorgó la Unión Europea para el desarrollo de programas sociales y económicos fueron administrados por ONG y no por el Gobierno Nacional. “Una vez que el Plan Colombia fue implementado y el dinero empezó a llegar al país, una explosión virtual de ONG ocurrió, en la cual las propias ONG competían por los fondos recién llegados” (Fletcher, 2010, párrafo 4, traducción propia)⁶³.

⁶³ Véase Confederación Colombiana de Organizaciones no Gubernamentales.

d. El Gobierno de Estados Unidos ha contribuido con algunas ONG a través del programa Usaid que depende del Departamento de Estado.

e. El documento alude al creciente número de ONG colombianas y estadounidenses que se han unido para oponerse formalmente a la asistencia militar otorgada por Estados Unidos a Colombia a través de cartas y peticiones de incluir enmiendas, adiciones o *supplemental appropriations*. Esta aseveración se observa en el trabajo de Winifred Tate (autor que a inicios del Plan Colombia trabajó como analista en Wola, donde ahora labora Isacson, lo que corrobora la importancia de estos tanques de pensamiento) que en 2009 declaró:

Las organizaciones no gubernamentales dicen que desempeñan un papel central en definir las políticas internacionales estadounidenses, en particular sobre el tema de derechos humanos. Aquí, examinaré la influencia de los derechos humanos y grupos humanitarios en los debates sobre la política internacional hacia Colombia, enfocándome en el diseño y las apropiaciones adicionales subsecuentes para el Plan Colombia [...] Propongo que ONG fueron capaces de usar el legado del activismo por los derechos humanos del pasado que se concentraba en América Latina, pero que no lograron una movilización popular alrededor de este tema [...] exploro la manera en que las ONG sí usaron las condiciones legislativas que se colocaron al paquete de asistencia para que la preocupación sobre los derechos humanos se mantuviera como parte de los debates acerca de las políticas estadounidenses (Tate, 2009, p. 51, traducción propia).

Ahora bien, Fletcher (2010) no habla sobre la participación de las ONG colombianas o estadounidenses en la negociación del Plan Colombia ante el Congreso de los Estados Unidos. El Plan Colombia provocó la creación de aproximadamente 3.200 ONG en Colombia.

Fletcher (2010) presenta el Center for International Policy (CIP) como una fuente esencial de información del Plan Colombia respecto a sus cifras, análisis y estadísticas, este centro se consultó para la elaboración de este libro. Así mismo, Adam Isacson formó parte del diseño e inspiración para este libro desde que tuve oportunidad de entrevistarle en 2010. Puedo argumentar que Isacson es el representante más importante de ONG o activismo a favor de los derechos humanos en Estados Unidos y nunca mencionó su participación en las negociaciones en el Congreso. Es más la oposición y activismo que se ha generado a partir del Plan Colombia.

Ahora bien, el estudio de Tate (2009) producto de sus propias memorias y experiencia en el Wola, indica la existencia del Colombian Steering Committee (CSC), fundado en 1998 y dirigido junto con el Latin American Working Group y U. S. Office on Colombia que incluye más de 30 treinta organizaciones⁶⁴.

El CSC ha sido el espacio central para generar estrategias acerca de cómo promover desde la raíz movilización alrededor de temas de derechos humanos en Colombia e iniciativas políticas con intención de mejorar la situación en materia de derechos humanos (Tate, 2009, p. 54).

Muchas de estas organizaciones explica el autor, se originaron como legado del componente militar en las intervenciones estadounidenses en Centroamérica en los años ochenta y procesos de paz. Esto, se replicó para el caso colombiano a finales de la década de los noventa.

Para resaltar, Tate (2009) menciona que para el caso colombiano, la naturaleza del problema obstaculizó el desarrollo del activismo en derechos humanos como sí se dio en Centroamérica debido principalmente al problema de las drogas, citando como ejemplo a los congresistas republicanos (en su mayoría) que proclamaban a quienes se oponían al Plan Colombia que no podrían ser “blandos” en los asuntos que se vinculan con las drogas. También comenta que al interior de la cultura popular estadounidense, se percibía a Colombia como un Estado “inherentemente violento” (p. 57).

En los debates acerca de la política estadounidense, Colombia históricamente ha sido considerada un asunto de política de drogas, no un asunto de dere-

⁶⁴ Algunas de estas organizaciones son: American Friends Service Committee, Americans for Democratic Action, Catholic Relief Services, Center for Justice & International Law (Cejil), Center for International Policy, Church World Service, Due Process of Law Foundation, Federation of American Scientists, Franciscan Washington Office for Latin America, Friends Committee on National Legislation, Global Exchange, Institute for Policy Studies, International Labor Rights Forum, Jesuit Refugee Services, Latin America Working Group, Lutheran Immigration and Refugee Services, Lutheran Office for Government Affairs, Lutheran World Relief, Maryknoll Office for Global Concerns, Mennonite Central Committee, Peace Brigades International-Colombia Project, Robert F. Kennedy Center for Justice and Human Rights, U. S. Committee for Refugees, U.S. Labor Education in the Americas Project, Washington Office on Latin America, Witness for Peace, World Vision, Amnesty International, Colombia Human Rights Committee/Network DC, Presbyterian Church USA Washington Office National Ministries Division y Christian Aid (U. S. Office on Colombia, <http://www.usofficeoncolombia.com/USOC%20Partners/>. Tate, 2009, p. 54).

chos humanos, y fue considerado de prioridad baja para estas instituciones a lo largo de los 90s hasta el enfoque de asistencia militar del Plan Colombia (Tate, 2009, p. 60).

Es decir, el componente militar del Plan Colombia revivió el activismo en materia de derechos humanos. Al respecto, Tate (2009) afirma que este activismo estuvo liderado principalmente por Amnistía Internacional, Human Rights Watch y Wola.

El *lobby* que se logró por parte de estas organizaciones se basó sobre todo en los abusos cometidos por los paramilitares, los vínculos de estos con oficiales y la impunidad por crímenes pasados (Tate, 2009, p. 60).

Entre los congresistas estadounidenses que apoyaron la iniciativa de estas entidades está Jim McGovern⁶⁵ (demócrata), quien patrocinó una serie de enmiendas para reducir la asistencia militar del Plan Colombia. Estas

⁶⁵ Listado de las enmiendas propuestas de 2000 a 2006:
Mar 00 (obey): Amendment introduced by Rep. David Obey (D-Wisconsin) to delay consideration of military aid during the March 29-30, 2000 debate on the “Plan Colombia” supplemental appropriation. mar 00 (ramstad): Amendment introduced by Rep. Jim Ramstad (R-Minnesota) to cut all aid to Colombia during the March 29-30, 2000 debate on the “Plan Colombia” supplemental appropriation. jul 01 (mcgovern et al): Amendment, introduced by Rep. Jim McGovern (D -Massachusetts) and several others, that would have cut \$100 million from the Andean aid to pay for increased assistance for anti-tuberculosis programs during the July 24, 2001 debate on aid for 2002. jul 01 (lee-leach): Amendment, proposed by Representatives Barbara Lee (D -California) and Jim Leach (R -Iowa), to shift funding from the Andean Counter-drug Initiative to the Global AIDS Trust Fund during the July 24, 2001 debate on aid for 2002. may 02 (supp): Amendment, introduced by Reps. Jim McGovern (D -Massachusetts) and Ike Skelton (D-Missouri), that would have cut language broadening the mission of U.S. military assistance in Colombia to include combat against illegal armed groups, during the May 22-23, 2002 debate on supplemental appropriations legislation. apr 03 (supp): Amendment, introduced by Reps. Jim McGovern (D -Massachusetts), Ike Skelton (D-Missouri), and Rosa DeLauro (D-Connecticut), that would have cut military aid for Colombia that was included in a supplemental appropriation, April 3, 2003. jul 03 (for ops): Amendment, introduced by Reps. Jim McGovern (D -Massachusetts) and Ike Skelton (D-Missouri), that would have cut military aid for Colombia and transferred it to HIV-AIDS programs, July 23, 2003 debate on foreign aid for 2004. jun 05 (for ops): Amendment, introduced by Reps. Jim McGovern (D -Massachusetts), Betty McCollum (D-Minnesota) and Dennis Moore (D-Kansas), that would have cut military aid for Colombia, June 28, 2005 debate on foreign aid for 2006. mar 06 (supp, burton – reverse yea and nay): Amendment, introduced by Rep. Dan Burton (R-Indiana) that added \$26.3 million in military aid to Colombia to a supplemental appropriations bill, March 17, 2006.

enmiendas⁶⁶ fomentaron la movilización de estudiantes y activistas (al menos hasta antes del 11 de septiembre de 2001 donde la atención se volcó a otros asuntos como menciona, Tate, 2009, p. 60).

Por último, Tate (2009) resalta que el proceso de certificación fue de gran importancia para los activistas que buscaban mejorar las condiciones de derechos humanos en Colombia. Cita como ejemplo la Ley Leahy destinada a limitar y condicionar la asistencia militar del Plan Colombia. No obstante, Tate (2009) describe cómo congresistas a favor del Plan Colombia como Dennis Hastert, abogaron por hacer *lobby* en contra de la Ley Leahy y en pro del componente militar (que en la tesis se sustenta a través del análisis de amenazas y oportunidades y sobre todo, de los intereses políticos y económicos).

Yeas and nays are reversed on this table, because opponents of the current policy voted against this amendment jun 06 (for ops): Amendment, introduced by Reps. Jim McGovern (D -Massachusetts), Jim Leach (R-Iowa), and several others, seeking to transfer \$30 million in military aid to Colombia to refugee programs worldwide, in debate on the 2007 aid bill, June 9, 2006. Disponible en: Plan Colombia and beyond – holding ground in the House. <http://www.cipcol.org/?p=219>

⁶⁶ Véase información detallada sobre las enmiendas para recortar la asistencia militar y del Plan Colombia en: Latin America Working Group. Action at home for just policies abroad <http://www.lawg.org/component/content/article/76/212>

IV. Cuarta Parte

EPÍLOGO

El Plan Colombia, estratégica política exterior de Estados Unidos, se formuló en respuesta a la percepción de Estado fallido como amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos. Evaluando la situación, se constató también que este plan debía proveer los cimientos para contrarrestar las repercusiones que podría implicar un Estado fallido en la región. Sobre todo, el Plan Colombia proporcionó un *know-how* reconocido a nivel internacional. Se trata de un exitoso caso de *state-building* en la región.

Se debe agregar que el estratégico plan marcó la implementación de una maniobra integral pensada no solo para contrarrestar las amenazas a la estabilidad democrática, a las instituciones y a la seguridad física de sus habitantes, sino también para instaurar los cimientos que permitieran forjar un desarrollo sostenible en Colombia. Pero para que esto fuera posible, y pese a las críticas que aún surgen por la implementación del Plan Colombia, era de vital importancia que la asistencia económica estuviera dirigida, en un 80 % inicial, al fortalecimiento de las Fuerzas Militares y de Policía en Colombia. Al respecto, Henry Kissinger (2001, traducción propia) señaló: “El aspecto militar del Plan Colombia y su ejecución unilateral de parte de Estados Unidos es, al menos, una forma de comprar tiempo para un programa hemisférico, multilateral, social y político” (p. 93).

Mucho se ha escrito acerca del Plan Colombia. Existía, empero, un vacío metodológico que ofreciera una he-

herramienta práctica para poder analizar efectivamente una política exterior. Este libro, producto de una investigación doctoral, anhela llenar aquellos vacíos mediante una propuesta construida a través de aspectos teóricos y metodológicos de la literatura anglosajona sobre Relaciones Internacionales, pero aplicable y útil para el estudio de diversos casos de política exterior. Es cuestión de retomar el modelo presentado aquí y aplicar los modelos de análisis y métodos en el caso de preferencia del estudiante investigador.

Deseo subrayar que un acertado entendimiento del comportamiento de los Estados en el sistema internacional se descubrirá en el estudio de la formulación de la política exterior, a saber, mediante la comprensión de las percepciones y motivaciones de los tomadores humanos de decisión o de quienes logran injerir en el proceso.

Método para el análisis de una política exterior

Dicho brevemente, en Relaciones Internacionales el realismo (clásico, estructural o neoclásico) propone un espectro de análisis enmarcado en situaciones apartadas de la consideración de pasiones, ideologías, sentimientos o creencias. La observación al interior del análisis realista se concentra en identificar cómo el sistema internacional anárquico, caracterizado por una visión Estado-céntrica, de supervivencia y de autoayuda (*balance of power*), reacciona a las oportunidades o amenazas percibidas o imaginadas.

Como afirmó Elman (1996), una teoría de política exterior debe realizar predicciones sobre variables dependientes que permiten medir el comportamiento individual de los Estados (p. 7). Así mismo, para que sea una teoría de política exterior debe explicar qué acciones debe tomar un Estado enfrentado a unas circunstancias dadas. Es decir, debe considerar como referente el análisis de los componentes internos del Estado (o de unidad) enfrentado a un escenario internacional anárquico, examinado a través de un estudio sistémico, para así responder y predecir el comportamiento del Estado, variable principal de análisis. Una teoría de política exterior debe ser aquella que permita predecir factores de comportamiento de los Estados. Indiscutiblemente, solo a través de un análisis de factor humano esto será posible, si se tienen en cuenta, además, los límites de los enfoques estructurales.

