

**Universidad Nacional de La Plata**  
**Instituto de Relaciones Internacionales –IRI–**

**El involucramiento de actores externos en el conflicto armado colombiano**  
**1998-2010**

**Tesis para optar al título de:**  
**Magíster en Relaciones Internacionales**  
**Directora: Claudia Jimena Arenas Ferro**

**María Cristina Pérez Ruiz**

**2016**

A mi familia por su apoyo y exigencia y a mis seres queridos que de alguna manera se involucraron, opinaron y dieron su aporte en este gran paso en mi vida académica.

# Índice

Introducción .....	1
Capítulo I. Marco teórico y metodología .....	4
1.1. Conflicto interno y Relaciones Internacionales .....	4
1.1.1. Conflictos armados internos y los actores internacionales .....	4
1.1.2. La comunidad internacional en los conflictos internos.....	10
1.1.3. La formación de Alianzas .....	16
1.2. Problema de investigación .....	28
1.2.1. Definición de hipótesis y variables .....	31
Capítulo II. El involucramiento de actores externos en el conflicto armado colombiano 1998-2010 .....	34
2.1. Involucramiento de actores externos y el conflicto armado colombiano.....	34
2.2. Actores Internacionales ¿Quiénes y Cómo? .....	38
2.2.1. Estados Unidos.....	38
2.2.2. Europa .....	42
2.3. Otros Actores de la Comunidad Internacional .....	47
2.3.1. Naciones Unidas.....	47
2.3.2. Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).....	51
2.3.3. Organismos intergubernamentales regionales y hemisféricos: OEA, Grupo de Río, Unasur .....	54
2.3.4. Sociedad Civil y ONG .....	61
Capítulo III. La búsqueda de apoyos y alianzas externas .....	65
3.1. En búsqueda de aliados .....	65
3.2. La diplomacia por la paz .....	66
3.3. Plan Colombia.....	69
3.4. El cambio de discurso tras la finalización del proceso de paz .....	77
3.5. El primer mandato de Álvaro Uribe Vélez 2002-2006: aliados para la Seguridad Democrática .....	82
3.6. Segundo mandato de Uribe: posturas y discursos en diferentes escenarios.....	90
Capítulo IV. Dinámicas transfronterizas de seguridad que afectan intereses de terceros Estados .....	98
4.1. Dinámicas transfronterizas de seguridad .....	98
4.2. Conflicto regionalizado e internacionalizado.....	99
4.3. Las fronteras y el conflicto colombiano.....	106
4.3.1. Frontera colombo-venezolana.....	106

4.3.2.	La frontera colombo-brasileña .....	110
4.3.3.	La frontera colombo-peruana.....	115
4.3.4.	Frontera colombo-ecuatoriana .....	119
4.3.5.	Frontera colombo - panameña.....	122
Capítulo V. Dimensiones y repercusiones humanas del conflicto que generan reacciones internacionales.....		127
5.1.	La crisis humanitaria colombiana .....	127
5.2.	Posturas, reacciones y visiones de los actores externos frente a la crisis humanitaria.....	137
5.2.1.	La Unión Europea .....	137
5.2.2.	Informes, observaciones y recomendaciones: el papel de OACNUDH, ACNUR, PNUD y Organizaciones No Gubernamentales .....	141
5.2.3.	El CICR.....	145
5.2.4.	Sistema Interamericano .....	146
5.2.5.	Corte Penal Internacional.....	148
Conclusión.....		150
Bibliografía.....		153

## **Introducción**

La problemática alrededor del conflicto interno y las relaciones internacionales ha merecido numerosos análisis que plantean cuestiones claves como la soberanía, la diplomacia, el multilateralismo, los desarrollos en derecho internacional, la comunidad internacional y demás aspectos de interés de la disciplina. La emergencia de múltiples actores en el escenario internacional ha constatado la importancia de comprender la complejidad en un mundo globalizado, interdependiente y donde múltiples canales de comunicación e interacción son posibles. En este sentido es necesario plantear hasta qué punto esta gama amplia de actores y de temáticas tienen incidencia a nivel interno en una materia de tan alto impacto y repercusión como los conflictos armados internos.

La comunidad internacional entendida desde una mirada amplia no sólo envuelve a los actores estatales y las organizaciones internacionales que éstos crean, sino una gama de múltiples actores que trascienden las relaciones inter estatales y plantean la emergencia de una estructura variada, multiforme y compleja donde se vinculan a través de relaciones de carácter más horizontal en donde sin embargo el Estado continúa siendo el actor más relevante en tanto comunidad política organizada e institucionalizada. Ello no impide que tanto otros Estados como demás actores puedan activar vínculos en diversos niveles al interior de éstos con actores locales y regionales, en definitiva, subnacionales que puedan tener relevancia e impacto en las orientaciones y decisiones del actor estatal.

En diversas materias las interacciones, vínculos y relaciones de estos actores adquieren gran relevancia como en el caso económico, político y militar y por ende se configuran como fenómenos clave a estudiar desde la disciplina de las Relaciones Internacionales. Se abordan desde múltiples marcos teóricos y teniendo en cuenta los contextos internacionales en donde ello ocurre abordando variables como la distribución del poder, los intereses de los actores y los condicionamientos tanto a nivel internacional como a nivel doméstico que inciden notoriamente en los tipos de relacionamiento de tales actores y las estrategias que utilizan de acuerdo con sus orientaciones, objetivos, identidades y preferencias.

En ésta investigación nuestro interés radica en explicar los factores más relevantes que determinaron el involucramiento de diversos actores de la comunidad internacional en el

conflicto interno armado colombiano al ser ésta una problemática que ha condicionado en múltiples aristas no sólo las relaciones exteriores del Estado colombiano sino una múltiple gama de temas tanto a nivel doméstico como internacional. En primer lugar tendremos el papel primordial y significativo que ha tenido Estados Unidos en el período abordado en ésta investigación, entre los años 1998 a 2010, siendo éste período de gran relevancia debido a la complejidad del conflicto armado colombiano el cual comienza a tener un impacto mucho más relevante a nivel internacional. Además de este actor fundamental se tendrán en cuenta la Unión Europea, países fronterizos, organismos internacionales, hemisféricos y regionales y actores de carácter no gubernamental quienes desde sus respectivas dimensiones y según sus visiones, intereses y prioridades se han involucrado en el conflicto.

En ese sentido, desarrollaremos nuestra investigación de la siguiente manera: el capítulo primero aborda los planteamientos teóricos y metodológicos que guían el presente trabajo partiendo como eje central de nuestra hipótesis la cual establece que para explicar el involucramiento de actores de la comunidad internacional en el conflicto armado colombiano, nos referiremos a tres factores: la búsqueda de alianzas con terceros Estados para procurar el fin del conflicto tanto por la vía negociada como por la vía militar, las dinámicas transfronterizas de seguridad que afectan intereses de terceros Estados en la medida que el efecto derrame del conflicto hacia sus países genera unas repercusiones que problematizan las relaciones bilaterales y a nivel regional. El tercer factor establece el impacto generado por la degradación del conflicto armado en términos humanitarios en donde cientos de miles de víctimas civiles son quienes padecen de manera preponderante estos efectos

Bajo estos elementos estructuramos nuestro trabajo abordando en el capítulo segundo el contexto en el que se ha dado el involucramiento de la comunidad internacional teniendo como eje los actores acá priorizados. Los tres capítulos siguientes desarrollan cada uno de los factores explicativos o variables independientes de nuestra hipótesis antes descrita teniendo como eje en el tercer capítulo los actores involucrados y las estrategias seguidas por los gobiernos para lograr apoyo internacional. En el capítulo cuarto abordamos los elementos que hicieron desbordar el conflicto hacia los países fronterizos terrestres haciendo énfasis en hechos y acontecimientos que

así lo evidencian. Finalmente, en el quinto capítulo se aborda la crisis humanitaria colombiana y las reacciones y posturas de los actores tenidos acá en cuenta.

# Capítulo I. Marco teórico y metodología

## 1.1. Conflicto interno y Relaciones Internacionales

### 1.1.1. Conflictos armados internos y los actores internacionales

Partimos por hacer una lectura que desde las relaciones internacionales se da de los conflictos internos, esto teniendo en cuenta que desde finales de la década de los 80 y los albores de la posguerra fría la principal amenaza a la paz y seguridad internacionales provienen de dentro de las fronteras de los Estados por lo que el concepto de intervención de la comunidad internacional ha significado un prisma medular para la comprensión de la relación entre comunidad internacional y conflicto interno. Las tensiones étnicas, culturales, tribales han significado una amenaza a la integridad de los Estados conllevando rivalidades y disputas por territorio, poder y autonomía al interior de éstos, hecho que significa un constante desafío a la autoridad y legitimidad de los Estados que en su interior presentan todo tipo de tensiones y donde el conflicto es latente o finalmente es llevado por las vías violentas.

Un hecho que explica el aumento de los conflictos y las vías violentas para su resolución está relacionado con el fin de la bipolaridad por lo que “durante la guerra fría una medida de control fue aglutinar a algunas naciones o mantenerlas artificialmente dentro de los Estados por intereses geopolíticos. En el mismo sentido, tanto Estados Unidos como la Unión Soviética mantuvieron zonas de influencia en el sistema internacional y no permitieron la escalada de este tipo de conflictos acontecidos en la periferia” (Lombardo, 2013). Por contraste, en los inicios de la posguerra fría se evidenciaron tensiones y conflictos de gran envergadura en Europa del Este, Asia Central y África en donde primaron elementos de distinción etno-nacional que exacerbaban la animosidad y la diferenciación conllevando graves guerras como la protagonizada en Ruanda donde alrededor de 800.000 individuos Tutsi fueron asesinados durante un período de cuatro meses entre abril y julio de 1994 y en donde la comunidad internacional no hizo nada para evitar este genocidio.

La noción de involucramiento en conflictos internos desde las relaciones internacionales adquiere por ende dimensiones centrales en el sentido de que no hacer nada ante situaciones de alta tensión puede significar la muerte y el sufrimiento de un gran número de seres humanos por lo que



adquiere gran importancia las fases de los conflictos y las oportunidades de acción y de toma de decisiones para reducirlo y resolverlo. Es aquí también central el aporte de la teoría de conflictos en relación a los hacedores de paz o *peacemakers* los cuales de acuerdo al momento y fase del conflicto tendrían tres tareas sustantivas como lo son: la prevención del conflicto, el manejo del conflicto y la resolución del mismo para lo cual se dota de distintos instrumentos para ejercer esas funciones y que dependiendo de las características y del momento pueden resultar beneficiosas:

Intervenir en un conflicto (latente o manifiesto) puede tener diversos matices: se puede intervenir en forma preventiva o mediante programas de desarrollo que son llevados a cabo por organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales e incluso Estados, y se puede intervenir militarmente en un conflicto entre Estados, en un Estado en conflicto interno, o simplemente intervenir unilateralmente en un Estado (Lombardo, 2003, p.70)

A la par que con el desarrollo de esos instrumentos, en la posguerra fría se estructuró un escenario caracterizado según Michael Lund (1996) por cuatro tendencias: un nuevo clima de cooperación internacional, la emergencia de crisis y amenazas a la seguridad nacional, regional y global, surgimiento y profundización de conflictos de carácter más complejo y diverso que los hasta ahora existentes y en último lugar, la disminución de la capacidad de los grandes Estados para influenciar a la comunidad internacional. En ese sentido, el clima optimista acerca de las bondades de una época en donde la confrontación nuclear era un elemento del pasado se vio contrastado por nuevas crisis y tensiones las cuales supusieron enormes desafíos a la capacidad de acción de la comunidad internacional quien se vio imposibilitada de influenciar exitosamente a través de la diplomacia y el diálogo político situaciones internas en países sumidos en conflictos de distinto tipo.

Por otro lado, es importante resaltar que para el año 1992 el Secretario General de las Naciones Unidas en su informe denominado “Agenda para la Paz: Diplomacia preventiva, Establecimiento de la paz y Mantenimiento de la paz”, da especial énfasis a los medios para fortalecer y hacer más eficientes la capacidad de las Naciones Unidas en las mencionadas materias. En contraste con el periodo previo de confrontación ideológica, el periodo de la posguerra fría se caracteriza por la agudización de las barreras en las cuestiones que separan los Estados del Norte y del Sur,

el mejoramiento de las relaciones entre los Estados del Este y Oeste la cual ofrece nuevas posibilidades para contrarrestar amenazas comunes, el traspaso de regímenes autoritarios a fuerzas democráticas a nivel mundial con divergencias de acuerdo a los lugares donde ocurren, la centralidad del Estado como entidad fundamental en la comunidad internacional, el desdibujamiento de las fronteras nacionales, la conformación de organismos regionales, la cesión de prerrogativas de los Estados hacia instancias comunes, a la par que nuevas voces en pro del nacionalismo y la soberanía se hacen más fuertes en donde la cohesión de los Estados se ve amenazada por luchas étnicas, religiosas, sociales, culturales o lingüísticas.

A la par se dibujan nuevos escenarios de la inseguridad en donde el carácter positivo del avance tecnológico se ve reducido por sus aspectos negativos como lo son los daños ecológicos, la destrucción de la vida en familia y en comunidad, y la mayor intrusión en la vida y los derechos de los individuos. A la par, amenazas se ciernen en relación al crecimiento de la población, la deuda, las barreras al comercio, el tráfico de drogas, la creciente desigualdad, la pobreza, las enfermedades, el hambre, la situación de los refugiados, los desplazamientos y las migraciones tanto adentro como afuera de las fronteras nacionales.

En concordancia con lo anterior Jessica Mathews (1997) aborda el nacimiento de la sociedad civil global por lo cual el final de la Guerra Fría significó una nueva distribución del poder entre los Estados, mercados y la sociedad civil, y el surgimiento de amenazas no tradicionales como el terrorismo, el crimen organizado, el tráfico de drogas, el conflicto étnico y la combinación entre crecimiento poblacional, declive ambiental y pobreza lo cual conlleva estancamiento económico, inestabilidad política y en ocasiones, el colapso estatal. Paralelamente, el concepto de seguridad humana ha enriquecido las nociones tradicionales llevando así un énfasis en las condiciones del vivir diario del individuo en donde variables como la alimentación, el refugio, el empleo, la salud y la seguridad social son más tenidas en cuenta que las tradicionales vinculadas a las relaciones exteriores de un Estado y su fuerza militar.

La revolución de las computadoras y las telecomunicaciones ha significado unas repercusiones políticas y sociales de gran magnitud ya que el monopolio de las comunicaciones otrora potestad exclusiva de los gobiernos, ha sido contestado por nuevos y variados actores que reducen esa

única autoridad, permitiendo diversas fuentes y flujos de información múltiples. Las jerarquías se rompen, permitiendo a más gente y grupos adquirir mayor poder a través de las tecnologías de la información, facilitando la creación de redes descentralizadas, sin jerarquías, en donde la multiplicidad de nodos promueven la interacción para múltiples propósitos en la que actores como los negociantes, organizaciones ciudadanas, grupos étnicos y carteles de crimen “han adoptado fácilmente el modelo en red” (Mathews, p. 52)

La implosión de actores no gubernamentales como Amnistía Internacional, Greenpeace, Human Rights Watch y otros, hacen que el rol y la influencia de estas organizaciones sean de gran envergadura basados en la presencia de recursos para su financiamiento y experticia en temas como la ayuda al desarrollo en donde se encuentra que “Por hoy, las ONG entregan más asistencia al desarrollo que el Sistema de Naciones Unidas” (Matthews, p. 53). A la vez que emergen nuevas temáticas como el cambio climático, el activismo en favor de los derechos humanos, las demandas por un mundo más equitativo y justo, la presión a los líderes de los países desarrollados y en general asisten al trabajo al interior de organizaciones internacionales estableciendo nuevas prioridades, la representación de voces fuera del gobierno y nuevos estándares de rendición de cuentas.

En este contexto, las amenazas se desarrollan en un ambiente transnacional en el cual las organizaciones internacionales tienen un gran papel en donde la intervención internacional es un instrumento viable siempre y cuando esté guiado por la no interferencia en asuntos internos de los Estados hecho que no afecte su soberanía. Los nuevos desafíos y problemas que traen la transnacionalización hacen que el rol de las organizaciones internacionales se vea más comprometido, a la par que los tratados, regímenes e instituciones intergubernamentales tienen que lidiar con asuntos de múltiples dimensiones como los derechos humanos, comercio, narcóticos, corrupción, crimen, refugiados, antiterrorismo, control de armas y democracia en donde actores como científicos, abogados, diplomáticos y ONGs tienen un trabajo significativo en todos estos asuntos de carácter internacional, desplazando al Estado en ciertas temáticas la resolución de los problemas.

Pese a ello, el Estado continúa siendo la única unidad política no voluntaria el cual puede ejercer funciones que otros no están capacitados de cumplir y el único que tiene la potestad de imponer orden y está investido con el poder de cobrar impuestos además que “sólo el Estado-nación puede sortear demandas sociales cruciales que los mercados no tienen en cuenta” (Mathews, p. 65) por lo que el bien común de toda la ciudadanía depende de que el Estado provea bienes públicos y garantice seguridad laboral, bajo desempleo, un buen ambiente para vivir, estabilidad climática a la vez que protege la seguridad y la salud del consumidor en un mundo donde los mercados se expanden rápidamente y el Estado se ve minimizado. Aunque ello no significa que el poder relativo de los Estados continúe declinando ya que tanto desde fuera como desde dentro, la emergencia de actores distintos que solucionan problemas, que atienden demandas y que no están fijados territorialmente retan su soberanía y el monopolio del gobierno, poniendo en un terreno de incertidumbre el sistema Westfaliano en donde nuevas demandas, problemas y soluciones tienen una naturaleza distinta por la que los Estados tienen que compartir el poder de decidir.

Por su parte, David A. Lake (2003) en su artículo “International Relations Theory and internal Conflict” aborda el tema de la guerra interna y externa en relación a sus semejanzas y diferencias y a partir de allí establece elementos comunes y de diferenciación que juegan un papel significativo en la comprensión de ambos fenómenos. El aporte que ha realizado el campo de las relaciones internacionales al estudio del conflicto ha sido revolucionario identificando las características de los individuos, Estados y sistemas que lo producen mientras que en el estudio de la teoría de la guerra se explica la violencia como producto de tres condiciones: de información privada, problemas de compromiso creíble y la indivisibilidad de los asuntos en disputa entendiendo la guerra como producto del fracaso de la negociación en la que deja a las dos partes en una situación peor de la que hubiese resultado de una eficiente solución negociada (Lake, 2003, p. 81).

Así, el primer aspecto lo entiende como la tenencia de información de un actor que el otro no posee lo que genera una asimetría de conocimiento que conduce a los fracasos de negociación. El segundo aspecto, lo relaciona con la incapacidad de las partes para comprometerse creíblemente a respetar el acuerdo que ambos deben alcanzar y el tercero en relación a que el

tema a negociar por las partes no puede dividirse en pequeños segmentos llevando a situaciones en las que se asumen fórmulas como el “todo o nada” aunque no son las más generalizadas.

El autor confronta la importancia del concepto de anarquía para explicar el conflicto interno desde las relaciones internacionales en la que ésta se concibe como la ausencia de una autoridad superior por lo que si un Estado falla y se dirige hacia una situación de anarquía la teoría de guerra interestatal tendría gran relevancia en explicar los conflictos internos. Sin embargo, a partir de estudios sobre Estados frágiles que no han llegado a una guerra civil, se tiene que no necesariamente hay una correlación simple entre Estados fallidos y violencia interna. Por ende, es importante tener en cuenta Estados fallidos que han sabido evitar violencia de gran escala por lo que “la anarquía no parece ser una condición necesaria ni suficiente para la erupción de violencia” (Lake, p. 84).

La anarquía se precede de una situación en la que un grupo de individuos aceptan o no la autoridad estatal y en el sentido de no aceptarla, es el aspecto que caracteriza las relaciones entre los actores por lo que es una situación de naturaleza endógena en la que un grupo de actores retan el status quo con violencia y rechazan la jerarquía al interior de sus Estados. La diferencia que caracteriza a las relaciones internacionales y la política interna es desdibujada cuando se estudia el conflicto interno en términos de la naturaleza endógena de la anarquía, ya que al igual que los acuerdos entre los Estados a nivel internacional son aceptados por las partes que así lo consienten, a nivel interno, la jerarquía estatal se refuerza sólo cuando las partes así lo aceptan por lo que los grupos al interior de los Estados pueden optar por destruir la jerarquía, retándola y optando por la violencia y la propia defensa para protegerse.

Otro de los conceptos de las relaciones internacionales exportado al estudio del conflicto interno es el de dilema de seguridad concebido en términos de una necesaria consecuencia de la anarquía en la que mejorar la seguridad de un actor empeora la de otro conllevando una escalada y un potencial disparo de la violencia. Sin embargo, el autor advierte que más que producto de la anarquía el dilema de seguridad se debe a un problema de información asimétrica junto con un problema de confianza entre las partes, volviendo así a la teoría de la guerra para explicar el

conflicto interno en vez de entenderlo desde la exportación de conceptos de las relaciones internacionales.

El estudio de conflicto interno es por tanto un campo en el que no solamente los teóricos de las relaciones internacionales tienen que aportar sino también del cual tienen que aprender, no se puede explicar la guerra trayendo abstractamente conceptos de la política internacional, por lo que se debe “endogenizar” conceptos como la anarquía y la distribución de las capacidades, en tanto que si bien existen diferencias entre guerra interestatal e intraestatal es importante ver los elementos que las acercan y tratar de contextualizarlos por lo que la comprensión de esos intersticios se hace fundamental.

### **1.1.2. La comunidad internacional en los conflictos internos**

Con la finalización de la segunda guerra mundial se abre paso a la creación de instrumentos relacionados con la salvaguarda de la paz y la seguridad internacional por lo que como lo constata la Carta de San Francisco de 1945 se establecen mecanismos para cumplir con los propósitos de las Naciones Unidas como lo son “el Arreglo pacífico de Controversias” contenido en el capítulo 6 y la “acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión” por lo que diversos instrumentos de carácter político y jurídico se ponen a disposición de los Estados para resolver sus controversias tales como la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje y el arreglo judicial.

De acuerdo con el capítulo 7 de la Carta, tenemos que el Consejo de Seguridad es el encargado de determinar la existencia de toda amenaza a la paz quebrantamiento de la paz o acto de agresión, a la vez que propone medidas provisionales a las partes interesadas, y también medidas no relacionadas con la fuerza como lo son: la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas. Siguiendo con ello y ante la inadecuación de las medidas tomadas previamente el Consejo de Seguridad “podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá

comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas.”(Artículo 42)

Es así que para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional los conceptos de uso de fuerza y acción preventiva son legítimos para la comunidad internacional en donde el uso de fuerzas armadas para restablecer la paz y seguridad son necesarias en una situación de acción coercitiva internacional en donde sólo el Consejo de Seguridad tiene la potestad para definir todos los pormenores de ésta acción incluyendo la de convocar a todos los miembros de las Naciones Unidas o algunos de ellos y la acción podrá ser emprendida directamente por los miembros o a través de los organismos internacionales de los cuales forman parte y en donde la ayuda mutua entre los miembros es indispensable para llevar a cabo las medidas dispuestas por el Consejo de Seguridad.

En consonancia con ello vemos en la instalación de fuerzas de peacekeeping (o mantenimiento de la paz) la respuesta que otorga la comunidad internacional a conflictos violentos internos, enmarcados en el rol de la ONU como guardián de la paz y la seguridad internacional. Esta actividad considera acciones de tipo militar y policial en situaciones donde se encuentran dos o más grupos en conflicto, por lo que la acción puede parar la violencia o prevenirla. Entre estos grupos podemos encontrar actores paramilitares, guerrillas, agentes estatales en donde el uso de la violencia se utiliza en contra de otro actor conllevando situaciones de violencia generalizada y donde sin una pronta acción se puede llevar a la degradación del conflicto.

Vemos que la reducción de la violencia es por ende un elemento central de la acción de la comunidad internacional en los conflictos internos que adquieren un carácter violento por lo que acciones encaminadas a resolver definitivamente los intereses en pugna, a la par cambiar las percepciones negativas de los bandos en disputa y cambiar las circunstancias socio-económicas que originan el conflicto conllevan acciones de más tiempo, de mayor profundidad, por lo que el manejo del conflicto se convierte en crucial para atenuar las acciones violentas además de las facilidades que pueden proporcionar las acciones de mantenimiento de la paz para llegar a un proceso de paz entre las partes en disputa.

Es evidente que la relación entre conflicto armado interno y relaciones internacionales es de gran relevancia en un contexto global enmarcado en los mandatos de paz y seguridad en donde acciones de prevención, manejo y resolución de conflictos cobran vital importancia y la disciplina de las relaciones internacionales se alimenta de todas las demás ciencias sociales para comprender los fenómenos de violencia y guerra contemporáneos, en donde la desintegración de los Estados, los conflictos con raíces étnicas, religiosas o sociales cobran una importancia trascendental en el estudio de las relaciones internacionales y de los aportes desde esta disciplina para la solución de los problemas internos que llevan a la violencia entre grupos y el sufrimiento de seres humanos.

Las acciones posibles de la comunidad internacional en conflictos internos pasa por la supervisión de elecciones locales, ayuda de carácter humanitario como alimento y medicinas, asesoría en la reconstrucción de los Estados otorgando labores de asistencia para la ejecución de las labores de funcionamiento del mismo, a la par que ofrecer lugares de encuentro seguros para llevar a cabo negociaciones de paz y así facilitar a las partes el acercamiento hacia un diálogo con miras a resolver el conflicto.

Ahora bien, es necesario resaltar la importancia que tiene el estudio del conflicto interno lo cual siguiendo a Michael E. Brown (1996) se puede resumir en cinco aspectos:

“Internal conflict is important for five main reasons: it is widespread; it causes tremendous suffering; it almost always affects and involves neighboring states, thereby undermining regional stability; it often engages the interests of distant powers and international organizations; and efforts to deal with the problems posed by internal conflict are in the process of being reassessed by policymakers at the national level and in regional and international organizations”

En primera instancia es extendido y generalizado ya que para 1995 los mayores conflictos armados ocurren en 35 lugares alrededor del mundo a la par que aquellos conflictos involucran actividades que cruzan las fronteras de los Estados donde están localizados aunque todos ellos son fundamentalmente de carácter intra-estatal por lo que se tiene que el conflicto interno es la forma dominante de conflicto armado en el sistema internacional hoy. En segunda instancia, acota Brown, el conflicto interno es importante porque causa un sufrimiento intenso, por lo que



envuelve ataques a la población civil en donde son comunes la intimidación, el asesinato, la violación, la expulsión forzada, y las masacres sistemáticas. Las dimensiones humanitarias del conflicto cobran vital visibilidad e importancia cuando numerosos civiles son desplazados e incluso se llega a casos de genocidio tal como ocurrió en Bosnia y en Ruanda.

Siguiendo a Brown, la tercera causa de importancia del estudio de conflictos internos se da en el sentido que normalmente afecta e involucra Estados vecinos en donde es común la figura de los refugiados los cuales imponen serias amenazas económicas a los Estados receptores a la par que problemas de seguridad. En cuarto lugar, es importante porque puede afectar los intereses y llamar la atención de poderes lejanos y organizaciones internacionales, incluso llegando a afectar los intereses nacionales de poderes distantes los cuales pueden verse directamente amenazados, en ese sentido puede involucrar el alineamiento político e ideológico y promover la creación de alianzas. Además de ello, los conflictos internos pueden amenazar los intereses de otros Estados socavando organizaciones regionales e internacionales, la ley internacional, normas internacionales de conducta y el orden internacional en general. Finalmente, el conflicto interno es importante porque la comunidad internacional está reexaminando sus esfuerzos para lidiar con él.

Por otro lado, los aportes desde el derecho internacional son imprescindibles a la hora de explicar la intervención de los actores internacionales en los conflictos internos. En ello es fundamental comprender la noción de soberanía en los estudios contemporáneos en relaciones internacionales encontrando que a partir de 1945 con la constitución de las Naciones Unidas y los subsecuentes desarrollos a través de las resoluciones en donde el reconocimiento internacional de los Estados no va a estar íntegramente ligado a la noción de soberanía interna entendida esta como el efectivo control sobre el territorio de un Estado (Lake, 2003a) sino que a partir del desarrollo del principio de autodeterminación constatado en la Resolución 1514 de 1960 se dará crucial importancia a la independencia de los pueblos por lo cual ninguna falta de control en el orden político, económico o social puede utilizarse como pretexto para impedir la independencia de los pueblos.

La cuestión de la soberanía tratada en términos de la independencia y la autodeterminación no implica que para ello el Estado deba garantizar como prerrequisito el orden y la autoridad interna, ni tampoco que ante la ausencia de ello cualquier Estado externo pueda interferir en los asuntos internos de un Estado. La autodeterminación y el autogobierno se imponen como norma básica en la relación de los Estados por lo que la trasgresión a la soberanía a través de la fuerza y de figuras otrora utilizadas como el tutelaje son vistas como violatorias de los principios del sistema internacional contemporáneo. La mejor manera de garantizar la paz y el orden mundial no está en la figura de los protectorados ni de la tutela, puesto que es a través de la independencia política de los pueblos que se puede buscar la mejor manera de autogobierno y de búsqueda de objetivos como sociedad. Se tiene por ello que la autodeterminación, la soberanía igualitaria y la no intervención son principios ineludibles que enarbolan uno de los principales fines de la sociedad internacional: la libertad internacional (Jackson, 2008)

En este sentido no hay que olvidar que las intervenciones de las potencias mundiales como de organizaciones internacionales no se basan en un imperativo moral universal para la salvaguarda de los derechos humanos, sino que tienen que ver con las zonas donde los colapsos estatales y las pugnas internas entre grupos subnacionales ocurren. Es así que se evidenció la intervención en la desintegración de la antigua Yugoslavia puesto que al ser una zona en territorio europeo los estándares alrededor de derechos civiles, democracia y de las minorías juegan un papel crucial junto con el criterio geográfico para la preocupación de los Estados y de la comunidad internacional en general. Sin embargo y pese a los conflictos internos armados que han significado muerte, destrucción y miseria, los derechos humanos no pueden reemplazar principios de no intervención en un sentido generalizado puesto que:

“Si los derechos humanos constituyesen una norma preventiva que se observase generalmente como tal —de la misma manera en que se observa la de no intervención— estaríamos viviendo en un mundo muy distinto en el que la norma básica sería, de hecho, la intervención en vez de la no intervención. La política mundial ya no presupondría que los Estados son comunidades independientes enmarcadas en una ética internacional pluralista. No habría derecho fundamental a la defensa propia para los Estados. Por el contrario, existiría una comunidad mundial singular con una ética solidaria. La paz y la seguridad internacionales se subordinarían a la seguridad humana global. El marco normativo básico de las relaciones internacionales sería un *universitas* en vez de un *societas*” (Jackson, 2008)

El debate acerca de la soberanía en la Guerra Fría significó una tensión por un lado entre no intervención y soberanía, a la par que entre derechos humanos, intervención y justicia por otro (Ramsbotham, 1997). Si se conceptualiza a la política internacional como una sociedad de Estados donde la principal característica sea la salvaguarda de la autonomía estatal garantizada por este sistema que constriñe a los Estados, se evidencia la tensión en relación a la intervención humanitaria en casos de como por ejemplo genocidio, en donde la pérdida de legitimidad del gobierno interno es evidente y la pérdida de vida de los civiles y su supervivencia no está garantizada, poniendo por ende los principales debates entre política internacional, ética internacional y ley internacional. En la Posguerra Fría la degradación y las caóticas situaciones al interior de ciertos Estados colapsados o en vías de hacerlo, ha significado una preocupación enorme acerca de la reconceptualización de la intervención humanitaria. La complejidad de estos conflictos que involucran crímenes de guerra, contra la humanidad, genocidio, limpieza étnica, hambres y fragmentación política, ha conllevado que al contrario del periodo de la guerra fría donde la intervención humanitaria era restrictiva a un marco político-militar, nuevas dimensiones de carácter social y cultural sean tenidas en cuenta.

Finalmente desde las teorías de las relaciones internacionales vemos cómo se concibe la soberanía en relación a sus esquemas analíticos y conceptuales y en el valor que otorgan los teóricos al poder, las unidades y el contexto internacional. Desde la teoría realista, la soberanía es entendida como un atributo fijo y exógeno de los Estados, la cual a partir del Tratado de Westfalia de 1648 denotó la autoridad de las unidades políticas sobre un determinado territorio. Ello supone a nivel externo la independencia de cada Estado y la igualdad formal de todos los Estados por lo que aquella es absoluta (Lake, 2003a). Los neorrealistas si bien concuerdan con la clásica concepción de soberanía, agregan un sentido relacional en vez de centrarse netamente en el Estado como unidad (manteniendo éstos la predominancia en la política internacional), además de la noción de principio ordenador la cual determina la norma jerárquica al interior de los Estados y la norma anárquica en la política internacional.

Desde el lado de la Interdependencia y el arraigo de la transnacionalización para la década de 1970, se evidencia un constreñimiento a la soberanía de los Estados y también un cambio en la concepción acerca de ésta, pese a que la interdependencia desde la óptica clásica estaría

determinada por la elección de los Estados al igual que el grado de interdependencia entre éstos por lo que “As a policy choice, interdependence became not a constraint on sovereignty but, instead, an expression of that very sovereignty” (Lake, 2003a). De otro lado, la teoría de la dependencia determinando la condición de desigualdad estructural entre los Estados, situando a unos en el centro rico y poderoso y a otros en la periferia rezagada del desarrollo, describe ésta como una condición y no una elección, criticando fuertemente las nociones previas de soberanía puesto que posiciona como condicionantes fundamentales la desigualdad de poder y de desarrollo capitalista.

Por otro lado, es necesario considerar aparte de las nociones imperantes de paz y seguridad internacional, orden y soberanía, las variables internas por las cuales el conflicto toma unas dimensiones que van más allá de sus fronteras y es por ello que “en la medida en que el escenario mundial ha ido cambiando[...] se han ido incrementando las interdependencias entre los distintos asuntos internos y externos a cada país y se han ido desdibujando las fronteras entre lo que antes era estrictamente doméstico y lo exclusivamente externo” (Ramírez, 2004) . Es así que se hace necesario examinar esas circunstancias internas que han escalado el conflicto y lo han convertido con algunos episodios en un elemento central de la seguridad regional e incluso hemisférica, por lo que nos apoyaremos en un marco teórico que provea elementos analíticos tanto desde el escenario del contexto internacional y la comunidad internacional en el conflicto interno armado colombiano, como desde el lado doméstico y las repercusiones que tiene ese conflicto en los escenarios y agendas externas, los intereses que a raíz de la particularidad del caso colombiano se afectan tanto a nivel regional como extraregional y los actores internacionales que voluntaria e involuntariamente están involucrados en el conflicto interno.

### **1.1.3. La formación de Alianzas**

Debido a que nuestro estudio abarca un periodo que va desde los diálogos del Caguán hasta el último gobierno de Uribe, tendremos en cuenta la teoría de la formación de alianzas enarbolada por Kenneth Waltz y profundizada por Mohammed Ayoob, Steven R. David y Barnett & Levy, para conceptualizar los principales elementos que vinculan el conflicto interno y la necesidad de establecer vínculos políticos, económicos y diplomáticos con aliados externos para la finalización

de la guerra por la vía militar como en los casos del Plan Colombia y la Seguridad Democrática del gobierno Uribe. Además de ello, tendremos en cuenta los efectos del conflicto fuera de las fronteras de Colombia por lo cual países fronterizos se ven involucrados hecho que ha determinado la necesidad de los gobiernos de profundizar los lazos para resolver el conflicto sea por la vía negociada o armada. Finalmente, se abordan los elementos de la crisis humanitaria que genera reacciones en la comunidad internacional y en ocasiones es utilizada para favorecer el involucramiento (esto por la incapacidad del Estado de controlar las dimensiones humanitarias del conflicto) o para cortar apoyo al enemigo.

En ese sentido, M. Ayoob (1991) en su artículo “The security problematic of the third world” nos brinda un acercamiento al concepto de seguridad entendida ésta en términos de la seguridad internacional de los Estados como unidad, en donde durante el siglo XX y sobre todo durante el período de la Guerra Fría, la seguridad estatal está vinculada estrechamente con su orientación externa, su fuerte vínculo con la seguridad del sistema internacional y su vínculo con la seguridad de los dos bloques predominantes a saber, EEUU y la URSS (Ayoob, 1991). Esto plantea problemas conceptuales en la aplicación a los países del Tercer Mundo ya que la aplicabilidad de esa concepción de la seguridad estatal se encuentra bastante diluida en éstos Estados, por lo que la literatura occidental en relaciones internacionales queda corta para explicar las particularidades de los Estados tercermundistas.

La externalidad de las amenazas que preocupan a los hacedores de política y estudiosos se centra en que los Estados pueden ser en cualquier momento atacados desde fuera de sus fronteras por lo que prima el elemento de la soberanía a la hora de abordar la seguridad, lo que los analistas y diplomáticos han ignorado es que los países del tercer mundo presentan otro tipo de amenazas que no provienen de fuera de sus fronteras sino que se fundamenta en sus características intrínsecas en la consolidación estatal por lo que el elemento interno prima sobre el externo a la hora de abordar las amenazas. Lo que preocupa más a los países del tercer mundo es la perdurabilidad de sus estructuras políticas y su legitimidad a la vez que la aceptación del régimen de parte de todos sus ciudadanos antes que cualquier peligro externo de ataque o invasión.

Por otro lado, S. R. David en su artículo “Explaining Third World Alignment” argumenta por qué la teoría predominante de balance de poder no puede explicar las decisiones de los líderes del

tercer mundo a propósito de los alineamientos que llevan a cabo con otros Estados y sitúa las amenazas no sólo en términos de otros Estados sino que también toma en cuenta las internas, teniendo como eje todas las posibles amenazas hacia éstos Estados. Las fallas de la teoría de balance de poder, defendida por Waltz y Morgenthau, radica en que toma como irrelevantes los factores internos ya que éstos no tendrían influencia en el alineamiento externo ya que es la estructura internacional la que determina los alineamientos de un Estado o un grupo de Estados para adquirir preponderancia o para equilibrar el poder debido a la emergencia de un poder hegemónico que amenazaría su propia supervivencia (David, 1991; p.234)

En la teoría de balance de poder entonces se encuentra que los Estados buscan su supervivencia y expandir su poder de interacción en un orden anárquico pero ello no puede explicar el alineamiento en el tercer mundo, en vez de ello los líderes toman una decisión racional en alinearse con un poder externo para así mantenerse en el poder por lo que este sería el más poderoso determinante del alineamiento en el tercer mundo (David, p.235) La naturaleza fatal del ambiente político del tercer mundo radica en su inestabilidad y peligrosidad tanto externa como interna, además que la particularidad del contexto político del tercer mundo dista mucho de lo que las teorías para el siglo XVIII y XIX presentaban en el contexto europeo.

Es por ello que la teoría de “omnibalancing” impugna la teoría tanto de equilibrio de amenazas como la de “bandwagoning” desarrollada por Stephen M. Walt , la primera debido a que los Estados no forman alianzas con otros contra el más poderoso teniendo como eje sólo la seguridad externa, y la segunda, en relación a que los Estados no sólo se alinean con el Estado que significa la mayor amenaza, ello conlleva por ende a la teoría de omnibalancing a considerar a los líderes como unidad de análisis teniendo como eje su permanencia en el poder y la búsqueda de alianzas en relación con amenazas tanto internas como externas.

En consonancia con ello se tiene que los intereses de ambas partes (Estados periféricos y Estados poderosos) son tenidos en cuenta a la hora de abordar la formación de alianzas por lo que:

“una política exterior caracterizada por la asociación no nace solamente de condicionamientos estructurales externos ni del consenso entre grupos dominantes del centro y la periferia, sino de un partnership o una alianza. En ese sentido, asociarse no es equivalente a alinearse, ya que se trata de

una relación gestada por ambas partes que obedece a intereses compartidos” (Tickner & Morales, 2015)

Es primordial comprender que existen rangos de adversarios por lo que las alianzas se conforman para confrontar a los adversarios primarios que significan amenazas más urgentes, ello puede significar el alineamiento con adversarios secundarios que significan amenazas menos apremiantes que las que se desprenden de las de los adversarios principales. Ello explicaría el alineamiento de la Unión Soviética con los Estados Unidos y Gran Bretaña contra la amenaza de la Alemania Nazi durante la segunda guerra mundial (David, p. 236)

En consonancia con lo anterior donde se tiene en cuenta los líderes de las potencias mundiales en un momento preciso del siglo XX, para el tercer mundo, los líderes se alinean con otros Estados para contrarrestar amenazas más inmediatas y peligrosas de carácter doméstico por lo que centrarán todas sus energías en el oponente doméstico lo que también conlleva a que apacigüen a los aliados internacionales de aquél enemigo (David, p. 236) lo que significa balancear la amenaza interna aliándose con un actor externo que también es adversario de su adversario. Además de ello prevalece la noción de interés de Estado que va a estar relacionado con el objetivo primordial de los líderes tercermundistas de mantenerse en el poder, ello significa entonces proteger sus intereses expresándolos como intereses del Estado lo que David denomina “Balancing behavior” o “Conducta balanceadora”

Retomando a Ayoob tenemos entonces que la preeminencia de las amenazas internas no significa la inexistencia de amenazas externas, sino que éstas últimas aparecen con un grado mayor debido a la vulnerabilidad surgida de la situación conflictiva e insegura que es evidente en el Tercer Mundo. El autor argumenta que los conflictos internos e inseguridades frecuentemente se transforman en conflictos inter estatales debido a los efectos de contagio en terceros Estados que a menudo padecen similares circunstancias domésticas (Ayoob, p. 263) lo que explicaría por qué ciertas amenazas internas se convierten en problemas con los países vecinos y en asunto de seguridad regional y/o hemisférica. Las dimensiones de seguridad interna de los Estados del tercer mundo deben ser por ende tenidas en cuenta al abordar conflictos interestatales y no meramente verlas desde la perspectiva de la literatura occidental sobre las relaciones

internacionales ya que es evidente la divergencia en relación a la naturaleza de las amenazas de unos y otros.

Lo anterior se explica porque la definición tradicional de seguridad arraigada en el primer mundo caracterizada en su orientación externa, la seguridad sistémica y su correspondencia con las alianzas de seguridad, no concuerda con las realidades políticas del tercer mundo, el cual durante la posguerra fue un mero escenario de disputa de intereses entre Occidente y el mundo socialista, conllevando así a relegar los principales problemas de los países tercermundistas priorizando los intereses vitales de las superpotencias enmarcados en la “protección del balance nuclear del terror” (Ayoob, p. 264) con ello se profundizaron los conflictos al interior del tercer mundo a la vez que se contrarrestaban en el primer mundo y se garantizaba la seguridad sistémica por lo que anota Ayoob “No es de extrañar que los conflictos hayan proliferado en el tercer mundo al tiempo que el corazón industrial y estratégico del mundo desde el final de la Segunda Guerra Mundial, ha estado libre de conflictos interestatales” (Ayoob, p. 264)

Otros autores a resaltar son M. N. Barnett y J. S. Levy quienes en su artículo “Domestic sources of alliances and alignments: the case of Egypt, 1962-73” examinan las fuentes domésticas de alianzas y alineamientos internacionales teniendo como eje los beneficios económicos que conllevan las alianzas externas en vez de la movilización interna para mejorar su seguridad. Con base en lo anterior argumentan que los constreñimientos domésticos a nivel político y económico pueden limitar la habilidad de un Estado para conseguir recursos internos para su seguridad externa afectando también los intereses políticos domésticos de la élite en el poder a la vez que proveerá poderosos incentivos para los líderes de preferir alineamientos externos en vez de movilización interna como estrategia para asegurarse contra amenazas externas (Barnett & Levy, 1991, p. 370). Seguidamente establecen que las amenazas internas a la gobernabilidad proveen incentivos adicionales para los líderes gobernantes para buscar alianzas externas, por lo que proveerse de recursos materiales es indispensable para contrarrestar las amenazas internas al régimen.

La definición que los autores desarrollan sobre el concepto “alianza” refiere a una formal o informal relación de cooperación en seguridad entre dos o más Estados y envuelve expectativas



mutuas de algún grado de coordinación política en asuntos de seguridad sobre ciertas condiciones en el futuro (Barnett & Levy, p. 370). Argumentan que la literatura sobre alianzas tiene un enfoque predominantemente realista y le quita importancia al rol de las relaciones Estado-Sociedad en la conformación de las políticas estatales de seguridad, lo que conlleva a un énfasis sobre intereses, amenazas externas inmediatas o futuras y un menosprecio alrededor de los intereses ideológicos y domésticos, ésta literatura tradicional a la par enmarca a las alianzas como mero instrumento para mejorar las capacidades estatales hecho que conllevaría a disuadir a potenciales agresores y evitaría una guerra no deseada y en caso de que se dé, garantizaría su victoria lo que a nivel general incrementaría su influencia en un ambiente de gran hostilidad o al menos ayudaría a mantener un balance de poder en el sistema.

Es por ello que objetan este enfoque agregando que fallan al no enfatizar las compensaciones que hacen los Estados entre armamentos y alianzas en sus políticas de seguridad, a la par que ignoran el impacto de factores económicos y políticos domésticos en esas compensaciones y el valor de las alianzas como fuente de recursos militares y económicos como también de garantías de seguridad (Barnett & Levy, p. 371). Aseguran que los Estados antes que realizar alianzas pueden movilizar recursos militares internos que les brinden seguridad, por lo que aquéllas no son la única alternativa para enfrentar amenazas lo que conlleva a una compensación o sustitución entre armamentos y alianzas, hecho que está delimitado debido a los constreñimientos de presupuesto a nivel interno que llevan a un Estado a elegir entre movilización de recursos internos o la búsqueda de aliados externos conllevando por ello implicaciones políticas y la potencial pérdida de autonomía en caso de establecer la alianza.

El rol del aliado es importante en tanto proveedor de recursos económicos, equipamiento militar y recursos humanos, y es evidente que en el tercer mundo debido a los constreñimientos domésticos en recursos y a la fragilidad política de sus regímenes éste aliado juega un papel fundamental, por lo que es indispensable comprender estos factores, muchas veces rezagados por la literatura teórica que ha estudiado poco los patrones de conducta de los Estados del tercer mundo en la búsqueda de alianzas. Es por ello tan importante comprender las estructuras tanto sistémicas como domésticas de los Estados en términos de identificar que éstos no realizan

alianzas simplemente en términos de contrarrestar una amenaza externa sino también como una forma de asegurarse recursos escasos para atender demandas internas (Barnett & Levy, p. 373)

Es así que el elemento de racionalidad es primordial para la comprensión del porqué de las alianzas pues están inmersas en contextos donde los actores elaboran cálculos basados en intereses políticos y económicos con miras a adelantar proyectos y programas que permiten a los Estados obtener unas ventajas importantes frente a factores de inestabilidad internos. En el caso específico para Colombia y la alianza con Estados Unidos se tiene que se ha dado una “racionalización de la asimetría que ha redundado en la voluntad de mantenerse asociado con Estados Unidos, al mismo tiempo que el país busca aumentar sus propios márgenes de maniobra” (Tickner, 2015, pp. 183) para obtener así la supremacía sobre el enemigo interno y llevar a cabo estrategias militares para finalmente forzar su rendición.

Hemos de constatar por ende que en los autores encontramos elementos que debaten el concepto de seguridad en términos realistas ofreciendo acercamientos a la formación de las alianzas a partir de contestaciones a los argumentos tradiciones sobre seguridad o a partir de la incorporación de elementos que no habían tenido cabida en la literatura convencional. Es así que Ayoob sostiene que los elementos tradicionales asociados a la seguridad –su orientación externa, su vinculación con la seguridad sistémica, sus lazos vinculantes con la seguridad de los dos mayores bloques de alianza- no pueden explicar las dinámicas de seguridad del tercer mundo las cuales están más ligadas a dinámicas internas de inseguridad.

Del lado de David, vemos cómo el autor acerca la teoría de “omnibalancing” a muchos conceptos compartidos con el realismo ya que acepta la anarquía internacional, la existencia de conflicto de intereses, el uso de la fuerza como opción, la supervivencia como el asunto primordial de los Estados, la naturaleza humana de la política, el comportamiento racional sobre determinadas circunstancias pero anota como diferencia esencial que tiene en cuenta las amenazas internas además de las externas y que el dirigente del Estado en vez del mismo Estado debe ser la unidad de análisis (David, p. 237). Considerando a Barnett & Levy, quienes dudan en que los objetivos de seguridad externa siempre tienen prioridad en los cálculos de política exterior de los Estados, se tiene que también debaten al realismo en términos de que si bien la integridad constitucional y

territorial es un prerrequisito del Estado para adquirir otros objetivos importantes, ello no significa que las amenazas externas a la existencia del Estado son frecuentes o sus efectos inmediatos (Barnett & Levy, p. 373)

Las particularidades de los Estados del Tercer Mundo, están abordadas desde los autores y relacionan sus problemas de seguridad con los procesos de constitución estatal, planteadas desde aspectos históricos que afectaron su consolidación y que determinan las condiciones que limitan su efectivo control y legitimidad. Es así que Ayoob asocia el corto tiempo que tienen los Estados del tercer mundo para consolidarse junto con el bajo nivel de poder del Estado a la falta de centralización de las estructuras políticas estatales y la explosión de violencia endémica en la fase de construcción estatal en el tercer mundo (Ayoob, p. 270). Mientras desde la lectura de David, se sitúa la prevalencia de amenazas internas para los Estados del Tercer Mundo debido a una serie de características entre las que destacan: el pasado colonial de la mayoría de Estados, la creación de Estados por parte de poderes externos y la construcción artificial de ese constructo denominado Estado que no representa a sus sociedades autóctonas (David, 239). En relación a Barnett & Levy, argumentan que la tenue legitimidad de los Estados del tercer mundo se debe a su evolución histórica donde la relación con poderes externos y autoridades coloniales ha marcado las bases de los regímenes políticos y la relación de las élites con los gobernados, creando brechas amenazantes en donde la falta de capacidades en infraestructura institucional y de instrumentos de política significan riesgos latentes de inestabilidad interna (Barnett & Levy, p. 376)

Otro de los factores a resaltar en los autores es en relación con las razones que exponen para que un determinado Estado implemente alianzas con otro u otros. Para Barnett & Levy éstas motivaciones están condicionadas por: la falta de recursos a nivel interno para obtener material militar y enfrentar la amenaza; el gasto militar implica dejar de gastar en otros objetivos importantes cuando los recursos vienen del presupuesto estatal; el gasto militar puede conllevar la pérdida de soporte político de la élite gobernante con recursos que podrían ser destinados para mantener sus privilegios; el costo político que conlleva gastar recursos sociales; conseguir recursos de una sociedad económicamente limitada y políticamente alienada no es buena opción cuando se puede acudir a alianzas externas (Barnett & Levy, p. 378).

Desde el punto de vista de David, la formación de alianzas en el tercer mundo radica en la necesidad que tienen los líderes de éstas para asegurar su supervivencia política y física, es decir la racionalidad del líder el cual se convierte en la unidad de análisis, es la que determina las alianzas en un contexto en donde su fragilidad y su ilegitimidad son puestas a discusión permanente, entonces los líderes establecen alineamientos con adversarios de segunda categoría en términos de contrarrestar a sus adversarios primarios y las amenazas más expeditas. Con relación a Ayoob, tenemos que la naturaleza de las alianzas en el tercer mundo es muy distinta de la de el mundo desarrollado, por lo que las razones de alineamientos se deben más a condiciones como el proceso lento de conformación de los Estados, los problemas de legitimidad e integración, el proceso retardado de construcción de nación, por lo que las instituciones estatales y las élites gobernantes encuentran en el retraso de las estructuras políticas y sociales y en la poca legitimidad de las instituciones un escenario proclive para enfatizar en los problemas de seguridad internos.

Finalmente es necesario resaltar los aportes de S. Borda y A. Tickner en la medida en que ambas desarrollan conceptos que explican la política exterior colombiana con Estados Unidos haciendo énfasis en los cálculos instrumentalistas y racionalistas de las administraciones de Pastrana y Uribe para procurar un mayor involucramiento de la potencia norteamericana. La primera desarrolla la internacionalización como una política “para vincular al conflicto armado a la guerra mundial antiterrorista, lo que implicó el aumento del apoyo estadounidense, sobre todo en materia militar” (Tickner, 2015, pp. 191) mientras que la segunda desarrolla el concepto de “intervención por invitación” en donde la asociación con Estados Unidos ha servido al gobierno para afrontar a nivel interno la guerra contra las drogas y la subversión privilegiando un acercamiento a la potencia con miras a robustecer militarmente al Estado colombiano.

Con estos aportes conceptuales y teóricos abordaremos nuestro problema de investigación, a saber, conocer los factores que determinan que actores externos se involucren en el conflicto interno armado colombiano. Los autores acá presentados, nos brindan las herramientas conceptuales, analíticas e interpretativas para comprender las razones por las cuales las alianzas conllevan un involucramiento de actores externos en la guerra interna colombiana además de los factores históricos y contextuales que sirven de fundamentación a esas alianzas. Conociendo

factores contextuales, los determinantes internos en la concreción del Estado colombiano y sus falencias, a la vez que conociendo las posiciones de los líderes gobernantes y sus compromisos tanto a nivel interno como externo y sus orientaciones ideológicas para la conformación de alianzas a la vez que sus intereses, podemos darle un tratamiento novedoso a la dinámica de la presencia internacional al interior de nuestro país, Colombia. A la vez, nos permite conocer de primera mano los compromisos que conllevan los alineamientos, y los efectos que conlleva la inyección de recursos y su proveniencia externa en las orientaciones de políticas y objetivos y metas a cumplir, en relación a dinámicas internas como el tráfico de drogas, el terrorismo y la violación de los derechos humanos.

### **1.1.3 El conflicto colombiano y su dimensión internacional**

Diversos autores han estudiado el fenómeno del conflicto interno colombiano y su dimensión internacional es así que el Observatorio de Política Exterior Colombiana (OPEC) en su texto “La internacionalización del conflicto colombiano. Claves para abordar el proceso” se analiza el concepto de internacionalización del conflicto desde la definición de autores colombianos: la primera definición enmarcada en el concepto de Carvajal y Pardo los cuales entienden la internacionalización como “el grado de exposición de un asunto a la comunidad de naciones y demás actores del sistema mundial” y en segundo lugar la definición acaecida a Borda la cual define la internacionalización como “un proceso en el cual un actor toma una decisión explícita y consciente de involucrar agentes externos en cualquier fase del conflicto doméstico”. Desde estos puntos de vista, la internacionalización no puede ser comprendida netamente como un efecto del contagio o de daños y efectos colaterales de un conflicto interno al traspasar las fronteras (asuntos como los Derechos Humanos, el DIH y crímenes como trata de personas y narcotráfico) sino se entiende que los actores involucrados deban tener unas estrategias frente a aquéllos fenómenos.

En “Proceso de paz en Colombia. Participación de actores internacionales” (Borda & Cepeda) el cual contiene cuatro artículos que analizan desde diversos ejes los principales aspectos de la participación internacional en los procesos de paz en Colombia. El primero de ellos denominado “La comunidad internacional y el procesos de paz” de Cepeda Ulloa argumenta que la Comunidad Internacional ha ejercido un papel activo en la promoción de procesos de paz y parte desde la administración Turbay para demostrarlo aunque esa participación a veces ha padecido

contradicciones y divergencias lo que constituye una deficiencia en relación a la terminación negociada del conflicto colombiano. El segundo artículo denominado “El proceso del Caguán y la Comunidad Internacional” desarrollado por Virginia Bouvier quien parte de hacer un análisis sobre el fracaso del proceso del Caguán a diez años de darse por terminado examinando para ello a los actores involucrados, el panorama nacional e internacional, haciendo énfasis en el factor de los actores internacionales los cuales ejercieron una serie de roles y emprendieron situaciones que allí son analizadas.

El tercer artículo se denomina “Participación internacional en conflictos armados: los esfuerzos de las Naciones Unidas por lograr la paz en Colombia” de Louise Fawcett quien parte de la pregunta de cómo medir la participación internacional para lo cual hay que entender los roles, fortalecer y legitimar los esfuerzos de paz, tener en cuenta las exigencias de la comunidad internacional y las dimensiones internacionales del conflicto. El último artículo se titula “La intervención de Estados Unidos frente al conflicto armado colombiano: del proceso de paz al plan de pacificación” en él, su autora Diana Rojas comienza por contextualizar el escenario colombiano del finales de la década del 90 en donde se evidencia un debilitamiento y deslegitimación del Estado colombiano, en donde la agudización del conflicto armado, el avance del narcotráfico y la crisis económica auguran un panorama sombrío donde reina la impunidad, el desorden, la inseguridad, no credibilidad en las instituciones y la corrupción. Al no existir un consenso sobre el diagnóstico del caso colombiano no se establece la razón de intervención de los actores internacionales pues la manera de abordarla sería desde un enfoque de seguridad nacional con énfasis en la seguridad o desde un enfoque humanitario si se hace énfasis en los derechos humanos, es por ello que se crean dilemas en torno al modo y grado de intervención de los actores internacionales.

Por otro lado “Los Procesos de Paz en Colombia: Múltiples negociaciones, múltiples actores” (Arnson et al.) es un documento que aborda las posibilidades reales de llegar a una salida negociada del conflicto interno armado colombiano, centrándose en primera instancia en el proceso de desmovilización de los paramilitares durante el gobierno Uribe y además involucrando a otros actores como lo son las FARC y el ELN. Los diferentes autores manejan un optimismo generalizado en tanto los anuncios del gobierno de iniciar unas conversaciones con el

ELN en Cuba con miras a establecer preacuerdos para una futura mesa de negociación. Es así que Alfredo Rangel asegura que el gobierno tiene la mejor de las disposiciones para efectuar unos diálogos y realizar concesiones al grupo insurgente resaltando aspectos como la posibilidad de una Asamblea Nacional Constituyente y considera la posibilidad de una apertura por parte del gobierno para incorporar diversos temas que son imprescindibles para los alzados en armas como por ejemplo los recursos naturales.

Por su parte, León Valencia inicia su análisis haciendo énfasis en el optimismo que genera para el país la iniciativa del ELN quien en el periodo de elecciones presidenciales de 2006 busca la iniciativa de un acercamiento con el gobierno en un lugar en el exterior y las implicaciones que ello tiene para la percepción de la comunidad internacional en relación al gobierno de Uribe quien no solamente estaría interesado en negociar con paramilitares sino también incluiría a las guerrillas. A continuación el padre Darío Echeverri, perteneciente a la Comisión de Conciliación Nacional, hace un recorrido por los diversos esfuerzos realizados por la Iglesia en los acercamientos con el ELN con miras a facilitar una negociación con el gobierno

Paralelamente, Jaime Bermúdez, de la oficina de la Presidencia de la República, realiza un recorrido por el escenario colombiano de la década del 90: un Estado acomplexado, sin legitimidad y autoridad, ante un aumento descomunal de la violencia y el poder de los grupos armados y con una crisis económica que amenazaba con la estabilidad democrática.. En el artículo de cierre, David Henifin, del Departamento de Estado de EEUU, comienza por citar los logros que se han logrado durante la administración Uribe enfocándose en los relacionados con la seguridad como la reducción de homicidios, de secuestros, de cultivos de coca, los desplazamientos forzados, por lo que Colombia está lejos de ser un Estado fracasado y se está encaminando en un esfuerzo por superar todos los obstáculos que aún persisten.

Por otro lado, en su artículo “La internacionalización del conflicto doméstico y los procesos de paz” Pardo y Carvajal (2002) abordan los principales aspectos de la internacionalización del conflicto colombiano tomando como punto de partida al gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) en donde se sitúan los primeros pasos para este proceso que posteriormente va a tomar forma y en donde se concibe la internacionalización como “el grado de exposición de un asunto a

la comunidad de naciones y demás actores del sistema mundial” (P. 185). Durante este gobierno se dieron importantes pasos en materia de adhesión a normas internacionales sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario. Sin embargo, es durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) en donde se va a poner mayor énfasis en la comunidad internacional como actor participante en las negociaciones de paz adelantadas con la guerrilla de las FARC.

Socorro Ramírez (2004) realiza un aporte significativo en el libro “Intervención en conflictos internos. El caso colombiano 1994-2003” y específicamente en el capítulo cuatro denominado “Conexiones del conflicto colombiano y el contexto externo” Ramírez plantea hacer un análisis de la articulación del conflicto interno armado con el ámbito internacional, la cual ha sido progresiva, en primera parte debido al contexto global, como también por la agudización del conflicto interno y por las opciones tomadas por los distintos gobiernos. Pese a ello ha faltado una reflexión de parte de los gobiernos y de diversos sectores para comprender el impacto que tienen las nuevas situaciones externas y por otro lado, para formular una política estatal con amplio apoyo político y social permitiendo con ello crear las condiciones para una negociación y para limitar los impactos del dinámico contexto internacional en la construcción de la paz.

Finalmente Laura Wills (2003) en el libro “La mediación como herramienta para la resolución de conflictos armados internos” nos brinda un acercamiento a diversas herramientas pacíficas para la resolución de conflictos, enfocándose en la mediación como una estrategia que involucra la puesta en escena de distintas habilidades de la tercera parte para llegar a un satisfactorio resultado de su intervención. Entre las herramientas de resolución que implican la actuación de terceros actores, se resaltan: los buenos oficios, la facilitación, el arbitramento, la mediación y la verificación. El primero de ellos consiste en ayudar a las partes enfrentadas en un conflicto a prepararse para negociar, enseguida expone a la facilitación para lograr encuentros directos entre los actores confrontados mientras que el arbitramento consiste en ceder a un tercero la potestad de tomar una decisión en relación a un conflicto y finalmente, la verificación para observar y prestar asistencia a la implementación de acuerdos firmados.

## **1.2. Problema de investigación**



Desde el final de la guerra fría se ha evidenciado una reducción de la confrontación inter estatal la cual durante aquel periodo amenazaba la paz y seguridad internacional, enmarcada en la confrontación entre los bloques Este-Oeste liderados por Estados Unidos y la Unión Soviética y que llevaba para consigo el involucramiento de los demás Estados del sistema internacional a partir del alineamiento con uno u otro bloque y la amenaza nuclear como principal eje de seguridad en la política internacional. A partir del desmembramiento de la Unión Soviética y de la finalización de la disputa contra el capitalismo, han asistido en el escenario internacional un mayor interés e impacto de los conflictos armados internos siendo éstos la principal amenaza a la paz regional e internacional por sobre los inter estatales, por lo que conocer las condiciones y los efectos que éstos conllevan se hace primordial.

Nuevas cuestiones alrededor de la paz y la seguridad se establecen en el orden internacional: desplazamientos, refugiados, desintegración estatal, violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario en el contexto de guerras civiles, étnicas o culturales, tráfico de armas y drogas, terrorismo, crimen organizado en donde muchas de éstas se desarrollan en el contexto de conflictos armados internos llevando por ende graves repercusiones humanitarias, degradación de la violencia, impactos en terceros países, interacción de los actores armados con redes internacionales criminales y la preocupación creciente de la comunidad internacional ante el deterioro de la situación interna que conllevan conflictos armados recrudecidos y en donde las principales víctimas son civiles.

Ante esto se constata la repercusión que conllevan los conflictos internos a nivel geográfico fuera de sus fronteras involucrando por ello a terceros actores que se ven afectados por los efectos en seguridad y humanitarios en un contexto de desborde del conflicto y en donde las actividades de los actores armados repercuten en las dinámicas de seguridad internacional y a la vez la reacción de los Estados que padecen el conflicto, por un lado activando llamados a la comunidad internacional ante las graves crisis humanitarias que empeoran la situación de civiles víctimas de los ataques de los actores armados y por otro configurando estrategias que signifiquen aportes técnicos, económicos, estratégicos, en el marco de establecimiento de alianzas con terceros para con ello lograr recuperar y reforzar el poder estatal en el manejo de la violencia que ha sido

amenazado por la emergencia de los actores armados y sus medios confrontativos para retar la autoridad estatal.

El conflicto armado colombiano ha atravesado por diversas fases y debido a su durabilidad con más de 50 años de iniciado, ha repercutido enormemente tanto a nivel interno como externo en donde diversos actores se han visto involucrados y en donde las principales dinámicas del mismo repercuten en los intereses de terceros, conllevando por ello la preocupación de la comunidad internacional ante la crisis humanitaria que ha afectado a la población colombiana, el efecto sobre las fronteras de países vecinos y sobre la agenda de seguridad tanto regional, como hemisférica e internacional y finalmente la búsqueda por parte de los gobiernos de aliados externos para finalizar con el conflicto, una veces enarbolando la bandera de la paz, estableciendo con ello la negociación política como medio y en otras a través de la securitización de la dinámica interna, lo que conlleva a la terminación del conflicto por la vía armada y la agudización de la guerra.

Desde 1998 con la llegada de Andrés Pastrana a la presidencia se evidenciaron esfuerzos por terminar la confrontación armada a través del establecimiento de la mesa de diálogos del Caguán (Noviembre de 1998-Febrero de 2002) en donde se pusieron a disposición múltiples actores externos para servir a la causa de la paz en las fases de negociación con la guerrilla de las FARC y en donde en cabeza del gobierno se estableció la denominada Diplomacia por la Paz la cual consistió en la búsqueda de apoyos políticos y económicos para la terminación del conflicto en el marco de las negociaciones de paz adelantadas con la guerrilla. Con la finalización de los diálogos y sin una salida al conflicto se da paso a una estrategia enmarcada en el aniquilamiento de los actores armados y de sus fuentes de financiación razón por la cual el Plan Colombia pasa a ser el eje de la lucha contra los actores armados, el cual inicialmente en el año 2000 fue concebido como una estrategia antidrogas pero que con el paso del tiempo se entrelaza con una estrategia contrainsurgente en donde drogas y conflicto van a verse relacionados de manera directa.

Con la llegada a la presidencia en el año 2002 de Álvaro Uribe y teniendo como contexto internacional la lucha antiterrorista de Estados Unidos en razón de los ataques del 11 de septiembre de 2001, los esfuerzos por involucrar a los actores externos en la guerra interna

colombiana van a significar un respaldo del gobierno Estadounidense a las estrategias de fortalecimiento del aparato militar del Estado colombiano y del combate a los insurgentes. Paralelamente se desarrolla un proceso de paz con los paramilitares en donde el involucramiento de actores externos también va a evidenciarse con lo cual es indiscutible negar el fuerte vínculo del conflicto interno armado y los actores externos. A la vez, se evidencian fuertes tensiones en el plano regional debido a las repercusiones del conflicto en zonas fronterizas y a la estrategia pretendida por el gobierno de Uribe de conseguir aliados contra la insurgencia ahora denominada como grupo terrorista, hecho que significó el incremento de situaciones y episodios de disputas diplomáticas con graves afectaciones internas y en las relaciones comerciales y políticas con los países fronterizos lo que en diversas ocasiones conllevó la activación de diversos mecanismos regionales para su solución.

La política de Seguridad Democrática establecida bajo la administración de Uribe pretendió vincular el conflicto interno armado con la lucha internacional contra el terrorismo liderada por el gobierno de George W. Bush hecho que significó diversas críticas tanto a nivel interno como externo debido al excesivo alineamiento con la potencia Estadounidense y por las repercusiones en términos del escalamiento de la confrontación armada interna con repercusiones humanitarias preocupantes para la comunidad internacional como el desplazamiento forzado, violaciones a Derechos Humanos y DIH, masacres y en general, graves afectaciones a la población civil, víctima del recrudecimiento de la guerra en diversos territorios del país.

### **1.2.1. Definición de hipótesis y variables**

Teniendo como eje articulador el involucramiento de los actores internacionales en el conflicto armado colombiano y los elementos antes nombrados relacionados con el enfoque de la Formación de Alianzas nos centraremos en identificar los factores que determinaron el involucramiento de diversos actores internacionales de carácter estatal, intergubernamental, no estatal y humanitario. En ese sentido la pregunta planteada en la investigación es ¿A qué factores responde el involucramiento de actores externos en el conflicto interno armado colombiano durante el periodo 1998-2010? De manera que la hipótesis planteada para responder tal cuestión es la siguiente: En primer lugar, el involucramiento de actores externos en este periodo se debe a la búsqueda de apoyos y alianzas internacionales por parte del gobierno para la terminación del

conflicto fuese por la vía negociada o por la vía militar. En segundo lugar, por unas dinámicas de seguridad transfronteriza que conllevan la afectación de intereses de terceros Estados y en tercer lugar, a unas condiciones de degradación del conflicto interno con graves repercusiones humanas que generan reacciones en la comunidad internacional.

Con base en ello indagaremos en primera instancia cómo se ha dado ese fenómeno teniendo como variable dependiente *el involucramiento de actores externos en conflicto armado interno* para lo cual se partirá desde el horizonte temporal acá planteado, el año de 1998 y la entrada del proceso de paz del Caguán y finalizará con el segundo mandato del presidente Álvaro Uribe el cual termina en 2010. Esto debido a la importancia y necesidad de abordar el involucramiento de los actores por un lado con miras a facilitar y crear las condiciones apropiadas para una salida negociada del conflicto y por otro con el interés de respaldar políticas gubernamentales enfocadas en el debilitamiento y posterior rendición del adversario en una confrontación militar estatal contra actores insurgentes. En ese sentido se utilizarán como indicadores: en primer lugar la *identificación de los principales actores externos que se han involucrado en el conflicto interno*, seguidamente la *caracterización de los actores frente al conflicto interno armado* y finalmente la *determinación del papel de esos actores dentro del conflicto interno armado*.

Posteriormente se identifican tres factores que consideramos primordiales al analizar el porqué del involucramiento de actores externos. En ese sentido desarrollamos las variables independientes las cuales orientan la investigación y estructuran la respuesta formulada en la hipótesis por lo que ubicamos como primera variable independiente la **búsqueda de apoyos y alianzas externas** por parte del gobierno para la terminación del conflicto, tanto por la vía negociada como por la vía militar. Ahora bien, para esbozar aquella variable hemos elaborado cinco indicadores o subcapítulos que nos permiten profundizar y organizar lo expuesto en la primera variable: 1. Gobierno de Andrés Pastrana 2. Diplomacia por la Paz 3. Relación con EEUU (Plan Colombia) 4. Finalización de negociaciones: cambio en el discurso del gobierno 5. Primer mandato de Uribe: profundización alianza contraterrorista y 6. Segundo mandato Uribe: posturas en diversos escenarios.

Por otro lado, abordamos la segunda variable **Dinámicas de seguridad transfronteriza** en donde identificamos cuatro subvariables: 1. Contextualización: aspectos que han internacionalizado el conflicto 2. Los problemas frente a Ecuador y Venezuela 3. Las fronteras con Brasil, Panamá y Perú y 4. La posición de los actores en relación a la internacionalización para con ello ahondar en cómo se han afectado intereses de terceros países todos ellos fronterizos que ha repercutido en las relaciones a nivel bilateral y regional con aquéllos y en las posturas y acciones de éstos frente al conflicto colombiano desbordado hacia sus países.

Finalmente, en la tercera variable **Dimensiones y repercusiones humanas del conflicto que generan reacciones internacionales**, nos centramos en caracterizar en primer lugar la crisis humanitaria colombiana y en segundo lugar las posturas, reacciones y actuaciones de diversos actores de la comunidad internacional. Para ello se desagregan dos indicadores: en primer lugar la *crisis humanitaria colombiana* y en segundo lugar las *Posturas, reacciones y visiones de los actores externos frente a crisis humanitaria*. Ello nos permitirá horadar en el contexto humanitario que ha llevado a sendos actores a presentar de acuerdo con sus intereses, objetivos y razón de ser posicionamientos y consideraciones relacionadas con el gran impacto que la deshumanización y degradación violenta del conflicto conllevó para miles de civiles que se vieron sometidos a múltiples acciones de parte de los actores armados en donde se quebrantaron y vulneraron sus derechos humanos.

## Capítulo II. El involucramiento de actores externos en el conflicto armado colombiano 1998-2010

### 2.1. Involucramiento de actores externos y el conflicto armado colombiano

En este capítulo se examinarán los principales aspectos del involucramiento<sup>1</sup> de los diversos actores internacionales en el conflicto interno armado comprendiendo los periodos presidenciales de Andrés Pastrana Arango (1998-2002) y Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010) para con ello esclarecer en primera instancia los actores que se han involucrado en el conflicto durante este periodo de tiempo de manera que se identificarán y se caracterizarán para luego, en segunda instancia, determinar cuál ha sido el papel de esos actores en determinadas circunstancias tanto en la búsqueda de la salida negociada a través de procesos de diálogo como a través del involucramiento en términos estratégicos, políticos y militares para la finalización del conflicto por la vía armada.

Es de anotar, que desde diversas perspectivas se asume que fue en los años 90 que realmente se dio un involucramiento de la comunidad internacional en el conflicto interno armado colombiano pues pese a que durante los años 80 hubo iniciativas lideradas por el gobierno de Belisario Betancur de buscar apoyo y credibilidad internacional para una eventual salida negociada al conflicto interno, no fue sino hasta los años de Ernesto Samper Pizano (1994-1998) donde se configura una búsqueda por parte de la administración de un mayor involucramiento internacional. Durante los gobiernos previos de Virgilio Barco (1986-1990) y Cesar Gaviria (1990-1994) se vinculó a la agenda externa del país el problema del narcotráfico trayendo con ello el involucramiento de Estados Unidos en un aspecto abordado desde una perspectiva policial y por otro lado se intentó a través de la realización de encuentros en terceros países como fueron México y Venezuela de solucionar a través del diálogo el conflicto interno.

En esos encuentros de Caracas y Tlaxcala durante los años 1991 y 1992 se buscaron escenarios externos con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar conformada por las FARC el ELN y el EPL y el gobierno para encontrar soluciones negociadas pero finalizaron tras el fallecimiento en

---

<sup>1</sup> De acuerdo con Trujillo: “Este fenómeno se origina por tres explicaciones o por la combinación de estas. La primera, la intervención de un tercero de manera directa o indirecta, bien sea por intereses humanitarios o nacionales; la segunda, la solicitud de uno o varios de los actores del conflicto, movidos por una estrategia política o militar; finalmente, el desbordamiento del conflicto sobre las fronteras, que lleva a lo que se ha conocido como el contagio a través de refugiados, tráfico ilícitos, zonas de retaguardia, incursiones, entre otros.” Trujillo Currea, Ana María En: La internacionalización del conflicto colombiano hacia Ecuador en la primera década del siglo XXI. Una lectura a partir de las estrategias del Estado y de las Farc. En: Revista Papel Político Vol. 17 No. 2 Editorial Universidad Javeriana, 2012.

cautiverio del ex ministro Argelino Durán Quintero retenido por el EPL desde el 26 de enero de 1992 hasta el 14 de marzo del mismo año lo que terminó siendo el detonante de una ruptura de los diálogos. En Colombia, venían sucediéndose desde los años 80 diversos episodios de degradación del conflicto interno con el aumento de los homicidios, las desapariciones, la extorsión, el secuestro con lo que la crisis del Estado colombiano reclamaba una rápida solución paralelamente al aumento del poder de los actores armados ilegales tales como guerrillas, paramilitares y narcotraficantes que cada vez tenían mayor presencia y consolidación en diversas áreas del territorio nacional desafiando así al Estado que en muchos contextos era inexistente e incapaz de satisfacer las demandas de las poblaciones olvidadas y alejadas del espacio político.

Durante el gobierno de Samper la crisis se desató debido al posible financiamiento de dineros del narcotráfico de su campaña presidencial lo que derivó en el llamado “Proceso 8000”<sup>2</sup> y una crisis de legitimidad del sistema político colombiano además del aislamiento internacional al que se vio confinado debido a los procesos de descertificación de la lucha antinarcóticos concedidos por Estados Unidos. Estas se dieron en los años de 1996 y 1997 en relación a la incapacidad y falta de voluntad del gobierno en la lucha contra las drogas conllevando con ello una injerencia de Washington en Colombia a través del descrédito internacional lo que propicia una inserción negativa del país a nivel externo<sup>3</sup> y una exacerbación de la imagen del Estado como fallido e incapaz de resolver sus problemas internos tales como el narcotráfico, la corrupción y el degradado conflicto armado.

La reacción de Samper ante tamaño aislamiento internacional fue buscar apoyos en ámbitos multilaterales y bilaterales en relación a un eventual proceso de paz en el país a la par que intensificar los pronunciamientos y la presión internacional frente a la guerrilla en los diversos escenarios políticos y electorales internos para garantizar el normal desarrollo de las jornadas de

---

<sup>2</sup> “Tres días después de las elecciones presidenciales por las cuales llegó al poder Ernesto Samper, el 22 de junio de 1994, se conoció a través de los medios de comunicación cintas grabadas en las cuales se establece que el Cartel de Cali había financiado las campañas presidenciales del candidato del Partido Conservador, Andrés Pastrana y del Partido Liberal, Ernesto Samper. El presidente de Colombia, Ernesto Samper, admitió que el Cartel de Cali ofreció a su campaña 3.600 millones de dólares, pero negó enfáticamente que el dinero hubiera sido aceptado. El 1 de octubre de 1994 se informó que la investigación realizada por la Procuraduría General no encontró evidencias de este aporte financiero y no se presentaron cargos contra el presidente de la Nación, Ernesto Samper. Otra investigación judicial sobre esta denuncia, se llevó a cabo en el Congreso Nacional, que después de juzgar al presidente la Nación, lo absolvió en 1996.” Bologna, Alfredo Bruno En: Cuadernos Solidaridad y Paz, N° 2, Octubre 1997

<sup>3</sup> Es así como lo anotó Juan Gabriel Tokatlián: “En 1996, el gobierno Samper obtuvo una descertificación por no colaborar con Washington en el combate contra los narcóticos. Y en 1997, Colombia fue descertificada porque el país siguió sin secundar a Estados Unidos en su guerra contra las drogas, según el presidente Clinton. En 1995, la sanción fue simbólica: presión diplomática, gestos de animadversión y amenazas veladas al gobierno nacional. En 1996, la sanción fue cosmética: crítica política más intensa, señales de disgusto a través de la revocatoria de visas y la búsqueda de aislamiento internacional al Ejecutivo colombiano. En 1997, la sanción puede ser más vehemente: chantaje directo para obtener más concesiones, medidas económicas selectivas y promoción del ostracismo global de Colombia. El grave estado de las relaciones entre Washington y Bogotá combina aspectos personales, fenómenos coyunturales y dimensiones estructurales. Estados Unidos quiere el retiro del presidente Samper, así ello ocurra en la última hora del penúltimo día antes de la finalización de su mandato. La Casa Blanca no confía ni confiará jamás en el mandatario colombiano y prefiere su renuncia antes de que el Presidente maneje a su antojo su sucesión en la Casa de Nariño.” En: El Tiempo 9-3-1997

elecciones populares. Además de ello se lleva a cabo la liberación de 70 militares secuestrados por las FARC 60 de ellos en una toma a la base militar de Las Delicias en Putumayo el 30 de Agosto de 1996 y los otros 10 en Juradó (Chocó), hecho que se llevó a cabo con la participación de diversos embajadores como observadores entre ellos el de España, Yago Pico de Coaña y la participación del CICR (Comité Internacional de la Cruz Roja) en una operación de carácter humanitario la cual se lleva a cabo en Cartagena del Chairá tras un despeje militar ordenado por el presidente de 13000 kilómetros cuadrados.