Por lo anterior, se plantearon dos modelos que intentan responder el cuestionamiento básico de si es posible o no concebir una teoría de política exterior, razón por la cual el problema se abordó desde dos perspectivas: análisis sistémico y estructural del Estado y análisis de unidad (componentes internos del Estado). En este punto surgió la pregunta: ¿existía un enfoque que tratara tanto el análisis sistémico como el de unidad? Entonces, mediante una cuidadosa revisión de literatura, fue posible constatar la importancia de considerar que no es posible entender una política exterior sin abordar una dimensión multinivel, enfocada específicamente al análisis del nivel individual.

Resumiendo, para comprender la esencia del nivel individual, también conocido como el análisis de la agencia, señala Hudson (2007): “Sólo los seres humanos poseen ideas (...)” (p.11, traducción propia).

Este último nivel se constituye como el más específico pese a que la visión Estado-céntrica sigue dominando gran parte de la academia, salvo por el FPA, que ha evolucionado en el análisis del proceso y de la agencia, como se describió anteriormente. El objetivo es avanzar en el progreso de las Relaciones Internacionales y la subescuela de la política exterior como disciplinas de análisis del comportamiento humano a partir de una dimensión multinivel, con miras a superar la visión clásica, que si bien permite evidenciar el comportamiento de los Estados en el sistema internacional, no da cuenta suficiente de explicaciones que permitan comprender el porqué. En palabras de Isaak (1974, traducción propia):

La mayoría de académicos inician asumiendo que el sistema internacional debe ser su premisa principal, o que el Estado-nación se constituye como el mejor punto de partida. Ya sea que se empleen por separado o combinados, estos dos “niveles de análisis” restringen una tercera alternativa –la afirmación acerca de que el estudio de la política internacional sólo es posible si se inicia con seres humanos individuales (p. 264).

A su vez, Isaak (1974) criticó la forma como algunos académicos, en lugar de valorar el estudio del nivel individual dando valor al ser humano para el estudio de la política exterior, tendían, de manera descuidada, a “‘antropomorfizar’ (*anthropomorphize*) al Estado-nación, pronunciando frases como: ‘Inglaterra decidió unirse al mercado común’”, en lugar de señalar que “los miembros del Parlamento decidieron...” (p. 265). Lo anterior sirve para re-

saltar que el análisis de la política exterior consiste en explorar el proceso de toma de decisiones centralizando obligatoriamente la atención del analista en el nivel individual. Para estudiar una política exterior a partir del nivel individual, el principal desafío es evitar caer en explicaciones subjetivas y, si de tomadores de decisiones se trata, entiéndase líderes de Estado o incluso el presidente mismo, evitar caer también en explicaciones improbables, pues el desconocimiento y la falta de información, en algunos casos, serán una realidad a afrontar.

Resulta necesario tener en cuenta que el objetivo primordial del FPA es el análisis del comportamiento del tomador humano de decisiones; por esta razón, su enfoque en el estudio de actor específico. El análisis del proceso de toma de decisiones Foreign Policy Decision Making FPDM es, entonces, la puesta en marcha del FPA.

El FPDM hace referencia a las escogencias que los individuos, grupos y coaliciones toman y que afectan las acciones de una nación en el escenario internacional. Las decisiones en política exterior están típicamente caracterizadas por ser de altas apuestas, poseer gran incertidumbre y riesgo sustancial (Mintz&Jr, 2010, p. 3, traducción propia).

El objetivo del FPDM es comprender cómo se toman las decisiones, pues de esta forma será posible realizar predicciones del comportamiento de los Estados en el escenario internacional. Predicciones que nacen de la experiencia (contexto histórico), de previos comportamientos de los Estados, movidas estratégicas y cálculos de potenciales resultados.

Así, el principal elemento de análisis del FPDM son los procesos cognitivos; esto para comprender cómo piensan los líderes tomadores de decisión e intentar definir patrones, estilos y personalidades mediante el estudio de las motivaciones y percepciones, como lo sugirió recientemente el realismo neoclásico.

A continuación se describe el proceso mediante el cual fue posible presentar una explicación alternativa de la formulación de la política exterior de Estados Unidos hacia Colombia:

1. Identificar a los tomadores de decisión. De la rigurosa revisión bibliográfica, de prensa y de reportes oficiales, el analista estará en capacidad de identificar individuos claves que deliberaron a favor

de la política exterior implementada. Además, deberá identificar elementos que le permitan ir “destapando la caja negra” a través de la recolección y contrastación de las evidencias.

2. Teniendo en cuenta que “las necesidades del ser humano se convierten en el punto de partida de toda política doméstica o internacional” (Isaak, 1974, p. 264, traducción propia), el segundo aspecto fundamental del proceso para tener en cuenta consiste en explorar evidencia a través de discursos, prensa, entrevistas radiales y de televisión, biografías, artículos académicos y opiniones de expertos; en mi caso particular, los cables desclasificados de la Embajada de Estados Unidos en Colombia fueron de gran utilidad. Posterior a esto, se requiere identificar intereses, objetivos, percepciones, motivaciones, preferencias, emociones, sentimientos y alianzas. Lo anterior, empleando como método dos niveles de análisis propuestos por el FPA: análisis de actor específico y modelo cognitivo.

En efecto, como sostiene Valerie Hudson (2008), el análisis de actor específico “permite una profunda explicación, permitiendo incluso predecir el comportamiento en política exterior de entidades particulares, de una forma más específica que la teoría de actor general” (p. 12, traducción propia). En cuanto al modelo cognitivo, vale la pena llamar la atención hacia los modelos psicológicos, pues, al fin y al cabo, se busca analizar aspectos subjetivos inherentes a la personalidad, percepciones y creencias de individuos humanos. Lo anterior es descrito por De Rivera (1968) como

“La dimensión psicológica de la política exterior”, en su análisis de cómo las distintas alternativas y preferencias de las personas (comunes y corrientes, incluyendo a los tomadores de decisión en política exterior y líderes) influyen en la toma de decisiones, la cual “[...] no necesariamente va a ser aquella que represente la mayor utilidad, sino aquella que involucre un conflicto de intereses” (p. 118).

Como se mencionó anteriormente, el estudio de la política en general involucra un escenario de lucha por el poder, traducido, en este caso, como la capacidad de influir en una política exterior, sobre todo tratándose de funcionarios pertenecientes a distintas organizaciones (acá retomamos los niveles de análisis de modelo organizacional y política burocrática). De hecho, y para considerar, afirmó De Rivera (1968), incluso el comportamiento de los

empleados del Gobierno se encuentra influenciado por el determinante de la personalidad individual.

La situación objetiva influirá en las decisiones de cualquier hombre, pero su punto de vista personal del interés nacional y sus intereses personales también moldearán la decisión [...] por lo tanto, debemos insistir en que la personalidad de los tomadores de decisión oficiales siempre es un determinante importante de las decisiones y, por ende, de las políticas de la nación (De Rivera, 1968, p. 165, traducción propia).

Con lo anterior, se fueron articulando las evidencias obtenidas y contrastando con las entrevistas, lo que conduce a considerar, retomando a Seidman (2006): “¿Por qué entrevistar? Yo entrevisto porque estoy interesado en la historia de otras personas (...) cuando las personas relatan sus historias, han seleccionado detalles de su propia experiencia de la corriente de su conciencia” (p. 4). Una advertencia se hace necesaria. Si el analista contempla dentro de sus objetivos de investigación entrevistar de primera mano al presidente, o quizás a uno o varios ministros de su gabinete, o incluso a un funcionario de las Fuerzas Militares o de una entidad de seguridad nacional e inteligencia, me permito testificar que en la mayoría de ocasiones esto será complejo e incluso imposible. Entonces, el analista no deberá sentir frustración dado que es necesario considerar que no será indispensable entrevistar a los tomadores de decisión como tal, sino a expertos, académicos o funcionarios que conocieron de cerca el proceso. Para considerar: “El proceso de entrevistar implica un tiempo considerable y, en algunas ocasiones, dinero (...) Entrevistar implica un intenso trabajo (...) Entrevistar requiere que el investigador establezca acceso a, y haga contacto con, potenciales entrevistados que nunca jamás ha conocido” (Seidman, 2006, p. 9).

Una vez obtenidas las entrevistas, la triangulación de las mismas, aunada a prensa, artículos, biografías, entre otros, se constituye como el método fundamental para este tipo de análisis. Como sostiene Seidman (2006):

El propósito de entrevistar no es conseguir respuestas a preguntas ni validar hipótesis, tampoco “evaluar”, como se suele utilizar el término (...) entrevistar se basa en el interés por comprender la experiencia vivida por otras personas y el significado que han hecho de esa experiencia (p. 9).

La intuición es, indiscutiblemente, el método más óptimo para la realización de las entrevistas. Y depende del sello que el investigador le imprima, lo que hace de cada estudio, uno original. Esta es la esencia misma del análisis cualitativo. Como sostienen Klotz & Prakash (2008, traducción propia), “académicos experimentados, de manera intuitiva, saben cómo emplear entrevistas y análisis textual” (p. 3).

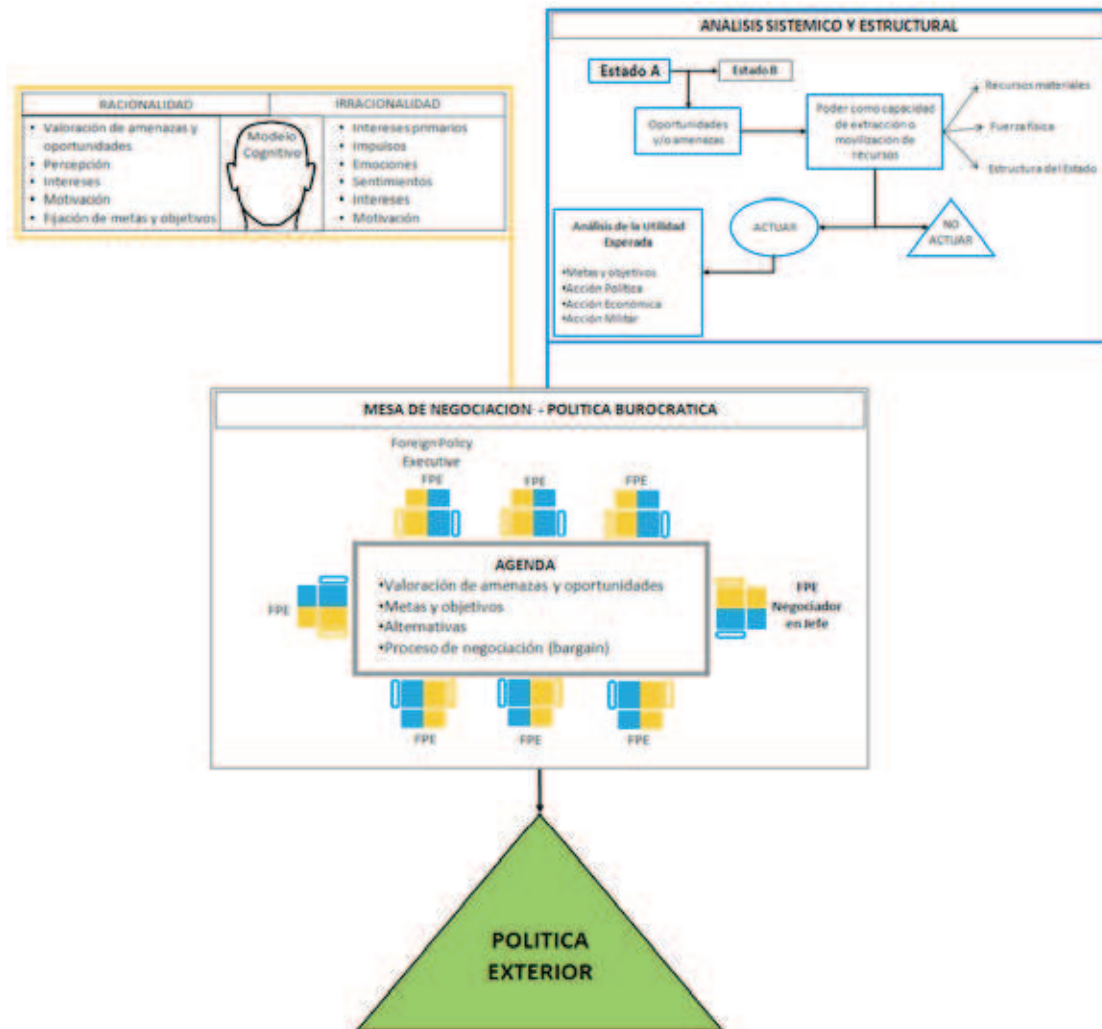
En cuanto a la intuición, siguiendo el texto de Irving Seidman (2006), *Interviewing as Qualitative Research: A Guide for Researchers in Education and the Social Sciences*, acerté en que la importancia del método de entrevista conocido como “*phenomenologically based interviewing*” (Seidman, 2006, p. 15) se fundamenta en preguntas abiertas (“*open-ended questions*”), cuyo objetivo es construir y explorar a partir de las respuestas obtenidas. Como sostiene Seidman (2006, traducción propia), “el objetivo es lograr que el participante reconstruya su propia experiencia y conocimiento al interior del tema de estudio” (p. 15). Por consiguiente, en el presente libro se considera que solamente a través de la intuición es que realmente el investigador estará en capacidad de aprender del ser humano.

La siguiente ilustración representa la interacción entre los niveles de análisis y los procesos de toma de decisión. También, permite suponer cómo fue el proceso de toma de decisión mediante la identificación y posterior triangulación de tres elementos claves:

- i) Análisis de las escogencias, producto de la valoración de amenazas y oportunidades que identifican a un Estado A enfrentado a una situación determinada, la cual supone generar una acción en contra o a favor de un Estado B.
- ii) Análisis de los factores que influyen y motivan las escogencias de los individuos que ejercen las decisiones y acciones en nombre del Estado.
- iii) Análisis del proceso de toma de decisiones, el cual refleja el doble “juego” entre los elementos estructurales y de unidad.