Posteriormente, durante la Cumbre de Rio el gobierno Samper realizó un anuncio en relación a la escogencia de un grupo de amigos a un eventual proceso de paz conformado por México, Venezuela, Costa Rica y España los cuales lo harían en calidad de facilitadores aunque por diversas razones entre ellas los fracasos de las negociaciones esas actuaciones no pudieron tener una importancia mayor. En este periodo de gobierno, también es evidente la activación de oficinas y la presencia de personalidades de las Naciones Unidas en el país, como lo demuestra el año clave de 1996 cuando se crea la figura de un alto comisionado especial para los derechos humanos en Colombia con oficina especial en Bogotá y para 1997, la creación de una oficina de la ACNUR (Alta Comisión para Refugiados de las Naciones Unidas) con el fin especial de atender personas desplazadas en un país donde las cifras de refugiados iba en aumento tras una intensificación del conflicto y de la crisis humanitaria.

En este mismo periodo se intentó la realización de un diálogo con la guerrilla del ELN la cual supondría un inicio de conversaciones en un proceso de paz en las cuales Alemania y España tuvieron un rol significativo como intermediarios y facilitadores. Así, se realizó un encuentro en Madrid en donde se estableció un “preacuerdo” para unas futuras negociaciones y en Maguncia, Alemania en donde representantes del ELN y la sociedad civil colombiana con el auspicio de la iglesia católica alemana, se sentaron para promover la creación de una Convención Nacional la cual tendría como objetivo principal la discusión de reformas estructurales para una salida negociada al conflicto.

Del gobierno Samper se constata la activación de cooperación con organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales en donde los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario tuvieron un gran impulso y respaldo por parte del ejecutivo. Es así que:

“En 1994, ese gobierno impulsó en el Congreso la aprobación del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949. En 1995 promovió una ley, finalmente aprobada por el Congreso, que le otorgaba al ejecutivo facultades para compensar a las víctimas de la violencia y con base en ella, aceptó la



responsabilidad en la masacre de Trujillo, donde habían sido asesinadas a comienzos de la década cerca de cien personas, y en el proceso fueron involucrados oficiales en servicio activo” (Carvajal & Pardo, 2002)

A la par como ya se mostró, el papel del CICR en la liberación de los 70 militares lo cual evidenció la participación más activa de organismos internacionales en la promoción del respeto al Derecho Internacional Humanitario en donde se crea un clima que evidencia la creciente importancia que tiene tanto para los grupos alzados en armas como para el gobierno nacional la promoción y respeto a las pautas internacionales en relación a los conflictos armados internos.

Es de anotar, la fuerte injerencia de Estados Unidos en este periodo presidencial en relación a la campaña de descrédito orquestada desde distintas agencias de ese país por la presunta financiación de narcotraficantes a la campaña presidencial del electo Ernesto Samper, lo que conllevó diversas actuaciones del país del norte que sin duda tuvieron repercusiones en la imagen internacional negativa del país. Es así que como analiza Juan Tokatlián, Washington ejecutó una “Diplomacia Coercitiva”<sup>4</sup> en donde varias actuaciones dieron consistencia a esta iniciativa tales como la catalogación de Colombia como una narcodemocracia (El País, 1994) por funcionarios del gobierno Estadounidense, la cancelación de la visa norteamericana del presidente Samper, la no certificación del país como cooperante en materia de drogas (El Tiempo, 1995), la desacreditación hacia personalidades políticas, empresariales, militares y policiales de Colombia (en julio de 1994 la DEA cancela la visita a Washington de los generales Octavio Vargas Silva y Rosso José Serrano, director y subdirector operativo de la Policía) y la descalificación hacia instituciones y funcionarios oficiales de Colombia.

Es a finales del gobierno de Samper cuando se comienza a gestar un nuevo tipo de relacionamiento con Estados Unidos, que se va a consolidar con la llegada de Andrés Pastrana a la presidencia en agosto de 1998 puesto que aquella elección en la que derrota al candidato del Partido Liberal “dejó atrás el bache que supuso la presidencia de Ernesto Samper, acusado de aceptar del cartel de Cali seis millones de dólares para su campaña electoral en 1994” (Marín, 2000). Es así que llega la elección del candidato del Partido Conservador, con la bandera de la negociación política para terminar con el conflicto interno y la ola de violencia devastadora que impulsaron los grupos guerrilleros en un entramado donde acaparaban para sí más poder y más presencia territorial en toda la geografía nacional.

---

<sup>4</sup> Ver: Tokatlián, Juan “Colombia en guerra Las diplomacias por la paz” En: Desarrollo Económico ,Vol. 39, No. 155 (Oct. - Dec., 1999), pp. 339-360

## **2.2. Actores Internacionales ¿Quiénes y Cómo?**

En este apartado hemos de caracterizar los principales actores externos involucrados durante el periodo de tiempo analizado en el conflicto interno armado colombiano por lo que se mostrarán las principales líneas de actuación de estos actores y los diversos elementos que han determinado su mayor o menor influencia en las dinámicas internas del conflicto para con ello establecer su importancia y el efecto que ha tenido sobre la política interna y exterior del país. Teniendo como precedente los tenues acercamientos de los actores externos durante los periodos previos al acá estudiado, tendremos como elemento central que el involucramiento de esos actores se fue incrementando paulatinamente durante los 3 periodos presidenciales acá abordados, lo que será evidenciado en los capítulos posteriores.

### **2.2.1. Estados Unidos**

Para 1998 la situación interna de Colombia en relación al conflicto era bastante alarmante, los derechos humanos violados sistemáticamente, el aumento del tráfico de drogas por parte de las guerrillas y grupos de autodefensas les daba una fuerte presencia territorial y los dotaba de recursos para alimentar la guerra, además de un crisis económica abultada con tasas de desempleo e inflación preocupantes. Pastrana por ende elaboró una propuesta denominada “Plan Marshall” para con el involucrar a la comunidad internacional en un escenario de posconflicto tras unas negociaciones con la insurgencia que trajeran la paz a Colombia en donde la analogía con el plan ejecutado por Estados Unidos para Europa en la posguerra, daría visos sobre la importancia que tendrá este actor en la resolución del conflicto y su necesaria presencia gestada desde los gobiernos lo hará merecedor de un estatus superior a todos los demás actores involucrados.

La política de Estados Unidos hacia Colombia basada prioritariamente en la lucha antidrogas centraba sus objetivos en las fumigaciones aéreas y la eliminación de laboratorios de cocaína en zonas donde la insurgencia tenía fuerte presencia, hecho que restringe el optimismo al interior de ese país en relación a una política de paz que trataba de darles un estatus político a los que para el país del norte eran simples narcoguerrilleros lo que desde un inicio limitó y configuró el papel de Estados Unidos en el proceso de paz emprendido por Pastrana. Es así que a la inicial propuesta

del presidente colombiano en relación a la salida negociada para acabar con el tráfico de drogas se le trastoca en Estados Unidos con una visión opuesta del proceso: para terminar el conflicto colombiano era necesario priorizar la lucha contra las drogas, la cual alimentaba a todos los actores armados ilegales del país.

Estados Unidos ponía así de relieve sus intereses sobre cualquier consideración política interna del gobierno de Colombia por lo que el eje central de su relacionamiento con el país va a estar vinculado a intereses nacionales que la potencia defenderá a toda costa, hecho que significaba una lucha acérrima contra el narcotráfico considerado un problema de seguridad nacional. Es por ello que el gobierno de Pastrana a la par que desarrolla un proceso de negociación política con las FARC, desarrolla un proceso de negociación con Estados Unidos para la implementación de un programa que fortalezca al Estado colombiano y aporte recursos que solidifiquen la institucionalidad y la economía. Aquel plan tras diversas versiones presentadas se denominó Plan Colombia, donde su principal aspecto recayó en la “lucha frontal contra el narcotráfico que acabó con el esquema tradicional de que la Policía obrara como fuerza esencial de combate contra las drogas y dispuso que también el Ejército, la Fuerza Aérea o la Armada se sumaran a la misma causa. De paso quedó latente que EE.UU. tenía clara la creciente amenaza de las Farc” (El Espectador, 2009)

Desde esa perspectiva se evidencia el carácter del involucramiento de Estados Unidos en el conflicto armado colombiano en donde se van a priorizar esfuerzos por la lucha contra las drogas siendo éstas el principal ingrediente que alimenta el conflicto interno, por lo cual al Estado colombiano hay que proporcionarle varios elementos que signifiquen la supremacía sobre los grupos armados ilegales en materia militar para así poder afianzar su presencia y legitimidad en diversas zonas controladas por estos actores. Teniendo como eje este factor la Presidencia de la República resaltó:

“No cabe duda que Colombia padece de los problemas de un Estado que aún no ha sabido consolidar su poder, una falta de confianza en la capacidad de sus fuerzas armadas, policía y sistema judicial, de garantizar la permanencia del orden y la seguridad ; una crisis de credibilidad en los distintos niveles y en las varias instancias de gobierno ; y corrupción en la conducta de los sectores público y privado. Todo esto ha sido fomentado y agravado por los desestabilizadores efectos del narcotráfico, el cual, con sus vastos recursos económicos ha

venido generando una violencia indiscriminada, y al mismo tiempo ha socavado nuestros valores hasta un punto comparable solamente con la era de la prohibición en los Estados Unidos” (Le monde Diplomatique, s.f.)

Es teniendo como eje esta visión de Estados Unidos con respecto al conflicto interno y lo que significa el narcotráfico para su alimentación, se precisa la identificación de Estados Unidos como un actor central dispuesto a facilitar en la búsqueda de la salida negociada condicionando siempre su presencia antes que nada a sus intereses nacionales defendidos tanto al interior del Congreso como en las diferentes agencias y departamentos y por el Ejecutivo encabezado por el presidente Bill Clinton.

En consonancia con ello, un texto de la Embajada de Estados Unidos (US Embassy, 2001) evidencia el grado de involucramiento de ese país en lo que considera el principal flagelo para la violencia en Colombia en donde se detalla la Estrategia Nacional de Control de Drogas junto con el Departamento de Defensa en relación a sus objetivos específicos dentro del Plan Colombia los cuales se basan en dos grandes ejes: apoyo militar para el sur de Colombia y el apoyo para programas de interdicción. En el primer componente, de lo que se trata es de apoyar y financiar con equipos y tecnología la guerra contra las drogas en el sur de Colombia para lo cual hay entrenamientos al Batallón Antinarcóticos, el establecimiento de una Brigada Antinarcóticos, apoyo a infraestructura aérea (suministro de helicópteros y entrenamiento), la reforma militar y el mejoramiento de la capacidad en inteligencia. El segundo aspecto resalta la modificación de las operaciones de rastreo de aeronaves, la instalación de un infrarrojo de barrido frontal (en inglés FLIR), instalación de radares, programas de inteligencia para rastreo de cultivos de narcóticos y regiones de tráfico, el programa de interdicción y las reformas legales y capacitación en derechos humanos a las fuerzas armadas.

El predominio de los intereses nacionales en la política exterior de Estados Unidos, ha mantenido una orientación explícita hacia Colombia ya que desde mediados de los años 80, época de gran expansión cocalera en el país, Estados Unidos ha propendido por priorizar el eje de la lucha antinarcóticos en su relación con Colombia (con algunas excepciones temporales como la campaña presidencial de 1992 donde el tema central fue la economía interna) a partir de sucesivas campañas de financiación para acabar con los cultivos ilícitos y las redes de tráfico

vinculadas a carteles, guerrillas y paramilitares. Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 ésta agenda se va a ampliar a la lucha contra el terrorismo a la que Colombia se va a vincular fehacientemente a partir de la identificación del conflicto interno con una guerra antiterrorista en donde las agrupaciones guerrilleras y paramilitares van ahora a ostentar el rótulo de “terroristas”.

Desde la década de los 90 y con la finalización de la guerra fría la lucha antinarcóticos fue priorizada como elemento de seguridad nacional. Es así como se constata en su estrategia de Seguridad Nacional de 1991 en donde nuevos asuntos emergen para definir sus objetivos y prioridades en el mundo de la postguerra fría identificando diversas amenazas tales como: drogas ilícitas, la degradación del medio ambiente, las migraciones y las violaciones a los derechos humanos (The White House, 1991). En el texto, la afirmación de que el comercio internacional de drogas ilícitas constituye su principal amenaza a la seguridad nacional no deja duda de la importancia que éste tema tiene a nivel político y social en Estados Unidos y por ende su colocación como eje central de la política exterior hacia países que siembran, producen y exportan narcóticos como es el caso de Colombia país que para mediados de los años 80 se desangraba en una guerra que dejó muchas víctimas y que tuvo como trasfondo la lucha contra los carteles de la droga y la postura de éstos contra la extradición promulgada por Estados Unidos y Colombia como un elemento central en una guerra frontal contra los carteles desde finales de los años 70<sup>5</sup>.

Por todo lo anterior, el proceso de paz adelantado por Andrés Pastrana contó con una discreta aprobación del gobierno Estadounidense el cual como ya se anotó no va a dejar de lado su visión en relación al principal factor de desestabilización en Colombia y de amenaza a su seguridad como es la lucha contra las drogas que ya era un elemento dominante hacia el país y que significaba la financiación de estructuras armadas ilegales encabezadas por guerrillas, narcotraficantes y paramilitares los cuales para la época amenazaban seriamente la gobernabilidad del país y lo sumían en un caos de violencia e inseguridad.

---

<sup>5</sup> En Septiembre de 1979 se firma el tratado de Extradición entre Colombia y Estados Unidos el cual se integró a la legislación colombiana por medio de la Ley 27 de 1980. Sin embargo es con la llegada en 1982 del presidente Belisario Betancur donde se va a poner en boga la extradición de narcotraficantes colombianos a Estados Unidos (en total 13) hecho que desata una ola de violencia enorme en el país. Asesinatos, intimidaciones, amenazas por doquier llenaron el ambiente político nacional en una guerra contra el Estado emprendida por los carteles de la droga para eliminar el instrumento legal, hecho que configuró el ambiente propicio para la toma del Palacio de Justicia en noviembre de 1985 por parte de la guerrilla del M-19 a la que nunca se le pudo demostrar su alianza con el cartel de Medellín para borrar los expedientes en una toma que dejó como saldo 11 magistrados muertos y 11 desaparecidos. Ante la presión violenta y la muerte despiadada de funcionarios de la rama judicial finalmente el 12 de diciembre de 1986 la Corte Suprema declara la inconstitucionalidad de la Ley 27 de 1980 echando por la borda la extradición de narcotraficantes. Ver: El Espectador 26-Julio-2012 <http://www.elespectador.com/noticias/el-reves-juridico-de-extradicion-articulo-362926>

Para finales de la década de los 90 Colombia asumía como principal aliado de Estados Unidos en la lucha antinarcóticos y esa consolidación se plasmó en el Plan Colombia un elemento fundamental al analizar la relación bilateral de éste período. Es por ello que los recursos de asistencia económica y militar significaron un bastión de la política Estadounidense en el país en consonancia con su enfoque militarista para la guerra contra las drogas, paralelamente cuando se llegaba a cabo un proceso de paz el cual duraría poco más de dos años con un final poco alentador donde no se pudo llegar a un acuerdo con la guerrilla de las Farc quienes constantemente señalaban a Estados Unidos como incitador de la violencia y un agente con demasiada interferencia a nivel interno en los asuntos de seguridad del país.

El traspaso de un soporte Estadounidense de la guerra antisubversiva (durante la Guerra Fría) a una guerra antinarcóticos (durante los años 80 y 90) a una guerra contraterrorista (a partir de 2001) es significado de los históricos lazos políticos, económicos, diplomáticos y militares de Colombia con Estados Unidos y eje de su influencia regional. Si para la guerra antisubversiva Colombia fue uno de los principales receptores de ayuda en América Latina por Estados Unidos<sup>6</sup>, también lo va a ser para la guerra contra las drogas y la subsecuente guerra antiterrorista llevada a cabo por George W. Bush hecho que de manera tajante evidencia el involucramiento de ese actor en el conflicto interno armado y va a determinar en numerosas circunstancias el tratamiento del país frente a dinámicas globales como los narcóticos y el terrorismo a la vez que va a incidir en la relación del gobierno con los grupos armados ilegales y la postura de diversos actores internacionales sobre el peso de Estados Unidos en el conflicto interno.

### **2.2.2. Europa**

El involucramiento de países europeos en particular y de la Unión Europea en general en el conflicto armado colombiano y las iniciativas de paz van a tener un impacto importante en las relaciones internacionales del país debido a que no se puede dissociar el relacionamiento externo

---

<sup>6</sup> “During the Cold War, Colombia was one of the largest Latin American recipients of US military aid. For Example, 'Plan Lazo' was the first major US reorganisation of the Colombian military for anti-communist counter-insurgency during the 1960s, and was the biggest US military aid package for any Latin American military” Stokes, D. (2003) “Why the End of the Cold War Doesn't Matter: The US War of Terror in Colombia” Review of International Studies, Vol. 29, No. 4 (Oct.), pp. 569-585

con este actor de los problemas internos padecidos en Colombia y se configurará como eje de las propuestas y mecanismos de los actores europeos para tener una influencia y una perspectiva acerca de la realidad conflictiva colombiana. Aunque, por otro lado, en diversas circunstancias ciertos Estados europeos a nivel individual consideren alternativas convenientes para la resolución del conflicto resaltándose allí el mayor involucramiento de ciertos Estados motivados por intereses y vínculos más fuertes con Colombia como es el caso de España, Francia y Alemania a nivel binacional y las posturas de gobiernos neutrales y la representación de diversos organismos de cooperación de países como Noruega y Suecia pero ellos al no caracterizarse como Estados serán abordados en la sección posterior.

En líneas generales, la visión que ha tenido la Unión Europea y previamente la Comunidad Europea, ha sido la que enfatiza la pobreza, desigualdad, injusticia social y corrupción como las principales causas del conflicto armado interno y por ende la búsqueda de salidas a esas condiciones se propone como la mejor estrategia para abordar la problemática colombiana desde un enfoque que permita contrarrestar esas causas ayudando así con iniciativas de cooperación y de ayuda al desarrollo. Este hecho no elimina por se otras visiones de ciertos actores estatales europeos que de acuerdo a diversos episodios de la política internacional y de acuerdo con las alianzas y esquemas de política exterior, han endurecido su postura frente al conflicto por lo que la salida armada también ha sido considerada como una estrategia efectiva para acabar en definitiva con las consecuencias del conflicto tales como el narcotráfico y el terrorismo. Ello se va a intensificar a partir del 11 de Septiembre de 2001 en donde en la lucha global emprendida por Bush se van a integrar diversos países europeos hecho que directamente tiene repercusiones en la visión y tratamiento al conflicto armado colombiano.

El énfasis promovido por la Unión Europea para la conducción y finalización del conflicto armado colombiano ha girado en torno al empoderamiento de la sociedad civil, el fortalecimiento institucional, la cooperación, el cuidado del medio ambiente, la ayuda humanitaria y el desarrollo alternativo. Ello ha configurado por ende una dinámica que enfatiza la salida negociada al conflicto y una búsqueda de la paz a través de la participación de la sociedad civil y de búsquedas alternativas para la difícil situación económica que enfrentan miles de familias campesinas la cual las ha llevado a considerar la siembra de coca como única salida a

su situación de pobreza y marginalidad. Es entonces con éste énfasis que durante los diálogos del gobierno de Andrés Pastrana con la guerrilla de las Farc, la Unión Europea adelantará en diversos frentes programas y acciones que reivindiquen su postura en relación a la salida del conflicto armado colombiano y trazará para ello estrategias enmarcadas en la promoción de los derechos humanos y el apoyo a poblaciones específicas como mujeres, campesinos, niños, desplazados y víctimas del conflicto interno.

Para el año 2000 ya el proceso de paz llevaba un año (desde enero de 1999) y es en este año donde se van a trazar las principales líneas de actuación y acompañamiento de los países europeos a la negociación emprendida por el gobierno con las Farc. Es así que en febrero de este año, delegados de las Farc y el gobierno viajan a diversos países europeos entre ellos España, Francia, Suecia y Noruega en pro de conocer las instituciones y aprender de los países democráticos en donde como hecho insólito se registró también la visita al Vaticano, en donde seis guerrilleros y delegados del gobierno se reunieron con monseñor Giorgio Lingua pidiendo para ello el respaldo de la Iglesia católica al proceso de paz (El País, 2000). Posteriormente, se realiza un segundo viaje de delegados del gobierno y de la guerrilla a España “para participar en una conferencia internacional sobre el proceso de paz en Colombia, promovido por la Organización de Solidaridad con los Pueblos de Asia, Africa y América Latina (Ospaal), con el patrocinio del Ayuntamiento y de la Universidad de Alcalá de Henares, así como para realizar reuniones con altos funcionarios del gobierno español” (Ramírez S., 2001, p. 51)

Cabe anotar, el énfasis en la ayuda socioeconómica e institucional promovida desde la Unión Europea para las negociaciones del gobierno Pastrana en donde el eje humanitario va a ser central, hecho que viene a reforzar una visión común en relación al conflicto y su superación desde una instancia supranacional que otrora había sido respaldada individualmente por algunos países europeos. Aparte de los miembros de la Unión Europea también es destacable el papel de Noruega y Suiza ya que “los dos países establecieron vínculos con los diferentes actores en el conflicto y organizaron foros donde el gobierno, la guerrilla y la sociedad civil pudieran intercambiar ideas” (Chernick, 2008, p. 137) lo que evidencia una clara participación desde diversas instancias europeas en las principales iniciativas gubernamentales por llevar a cabo



acercamientos y diálogos de paz en donde ese activismo internacional ha promovido un mayor involucramiento de los mismos actores.

Ya para marzo de 2001 se conforma lo que se denominó el “grupo de amigos” del proceso con las FARC el cual fue conformado por los siguientes países europeos: España, Francia, Italia, Noruega, Suecia y Suiza (Canadá, Cuba, México y Venezuela por el lado no europeo). Por el lado de los acercamientos con la guerrilla del ELN (Ejército de Liberación Nacional) también es destacable la conformación de un “grupo de amigos” del proceso de paz en donde participaron: Francia, Suiza, España y Noruega (Cuba, como cuota latinoamericana) en términos de ejercicio de buenos oficios para la concreción de una zona desmilitarizada en donde se pudieran llevar a cabo zona de encuentro, la cual finalmente fue descartada debido a la fuerte presencia paramilitar y a su negativa a la ocupación de un territorio bajo su influencia por una guerrilla de la que se consideraban enemigos por lo que las labores del grupo de amigos quedaron tristemente empantanadas hasta que finalmente tras diversas reuniones y acercamientos (Caracas y La Habana) en junio de 2002 se terminan las conversaciones.

Desde la óptica europea las acciones en relación a la ayuda al desarrollo, la cooperación internacional y las acciones humanitarias son un instrumento necesario de su estrategia para abordar el conflicto interno armado colombiano y proponer soluciones con un enfoque multidimensional que más allá de los efectos, aborde las causas del conflicto. Es por ello que se han desarrollado acciones, programas y proyectos que vinculan una visión común frente al conflicto desde la perspectiva de la UE y es por ello que desde el año 2000 en consonancia con la diplomacia para la paz apuntalada por Pastrana se registran elementos de asistencia y cooperación tales como el Grupo de Apoyo al Proceso de Paz, la conformación de la Mesa de Donantes<sup>7</sup> (G-24), los Planes Globales de ayuda humanitaria y la Cooperación al Desarrollo (nombrándose su más representativo proyecto: los “Laboratorios de Paz”).

Es así que durante los años 2001-2006 la ayuda encaminada por la Unión Europea para la solución del conflicto se estimó en unos 105 millones de euros enfocados principalmente en sectores tales como “a) desarrollo económico y social y lucha contra la pobreza, b) desarrollo

---

<sup>7</sup> Ver: Lista mesa de donantes de U.E. El Tiempo 30-01-2000 <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1263576>

alternativo, c) apoyo a la reforma del sector de la justicia, d) apoyo a la promoción de los derechos humanos, e) ayuda humanitaria a las víctimas del conflicto interno” (Comisión Europea, 2007) en donde los sectores de intervención con mayor ayuda son el del proceso de paz (46%), las poblaciones desplazadas (16%) el medio ambiente, los grupos étnicos y el desarrollo rural (16 %), la consolidación del Estado de Derecho, los derechos humanos y la justicia (13 %), y el desarrollo económico y social (9 %).

Es destacable el enfoque en relación a los Laboratorios de Paz ya que:

Entre 2002 y 2006, los «Laboratorios de Paz» se han convertido en los programas más importantes de la cooperación financiera y técnica de la Unión Europea en Colombia. Estos laboratorios permitieron adoptar un enfoque integral para combatir las causas del conflicto activando las potencialidades en materia de desarrollo, reducción de intensidad del conflicto y reducción del elevado grado de desigualdad. Mediante los demás proyectos desarrollados se pudo, en particular, promover el refuerzo institucional y de las capacidades de las entidades estatales y de las comunidades indígenas (Comisión Europea, 2007)

Estos programas son sin duda la punta de lanza de la estrategia europea en relación a la superación del conflicto armado desde una perspectiva de paz territorial en donde elementos tales como las especificidades regionales, el carácter participativo y el eje sobre las dinámicas del desarrollo evidencian un enfoque multidimensional que va más allá de lo militar en donde generar una cultura de paz a través de la generación de oportunidades económicas y la participación política con inclusión social sean el eje del desarrollo en comunidades locales. Con ella se construye un modelo integral desde diversas dimensiones con temas sociales, económicos, institucionales, la búsqueda de alternativas de vida, la integración de comunidades marginadas a través de plataformas de inclusión y la democratización por medio de la activación de la ciudadanía, la participación social y la inclusión política, además de trasfondo cultural y artístico para sensibilizar y crear una cultura de paz.

Con estos elementos se evidencia que es a partir del año 2000 cuando la postura europea se consolida y se unifica a través de la institucionalización en instancias como el Consejo Europeo, la Comisión y el Parlamento. El rol de la Unión Europea y de ciertos países europeos va a ir ligado por ende a una concepción que trata el conflicto armado colombiano a partir de sus causas

como lo son la exclusión y la pobreza y la superación de aquéllas condiciones a través de la ayuda humanitaria, la cooperación al desarrollo y el reforzamiento de vínculos comerciales, en donde tanto el gobierno como la sociedad civil son tenidos en cuenta como actores relevantes y destinatarios de la ejecución de los recursos. A la vez, la cooperación regional ha sido un elemento paralelo en proyectos de asistencia técnica comercial, la prevención de catástrofes y la lucha contra la droga a través de la Comunidad Andina de Naciones y de programas horizontales en diversas materias tales como educación, energía, tecnología y comunicación.

Es así que simultáneamente a la política de cooperación de la UE en Colombia, diversas instancias regionales e internacionales se instrumentalizan como plataforma para dirigir estos apoyos como el G-24, las Naciones Unidas, la CAN en donde se privilegian temas y objetivos orientados a la ayuda humanitaria, promoción de los derechos humanos, el reforzamiento de la democracia y en un nivel más global los problemas que afectan a los países de la región en relación a la integración económica, la cohesión social y lucha contra la droga todo bajo una lógica de complementariedad con el gobierno colombiano. Este, estableció hasta el año 2006, una estrategia de cooperación enfocada en seis bloques temáticos: bosques, la reincorporación a la vida civil, la consolidación del Estado social de derecho y de los derechos humanos, el desarrollo productivo y alternativo, los programas regionales para el desarrollo y la paz, los desplazamientos forzosos y la ayuda humanitaria en donde el trasfondo es el apoyo al proceso de paz y la cooperación y ayuda para la solución política del conflicto interno armado desde escenarios participativos y con enfoque en poblaciones vulnerables y víctimas de la violencia.

## **2.3. Otros Actores de la Comunidad Internacional**

### **2.3.1. Naciones Unidas**

Para el caso de la ONU hemos de destacar el año de 1996 cuando se crea para Colombia la figura del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH) el establecimiento de una oficina central en la capital, Bogotá. En el acuerdo se establecen, teniendo como eje la cooperación internacional al desarrollo y el respeto a los derechos humanos, funciones diversas

tales como: asesorar en materia de derechos humanos, la utilización de los mecanismos internacionales de protección, velar por que sean atendidas las recomendaciones y decisiones de los órganos de derechos humanos de la organización, recibir quejas sobre violaciones a derechos humanos, transmitir esas quejas a las autoridades nacionales competentes, formular recomendaciones, promover medidas de protección, mantener interlocución con el gobierno y el Estado para hacer seguimiento de la situación de derechos humanos.

Para el año de 1997 se crea una oficina especial en Colombia de la Alta Comisión de las Naciones Unidas para los refugiados ACNUR con el fin de atender la situación de desplazamiento que crea una grave crisis humanitaria en el país y fue vista por la comunidad internacional como un problema de enormes dimensiones. Para ésta oficina Colombia presenta un gran reto debido a la larga duración del conflicto interno armado el cual lleva 50 años y debido a la presencia en el territorio de diversos actores ilegales, el tráfico de droga, las minas antipersonal por lo que la población civil se ha visto obligada a desplazarse conllevando por ende una situación de vulnerabilidad para esas poblaciones que en muchos casos se han visto replegadas a las zonas de frontera encontrándose en Ecuador una alta población migrante que carece de condiciones dignas de vida y de seguridad.

Desde las diversas agencias de las Naciones Unidas se han gestionado informes con relación a aspectos del conflicto que se fueron recrudeciendo tales como el reclutamiento de menores para lo cual la oficina de UNICEF ha hecho llamados de atención a los diferentes gobiernos, estructurando también programas en relación al desarrollo infantil, la acción humanitaria, las políticas públicas y la educación. Para ello la agencia ha establecido diferentes líneas de acción como la prevención del reclutamiento de niñas, niños y adolescentes, políticas contra minas antipersonal, prevención de la explotación sexual, reporte de graves afectaciones a los derechos de los niños niñas y adolescentes en el marco del conflicto en contexto donde:

“Los niños se ven afectados de manera particular por las Minas Antipersonal (APL), las Municiones Sin Explotar (UXO) y los Artefactos Explosivos Improvisados (IED), el reclutamiento y utilización por parte de los grupos armados, la violencia sexual asociada al conflicto, el desplazamiento interno, y el confinamiento/carencia de asistencia humanitaria. Aunque es imposible saber con certeza cuántos niños, niñas y adolescentes están vinculados a grupos armados actualmente, entre 1999 y 2013 el Instituto

Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) asistió a 5,417 niños, niñas y adolescentes desvinculados de grupos armados ilegales, (28 por ciento niñas y 72 por ciento niños)” (Unicef Colombia)

En el caso del PNUD se destacan acciones, iniciativas y proyectos ligados al desarrollo, la paz y la reconciliación, los objetivos de desarrollo del milenio, la lucha contra la pobreza y por la equidad, resaltándose como drama histórico del país el conflicto interno armado el cual ha causado grandes impactos sobre el desarrollo humano y en sus indicadores tales como la pobreza, los derechos humanos y la equidad. Para el PNUD la expansión y degradación del conflicto constituyen el mayor obstáculo para el desarrollo humano de los colombianos señalando que el conflicto interno armado destruye la riqueza y tiene impactos sobre el PIB, la criminalidad disminuye las oportunidades de la gente, el impacto sobre los derechos humanos, los refugiados y las minorías, debilita la democracia a la vez que distorsiona la inserción internacional de Colombia.

De otro lado, la Oficina de las Naciones Unidas para la fiscalización Internacional de Drogas, se ha encargado de la prevención de la amenaza de la droga y el delito contra la seguridad, la paz y el desarrollo, por lo que sus objetivos están dirigidos hacia la promoción y orientación de políticas nacionales de lucha contra las drogas a la vez que el desarrollo de capacidades nacionales para enfrentar y prevenir la producción, el tráfico, el abuso de drogas y otras manifestaciones del crimen organizado por lo que han propugnado por el establecimiento de programas para la erradicación de y sustitución de cultivos ilícitos. La UNODC (en inglés) se encarga dentro de sus áreas de trabajo de reducir y eliminar plantas que contienen estupefacientes, la promoción de la justicia para contrarrestar diferentes actividades criminales como el tráfico de drogas, lavado de activos, la extorsión y el terrorismo, la asistencia para programas de prevención y tratamiento del consumo de drogas y desde el año 2000 la ejecución del proyecto SIMCI - Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos- para contar con información geográfica acerca de la dinámica de los cultivos ilícitos con imágenes satelitales.

Durante los diálogos de paz del gobierno del presidente Andrés Pastrana la presencia de las Naciones Unidas se va a materializar con la llegada de un enviado especial del Secretario General con el fin de “buscar el apoyo en la comunidad internacional para el proceso de paz, así como a alentar al gobierno y a las guerrillas al diálogo y la negociación” (Ramírez S., 2001, p. 63). En un

primer momento (finales de 1999) este enviado especial fue el noruego Jan Egeland y en un segundo momento (2002) el Estadounidense James Lemoyne. En la práctica durante las negociaciones el rol del enviado especial se circunscribió a resolver momentos críticos del proceso como quedó constatado en un momento crítico en enero de 2002 cuando el gobierno solicitó urgentemente su mediación para no terminar abruptamente los diálogos suspendidos hacía casi 3 meses debido a las posturas opuestas en relación a la presencia militar en la zona de distensión y a las condiciones para un cese al fuego.

Las funciones y roles del enviado especial fueron adscritas a diversas actividades notándose por ende una precaria conceptualización y circunscripción de la labor de la ONU en el proceso paz adelantado por Pastrana pues en unos momentos esa función fue de acompañamiento, en otros de facilitación y en momentos críticos específicos de mediador. Es por ello que se establece que “La facilitación de la ONU no se institucionalizó hasta la crisis de enero de 2002, durante la cual ni James Lemoyne, sucesor de Egeland, ni los países amigos escamotearon esfuerzos para salvar las negociaciones” (Gil, 2002, p. 226)

Durante el gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010) éste involucramiento de las Naciones Unidas también va a mantener ciertos elementos conflictivos y contradictorios en relación a su papel tanto en las situaciones que se desarrollan en el conflicto interno como en los intentos por establecer su rol y sus funciones en escenarios de negociación. Las formulaciones del presidente Uribe se dieron en un primer momento como un llamado a la mediación del enviado especial de las Naciones Unidas, después se cristalizaron en una propuesta de la presencia de cascos azules “a la colombiana” hecho que quedó descartado tajantemente por la ONU (El Tiempo, 2002). Posteriormente invocó los buenos oficios de la organización y también sugirió un papel de facilitador y verificador en términos de un acercamiento con las guerrillas y de un posible acuerdo con los paramilitares, respectivamente. Sin embargo, tras el recrudecimiento del conflicto y de la postura de las guerrillas contra un gobierno de seguridad democrática y mano dura, el papel de la ONU se vio limitado hacia la elaboración de informes de sus respectivas agencias y programas, constatando la cada vez mayor angustiante situación interna del país, descrita en diversos informes sobre desplazamiento, derechos humanos, reclutamiento, minas antipersonal y DIH.

En este periodo también se constata la reducción de la presencia y la importancia de la ONU para el gobierno pues ya para 2005 la oficina del enviado especial del Secretario General se retira de Colombia tras cuatro años de intentos frustrados de facilitación con las guerrillas. Las condiciones para esa facilitación nunca se dieron con las posturas tanto del gobierno como de las Farc en relación a una vuelta a las negociaciones de paz. Durante éste gobierno, la guerra se intensificó con los abanderados programas de Seguridad Democrática respaldado en el Plan Colombia y el Plan Patriota. Por ende las circunstancias de prolongación y profundización de la guerra por ambos bandos han desacreditado cualquier intento por buscar una salida negociada en la que el papel del enviado especial de la ONU pudiese ser importante y oportuno. La ONU tampoco aceptó la solicitud de verificación del cese de hostilidades tras el inicio de las conversaciones con los paramilitares, papel que fue llevado a cabo por la OEA, aunque posteriormente hiciera a través del Secretario General un llamado a la aplicación del cese de hostilidades, al respeto por los derechos de las víctimas y a la no impunidad tal como lo hicieron en su momento Michel Fruhling (OACNUDH) y Antonio Costa (UNODC).

Se evidenció por ende un malestar general en el gobierno de Uribe hacia ciertas posiciones y visiones de los representantes de Naciones Unidas en el país, hecho que limitó su papel y su alcance hacia un acercamiento de las partes en conflicto. Ello quedó constatado en primera instancia con la negativa del Secretario General Kofi Anan al llamado del grupo de Rio para darle un ultimátum a las Farc. Posteriormente el presidente colombiano enarbola unas críticas hacia la organización en relación a la postura que tiene sobre el conflicto el cual califica de un escenario de guerra contra unos terroristas sin ningún tipo de consideración política. A la vez las críticas tras las declaraciones de Lemoyne no se hicieron esperar, al considerar a las Farc como una formación política en su columna vertebral. A la vez las críticas que hizo el director de la OACNUDH sobre el estatuto antiterrorista el cual en su visión vulnera los derechos humanos, como también la postura de Mary Robinson quien para 2002 era la alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en relación al candidato presidencial Alvaro Uribe y sus vínculos con los paramilitares (El Tiempo, 2003)

### **2.3.2. Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)**

Con una amplia presencia en el país, el CICR se ha consolidado como un organismo que vela por la atención de los problemas humanitarios que ocasiona el conflicto armado atendiendo personas desplazadas, llamados de personas víctimas de amenaza y secuestro, pedidos de mediación en liberación de secuestrados, misiones médicas para la población civil y promoción de los principios del DIH. La labor humanitaria del Comité ha significado ingentes esfuerzos para atender víctimas y propender por la liberación de secuestrados políticos y militares, a la vez que la excarcelación de guerrilleros, atendiendo requerimientos de las partes para la mediación con miras a mostrar voluntad tanto del Estado como de la guerrilla para llegar a acuerdos en términos de desescalamiento del conflicto en delicados momentos en donde la mediación de un tercero neutral ha sido de gran ayuda y soporte para negociaciones o gestos de paz.

Su presencia se inicia en 1969 con la visita a detenidos para posteriormente en 1980 instalarse permanentemente con una oficina en Bogotá aunque es para 1991 con la apertura de oficinas en Bucaramanga y Villavicencio que se asienta su presencia en el terreno, duplicándose su delegación entre los años 1996 y 1997. En 1997 se resalta una de las actuaciones humanitarias más importantes del organismo cuando gracias a su mediación se facilitó y verificó la liberación de 60 soldados secuestrados en Cartagena del Chairá para posteriormente trasportarlos a la base militar de Larandia, tras un periodo de 9 meses de cautiverio desde que la guerrilla de las Farc atacó la base militar de Las Delicias llevando retenidos a 60 soldados del ejército además de la liberación de otros 10 infantes de marina que habían sido retenidos en el mes de enero de ese año.