Formulación de la política exterior

Figura 25. Proceso de toma de decisión



Fuente: Autora

En consonancia con lo anterior, y retomando el interrogante principal: ¿por qué y cómo se formuló el Plan Colombia?, se concluye lo siguiente:

Tomadores humanos de decisión Plan Colombia: una estrategia política exterior de Estados Unidos

Tabla 25. Aplicación del diagrama del proceso de toma de decisión

1.º Realismo neoclásico	2.º Foreign Policy Analysis Para el análisis del FPE (Ejecutivos de política exterior)	3.º Elaboración de la política exterior del gobierno del presidente Clinton. Análisis de actor específico FPA
<p>Estado A enfrentado a un Estado B dentro de un contexto internacional determinado.</p> <p>Se analizó la política exterior de Estados Unidos (Estado A) teniendo en cuenta un contexto y periodo determinados: posguerra fría, 1998.</p> <p>Por otro lado, partiendo del hecho de que al interior del sistema internacional anárquico no todos los Estados son iguales sino que, por el contrario, dominan unos sobre otros, y teniendo en cuenta la lógica de supervivencia ante la presencia de amenazas potenciales, a Estados Unidos, como única potencia regional, le correspondía intervenir en los asuntos considerados como amenaza en Colombia y, dada la asimetría de poder, es claro que se dio lugar a una estrategia de “<i>overlay</i>”⁶⁷, o sobreposición de los intereses de Estados Unidos sobre Colombia. ¿Por qué? Porque un Estado más poderoso que otro dominará en cualquier circunstancia. Como se afirmó en el primer capítulo, históricamente Estados Unidos actúa en defensa propia.</p>	<p>El Estado es un actor social interpretado mediante análisis de variables individual, de Gobierno, de rol, social y sistémica. Como tal, tanto Estados Unidos como Colombia han forjado sus políticas exteriores basadas en una historia construida mediante valores e intereses independientes unos de otros. Por consiguiente, resultó importante elaborar un análisis del comportamiento del Estado enfrentado a unas circunstancias determinadas. Lo primero, retomando a Valerie Hudson, era considerar las características y, sobre todo, experiencias de cada Estado en el entendido de que no todos los Estados son iguales. Así, las experiencias que dieron origen al Plan Colombia, basadas en el supuesto de que Estados Unidos actúa en defensa propia, están resumidas en:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Asistencia económica, dirigida principalmente al fortalecimiento del componente militar de Estados Unidos hacia Colombia. -Principio de responsabilidad compartida. Ambos Estados requieren de la adopción de medidas encaminadas a una maximización de intereses. -Metáfora de la guerra contra las drogas. La amenaza percibida fue diferente a la amenaza expuesta, como se analizó. Para esta segunda, la “guerra” contra las drogas justificaba el uso del componente militar. - Análisis de los componentes internos de Estados Unidos, basado principalmente en su “doctrina de ampliación democrática”. 	<p>El contexto sobre el cual decidieron los actores está definido como el contexto situacional psicológico (<i>psychomilieu</i>), el cual se caracterizó por:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Los factores domésticos que delinearon desde el inicio la política exterior del presidente Clinton, fundamentados en dos principios claves: democratización y fortalecimiento económico. <p>Así, lo que explica el realismo acerca de este aspecto es cómo para garantizar el fortalecimiento económico de un Estado este debe mantener su posición hegemónica y someter a los demás Estados a políticas afines con sus intereses.</p> <p>Para este caso, garantizar un hemisferio “democratizado”, lo que automáticamente se traduce en una mayor apertura económica de los Estados, da lugar a un más rápido y efectivo proceso globalizador que beneficia, sobre todo, a quien lo lidera. Como afirmó Brinkley (1997, traducción propia): “Si el enemigo de la guerra fría era el comunismo, el villano de la posguerra fría era el proteccionismo” (p. 112).</p> <p>Por esta razón, y para formular la política exterior de Estados Unidos hacia Colombia, se tuvieron en cuenta factores que limitaban la acción exterior, teniendo en cuenta el contexto internacional dado:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. No era concebible ni aceptado, tanto a nivel externo como interno, el uso directo del componente militar traducido en una intervención directa por parte de Estados Unidos. El componente militar dentro de los estudios de seguridad había relegado el uso tradicional (militar) de la seguridad. Enfoque tradicional, definido como aquel que se orienta en “(...) las capacidades materiales y el uso y control

⁶⁷ *Overlay*, aplicado al caso colombiano por Tickner (2004), ocurre cuando: “[...] los intereses de una potencia trascienden la simple penetración de una región hasta tal punto que los patrones locales de interrelación en materia de seguridad dejan de operar” (p. 22).

1.º	2.º	3.º
<p>Realismo neoclásico</p>	<p>Foreign Policy Analysis Para el análisis del FPE (Ejecutivos de política exterior)</p>	<p>Elaboración de la política exterior del gobierno del presidente Clinton. Análisis de actor específico FPA</p>
		<p>de la fuerza militar por parte de los Estados” (Katzenstein, 1996, p. 9, traducción propia). 2. No era posible repetir los errores del pasado, teniendo especialmente en cuenta la directa comparación que se realizó entre Colombia y la intervención en Vietnam.</p>
<p>Valoración de amenazas y oportunidades: Estados Unidos (Estado A) enfrentado a Colombia (Estado B) realiza una valoración de amenazas y oportunidades. El resultado: se identificó una amenaza a la seguridad de Estados Unidos proveniente del exterior, por la problemática que la presencia de un Estado fallido (Colombia), cuyo motor de inestabilidad es el narcotráfico, provoca en la región latinoamericana, dominada por el liderazgo estadounidense, única potencia hegemónica. Además, la seguridad nacional de Estados Unidos se ve amenazada por la presencia de un Estado fallido en su región y teme por el fortalecimiento del narcotráfico y el aumento del ingreso de drogas ilícitas en su territorio. Como oportunidades, Estados Unidos percibe una: la de afianzar su liderazgo a través de la consecución de beneficios económicos definidos mediante el fortalecimiento de sus recursos de poder. De la misma forma, como se describió en el capítulo 3 de la tercera parte, el Plan Colombia significó un triunfo político de Estados Unidos en la región.</p>	<p>Percepción y motivación de la élite que formula la política exterior, definidas como “el conjunto de factores que predisponen a un Gobierno y a su población a moverse en una dirección decisional en asuntos externos” (Cottam, 1977, p. 43, traducción propia). Como se mencionó anteriormente, fueron distintas la amenaza percibida y la expuesta, es decir, este análisis permite evidenciar cómo se ocultan, como estrategia, las percepciones reales con el objetivo de alcanzar las metas propuestas. Ante la comunidad internacional y el Estado colombiano, la amenaza que motivó la acción exterior seguía siendo el narcotráfico, lo que dio origen a un fortalecimiento de la guerra contra las drogas que ya se venía dando. Por otro lado, gracias al trabajo de campo realizado mediante entrevistas, se pudo constatar que la amenaza fue definida como la posibilidad de concebir un Estado fallido en la región, lo que afectaba directamente no solo la seguridad de Estados Unidos y de los demás países, sino la hegemonía de Estados Unidos en la región y su proyecto democratizador con objetivos “globalizadores”</p>	<p>Thomas Pickering: “El Plan Colombia buscaba ayudar a un país, previamente una historia de relativo éxito en términos políticos y económicos, que oscilaba en el borde de convertirse en uno de los más grandes Estados fallidos del mundo luego de décadas de terror, guerra civil, producción y tráfico de drogas ilícitas y declive gubernamental”. Al interior del gobierno del presidente Clinton no solo se definió y reafirmó la existencia de la amenaza relacionada con la posibilidad de considerar a Colombia como Estado fallido, sino las consecuencias que se generarían en términos de seguridad en general. El gobierno Clinton tenía dos retos importantes: 1. Amenaza: no era viable permitir que después de fomentar su doctrina de ampliación democrática desde que asumió el poder en 1993, perdiera un Estado ubicado a tan solo tres horas de su territorio y comenzando su segundo y último periodo presidencial. 2. Oportunidad: debía diseñar una estrategia que recuperara su imagen a nivel externo e interno, teniendo en cuenta la crisis desatada por el escándalo “Mónica Lewinski”. No obstante, las verdaderas, y en cierta medida “ocultas” oportunidades, fueron dos: El fortalecimiento de Estados Unidos en la región y los beneficios de la implemen-</p>

Tomadores humanos de decisión Plan Colombia: una estrategia política exterior de Estados Unidos

1.º	2.º	3.º
Realismo neoclásico	Foreign Policy Analysis Para el análisis del FPE (Ejecutivos de política exterior)	Elaboración de la política exterior del gobierno del presidente Clinton. Análisis de actor específico FPA
		tación de la estrategia conocida como “privatización de la guerra” (o “ <i>waroutsourcing</i> ”), la cual, según David Spencer, surge de una acción normal del Congreso, pues son ellos quienes asignan los recursos, y los congresistas siempre tienen intereses. Los departamentos de Estado y de Defensa se limitan a cumplir con el ordenamiento del gasto que el Congreso dispuso, y este se encargará de auditarlos y de verificar que sí se gastaron los recursos como ellos dispusieron.
<p>Balance de poder. Como prueba de lo anterior y retomando el análisis de balance de poder⁶⁸, elaborado por Taliaferro, se concluye que Estados Unidos, hacia 1998, contaba con una alta capacidad de extracción y movilización de recursos materiales, enfrentado a una amenaza potencial catalogada como baja⁶⁹, que dio lugar, como estrategia de balance interno, a la innovación para realzar y afianzar a largo plazo su seguridad y poder.</p> <p>⁶⁸ Autoría propia tomado de la descripción de las estrategias de balance interno (<i>internal – balancing</i>) en: Taliaferro, 2006, p. 467.</p> <p>⁶⁹ Se definió como amenaza potencialmente baja debido a que la política exterior de seguridad por parte de Estados Unidos respondió a una medida de prevención, para evitar que Colombia fuera considerado un Estado fallido; a diferencia de otras acciones militares como la ocurrida en Bosnia, que acaparó la total atención del público internacional. Se puede afirmar que, por el contrario, el Plan Colombia fue un plan de prevención que no impactó en gran medida la atención internacional. Fue una medida disimulada y novedosa de política exterior.</p>	<p>Confirmando el modelo poliheurístico de Mintz, el cual implica la aplicación de las dos fases: el tomador de decisiones reduce las alternativas que se le presentan utilizando “atajos” cognitivos (aproximación psicológica). En segunda instancia, se recurre a la aproximación racional para seleccionar las alternativas restantes. De esta manera, considerando el análisis de política burocrática y el modelo de acción racional de Mintz y Derouen, se resume:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Identificación del problema: Colombia, Estado fallido, por ende, amenaza la seguridad de Estados Unidos y de la región. 2. Identificación de las metas (valoradas según las oportunidades): adelantar una acción contra narcóticos y contra insurgente para restablecer el orden y devolver la soberanía del territorio al Estado colombiano. 3. Información: la información provino de las cifras (capítulo 1) relacionadas con el narcotráfico y sus consecuencias sobre la seguridad. Así mismo, el asesinato de tres estadounidenses por parte de las Farc motivó una acción inmediata. “En 1996, además, las Farc comenzaron a confrontar a 	<p>La iniciativa de la formulación provino de la influencia del general Barry McCaffrey, considerado en esta investigación como el protagonista y principal promotor del Plan Colombia: “Yo vi que la situación en Colombia estaba empeorando y fui a donde el presidente Clinton (1999) y le dije: ‘En cinco años, Colombia será un Estado fallido con una insurgencia socialista en el poder, y esto sucederá durante la próxima presidencia y lo van a culpar, y usted merecerá ser culpable’. Ahí mismo me dio su apoyo”⁷⁰.</p> <p>De esta forma, se concluyó que la formulación del Plan Colombia tuvo dos vertientes fundamentales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La percepción del gobierno Clinton de la amenaza que representaba Colombia como Estado fallido. Esta percepción fue fundamentada y orquestada principalmente por el general Barry McCaffrey, a quien el presidente Clinton había nombrado como “zar antidrogas”, por lo que seguía de cerca la crítica situación interna en Colombia, y llevaba relaciones <p>⁷⁰ Entrevista personal con el general (r) Barry McCaffrey. Bogotá 29 de marzo de 2011.</p>