Las actividades de protección y asistencia para la población civil víctima del conflicto armado van desde la entrega de socorros a los desplazados, entre los que se cuentan víveres y artículos de aseo como también atención médica de urgencias como parte de su trabajo humanitario. Otra de las principales actuaciones del Comité ha sido la atención a los no combatientes y a los heridos en combate teniendo como eje los protocolos de Ginebra y el artículo 3 común, hecho que distingue su participación en el conflicto como actor humanitario en todo el territorio nacional, lo que no ha significado en el contexto de degradación de conflicto, la violación por parte de los combatientes de éstas normativas del derecho internacional humanitario hecho que se constata



vehementemente en un episodio ocurrido el 3 de octubre del año 2000 cuando a través de un comunicado del CICR se suspenden las evacuaciones de combatientes heridos debido a los sucesos de los últimos 10 días en donde tanto tropas de las autodefensas como de las Farc asesinaron combatientes heridos que eran transportados por el CICR (El Tiempo, 2000).

Para 1998 la situación descrita por el Comité sobre Colombia daba a conocer un país con el conflicto armado más largo del continente, con el mayor índice de secuestros y homicidios del mundo, en donde la legitimidad de las instituciones internacionales era de la mayor importancia para una población civil sumergida en una guerra en la que era la principal víctima. Reconocía que la única situación de Colombia no era el conflicto, sino también diversas manifestaciones de violencia como la delincuencia común, el crimen organizado y el sicariato que sin embargo nutrían el entramado de violencia y degradación generalizada apoyados por un contexto de desigualdad, de exclusión y de corrupción del régimen político en donde la incapacidad del Estado para resolver el conflicto social genera la toma de violencia de manera individual y organizada. Aunado a esto, el tráfico de drogas como negocio lucrativo y el conflicto político que convierte en habitual la violencia, son elementos que se configuran como factores determinantes de la ola de violencia desatada durante los años 90.

Para 2002, el Comité ya contaba con una delegación de 53 expatriados y 205 empleados localmente. Tras la finalización de los diálogos de paz entre el gobierno de Pastrana y las Farc (20 de febrero de 2002) el CICR desplazó 5 equipos humanitarios a la zona de despeje para atender cualquier situación en donde resulten afectados civiles. Los principales ejes de actuación del organismo se relacionaron con el reforzamiento del respeto al DIH en donde ejecuciones, tomas de rehenes, desapariciones y desplazamientos forzados eran el día a día de un conflicto degradado por lo que:

“Para evitar esas violaciones, el CICR sigue actuando sistemáticamente como intermediario neutral con todas las partes en el conflicto, mediante gestiones bilaterales y confidenciales, así como informes escritos. El CICR efectúa actividades para sensibilizar acerca del DIH y para que respeten más ese derecho en todos los niveles jerárquicos de las partes en conflicto. Como parte de sus actividades de protección de las personas civiles, el CICR ayuda a ubicarse en zonas más seguras a los que corren peligro inminente” (CICR, 2002).

Las gestiones bilaterales y confidenciales han sido una parte esencial de su involucramiento en el conflicto interno como lo demostró durante el gobierno de Uribe con las gestiones para la liberación de retenidos por las Farc en las que el CICR cumplió un rol esencial en un momento en que la escalada confrontativa del gobierno y la guerrilla no cesaba y esta última presionaba para una misión de intercambio humanitario de presos de las Farc en las cárceles por prisioneros en las selvas y en la que la confianza en sectores de la sociedad civil nacional y en las gestiones de Hugo Chávez era puesta en duda desde el gobierno quien sólo permitió la misión humanitaria al organismo y el apoyo logístico a Brasil. Es por ello que la misión del organismo en el país ha sido tan significativa e importante y ha ayudado en parte a aliviar los efectos de un conflicto prolongado con fuertes repercusiones en la población civil y donde las violaciones al derecho humanitario y los derechos humanos han tenido consecuencias importantes para el involucramiento de éste actor.

### **2.3.3. Organismos intergubernamentales regionales y hemisféricos: OEA, Grupo de Río, Unasur**

Teniendo como eje diversos escenarios tanto regionales como hemisféricos donde en múltiples ocasiones se han evidenciado las posturas de los gobiernos en relación al conflicto interno armado colombiano, se han establecido mecanismos políticos para la solución de controversias, se han puesto a consideración los principales aspectos humanitarios del conflicto y se han dirimido intensas discusiones y disputas en relación a los efectos del conflicto a nivel regional, es pertinente hacer una descripción de éstos escenarios, siendo los principales la Organización de Estados Americanos, el Grupo de Río y Unasur para con ello establecer el involucramiento de estos organismos en el conflicto armado colombiano y sus efectos tanto a nivel interno como en las relaciones exteriores del país.

Las temáticas y escenarios de la OEA han servido para abordar diversas situaciones y fenómenos propios de la conflictividad interna colombiana y en ciertas ocasiones optando por diversos mecanismos establecidos por la organización para implementar y promover estrategias en la mejora de ciertas condiciones derivadas de la guerra interna tales como la protección a los

derechos humanos, la promoción de la justicia, el abordaje de los cultivos ilícitos y las disputas diplomáticas y políticas con otros gobiernos de la región.

Durante el gobierno de Andrés Pastrana es evidente el impulso dado a través de éste organismo y en especial a través de la CICAD (Comisión Interamericana para el control del Abuso de las Drogas) a la estrategia de lucha contra las drogas formulada e implementada posteriormente a través del Plan Colombia. En esa comisión, el gobierno dispuso gran interés para poner en marcha el Mecanismo Multilateral de Evaluación y Seguimiento de las políticas nacionales contra las drogas, donde se establecieron una serie de instrumentos para la medición en relación a la lucha contra ésta problemática. Aquel mecanismo fue propuesto durante la Segunda Cumbre de las Américas en 1998 y se propuso como eje central la evaluación multilateral en la mejora del control y tráfico de drogas, en donde la coordinación entre países y la cooperación jugaran un rol esencial para enfrentar este flagelo.

Otro de los ejes fundamentales de involucramiento de la OEA en el conflicto colombiano ha sido alrededor del tema de los derechos humanos. En ello se destacan los diversos informes elaborados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tomando como ejemplo el del año 2000 en el cual se resalta una situación crítica en ésta materia en el país señalando la continua violación del derecho a la vida, las graves violaciones al derecho internacional humanitario, las amenazas hacia la población civil, el desplazamiento y las masacres, hecho que constata la creciente preocupación de éste órgano alrededor de la crisis humanitaria en el país en el cual “La situación se tornó especialmente grave hacia principios del año 2001 con la ocurrencia de 26 masacres en 11 departamentos en el lapso de 18 días, con un saldo de más de 170 decesos” (CIDH, Informe 2000)

A la par con la Comisión, se constatan las sentencias proferidas por la Corte Interamericana<sup>8</sup> como lo son: el Caso Palmeras del 6 de diciembre de 2001 en donde se declara la responsabilidad del Estado colombiano por la muerte de unos civiles en violación del artículo 4 de la convención Americana sobre Derechos Humanos. Se resalta también la sentencia de 2005 del Caso de la

---

<sup>8</sup> Otras de las sentencias que se dejan por alto son: caso Caballero Delgado y Santana 1994, caso de los 19 Comerciantes 2002, caso Gutiérrez Soler 2005, caso de la Masacre de Pueblo Bello 2006, caso de la Masacre de la Rochela 2007, caso Escué Zapata 2007, caso Valle Jaramillo y otros 2008 y el caso Manuel Cepeda Vargas 2010.

Masacre de Mapiripán ocurrida en 1997, en donde se responsabiliza y condena al Estado colombiano a realizar pagos de compensaciones por la desaparición y ejecución de entre al menos 10 y 49 víctimas, en donde se culpabiliza a varios agentes del Estado de no impedir el paso de paramilitares al lugar donde ocurrieron los hechos. De este mismo modo, se subraya la sentencia de 2006 de la Corte en el caso de la masacre de Ituango por hechos ocurridos en junio de 1996 y a partir de 1997 en donde declara la violación por parte del Estado del derecho a la vida, a la libertad personal, a la propiedad privada, el derecho de circulación y residencia, el derecho a la protección de menores, el derecho a la integridad personal y el acceso a la justicia.

Otro de los escenarios en donde se ha involucrado la OEA ha sido durante el gobierno de Álvaro Uribe en relación al proceso de paz adelantado con los paramilitares, la cual tras la negativa de la ONU para llevar a cabo la verificación de éste proceso, aceptó a través de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz (MAPP) la verificación y el monitoreo de los acuerdos y el acompañamiento a comunidades víctimas. Dentro de sus objetivos se establece:

“La verificación del proceso durante un periodo de tres años, que incluye: alto el fuego y cese de hostilidades; desmovilización, desarme y reinserción de excombatientes; apoyo a la movilización de recursos para las iniciativas del Gobierno, organizaciones de la sociedad civil y otras instancias; y apoyo a iniciativas locales en zonas de conflicto para promover la confianza y la reconciliación. La misión quedó configurada con un mandato amplio, capaz de cubrir la desmovilización de los grupos guerrilleros, si llegara el caso” (CIP, 2005)

Esta misión ha sido a la par, destinataria de varias críticas en relación a su papel en la verificación debido a la constatación de violaciones de parte de los paramilitares hecho que ha puesto en tela de juicio su papel en el proceso. Es por ello que la misión incluyó a la comisión interamericana para asesoría de manera que ésta pudiera darle un mayor viso de credibilidad, y hecho que se ha evidenciado en los informes de la comisión en relación a los compromisos incumplidos por los paramilitares como lo son el cese de hostilidades y las acciones contra la población civil. Desde el inicio de sus funciones, en enero de 2004, la MAPP/OEA ha resaltado a través de sus informes trimestrales diversas problemáticas y fenómenos en relación a la desmovilización paramilitar: el rearme y aparición de bandas criminales como estructuras emergentes de los extintos grupos paramilitares, la permanencia de grupos no desmovilizados, el fortalecimiento de otros grupos

armados tras la desmovilización, reclutamiento de personas que se encontraban en el proceso de reinserción por lo que se destaca que “el fenómeno del rearme ha tomado un aspecto cada vez más delincencial, sin objetivos contrainsurgentes y al servicio del mercado ilegal de las drogas” (Garzón, J.C., 2009)

Del lado de Unasur, constituida en 2008, se resalta durante el gobierno de Álvaro Uribe un involucramiento con miras a proporcionar los escenarios de diálogo en eventuales negociaciones de paz tal cual lo demuestran los intentos de acercamientos a nivel de la sociedad civil colombiana y de grupos armados como el ELN. Cabe anotar que para la fecha de constitución de la UNASUR la crisis desatada por el ataque a territorio ecuatoriano en donde se dio de baja al guerrillero de las Farc Raúl Reyes, impidió que ésta reunión se hiciera en la ciudad de Cartagena, razón por la cual debió realizarse en Brasilia, pues el conflicto involucró a Ecuador, Colombia y Venezuela en una circunstancia de fuerte tensión y de grandes debates en relación a la violación de la soberanía y la política de seguridad de la administración colombiana.

En esta cumbre inicial de 2008, es importante resaltar la postura del gobierno Uribe en relación a la propuesta del mandatario brasileño Luis Da Silva, con respecto a la configuración de un Consejo de Seguridad para el intercambio tanto de personal de la fuerza pública de los países como de acciones militares coordinadas, a la que inicialmente se opuso debido al conflicto interno armado colombiano y a lo que esto implicaba en la lucha contraterrorista en el país. Posteriormente, el 19 de julio de ese mismo año, Colombia anuncia oficialmente su ingreso al Consejo de Seguridad, tras una reunión prolongada de Uribe con el mandatario brasileño aunque condicionando su permanencia en 3 estipulaciones: las decisiones consensuadas, el reconocimiento explícito a las fuerzas institucionales consagradas en la Constitución de cada país y el rechazo a todas las organizaciones violentas grupos irregulares armados, sin importar su origen.

Otro de los temas importantes a destacar es el recelo que causó en la región, expresado a través de la Unasur, la instalación en Colombia de 7 bases militares del gobierno Estadounidense con miras a fortalecer al Estado colombiano en su lucha contra el terrorismo. Ante esto el presidente brasileño señaló en su momento el desagrado que le producía aquella presencia lo mismo que

hizo la mandataria chilena Michelle Bachelet respaldando la postura de Da Silva pues aquel involucramiento de Estados Unidos, suponía gran inquietud hacia los países de la región. Es por ello que en agosto de 2009, Uribe emprende una gira por los países miembros de Unasur para explicar el alcance de los acuerdos de cooperación militar con Estados Unidos, aunque excluyó a Ecuador y Venezuela países con los cuales se mantenía una tensa relación (con Ecuador, la ruptura de relaciones diplomáticas) debido al episodio atrás mencionado. Para los mandatarios de Brasil y Chile la aclaración y la desactivación del recelo debido a lo que la presencia de las bases representaba para la estabilidad y equilibrio regional (al aumentar la presencia de tropas norteamericanas), se hacía importante y necesaria, razón por la cual el gobierno decidió hacer ésta gira muda.

Las reacciones a este espinoso tema respondieron a las visiones que en cada gobierno de los países de la Unasur se tenían con respecto a la alianza estratégica entre Bogotá y Washington en contra del terrorismo razón por la cual ciertos países catalogaron con recelo una intromisión de Estados Unidos en la región. La reacción más vehemente debido a su impacto regional la tuvo Brasil en cuanto mostró su rechazo a ésta presencia en lo que muchos analizaron como su aspiración a ser una potencia regional y tener un mayor control de los asuntos de seguridad y defensa en éste espacio. Esto teniendo en cuenta un trasfondo geopolítico donde la Amazonía se sitúa como un espacio fundamental para la consolidación militar brasileña y el control de recursos, razón por la cual tener instaladas bases cercanas a ese espacio les generó una evidente molestia e incomodidad. Esta postura brasileña fue también acompañada por Argentina la cual destacó el poco entendimiento que generaba la instalación de éstas bases militares y los propósitos que con ellas se persiguen, siendo el Estado colombiano el encargado de su propia seguridad y mostrando el desconcierto ante una situación en donde las Farc han sido fuertemente golpeadas razón por la cual no se justificaría mayor presencia militar.

Por el lado del Perú el respaldo dado por el presidente Alan García evidenció la alianza política establecida con el gobierno colombiano y la sensibilidad del tema de las guerrillas en su historia dada la presencia de Sendero Luminoso razón por la cual el acercamiento con la visión de Bogotá de mano dura contra estos grupos resultó coherente y se constató en la afinidad de ambos mandatarios. Mientras por el lado de Chile, inicialmente tuvo una postura ligada a la brasileña

pero posteriormente en palabras de su canciller se concentró en respetar los asuntos internos del país, la soberanía y el interés nacional hecho que se señaló se circunscribió a la afinidad de los modelos de desarrollo de ambos países más parecidos entre sí que con los de otros países del eje bolivariano.

Durante la reunión extraordinaria convocada tras la cumbre de Unasur de 2009 (a la que no asistió representación colombiana) realizada en Argentina con los presidentes de los países que integran el organismo, se evidenciaron las diferencias que la presencia de bases militares con personal norteamericano genera, encontrándose un núcleo opositor férreo en los mandatarios de Bolivia, Ecuador y Venezuela y aquellos más moderados pero que requirieron una mayor aclaración y otro escenario para discutir el tema como Argentina, Chile y Brasil. En los discursos de los mandatarios se evidenciaron las visiones que la presencia “gringa” genera en la región y las implicaciones geopolíticas que ello conlleva, pasando por alto lo establecido por Uribe en relación al flagelo de la amenaza terrorista y la guerra interna en Colombia.

Evo Morales señaló al imperialismo yanqui como principal eje desestabilizador en la región, Hugo Chávez hizo énfasis en el Libro Blanco del Comando de Movilidad Aérea de los Estados Unidos el cual señalaba una de las bases, la de Palenquero como punto estratégico clave para la movilidad de las tropas norteamericanas por lo que evidenció los intereses estratégicos y militares de EEUU más allá de la amenaza terrorista para Colombia. El discurso del mandatario ecuatoriano Rafael Correa se centró en refutar los argumentos de Uribe y señaló que Colombia no necesitaba ayuda externa para combatir el narcotráfico ni la guerrilla por lo que no necesitaba prestar sus bases militares a EEUU. Por su lado, el mandatario peruano Alan García ratificó su apoyo a Colombia, mientras que el brasileño, Da Silva, apoyó la soberanía nacional pero también el compromiso de que en las actividades entre Colombia y EEUU se respetaran las fronteras con los otros países. Finalmente el presidente Uribe queda aislado y el respaldo que esperaba no se dio por lo que se evidenció el ambiente general de molestia y en algunos de rechazo de ésta iniciativa de presencia norteamericana.

Es evidente por tanto que el escenario de Unasur desde su creación fue una plataforma de discusiones políticas y de defensa de posturas en donde el conflicto armado colombiano y en sí la

política de seguridad del presidente Uribe tuvieron grandes repercusiones en las agendas de éste organismo. En 2010 tras el rompimiento de relaciones entre Venezuela y Colombia debido al inconformismo venezolano por las denuncias colombianas de presencia de guerrilleros en ese país, se convocó una cumbre de ministros para tratar el tema y para crear mecanismos de fortalecimiento del diálogo y la paz en la región. Sin embargo en aquella cumbre y tras el inminente cambio presidencial en Colombia (el 7 de agosto) no se llegó a ningún acuerdo y las relaciones bilaterales van a ser normalizadas con la llegada del presidente Juan Manuel Santos.

Del lado del Grupo de Río, como un grupo de consulta y concertación formalizado en 1986, es importante resaltar el papel que jugaron las cumbres para dirimir controversias por episodios en donde las relaciones bilaterales de Colombia se vieron fuertemente comprometidas ya que éstas se conformaron en escenarios de expresión de las posiciones de los gobiernos frente a temas íntegramente ligados al conflicto armado colombiano. Ejemplo de ello, la Cumbre de Río de Febrero de 2010 en Cancún, México, en donde tras diversos episodios de malentendidos entre los presidentes de Colombia y Venezuela, se dio un forcejeo verbal en donde el presidente Uribe le reclama a Chávez el apoyo de su gobierno a la guerrilla de las Farc y en respuesta el presidente Chávez le insulta, razón por la cual otros presidentes tuvieron que intervenir para calmar los ánimos.

Pero no todo fue confrontación. La cumbre de Río de 2008 en donde coincidieron los enemistados gobiernos de Colombia, Ecuador y Venezuela en República Dominicana en donde el mecanismo regional de consulta y concertación surgido a raíz del grupo Contadora en los años 80, sirvió para dirimir las controversias y establecer compromisos para restablecer el dialogo y las buenas relaciones entre los gobiernos. En la declaración final quedó expresado la necesidad de no intromisión en los asuntos internos y la no intervención y sentó un precedente importante para futuras disputas diplomáticas en donde el diálogo y la mediación a través de éstas cumbres conlleven a un entendimiento mutuo y a una solución a las diferencias y conflictos políticos y diplomáticos.



### **2.3.4. Sociedad Civil y ONG**

El involucramiento de actores externos en el conflicto armado, también se ha venido llevando a cabo a través de entidades y organizaciones civiles y no gubernamentales desde diversas perspectivas y abordando distintas dinámicas que afectan el desenvolvimiento del conflicto. Es así que los derechos humanos, la connivencia estatal con los paramilitares, el medio ambiente, el derecho internacional humanitario, la atención de víctimas y la protección a la población civil, han sido tomados como banderas importantes para una mayor atención de éstos sectores externos a las dinámicas de la guerra interna y también han sido elementos de presión hacia la configuración de agendas que tengan en cuenta aspectos que han merecido una creciente importancia en la agenda internacional.

Durante la administración Pastrana y en los diálogos de paz con las Farc, se evidenció la creciente importancia del conflicto interno para éstos sectores significando una mayor apertura del conflicto en la arena internacional, con el involucramiento de más actores, no sólo institucionales y gubernamentales sino de la sociedad civil, humanitarios, políticos e incluso personalidades que le dieron una mayor visibilidad a diversos aspectos del conflicto y temáticas sensibles de la problemática. Es así que dentro de las personalidades se resaltó la presencia del juez español Baltasar Garzón quien como miembro de una misión internacional visitó el país en septiembre de 1999, en donde junto con activistas de derechos humanos abordaron asuntos centrales de la confrontación armada interna como la responsabilidad sobre las violaciones a los derechos humanos, la finalización del secuestro como arma de guerra (entre ellos de ciudadanos españoles) y la injerencia de Estados Unidos en la lucha antinarcóticos (El País, 1999).

Por otro lado, es destacable el papel que han tenido las organizaciones internacionales no gubernamentales (ONG) resaltándose entre ellas Amnistía Internacional (AI), Human Rights Watch (HRW) e International Crisis Group (ICG) las cuales a través de informes y peticiones han reclamado mayor atención a las violaciones de derechos humanos y a diversos aspectos de la dinámica conflictiva interna como los grupos paramilitares, la impunidad, la presencia de Estados Unidos, la atención a víctimas y violaciones al DIH. A través de investigaciones y la publicación de informes éstas ONG han evidenciado aspectos delicados del conflicto en donde civiles han

sido víctimas de innumerables vejámenes y arbitrariedades por parte de los principales perpetradores de la violencia en el país.

Es así que AI señala en relación a la situación colombiana:

“Unos 3 a 5 millones de civiles se han visto desplazados de sus hogares y decenas de miles han muerto. Miles más han sido víctimas de ejecución extrajudicial y desaparición forzada a manos de las fuerzas de seguridad o de los paramilitares, o víctimas de homicidio arbitrario y secuestro a manos de la guerrilla. El conflicto se ha caracterizado además por los actos sistemáticos y generalizados de violencia sexual contra mujeres y niñas. También son comunes la tortura y las amenazas de muerte. Tanto los paramilitares como la guerrilla han reclutado a niños soldados. Aunque ha habido avances en un limitado número de casos clave de derechos humanos, en la mayoría persiste aún una cultura de impunidad, que se ve exacerbada por las amenazas y homicidios de que son objeto testigos, abogados, fiscales y jueces. En todas partes, los homicidios, las amenazas y la persecución judicial continúan menoscabando el trabajo de los activistas de derechos humanos” (Amnistía Internacional)

Del lado de HRW también se han producido investigaciones, informes y declaraciones que destacan la preocupación de éstos actores sobre el desenvolvimiento de la confrontación armada y los crecientes elementos que dan cuenta de la degradación del conflicto y la vulnerabilidad de la población civil que en numerosas ocasiones ha sido víctima de actores estatales, guerrillas, paramilitares y se ha visto condenada a la desprotección estatal y a la vulneración de derechos humanos elementales. Es por ello que ésta ONG ha denunciado que la población civil es la principal víctima de la violencia emprendida por guerrillas y grupos paramilitares, además de la falta de garantías judiciales y la impunidad imperante en el sistema judicial colombiano, como también la preocupación que representa el número de desplazados colombianos (según HRW de 5,7 millones a 2014) y la vulneración de poblaciones rezagadas y desprotegidas como indígenas, activistas de derechos humanos, sindicalistas, periodistas, afrocolombianos y diversos activistas comunitarios.

Si bien durante el gobierno de Pastrana se dieron importantes pasos para el involucramiento de éstos sectores con su llamamiento a una apertura hacia la comunidad internacional del proceso de paz, durante el gobierno de Álvaro Uribe se evidenciaron las grietas y perspicacias que genera la presencia de éstos sectores en Colombia principalmente por las críticas que realizan a los gobiernos y las denuncias que involucran a las fuerzas armadas en la violación de derechos

humanos. Uno de esos episodios se dio en 2008 cuando la ONG publicó el informe “¿Rompiendo el control? Obstáculos a la justicia en las investigaciones de la mafia paramilitar en Colombia” en el cual reclamó las trabas de los procesos contra los paramilitares a elementos del sistema judicial como las altas cortes y los fiscales. En ese informe también se evidencia el involucramiento de mandos del ejército en ejecuciones extrajudiciales conocidas en Colombia como “falsos positivos” en donde se presentaron a civiles como muertos en combate por parte de militares del ejército colombiano, lo que provocó un comunicado del ejecutivo en donde se desmienten ciertas aseveraciones del informe y se señala su parcialidad, el sesgo y la animadversión personal (El Espectador, 2008)

Por su lado, International Crisis Group (ICG) en sus diversos informes y publicaciones ha hecho énfasis en la crisis humanitaria colombiana, la cual ha dejado cientos de miles de víctimas, tal cual lo señala en su reporte de 2003 “La crisis humanitaria en Colombia” (ICG, 2003) en donde establece que desde el año 2000 el desplazamiento forzado ha tenido una fuerte tendencia de aumento en el país y que para el año de 2002 dejó un total de 320.000 personas en esta condición. A la vez señala que el reclutamiento de menores puede estimarse alrededor de unos 6000 y 7000 combatientes y el aumento de las víctimas de minas antipersonales, la toma de diversos territorios por actores armados como las Farc, el ELN o los paramilitares como elementos críticos de la situación. A la postre, identifican a la política de Seguridad Democrática del gobierno como propulsora de estrategias contra los civiles de parte de los grupos insurgentes significando un aumento del desplazamiento, el secuestro, la desaparición forzada, la extorsión y la tortura.

En el resumen ejecutivo de su informe “Colombia's Elusive Quest for Peace” (ICG, 2002) la ONG señala el creciente poder de los actores armados tras el fin de las negociaciones de paz del gobierno de Pastrana en donde el control por el territorio y por actividades ilegales aumenta la violencia y el desborde de acciones en contra de la población civil. La importancia del conflicto armado colombiano no se da únicamente por el impacto humanitario que tiene, también por su vinculación con dinámicas internacionales como el tráfico de armas, de drogas, lavado de dinero y el terrorismo y por su capacidad de convertirse en un asunto de preocupación regional a través del efecto derrame (spill over) sobre las fronteras de Brasil, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela.

Aquello en relación con la incapacidad del Estado de controlar el territorio hecho que conlleva el debilitamiento del monopolio de la violencia en regiones olvidadas y de importancia estratégica para los grupos ilegales por lo que la ONG recomienda como punto central el mejoramiento de la seguridad, volver a las negociaciones de paz, combatir el tráfico de droga y reforzar las instituciones especialmente de seguridad y justicia.

Otros actores de la sociedad civil internacional han sido diversos partidos políticos, sindicatos, organizaciones, comités, entidades, federaciones, comisiones que han defendido poblaciones vulnerables como mujeres, líderes indígenas y afro descendientes, también han solicitado el no involucramiento de la población civil en las hostilidades, una defensa de los activistas y defensores de los derechos humanos intimidados y amenazados por diversas estructuras criminales y un total respeto al derecho internacional humanitario. La solidaridad y la experiencia de éstos actores ha sido requerida por diversos estudios e investigaciones sobre solución negociada al conflicto armado, resaltándose el papel en acompañamiento, monitoreo, verificación y propuestas para una mayor inclusión de sectores sociales en la salida negociada al conflicto y la importancia de la sociedad civil nacional e internacional en las demandas hacia Estados e instituciones que promuevan mayor involucramiento e iniciativas civiles y el fortalecimiento del activismo social.

## Capítulo III. La búsqueda de apoyos y alianzas externas

### 3.1. En búsqueda de aliados

En este capítulo se pretende examinar los principales aspectos de la búsqueda por parte de los gobiernos de Pastrana y Uribe de apoyos y alianzas con actores externos para así determinar su papel tanto en la búsqueda negociada de la paz como en la estrategia de derrota militar. La búsqueda de apoyos y aliados se hace desde distintos frentes a través de escenarios multilaterales, bilaterales, hemisféricos, regionales e internacionales y con fines políticos, económicos, militares y diplomáticos para delimitar y establecer el papel jugado por esos actores en las dinámicas de la finalización del conflicto interno sea por la vía del diálogo o la derrota militar. Desde diversos mecanismos, los actores externos definen estrategias para involucrarse en el conflicto a través de apoyos, alianzas, cooperación y aportes a los lineamientos que se establecen en diversos momentos en el periodo acá abordado, siendo la diplomacia por la paz, el plan Colombia y la lucha antiterrorista los esquemas en donde se establecieron y delimitaron éstos apoyos y alianzas para la finalización del conflicto y la participación internacional.

Es por ello que en este capítulo como concepto central para abordar la búsqueda de aliados y apoyos externos se analizará la *internacionalización* definida a partir de las decisiones que toma el gobierno de involucrar a otros actores externos o en la intención de estos actores externos de participar en el conflicto debido a múltiples causas e intereses: humanitarias, geopolíticas, económicas, seguridad. Debido a la especificidad de lo acá examinado, abordaremos la búsqueda de los apoyos y alianzas teniendo como eje la internacionalización llevada a cabo por un único actor siendo este el gobierno colombiano ya que esto permite establecer los lineamientos de política exterior y las prioridades en relación al tratamiento del conflicto interno, sin dejar de lado claro está, que los gobiernos no son los únicos actores que internacionalizan los conflictos internos pues también “estos actores pueden ser externos, como es el caso de las organizaciones internacionales, los países poderosos o los países vecinos. Este tipo de internacionalización es normalmente definida como intervención” (Borda, S. 2007, p. 68)

Con ello entonces se establece la voluntad de los gobiernos de involucrar actores externos a través de solicitudes explícitas siendo importante resaltar tanto los escenarios de diálogo para la

finalización del conflicto (mediación, buenos oficios, construcción de confianza) como los escenarios de profundización de la estrategia militar para optar por la rendición de los grupos insurgentes (apoyo bélico, financiación de programas militares, entrenamiento de tropas). La búsqueda de esos apoyos y aliados se realiza a través de escenarios diversos encontrándose en este caso específico los regionales e internacionales como espacios propicios para la adhesión política de los actores a las diversas iniciativas promovidas por los gobiernos nacionales sea para la paz o para la guerra. Se establecen por ende una serie de mecanismos de participación de los actores internacionales con miras a propulsar los propósitos establecidos por los gobiernos en relación a la finalización del conflicto interno y el papel dado a los actores externos en ese cometido.

### **3.2. La diplomacia por la paz**

Durante el gobierno de Pastrana, se estableció la búsqueda de respaldo político, diplomático y económico en relación al eje central de las negociaciones de paz con las FARC a través de una estrategia de política exterior con miras a propiciar el involucramiento de actores externos (principalmente países) en la solución negociada de la confrontación interna. Los escenarios multilaterales, cumbres y reuniones se erigieron como campos de activación de la diplomacia por la paz en la medida en que se buscaba adherencia a la solución del conflicto colombiano y a que se vinculaba aquél con dinámicas globales como el tráfico de drogas que fundamentaba la alimentación de la guerra a través de rentas millonarias a grupos alzados en armas por lo que a la postre los cultivos ilícitos debían ser sustituidos por otras actividades que propiciaran el desarrollo económico en zonas donde la economía ilegal de las drogas era el principal elemento de supervivencia de éstos grupos, hecho que se lograba concretar con ayuda financiera al desarrollo de parte de países y organismos multilaterales.

En una intervención ante la asamblea general de las Naciones Unidas en Nueva York, el presidente Pastrana estableció la necesidad de la participación de la comunidad internacional para complementar los esfuerzos internos en la búsqueda de la paz. Las inversiones en áreas sociales y de infraestructura como fuente primordial para la paz se establecieron como elementos

importantes de respaldo y apoyo de la comunidad internacional por lo que aquellas inversiones junto con la movilización de recursos humanos, técnicos y financieros se configuraron como elementos clave a la hora de demandar el involucramiento de actores externos. También se señaló el problema de las drogas como problema mundial por lo que el apoyo a los campesinos con alternativas de desarrollo para sus productos agrícolas era crucial a nivel interno e internacional estableciendo por ende que en la agenda de negociación la erradicación de los cultivos ilícitos se configuraba en un aspecto central en la búsqueda de la paz<sup>9</sup>

Para 1998 la confrontación armada en Colombia estaba en un momento crítico, desplazamientos, masacres, desapariciones, tomas guerrilleras de municipios y la profundización del enfrentamiento bélico con las debilitadas fuerzas estatales amenazaban la institucionalidad del Estado colombiano. A la par, tras el episodio que sumió a Colombia en un aislamiento internacional debido a la postura de Washington frente al presidente Samper en la cual aquél había recibido dineros del narcotráfico para su campaña presidencial, el país venía de una situación en la que era percibido como un narco Estado y con diversos problemas de violencia, criminalidad y corrupción, por lo que restablecer esa imagen se planteó como objetivo importante si se quería la solidaridad y el apoyo internacional en la apuesta por la paz del presidente Pastrana. Es así que “desde el inicio del gobierno, Pastrana y algunos miembros de su equipo emprendieron múltiples visitas a naciones industrializadas y a organismos internacionales pidiendo apoyo político para la diplomacia por la paz” (Ramírez S., 2004, p. 196) entre esos elementos de apoyo, los recursos económicos figuraban como necesarios tanto para emprender mejoras en la institucionalidad del Estado como en la búsqueda de alternativas de desarrollo económico y la lucha contra las drogas, problema mundial que representaba una fuerte repercusión negativa en el desarrollo de la confrontación armada interna por el control del territorio, rutas y recursos que genera esa actividad.

La internacionalización del proceso de paz de Pastrana por ende se lleva a cabo a través de ésta estrategia de política exterior la cual aparte de la búsqueda de apoyos y aliados en ese proceso se fundamentó en la creciente interrelación de los problemas internos con los internacionales y en la necesidad de participación internacional en la búsqueda de soluciones a problemas internos

---

<sup>9</sup> Intervención del señor presidente de la República, doctor Andrés Pastrana Arango, en la Sesión Plenaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas. New York, Septiembre 23 de 1.998. <http://www.ideaspaz.org/tools/download/51318>

relacionados con la precariedad estatal, el atraso económico y el subdesarrollo a la vez que esa legitimidad de la participación externa le daba visibilidad y más posibilidades de éxito al proceso de paz. Es así que se establece que la participación internacional se definió en relación al proceso de paz y a la búsqueda de la misma con cooperación y financiación de diversos programas a través de la creación de un “Fondo por la Paz” con el fin de superar los diversos obstáculos a la paz, el desarrollo y la democracia en el país. En este sentido “el presidente Pastrana difundió ante el mundo una imagen de Colombia como país “problema” cuyo Estado era incapaz de afrontar por sí solo los estragos generados por el narcotráfico y por la intensificación del conflicto armado” (Tickner, 2007, p. 92) por lo que el involucramiento de la comunidad internacional se desarrolla con miras a respaldar las iniciativas de diálogo en búsqueda de la paz y de fortalecer la institucionalidad estatal.

Es de detallar, que la diplomacia por la paz emprendida por Pastrana enfocada en lograr apoyos externos no es la única vía de lograr ese involucramiento internacional. Juan Gabriel Tokatlián (1999) distingue por ello entre tres tipos de diplomacias por la paz: diplomacia por la paz negociada, diplomacia por la pacificación forzada y la diplomacia por la neutralización. La primera caracterizada por la búsqueda del diálogo y la negociación en la salida al conflicto, la segunda por el incremento del uso de la fuerza para lograr la derrota del contrincante y la tercera a través del aislamiento de factores externos. Con ello se quiere evidenciar que al involucrar actores externos en la resolución del conflicto interno la negociación es una de las estrategias mas no la única hecho que se verá evidenciado con el involucramiento de Estados Unidos a través del Plan Colombia en el que el reforzamiento estatal y la modernización del aparato militar se concibieron como elementos preponderantes para terminar con el conflicto armado de manera que se pudiera consolidar una superioridad estatal sobre la de los grupos guerrilleros, específicamente de las FARC que para aquél entonces amenazaba el monopolio de la violencia estatal y su territorialidad.

Dentro de las críticas enarboladas frente a la diplomacia por la paz se invoca frecuentemente la falta de claridad en la forma en cómo la comunidad internacional debía aportar a la solución negociada del conflicto armado colombiano, por lo que la ambigüedad y la ausencia de estrategias precisas sumieron esa participación en limbos y circunstancias poco claras para su



actuación y su verdadera eficacia. A la par, con el Plan Colombia se evidenciaron los intereses propios de Estados Unidos en el conflicto y las crecientes críticas de parte de actores europeos y de América del Sur frente a esa mayor injerencia a través de la lucha contra las drogas y el apoyo al fortalecimiento militar estatal para ganar la guerra contra las guerrillas. Con ello “la paz se subordinó al enfoque contra narcótico” (Bouvier, 2012, p. 62) lo que significó a la postre la poca credibilidad en el proceso de paz a medida que la confrontación armada crecía y la prevalencia del eje Bogotá-Washington a la hora de involucrar actores internacionales en el conflicto lo que fue visto por otros actores como falta de voluntad de parte del gobierno de un diálogo decisivo por la paz.

Es así que pese a los esfuerzos por vincular a la comunidad internacional en donde se destaca que “la política exterior colombiana de la administración Pastrana tuvo como una de sus características esenciales, el esfuerzo consciente por obtener una vinculación internacional bilateral y multilateral al tema de la solución del conflicto”(Cardona, 2001, p.62) la ambigüedad en relación a su rol y la prevalencia del enfoque militarista que se establece con el Plan Colombia limitaron el alcance y un involucramiento eficaz pues al no delimitar los espacios de actuación se pierde la visión acerca de su necesidad y al militarizar el conflicto se vincula una visión en la que aquél es posible solucionarlo por la vía armada y por la prevalencia militar en vez de por la vía negociada. Es por ello que los elementos que se precisaron para una futura negociación no escatimaron en hacer énfasis en la definición explícita de los objetivos de la participación internacional, una búsqueda verdadera de la paz a través de la negociación con una diplomacia verdaderamente orientada a este fin y una definición de los intereses nacionales en relación a la democracia, la institucionalidad y la prevalencia de los derechos humanos y de la búsqueda de la paz.

### **3.3. Plan Colombia**

La búsqueda de aliados y apoyos emprendida por el gobierno del Presidente Pastrana, se evidenció en primera instancia en la búsqueda de la recomposición de las relaciones bilaterales con Estados Unidos deterioradas durante la administración previa de Samper y tras las

descertificaciones emitidas por parte del gobierno norteamericano a la lucha antidroga en el país. Es por ello que una vez electo Pastrana emprende un viaje a Estados Unidos para acordar con el presidente Clinton un respaldo al proceso de paz que se disponía a emprender con las FARC y el apoyo económico a la iniciativa denominada Plan Marshall para Colombia la cual se encaminaba a la reconstrucción nacional con aportes de la comunidad internacional en donde el papel de Estados Unidos se erigía como fundamental en la medida que se consideraba como el mayor aportante a ésta iniciativa en la que se priorizaba la erradicación y sustitución de cultivos ilícitos en cooperación con las guerrillas que controlaban esos territorios.

Es de anotar que si bien la lucha antidrogas en el país no era nueva, pues desde mediados de la década de los años 80 Estados Unidos vinculó el problema de las drogas a un asunto de seguridad nacional y por ende la destinación de numerosos recursos hacia países productores, el momento crucial que vivía Colombia a finales de la década de los 90 fue decisivo a la hora de definir el respaldo de la ayuda norteamericana<sup>10</sup> la cual se va a ver incrementada de manera sustancial. Para 1995 esa ayuda era de US\$ 51.4 millones, para 1996 esta se cristalizaba en US\$ 73.9 millones, en 1997 era de US\$88.56 millones y para 1999 la ayuda pasó a ser de US\$ 338 millones con lo cual “Colombia se ubicó como el tercer receptor a nivel mundial de la ayuda militar norteamericana después de Israel y Egipto” (Rojas, 2012, p. 159).

Inicialmente Pastrana concibió la ayuda de la comunidad internacional y específicamente la de Estados Unidos ligada al proceso de paz por ende diversificando las relaciones bilaterales gobernadas hasta entonces por el eje de la lucha antinarcóticos. Parte del inicial apoyo norteamericano a la iniciativa de paz del gobierno se evidenció con el envío del representante del departamento de Estado para la Sección de Asuntos Andinos, Philip Chicola a una reunión en secreto con el miembro del secretariado de las FARC, Raúl Reyes para tratar el tema de la participación de Estados Unidos y el rol que podría ofrecer en la negociación. Sin embargo, los intereses de Estados Unidos priorizaban la lucha antinarcóticos lo que conllevó al planteamiento de una estrategia que continuara los esfuerzos para combatir la producción y el tráfico con otra de establecer la presencia militar en estos territorios tomados por actores ilegales que año tras año

---

<sup>10</sup> Para Tokatlián J.G. (2001) “En efecto, entre 1989 y 1999, Colombia recibió más de 1.100 millones de dólares en asistencia antidrogas y de seguridad. Ahora, el país recibirá un monto muy alto, pero en dos años, y el receptor principal será el Ejército, y no la policía como lo fue en la década de los noventa”

aumentaban la siembra de coca y con ello aumentaban la exportación de la droga hacia Estados Unidos. Además de ello, para marzo de 1999 se da el asesinato por parte de las FARC de 3 antropólogos norteamericanos lo que da como respuesta la poca credibilidad hacia ésta guerrilla y su voluntad de paz frente al actor Estadounidense y el poco compromiso hacia la solución negociada del conflicto armado.

Es por ello que el gobierno de Estados Unidos solicita una estrategia al gobierno colombiano para operativizar su ayuda hacia Colombia. La estrategia fue presentada por el Presidente Pastrana en septiembre de 1999 en Estados Unidos denominada “Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado” en donde se establecieron 6 objetivos estratégicos: “(1) Fortalecer la lucha contra el narcotráfico y dismantelar las organizaciones de traficantes mediante esfuerzos integrales dirigidos por las Fuerzas Armadas, (2) Fortalecer el sistema judicial y combatir la corrupción (3) Neutralizar el sistema financiero de los narcotraficantes y decomisar sus recursos para el Estado (4) Neutralizar y combatir a los agentes de la violencia aliados con los narcotraficantes (5) Integrar las iniciativas nacionales a los esfuerzos regionales e internacionales (6) Fortalecer y ampliar los planes de desarrollo alternativo en las áreas afectadas por el narcotráfico”<sup>11</sup> con ello los objetivos del involucramiento de Estados Unidos siguen por ende supeditados a su propio interés nacional en relación a la estrategia de lucha contra las drogas y disminuir tanto el cultivo como la exportación de narcóticos a su territorio.

La búsqueda de recursos al proceso de paz con respecto a Estados Unidos se configura en relación a la estrategia antidroga y al apoyo militar y económico el cual quedó establecido en el Plan Colombia de la siguiente manera: US\$ 860 millones (sumados a los US\$ 330 millones aprobados previamente), de esos: US\$ 519 millones en asistencia a las Fuerzas Militares y US \$102.3 millones para interdicción aérea, marítima y terrestre (Rojas, 2012, p. 173) además de otros componentes relacionados con desarrollo alternativo, reforma a la justicia y los derechos humanos (12%). El Plan Colombia fue aprobado por el Congreso de Estados Unidos en junio de 2000 (en un proyecto de ley de asignaciones adicionales al presupuesto aprobado en octubre de 1999) y contempla 5 componentes: mejorar el fortalecimiento del Estado y el respeto por los derechos humanos, expandir las operaciones antinarcóticos en el sur de Colombia, el desarrollo

---

<sup>11</sup> Plan Colombia: plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del estado. Presidencia de la República de Colombia ,1999.

económico alternativo, aumentar la interceptación en Colombia y en la región, asistencia a la Policía Nacional de Colombia<sup>12</sup>

**Tabla 1. Recursos destinados en Plan Colombia**

<b>Componente</b>	<b>Monto Destinado (millones de dólares)</b>
Asistencia militar	519,2
Asistencia policial	123,1
Desarrollo Alternativo	68,5
Desplazados y Derechos humanos	88,5
Reforma Judicial	13
Estado de Derecho y Paz	48
<b>Monto Total</b>	<b>860,3</b>

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Jairo Estrada Alvarez “Elementos de Economía Política” Plan Colombia: Ensayos Críticos

Las versiones previas del Plan que se habían articulado en relación a los actores internacionales y sus intereses en el país fueron poco a poco sometidas a escrutinio del gobierno norteamericano, por lo que si inicialmente las propuestas del gobierno de Pastrana giraban alrededor de la negociación y el desmonte de los cultivos ilícitos a la vez que a las reformas sociales, políticas y económicas necesarias para fortalecer la institucionalidad, la propuesta aprobada en el Congreso norteamericano y tras intensos debates y divisiones internas<sup>13</sup> respaldaba un enfoque centrado en la lucha antinarcoóticos y una preeminencia del aparato militar. Con ello se promovía el fortalecimiento de las estructuras y la capacidad militar la cual ya se venía dando en el país el cual “para 1999 contaba con el primer batallón antinarcoóticos del Ejército entrenado y equipado por Estados Unidos” (El Tiempo, 1999) el cual para el año 2000 se vio complementado con un segundo batallón y para el año 2001 con un tercero además de la entrega por parte de Estados Unidos de 30 helicópteros Black Hawk y 33 helicópteros Huey (Bagley, 2001, p. 24) lo que

<sup>12</sup>Asistencia estadounidense al Plan Colombia. Embajada de los Estados Unidos de América. Bogotá Colombia <http://spanish.bogota.usembassy.gov/pcolombia004.html> [consultado el 20-03-2015]

<sup>13</sup> Para Chernick, M. (2008): “Los legisladores y dirigentes políticos de Estados Unidos se mantuvieron divididos en cuanto a las proporciones en que se debía distribuir la ayuda estadounidense al plan. Una pequeña facción dentro del Departamento de Estado y un grupo más amplio dentro de la USAID querían promover activamente el proceso de paz, los derechos humanos y el desarrollo institucional, así como la ayuda a los desplazados internos y a un desarrollo alternativo. Sin embargo, la opinión generalizada en los departamentos de Estado y de Defensa, en la Oficina para la Política de Control de Drogas de la Casa Blanca y en los servicios de inteligencia fue que se debía priorizar la guerra contra los estupefacientes”

evidenciaba el involucramiento Estadounidense en el conflicto armado colombiano más que en la estrategia de negociación de paz enarbolada inicialmente por Pastrana.

El contexto interno colombiano sumido en una intensa escalada del enfrentamiento, aparecía bastante adverso en el sentido de un creciente fortalecimiento de los grupos guerrilleros, la aparición de grupos paramilitares, el aumento en los cultivos de coca y la crisis humanitaria que repercutía en miles de desplazados, desaparecidos y asesinados con lo cual la situación del país se veía bastante crítica y para ello la principal prioridad era por ende fortalecer el aparato estatal y luchar contra las fuentes de financiación de estos grupos que día a día amenazaban no sólo a las poblaciones más vulnerables sino a toda una institucionalidad que no era capaz de enfrentar los efectos de una pérdida de presencia territorial y el reforzamiento de las estructuras criminales de los grupos alzados en armas los cuales se nutrían del narcotráfico, el secuestro y la extorsión para impulsar una guerra que se presentaba cada vez más cruel y desbordada en un escenario donde las fuerzas militares del Estado colombiano se mostraban diezmadas y disminuidas en su capacidad de respuesta.

El asunto de las drogas acaparaba la atención del gobierno de Estados Unidos quien en cabeza de la Secretaria de Estado Madeleine K. Albright argumentaba en relación a la necesidad del apoyo a la iniciativa de Pastrana para alcanzar la paz, atacar el crimen, promover la seguridad y mejorar la gobernanza, que Colombia exportaba 4/5 de la cocaína que entraba a los Estados Unidos, además de la heroína producida en Colombia que en su mayoría era ingresada a ese país como también la estrecha relación de éstas actividades con el crimen, la corrupción y los problemas sociales en Estados Unidos. En este sentido, la Secretaria, establece 5 elementos de esa iniciativa de apoyo a Colombia: entrenamiento y equipamiento a las fuerzas de seguridad, apoyo a negociaciones de paz del presidente Pastrana, apoyo a programas de desarrollo alternativo, la interdicción de drogas y el reforzamiento de mecanismos de protección a los derechos humanos y la reforma judicial<sup>14</sup> como elementos centrales para buscar el apoyo del Congreso y diversos sectores del establecimiento norteamericano a la iniciativa del Plan Colombia el cual le traería múltiples beneficios a la nación norteamericana en su lucha antidrogas.

---

<sup>14</sup> Secretary of State Madeleine K. Albright Statement on U.S. Assistance to Colombia Washington, D.C., January 11, 2000 <http://1997-2001.state.gov/www/statements/2000/000111.html> [consultado el 20-03-2015]

Es así que el Plan Colombia se presentó como un programa que buscaba entablar los esfuerzos para la recuperación del Estado, la economía y el desarrollo pero en términos de cómo lograrlo se estableció en alineamiento con los intereses de Estados Unidos la lucha contra el narcotráfico como eje central y aunque inicialmente concebido como estrictamente ligado a la lucha contra las drogas éste finalmente se verá extendido a operaciones contrainsurgentes puesto que aquéllos grupos eran quienes controlaban en gran parte ésta actividad en diversos territorios al sur del país. Con el fracaso del proceso de paz en febrero de 2002 y tras los atentados terroristas en EEUU en septiembre de 2001, la lucha antinarcóticos se va a fusionar con la lucha contrainsurgente pues ante éstos sucesos se “fortaleció la tesis del gobierno de Pastrana de que combatir el narcotráfico implicaba derrotar a los grupos guerrilleros que se alimentaban de éste y lo patrocinaban” (Rojas, 2006, p. 53) y además con la llegada de George W Bush y su visión acerca de la lucha contra el terrorismo, éstos grupos otrora guerrilleros van a ser denominados como “narcoterroristas” profundizándose ésta visión con la llegada de Álvaro Uribe Vélez quien va a utilizar su política de Seguridad Democrática como una estrategia para inscribir el conflicto interno a la guerra contra el terrorismo global.

Tras el fin de las conversaciones, el gobierno Pastrana estableció entonces la lucha contra las drogas como elemento crucial en la lucha contra el terrorismo ya que la financiación de los grupos armados provenía primordialmente de ésta actividad por lo que las llamadas operaciones antinarcóticos también deben aportar a la lucha contra éstos actores ilegales denominados terroristas por lo que “la paradoja del gobierno de Pastrana es que se propuso internacionalizar la búsqueda de la paz y del crecimiento económico, y tras la ruptura de los diálogos acabó impulsando, más bien, la internacionalización del conflicto” (Ramírez, 2004, p. 199) La orientación dada inicialmente al Plan Colombia el cual distinguía las operaciones antinarcóticos y contrainsurgentes se va a trastocar y va a adquirir una mirada que fusiona las dos estrategias significando por ende un involucramiento de Estados Unidos en el conflicto interno con un eje primordialmente militar en donde a la vez que con recursos refuerza la capacidad del aparato militar colombiano también aporta soporte económico y logístico para la protección de las inversiones de empresas norteamericanas en sectores como el de hidrocarburos que se ven involucradas debido a las actividades de los grupos guerrilleros contra su presencia en distintos territorios del país.

Dentro de las críticas al Plan Colombia, se plantea el intervencionismo norteamericano en el país y en la región andina como elemento crucial para trazar sus intereses nacionales y confrontar el narcotráfico a través de una presencia militar estableciendo bases militares, entrenamiento de tropas, venta de equipos militares y financiamiento de programas contra los cultivos ilícitos. Es por ello que la estrategia de intervencionismo en la región plantea varios componentes entre los que se destaca:

“el aumento de la ayuda de seguridad a Colombia; la elevación del perfil de Colombia como “país problema” en el plano hemisférico e internacional; el crecimiento de una diplomacia regional destinada a movilizar a los países del área en estrategias de contención del fenómeno colombiano, y el incremento de una retórica oficial unificada en torno a la presencia de una amenaza “narcoguerrillera” inexorable en Colombia” (Tokatlián, J.G., 2001)

Esta presencia esencialmente enfocada en el despliegue militar y reforzamiento de las fuerzas armadas colombianas también conlleva un recrudecimiento de la guerra y por ende la agudización de la situación de derechos humanos en el país por lo que la violencia disparada tras el aumento de los recursos de seguridad al Estado colombiano por parte de Estados Unidos conlleva un gran agravamiento no sólo de la guerra sino de la situación de poblaciones y civiles afectados por el conflicto.

Otro de los aspectos críticos a resaltar en la intención de Estados Unidos subyacente con la presencia en Colombia es lo relacionado a su pretensión hegemónica en la región además de proteger los intereses capitalistas y empresariales los cuales van a verse beneficiados por la instalación de dispositivos de seguridad en regiones de Colombia donde operan las grandes empresas de explotación minera. La intensificación de la presencia norteamericana en el país conllevará la inyección de recursos y un discurso enmarcado en la estabilidad económica del país para promover la presencia de capitales foráneos brindando para ello seguridad inversionista y garantías de estabilidad. Es así que de este componente económico del Plan se establece:

“Primero, que en la visión del gobierno de Pastrana se contempla una estrecha relación entre los propósitos del Plan y la estabilización de la economía y el regreso al equilibrio fiscal; segundo, que el gobierno colombiano requiere asistencia financiera internacional para “consolidar sus reformas económicas y al mismo tiempo aumentar el flujo de recursos para financiar el esfuerzo militar y satisfacer necesidades sociales”(…) “para reducir al mínimo el impacto negativo de la consolidación fiscal”; tercero, que el Plan contribuiría a estimular la inversión privada requerida para la recuperación y la generación de empleo, al devolver la confianza en los inversionistas; permitiría un marco más adecuado para el mejoramiento de las condiciones para atraer la inversión extranjera y promover la expansión del comercio (el cumplimiento de las obligaciones de la Ronda Uruguay de la OMC incluidas) e implicaría el compromiso de Colombia de “trabajar en conjunto con la comunidad internacional para negociar acuerdos bilaterales de comercio (BIT) como mecanismo para proteger las inversiones extranjeras”” (Estrada, J. 2001, p. 31)

Además de éstas críticas se evidencia con el componente regional del Plan Colombia, el carácter pretendido de su asistencia teniendo como eje la consolidación de su presencia en la región al ser destinados alrededor de US\$ 64 millones en ayudas para operaciones de interdicción en Perú, Ecuador y Bolivia. Ello generó una reacción negativa de parte de los gobiernos latinoamericanos quienes identificaron la creciente intervención norteamericana en el conflicto en Colombia alrededor de la preocupación que genera tanto la intensificación del conflicto como la expansión y el desborde fuera de las fronteras del país<sup>15</sup>, generando crecientes sospechas y tensiones regionales además de su pretendida “contención del movimiento social y popular en ascenso en esos países” (Estrada, J. 2001 p. 45).

Por otro lado el énfasis en el aspecto militar generó dudas en relación a su efectividad pues la mera capacidad y mejora en las fuerzas militares y en la lucha antinarcóticos no significaría una garantía para la mejora de la condición social en diversas poblaciones que asumen el cultivo de coca como única salida a su precaria situación económica por lo que "La ayuda de Estados Unidos para desarrollo social ha sido demasiado pequeña comparada con la ayuda militar cuando es claro

---

<sup>15</sup> El ministro de Defensa venezolano José Vicente Rangel manifestó las preocupaciones que generó en su momento el Plan Colombia y sus efectos en relación al desplazamiento masivo de colombianos en la frontera a lo que el gobierno de Pastrana respondió que precisamente el Plan tiene como eje controlar la frontera y evitar que grupos guerrilleros y paramilitares sigan beneficiándose de la precaria presencia estatal en esta zona lo que genera espacios para el crimen organizado y el narcotráfico. A su vez en Brasil la respuesta se enfocó primeramente en el efecto ambiental que las fumigaciones con agentes químicos pueda generar en la Amazonía mientras que Ecuador manifestó a través de su presidente Gustavo Novoa la preocupación de la amplificación de cualquier efecto que se pueda generar en su frontera a la vez que el ministro panameño de Gobierno y Justicia, Winston Spadafora, aseguró que no estaba de acuerdo con la ejecución del Plan Colombia ya que esto generaba efectos en su frontera por lo que Panamá se ha visto obligada a invertir más en seguridad. Mientras que por el lado de Estados Unidos, la embajadora Anne Paterson manifestó que pese a que entendía las preocupaciones a nivel regional, el Plan Colombia a través de presupuesto a los países vecinos contribuía a mejorar la situación en esos mismos territorios. Ver: Gobierno Exige respetar el Plan El Tiempo 25 de Agosto de 2000 <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1290316>



que la mala situación económica de los campesinos los convierte en el perfecto objetivo para los productores de droga" (Kissinger, 2001)

Con todo ello y con el reforzamiento de la necesidad de la ayuda Estadounidense en el país enmarcada luego de los atentados del 11 de septiembre en la lucha antiterrorista, se comprenden las diversas críticas relacionadas con el interés norteamericano de mantener la presencia en su “patio trasero” a través de apoyo militar, operaciones antinarcóticos y luego la llamada guerra contra el terrorismo la cual se transforma en el principal instrumento de política exterior norteamericana y en la bandera de la Seguridad Democrática del presidente colombiano Álvaro Uribe (2002-2010).

La visión de la necesidad de reforzar la capacidad militar del Estado colombiano, a través de entrenamiento, operaciones militares, capacitación de tropas, equipamientos militares (helicópteros, armas, radares), establecimiento de bases militares y en sí la profesionalización del Ejército y demás fuerzas militares será el eje de la relación Washington-Bogotá y significará para Colombia un distanciamiento a nivel regional ya que las sospechas y peligros que representa ésta presencia norteamericana no es bienvenida en una región con proyectos políticos alternativos y que buscaba mayor autonomía y espacios propios, lo que demandaba el aislamiento de Estados Unidos y una búsqueda de propuestas distintas a su intervención y el alineamiento con la potencia.

### **3.4. El cambio de discurso tras la finalización del proceso de paz**

Con la ruptura del proceso de paz en febrero de 2002 y sus efectos internos en la opinión pública y en los diversos espacios políticos, el clima general fue de total rechazo a la guerrilla por la falta de voluntad de aquélla para llevar a cabo unas conversaciones a buen término y así acabar con el conflicto. Con la intensificación de la lucha armada, la crisis humanitaria y la expansión de los grupos paramilitares y las actividades del narcotráfico, la credibilidad del gobierno se puso en tela de juicio y así con ello la necesidad de ejercer una presión estratégica sobre la guerrilla se hizo central tanto en la sociedad como en la institucionalidad colombiana.

Ello demandó una respuesta contundente por parte del gobierno lo que no se hará esperar y se llevará a cabo a través de la puesta en marcha del discurso antiterrorista y de la maquinaria bélica estatal al servicio de la derrota militar contra las guerrillas lo que enfatizará el alineamiento con el discurso contraterrorista Estadounidense tras la posesión como presidente de George W. Bush el 20 de enero de 2001 quien inicialmente antes de los atentados (8 meses después de su llegada a la casa Blanca) había afirmado “los Estados Unidos no se involucrarán en acciones militares contra las guerrillas izquierdistas en Colombia”(El Tiempo, 2001) hecho que significaba la asistencia Estadounidense enfocada estrictamente en la cooperación antinarcoóticos pero que se verá trastocada con los nuevos acontecimientos y fusionará ambas estrategias (la antinarcoóticos y la contraterrorista en una única fórmula)

Es así que con la ruptura de los diálogos, la puesta en marcha de la guerra contra el terrorismo Estadounidense y la vinculación de ésta estrategia a la confrontación interna contra los grupos armados ilegales, se configura un nuevo contexto político en donde la intensificación de la guerra y la búsqueda del reforzamiento de las capacidades estatales van a ser el eje central de la estrategia estatal colombiana para asumir una nueva postura en relación a la finalización del conflicto por la vía armada y la profundización de una alianza que le permita obtener recursos y financiamiento para llevar a cabo este cometido. Con ello la internacionalización de la paz va a dar paso a la internacionalización de la guerra contra el terrorismo que ahora significan los grupos armados, que con la financiación del narcotráfico desafían la institucionalidad estatal y se hace necesario la puesta en marcha de una estrategia que signifique la recuperación del territorio y la consolidación de la presencia militar en los mismos. Por ello en primera instancia:

“Este proceso de internacionalización, abiertamente calculado y voluntario, sigue una lógica y un cálculo puramente doméstico: convertir a Colombia en un frente fundamental de la guerra que libra la administración Bush en contra del terrorismo internacional ayuda al gobierno colombiano a obtener más recursos—principalmente militares— para su guerra en contra de las guerrillas. Adicionalmente, dicha estrategia legitima y brinda un piso político sólido (al menos a nivel regional/internacional) a la actual estrategia militarista del gobierno colombiano, y debilita fundamentalmente posiciones alternativas que apoyan y abogan por una salida negociada al conflicto.” (Borda, 2007: p. 71)

Es por ello que con la llegada del presidente Uribe el escenario no puede ser mejor para el impulso de ésta estrategia en la cual el discurso predominante va a ser el de la amenaza terrorista

de las guerrillas y paramilitares (incluidas en la lista de organizaciones terroristas) debido a sus nexos con el narcotráfico hecho vinculado directamente con la seguridad nacional de Estados Unidos ya que ésta situación afecta a sus ciudadanos, amenazando sus intereses nacionales con una actividad que día a día cobra miles de víctimas al interior de la sociedad norteamericana y tiene efectos en la salud pública de su población. La inclusión de estas organizaciones como grupos terroristas no sólo significa una mera estigmatización sino que conlleva unos efectos concretos en las actividades de los criminales tales como la congelación de activos en cuentas bancarias de representantes y asociados a estas organizaciones que también con su accionar afectan intereses de empresas norteamericanas en territorio colombiano con las extorsiones, ataques a la infraestructura petrolera de sus compañías y el secuestro de ciudadanos norteamericanos

De igual manera, la vinculación de lucha antinarcóticos y su fusión con la lucha contra el terrorismo internacional promoverá una alianza incontestable entre Bush y Uribe que significará un aumento en la colaboración y armonización de intereses lo que se verá incluso evidenciado en una relación de “amigos” entre ambos mandatarios. Es por ello que con el gobierno de Álvaro Uribe se establece que:

Su estrategia de Seguridad Democrática encajaba a la perfección con la lucha global contra el terrorismo Estadounidense: el Presidente Uribe rearticuló el conflicto presentándolo como un Estado democrático bajo la amenaza de terroristas narcotraficantes. La línea militarista de Uribe respaldaba los planes Estadounidenses, que lo presentaron como un aliado clave en la lucha contra las drogas y el terror. Se incrementaron así los recursos destinados al Plan Colombia, el personal civil y militar Estadounidense de apoyo y Bush consiguió del Congreso que se redirigiera a luchar también contra las guerrillas y los paramilitares. El Plan Colombia en esta época será el principal instrumento de apoyo Estadounidense al Gobierno colombiano en su ofensiva contra las FARC, que llegaría incluso a contribuir con personal civil y militar (Guinea, M., 2013).

Ello en consonancia y precedido con la vinculación estratégica que establece el gobierno de Pastrana quien al finalizar los diálogos les quita el estatus político y los cataloga como terroristas. Dentro de las resoluciones adoptadas por el presidente Pastrana la primera enfatiza dejar sin efecto el reconocimiento político de los miembros representantes de las FARC, la

segunda da por terminada la zona de distensión en el Caguán<sup>16</sup>, en una tercera les quita el reconocimiento a los jefes negociadores de la guerrilla y en una cuarta revoca la autorización a los alcaldes de crear cuerpos cívicos de convivencia en la zona de distensión<sup>17</sup> a la par que ordena el restablecimiento de tropas y la toma militar del lugar ofreciendo un tiempo de 24 horas a la guerrilla para su retiro.

Es así que se fundan una serie de acontecimientos y situaciones que van a significar un alineamiento incondicional del gobierno colombiano con las políticas de Washington y el discurso otrora enfocado en la solución política y negociada va a dar paso a la toma de posición de guerra contra terrorista que no sólo va a significar el respaldo de Estados Unidos sino también el de la Unión Europea quien también clasifica a las FARC como terroristas lo que evidencia la activación de la diplomacia estatal enfocada en la búsqueda de apoyos y respaldo internacional a su postura contra las organizaciones armadas colombianas. Las dimensiones internacionales del conflicto en este punto son incontestables en primera instancia por los efectos fuera de las fronteras que tenía el conflicto armado interno con el eje del efecto del narcotráfico, en segunda instancia por la puesta en escena de mecanismos políticos y diplomáticos para adscribir a los actores externos en la problemática interna colombiana, ya desbordada por un conflicto recrudecido que amenazaba al Estado, y en tercera instancia por el efecto sobre la población civil quien se ve expuesta a violaciones de derechos humanos de forma sistemática con las acciones de éstos grupos.

Ello claro está, respaldado en las acciones de la guerrilla que para el año 2002 se había fortalecido y aumentado su capacidad de acción recrudeciendo sus ataques contra la población civil como lo muestra el caso de una campesina del departamento de Boyacá quien murió tras la explosión de un collar bomba en su cuello. Otro acontecimiento se dio cuando en el departamento de Antioquia el grupo guerrillero dinamita un puente por donde transitaba una ambulancia además del activo secuestro de políticos, militares y policías, asesinatos y la creciente violación a los derechos humanos, lo que desbordó la precaria credibilidad en el proceso el cual finalmente se rompe tras un desvío de un avión comercial por parte de una célula

---

<sup>16</sup> La zona de distensión del Caguán de 42000 kilómetros cuadrados se componía de 5 municipios: La Macarena, La Uribe, Mesetas y Vistahermosa, en el departamento del Meta, y San Vicente, en el departamento del Caquetá

<sup>17</sup> Diario El País, Febrero 21 de 2002. “Las FARC quedaron sin estatus político”

<http://historico.elpais.com.co/paisonline/notas/Febrero212002/a31> [consultado el 20-03-2015]

insurgente y el secuestro del pasajero Jorge Eduardo Géchem quien ostentaba el cargo de congresista de la República para ese entonces.

El hastío de la población y la opinión pública hacia estas acciones de la guerrilla no tuvo más consecuencia que la finalización de las conversaciones de paz y dio vía libre en un período electoral para la asunción en las encuestas de un candidato que representaba la mano dura y la solución por la vía armada del conflicto en Colombia y quien con la bandera de lucha contra el terrorismo gana las elecciones presidenciales con un 54% de la votación con un total de 5.862.655 de votos frente al 32% obtenido por el candidato Horacio Serpa quien obtuvo 3.514.779. Ese respaldo de la ciudadanía a la política de “mano dura” se va a consolidar con la reelección del presidente Uribe en 2006 quien en una contundente primera vuelta electoral obtiene el 62% de los votos con un total de 7.363.421 de ciudadanos que respaldaron su política de Seguridad Democrática enmarcada en el fortalecimiento de la capacidad de acción del Estado frente a la guerrilla y el debilitamiento de las mismas para una rendición que llevara una finalización del conflicto.

La posesión el 7 de Agosto de 2002 del presidente Uribe no fue más que un abre bocas de lo que vendría a ser la confrontación armada en el país pues ese día a pocas cuadras del Congreso de la República se llevaban a cabo atentados que afectaron la seguridad de varios ciudadanos: el primero de ellos una granada de mortero lanzada contra la Casa de Nariño (sede presidencial) y otra explosión a solo cuatro cuadras del capitolio en plena presencia de mandatarios como Eduardo Duhalde de Argentina, Gustavo Noboa de Ecuador, Hugo Chávez de Venezuela, Ricardo Maduro de Honduras, Mireya Moscoso de Panamá, el Príncipe de Asturias, Felipe de Borbón y otros delegados internacionales. La puesta en marcha del discurso antiterrorista es una realidad que se va a palpar en toda la administración de Uribe quien desde diversos escenarios va a arremeter contra cualquier acercamiento que posibilite el otorgamiento de estatus político de la guerrilla y la acentuación de su postura por la cual en Colombia no existe un conflicto armado interno sino una amenaza terrorista la cual hay que vencer con todo el poderío estatal y la rendición del enemigo.

### **3.5. El primer mandato de Álvaro Uribe Vélez 2002-2006: aliados para la Seguridad Democrática**

Con el fin de asegurar la destinación de recursos provenientes de Estados Unidos y de garantizar el ejercicio efectivo de la Política de Seguridad Democrática el gobierno del presidente Uribe intensifica el alineamiento con el país del Norte llevado a cabo previamente por el gobierno de Pastrana a la vez que instrumentaliza la política exterior de lucha global contra el terrorismo con la necesidad de derrotar militarmente a los grupos alzados en armas en el país a través de la mano dura y el reforzamiento de la capacidad militar estatal. El discurso contraterrorista se va a instaurar en este periodo como la punta de lanza de una política de presencia y consolidación estatal en territorios históricamente olvidados y tomados por otros actores alzados en armas (guerrillas y paramilitares) y como elemento decisivo en el establecimiento de un alineamiento incondicional a la política internacional Estadounidense enfocada en combatir el terrorismo mundial teniendo como eje el establecimiento de socios en cada continente y enfrentando regímenes aliados de los terroristas que financian y esconden sus actividades.

Dentro de los principales aspectos de su primer gobierno se establece el impulso dado a la lucha contra el terrorismo impulsada desde diversos frentes tanto a nivel interno como externo en donde la búsqueda de aliados frente al flagelo del terrorismo en Colombia se va a materializar en diversas posturas y estrategias políticas y también en los diversos episodios de confrontación y desacuerdo con ciertos gobiernos en la región. La postura del gobierno de “todos contra el terrorismo” va a significar una búsqueda del alineamiento externo a la visión por la cual los grupos guerrilleros en el país son simples grupos de narcotraficantes y terroristas que por ello no merecen un reconocimiento político ni un estatus de beligerantes por lo que una negociación política con aquellos sólo sería posible bajo unas condiciones impuestas por el gobierno en donde el cese de hostilidades unilateral por parte de éstos actores armados sería una condición primordial para empezar un diálogo en donde el Estado colombiano tiene la supremacía militar y política para imponer sus condiciones para la rendición de aquéllos grupos.

Los objetivos establecidos en la Política de Seguridad Democrática (PSD) erigen por ende en primera instancia *“la consolidación gradual del control estatal sobre la totalidad del*

*territorio*”<sup>18</sup>, la solidaridad y cooperación ciudadana para la seguridad colectiva, la efectividad de la Fuerza Pública, transparencia en el manejo de los recursos públicos, la defensa nacional, el esfuerzo multilateral en la lucha contra el terrorismo, la seguridad ligada al desarrollo económico de los menos favorecidos y la negociación con los grupos armados bajo el estricto cumplimiento al cese de hostilidades. Define las amenazas principales para la nación: el terrorismo, las drogas ilícitas, el tráfico de armas, municiones y explosivos, el secuestro y la extorsión y el homicidio definidas por su carácter transnacional y por estar ligadas entre sí con riesgo inmediato para la nación, las instituciones democráticas y la vida de los colombianos.

Dentro del componente de política exterior se encuentra que la PSD establece al terrorismo no sólo como un método que amenaza la democracia en Colombia sino también al mundo entero por lo que fundamenta la acción contra aquél como una política de Estado en la que al desbordar las fronteras nacionales, se fomentará la cooperación y el multilateralismo para combatirlo erigiendo la Resolución 1373 del 28 de septiembre de 2001, la Convención Interamericana contra el Terrorismo del 3 de junio de 2002 y el Compromiso de Lima del 17 de junio de 2002 como los principales instrumentos de la acción cooperativa de los Estados y eje de la estrategia contra el terrorismo en los niveles internacional, regional y subregional por lo que aquella cooperación “*sin demoras y sin obstáculos*” se articula dentro de la estrategia de lucha frontal contra el terrorismo y establece a partir de ese objetivo los aliados y los oponentes de la estrategia gubernamental tanto a nivel interno como externo.

Al vincular el terrorismo internacional con los problemas domésticos de Colombia y al reconocer la naturaleza transnacional de aquellas amenazas en una visión respaldada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas<sup>19</sup>, el gobierno colombiano asocia por ende su política interna de seguridad con las amenazas establecidas en el orden internacional para con ello reforzar su postura en torno a una lucha de todos contra el terrorismo en la que los países verdaderamente comprometidos con la democracia deben cooperar y articular sus esfuerzos en la lucha contra organizaciones que promueven el terrorismo y por ello la desactivación de sus principales

---

<sup>18</sup> Política de Defensa y Seguridad Democrática. Presidencia de la República, 2003.

<sup>19</sup> Es así que en la resolución 1373 de 2001 el Consejo de Seguridad “Profundamente preocupado por el aumento, en varias regiones del mundo, de actos de terrorismo motivados por la intolerancia o el extremismo. Insta a los Estados a trabajar de consuno urgentemente para prevenir y reprimir los actos de terrorismo, en particular acrecentando su cooperación y cumpliendo plenamente los convenios internacionales contra el terrorismo que sean pertinentes”. Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, 28 de septiembre de 2001.

actividades como el tráfico de drogas, el blanqueo de dinero y el tráfico de armas las cuales requieren de una coordinada acción por parte de otros países en donde aquéllas actividades amenazan constantemente la seguridad internacional y la de sus propios territorios.

Así, el presidente colombiano instauró estratégicamente el discurso contra el terrorismo en diversas instancias internacionales para obtener respaldo a su política interna y consolidar una visión que le permitiera doblegar a los actores armados aplicando los instrumentos previstos para su debilitamiento en estrecha vinculación de los actores internacionales y el conflicto interno solicitando por ello el rótulo de terroristas a las guerrillas y paramilitares a diversos países de la región lo que generó situaciones de tensión y desencuentro cuando las posiciones de los otros mandatarios no concordaban con las del presidente Uribe. Así por ejemplo, tras los atentados en febrero de 2003 al Club El Nogal en Bogotá, la ofensiva diplomática de Uribe consistió en la búsqueda de apoyos y respaldos a nivel internacional para catalogar como terrorista a las FARC, perpetrador del atentado que dejó como saldo 33 personas muertas en pleno sector de clase alta de la capital.

La estrategia para convencer a los países de los efectos que conlleva no cooperar contra las organizaciones terroristas incentivaron por ende un llamado a catalogar a la guerrilla de las FARC bajo este rótulo y con ello aplicar todas las disposiciones correspondientes tras los atentados del 11 de Septiembre: congelamiento de fondos de personas relacionadas con actividades terroristas, persecución a personas sindicadas de terrorismo, aportar la inteligencia destinada a la captura de terroristas, no dar refugio ni conceder asilo a ningún miembro de una organización catalogada como terrorista. Dentro de los logros evidenciados en el intento tras los atentados del Nogal en Bogotá se destacan en primera instancia el compromiso de los países de la región condensados tanto en la Declaración de Panamá como en la resolución del Consejo Permanente de la OEA<sup>20</sup> de hacer cumplir las disposiciones de la Resolución 1373 y en segunda instancia la condena formal por parte de los presidentes de América Central de las FARC como perpetrador del atentado.

---

<sup>20</sup> En la resolución se establece la condena a los actos terroristas de las FARC, respalda los esfuerzos del presidente Uribe para combatir el terrorismo, compromete a los países miembros a cooperar para perseguir, capturar y sancionar a los perpetradores del acto terrorista y ratifica el cumplimiento de la resolución 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.



Sin embargo, con países como Venezuela, las disputas diplomáticas no se hicieron esperar pues de lado y lado se evidenciaron las contradicciones y diferencias en relación a la visión en relación a las guerrillas pues mientras para el régimen chavista de Venezuela aquéllas no eran terroristas al igual que para Brasil y Ecuador, en Colombia se lleva a cabo una cruzada regional e internacional para conseguir apoyos y alianzas en la lucha contra los grupos terroristas que desafiaban al Estado y adelantaban actividades ilícitas que era necesario diezmar a partir de la cooperación estratégica con otros países.

La no declaración como terroristas por parte del gobierno de Ecuador también fue un aliciente para las tensiones diplomáticas con el gobierno de este país que llegan a su punto más álgido con la arremetida por parte del Ejército Colombiano en 2008 a territorio ecuatoriano para dar de baja al líder del Secretariado de las Farc, Raúl Reyes. Dentro de las principales razones otorgadas por el gobierno de Ecuador, en cabeza del presidente Lucio Gutiérrez, para no dar estatus de terroristas a la guerrilla de las FARC está en la imposibilidad que ello llevaría de participar en una salida negociada al conflicto conllevando por ello la pérdida de su rol de mediador en un eventual proceso de diálogo. Lo mismo subrayó el gobierno de Brasil a través de su canciller Celso Amorim quien manifestó la negativa de catalogar a las FARC como terroristas en aras de no impedir un diálogo de paz<sup>21</sup>

Sin embargo, es con Estados Unidos donde ésta estrategia para diezmar a los grupos armados en el plano internacional va a tener su mayor efecto y ello se constatará en la profundización de la alianza binacional enarbollada en los recursos cada vez más altos otorgados al Plan Colombia y en la relación especial que establecen los gobiernos de Uribe y Bush que mantienen sus afinidades políticas e ideológicas y se concretan en las políticas externas de ambos países, cada uno manteniendo una línea discursiva que establece al amigo y al enemigo en relación a sus propios intereses y a sus objetivos de política en donde “quien no está conmigo, está contra mí” por lo que se polarizan las opciones políticas de los demás y se desencadenan episodios de disputa contra aquéllos que no se alineen y mantengan una visión alineada y coherente con los ideales propios.

---

<sup>21</sup> “Nina Pacari: Ecuador no declarará terroristas a las FARC” 10-Marzo-2003 <http://www.adital.com.br/site/noticia2.asp?lang=ES&cod=6115>

La lucha frontal contra el terrorismo, establecida tanto por el gobierno de Uribe como por el gobierno de George W. Bush, va a significar un alineamiento de las posturas en relación a las amenazas comunes percibidas por el gobierno colombiano, esto además en consonancia con la disolución de la distinción entre la guerra contra las drogas y la guerra contra los grupos guerrilleros los cuales fueron concebidos como actores terroristas debido a su participación en el negocio de las drogas razón por la cual:

“Después del 11-S, Washington no encontró oposición significativa para reconocer abiertamente el vínculo entre drogas y guerrilla, ahora bajo la denominación común de combate al terrorismo. Las FARC y, posteriormente el ELN y las AUC, fueron incluidos en la lista de grupos terroristas del Departamento de Estado” (Rojas, D., 2006a)

Ello significó la adscripción del conflicto interno colombiano a la lucha global contra el terrorismo, el cual ya no era reconocido como tal sino como una guerra en contra de terroristas sin ningún tipo de legitimidad política ni histórica.