1.º	2.º	3.º
<p>Realismo neoclásico</p>	<p>Foreign Policy Analysis Para el análisis del FPE (Ejecutivos de política exterior)</p>	<p>Elaboración de la política exterior del gobierno del presidente Clinton. Análisis de actor específico FPA</p>
	<p>las fuerzas de seguridad colombianas (militares y policía) en una guerra de movimientos, atacando e invadiendo posiciones fijas, desplegando al menos 500 guerrilleros por operación” (IISS, 2011, pp. 48-49).</p> <p>4. Selección de alternativas: fortalecer mediante capacitación y asistencia a las fuerzas militares de Colombia con dos componentes esenciales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Subcontratación de personal militar para no comprometer a los militares estadounidenses. 2. Venta de equipos, tecnología y capacitación a las fuerzas militares de Colombia bajo una estricta vigilancia de funcionarios estadounidenses. 	<p>de amistad con los republicanos. Juntos podrían considerarse unos “<i>drug-hawks</i>” o “halcones” contra las drogas.</p> <p>2. La necesidad de profundizar el componente militar del Plan Colombia, sin el cual el fortalecimiento de las fuerzas militares no hubiese tenido lugar y se hubiera dejado el espacio para que las Farc se tomaran el poder. Así mismo, los factores de beneficio y oportunidad que la industria militar representa hoy en el mundo. Las negociaciones en el Congreso evidenciaron también cómo los parlamentarios influyen en la formulación y las condiciones que dan origen a la política exterior.</p>
<p>Poder traducido en acción. El poder, definido como la capacidad de extracción y movilización de recursos, sumado a la estrategia de balance interno de innovación, retomando la afirmación de Walt (2000) en su análisis de la política exterior de Estados Unidos en 1998: “Debido a que Estados Unidos está tan seguro y posee un enorme superávit de poder económico y militar, sus líderes pueden perseguir objetivos que ningún otro Estado contemplaría” (p. 64). Estados Unidos diseñó el Plan Colombia pese a que en Colombia se planteó como una iniciativa propia. Así mismo, el realismo explica la relevancia del componente militar como principal instrumento dentro de la formulación de una política exterior de seguridad.</p>	<p>Acerca de la relevancia del componente militar, en la presente investigación se indagó sobre el porqué surgió la necesidad de encontrar el uso de este componente como la mejor alternativa para enfrentar la problemática. Lo anterior se explicó a través de los siguientes factores:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Robert Jervis (1976, traducción propia) aseguró que “(...) las políticas y decisiones deben estar mediadas por los objetivos del hombre de Estado (<i>statement</i>), sus cálculos y percepciones” (p. 13). Así, se puede retomar el análisis de las metáforas de Shimko (1995, traducción propia), quien afirma que “las personas (o la élite) con frecuencia tratan de enmarcar un problema como guerra cuando quieren eliminar o terminar algo que ven como indeseable, dañino o amenazante” (p. 79). 2. Una segunda explicación se evidenció en la motivación de algunos actores por hacer uso del poder militar no solo para 	<p>Presidente Bill Clinton. “En el despuntar del nuevo milenio, ningún país de nuestro hemisferio se enfrentaba a mayores desafíos que Colombia. El narcotráfico y el terrorismo amenazaban la integridad del Estado y la estabilidad de la sociedad. Las Fuerzas Militares y de Policía estaban debilitadas. La economía se precipitaba hacia una grave crisis” (Clinton, 2005, p.13).</p> <p>Adam Isacson. “A finales de agosto, Pickering y McCaffrey fueron a Colombia, se reunieron con Pastrana y el mensaje fue: ‘Nosotros estamos listos para darle un gran paquete de ayuda, miles de millones de dólares, pero no puede ser un regalo bilateral de Estados Unidos, tiene que venir de aporte de ustedes, con compromisos’” (comunicación personal, 1 de abril de 2010).</p> <p>Kristen McCallion (2005, traducción propia). “Estados Unidos ha apoyado los esfuerzos de</p>

Tomadores humanos de decisión Plan Colombia: una estrategia política exterior de Estados Unidos

1.º	2.º	3.º
Realismo neoclásico	Foreign Policy Analysis Para el análisis del FPE (Ejecutivos de política exterior)	Elaboración de la política exterior del gobierno del presidente Clinton. Análisis de actor específico FPA
	eliminar la amenaza percibida o construida socialmente, sino como oportunidad de fortalecer la presencia de Estados Unidos en Colombia y, así mismo, obtener como beneficio un lucro para diferentes sectores del Gobierno y actores por fuera de este.	Colombia por reducir el tráfico de drogas desde 1970. Plan Colombia, sin embargo, establecido en 1999, estimuló la fuerte presencia militar que Estados Unidos mantiene hoy” (p. 320). Barry McCaffrey. “Lo verdaderamente importante que salió del Plan Colombia del lado de Estados Unidos fueron los helicópteros; sin movilidad, ellos no pueden ganar, así que considero que los helicópteros fueron importantes” (comunicación personal, 29 de marzo de 2011).
<p>FPE. Negociador en jefe del Foreign Policy Executive (o ejecutivos de la política exterior): Presidente: William Clinton. FPE: Thomas Pickering, Sandy Berger, Madeline Albright, Rand Beers, Peter Romero y Barry McCaffrey. “(…) el FPE (ejecutivos de política exterior) puede implementar una política exterior con intención de manipular actores domésticos y grupos de interés en otros Estados. Específicamente, la escogencia de un Estado de armas, aliados o apaciguamiento pueden fortalecer el poder político de algunos actores sociales y económicos en Estados extranjeros mientras otros se debilitan política y económicamente” (Lobell et al., 2009, p. 52).</p>	<p>El análisis de la política burocrática, compuesta por los “(…) oficiales de carrera y asignados políticos (<i>political appointees</i>), así como por oficiales militares” (Halperin, 2006, p. 4, traducción propia), tiene como principal objetivo analizar el “juego” definido mediante la negociación (<i>bargain</i>) entre los distintos actores del Gobierno. Por esta razón, se aplicó el modelo cognitivo del FPA para analizar, a nivel interno del Estado, cómo actúan y bajo qué intereses y motivaciones los decisores humanos dentro del proceso de toma de decisiones. Así, se evidenciaron tres aspectos que motivaron la actuación de los actores estadounidenses que dio origen al Plan Colombia: factor militar, como el más dominante; factor político o, retomando el estudio de Cottam, aquellos que reflejan los intereses de la “burocracia imperial” (Cottam, 1977, p. 40, traducción propia) en el objetivo por ejercer una fuerte presencia e influencia a nivel exterior (frente a otro Estado mediante la política exterior) y factor económico, ante la motivación de los Estados por actuar externamente en aquellos</p>	<p>Thomas Pickering. “A finales del verano de 1999 recibí una sorpresa llamada de Sandy Berger. Yo era subsecretario de Estado para ese entonces; él era el asesor de Seguridad Nacional del presidente Clinton. Él dijo, en efecto: ‘Las cosas están empeorando en Colombia’. ¿Aceptaría yo encabezar un Comité Ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional para coordinar al Gobierno estadounidense y ver qué podríamos hacer al respecto? Ese fue el comienzo de una acción de política de Estados Unidos, considerada ampliamente un éxito por la mayoría, que continúa hoy: Plan Colombia” (Pickering, noviembre de 2009, traducción propia). De hecho, el Plan Colombia sí es considerado una política de Estados Unidos, pese a que en Colombia se considera que fue iniciativa del gobierno del presidente Pastrana, quien, de hecho, sí viajó a Estados Unidos a solicitar un paquete de ayuda, el cual fue diseñado y condicionado por el Gobierno de Estados Unidos. Desde ese momento, se implementó una estrategia de “<i>back-channeling</i>”, o negociación no</p>

1.º	2.º	3.º
Realismo neoclásico	Foreign Policy Analysis Para el análisis del FPE (Ejecutivos de política exterior)	Elaboración de la política exterior del gobierno del presidente Clinton. Análisis de actor específico FPA
	países que representen intereses de inversión interna, externa, que posean recursos de valor para el Estado interesado en estrechar los vínculos económicos.	formal, en la cual se acordaron los lineamientos de la política entre los actores más influyentes, con el aval del Gobierno colombiano, sin la cual la implementación del Plan Colombia no hubiera sido posible.
<p>Actores domésticos o sociales, grupos de interés y/o grupos militares que logran intervenir en los cálculos y la valoración de los ejecutivos de la política exterior, teniendo en cuenta la valoración tanto de las amenazas como de las oportunidades.</p> <p>-“Varios poderosos intereses económicos y políticos desempeñaron roles importantes en el acompañamiento de la contribución de Estados Unidos al “Plan Colombia” a través del Congreso. El Gobierno colombiano, consciente del impacto que el paquete de ayuda tendría sobre los índices de aprobación del presidente Pastrana en Colombia, contrató a la prestigiosa firma de <i>lobby</i> Akin Gump para ayudar al Gobierno (<i>crafts sales pitch</i>)” (Isacson & Vaicius, 2000, p. 15, traducción propia).</p> <p>-Otro ejemplo: la empresa contratista en defensa Lockheed Martin, la cual obtendrá “(...) \$68 millones debido a la inclusión al paquete de ayuda (...)” (p. 16).</p> <p>- Russell Crandall (2008, traducción propia). “(...) las decisiones en políticas fueron frecuentemente formuladas para complacer componentes domésticos como los del Congreso de Estados Unidos y contratistas en defensa (...)” (p. 117). Finalmente, la obtención de beneficios personales que provienen de las negociaciones políticas forma parte de la cultura burocrática y de la consecución de poder.</p>	<p>Pese a la importancia del rol del presidente en los procesos de toma de decisión, la formulación del Plan Colombia nació de una iniciativa del Gobierno, pero en el proceso desde su formulación hasta su negociación y posterior implementación cayó en poder de los actores domésticos que intervinieron en la formulación de la política exterior.</p> <p>El presidente Bill Clinton, cuya imagen estaba deteriorada por acciones de su vida privada (que no podía ser considerada como tal siendo el presidente de Estados Unidos), se vio obligado a escuchar a más de uno en Estados Unidos, comenzando por la “voz” republicana que dominaba el Congreso y sin la cual no podría haber adelantado ninguna política. Así, se definieron dos actores ajenos al Gobierno que influyeron e intervinieron en el proceso de toma de decisiones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Grupos militares. Como afirmó Cottam (1977, traducción propia), los militares actúan como cualquier otro agente burocrático, pues ellos también perciben situaciones congruentes con sus propios intereses (p. 41). Dentro de este grupo se incluyen tanto militares como contratistas militares o “militares privados”. 2. Grupos de interés, entre los principales, los actores políticos o congresistas republicanos, quienes estuvieron motivados por factores 	<p>De nuevo, el actor más influyente para la formulación del Plan Colombia fue el general Barry McCaffrey. En esta investigación se concluye que él fue el “arquitecto” del Plan Colombia. Actores adicionales siguieron sus lineamientos, entre los que se destaca Thomas Pickering, del Departamento de Estado. Como afirmó Paul Mahlstedt, del Comando Sur: “Thomas Pickering fue embajador en El Salvador en los 80, 1983 - 1984, y yo lo conocí a él, pues fui asistente del Comando Sur en Panamá y viajábamos cada semana a El Salvador; entonces Pickering entendió bien cómo se manejaba la parte militar de Estados Unidos y él fue como el líder de los Estados Unidos en la formulación del Plan Colombia” (Mahlstedt, comunicación personal, 14 de septiembre de 2010). Así mismo, Crandall confirmó la existencia de una alianza “Pickering-McCaffrey”.</p> <p>Adam Isacson afirmó que los congresistas estaban preocupados por la situación en Colombia, teniendo en cuenta el “evidente poder de las Farc” (comunicación personal, 1 de abril de 2010).</p> <p>Benjamin Gilman (2010, traducción propia). “(...) La crisis de Colombia es nuestra crisis, y es por esto que es de crítica importancia que miremos cuidadosamente todas las facetas de este problema” (p. 14).</p>

Tomadores humanos de decisión Plan Colombia: una estrategia política exterior de Estados Unidos

1.º Realismo neoclásico	2.º Foreign Policy Analysis Para el análisis del FPE (Ejecutivos de política exterior)	3.º Elaboración de la política exterior del gobierno del presidente Clinton. Análisis de actor específico FPA
<p>Para considerar: “Los Estados con una legitimidad doméstica superficial tienden a fallar cuando pierden la asistencia externa” (Crocker, 2003, p. 35, traducción propia).</p>	<p>partidistas y políticos⁷¹ y tenían intereses electorales y personales (económicos).</p> <hr/> <p>⁷¹ Como predicción, el poder e influencia que ejercieron los republicanos (en su mayoría) dio lugar a un fortalecimiento del partido. Una demostración clara de este factor se vio reflejado en las elecciones de 2001, mediante las cuales se evidenció el ascenso de los republicanos al poder (Gobierno de George W. Bush).</p>	<p>El rol del presidente se limita a proteger los intereses y la seguridad de toda la nación. Es producto de la negociación entre diversos actores, motivados por intereses diferentes y dependiendo del poder que ejerzan, lo que realmente origina una política exterior, como se evidenció mediante la presente investigación. Así, como afirmó Alexander George (1991): “(...) el presidente debe estar atento a la necesidad de lograr suficiente consenso que apoye sus políticas y decisiones dentro de su propia administración, en el Congreso y entre la opinión pública” (p. 13). Ante su élite de política exterior, a su contraparte, que en este caso fue Colombia, representada por el presidente Andrés Pastrana, y mediante el ejercicio de una acción diplomática esencial para convencer a los colombianos de la importancia del Plan Colombia, le otorgó los “méritos” y “derechos de autor” del Plan Colombia, el cual en realidad provino del juego de percepciones, motivaciones e intereses de actores estadounidenses.</p> <p>El Plan Colombia no fue concebido como un plan antidrogas ni como un plan antiterrorista. Fue el resultado de una iniciativa del gobierno Clinton para prevenir que el régimen democrático en Colombia fallara y, a su vez, fuera la esencia democrática y globalizadora de su política exterior. Fue, entonces, una estrategia de “<i>state-building</i>”, o reconstrucción estatal.</p>

Fuente: Autora.

En definitiva, este libro evidencia los siguientes aspectos que condujeron a la formulación del Plan Colombia:

a. Se constata que la amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos desde los años ochenta resultó de la combinación de los últimos rezagos del comunismo internacional y el narcotráfico. No obstante, para 1998, los principios e ideales del presidente Bill Clinton, mayor responsable de dirigir la política exterior de Estados Unidos, se enfocaron en profundizar el fenómeno de la globalización, que recién iniciaba. Pero a medida que este contexto se desarrollaba, se percibió una amenaza. Por lo tanto, se reitera que la existencia de un Estado fallido en la región concebía un desafío para la seguridad nacional de Estados Unidos y su liderazgo en la región. O al menos la real probabilidad de presenciar a pocos kilómetros de distancia, el colapso del Estado colombiano, su histórico y constante aliado en la región. Una democracia inestable provocaría un efecto dominó en la región y generaría una ola de inseguridad y catástrofe a nivel político y económico. Según las diferentes percepciones de amenazas, para Estados Unidos el narcotráfico era la principal, mientras que para Colombia la constituían la violencia, los secuestros y los atentados a la población colombiana, perpetrados principalmente por las Farc. Los anteriores factores motivaron la formulación del Plan Colombia como estrategia de la política exterior de Estados Unidos en la región. En resumen, Estados Unidos formuló un modelo de asistencia de largo plazo, con enfoque integral, cuyo principal objetivo era transformar la defectuosa democracia colombiana en una democracia madura mediante el empleo del componente militar como principal estrategia.

b. Los actores más relevantes en el proceso de toma de decisión fueron: primero, aquellos quienes, dada su naturaleza jerárquica, poseían capacidades superiores que les permitían influenciar a otros en la búsqueda por sobresalir. En particular, el presidente Bill Clinton, quien, como actor racional, fue relevante en la valoración de la amenaza. Pero no fue el único. El presidente enfrentaba a sus enemigos internos, los republicanos, quienes además representaban la mayoría en el Congreso.

Definitivamente, un actor que se destacó en el proceso de formulación del Plan Colombia fue el general Barry McCaffrey, como se constata a lo largo del libro. Nombrado como “zar antidrogas” por el presidente Clinton, es catalogado en este estudio como “el poder detrás del poder”, a tal punto de ser considerado como el autor principal del Plan Colombia, específicamente, del elevado componente militar a inicios de su implementación. El general

conocía más de cerca la crítica situación en Colombia desde el gobierno del presidente Samper, periodo en el cual realizó varias visitas al país. Así mismo, estableció cercanas relaciones con miembros de la Policía Nacional, especialmente con el general Rosso José Serrano. Lo anterior denotó una articulación entre McCaffrey, miembros de la Fuerza Pública y funcionarios del Gobierno colombiano.

c. El Plan contemplaba la movilización y el empleo del componente militar, empero, no de manera directa, precisamente por el contexto posguerra fría, que limitaba la intervención directa de tropas en la región. Sobre todo, retomando el método histórico presentado en el primer aparte de este libro. Considerando los casos de Bolivia y El Salvador, Estados Unidos formuló, a través del Plan Colombia, una estrategia auténtica de *capacity building*, eso sí, supervisado en cada detalle de su implementación.

d. Se evidenció también que la aprobación del Plan contemplaba desafíos desde los principales detractores, la mayoría del Partido Demócrata. Dicho esto, los defensores del Plan se vieron involucrados en una batalla política, sobre todo en defensa del elevado componente militar, ante los ataques de los defensores de los derechos humanos en Colombia.

La mayoría de los congresistas demócratas, encabezados por el todavía contradictor de la asistencia militar en Colombia Patrick Leahy, se opusieron al recurso militar como principal opción, amparando de esa forma la protección de los derechos humanos en Colombia. Lo anterior, en contraste con aquellos congresistas (republicanos y demócratas) que veían una oportunidad de inversión dentro de su Estado.

e. Acerca de los actores que intervienen en el proceso de formulación de una política exterior, se resalta la influencia de líderes de sectores económicos o empresarios y militares, quienes, en el desarrollo de las actividades conocidas como “*war outsourcing*”, se catalogan como actores interdependientes.

Como se demostró, el ejercicio del “*back-channeling*”, o negociaciones no formales, fue la modalidad que definió la formulación de la política exterior estadounidense, según lo relataron algunos actores que siguieron de cerca los orígenes del Plan Colombia. Por consiguiente, los actores domésticos más representativos en la formulación del Plan Colombia fueron los miembros de las empresas contratistas, por un lado, y de *lobby*, por el otro, ambos

persiguiendo el mismo fin, a saber: defender el ejercicio del componente militar del Plan Colombia, como fue planteado desde su inicio. Los actores domésticos, líderes empresariales (incluidos los miembros del Congreso y del Gobierno involucrados) y militares determinaron tanto el contenido del Plan Colombia como su estilo, al menos en la etapa de formulación y primera fase de implementación (esta última no fue abordada en el estudio). Por último, se evidenció también una fuerte influencia y directriz por parte de los republicanos.

f. Gracias a los logros en seguridad obtenidos mediante el Plan Colombia, hoy la asistencia de Estados Unidos se encamina a esfuerzos dirigidos hacia la construcción estatal y el refuerzo institucional, específicamente en una extensiva reforma a la justicia, afianzando los cimientos democráticos. Eso sí, hay que aclarar, retomando los hallazgos del libro, que alcanzar lo anterior será posible solo después de una etapa de inversión en el componente militar colombiano. Sin este, no hubiese sido posible recomponer la crítica situación de seguridad por la que atravesaba Colombia.

Por esto, los colombianos fuimos testigos de la implementación del Plan Colombia a través de la política de Seguridad Democrática, una seguridad construida sobre cimientos de estabilidad democrática. Los ocho años de gobierno del presidente Álvaro Uribe nos permiten perpetuar la existente correlación entre una democracia estable y una nación segura. Sin orden ni seguridad, no tendremos un pleno ejercicio de derechos y oportunidades. Tampoco podrá hablarse de prosperidad. La seguridad es el cimiento para el ejercicio pleno de la ciudadanía. Retomando a Snyder (2004, traducción propia), “los regímenes democráticos solo sobreviven si salvaguardan el poder militar y la seguridad; algunos liberales (en referencia a la teoría del liberalismo en Relaciones Internacionales) olvidaron que la transición a la democracia es algunas veces violenta” (p. 59).

g. Y si de seguridad se trata, resultará necesario abogar por una discusión de las relaciones cívico-militares en cuanto a que en este libro se constata la forma como los militares continúan desempeñando un rol fundamental en el diseño de la política exterior.

Por tanto, los actores que mayor influencia ostentaron en el diseño del Plan Colombia fueron, por un lado, el presidente de Estados Unidos, máximo jefe (*Commander in Chief*) de las Fuerzas Militares y, por otro, los actores

militares, como es el caso del general McCaffrey, siempre y cuando sean considerados actores relevantes, es decir, “depende de donde se sientan”.

Por otro lado, desde una visión ampliada de la seguridad, y retomando el sector económico al que hizo referencia Barry Buzan, aquellas amenazas dirigidas a la economía o a sectores específicos de la misma elevan la participación de actores sociales, como líderes de empresas y de sectores económicos, que alertan al presidente acerca de la amenaza y la forma como debe proceder.

Quedó demostrado también que los tomadores humanos de decisión acuden a mecanismos no formales de negociación, o “*back-channeling*”, especialmente para evitar confrontaciones intrapartidistas que puedan llegar a poner en peligro la formulación de la política exterior. También, es una forma exitosa (aunque poco participativa) de ahorrar costos y evitar trámites burocráticos dispendiosos.

Para el caso del Plan Colombia, los líderes no solo negociaron de manera informal con actores domésticos, sino con actores del Gobierno colombiano.

h. Estados Unidos empleó una novedosa estrategia de “*quid pro quo*”⁷² para movilizar recursos militares representados por capital humano, que tuvo como misión ofrecer equipos, entrenamiento, inteligencia, entre otros. En consonancia con lo anterior, Colombia recibió una asistencia condicionada no solo a la autoridad de los militares estadounidenses, sino al cumplimiento de objetivos estratégicos. Incluso, algunos militares colombianos criticaron que la asistencia estadounidense representaba el doble en ganancias para estos. Sin embargo, la verdadera contribución estuvo en la capacitación que recibieron los militares colombianos, por la cual hoy se reconocen como exportadores de seguridad⁷³.

En palabras de un diplomático estadounidense, que solicitó la reserva de su nombre:

⁷² Locución latina que significa ‘dar para recibir algo a cambio como contraprestación’. Expresión utilizada por los republicanos.

⁷³ Como tuve la oportunidad de evidenciar cuando me desempeñé como segundo secretario de la Embajada de Colombia en México, para el año 2011 Colombia capacitó aproximadamente a once mil policías y militares mexicanos.

Colombia es un aliado construido por Estados Unidos. Comparten valores afines, como principios democráticos y promoción del libre comercio. Así, a quien beneficia la aparente “amistad” de Colombia con los países vecinos es a Estados Unidos, quien ha cambiado de estrategia: no más “*quid pro quo*” como política de los republicanos de “dar para recibir algo a cambio”, sino que ahora sí podemos considerar a Colombia como un aliado que nos ayuda a cumplir nuestros intereses en la región. Colombia es hoy exportador de seguridad. ¡A Estados Unidos le conviene que sea Colombia quien capacite mexicanos y no Estados Unidos! Imagínate el dinero que ahí nos ahorramos (comunicación personal, 7 de marzo de 2012).

i. Se concluye también que en cuanto a la política exterior, los actores domésticos pueden intervenir e influenciar, mas no obstruir como tal el proceso de formulación. El modelo *top-down* explica que la élite de la política exterior FPE ya tiene establecidos unos lineamientos políticos que pueden ser complementados, pero no obstaculizados por actores no estatales, salvo que intervinieran directamente ante el Congreso para evitar la aprobación de la política exterior. Podría considerarse, entonces, un mecanismo de obstrucción indirecta.

De esta forma se evidenció cómo activistas de derechos humanos u opositores al elevado componente militar lograron impactar en la formulación del Plan Colombia. Considerando que algunos congresistas tuvieron directa injerencia en la aprobación del Plan, el resultado fue la conformación de una sola fuerza organizada en grupos de interés y de *lobby* a favor del Plan Colombia.

j. Como el proceso de negociación nace de un juego político, aquellos actores logran cooptar a su contraparte y sobresalir en dicho proceso, ya sea por su jerarquía o posición en el Gobierno, por un lado, o por su capacidad de persuasión o de convencer mediante el ofrecimiento de beneficios.

Como se evidenció en este estudio, el juego entre el Estado y los grupos sociales, como sugiere el interrogante, terminó constituyéndose bajo una sola meta, que se realizó mediante la aprobación e implementación del Plan Colombia, considerado una estratégica política exterior de Estados Unidos formulada mediante las percepciones, intereses y motivaciones de los actores involucrados en este proceso. Y es precisamente este rasgo de lo humano, de la intuición y del carácter, lo que hace del Plan Colombia una estrategia con personalidad propia.

k. Para finalizar, en 2011 Cynthia Arnson señaló: “No hay duda de que la situación del país está mejor que hace diez años y en gran parte fue gracias a la ayuda de Estados Unidos. Santos ahora intenta aplicar los componentes sociales que hicieron falta del Plan Colombia” (comunicación personal, 5 de julio de 2011). Si bien en el libro se sustenta que fue gracias al Plan Colombia que hoy Colombia goza de mayor estabilidad y progreso, los gobiernos que asumirán el control del país tendrán la responsabilidad de aplicar el *know-how*, traducido en aquellos aprendizajes y estrategias encaminados a defender la democracia colombiana de los enemigos del Estado, procurando siempre proteger a los ciudadanos de una violencia desmedida como la que se vivió en años anteriores.

“Colombia dejó de ser un Estado fallido para ser modelo internacional”.