El respaldo del gobierno Estadounidense durante este primer mandato del presidente Uribe va a ser expedito. Ello lo comprueba la importancia que para el Secretario de Estado adjunto para asuntos del Hemisferio Occidental (desde el 31 de Julio de 2003) tiene la continuación de la ejecución del Plan Colombia con el fin de erradicar el narcotráfico y el narcoterrorismo. En un informe del 17 de Junio de 2004<sup>22</sup> se recalca la importancia que el Secretario Noriega le otorga a la asistencia Estadounidense al país ya que esa lucha llevada a cabo por Colombia con financiamiento de Estados Unidos, tiene un impacto directo tanto en la seguridad de ése país como en toda la región puesto que la guerra de los terroristas frente al Estado colombiano tiene un fuerte impacto en los países vecinos de los Andes y también en Centroamérica y el Caribe razón por la cual se ve implicada la estabilidad regional y la comunidad interamericana la cual debe comprometerse en favor de la democracia y la prosperidad.

De acuerdo con lo anterior la ayuda Estadounidense ha rendido significativos efectos en la lucha contra las drogas, el terrorismo y el aumento del crecimiento económico del país. Así las cifras

---

<sup>22</sup> Embajada de Estados Unidos “Éxitos del Plan Colombia y Desafíos Futuros” <http://spanish.bogota.usembassy.gov/pcolombia006.html>

de reducción de los cultivos de drogas ilícitas se citan hasta el año 2003<sup>23</sup> como un efecto exitoso de la política antinarcóticos Estadounidense en territorio colombiano pues en 2001 se encontraron con un total de 170.000 hectáreas cultivadas, en 2002 con un total de 144.000 y en 2003 una reducción hasta encontrar 113.000 hectáreas<sup>24</sup> constatando por ende una reducción en los primeros años de ejecución del Plan Colombia hecho que motivó la solicitud de mayores fondos para la estrategia en el país. Así en una audiencia realizada en Junio de 2004 en la cual estuvieron presentes el zar antidroga John Walters, el subsecretario para el hemisferio occidental Roger Noriega y el Jefe del Comando Sur, James Hill se solicitó al Congreso Estadounidense una aprobación de US 700 millones para el financiamiento de las operaciones en Colombia durante el año 2005, hecho que evidencia el respaldo Estadounidense a la política de Seguridad Democrática del gobierno Uribe y al Plan Patriota, principal estrategia del presidente Uribe para atacar a las FARC en sus zonas de retaguardia al sur del país con el fin de capturar a los jefes de ésta guerrilla<sup>25</sup>

Dentro de los principales aspectos señalados por el gobierno Estadounidense que respaldan el creciente involucramiento de ese país en la guerra colombiana y la necesidad de su ayuda financiera para operaciones antidrogas y contrainsurgentes resaltan que durante los años comprendidos entre 2002-2005 los ataques de los grupos ilegales armados contra pueblos rurales disminuyeron en un 91%, también que entre 2002-2008 el descenso de la tasa de homicidios se evidenció en un 44%, el secuestro en un 88%, los ataques terroristas en un 78% y los ataques a la infraestructura del país en un 60%<sup>26</sup> todo ello enmarcado en los aportes y asistencia que durante el primer gobierno del presidente Uribe se mantuvo constante pues desde el año 2000 (año en que comienza a implementarse el Plan Colombia) y hasta el año 2005 las estimaciones totales de la ayuda a través del Plan Colombia se acercan a los US 2.800 millones todo ello enmarcado en la Iniciativa Regional Andina (Andean Counterdrug Initiative, ACI) un programa operado por el Departamento de Estado el cual promueve las iniciativas antidrogas en Colombia y en otros

---

<sup>23</sup> De igual forma el Programa Global de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de la UNODC a través de sus informes anuales desde el año 1999 señaló para el año de 2006 que Colombia presentaba un total de área cultivada de 78.000 hectáreas representando por ello el menor nivel de cultivo comparado con los del año 2000 cuando el total de hectáreas cultivadas ascendía a 163.000. Oficina Contra la Droga y el Delito de Naciones Unidas. Colombia Censo de cultivos de coca 2006.

<sup>24</sup> ¿Es eficiente el Plan Colombia para la erradicación de los cultivos ilícitos? Revista Semana 7-6-2007 <http://www.semana.com/online/articulo/es-eficiente-plan-colombia-para-erradicacion-cultivos-ilicitos/86404-3>

<sup>25</sup> “Aval a dólares para Plan Patriota” El Tiempo 17 de Julio de 2004 <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1543356>

<sup>26</sup> Embajada de Estados Unidos “Plan Colombia” <http://bogota.usembassy.gov/plancolombia.html>

países de la región con el fin de erradicar los cultivos de coca y promover el desarrollo alternativo a sus cultivadores.

Esta iniciativa enmarcada en el reforzamiento de la democracia, el incremento de la estabilidad regional y la promoción de la ayuda económica a los campesinos cultivadores de la hoja de coca, provino del presidente Estadounidense George W. Bush quien para el año 2001 solicitó una estrategia para proveer asistencia a la región de los Andes lo que significó un aumento del presupuesto federal del año 2002 para promover ésta estrategia como una extensión del acuerdo de 1991 sobre preferencias arancelarias ATPA, con el fin de financiar programas antinarcóticos, construir institucionalidad democrática y ayudar al desarrollo en países como Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela. Es así que para el año 2005 los fondos del programa se distribuyen y desagregan de la siguiente manera:

**Tabla 2. Monto destinado a países (millones de dólares)**

País	Contra narcóticos y Seguridad	Desarrollo Económico y Social	Total
Colombia	310	152	462
Perú	61.5	53.8	115.3
Bolivia	48.6	41.6	90.2
Ecuador	10.9	14.8	25.7
Brasil	8.9		8.9
Panamá	5.9		5.9
Venezuela	2.9		2.9

Fuente: elaboración propia con base en datos proporcionados por allgov.com: Andean Counterdrug Initiative

Esta iniciativa significó la puesta en marcha de una visión securitizada de la ayuda de Estados Unidos en la región con un fuerte componente en relación a la lucha antidrogas evidenciando por ende que los riesgos de una política inactiva en esta materia podría significar grandes amenazas por lo que la necesidad de ofrecer soporte económico para la modernización de las Fuerzas Armadas, créditos para la compra de material bélico y el adiestramiento de militares en el extranjero se configuraba como incuestionable, por ende, desarticular las amenazas a la

seguridad nacional y la salud pública de Estados Unidos concentradas en una región que produce y exporta gran parte de la cocaína del mundo, se articuló como uno de los principales ejes de la política norteamericana durante los primeros años del mandato Bush.

Es en este contexto en donde la búsqueda de aliados para la guerra librada por el presidente Uribe durante su primer mandato se articula con un escenario regional e internacional en donde la cruzada Estadounidense del gobierno de Bush va a significar una vinculación entre el conflicto interno, denominado ahora “guerra contraterrorista” y la guerra internacional contra el terrorismo que si bien se implementa a partir de la finalización de los diálogos del Caguán en febrero de 2002 cuando aún Pastrana era Presidente, se va a profundizar y a consolidar dicha estrategia de política con miras a involucrar aún más a la comunidad internacional en el conflicto colombiano en la medida en que la búsqueda de financiamiento, respaldo político y apoyo diplomático en diversos escenarios va a ser uno de los ejes de esta internacionalización en donde el papel clave lo va a jugar Estados Unidos como máximo proveedor de asistencia y como principal aliado con miras a fortalecer la estructura del Estado colombiano, derrotar a los grupos terroristas y recrudecer la lucha antinarcóticos.

A partir de lo anterior, se evidencia un involucramiento mayor por parte de Estados Unidos en el conflicto interno colombiano durante el primer gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006) y a la vez un intento por parte del gobierno por involucrar a más actores en el mismo solicitando respaldo y apoyo en la lucha contra un enemigo común: el terrorismo. Esto conlleva una situación de tensiones y disputas a nivel regional en donde los gobiernos de países como Venezuela, Bolivia y Ecuador no van a aceptar ese pretendido involucramiento acarreado por ende crisis diplomáticas que se evidenciarán en diferentes escenarios regionales por las posturas disímiles de éstos actores frente a la problemática interna colombiana, razón por la cual el segundo mandato de Uribe será un período de creciente tensión política y diplomática con los países de la región que buscan un entendimiento distinto de la dinámica interna de Colombia y una menor influencia de Estados Unidos en el continente.

### **3.6. Segundo mandato de Uribe: posturas y discursos en diferentes escenarios**

Los esfuerzos para la búsqueda de apoyo internacional durante el segundo mandato de Uribe van a establecer como punto de partida los efectos positivos que sobre la problemática interna colombiana tuvo la destinación de los recursos provenientes del Plan Colombia. Este plan enmarcado en el reforzamiento de las capacidades estatales, la lucha contra el narcotráfico y la recuperación económica, es visto desde el gobierno como:

“Una estrategia exitosa y ha contribuido, favorablemente, al cambio que dio el país en la última década. Este éxito se debe, en buena parte, a que los significativos recursos aportados por Colombia han sido complementados con generosos aportes de la comunidad internacional, y en particular de los EEUU. Este esfuerzo conjunto, sin precedentes en la historia del país, ha permitido generar un entorno propicio para la recuperación de la seguridad, el crecimiento económico, el desarrollo social, y en general, el mejoramiento de las condiciones de vida de más de 40 millones de colombianos” (DNP, 2007).

Los logros se evidencian en los diversos ámbitos a los cuales el Plan Colombia estuvo dirigido: la reactivación económica y social, la lucha contra el terrorismo y las drogas, el fortalecimiento institucional y avances en el proceso de Desmovilización Desarme y Reintegración de los grupos armados ilegales (proceso de paz con paramilitares iniciado en julio de 2004). Además de ello, la colaboración estrecha con Estados Unidos permitió al gobierno de Uribe llevar a cabo operaciones exitosas en donde ese país destinó ingentes recursos como la Operación Fénix (2008) y la Operación Jaque (2008), la primera para dar de baja al líder del miembro del Secretariado de las FARC Raúl Reyes y la segunda para liberar a 3 ciudadanos norteamericanos, la ex candidata presidencial Ingrid Betancur y 7 policías y militares secuestrados por esa guerrilla. La guerra contra el terrorismo a nivel internacional emprendida por Estados Unidos significó la catalogación como terroristas a las guerrillas colombianas razón por la cual el gobierno de ese país solicitó en extradición a diversos líderes de la guerrilla como Manuel Marulanda, Raúl Reyes, Iván Márquez, Pablo Catatumbo, Fabián Ramírez, Timochenko, Alfonso Cano, el Mono Jojoy, Joaquín Gómez o Romaña seguido después de la extradición del líder guerrillero Ricardo Palmera el 30 de diciembre de 2004.

La extradición a ese país ha sido uno de los elementos más importantes a la hora de evaluar los logros de la relación binacional. Un hecho significativo se dio a partir de la desmovilización de paramilitares producto del proceso de paz emprendido por el gobierno de Uribe, cuando al constatar que los principales comandantes de los grupos de autodefensas seguían ejecutando operaciones ilegales y seguían manteniendo sus estructuras armadas, el gobierno no escatimó y los extraditó a Estados Unidos en Mayo de 2008 para su rendición de cuentas ante la justicia norteamericana por actividades de narcotráfico. Fueron 14 jefes de autodefensas extraditados entre los que se cuentan: Salvatore Mancuso, Diego Fernando Murillo “Don Berna”, Ever Veloza “HH”, Ramiro Vanoy, Rodrigo Tovar “Jorge 40”, Francisco Zuluaga “Gordo Lindo”, Juan Carlos Sierra “El Tuso”, Guillermo Pérez “Pablo Sevillano” y Hernán Giraldo Serna quienes fueron excluidos de la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005) la cual buscaba la facilitación del proceso de paz y la reincorporación de los desmovilizados a la vida en sociedad.

Dos aspectos principales se resaltan de los logros obtenidos durante el primer mandato de Uribe: la desmovilización de cerca de 32.000 combatientes paramilitares entre 2003 y 2006 tras el proceso de paz y la erosión de la capacidad de los grupos guerrilleros:

“Producto de la continua presión ejercida por parte de las fuerzas militares y de la policía que han sido modernizadas y fortalecidas para el efecto. Como parte de este debilitamiento se ha generado un repliegue de las estructuras guerrilleras principalmente hacia zonas de frontera y un incremento progresivo de la deserción de sus miembros”. (FIP, 2009)

Estos logros van a significar la continua búsqueda por parte del mandatario Uribe de apoyos y alianzas para la solución de la guerra interna colombiana razón por la cual la estrategia para conseguirlos va a seguir direccionada en la cooperación internacional y la estrecha relación binacional con Estados Unidos hecho que definirá la solicitud de recursos a la comunidad internacional para consolidar los resultados obtenidos durante el periodo previo.

Es así que dentro de los 6 componentes de la Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social 2006-2013: la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, el fortalecimiento de la justicia y los Derechos Humanos, la apertura de mercados, el desarrollo social integral, la atención integral a la población desplazada y el programa de Desmovilización, desarme y

reintegración, se establece en el primero de ellos la flexibilización de los programas impulsados por la cooperación internacional como también la destinación de recursos de la cooperación para la promoción de los derechos humanos como componentes importantes para la consolidación de las políticas desarrolladas por la segunda administración del presidente Uribe. Gracias a la cooperación internacional el gobierno argumenta que se implementaron programas de desarrollo institucional, social y productivo, se recuperó la confianza en la economía colombiana, se evidenciaron impactos positivos en la lucha contra las drogas: disminución de las áreas de coca cultivadas, promoción de programas de desarrollo alternativo, la extradición de narcotraficantes (500 durante los años 2002-2007) y se logró la aspersión y erradicación de cultivos ilícitos por más de 800.000 hectáreas.

A su vez, la Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010 establece como áreas prioritarias los objetivos de desarrollo del milenio, la lucha contra las drogas, la protección del medio ambiente y la gobernabilidad razón por la cual estimó en 1200 millones de dólares el aporte internacional. Los apoyos de ésta cooperación obedecen a los criterios establecidos en la política exterior colombiana los cuales tienen que ver con la dinámica interna y externa por lo que la seguridad democrática, el desarrollo y crecimiento económicos, las alianzas estratégicas y la búsqueda de escenarios multilaterales para afianzar mecanismos de soluciones conjuntas a las amenazas se constituyen como elementos centrales en las relaciones internacionales de Colombia. Es por ello que a la hora de efectuar esas relaciones el componente interno en relación a la dinámica de guerra va a significar durante este segundo mandato diversos episodios en los que la puesta en marcha de esta estrategia de asegurar aliados va a problematizarse en la medida en que las perspectivas e intereses de otros actores van a colisionar con los del gobierno colombiano.

El involucramiento de actores externos en este segundo mandato va a estar condicionado a la agenda impuesta por el gobierno en donde el rol y las posturas que asumen éstos actores muchas veces confrontan la visión del gobierno pues si se tiene en cuenta que durante este periodo la agenda internacional de Colombia se “securitiza” y se “terroriza”,<sup>27</sup> el resultado muchas veces va

---

<sup>27</sup> Leonardo Carvajal señala que la securitización “pretende señalar que la política de la seguridad democrática ha buscado apalancarse en la política exterior para legitimar políticamente sus componentes ante la comunidad internacional y para buscar recursos financieros que la respalden, fundamentalmente en los Estados Unidos” y con respecto a la terrorización la señala como “la estrategia internacional adelantada por la



a significar la puesta en marcha de opciones polarizadas a los demás actores externos en la medida en que o se apegan a los lineamientos establecidos por el gobierno o se consideran enemigos de Colombia o peor aún, auspiciadores del terrorismo con base en su negativa a confrontar a estos grupos como se dio en diversas ocasiones con los gobiernos de Venezuela y Ecuador.

Así, la postura del mandatario en instancias internacionales buscó ante todo un reconocimiento de lo importante que es para Colombia la lucha contra el terrorismo y la cooperación contra temas sensibles de la seguridad interna. Un ejemplo de ello se dio en el encuentro de la 64 Asamblea General de la ONU en septiembre de 2009 cuando en la intervención del Presidente colombiano se priorizan la agenda de seguridad y la defensa de la alianza con Estados Unidos en el marco de la lucha contra el terrorismo. También alertó a organismos como UNASUR sobre la importancia de no desconocer el terrorismo, hizo un llamado al multilateralismo para mostrar eficacia en la derrota del crimen transnacional a la vez que validó la cooperación con Estados Unidos en materia antinarcoóticos y solicitó la cooperación de más países<sup>28</sup>

Otro de los ejemplos está relacionado con 2 episodios que en su momento significaron enormes tensiones políticas en la región y en ciertas circunstancias el rompimiento de relaciones diplomáticas entre el gobierno Uribe y sus homólogos. El primer ejemplo, se centra en lo ocurrido en Sucumbíos (Ecuador) tras el ataque del Ejército colombiano que dio de baja al cabecilla de las FARC, Raúl Reyes hecho que mereció el rompimiento de relaciones diplomáticas por parte del presidente ecuatoriano Rafael Correa el 4 de Marzo de 2008, tres días posteriores al ataque en su territorio. Este hecho fue respaldado por el gobierno de Venezuela en cabeza del presidente Hugo Chávez quien inmediatamente ocurre el ataque decide expulsar al embajador colombiano en Caracas, Fernando Marin y al personal diplomático aduciendo la defensa de la soberanía y la dignidad del pueblo venezolano<sup>29</sup>. El segundo ejemplo, se escenifica en las reacciones que se generaron en la región tras el establecimiento de un acuerdo de

---

Casa de Nariño con el fin, en primer lugar, de vincular a las guerrillas colombianas con el terrorismo internacional (como también para) canalizar hacia Colombia los recursos económicos internacionales que se movilizaron con ocasión de la llamada alianza mundial antiterrorista liderada por George W. Bush” La Política Exterior del gobierno Uribe: entre el mundo y la parroquia. Revista Política colombiana Julio-Septiembre 2009. Contraloría General de la República.

<sup>28</sup> “Ofensiva de Uribe en la ONU”. El Espectador. 23-09-2009 <http://www.elespectador.com/impreso/articuloimpreso163117-ofensiva-de-uribe-onu> [consultado el 16-04-2015]

<sup>29</sup> Ecuador rompió relaciones diplomáticas con Colombia. La Nación. 04-03-2008 <http://www.lanacion.com.ar/992535-ecuador-rompio-relaciones-diplomaticas-con-colombia> [consultado el 16-04-2015]

cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos que contempla la operación de 7 bases militares por parte de personal Estadounidense en Colombia justificado en la necesidad de combatir el tráfico de armas que desde diversos países sirve a propósitos de la guerrilla colombiana.

Las reacciones ante este segundo episodio no se hicieron esperar conllevando por ello condenas, solicitud de explicaciones y convocatorias de cumbres regionales para tratar el tema que se vio como un intento de desestabilizar a la región al considerar la presencia de personal Estadounidense y de mayor inteligencia y uso de equipos y armas provenientes de aquél país. Esto conllevó a que el presidente colombiano emprendiera una gira relámpago a diversos países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay) para explicar los alcances de este acuerdo y discutir las implicaciones sobre la guerra interna que libra Colombia y también en el escenario regional en donde para ese momento Brasil emergía como potencia regional y ostentaba la posibilidad de convertirse en garante de la seguridad. Este hecho también significó una mirada sobre la posibilidad de una carrera armamentista en la región en donde diversos países emprendían millonarias compras de armamento como los casos de Venezuela, Chile y Bolivia con el argumento de la renovación del aparato militar para unos y de la protección antiimperialista para otros.

El malestar que se generó a nivel regional y las razones del gobierno colombiano para emprender esta maniobra son sin duda efectos directos de las repercusiones que tiene el conflicto colombiano tanto en la política exterior colombiana como en otros territorios fuera de las fronteras del país en donde diferentes actividades de los ahora denominados grupos terroristas se llevan a cabo y socavan la efectividad de las acciones emprendidas por las fuerzas armadas colombianas. Además de ello, la identificación de actividades de las guerrillas en otros países y la vinculación de funcionarios del Estado tanto de Ecuador como de Venezuela con la guerrilla de las FARC impusieron un sello conflictivo a las relaciones con esos países y las posturas cada vez más vehementes de los mandatarios en relación a la amenaza regional que significaba el conflicto colombiano y el involucramiento de Estados Unidos en la estrategia militar del presidente Uribe.

A la lucha contra el narcotráfico y la insurgencia se sumaba ahora otra razón para promover un mayor involucramiento Estadounidense: la disuasión contra gobiernos identificados como proclives hacia las FARC. Ello significó un recrudecimiento del lenguaje hostil entre los mandatarios venezolano, ecuatoriano y colombiano en momentos como los antes mencionados en donde las disparidades de posturas y visiones acerca del conflicto colombiano y el rol dado por el gobierno colombiano a ciertos actores generó una oleada de críticas y desconfianza en la región, en donde proyectos políticos alternativos se empezaban a consolidar los cuales pretendieron dejar por fuera el gran peso que por mucho tiempo tuvo Estados Unidos en su denominado “patio trasero”. Es por ello que el discurso antiterrorista de Uribe se intensificó para arremeter contra aquellos quienes parecían dubitativos frente a considerar la amenaza terrorista en Colombia y esa polarización teniendo como eje la lucha del gobierno contra aquéllos actores, conllevó el alejamiento regional y la identificación de Colombia como la Israel de América del Sur.

En la reunión de la OEA tras el episodio del 1 de Marzo de 2008, el gobierno colombiano pese a que aceptó haber violado la soberanía de Ecuador al entrar en su territorio y bombardear el campamento del líder guerrillero, antepuso sus intereses de seguridad interna al considerar que el resguardo de la guerrilla en territorios de países fronterizos favorecía la retaguardia de estos grupos terroristas. La postura se centró en demostrar los nexos entre los gobiernos de Ecuador y Venezuela con frentes de las FARC, hecho incluso que se llegaría a demostrar con los 3 computadores hallados en el campamento del líder guerrillero y ante las vehementes pruebas instaurar una demanda frente a la Corte Penal Internacional contra el presidente Hugo Chávez por “presunta contribución con las Farc en la comisión de crímenes de lesa humanidad” (El Tiempo, 2008). En aquella reunión Colombia logra no ser condenada por la organización hemisférica, a la par que se establece una Comisión exploratoria que analice el episodio y se convoca una sesión extraordinaria de Cancilleres, resultando de este encuentro una resolución en la que se reafirma el principio de inviolabilidad del territorio sea cual fuere la causa de la incursión.

Por otro lado, las respuestas de Uribe dadas en los escenarios de Unasur relacionados con el segundo episodio se enfocaron en responder a los cuestionamientos de los gobiernos en relación

al acuerdo de cooperación con Estados Unidos. En primera instancia ratificando el escenario interamericano como instancia legítima para dirimir controversias, en segundo lugar enfatizando en que el enfoque de seguridad de Colombia no era ofensivo hacia los países de la región sino defensivo frente a una amenaza interna, en tercer lugar la imposibilidad de permitir el tránsito de aviones y tropas sin permiso del Senado colombiano y el Consejo de Estado, en cuarto lugar, la importancia que tiene para el país la dotación de inteligencia norteamericana en la lucha contra el narcotráfico, en quinto lugar la inamovilidad del número de militares Estadounidenses desde iniciado el Plan Colombia con un total de 800 soldados y contratistas de ese país, en sexto lugar, ratificó la importancia que tienen los radares en la defensa táctica y estratégica militar y en último lugar haciendo un llamado a analizar los acuerdos militares hechos por países de la región con terceros y el tráfico y compra de armamentos de los países suramericanos<sup>30</sup>.

En resumen, estos episodios significaron un alejamiento del Colombia en el escenario regional pues privilegió una política exterior estrechamente ligada con la guerra interna, por ende la vinculación de actores externos se hizo a través del alineamiento Estadounidense en la lucha contra el terrorismo y la adhesión de más Estados a esa cruzada que tuvo varios contrapuntos en la región y significó una creciente atmósfera de tensión y división regional al punto de desestabilizar las relaciones con países fronterizos y de movilizar política y diplomáticamente a otros gobiernos en los diversos escenarios convocados para dirimir estas controversias. Es el caso dado en la Vigésimo Primera (XXI) Cumbre de Río celebrada en Cancún en Febrero de 2010, cuando teniendo como telón de fondo el acuerdo de las bases militares, los mandatarios de Colombia y Venezuela se enfrentaron verbalmente hecho que culminó en el llamado a una Comisión que mediara entre los dos países conformada por Argentina, Brasil, México y República Dominicana que consintieron en el diálogo como la mejor opción para saldar las diferencias<sup>31</sup>

Ni el deterioro de la relación con algunos países a nivel regional, ni la llegada de Barack Obama en Enero de 2009 a la presidencia de Estados Unidos, ni la reducción de recursos del Plan

---

<sup>30</sup> “Unasur no debe desvincularse ni ir en contra de la OEA”: Uribe. Revista Semana. 28-08-2009 <http://www.semana.com/nacion/relaciones-exteriores/articulo/unasur-no-debe-desvincularse-ni-ir-contra-oea-uribe/106721-3> [consultado el 16-04-2015]

<sup>31</sup> “Uribe y Chávez protagonizan duro altercado en la Cumbre de Río”. Revista Semana. 22-10-2010 <http://www.semana.com/mundo/america-latina/articulo/uribe-chavez-protagonizan-duro-altercado-cumbre-rio/113495-3> [consultado el 16-04-2015]

Colombia<sup>32</sup>, ni el cambio de la composición en el Congreso Estadounidense<sup>33</sup>, van a significar un cambio de la manera como el gobierno colombiano establece las preferencias en política exterior teniendo como eje su problemática interna. Es por ello que:

“El anuncio de la operación Estadounidense de al menos siete bases militares ubicadas en territorio colombiano demuestra que la apuesta por una alineación con Estados Unidos en materia militar, anti-drogas y anti-terrorista, se sigue intensificando. Todo ello muy a pesar de un deterioro visible de las relaciones con varios de los países del área” (Borda, S., 2010)

Ello va a marcar todo el segundo cuatrienio presidencial del gobierno de Álvaro Uribe el cual incluso pese a su inminente terminación del mandato presidencial en Agosto de 2010 no va a moderar su postura en relación a la guerra contraterrorista colombiana (en Julio de 2010 presenta ante la OEA una denuncia contra Venezuela por permitir refugio de guerrilleros en su territorio) y las repercusiones de la no adhesión de distintos gobiernos de la región a esa visión<sup>34</sup>, hecho que va a dejar margen al nuevo presidente electo Juan Manuel Santos para restablecer las relaciones bilaterales rotas<sup>35</sup> e instaurar un diálogo pragmático y mesurado con sus interlocutores considerados por el anterior gobierno como obstaculizadores de la lucha frontal contra el terrorismo.

---

<sup>32</sup> “Obama plantea reducir recursos para el Plan Colombia. Revista Dinero”. 2-02-2010 <http://www.dinero.com/internacional/articulo/obama-plantea-reducir-recursos-para-plan-colombia/90366> [consultado el 16-04-2015]

<sup>33</sup> “Es preciso decir que la transición de administración en Estados Unidos y la simultánea mayoría demócrata en el congreso han marcado un giro importante en la política de ese país hacia Colombia en lo relacionado con el tema de los derechos humanos. Cuando el congreso de Estados Unidos aprobó a finales de 2009 la Ley de Presupuesto para las operaciones en el extranjero del 2010, ley que asignó 530 millones de dólares a Colombia, incluyó una nueva condición para la entrega de esa ayuda: que el gobierno colombiano respete a los defensores de derechos humanos, periodistas, sindicalistas y políticos de la oposición.” Borda Guzmán, Sandra “Política Exterior Estadounidense y relaciones con Colombia” Coyuntura Económica. Vol. XL. No. 1, primer semestre, 2010 págs. 89-115. Fedesarrollo, Bogotá – Colombia.

<sup>34</sup> “Chávez dice que rompe 'totalmente' relaciones con Colombia por 'dignidad” El Mundo 23-07-2010 <http://www.elmundo.es/america/2010/07/22/venezuela/1279820620.html>

<sup>35</sup> “Chávez y Santos se reúnen para reanudar las relaciones bilaterales” El Mundo 10-08-2010 <http://www.elmundo.es/america/2010/08/10/venezuela/1281466502.html> [consultado el 16-04-2015]

## **Capítulo IV. Dinámicas transfronterizas de seguridad que afectan intereses de terceros Estados**

### **4.1. Dinámicas transfronterizas de seguridad**

Este capítulo centra su atención en 3 aspectos principales: en primera instancia, determinar los aspectos que han internacionalizado o regionalizado el conflicto armado colombiano haciendo por ello énfasis en las dinámicas alrededor de las fronteras de Colombia con sus países vecinos que evidencian no sólo el carácter transfronterizo de los efectos del conflicto armado sino también la interacción de ciertos actores y actividades a ambos lados de las fronteras. En segundo lugar, caracterizar cada una de las fronteras colombianas para con ello comprender las dinámicas que afectan las relaciones con los países limítrofes, enfocándonos en el efecto que tiene la ausencia de un Estado consolidado territorialmente en territorios muchas veces olvidados y relegados en espacios donde diversos actores imponen sus intereses. En tercer lugar, establecer las posturas y decisiones de los países limítrofes alrededor de los efectos que tiene el conflicto colombiano en sus territorios, afectando diversos aspectos en relación a la soberanía, la seguridad, la población, el medio ambiente y las actividades económicas y sociales.

Estos elementos nos ayudarán en la comprensión de la segunda variable que incide en el involucramiento de actores externos en el conflicto armado: las dinámicas transfronterizas de seguridad entendiendo que muchas de las actividades de los grupos armados se llevan a cabo en espacios en donde la presencia estatal es precaria e incluso nula, además de ello, la falta de coordinación y cooperación entre los Estados facilita un flujo permanente de personas, actividades y mercancías enmarcados en dinámicas ilegales que transgreden la autoridad estatal y promueven diversas problemáticas por el control territorial y de poblaciones. Entendemos que el efecto derrame del conflicto no es el único factor por el cual se llega al involucramiento de otros actores sino que también las propias dinámicas fronterizas enmarcadas en aspectos como la ilegalidad, la criminalidad, la ausencia estatal y las actuaciones unilaterales de los gobiernos conlleva a que el problema interno colombiano tenga mayores repercusiones en esas zonas limítrofes muchas veces rezagadas de las políticas de los gobiernos centrales de cada país.

Es por ello que este capítulo, pretende evidenciar que esas dinámicas transfronterizas y de desborde del conflicto armado colombiano no se deben comprender como una problemática exclusiva de Colombia sino que deben ser vistas como un problema de seguridad regional o sub regional en la medida que la activación de mecanismos conjuntos de entendimiento y cooperación sobre las distintas actividades que afectan la seguridad y bienestar de esas zonas, puede significar una acertada salida a estas dinámicas que durante años han afectado a las poblaciones civiles en esas zonas, sus actividades económicas, sus perspectivas de vida, su situación humanitaria, y en general, diversos aspectos sociales y políticos del diario de vivir en estas zonas.

Comprender el contexto en el cual las amenazas se convierten en elementos de preocupación común, identificar los fenómenos alrededor de las fronteras en el que se ven involucrados los distintos actores tanto legítimos como armados, conocer las respuestas que ante éstas situaciones promueven los gobiernos e identificar los intereses de los actores en relación a sus posturas y decisiones nos proveerá un marco de abordaje de esta realidad que nos permitirá entender los principales elementos que hacen que el problema del conflicto colombiano sea visto como una amenaza a la seguridad regional y como un fenómeno de creciente preocupación en la región por sus efectos desestabilizadores y por las respuestas de cada actor frente a este desafío que conlleva la activación de diversas estrategias las cuales en ciertas circunstancias producirán efectos negativos en las relaciones entre los países implicados.

## **4.2. Conflicto regionalizado e internacionalizado**

Por fuera de la voluntad y capacidad de los gobiernos de pretender involucrar a diversos actores externos en el conflicto, se evidencian unos fenómenos que escapan del control gubernamental y de cualquier intento por abordarlos de manera unilateral debido a que al ocurrir en zonas de frontera necesariamente repercuten en otros Estados y por ende ese involucramiento se da de manera involuntaria, por fuera de las acciones intencionadas de los actores gubernamentales que muchas veces se ven limitados y constreñidos a actuar frente a esos fenómenos debido a la complejidad que los determina y a la falta de recursos y a un extrañamiento histórico en relación a esas situaciones. Sin embargo, lo que sí es intencionado son las respuestas que frente a estos

fenómenos emprenden los gobiernos, las estrategias, las posturas, las acciones específicas frente a cada problemática pues una cosa es la voluntad de los actores y otra cosa los fenómenos que se manifiestan en la realidad frente a los cuales los actores emprenden decisiones.

Cuando hablamos de internacionalización de conflicto armado en este capítulo nos referiremos a unas condiciones en las que se desarrolla el conflicto las cuales están “por fuera del control de los actores enfrentados” (Ramírez, S. 2004 pp. 194) relacionando con ello las dinámicas de seguridad que tienen repercusiones en otros Estados y que se identifican en relación a las amenazas a la seguridad trans-regional entendidas las más importantes en la región de los Andes “los efectos del conflicto colombiano, el rol y las políticas de Estados Unidos, las redes criminales transnacionales asociadas con la droga y el comercio de armas y el deterioro ambiental” (Tickner & Mason, 2003) por lo que son estas actividades en general y las repercusiones del conflicto armado colombiano en particular las que determinan las amenazas y preocupaciones a la seguridad de los Estados los cuales se ven desafiados por actores ilegales que manejan las actividades y los territorios significando por ende una pérdida de la soberanía y la territorialidad en su dimensión estatal como ente monopolizador de la violencia y soberano sobre el territorio.

La especificidad de las regiones fronterizas colombianas, dan un sentido a la comprensión del por qué el conflicto colombiano ha desbordado sus fronteras pues:

“La mayor parte de estas zonas fronterizas constituyen espacios marginados de la vida de cada uno de los diversos países, en especial los andinos, donde el Estado llega cuando la frontera alcanza una notoriedad negativa porque ocurre un conflicto o porque amenaza con pasarse al país vecino” (Ramírez, S. 2004a)

Este hecho evidencia las repercusiones y los efectos del conflicto colombiano en zonas desprotegidas históricamente y en donde los grupos armados realizan diversas actividades, amparados por la ausencia de ley y de seguridad estatal aunque también estos territorios sirven de retaguardia y de refugio frente a las operaciones emprendidas por las fuerzas militares para su persecución.



Dentro de las diversas dimensiones internacionales del conflicto interno encontramos que aquél importa debido a que “a menudo afecta e involucra Estados vecinos” (Brown, M. 1996) conllevando por ende situaciones de vulnerabilidad de las poblaciones civiles que se ven inmersas en situaciones de desplazamiento, intimidación, secuestro además de otro tipo de efectos en relación a los cultivos ilícitos, el narcotráfico, el tráfico de armas y precursores químicos, los efectos ambientales de las acciones antinarcóticas (fumigación) y la limitación de las actividades de los pobladores muchas veces bajo la imposición de grupos armados ilegales quienes ejercen un control territorial, político, social y económico en aquellas zonas. Otro hecho en relación a esta dimensión, es la respuesta dada por los Estados cuando esa perspectiva negativa de la zona fronteriza se resuelve a través del envío de tropas y la militarización de las fronteras conllevando por ende graves afectaciones a la vida de las poblaciones inmersas en conflictos donde diversos actores convergen: guerrillas, paramilitares, fuerzas armadas estatales, narcotraficantes.

La vida social se ve afectada debido a las diversas “incursiones armadas, asesinatos, secuestros, extorsiones, uso de territorio vecino como refugio o centro de abastecimiento de actores armados ilegales y con la militarización de algunas zonas fronterizas de Colombia y sus vecinos en los ámbitos fronterizos” (Ramírez, 2004a, p 59) y muchas veces el Estado sin recursos para paliar esos efectos emprende una única salida: el envío de fuerzas armadas. Ello puede ser un aliciente inmediato frente a una situación crítica pero no resuelve los problemas de fondo al tratarse de una ausencia de institucionalidad histórica, una desconexión con la realidad política local y nacional, unas poblaciones con otras necesidades distintas a la del resto del país y unas dinámicas de relacionamiento con los países vecinos que complejizan las relaciones externas. Lo que queda de toda esta manifestación del conflicto en las zonas fronterizas es la ausencia estatal y la falta de control territorial en zonas donde convergen dinámicas que son percibidas como amenazas por los Estados vecinos que en ocasiones utilizan ese “derramamiento” del conflicto colombiano como causa de todos los males que los acechan.

Las percepciones de amenaza del conflicto colombiano sobre otros Estados entonces se engloban en diferentes visiones siendo una de ellas que: “los actores armados colombianos pueden, eventualmente, desarrollar operaciones en territorios de los países vecinos” (Bonilla, 2004)

significando por ende una “amenaza a la soberanía, una amenaza territorial y una amenaza externa” (Bonilla, 2004. P 139). Otra de las visiones hace relación a la latencia de un desencadenamiento de crisis humanitaria relacionada con el colapso económico, la falta de oportunidades, los efectos sobre los derechos humanos de las poblaciones inmersas en el conflicto las cuales se ven muchas veces sometidas a situaciones de desplazamiento, violencia, amenazas, secuestros e intimidaciones. Otra visión en relación a la percepción de amenaza tiene que ver con la “posibilidad de que algunas zonas de frontera empiecen a sociologizarse a la colombiana” (Bonilla, 2004, p. 140) conllevando con ello la manifestación de fenómenos violentos e ilegales en la región fronteriza a ambos lados. En último lugar, los fenómenos de desplazamiento de cultivos ilícitos y las afectaciones al medio ambiente como resultado de las políticas de erradicación son otras visiones que afectan las percepciones a la seguridad de las zonas fronterizas frente a los efectos del conflicto armado colombiano.

Estas manifestaciones del conflicto colombiano en las regiones fronterizas y sus efectos sobre otros Estados no se pueden comprender sin el contexto local, regional e internacional en el cual se desenvuelven por lo que en primer lugar es importante resaltar la caracterización de las amenazas en una era en donde “las amenazas no tradicionales, de alguna manera, están creciendo, (tales como) el terrorismo, crimen organizado, tráfico de drogas, conflictos étnicos” (Mathews, J., 1997) debido a que el eje de la seguridad en la guerra fría desapareció (la amenaza de una potencia extrahemisférica), por lo que las dinámicas propias de la globalización y la transnacionalización se hicieron más desafiantes para la autoridad estatal, emergiendo por ello diversos flujos, de personas, de capitales, de bienes, de transacciones y también de amenazas.

En el ámbito regional se destacan las amenazas a la seguridad de la región Andina por su “naturaleza interméstica y transfronteriza” (Tickner & Mason, 2003, p. 317) lo que significa que trascienden al Estado de manera individual además del involucramiento de otros actores tales como “ONG’s, corporaciones transnacionales, representantes de la sociedad civil global, y otros grupos subnacionales y transnacionales (legales y criminales) los cuales comparten influencia e involucramiento en la esfera doméstica” (P. 361). Finalmente dentro del contexto local, se comprende que: “tanto en Colombia como en los países vecinos, es corriente la inestabilidad social y económica en las zonas de frontera. Las regiones fronterizas se han considerado como

lugares aislados y atrasados” (ICG, 2004) caracterizándose por ende esas zonas como abandonadas, donde impera la ilegalidad y la violencia enmarcada en la presencia de diversos grupos armados.