Larry Summers, 9 de octubre de 2011

Exsecretario del Tesoro del presidente Bill Clinton

REFERENCIAS

- Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (Aida). (s. f.). Plan Colombia: the harmful impacts of aerial spraying of coca and poppy crops. Recuperado de http://www.aida-americas.org/en/project/plancolombia?gclid=CP_mJe74LlCFQTznAodv34AVg
- Alarcón, D. (septiembre 17 de 2011). Guerra de depredadores. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/impresso/internacional/articulo-299974-guerra-de-depredadores>
- Allison, G. (2008). The Cuban Missile Crisis. En: S. Smith, A. Hadfield & T. Dunne (Eds.), *Foreign policy, theories actors cases* (pp. 207-228). Nueva York: Oxford University Press.
- Amantangelo, G. (2001). Militarization of the U. S. drug control program. *Foreign Policy in Focus*, 6(17). Recuperado de http://fpif.org/militarization_of_the_us_drug_control_program/
- Amantangelo, G. (2011). Andean regional initiative: a policy fated to fail. *Foreign Policy in Focus*, 6(29). Recuperado de http://fpif.org/andean_regional_initiative_a_policy_fated_to_fail/
- Amburn, B. (2005). The Failed States Index ranking 2005. *Foreign Policy*, 149.
- American Memory. (s. f.). *Words and deeds in american History. Letter, James Monroe to Thomas Jefferson seeking foreign policy advice, 17 October 1823*. Recuperado de <http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?ammem/mcc:@field%28DOCID+@lit%28mcc/082%29%29>
- Anti-Drug Abuse Act. (octubre 27 de 1986). Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Recuperado de <http://www.unodc.org/doc/enl/1986-30-E.pdf>

- Ardila, M. (1991). ¿Cambio de norte? *Momentos críticos de la política exterior colombiana*. Bogotá: Tercer Mundo Editores; IEPRI.
- Ardila, M. (2011). Prioridades e instrumentos de la inserción internacional de Colombia. En: D. Cardona (Ed.), *Colombia: una política exterior en transición* (pp. 91-124). Bogotá: Fescol.
- Ardila, M. (2012). Seguridad andina y política exterior colombiana. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 12(1), 10-18.
- Arnson, C. J. & Tickner, A. B. (2010). Colombia and the United States. Strategic partners or uncertain allies? En: J. Domínguez & R. Fernández (Eds.), *Contemporary U. S. – Latin American relations. Cooperation or conflict in the 21st century?* (pp. 164-196). Nueva York: Routledge.
- Aron, R. (1958). *Un siglo de guerra total*. Barcelona, España: Editorial Hispano Europea.
- Aron, R. (1963). *Paz y guerra entre las naciones*. Madrid: Revista de Occidente.
- Aron, R. (1973). *Serie: El libro de Bolsillo. La República imperial: Estados Unidos en el mundo (1945-1972)*. Madrid. España: Alianza Editorial.
- Aron, R. (1997). *Estudios políticos*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Aviles, W. (2008). US intervention in Colombia: the role of transnational relations. *Bulletin of Latin American Research*, 27(3), 410-429. doi: 10.1111/j.1470-9856.2008.00277.x
- Bacevich, A. (2002). *American empire. The realities and consequences of U. S. Diplomacy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bagby, W. M. (1999). *America's international relations since World War I*. Nueva York: Oxford University Press.
- Bagley, B. M. (1988a). The new hundred years war? U. S. National security and the war on drugs in Latin America. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 30(1), 161-182.
- Bagley, B. M. (1988b). Colombia and the war on drugs. *Foreign Affairs*, 67(1), 70-92.
- Bagley, B. M. (2000). Narcotráfico, violencia política y política exterior de Estados Unidos hacia Colombia en los noventa. *Colombia Internacional*, 49-50, 5-38.
- Bahamon, Carolina. (2005). La relación Irán – Estados Unidos. Una combinación de perspectivas teóricas para lograr un mayor acercamiento a la realidad. *Papel político estudiantil*, 2, 237-250.
- Baker, P. & Dewar, H. (febrero 13 de 1999). The Senate acquits president Clinton. *Washington Post*, p. A1. Recuperado de <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/clinton/stories/impeach021399.htm>

- Barton, D. (junio 20 de 2011). *U. S. foreign policy summer program*. Washington D. C.: The Elliott School of International Affairs, George Washington University.
- Beers, R. (julio 11 de 2001). *Andean Regional Initiative* (testimonio ante el Comité de Apropiaciones del Senado). Washington, D. C. Recuperado de <http://bogota.usembassy.gov/testimony5.html>
- Bereuter, D. (1999). Key issues in Congressional foreign policy making. *Working Paper Series 99-02, Harvard University*. Cambridge. Recuperado de http://civircrm.wcfia.harvard.edu/sites/default/files/WCFIA_99-02.pdf
- Berman, W. C. (2001). *From the center to the edge. The politics and policies of the Clinton presidency*. Nueva York: Rowman & Littlefield Publishers.
- Biden, J. (2008). Aid to Plan Colombia: the time for U. S. assistance is now. Report to the House Committee on Foreign Relations, May 2000. Recuperado de <http://www.gpo.gov/fdsys/granule/CPRT-106SPRT64135/CPRT-106SPRT64135/content-detail.html>
- Bigwood, J. (mayo 23 de 2001). DynCorp in Colombia: outsourcing the drug war. *CorpWatch*. Recuperado de <http://corpwatch.org/article.php?id=672>
- Borda, S. (2007). 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*, 65, 66-89.
- Brinkley, D. (1997). Democratic enlargement: the Clinton doctrine. *Foreign Policy*, 106, 110-127.
- Brookings Institution History. (2000). The Clinton Administration National Security Council. Recuperado de <http://www.brookings.edu/about/projects/archive/nsc/20000927>
- Brookings Institution History. (2012). National Security Council Structure and Organization. Recuperado de http://www.brookings.edu/~media/Projects/nsc/Organizational_Charts_of_the_NSC.PDF
- BR McCaffrey Associates, LLC. (febrero 15 de 2011). *Full biography of general Barry R. McCaffrey, USA (ret.)*. Recuperado de http://www.mccaffreyassociates.com/wp-content/uploads/2012/05/Long_Bio021511.pdf
- Brzezinski, Z. (2007). *Second chance. Three presidents and the crisis of american superpower*. Nueva York: Basic Books.
- Burchill, S. (1996). Realism and neo-realism. En: S. Burchill & A. Linklater (Eds.), *Theories of international relations* (pp. 67-92). Nueva York: St. Martin's Press.
- Bushnell, D. (2011). *Colombia. Una nación a pesar de sí misma. Nuestra historia desde los tiempos precolombinos hasta hoy* (13ª ed.). Bogotá: Planeta.

- Buzan, B. (1981). Change and insecurity: a critique of strategic studies. En: B. Buzan & B. Jones (Eds.), *Change and the study of international relations: the evaded dimension* (pp. 155-172). Londres: Pinter.
- Buzan, B. (1991). *People states and fear, an agenda for international security studies in the Post-Cold War era*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Buzan, B. (1999). Change and insecurity reconsidered. *Contemporary Security Policy*, 20(3), 1-17. doi: 10.1080/13523269908404228.
- Buzan, B., Waever, O. & De Wilde, J. (eds.). (1998). Security analysis: conceptual apparatus. En: *Security. A new framework for analysis* (pp. 21-48). Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Campbell, D. (1998). *Writing security. United States foreign policy and the politics of identity*. Mineápolis: University of Minnesota Press.
- Cano, C. (abril 17 de 2000). Las cifras del Plan Colombia. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1213439>
- Cardona, D. [Prólogo]. (1992). *Aliados y distantes. Historia de las relaciones entre Colombia y Estados Unidos desde la independencia hasta la guerra contra las drogas*. Bogotá: Tercer Mundo Editores; Ediciones Uniandes; CEL.
- Cardona, D. & Pardo, D. (1995). El procedimiento de la certificación y las relaciones entre Colombia y Estados Unidos. *Colombia Internacional*, 29, 3-6.
- Cardona, D. (2001). La política exterior de la administración Pastrana (1998-2002). Hacia una evaluación preliminar. *Colombia Internacional*, 53, 53-74.
- Carlson, P. (diciembre 13 de 1998). 130 years ago, parallels up to a boiling point. *Washington Post*. Recuperado de <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/clinton/stories/johnson121398.htm>
- Carlsnaes, W. (2008). Foreign policy. En: S. Smith, A. Hadfield & T. Dunne (Eds.), *Foreign policy, theories, actors, cases*. Nueva York: Oxford University Press.
- Center for International Policy. (2001). *Just the facts. A civilian's guide to U. S. defense and security assistance to Latin America and the Caribbean. U. S. aid to Colombia. All programs. 1998-2002*. Washington, D. C.: Washington Office on Latin America.
- Centro de Estudios Históricos del Ejército Nacional. (s. f.). Inicios del siglo XX - Escuela Militar, conflictos y guerras mundiales. Recuperado de <http://www.centrohistoricoejc.mil.co/?idcategoria=211430>
- Checkel, J. T. (2008). Constructivism and foreign policy. En: S. Smith, A. Hadfield & T. Dunne (Eds.), *Foreign policy, theories, actors, cases* (pp. 71-82). Nueva York: Oxford University Press.
- Chepesiuk, R. (1999). *The war on drugs, an international encyclopedia*. California: ABC-Clio.

Tomadores humanos de decisión Plan Colombia: una estrategia política exterior
de Estados Unidos

- Chomsky, N. (2007). *Estados fallidos. El abuso de poder y el ataque a la democracia*. Barcelona: Ediciones B.
- Clinton, B. [Prólogo]. (2005). *La palabra bajo fuego* (2ª ed.). Bogotá: Planeta.
- Coleman, B. L. (2008). *Colombia and the United States. The making of an inter-american alliance 1939-1960*. Washington D. C.: The Kent State University Press.
- Committee on International Relations. (2000). *Implementing Plan Colombia: the U. S. role. Hearing before the Subcommittee on the Western Hemisphere of the House of Representatives. One hundred sixth Congress. Second session* (Serial No. 106-188). Washington D. C.: U. S. Government Printing Office. Recuperado de <http://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=pst.000044860028;view=lup;seq=1>
- Cottam, R. W. (1977). *Foreign policy motivation. A general theory and a case study*. Pensilvania: University of Pittsburgh Press.
- Crandall, R. (2008). *Driven by drugs. U. S. policy towards Colombia* (2a ed.). Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Crocker, C. A. (2003). Engaging failing states. *Foreign Affairs*, 82(5), 32-44.
- Daalder, I. H., Destler, I. M. & Nieting, K. J. (2000). *The National Security Council project. Oral history roundtables. The Clinton administration National Security Council*. Washington, D. C.: University of Maryland.
- De Rivera, J. (1968). *The psychological dimension of foreign policy*. Nueva York: Charles E. Merrill Publishing Company; New York University.
- Dougherty, J. & Pfaltzgraff, R. (2010). Contending theories of international relations. En: A. Mintz & K. DeRouen (Eds.), *Understanding foreign policy decision making*. Cambridge: Cambridge University Press.
- DynCorp International. (s. f.). Top secret America. *The Washington Post*. Recuperado de <http://projects.washingtonpost.com/top-secret-america/companies/dyncorp-international/print/>
- Elman, C. (1996). Horses for courses: why not neorealist theories of foreign policy? *Security Studies*, 6(1), 7-53.
- Emmerich, N. (2002). *El Plan Colombia* (Documentos de Trabajo, 87). Buenos Aires: Universidad de Belgrano.
- Encyclopedia of the New American Nation. (s. f.) National Security Council – The Reagan, Bush and Clinton years. Recuperado de <http://www.americanforeignrelations.com/E-N/National-Security-Council-The-reagan-bush-and-clinton-years.html>
- Estados Unidos. Constitución de los Estados Unidos de América de 1787. Recuperado de <http://www.archives.gov/espanol/constitucion.html>

- Estados Unidos. (marzo 14 de 2000). HR 3908 in Congressional session 106. Recuperado de <http://www.thepoliticalguide.com/Legislation/house/106/H%20R%203908/>
- Estrada, J. (comp). (2002). *El Plan Colombia y la intensificación de la guerra. Aspectos globales y locales*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Felbab-Brown, V., Jutkowitz, J. M., Rivas, S., Rocha, R., Smith, J. T., Supervielle, M. & Watson, C. (2009). *Assessment of the implementation of the United States Government's support for Plan Colombia's illicit crop reduction components*. Washington D. C.: Usaid.
- Fletcher, N. (2010). Advocates or obstacles? NGO's and Plan Colombia. Recuperado de <http://www.culturalsurvival.org/publications/cultural-survival-quarterly/colombia/advocates-or-obstacles-ngos-and-plan-colombia>
- Foreign Policy & The Fund for Peace. (2006). *The Failed States Index, 154*, 50-58. doi: 10.2307/25462035.
- Frechette vs. McCaffrey. (noviembre 24 de 1997). *Revista Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/confidenciales/frechette-vs-mccaffrey/32574-3.aspx>
- Fue McCaffrey. (diciembre 8 de 1997).. Recuperado de <http://www.semana.com/confidenciales/mccaffrey/32809-3.aspx>
- George, A. L. (1991). *La decisión presidencial en política exterior. El uso eficaz de la información y el asesoramiento*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Gilman, B. A. (2010). Committee on International Relations, U. S. House of Representatives. En: *The peace process in Colombia and U. S. policy*. (Working Papers Series. No. 246). Washington D. C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars. Recuperado de <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/ACF362.pdf>
- Gilman, B. A. et al. (2000). The peace process in Colombia and U. S. policy. (Working Papers Series. No.246). Washington D. C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Gol de Samper. (noviembre 10 de 1997). *Revista Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/gol-samper/32410-3.aspx>
- Gómez, S. (julio 16 de 1999). Colombia pide para la guerra. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-915923>
- Gómez, S. (enero 12 de 2000). Clinton le apuesta a Colombia. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1290426>
- Gonsalves, M., Stansell, K. & Howes, T. (2009). *Lejos del infierno. Una odisea de 1.967 días en manos de las Farc*. Bogotá: Planeta.