En definitiva, los contextos dentro de los cuales emergen y se manifiestan las problemáticas definen muchas de sus características y por ende la naturaleza de las mismas, hecho que se evidencia con el carácter transnacional de las amenazas, las dimensiones regionales de la seguridad y la conflictividad local de las zonas de frontera. Es teniendo en cuenta esta contextualización que se pueden ofrecer respuestas convenientes al abordar las amenazas a la seguridad no como un asunto de seguridad nacional ni de la órbita exclusiva del Estado, sino como un fenómeno en donde convergen dinámicas transnacionales, transfronterizas y transregionales que lo alimentan, en donde diversos actores al margen de la legitimidad estatal emprenden actividades ilegales y criminales que van en contravía de los intereses de las poblaciones y amenazan la vida y seguridad de aquéllos habitantes.

Es así que identificando esas actividades y los actores principales, se pueden obtener respuestas comunes a amenazas que son identificadas dentro del ámbito regional y no meramente de la seguridad individual de los Estados. Sin embargo, esas problemáticas fronterizas y las amenazas a la seguridad muchas veces son abordados desde perspectivas simplistas en donde las respuestas se dan de manera unidimensional (militar) y unilateral (los Estados) complicando por ende las soluciones colectivas y la puesta en marcha de mecanismos comunes de solución a las diversas manifestaciones conflictivas en aquéllas zonas.

En lo que a la perspectiva de las regiones fronterizas se refiere, es evidente la importancia dada a las respuestas de los Estados a las amenazas y problemas de seguridad en aquéllas zonas. Colombia al compartir fronteras terrestres<sup>36</sup> con 5 países: Venezuela (2.219 kms), Brasil (1.645 kms), Ecuador (586 kms), Perú (1.626 kms) y Panamá (296 kms) también comparte diversas problemáticas relacionadas con el conflicto interno armado y que serán abordadas detalladamente en la siguiente sección. De manera que se hace necesario a la postre, comprender lo que ha

---

<sup>36</sup> Cabe resaltar que cerca de un 45% del territorio nacional colombiano corresponde a espacio marítimo en donde el país tiene límites con 9 países: República Dominicana, Haití, Jamaica, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, además de Panamá, Ecuador y Venezuela con quienes también comparte frontera terrestre.

significado para éstos países la regionalización del conflicto interno armado colombiano, conllevando afectaciones directas en sus territorios en donde diversos actores, interacciones, actividades y fenómenos se manifiestan y guardan una estrecha relación con el efecto contagio (spill over) del conflicto colombiano, siendo el narcotráfico, un aspecto principal no sólo para éstos países sino en concreto para la política de Estados Unidos en la región en un contexto específico en donde el problema de las drogas adquiere una relevancia a nivel doméstico e internacional como problema de salud pública y como problema de seguridad nacional.

Es así que desde la década de los noventa el involucramiento y las percepciones de éstos Estados frente al efecto del conflicto colombiano empieza a manifestarse en un contexto en donde el comunismo ya no era la amenaza percibida como central y la existencia de grupos guerrilleros en el país significaba por ende una situación de anacronismo y de exotismo incomprensible, es decir como una “herencia de la Guerra Fría a la que el gobierno colombiano había sido incapaz de poner fin” (Restrepo, L.A., 2004) por lo que es el propio Estado colombiano quien se manifiesta como un actor débil que no controla su territorio ni tampoco el monopolio de la violencia legítima.

Todo lo anterior, aunado a la crisis de mediados de esa década en la que el gobierno de Ernesto Samper fue descertificado por Estados Unidos debido al financiamiento de su campaña presidencial por dineros provenientes del narcotráfico lo que significó un aislamiento internacional de una Colombia sumida en una crisis política y de legitimidad. Finalmente con los gobiernos de Pastrana y Uribe al poner el eje en la relación con Estados Unidos y en definitiva al pretendido involucramiento por parte de éstos gobiernos de la comunidad internacional en la solución (negociada y por las armas) del conflicto, las respuestas de los países de la región no van a pasar de ser “declaraciones formales y protocolarias de solidaridad continental” (Restrepo, L.A. 2004, p. 131)

El alineamiento incondicional de Colombia en esta etapa en la que se buscaba la solución al conflicto interno no manda sino un mensaje confuso a los países vecinos al privilegiar las estrategias diseñadas por Washington ante los problemas internos relacionados con el conflicto armado y la criminalidad. Al ser el narcotráfico el eje que empuja las relaciones con Estados

Unidos y el epicentro de su estrategia en el país (el Plan Colombia) los países vecinos no comparten por ende una agenda de seguridad común, ni unas visiones comunes en relación a las amenazas compartidas pues Colombia al privilegiar las relaciones con Estados Unidos, centra su problemática de seguridad como un asunto binacional al estilo Estadounidense quien incluso en muchas ocasiones acude al unilateralismo para definir y actuar en este ámbito. En el ámbito específico de la región andina se tiene que “no existen regímenes regionales o subregionales de seguridad, no existe nada parecido a un régimen subregional de seguridad colectiva o cooperativa [...] Mientras el conflicto colombiano persista, va a ser muy improbable que se construya un régimen de seguridad colectivo o cooperativo andino porque en los distintos países, en términos militares nacionales, no coinciden sus visiones sobre el conflicto” (Bonilla, 2004, p. 136)

Es teniendo en cuenta por ende las características de la regionalización del conflicto, su manifestación en las afectaciones a la seguridad en zonas fronterizas, las concepciones de los distintos países en relación a este fenómeno, el papel de Estados Unidos tanto en Colombia como en la región y la divergencia de posturas en relación a lo que se entiende del conflicto colombiano, que se tiene que analizar éste fenómeno, conociendo el contexto regional en el cual el conflicto colombiano se concibe como una amenaza a la seguridad y estabilidad, las posturas y decisiones de los gobiernos ante un escenario en donde las concepciones sobre el conflicto varían y divergen, además del papel preponderante otorgado por Colombia al rol de Estados Unidos en la solución al conflicto y al pretendido papel que éste actor quiso jugar en la región.

Es por ello que el presente capítulo abordará estas realidades y evidenciará los efectos de la conflictividad interno en las dinámicas de seguridad en las fronteras como factor del involucramiento de los países afectados y también de los intereses de los actores manifestados en las actuaciones de los gobiernos que de acuerdo a condicionantes internos y externos establecen posturas y acciones que afectan sus relaciones con Colombia.

### **4.3. Las fronteras y el conflicto colombiano**

En este apartado se abordarán las principales características de las zonas fronterizas terrestres de Colombia relacionando con ello el efecto del conflicto armado en esos territorios en donde confluyen dinámicas que afectan la seguridad tanto nacional como regional. Estas dinámicas, entrelazadas entre sí, constituyen un desafío en términos de las respuestas que deben dar los Estados involucrados en la medida que el descontrol y la ilegalidad afectan tanto la seguridad territorial como la de diversas poblaciones. En ese sentido, se describirán las conflictividades a nivel de cada frontera y el impacto que tiene el conflicto armado y sus actores frente a las actividades ilegales desarrolladas como también los efectos sobre las poblaciones y sobre la seguridad estatal.

#### **4.3.1. Frontera colombo-venezolana**

Al ser la frontera más extensa, con vínculos geográficos y demográficos complejos, son innegables las repercusiones que el conflicto interno ha tenido sobre esta zona en especial por las incursiones que los actores armados han llevado a cabo en el territorio vecino, el manejo de éstos actores de actividades ilegales y la incapacidad tanto del Estado colombiano de controlar su territorio como del venezolano de impedir el flujo de actores y actividades ilegales. Dentro de las acciones armadas de grupos insurgentes en territorio venezolano se encuentra como referente la “Masacre de Carabobo” ocurrida entre el 25 y 26 de febrero de 1995 cuando 100 miembros de la guerrilla colombiana del ELN atacaron a 20 efectivos de la Armada venezolana en territorio de los departamentos fronterizos de Apure (Venezuela) y Arauca (Colombia) con el fin de aprovisionarse de las armas de los marines venezolanos, hecho frente al cual el gobierno venezolano del presidente Rafael Caldera decide la deportación de 300 colombianos ubicados de forma ilegal en la Sierra del Perijá.

Diversos episodios han evidenciado la problemática fronteriza no sólo por las incursiones guerrilleras en territorio venezolano, también por incursiones de militares venezolanos en territorio colombiano, las acusaciones por parte del gobierno colombiano de connivencia y

acercamientos guerrilleros-conversaciones- con el gobierno venezolano y los efectos sobre las poblaciones fronterizas las cuales han sido objeto de deportación y detención por parte de militares venezolanos.

Desde la llegada del presidente Hugo Chávez la relación con los gobiernos colombianos de Pastrana y Uribe evidenció las múltiples dinámicas y problemáticas que atañe a las relaciones políticas y diplomáticas entre los dos países. Diversos episodios relacionados con la participación venezolana en los diálogos de paz, la postura “neutral” frente al conflicto colombiano, la negativa a declarar a las FARC como una organización terrorista, la mediación para liberación de secuestrados, la postura frente al Plan Colombia y en concreto frente a la participación del gobierno de Estados Unidos en el conflicto, fueron constancia de la complejidad que el conflicto armado envuelve en diversos escenarios de la relación colombo-venezolana. Es así que en febrero de 1999 poco después de iniciar su mandato presidencial y de iniciados los diálogos de paz entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC, el presidente Chávez declara la neutralidad de Venezuela frente al conflicto, sostiene que la guerrilla colombiana tiene una parte de Colombia bajo su control y enarbola la no injerencia frente al conflicto interno armado colombiano<sup>37</sup> a la par que mantiene un rol de facilitador en los contactos preliminares establecidos entre el gobierno colombiano y la guerrilla del ELN con miras a entablar unas negociaciones de paz formales entre las partes.

Este involucramiento político del gobierno de Venezuela va a ser concomitante con episodios en la frontera, incluso afectando las relaciones diplomáticas que en múltiples ocasiones van a ser suspendidas o congeladas teniendo como eje las diferencias en relación a las posturas de ambos gobiernos en temas como el estatus de la guerrilla, el conflicto interno y el rol Estadounidense tanto en Colombia como en la región. Más allá del involucramiento político, las diversas dinámicas que afectan la seguridad fronteriza entre ambos países son elementos que trascienden en las relaciones bilaterales pues se tiene que “Es en la frontera colombo-venezolana donde suceden un gran porcentaje de los hechos violentos cometidos por parte de grupos armados ilegales colombianos (FARC, ELN y AUC); asimismo, existe producción y tráfico de drogas, de armas y movimiento de refugiados” (López, M.C., 2007) por lo que si bien, el involucramiento

---

<sup>37</sup> Inter Press Service, 9 Febrero 1999, “COLOMBIA: Neutralidad y cautela de Chávez en diálogo de paz” <http://www.ipsnoticias.net/1999/02/colombia-neutralidad-y-cautela-de-chavez-en-dialogo-de-paz/>

voluntario a través de posturas y roles asumidos desde el gobierno de Venezuela es un hecho, también es importante destacar los fenómenos que no son voluntarios y que tienen que ver con la regionalización del conflicto entendiendo esto como un fenómeno en el que “guerras intra estatales se derraman fuera de sus fronteras, inciden sobre países y actores vecinos y atraen la atención de la comunidad internacional” (Fawcett, L., 2004)

En relación al problema de las drogas, es innegable que “La producción y el tráfico de drogas es una actividad delictiva transnacional que involucra a casi todos los países de la región en por lo menos una etapa de la fase de producción, distribución o lavado de activos” (ICG, 2003) resaltando para el caso de Venezuela como un país de tránsito para la cocaína producida en Colombia en donde en la Vía Panamericana, la Península de la Guajira (compartida por ambos países) y la Serranía del Perijá se evidencian tanto como rutas terrestres, aéreas y espacios de cultivo a ambos lados de la frontera, a la par que los ríos Meta y Guaviare (Colombia) los cuales del lado Venezolano forman el río Orinoco, sirven como punta de entrada en su desembocadura tanto al mar Caribe y al Océano Pacífico, en tanto que la coca y el opio se cultivan a lo largo de la frontera de Venezuela y Colombia<sup>38</sup> y finalmente a través del contrabando, la entrada a Colombia de precursores químicos provenientes de Venezuela. Estos elementos geográficos por ende configuran un desafío a ambos lados de la frontera pues es evidente que tanto el tráfico de drogas hacia Venezuela para ser luego enviadas a Europa y Estados Unidos y el ingreso a Colombia de insumos químicos desde ese país han sido por años aspectos que problematizan la seguridad fronteriza y la estabilidad en ambos territorios.

En relación al tráfico de armas, se ha evidenciado con diversos aspectos como lo son la venta hacia grupos armados ilegales colombianos como las FARC y el ELN, un medio de pago de secuestros y la participación de fuerzas armadas de países vecinos en la provisión a grupos armados ilegales. Las armas ingresan a través de rutas aéreas, marinas y terrestres resaltándose el paso por el Golfo de Venezuela hacia Maicao (vía terrestre) en donde el acceso al Caribe del noroeste venezolano es una vía fundamental para los traficantes a la par que por la frontera al suroeste de gran porosidad y penetración como en el caso de Tibú (Norte de Santander) y Cúcuta. Tanto por parte de las Fuerzas Armadas Venezolanas como del mercado negro se han registrado

---

<sup>38</sup> Departamento de Estado de los Estados Unidos “International Narcotics Control Strategy Report 2002”, Marzo 1 de 2003  
<http://www.state.gov/documents/organization/18169.pdf>



provenientes de ese país significando en ciertas circunstancias diversas acusaciones por parte del gobierno colombiano de la connivencia entre el Estado venezolano y guerrillas y paramilitares colombianos. Así para el año 2001 se destaca que:

“En las zonas de frontera con Venezuela, los militares colombianos han decomisado más de 1,000 fusiles provenientes de ese país, de los cuales 510 tienen inscritas insignias de seguridad y numeraciones que corresponden a sus fuerzas armadas. Con estas características también han sido incautadas ametralladoras, armas cortas, granadas y municiones en poder de los rebeldes” (Guillén, 2001)

Ello evidenciaría los rumores en relación a la simpatía de miembros de las fuerzas armadas venezolanas con grupos como las FARC y el ELN tanto en traspaso de armas como de municiones.

Aparte del tráfico de drogas y armas, en la frontera se evidencian otras dinámicas que afectan la seguridad como lo son el secuestro y la extorsión concentrándose en las ciudades fronterizas de San Cristóbal, en los Estados de Zulia y Apure como un mecanismo de fuente de financiación de los grupos armados y una herramienta política. Dentro de las modalidades de secuestro se destacan:

“El secuestro momentáneo, en el que se retiene a una persona por un largo periodo de tiempo, y el secuestro express, donde se detiene solo por unas pocas horas. Hasta el 4 de abril de 2006 permanecían secuestradas 24 personas en Táchira. En el Estado de Zulia, durante el 2005 fueron secuestradas 25 personas y entre enero y mayo de 2006, la suma asciende a 18 personas. Apure fue el primer Estado fronterizo en registrar secuestros dirigidos a grandes terratenientes y ganaderos. Durante el 2006 se han presentado 3 secuestros públicos, aunque es claro que la cifra es superior” (CODHES, 2006)

Otras dinámicas que se registran en esta frontera tienen relación con los refugiados en donde “Se calcula que unos 130.000 colombianos indocumentados y no identificados viven en las zonas de frontera venezolanas” (ICG, 2004, p. 17,) en situaciones de marginación, exclusión, pobreza y precariedad además de desprotección y temor frente a los grupos armados y las mismas autoridades venezolanas que en muchos casos afronta la situación con detenciones, deportaciones y extorsiones.

Además de lo anterior, el reclutamiento forzado, la corrupción del ejército y la Guardia Nacional Venezolana<sup>39</sup>, el contrabando de gasolina y los actos de sabotaje por parte de las guerrillas en la infraestructura petrolera (como es el caso del oleoducto Caño Limón Coveñas en el departamento de Arauca fronterizo con Venezuela, una importante infraestructura a la que el gobierno de Estados Unidos a través del Plan Colombia destinó ingentes recursos para su protección) se constatan como elementos históricos de inseguridad en la frontera y que combinados ejercen una gran presión a los gobiernos de lado y lado para responder de manera adecuada y conjunta a unos fenómenos complejos de interrelación entre el conflicto interno colombiano y las dinámicas de ilegalidad y ausencia estatal en varios puntos fronterizos que repercuten de manera sustancial en el involucramiento de actores externos, en este caso, los países fronterizos en la problemática interna.

#### **4.3.2. La frontera colombo-brasileña**

Los departamentos colombianos que se encuentran en la frontera corresponden a Amazonas, Guainía y Vaupés a lo largo de 1.645 km en donde las dinámicas se desarrollan alrededor del tráfico de drogas y armas ligeras, zonas de retaguardia de los grupos armados, los desplazamientos y ataques a las fuerzas armadas brasileñas en un territorio selvático y de basta navegabilidad por los diversos ríos. Esta frontera ha sido objeto de atención por parte de Brasil especialmente por las repercusiones del Plan Colombia ejecutado desde el año 2000 y para consolidar la presencia en la Amazonía una región con mucha diversidad y riqueza, central para los intereses geoestratégicos brasileños lo que a su vez ha priorizado su presencia militar en la región, teniendo como objetivos eliminar la presencia de narcotraficantes y guerrilleros colombianos quienes utilizan la frontera como una zona de prolongación del conflicto ya que “Las fronteras facilitan una continuidad de los esfuerzos de guerra por ser posiciones de elevado valor estratégico para la diversificación de redes de financiación, reordenamiento de tropas y establecimiento de santuarios para su protección”(Cabrer-Nossa, 2012)

---

<sup>39</sup> Codhes (2006) Sostiene que “Los medios de comunicación colombianos y venezolanos han denunciado de forma recurrente estas irregularidades, afirmando que miembros de la fuerza militar venezolana se prestan a sobornos, tanto de guerrilleros colombianos como de paramilitares, para ingresar al país vecino, mantener sus redes de crimen organizado y permanecer en el territorio para surtirse o descansar”

Dentro de los episodios que evidencian la permeabilidad de la frontera, se encuentra el ocurrido en noviembre de 1998 con la toma por parte de la guerrilla de las FARC del municipio de Mitú ubicado en el departamento del Vaupés a 30 km de la frontera con Brasil hecho que suscitó la incursión tanto del Ejército colombiano como de la guerrilla de las FARC en territorio brasileño y que fue rechazado por el gobierno brasileño. En esa toma, murieron 43 policías y secuestraron a 61 militares quienes enviando refuerzos desde Villavicencio y ante la ofensiva guerrillera utilizaron el territorio brasileño para reaprovisionarse, este hecho desató reclamos por parte del gobierno de Brasil ya que señaló que la pista de Querarí lugar donde aterrizaron naves colombianas para aprovisionarse de combustible fue utilizada sin autorización, lo que la Cancillería colombiana respondió que sí se solicitó permiso de carácter humanitario y no para actividades de tipo militar, pues Querarí serviría para rescatar a las víctimas del ataque guerrillero. La respuesta por parte de Brasil a través de la Embajada fue que el permiso solicitado por Colombia hacía referencia a la pista de Yauareté pero no la de Querarí razón por la cual se produjo en Brasilia una reunión entre el presidente Fernando Henrique Cardoso y los ministros de la Marina, Ejército y Relaciones Exteriores<sup>40</sup>

Ante los fenómenos en la frontera como son el tráfico de precursores químicos, el tráfico de droga, la presencia de guerrillas y narcotraficantes, el tráfico de armas, lavado de dinero, durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) se tiene que hubo una “posición de distancia frente al conflicto colombiano al que consideraban un problema colombiano, mientras reafirmaban su apego a la no injerencia en asuntos internos de otros países” (Ramírez, 2004a, p. 73) aunque las respuestas de tipo militar sí se evidenciaron como es el caso de la puesta en marcha de la Operación Tabatinga en abril de 1999 para identificar y detener a integrantes de organizaciones colombianas y peruanas quienes utilizan territorio brasileño como puente de rutas del narcotráfico. Es así que se identifica la ciudad brasileña de Tabatinga como punto estratégico de las redes internacionales de narcotráfico a través de la cual se transportan desde territorio colombiano hoja de coca y cocaína procesada para ser llevados a los puertos brasileños ubicados en el mar Atlántico utilizando el río Amazonas como vía a la vez que se identifica al Cartel de Leticia como principal organización narcotraficante colombiana la cual usaba los barcos

---

<sup>40</sup> “Así recuperaron las tropas Mitú” El Tiempo (1998) <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-848036> [Consultado el 20-oct-2015]

brasileños “para utilizarlos en el transporte de las drogas por los ríos amazónicos” (El Tiempo, 1999)

Las reservas sobre el Plan Colombia de la postura brasileña también se evidencian como un elemento importante en la identificación de elementos del conflicto colombiano que repercuten en el involucramiento de actores externos ya que ante la creciente presencia Estadounidense en Colombia a través de suministro de entrenamiento, tecnología y recursos la respuesta de Brasil ha sido de críticas y de preocupación pues “Brasil, que considera la posibilidad de una intervención norteamericana en Colombia y seguidamente en la Amazonía, un riesgo para los intereses estratégicos brasileños, y señalan por ello la importancia de un rol activo de la subregión suramericana para ayudar a resolver el conflicto interno armado colombiano” (Vargas, A., 2006) hecho que se fundamenta en la pretensión brasileña de erigirse como potencia a nivel regional y que delimita por ende la intervención norteamericana como un elemento que va en contra de su proyección internacional en donde la respuesta y el reforzamiento militar de su frontera con Colombia responde al interés de aumentar su poder tanto a nivel regional como frente a Estados Unidos<sup>41</sup>.

Es así, que se desarrolla en respuesta al Plan Colombia por parte de Brasil la operación Cobra la cual pretendió retener los efectos del derrame del conflicto colombiano en sus fronteras que significaría mayor actividad por parte de narcotraficantes y guerrillas de actividades de narcotráfico además del desplazamiento masivo de civiles. En aquella operación puesta en marcha el 29 de septiembre del año 2000 se estableció la distribución de controles por parte de la policía Federal de Brasil estableciendo 7 puestos de control con un total de 180 policías todo con el fin de intensificar la vigilancia policial tanto en la frontera como en la Amazonía. Esta operación, evidencia la alarma y la respuesta brasileña ante los efectos del Plan Colombia en el sur del país, hecho que conlleva la activación de mecanismos de control y vigilancia para impedir el ingreso clandestino de guerrillas y campesinos cocaceros a su país a través de la ciudad de Tabatinga a la vez que en esa ciudad se desplegaron efectivos del Ejército, de la Fuerza Aérea y

---

<sup>41</sup> Según Russel y Tokatlián (2009) la política de Brasil frente a Estados Unidos responde a una estrategia de oposición limitada la cual “propugna una política mixta hacia Estados Unidos en la que se combinan desacuerdo y colaboración, concertación y obstrucción, deferencia y resistencia. La integración regional es considerada esencial para el incremento del poder negociador conjunto del área frente a Estados Unidos. Los vínculos políticos con los países más cercanos son importantes para fortalecer el diálogo diplomático con Washington.(...) En esencia, propicia la reforma del orden global al que considera inequitativo, percibe a Estados Unidos como un *poder dual* (una combinación de amenaza y oportunidad) y asigna una gran importancia estratégica a los vínculos con la región” p. 231.

la Agencia Brasileña de Inteligencia teniendo como eje el reforzamiento de la presencia militar y la salvaguarda de su soberanía y seguridad territorial.

La fuerza militar brasileña desplegada tras el reforzamiento de la frontera con Colombia previendo los efectos del Plan Colombia, no sólo significó asegurar la frontera frente a los efectos de un conflicto colombiano desbordado (cruce de narcotraficantes y guerrilleros para resguardarse) sino también una postura en relación con los intereses norteamericanos en la región en donde Brasil al identificar la Amazonía como una zona históricamente despoblada y desprotegida desplegó ingentes recursos para disuadir los intereses internacionales sobre ésta región con amplia riqueza y biodiversidad, razón por la cual la postura brasileña refuerza la militarización de la frontera y la ocupación de la región fronteriza con Colombia ya que en palabras del entonces ministro de Defensa Geraldo Quintao “La fuerza militar es importante para disuadir cualquier mirada de codicia internacional para controlar las riquezas de la Amazonia”<sup>42</sup> por lo que a la mirada sobre los efectos del Plan Colombia (considerado por Brasil como una maniobra de injerencia Estadounidense en la región) se añade la visión de Brasil en relación a su interés por reforzar su poder de negociación frente a Estados Unidos razón por la cual la frontera con Colombia se erigió en un escenario necesario para contrarrestar los intereses norteamericanos y defender los propios.

La distante vecindad histórica con Brasil expresada en el período acá analizado en la renuencia a involucrarse en el conflicto colombiano, en la oposición a la conformación de una fuerza multilateral contra la guerrilla o el terrorismo y en las reservas al plan Colombia va a tener durante los gobiernos de Lula y Uribe un nuevo eje relacionado con el apoyo buscado por el presidente de Colombia frente a la lucha contra el terrorismo y narcotráfico. Este eje va a significar mayor énfasis en la cooperación fronteriza, razón por la cual diversos mecanismos como los memorándums de cooperación en relación al combate del tráfico de armas, municiones y explosivos, y los acuerdos de cooperación en defensa enfocados en el intercambio permanente de información de inteligencia van a significar una agenda de cooperación en seguridad más activa (sellada con el ingreso de Colombia al Consejo de Seguridad de UNASUR) aunque con las reservas de Brasil sobre el alineamiento colombiano con Estados Unidos, su renuencia de

---

<sup>42</sup> El Tiempo (2001) “Brasil reforzará su frontera con Colombia” <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-428259> [Consultado el 20-oct-2015]

calificar terroristas a las FARC y su papel de mediador ante las crecientes tensiones regionales como con el mandatario venezolano Hugo Chávez.

Es así que pese a las distintas percepciones de ambos mandatarios frente al conflicto armado colombiano y el papel de Estados Unidos en éste y en la región, durante la presidencia de Lula y Uribe el compromiso con la cooperación fronteriza se va a materializar en diversos acuerdos además de la intención de combatir conjuntamente la criminalidad organizada con énfasis en las actividades de narcotráfico, la lucha contra el terrorismo, la creación de grupos de trabajo y las reuniones de alto nivel en materia de seguridad. Son destacables en este sentido las reuniones presidenciales de 2003 (Marzo) 2005 (Diciembre) y 2008 (Julio) en donde se establecieron acuerdos de cooperación en seguridad en una frontera afectada por el tráfico de armas y de droga en donde los gobiernos de Colombia y Brasil se comprometieron a incrementar la cooperación policial y atacar la presencia de las FARC en la frontera.

La creciente atención del gobierno de Lula de la región amazónica y los esfuerzos del presidente Uribe para conseguir apoyos y alianzas para frenar el narcoterrorismo en Colombia, van a significar una cercanía de los mandatarios en relación al eje de seguridad que se va a materializar en posturas y declaraciones de mutuo entendimiento aunque en materia específica de coordinación de políticas los avances no se den de manera significativa. La importancia dada a la Triple Frontera compartida por Brasil, Colombia y Perú por parte de ambos mandatarios va a evidenciar las percepciones y los intereses de lado y lado, destacándose del lado brasileño la importancia estratégica de la región amazónica y el control de sus recursos mientras que del lado colombiano se va a hacer énfasis en la importancia de detener a los grupos terroristas para cercarlos teniendo como eje la política interna de Seguridad Democrática en su énfasis militarista en donde la política externa va a propender por la búsqueda de aliados, cooperación y asistencia militar.

Así, la relación de cooperación en seguridad a través del fortalecimiento de mecanismos como la Comisión Bilateral, el Memorándum de Entendimiento para Combatir las Actividades Ilícitas en los Ríos Fronterizos y/o Comunes y la Comisión de Vecindad va a ser trastocada por la desconfianza que generaba para Brasil la creciente presencia de Estados Unidos en Colombia que

se va a evidenciar en la postura frente a las bases militares que durante el año 2009 fue un tema decisivo de la agenda binacional y regional. El distanciamiento que sumió a Colombia su política exterior de alineamiento con Estados Unidos va por ende a enfriar la relación con Brasil que durante los primeros años de ambos gobiernos de Lula y Uribe va ser fructífera pero que ante la preocupación brasileña por la injerencia Estadounidense en Colombia y la preeminencia del eje Bogotá Washington en las relaciones exteriores con miras a la derrota de las FARC como máximo interés nacional, va a repercutir en la agenda bilateral sobre todo durante los últimos años del segundo mandato presidencial de Uribe.

### **4.3.3. La frontera colombo-peruana**

Esta frontera de 1.626 kilómetros comprende los departamentos colombianos de Putumayo y Amazonas y el peruano de Loreto. Dentro de las dinámicas transfronterizas que afectan la seguridad a ambos lado de la frontera se encuentran el comercio de drogas facilitado por una geografía selvática en donde los ríos (como el Putumayo y el Amazonas) son un medio importante para el tráfico, además del contrabando de armas, la presencia de guerrillas colombianas como las FARC y el ELN, el crimen organizado, el lavado de activos y el daño ambiental a bosques causados por los cultivos de coca.

Diversos episodios durante los años 90 y la década del 2000 evidencian la permeabilidad del conflicto colombiano en la frontera con Perú tales como incursiones y ataques guerrilleros en localidades peruanas, robo de armamentos, municiones, y equipos, asesinatos por parte de narcotraficantes de campesinos además de los ataques a la Policía y Marina de Guerra peruana por parte tanto de guerrillas como de narcotraficantes e incautaciones de embarcaciones con pasta de coca.

Uno de los aspectos más importantes en torno a las dinámicas de seguridad de lado y lado ha tenido que ver con las plantaciones de hoja de coca las cuales se han instalado en estos países e incluso han tenido un marco de interacción debido a que en determinados periodos una

disminución del cultivo a un lado ha provocado el aumento del mismo en el otro. En este sentido se tiene que:

“La evolución de los cultivos de hoja de coca medida en número de hectáreas muestra, en efecto, que entre el año 1993 y 1999 hubo un traslado de los cultivos de hoja de coca del Perú hacia Colombia. El Perú redujo sus cultivos de 129,100has en 1992 a 38,700has en 1999. En ese mismo período Colombia incrementó sus cultivos de 37,100 has a 160,000has. Sin embargo, en los últimos años, venimos siendo testigos de un segundo *efecto globo*, es decir, de una segunda migración de la coca, pero esta vez en sentido inverso, esto es de Colombia al Perú, provocada no solo por los desiguales resultados obtenidos por ambos países en la lucha antidroga sino también como consecuencia de la aplicación del Plan Colombia” (Novak, F. & Namihas, S., 2011)

Cabe destacar que en el informe del Programa de las Naciones Unidas Para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) del año 2002 en Perú, se aborda la dinámica de cambios durante la década del noventa en relación a los cultivos ilícitos. Es así que hasta 1995 Perú suministró, según el informe, entre el 60% y 70% de las necesidades del narcotráfico internacionales, dejando para Colombia y Bolivia la oferta restante. Sin embargo, entre los años 1995 y 1998, “Colombia registró un abrupto crecimiento de la extensión cultivada con coca, que desplazó a un segundo plano la oferta peruana” (PNUFID, 2002) hecho que junto a otros factores, (como la reducción de la demanda, la sobreoferta de hoja y derivados de coca) repercutieron en una drástica reducción del 60% del área total cultivada en el Perú. Es revelador que el informe pronostique el efecto del Plan Colombia sobre el aumento de los cultivos en ese país debido a la profundización de las acciones contra el narcotráfico en Colombia así como el incremento sostenido de los precios en esta actividad.

Es así que para los años de ejecución del Plan Colombia la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) establece que “La disminución de los cultivos de coca en Colombia se compensa con los aumentos en Perú y Bolivia” (UNODC, Informe 2005) aunque en el informe de 2010 se aclare que para la región andina “la superficie total dedicada al cultivo de coca disminuyó un 6% debido principalmente a una reducción en Colombia que no fue contrarrestada por el incremento en Perú tendencia que se viene presentando desde 2007” (UNODC, Informe 2011) hecho que se refleja a continuación:



**Tabla 3. Total hectáreas cultivadas**

País/Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Colombia	102.000	86.000	80.000	86.000	78.000	99.000	81.000	68.000	57.000
Perú	46.700	44.200	50.300	48.200	51.400	53.700	56.100	59.900	61.200

Fuente: elaboración propia con base en datos de UNODC (2011)

La correlación entre la disminución del cultivo en Colombia y el aumento en el Perú se desarrolla de manera constante entre los años 2007-2010 por lo que se evidencia el efecto directo del Plan Colombia (iniciado en 2000) y las acciones comprendidas en este para la lucha contra las drogas en el país tales como la interdicción, la sustitución de cultivos y la fumigación aérea. En ese sentido se constata cómo en la región andina las dinámicas de seguridad son comunes y afectan en conjunto a estos países evidenciando que no sólo el problema de cultivos ilícitos se debía tratar de manera individual sino que al involucrar a los demás territorios era necesario dar respuestas colectivas.

Esto en el caso concreto del Perú se cristalizó en iniciativas conjuntas con Colombia tales como: el Mecanismo de Consulta y Coordinación Política (2+2), la Comisión Binacional de Seguridad Fronteriza (COMBIFRON), el Grupo de Trabajo Bilateral de Defensa (GTBD), el Grupo de Trabajo Bilateral para Asuntos Policiales (GTBP), el Mecanismo de Alto Nivel de Seguridad y Cooperación Judicial (MAN), la Comisión Mixta en Materia de Drogas y Desarrollo Alternativo, la Comisión Mixta para la Represión del Tráfico Ilícito de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, así como el Acuerdo de Cooperación para la Prevención, Control y Represión del Lavado de Activos<sup>43</sup>

Sin embargo, ésta relación nutrida durante los gobiernos de Álvaro Uribe (2002-2010) en Colombia, Alejandro Toledo (2001-2006) y Alan García (2006-2011) en Perú, evidenciada en los diferentes mecanismos y comisiones establecidas, no fue siempre la mejor. Durante los gobiernos de Alberto Fujimori (1990-2000) en Perú y Andrés Pastrana (1998-2002) en Colombia, hubo una serie de tropiezos y posturas del presidente peruano que se interpretaron como

<sup>43</sup> Ver: Cancillería de Colombia “Mecanismos Bilaterales entre Colombia y Perú” [https://peru.embajada.gov.co/colombia/mecanismos\\_bilaterales](https://peru.embajada.gov.co/colombia/mecanismos_bilaterales)

intromisión en los asuntos internos de Colombia. Es así que frente a la decisión del presidente Pastrana de establecer los diálogos de paz con la guerrilla de las FARC el presidente peruano declara en febrero de 1999 ante el Colegio Interamericano de Defensa en Washington su oposición a éstos diálogos y aboga por la necesidad de una salida militar al conflicto.

Otro de los episodios más llamativos en este periodo tuvo que ver con una compra de armas realizada por militares peruanos a Jordania las cuales fueron a parar a la guerrilla colombiana FARC involucrando al más cercano asesor de Alberto Fujimori quien presuntamente se benefició de este hecho, Vladimiro Montesinos. Previamente a la explosión de este escándalo, el presidente peruano había autorizado la militarización de la frontera con Colombia aduciendo razones de seguridad nacional debido a las constantes incursiones que desde 1993 llevaban a cabo las guerrillas colombianas FARC y ELN, declarados enemigos del régimen peruano.

Frente a este hecho, se manejaron diversas hipótesis en relación a las motivaciones del presidente Fujimori para tomar esa decisión: la búsqueda de un enemigo interno y externo tras la firma de la paz con Ecuador, la urgencia de las Fuerzas Armadas peruanas de establecer una amenaza para mantener sus tropas y presupuesto, la necesidad de presentar a la guerrilla colombiana como una amenaza regional para mostrar su postura de mano dura, contundente y eficaz en un momento político delicado al interior de su país y la representación bajo su nombre de ciertos sectores de Washington opuestos al proceso de paz y proclives a la confrontación conjunta en la región contra la subversión.

Estos elementos reflejan la internacionalización del conflicto interno colombiano en momentos en que la negociación de paz y la puesta en marcha de la recuperación territorial durante el gobierno de Pastrana incidían profundamente en las posturas de los mandatarios de los países de la región. Fujimori no sólo instrumentalizó el conflicto interno colombiano para buscar legitimidad interna sino que también lo posicionó como la principal amenaza a la seguridad regional para mantener una postura securitizada y guerrillerista que lo mantuviese en el poder como único líder capaz de hacer frente a tal amenaza. Se tiene por ende que “el conflicto colombiano fue el perfecto comodín que necesitaban, para justificar, en el terreno de la seguridad, su permanencia en el poder” (Rojas-Pérez I. 2004)

Finalmente, con el gobierno de Alejandro Toledo la relación no va a tener contratiempos y se van a establecer convenios de cooperación en materia de seguridad, además de su postura común frente a la importancia de tener de socio estratégico a Estados Unidos (con quien ambos países negociaron Tratado de Libre Comercio) y la necesidad de combate al terrorismo. Es así que en una visita oficial del presidente Uribe a Perú el mandatario Toledo enfatizó:

(...) nuestra firme solidaridad con el pueblo colombiano que lucha contra el terrorismo. El pueblo peruano no cesa de condenar clara y enérgicamente, y cuantas veces sea necesario, los métodos terroristas que violan los derechos humanos y condena la alianza perversa entre el narcotráfico y el terrorismo. No hay espacio para las ambigüedades en la lucha contra esta alianza (El Tiempo, 2004)

De igual manera, durante la presidencia de Alan García el presidente Uribe obtuvo un sostenido respaldo político y de compromiso de integración económica que tuvo como objetivo la firma del TLC con Estados Unidos y la conformación de un bloque comercial con Asia pacífico. La relación en materia de seguridad estuvo marcada por la firma de memorándums de entendimiento y el establecimiento de mecanismos de coordinación y cooperación en materia de patrullajes fluviales y control en el río Amazonas en donde la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo se establece como eje articulador de la relación entre ambos mandatarios.

#### **4.3.4. Frontera colombo-ecuatoriana**

Esta frontera comprende los departamentos colombianos de Nariño y Putumayo y los ecuatorianos de Esmeralda, Carchi y Sucumbíos y consta de una longitud de 586 km toda vez que comparten una frontera marítima establecida en el Tratado de agosto de 1975 y en una declaración conjunta de 2012 en donde se establece el punto de inicio del límite marítimo en la desembocadura del río Mataje como punto estratégico exacto en el Océano Pacífico.

Se ha caracterizado por ser un territorio dominado por actores como guerrillas, narcotraficantes y paramilitares y atravesado por dinámicas tales como incursiones y emboscadas contra el Ejército colombiano, transporte y envío de pasta de coca, laboratorios de procesamiento en las selvas

ecuatorianas, abastecimiento de armas y explosivos al bloque Sur de las FARC y territorio de retaguardia para las guerrillas en operaciones en caliente organizadas por las fuerzas militares de Colombia.