- González, F. (2001). Intervención, guerra y proceso de negociación. En: J. E. Álvarez (Ed.), *Plan Colombia. Ensayos críticos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Gross, J. (2008). Foreign policy decision-making: rational, psychological, and neurological models. En: S. Smith, A. Hadfield & T. Dunne (Eds.). *Foreign policy, theories, actors, cases* (pp. 101-116). Nueva York: Oxford University Press.
- Guest, G., Namey, E. E., Mitchell, M. L. (Eds.). (2013). Qualitative research. Defining and designing. En *Collecting Qualitative Data. A field Manual for applied research* (pp.1-40). Estados Unidos: Sage publications.
- Guggenheim, K. (mayo 4 de 2002). Embassy documents say Hastert belittled rights concerns in Colombia. *Associated Press*. Recuperado de <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/nsa/foia/stories-2002.htm>
- Half of U. S. military aid goes through private contractors [Report]. (Junio 12 de 2007). *The Center for International Policy's – Colombia Program*. Recuperado de <http://www.cipcol.org/?p=416>
- Halperin, M. & Clapp, P. (2006). *Bureaucratic politics and foreign policy*. Washington D. C.: Brookings Institution Press.
- Hamilton, L. H. (2002). *A creative tension. The foreign policy roles of the president and Congress*. Washington D. C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- “Hay más eficiencia en ayuda a Latinoamérica”: Clinton. (28 de febrero de 2012). *Revista Dinero*. Recuperado de <http://www.dinero.com/internacional/articulo/hay-mas-eficiencia-ayuda-latinoamerica-clinton/145562>
- Heniff Jr., B. (2008). *Overview of the authorization-appropriations process*. Washington D. C.: The Library of Congress. Recuperado de <http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/RS20371.pdf>
- Hersman, R. K. C. (2000). *Friends and foes. How Congress and the president really make foreign policy*. Washington D. C.: Brookings Institution Press.
- Herz, J. H. (1959). *Political realism and political idealism*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hill, C. (2003). *The changing politics of foreign policy*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Hobbes, T. (1651/2002). *Leviathan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holsti, K. J. (1970). National role conceptions in the study of foreign policy. *International Studies Quarterly*, 14(3), 233-309.
- Holsti, O. (2006). *Making american foreign policy*. Nueva York: Routledge.
- Houghton, D. P. (2007). Reinvigorating the study of foreign policy decision making: toward a constructivist approach. *Foreign Policy Analysis*, 3(1), 24-45. doi: 10.1111/j.1743-8594.2007.00040.x

- Hudson, V., & Vore, C. (1995). Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow. *Mershon International Studies Review*, 39(2), 209-238.
- Hudson, V. (1997). *Culture and foreign policy*. Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Hudson, V. (2002). Foreign Policy Decision-making. A touchstone for International Relations Theory in the Twenty-first Century. En R. Snyder, H. Bruck, & B. Sapin (Eds.) *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)* (pp. 1-20). New York: Palgrave Macmillan.
- Hudson, V. (2005). Foreign policy analysis: actor specific theory and the ground of international relations. *Foreign Policy Analysis*, 1(1), 1-30. DOI: 10.1111/j.1743-8594.2005.00001.x
- Hudson, V. (2007). *Foreign policy analysis. Classic and contemporary theory*. Nueva York: Rowman & Littlefield Publishers.
- Hudson, V. (2008). The history and evolution of foreign policy analysis. En: S. Smith, A. Hadfield & T. Dunne (Eds.), *Foreign policy, theories, actors, cases* (pp. 11-30). Nueva York: Oxford University Press.
- Hudson, V. & Vore, C. (1995). Foreign policy analysis yesterday, today, and tomorrow. *Mershon International Studies Review*, 39, 209-238.
- Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS). (2011). *Los documentos de las Farc: Venezuela, Ecuador y el archivo secreto de "Raúl Reyes"*. Londres: Autor.
- Isaak, R.A. (1974). The individual in international politics: Solving the level of analysis problem. *Polity*, 7(2), 264-276.
- Isacson, A. (2000). La asistencia estadounidense a la seguridad en los países de la región andina. *Colombia Internacional*, 49-50, 62-81.
- Isacson, A. (2001). Militarizing latin american policy. *Foreign Policy in Focus*, 6(21). Recuperado de http://fpif.org/militarizing_latin_america_policy/
- Isacson, A. & Vaicius, I. (2000). *Plan Colombia. The debate in Congress*. Washington D. C. Recuperado de <http://www.ciponline.org/research/html/plan-colombia-the-debate-in-congress-2000>
- Jervis, R. (1976). *Perception and misperception in international politics*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Kagan, R. (2004). *Of Paradise and power, America and Europe in the new world order*. Nueva York: Vintage Books.
- Katzenstein, P. (1996). *The culture of national security. Norms and identity in world politics*. Nueva York: Columbia.
- Keohane, R. (1986). *Neorealism and its critics*. Nueva York: Columbia University Press.

- Kissinger, H. (2001). *Does America need a foreign policy? Toward a diplomacy for the 21st century*. Nueva York: Simon and Schuster Paperbacks.
- Klotz, A. & Prakash, D. (2008). *Qualitative methods in International Relations*. New York: Palgrave Macmillan.
- Krause, K. & Williams, M. C. (1996). Broadening the agenda of security studies: politics and methods. *Mershon International Studies Review*, 40(2), 229-254.
- Launay, S. (2007). Guerra y política mundial. Dimensiones de la hegemonía de los Estados Unidos. *Análisis Político*, 26(61), 86-100.
- La salida del general Serrano. (junio 14 de 2000). *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1277214>
- La Tercera Vía de Santos. (junio 28 de 2010). *Revista Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/politica/tercera-via-santos/141039-3.aspx>
- Linklater, A. (1995). Neo-realism in theory and practice. En: K. Booth & S. Smith (Eds.), *International relations theory today* (pp. 241-262). Pensilvania: The Penn State University Press.
- Lobell, S. (2009). Threat assessment, the State, and foreign policy: a neoclassical realist model. En S. Lobell, N. Ripsman & J. Taliaferro (Eds.), *Neoclassical realism, the State, and foreign policy* (pp. 42-74). Cambridge: Cambridge University Press.
- Lobell, S., Ripsman, N. & Taliaferro, J. (2009). *Neoclassical realism, the State, and foreign policy*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Londoño, J. F. (2011). Colombia y Estados Unidos. ¿Una relación por revisar? En: D. Cardona (Ed.), *Colombia: una política exterior en transición* (pp. 235-272). Bogotá: Fescol.
- Lowi, T. (1992). Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. En: L. Aguilar-Villanueva (Ed.), *La hechura de las políticas* (pp. 89-117). México D. F.: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Lucena, M. (Ed.). (2008). El intervencionismo norteamericano en Iberoamérica. En: *Historia de Iberoamérica III: historia contemporánea*. Madrid: Cátedra.
- Luttwak, E. N. (1999). Give war a chance. *Foreign Affairs*, 78(4). Recuperado de <http://www.foreignaffairs.com/articles/55210/edward-n-luttwak/give-war-a-chance>
- Maquiavelo, N. (1531/ 1999). *El príncipe*. Bogotá: CEP; Biblioteca Luis Ángel Arango; Panamericana.
- Matthiesen, T. (2000). *El arte político de conciliar. El tema de las drogas en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos, 1896-1994*. Bogotá: Fescol; Cerec; Fedesarrollo.
- McCallion, K. (2005). War for sale! Battlefield contractors in Latin America and the “corporatization” of America’s war on drugs. *The University of Miami Inter-American Law Review*, 36(2/3), 317-353.

- McCaffrey, B. [Prólogo]. (1998). *The National Drug Control Strategy, 1998. A ten year plan*. Washington D. C.: Author. Recuperado de https://www.ncjrs.gov/ondcppubs/pdf/strat_pt1.pdf
- McCaffrey, B. (marzo 19 de 1999). Entrevista Barry McCaffrey. *Revista Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/entrevista-barry-maccaffrey-marzo-1999/45314-3>
- McCaffrey, B. (2001). *The Drug Scourge as a Hemispheric Problem*. Pensilvania: Strategic Studies Institute. Recuperado de <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=20>
- McLean, P. (2002). Colombia: failed, failing, or just weak? *The Washington Quarterly*, 25(3), 123-134.
- Mead, W. R. (2002). *Special providence: american foreign policy and how it changed the world*. Nueva York: Routledge.
- Mearsheimer, J. J. (2001). *The tragedy of great power politics*. Nueva York: W. W. Norton & Company; University of Chicago.
- Mercenarios. Los gringos que fumigan en el Plan Colombia son una banda de Rambos sin Dios ni ley que incluso se han visto involucrados en un escándalo de tráfico de heroína. (13 de agosto de 2001). Mintz, A. & DeRouen Jr., K. (2010). *Understanding foreign policy decision making*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mintz, A. & DeRouen Jr, K. (2010). *Understanding foreign policy decision making*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Morgenthau, H. J. (1951). *In defense of the national interest. A critical examination of american foreign policy*. Nueva York: University Press of America.
- Morgenthau, H. (1986). *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Moreno, L. A. (2005). Entrevista. Disponible en: A failed index? *Foreign Policy*, 150, septiembre-octubre, p. 4. Recuperado de <http://www.jstor.org/discover/10.2307/30048498?sid=21105466932293&uid=3737808&uid=5087040&uid=67&uid=62&uid=2&uid=308199391&uid=3>
- National Center for Public Policy Research. (s. f.). Lend-Lease Act. Recuperado de <http://www.nationalcenter.org/Lend-Lease.html>
- Neack, L., Hey, J. A. K. & Haney, P. J. (1995). *Foreign policy analysis. Continuity and change in its second generation*. Miami: Prentice Hall.
- Nye, J. S. (2002). *The paradox of American power. Why the world's only superpower can't go it alone*. Nueva York: Oxford University Press.

- Office of the Federal Register National Archives and Records Administration. (1998). *The United States Government manual 1998/1999*. Washington D. C.: Author. Recuperado de <http://www.gpo.gov/8BD429B8-D348-49BC-9B20-8CB7D50C3336/FinalDownload/DownloadId-7EB2601A2DD99F743061BEE899A52910/8BD429B8-D348-49BC-9B20-8CB7D50C3336/fdsys/pkg/GOVMAN-1998-06-02/pdf/GOVMAN-1998-06-02.pdf>
- Osgood, R. (1953). Ideals and self interest in America's foreign relations. En: G. Russell (Ed.), *Hans J. Morgenthau and the ethics of American statecraft*. Baton Rouge, Luisiana: Louisiana State University Press.
- Our documents: Lend Lease. (s.f.). Franklin Roosevelt's Press Conference. Recuperado de <http://docs.fdrlibrary.marist.edu/odllpc2.html>
- Palacios, M. (2003). *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994*. Bogotá: Norma.
- Pastrana, A. (2005). *La palabra bajo fuego* (2da ed.). Bogotá: Planeta.
- Pastrana, A. (febrero 20 de 2012). Entrevista en Caracol Radio con ocasión de los diez años desde el rompimiento de los diálogos del Caguán.
- PBS NewsHour Online Journal. (agosto 17 de 1998). Official Address to the Nation, Bill Clinton. Recuperado de http://www.pbs.org/newshour/lewinsky_address/address.html
- Peña, E. & Forero, L. G. (septiembre 25 de 2010). Santos le dijo a Obama que ahora hablarán de "tú a tú". *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento-2013/CMS-7986061>
- Peña, M. V. (2002). *El general "Serrucho". Un ídolo con pies de barro*. Bogotá: Fundación para los deberes humanos.
- Petras, J. (2001). Consideraciones de geopolítica. En: J. E. Álvarez (Ed.), *Plan Colombia. Ensayos críticos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Pickering, T. R. (2000). *Joint hearing before the Subcommittee on Foreign Operations, export financing, and related programs; defense; and military construction*. Committee on Appropriations. United States Senate. One hundred sixth Congress. Second session. Special hearing, Washington D. C. Recuperado de <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-106shrg63941/pdf/CHRG-106shrg63941.pdf>
- Pickering, T. R. (noviembre, 2009). Anatomy of Plan Colombia. *The American Interest*. Recuperado de <http://www.the-american-interest.com/articles/2009/11/01/anatomy-of-plan-colombia/>
- Preston, C. (2004). *Drugs and conflict in Colombia: a policy framework analysis of Plan Colombia*. Recuperado de <http://scholar.lib.vt.edu/theses/available/ctd-12072004-112259/unrestricted/CPrestonPlanColombia10Dec.pdf>

- Preston, T. & Hart, P. T. (1999). Understanding and evaluating bureaucratic politics: the nexus between political leaders and advisory systems. *Political Psychology*, 20(1), 49-98.
- Putnam, R. (1988). Diplomacy and domestic policy: the logic of two-level games. *International Organizations*, 42(3), 427-460.
- Randall, S. J. (1992). *Aliados y distantes, historia de las relaciones entre Colombia y EE. UU. desde la independencia hasta la guerra contra las drogas*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Redd, S. B. (2002). The influence of advisors on foreign policy making. An experimental study. *The Journal of Conflict Resolution*, 46(3), 335-364.
- Rempe, D. (2002). *The past as prologue? A history of U. S. counterinsurgency policy in Colombia, 1958-66*. Strategic Studies Institute. Recuperado de <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub17.pdf>
- Renchan, E. J. (2007). *The Monroe Doctrine: the cornerstone of american foreign policy*. Nueva York: Chelsea House Infobase Publishing.
- Resende-Santos, J. (1996). Anarchy and the emulation of military systems: military organization and technology in South America, 1870-1930. *Security Studies*, 5(3), 193-260. doi: 10.1080/09636419608429280.
- Ripsman, N. M. (2009). Neoclassical realism and domestic interest groups. En: S. Lobell, N. Ripsman & J. Taliaferro (Eds.), *Neoclassical realism, the state, and foreign policy* (pp. 170-193). Nueva York: Cambridge University Press.
- Rojas, D. (2007). Plan Colombia II. ¿Más de lo mismo? *Revista Colombia Internacional*, 65, 14-37.
- Rosati, J. (octubre, 2011). La política exterior de Estados Unidos. Conferencia organizada por el Centro de Estudios Estadounidenses, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Rosati, J. & Scott, J. (2010). *The politics of United States foreign policy* (5a ed.). Boston: Wadsworth Cengage Learning.
- Rose, G. (1998). Neoclassical realism and theories of foreign policy. *World Politics*, 51(1), 144-172.
- Rosenau, J. (1998). La intermística del proceso estadounidense de formulación de políticas. En: J. G. Tokatlian (Ed.), *Colombia y Estados Unidos. Problemas y perspectivas*. Bogotá: Tercer Mundo Editores; Colciencias; IEPRI.
- Rosenau, J. (2006). *The study of world politics. Theoretical and methodological challenges* (Vol 1). Nueva York: Routledge.
- Rotberg, R. I. (Ed.). (2004). The failure and collapse of Nation-States. Breakdown, prevention and repair. En: *When States Fail. Causes and consequences* (pp. 1-50). Princeton: Princeton University Press.

Tomadores humanos de decisión Plan Colombia: una estratégica política exterior
de Estados Unidos

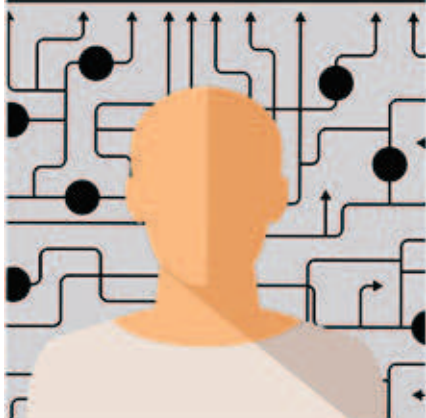
- Roth, A. (2009). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación* (7a ed.). Bogotá: Ediciones Aurora.
- Russell, G. (1990). *Hans J. Morgenthau and the ethics of American statecraft*. Baton Rouge, Luisiana: State University Press.
- Russell, R. (2003). U. S. policy toward Latin America: a view from the south. En: R. Roett & G. Paz (Eds.), *Latin America in a changing global environment*. Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Sánchez, F. & Monroy, C. (2012). Actores, decisión y construcción de la política exterior colombiana hacia los Estados Unidos en la era Santos. En: J. Stefan (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 323-338). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Santos, J. M. (febrero 9 de 2012). Palabras del presidente Juan Manuel Santos en la rendición de cuentas de los primeros 18 meses de Gobierno. Presidencia de la República. Recuperado de http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Febrero/Paginas/20120209_07.aspx
- Shearer, D. (1998). Outsourcing war. *Foreign Policy*, 112.
- Schmidt, B. (2008). The primacy of national security. En: S. Smith, A. Hadfield & T. Dunne (Eds.), *Foreign policy, theories, actors, cases* (pp. 155-169). Oxford: Oxford University Press.
- Schweller, R. (2003). The progressiveness of neoclassical realism. En: C. Elman & E. Fendius (Eds.), *Progress in international relations theory: appraising the field* (pp. 311-347). Cambridge, MA: MIT Press.
- Secretaría de Estado. (septiembre 30 de 2012). *Report to Congress on certain counternarcotics activities in Colombia. Submitted to the Congress by the secretary of State* (Pursuant section 694(b) of the foreign relations authorization act, Fiscal year 2003). Recuperado de <http://justf.org/files/primarydocs/0706cont.pdf>
- Seidman, I. (2006). *Interviewing as Qualitative Research* (3rd ed.). Nueva York: Teachers College Press.
- Sempa, F. P. (2004). U. S. national security doctrines historically viewed: a commentary. *American Diplomacy*, 9(2). Recuperado de http://www.unc.edu/depts/diplomat/archives_roll/2004_04-06/sempa_nsd/sempa_nsd.html
- Serafino, N. (2000). Supplemental appropriations for FY 2000: Plan Colombia, Kosovo, foreign debt relief, home energy assistance, and other initiatives (CRS Report for Congress, RL30457).
- Sheehan, M. (2005). *International security. An analytical survey*. Londres: Lynne Rienner Publishers.

- Shimko, K. L. (1995). Foreign policy metaphors: falling “dominoes” and drug “wars”. En: L. Neack, J. A. K. Hey & P. J. Haney (Eds.) *Foreign policy analysis. Continuity and change in its second generation* (pp. 71-84). Miami: Prentice Hall.
- Simon, H. A. (1985). Human nature in politics: the dialogue of psychology with political science. *The American Political Science Review*, 79(2), 293-304.
- Singer, P. W. (2005). Outsourcing war. *Foreign Affairs*, 84(2), 68-81.
- Smith, S., Hadfield, A. & Dunne, T. (2008). *Foreign policy, theories, actors, cases*. Oxford: Oxford University Press.
- Snyder, J. (2004). One world: rival theories. *Foreign Policy*, 145, 52-62.
- Snyder, R., Bruck, H. W. & Sapin, B. (2002). *Foreign policy decision-making (revisited)*. Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Special report “Clinton accused”. (enero 14 de 1999). “Prosecution who’s who. Recuperado de <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/clinton/prosecution.htm>
- Spencer, D. E. (2011). *Colombia: camino a la recuperación: seguridad y gobernabilidad 1982-2010*. Washington D. C.: Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa.
- Summers, L. (octubre 9 de 2011). Colombia dejó de ser un Estado fallido para ser modelo internacional. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4883699>
- Taliaferro, J. (2006). State building for future wars: neoclassical realism and the resource – extractive state. *Security Studies*, 15(3), 464-495. doi: 10.1080/09636410601028370.
- Taliaferro, J. (2009). Neoclassical realism and resource extraction: State building for future war. En S. E. Lobell, M. Norrin, & J. Taliaferro (Eds.) *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, (pp. 194-226). Nueva York: Cambridge University Press.
- Tate, W. (2009). U. S. human rights activism and Plan Colombia. *Colombia Internacional*, 69, 50-69.
- The Avalon Project. Documents in law, history and diplomacy. (s. f.). *Monroe Doctrine; december 2 1823*. Recuperado de http://avalon.law.yale.edu/19th_century/monroe.asp
- Miller Center. (enero 26 de 1998). Official response to the Lewinsky allegations. Recuperado de <http://millercenter.org/scripps/archive/speeches/detail/3930>
- The Fund for Peace. (2005). The failed states index 2005. Recuperado de <http://ffp.statesindex.org/rankings-2005-sortable>
- The Fund for Peace. (2006). The failed states index 2006. Recuperado de <http://ffp.statesindex.org/rankings-2006-sortable>

- The Library of Congress. (s. f.). A century of lawmaking for a new nation: U. S. Congressional documents and debates, 1774-1875. Recuperado de <http://memory.loc.gov/cgi-bin/ampage?collId=llsp&fileName=004/llsp004.db&recNum=843>
- The National Security Archive. (julio 12 de 1996). The proposed sale of UH-60L helicopters to Colombia. *Document 43*. Recuperado de <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB69/col43.pdf>
- The National Security Archive. (julio 26 de 1996). Cable desclasificado dirigido por el senador Benjamin Gilman, presidente del Senado, al Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes del Congreso de Estados Unidos. *Document 48*. Recuperado de <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB69/col48.pdf>
- The National Security Archive. (julio 31 de 1997). Successful visit by ONDCP [Office of National Drug Control Policy] and INL [State Department Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs] staff. *Document 39*. Recuperado de <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB69/col39.pdf>
- The National Security Archive. (octubre 25 de 1997). Clarification of U. S. counternarcotics assistance. *Document 57*. Recuperado de <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB69/col57.pdf>
- The National Security Archive. (abril de 1998). Request for training plan and phase out timeline for DynCorp operations in Colombia. Recuperado de <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB69/col42.pdf>
- The White House. (s.f.a). National Security Council. Recuperado de <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc/>.
- The White House. (s.f.b). Office of National Drug Control Policy. About ONDCP. Recuperado de <http://www.whitehouse.gov/ondcp/about>
- Tickner, A. (2001). La guerra contra las drogas: las relaciones Colombia-Estados Unidos durante la administración Pastrana. En: J. Estrada (Ed.) *Plan Colombia. Ensayos críticos* (pp. 215-234). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Tickner, A. (2004). La securitización de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales. *Colombia Internacional*, 60, 12-35.
- Tocqueville, A. (1957). *La democracia en América* (2a ed.). México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Tokatlian, J. G. (1995). *Narcotráfico en Colombia. Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Tokatlian, J. G. (1998). National security and drugs: their impact on Colombian-US relations. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 30(1), 133-160.

- Tokatlian, J. G. (2000a). *Globalización, narcotráfico y violencia. Siete ensayos sobre Colombia*. Bogotá: Norma.
- Tokatlian, J. G. (2000b). La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿ceguera, miopía o estrabismo? *Colombia Internacional*, 48, 35-43.
- United States General Accounting Office. (1998). *Drug control U. S. Counternarcotics efforts in Colombia face continuing challenges* (GAO/NSIAD-98-60). Washington D. C.: Government Accountability Office.
- United States Southern Command. (s.f.a). A pictorial history. Recuperado de <http://www.southcom.mil/FC80D4EF-EC43-4E53-893B-40D1BD63F8C5/FinalDownload/DownloadId-C16A9E2854E55641508C1C2DAB4E62D7/FC80D4EF-EC43-4E53-893B-40D1BD63F8C5/aboutus/Documents/southcom%20pictorial%20history.pdf>
- United States Southern Command. (s.f.b). About Us. Recuperado de <http://www.southcom.mil/aboutus/Pages/About-Us.aspx>
- Uribe, A. (mayo 18 de 2012). Entrevista de I. Cala, CNN.
- U. S. Department of Defense. (s. f.). About the Department of Defense (DOD). Recuperado de <http://www.defense.gov/about/>
- Van Tassell, D. (1995). Operational code evolution: how Central America came to be “our backyard” in U. S. culture. En: L. Neack, J. Hey & P. Haney (Eds.), *Foreign policy analysis. Continuity and change in its second generation* (pp. 231-261). Miami: Miami University; Prentice Hall.
- Vázquez, A. (1996). *Relatos de historia diplomática de Colombia. Tomo I*. Bogotá: Centro Editorial Javeriano.
- Wallerstein, I. (1984). *Estados Unidos hoy*. México D. F.: Siglo Veintiuno Editores.
- Waltz, K. (1959). *Man, State and war. A theoretical analysis*. Nueva York: Columbia University Press.
- Waltz, K. (1979). *Theory of international politics*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Waltz, K. (1986). Anarchic orders and balances of power. En: R. O. Keohane (Ed.), *Neorealism and its critics*. Nueva York: Columbia University Press.
- Waltz, K. (1996). International politics is not foreign policy. *Security Studies*, 6(1), 54-57.
- Walt, S. M. (1998). International relations: “one world, many theories”. *Foreign Policy*, 110, 29-46.
- Walt, S. M. (2000a). Two cheers for Clinton’s foreign policy. *Foreign Affairs*, 79(2), 63-79.

- Walt, S. M. (2000b). Rigor or rigor mortis? Rational choice and security studies. En: M. Brown, O. Coté, S. Lynn-Jones & S. Miller (Ed.), *Rational choice and security studies. Stephen Walt and his critics* (pp. 1-44). Massachusetts: MIT Press.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what States make of it: the social construction of power politics. *International Organization*, 46(2), 391-425.
- Wildavsky, A. (1966). The two presidencies. En: E. R. Wittkopf, C. W. Kegley & J. Scott (Eds.), *American foreign policy* (6a ed.). California: Thomson Wadsworth.
- Wilhelm, C. E. (marzo 5 de 1998). 21st century security threats. United States Senate. Recuperado de http://www.fas.org/irp/congress/1998_hr/s980305w.htm
- Wish, N. B. (1980). Foreign policy makers and their national role conception. *International Studies Quarterly*, 24(4), 532-554.
- Wittkopf, E. R., Kegley, C. W. & Scott, J. (2003). *American foreign policy* (6a ed.). California: Thomson Wadsworth.
- Wittkopf, E. & McCormick, J. (2008). *The domestic sources of american foreign policy*. Nueva York: Rowman & Littlefield Publishers.
- Wohlforth, W. (2008). Realism and foreign policy. En: S. Smith, A. Hadfield & T. Dunne (Eds.), *Foreign policy, theories, actors, cases*. Oxford: Oxford University Press.
- Wolf, P. (mayo 18 de 1995). Colombia - Violencia. Recopilador del memorando de los Estados Unidos [mensaje de blog]. Recuperado de <http://www.icdc.com/~paulwolf/colombia/spencer18may1955.htm>
- Yin, R. K. (1994). *Case study research. Design and methods*. Estados Unidos: Sage Publications.



TOMADORES HUMANOS DE DECISIÓN
PLAN COLOMBIA: UNA ESTRATÉGICA
POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS

Se desconocen aspectos esenciales acerca de cómo y por qué Estados Unidos formula su política exterior hacia Colombia. El tema todavía es confuso para diplomáticos y académicos de nuestro país. No se sabe qué procedimientos seguir en análisis efectivos de política exterior, con fundamento en estudios de caso que permitan dilucidar el comportamiento exterior de los Estados Unidos respecto de Colombia, en su singularidad diferenciadora y global a la vez. Un ejemplo paradigmático de esta situación es la formulación y negociación del Plan Colombia, entendido no como una política interna de Colombia sino como una política exterior de los Estados Unidos. Tal es el desafío teórico y práctico del presente libro.

"Mucho se ha escrito sobre el Plan Colombia y muchos están aún por ver la luz, pero la obra de la doctora Catalina Monroy es la primera que conozco que logra sintetizar de manera coherente el 'sancocho' de tanto los mecanismos formales como los mecanismos informales que terminaron formando elementos del famoso plan"
(David Spencer).



UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA

Carrera 15 No. 74-40. Tels: (571) 325 7500 ext. 2131 - 322 0538. Bogotá, D.C.

Calle 18 No. 14A-18. Tels: (575) 420 3838 - 420 2651. Santa Marta

www.usergioarboleda.edu.co