Dentro de los episodios que evidencian la internacionalización del conflicto interno hacia Ecuador se destaca el ocurrido el 30 de agosto de 1996 cuando guerrilleros de las FARC en su ofensiva contra el Estado colombiano toman la base militar de las Delicias reteniendo a 60 militares (31 más resultaron muertos y 17 heridos) durante 9 meses los cuales fueron dirigidos hacia Ecuador donde no pudieran ser objeto de búsqueda por parte del Ejército por lo que se tiene que “durante un mes los 60 soldados permanecieron en la selva del norte de Ecuador, a unas cinco horas a pie de la frontera con Colombia. Allí llegaron en varios botes después de navegar por las aguas de los ríos Putumayo y Piñuña Blanco ” (Revista Semana, 1998)

Para 1999 ya se vislumbraba un panorama cruento de guerra en la frontera en donde se advierte que:

“Allí, en medio de ese mercado persa de armas, explosivos y pasta de coca, paras y subversión librarán otra guerra sin cuartel. Los grupos subversivos no darán su brazo a torcer. La frontera colombo-ecuatoriana es considerada como una zona estratégica de abastecimiento logístico para la guerrilla. Por allí ingresan armamento, municiones y explosivos. En esa región operan tres frentes de la Farc y tres del ELN”. (Revista Semana, 1999)

Otro de los episodios que ejemplifica la situación del sur del país y las dinámicas de seguridad a lado y lado de la frontera tiene que ver con la toma de la base de comunicaciones del Ejército en la Base Militar del Cerro de Patascoy en el departamento de Nariño en diciembre de 1997. En esa ocasión, guerrilleros de las Farc atacaron 34 militares del Ejército colombiano quienes se ubicaban a 4.100 metros de altura dejando como resultado la muerte de 10 soldados y el secuestro de 18 más. Además, de una posterior condena por parte del Consejo de Estado quien calificó al Estado colombiano como responsable del fallecimiento de los militares y de las garantías en términos de las condiciones “inhumanas” en las que se encontraban los efectivos en donde se resaltaron casos como la muerte por hipotermia, ausencia de equipamientos, alimentos y demás provisiones.

Sin embargo, no sólo se problematiza la situación en la frontera por presencia de grupos subversivos como las Farc, también estructuras criminales dedicadas al secuestro, extorsión, tráfico de drogas y armas, lavado de dinero, trata de personas, contrabando (como el de gasolina y el arroz) y minería ilegal son actores determinantes en la inseguridad fronteriza y de la internacionalización del conflicto colombiano hacia Ecuador. Fenómenos como la dolarización de la economía ecuatoriana han posibilitado los mercados ilegales de lado y lado de la frontera al ser más fácil el intercambio de dólares a pesos colombianos de múltiples actividades ilegales y criminales. Además de ello, las luchas territoriales inicialmente entre guerrillas y paramilitares quienes incursionaron a finales de la década del 2000, y posteriormente de bandas criminales tales como “Urabeños y “Rastrojos” quienes controlan y regulan el mercado de la pasta y hoja de coca. Todo ello sumado a las alianzas entre guerrillas y estructuras criminales como “La Constru” quienes ejecutan órdenes de asesinatos frente al no pago de extorsiones de empresas petroleras además de actividades como narcotráfico y ajustes de cuentas.

Los golpes orquEstados por las fuerzas armadas colombianas han significado enormes repercusiones en la relación bilateral, tal como lo demuestra el episodio del 1 de marzo de 2008 cuando se dio muerte a alias “Raúl Reyes” tras la incursión militar en Sucumbíos, provocando una grave crisis diplomática y política que se solucionó con la llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia en agosto de 2010. Previamente durante la presidencia de Lucio Gutiérrez (2003-2005) se llevaron a cabo instrumentos de cooperación para fortalecer la presencia de fuerzas de seguridad en la frontera por lo que:

“Algunas de las medidas concretas son el requisito impuesto a todos los colombianos que ingresen a Ecuador de presentar su certificado judicial, la aceptación de una presencia militar colombiana permanente en el puente internacional sobre el río San Miguel, que es uno de los cuatro principales cruces de frontera, y el incremento del pie de fuerza --según se afirma más de 8.000 efectivos-- del lado ecuatoriano” (ICG, 2004, pp. 32)

Elementos como la repercusión de la fumigación con glifosato afectando a comunidades ecuatorianas significaron incluso demandas ante instancias como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la cual fue retirada posteriormente por Ecuador tras el pago de una

indemnización de parte del Estado colombiano. Además, las fuertes acusaciones durante el gobierno de Álvaro Uribe de la presencia de campamentos de guerrilleros en Ecuador tensionaron las relaciones con su contraparte el presidente Rafael Correa (2007- actual) quien se opuso férreamente al alineamiento en la lucha contra los grupos terroristas bajo la égida de Plan Colombia (2000), Plan Patriota (2004) y Plan Victoria (2006) argumentando la no injerencia como principio rector de la política exterior ecuatoriana.

#### **4.3.5. Frontera colombo - panameña**

Esta frontera terrestre comprende una extensión de 266 kilómetros establecida a través del “Tratado de Límites entre la República de Colombia y la República de Panamá” suscrito en 1924 en la ciudad de Bogotá. Dentro de las particularidades que se pueden encontrar en esta frontera destacan: es la frontera terrestre de menor extensión de Colombia, comprende la región selvática del Darién un territorio complejo debido a sus particularidades geográficas, un territorio de los pueblos indígenas Emberá y Kuna, y al ser Panamá un país sin ejército, un menor control sobre un espacio fronterizo de múltiples actividades ilegales como son el tráfico de droga, de armas y de incursiones de grupos armados irregulares colombianos como paramilitares y guerrillas además de presentarse como un escenario para el traspaso de inmigrantes que cruzan la frontera para llegar a Norteamérica.

Entre los episodios destacados que ejemplifican las dinámicas transfronterizas de seguridad se tiene el ocurrido en diciembre de 2008 cuando un grupo de “delincuentes” armados en la población de Manené desatendió el llamado de las autoridades panameñas desembocando en un tiroteo en el cual resultó herido un aparente guerrillero colombiano hecho que evidencia que esta frontera “es una de las áreas selváticas más tupidas de América, y por su difícil acceso y control es conocida por ser paso de contrabandistas, indocumentados, narcotraficantes y guerrilleros” (El Espectador, 2008)

La presencia de actores ilegales como narcotraficantes, paramilitares, guerrilleros y bandoleros ha significado para la Fuerza Pública de Panamá (con la Policía de Fronteras, unidades navales y

aéreas) ingentes esfuerzos en momentos en que éstos actores han atravesado la frontera para abastecerse y concluir actividades de narcotráfico y contrabando. Entre estos actores se cuentan el Frente 57 de las Farc el cual en diversas ocasiones utilizó al país limítrofe como resguardo ante operaciones militares colombianas además de la incursión para el año de 1997 de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU) las cuales persiguieron a los guerrilleros del frente mencionado y perpetró ataques en poblaciones además de asesinatos y secuestros de supuestos colaboradores de la guerrilla<sup>44</sup>.

Otro de los elementos que problematizan la región fronteriza es la situación de desplazados colombianos hacia Panamá debido al conflicto armado interno por lo que muchos deciden cruzar la frontera para salvar sus vidas. Según ACNUR para el año 2010 “Panamá cuenta con una población de 1210 personas refugiadas reconocidas, 479 solicitantes de refugio y 863 personas bajo el estatuto humanitario provisional de protección (PTH). La población refugiada consta en gran medida de personas de nacionalidad colombiana.” (ACNUR, 2010). Estas personas se encuentran en situaciones de gran vulnerabilidad debido al trato diferenciado por ser colombianos y teniendo en cuenta que “en el caso de la población bajo el estatuto PTH, la misma reside hace más de diez años en la frontera con Colombia” (ACNUR, 2010, pp. 6) se evidencia el efecto del conflicto armado colombiano en aquella frontera.

En la caracterización realizada por el International Crisis Group sobre los refugiados colombianos en Panamá se tiene que:

La mayor parte de los refugiados son colombianos de raza negra o indígena provenientes del departamento del Chocó, en donde los paramilitares y las FARC llevan cinco años disputándose un corredor estratégico. La falta de recursos y la limitada presencia estatal en la región del Darién son parcialmente responsables de la severa política gubernamental frente a los refugiados colombianos, que muchas veces no tiene en consideración los compromisos adquiridos a la luz del derecho nacional e internacional. El maltrato de los refugiados y la repatriación forzada eran prácticas comunes hasta cuando se suscribió la Declaración de los Ministros de Relaciones Exteriores de la República de Panamá y de la República de Colombia sobre Desplazamiento en Zonas Fronterizas, en noviembre del 2000. Dicha declaración pone énfasis en que la repatriación tiene que darse con base en derechos garantizados y condiciones de seguridad (ICG, 2003)

Ante estos elementos, la respuesta y postura de los gobiernos panameños, Mireya Moscoso (1999-2004) y Martín Torrijos (2004-2009) ha significado en primera instancia la toma de

---

<sup>44</sup> Ver: El Darién, la otra frontera caliente 2-dic-1997 <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-695709>

medidas para mitigar la incursión de grupos armados colombianos<sup>45</sup> y en segunda instancia el apoyo a las políticas de gobierno tanto del presidente Pastrana como del presidente Uribe. Es así que durante los diálogos establecidos por el gobierno de Pastrana la presidenta Moscoso manifestó su apoyo al proceso de paz estableciendo que: “nosotros apoyamos al presidente Pastrana y al pueblo de Colombia en sus propósitos de lograr la paz con las fuerzas subversivas” (El Tiempo, 2000) manteniendo el eje en la neutralidad del país vecino y la no intromisión en los asuntos internos del país.

Así mismo se acordó un Plan de Desarrollo Fronterizo durante la reunión de cancilleres en esa misma cita del año 2000 en donde se establecieron proyectos de desarrollo en el Darién para proporcionar electricidad a poblaciones como La Miel y Santurro y brindar elementos de coordinación conjunta para reforzar la vigilancia militar en la frontera y evitar las actividades ilegales de los grupos armados irregulares. En ese sentido en una entrevista el entonces presidente Pastrana manifestó “lo importante aquí es que podamos diseñar planes y programas, especialmente aquellos que tienen que ver con el desarrollo fronterizo” (Panamá América, 2000) en alusión a la necesidad de articular estrategias de financiación entre ambos países y el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Unión Europea para mejorar las condiciones de vida en la frontera y sus pobladores.

Durante ambos gobiernos también se evidenció la creciente preocupación del lado panameño por el efecto derrame del conflicto en su frontera tanto así que “para el gobierno de Panamá la situación de riesgo originada en el conflicto interno había alcanzado tal magnitud que el país había tomado la decisión de incrementar “el monitoreo por medio de helicópteros en la frontera colombo-panameña, con lo cual el gobierno tendría que invertir dinero por primera vez en equipo para mantener la seguridad tanto interna como fronteriza” (Fernández de Soto, 2004, pp. 357.) Esta situación fue generalizada en la región andina en tanto la “vietnamización” o “balcanización”, del conflicto interno colombiano y la intervención de Estados Unidos a través del Plan Colombia generaba suspicacias y preocupaciones de seguridad por una posible militarización de la región y la desestabilización que ello conllevaría.

---

<sup>45</sup> Ver: El Tiempo (8 –febrero-1999) “El conflicto armado superó las fronteras” <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-867462>



Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 la visión panameña sobre el conflicto colombiano va a estar ligada a la visión contraterrorista impulsada desde Estados Unidos dado que se evidencia un mayor respaldo a Colombia a través de elementos como la “Declaración de Panamá” del 11 de febrero de 2003, así como el respaldo a la resolución 1354 de 2003 del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos la cual subraya la catalogación de grupo terrorista a las Farc y activa los mecanismos de lucha contraterrorista tras los atentado al Club el Nogal en la ciudad de Bogotá el día 7 de febrero de ese mismo año<sup>46</sup>. Otro de los apoyos fundamentales se dio a través del respaldo de la Resolución 1465 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con el fin de coordinar iniciativas que enfrenten los desafíos impuestos por “el terrorismo, la delincuencia transnacional organizada, las drogas ilícitas, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y la circulación ilícita de materiales nucleares, químicos, biológicos y otros materiales potencialmente letales”<sup>47</sup>

Además de lo anterior se da la firma del tratado Salas-Backer entre los gobiernos de Panamá y Estados Unidos en febrero de 2002 el cual estableció como objetivo el patrullaje conjunto las aguas panameñas y el sobrevuelo del espacio aéreo en operaciones antinarcóticos. Este tratado fue fuertemente criticado por diversos sectores panameños debido a los vestigios de la invasión norteamericana de 1989 y los acuerdos y convenios posteriores durante la década de los noventa que facilitaban la intromisión Estadounidense en el sistema financiero panameño, las políticas públicas, la política comercial y operaciones militares conjuntas en ese territorio. Entre otros elementos el tratado Salas-Backer establece “la incursión de agentes y entidades, de naves y aeronaves, del Servicio de Guardacostas de Estados Unidos y de otros Estados, además de "fuerzas auxiliares" a invitación de esta potencia, unilateralmente dentro de las 12 millas y más allá, dentro de la Zona Contigua, así como en el espacio aéreo de Panamá” (Panamá América, 2002)

Finalmente durante los gobiernos de Álvaro Uribe de Colombia y Martín Torrijos de Panamá se dieron apoyos por parte de éste último frente a la lucha contra el narcotráfico que golpea a

---

<sup>46</sup> En su artículo 7 la Resolución subraya “Aplicar los mecanismos de lucha contra el terrorismo de que dispone la Organización de los Estados Americanos, y en particular, adoptar las medidas necesarias, en el marco de la Convención Interamericana contra el Terrorismo y del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), tendientes a intensificar el intercambio de información sobre actividades de grupos terroristas, reforzar los controles fronterizos para impedir la circulación de terroristas y reprimir la financiación de dichos grupos.” (OEA, Resolución 1354 de 2003)

<sup>47</sup> Declaración de Cancilleres y Ministros de Defensa Andinos. Bogotá, 12 de marzo de 2003.

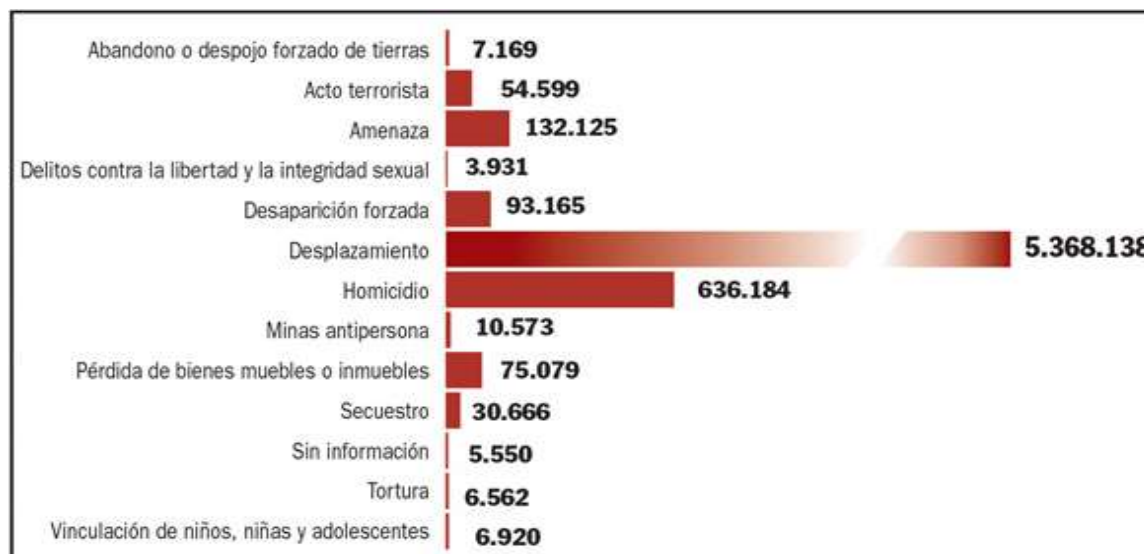
Panamá debido a su condición de país fronterizo y de paso tanto de precursores químicos como de droga. Además de ello, proyectos de interconexión eléctrica (entre los que destaca el Plan Puebla Panamá), de ejecución de obras para construir un esquivo tramo de la carretera Panamericana (que podría unir a Colombia y Panamá) y de profundización de las relaciones comerciales entre ambos países configuraron la agenda política de los mandatarios. Los temas relacionados con la seguridad fronteriza, las acciones conjuntas contra el crimen organizado y el intercambio de información fueron materias de constante intercambio diplomático entre ambos presidentes.

## Capítulo V. Dimensiones y repercusiones humanas del conflicto que generan reacciones internacionales

### 5.1. La crisis humanitaria colombiana

Durante más de 50 años de conflicto armado en Colombia se han presentado diversas manifestaciones de violencia utilizadas contra la población civil significando un enorme efecto en la vida de las personas afectadas. Dentro de esas violencias se identifican hechos de enorme trascendencia debido a los costes humanitarios causados. Es así que de los hechos victimizantes se tienen: ataques a poblaciones, minas antipersona, atentados, asesinatos, masacres, tortura, desapariciones forzadas, secuestros, desplazamiento forzado, despojo, extorsión, violencia sexual y reclutamiento de menores como elementos que degradaron el conflicto y causaron gran impacto no sólo a nivel nacional sino internacional por la gravedad de la situación de distintas poblaciones víctimas de grupos armados irregulares y de crímenes de Estado.

Figura 1. Cifras del conflicto 1984-2014



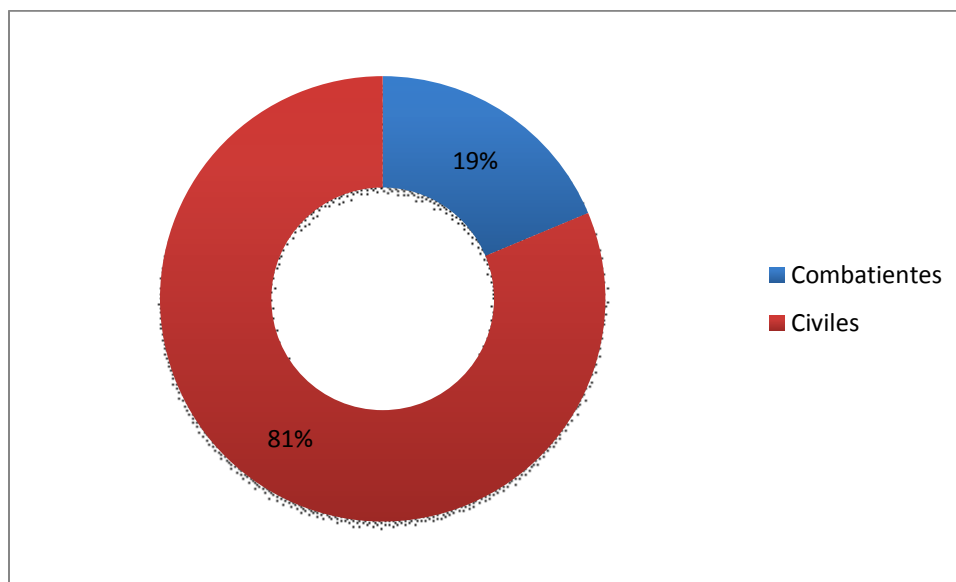
Fuente: Gráfico tomado de Revista Semana <http://www.semana.com/nacion/articulo/victimas-del-conflicto-armado-en-colombia/376494-3> según datos de la Unidad de Víctimas

Hasta el año 2014 se contabilizaron más de 6 millones de víctimas de las que destacan en su mayoría las de desplazamiento seguidas de homicidios y amenazas. Diversas afectaciones contra el Derecho Internacional Humanitario, los Derechos Humanos y crímenes de guerra se han

cometido en Colombia perjudicando poblaciones vulnerables y acentuando en ciertos momentos la condición de crisis humanitaria de aquéllas.

Dentro de las muertes contabilizadas por el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) se tiene que durante el período comprendido entre 1958 a 2012 se dieron un total de 218.094 personas de las cuales el 81% corresponde a víctimas civiles y el 19% a combatientes hecho que evidencia el gran perjuicio que ha causado el conflicto en poblaciones que están al margen de los enfrentamientos y resultan siendo los más afectados por todo tipo de situaciones violentas en las que se pierde la vida.

**Figura 2. Muertes totales 1958-2012**



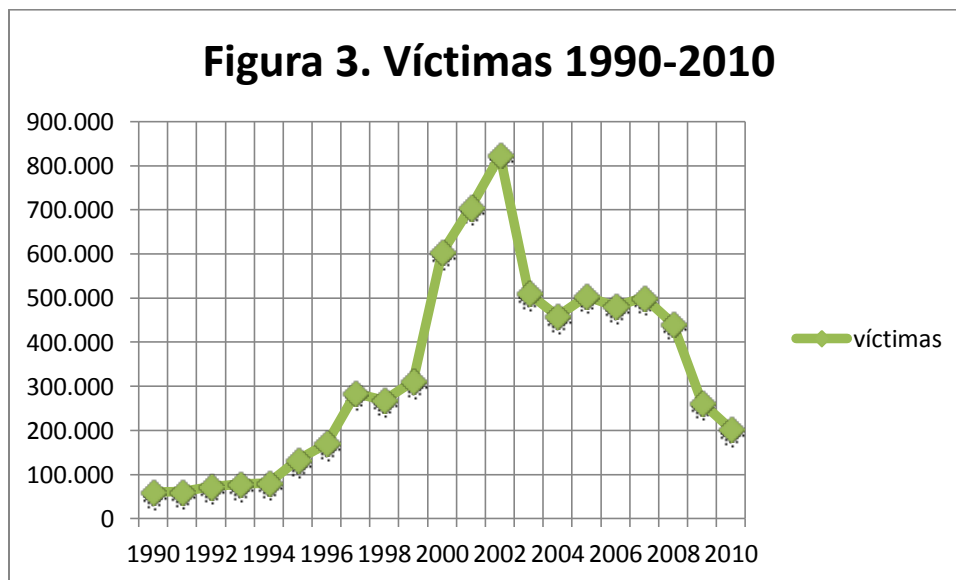
Fuente: elaboración propia con base en datos del Centro Nacional de Memoria Histórica

Durante el período aquí analizado (1998-2010), se evidencia un aumento significativo de las víctimas del conflicto comparando los años previos de la década del noventa considerándose un punto crítico el año 2002 en donde se contabilizan un total de 823.342 víctimas. Ello se explica debido a la repercusión que tiene para el país el fortalecimiento de las guerrillas tras un proceso de paz fallido con las Farc y la incursión paramilitar en diversas regiones de Colombia afectando gravemente a las poblaciones con actos de desplazamiento forzado, despojo de tierras y desapariciones forzadas.

Esto queda plenamente destallado en el informe “Basta Ya” del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH, 2013) en donde se destaca el período de 1996 a 2005 como el de la tragedia humanitaria debido una lucha cruel y atroz entre guerrillas y paramilitares por el territorio y la cooptación estatal en diversas regiones. Se señala por ende que:

Entre 1996 y 2005, la guerra alcanzó su máxima expresión, extensión y niveles de victimización. El conflicto armado se transformó en una disputa a sangre y fuego por las tierras, el territorio y el poder local. Se trata de un periodo en el que la relación de los actores armados con la población civil se transformó. En lugar de la persuasión, se instalaron la intimidación y la agresión, la muerte y el destierro. Para este periodo, la violencia adquirió un carácter masivo. Las masacres se convirtieron en el signo característico. El desplazamiento forzado escaló hasta llevar a Colombia a ser el segundo país en el mundo, después de Sudán, con mayor éxodo de personas. Los repertorios de violencia de los actores armados registraron su mayor grado de expansión en la historia del conflicto armado colombiano<sup>48</sup>. (CNMH, 2013, pp. 156)

Este elemento queda plenamente detallado en la Figura 3 en donde se evidencia el aumento significativo de víctimas del conflicto a partir del año 1996 y se va acentuar durante los dos primeros años del siglo XXI llegando a su máximo impacto en el año 2002 para posteriormente descender:



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Unidad de Víctimas

<sup>48</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica (2013) “¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad” Informe General Grupo de Memoria Histórica

De acuerdo con lo anterior en el informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas se destacan las afectaciones según actor:

En esta multiplicidad de formas de victimización, los actores responsables presentan diferencias notables. Según los datos recogidos por el Grupo de Memoria Histórica y la base de datos de la Unidad de Víctimas, agentes estatales han sido responsables especialmente de asesinatos selectivos, tortura, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas. Las guerrillas, a su turno, han sido responsables, sobre todo, del uso de minas antipersonas y artefactos explosivos no convencionales, ataques contra bienes civiles y públicos, desplazamiento forzado, secuestro, extorsión, reclutamiento ilícito y daños ambientales. Finalmente, los grupos paramilitares tienen enorme responsabilidad en delitos como asesinatos selectivos, amenazas, masacres, desplazamiento forzado y despojo de tierras, tortura y delitos sexuales (Pizarro, 2015, pp. 74)

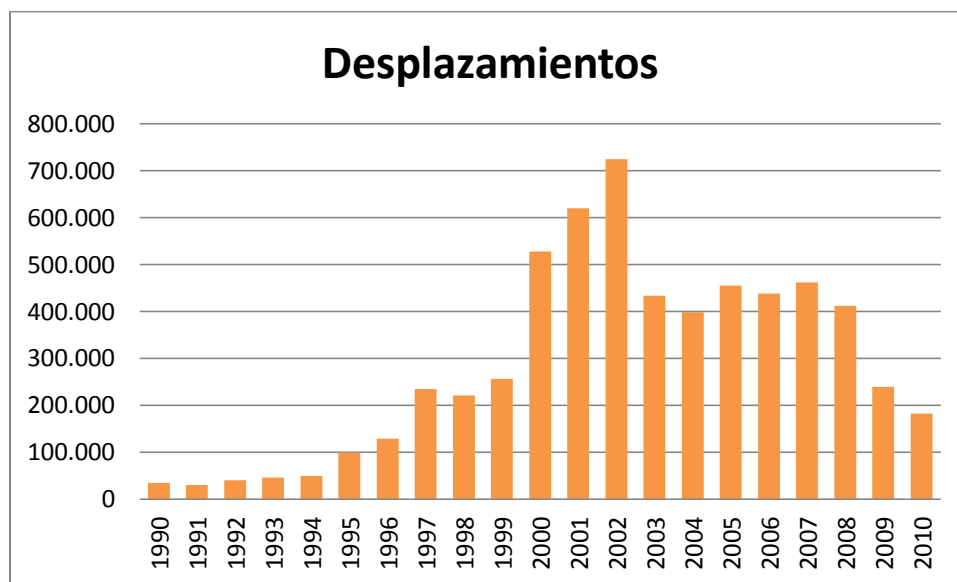
El aumento de desplazados para finales de la década de los noventa se va a constituir en la cara más visible del impacto del conflicto armado en las poblaciones en diversas geografías del país siendo los primeros años del siglo XXI los más representativos de esta realidad debido al fuerte aumento de desplazados en cascos urbanos conllevando por ello situaciones de afectación grave para las condiciones vida de éstas víctimas. Si bien posterior a 2002 el número de desplazamientos descende, el fenómeno siguió siendo representativo pues se contabilizan más de 2.500.000 de desplazados producto de la expansión paramilitar perpetuada desde 1997, el miedo de poblaciones cercanas a minas antipersona y por ende su huida y la reticencia de grupos paramilitares a someterse a la desmovilización impulsada por el gobierno de Álvaro Uribe a través de la Ley 975 de 2005.

Dentro de los principales episodios que simbolizan esta situación se pueden nombrar: tras la masacre de El Salado, ubicado en los Montes de María, corregimiento del Carmen de Bolívar, 800 familias tuvieron que desplazarse días después de la matanza en febrero del año 2000. En 2001, poblaciones de todas geografías como en la zona rural de Tierralta, Córdoba víctimas de las Farc se vieron obligadas a desplazarse a los cascos urbanos significando un total de 350 familias que buscaban la protección del gobierno Nacional frente a posibles masacres. Otro de los episodios se escenifica en la región del Catatumbo, Norte de Santander, territorio en el que

durante más de 30 años guerrillas, paramilitares y narcotraficantes se han disputado por su acceso estratégico a Venezuela. En el año de 1999 se da la masacre de La Gabarra corregimiento del municipio de Tibú cuando los paramilitares asesinaron a por lo menos 100 personas.

La expansión paramilitar orquestada desde diversos sectores políticos, económicos y sociales<sup>49</sup> profundizó la grave crisis humanitaria desde finales de los años noventa e inicios del siglo XXI. Con este escenario de fondo se propiciaron masacres que conllevaron al desplazamiento masivo y despojo de tierras por lo cual “Las masacres, perpetradas bajo la lógica de tierra arrasada, fueron una de las modalidades de violencia que agudizaron el desplazamiento forzado de la población rural, el abandono del campo y el despojo de tierras y territorios a la población rural” (CNMH, 2015, pp. 93). Además de ello la terminación del proceso de paz del gobierno de Andrés Pastrana y la guerrilla de las Farc y la posterior elección presidencial de Álvaro Uribe en ese mismo año, sentaron las bases para un recrudecimiento de la violencia en donde el aumento de enfrentamientos entre fuerza pública y guerrillas y entre éstas y los paramilitares va a conllevar una ola indiscriminada de desplazamientos que se refleja en la Figura 4.

**Figura 4. Desplazamientos 1990-2010**



Fuente: elaboración propia con datos de la Unidad de Víctimas

<sup>49</sup> Hecho que constata esta afirmación es el denominado “Pacto de Ralito” en el departamento de Córdoba en donde hubo una reunión de “jefes de grupos paramilitares y más de cincuenta políticos de diferentes regiones del país –incluyendo senadores, representantes a la Cámara, concejales, alcaldes y gobernadores– para acordar un proyecto político común” en: Informe “Una nación desplazada: informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia” (20015) Centro Nacional de Memoria Histórica

Otro de los elementos característicos del conflicto colombiano y su exacerbación en el período acá estudiado tiene que ver con la ejecución de desapariciones forzadas una forma de violencia que tiene como fin invisibilizar a la víctima a través del ocultamiento del cuerpo luego de su asesinato además de su mensaje de terror sobre las poblaciones sometiéndolas en un contexto de indefensión a una constante incertidumbre y amenaza. En Colombia estos ocultamientos se dan a través de la construcción de fosas comunes en donde enterraban a las víctimas, la cremación en hornos, el lanzamiento de cuerpos a los ríos o el descuartizamiento y desmembramiento de cuerpos.

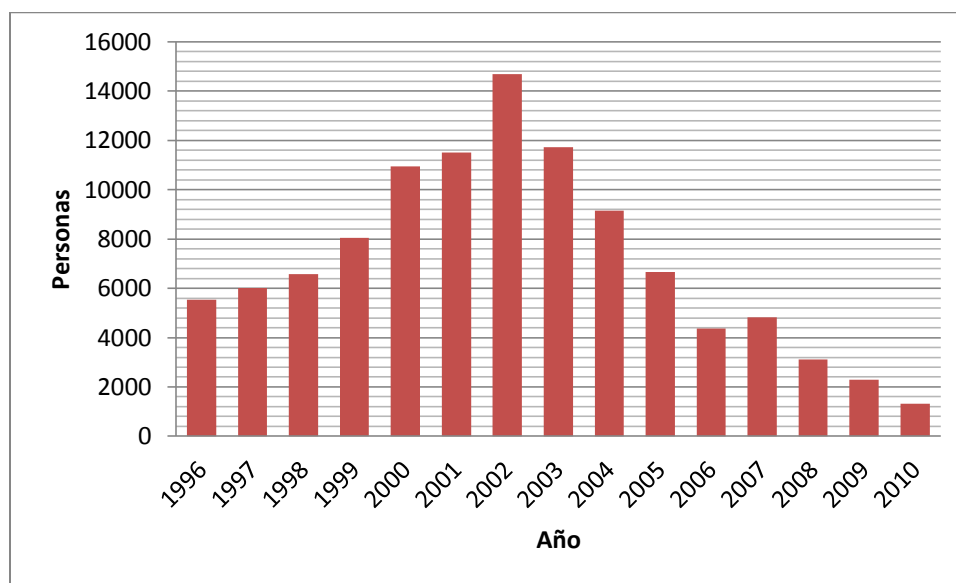
Durante el período comprendido entre 1996 y 2010 se cuentan más de 95 mil víctimas directas e indirectas de desaparición forzada de las cuales un total de 8460 son víctimas directas estimando un total de más de 25 mil víctimas directas de desapariciones forzadas según la Unidad de Víctimas. Sin embargo las estadísticas varían teniendo en cuenta el tipo de fuente (oficial y no oficial) y el inicio de la sistematización en el país pues es sólo hasta el año 2000 que ésta práctica se tipifica de manera autónoma (no vinculado con homicidios ni masacres) en el código penal colombiano enfrentándose a un elemento de subregistro y deficiencia de la información durante los años previos teniendo en cuenta que este delito comienza a practicarse en Colombia desde la década de los años setenta<sup>50</sup>. En la figura 5 se presentan los datos de desaparición forzada directa e indirecta durante 1996 - 2010 teniendo un incremento sustancial a partir del año 2000 y con su punto más alto el año 2002.

---

<sup>50</sup> Para ahondar en la comprensión de este delito en Colombia ver: “Normas y dimensiones de la desaparición forzada en Colombia” (Tomo I) Centro Nacional de Memoria Histórica. 2014.



**Figura 5. Desapariciones forzadas**



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Unidad de Víctimas

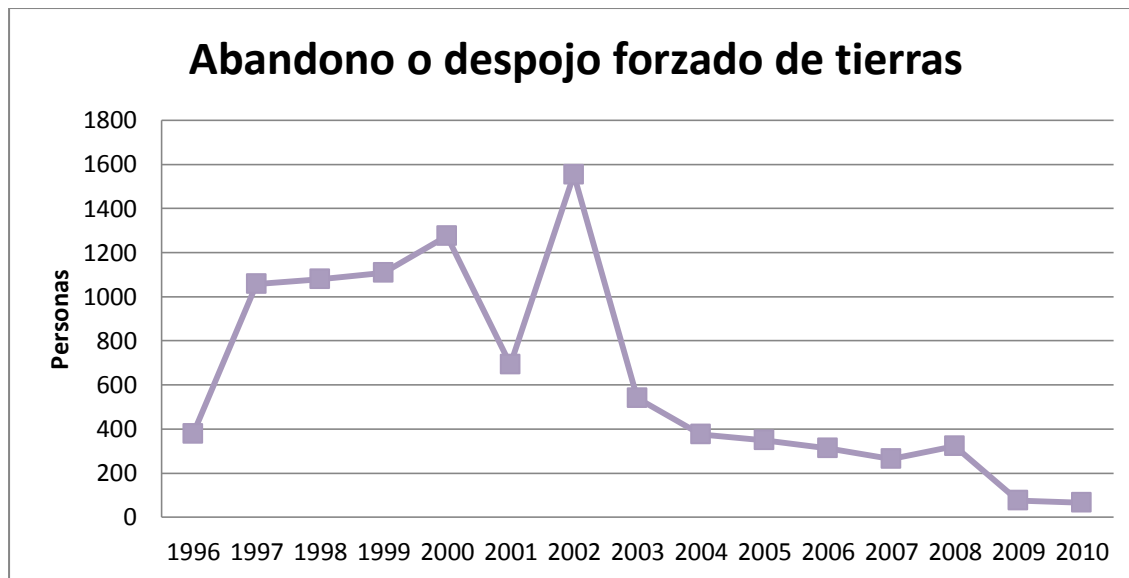
Paralelamente, el abandono de tierras se da en un contexto de intimidación y amenazas en donde grupos paramilitares y guerrillas en la búsqueda y consolidación de su poder territorial van a desplazar a miles de civiles de sus tierras quienes se van a movilizar hacia centros urbanos sometidos a situaciones de extrema vulnerabilidad y pobreza y afectaciones a nivel psicológico y emocional. A la par de ello, élites terratenientes locales y regionales, empresas nacionales y multinacionales, van a aliarse con estructuras paramilitares para apropiarse de tierras fruto del desplazamiento masivo de campesinos conllevando con ello una situación de despojo generalizada en miles de familias colombianas provenientes del campo.

En ese sentido es importante destacar que:

Miles y miles de víctimas de desplazamiento y despojo fueron objeto de una apropiación privada de sus bienes por parte de élites económicas locales, dirigentes políticos y funcionarios públicos que, en alianza con grupos armados ilegales, se apropiaron de manera ilegal de tierras, bienes muebles e inmuebles, contando en muchas ocasiones con la venia de notarios corruptos (Pizarro, 2015, pp. 75)

La privación arbitraria de propiedades durante el periodo 1996-2010, en donde fuentes oficiales estiman un total de 8,3 millones de hectáreas despojadas o abandonadas por la fuerza a lo largo del conflicto, se evidencia en la siguiente figura:

**Figura 6. Abandono o despojo forzados de tierras**



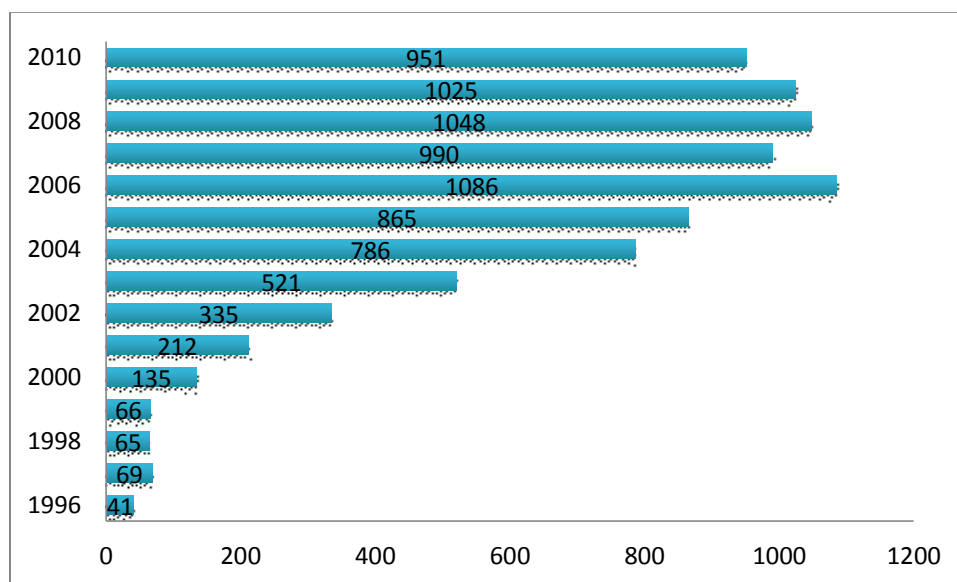
Fuente: elaboración propia con base en datos de la Unidad de Víctimas

Otro de los hechos victimizantes relacionado con el recrudecimiento del conflicto tiene que ver con la estrategia empleada significativamente por las guerrillas del ELN y las Farc en torno a la siembra de artefactos explosivos la cual se incrementa drásticamente durante el primer decenio del siglo XXI. La utilización de éstos tiene como objetivo compensar el debilitamiento de las estructuras guerrilleras en determinadas zonas del país ante la ofensiva aérea de las Fuerzas Militares, a la vez que pretenden ser un instrumento de contención de la ofensiva paramilitar. El impacto hacia la población civil es drástico ya que alrededor de un 36% de las víctimas son personas ajenas a los enfrentamientos conllevando por ende graves repercusiones a nivel físico y psicológico impidiendo la realización de actividades laborales y sociales a la vez que afecta gravemente su situación familiar en términos de tratamientos, terapias y cirugías. De un total de 9980 víctimas se estima que 6434 (64%) fueron militares y 3546 (36%) civiles afectados por Minas Anti Persona (Map) además del hallazgo de Municiones sin explotar (Muse) en donde se señala que:

La mayor afectación de los eventos con Map y Muse se concentra en las zonas rurales de los departamentos de Antioquia, Meta, Caquetá, Bolívar y Arauca, lugares donde las víctimas generalmente corresponden a miembros de las poblaciones más vulnerables que se localizan en zonas de conflicto: indígenas, comunidades afro y campesinos. (Verdad Abierta, s.f.)

A continuación la figura 7 pormenoriza las cifras entre 1996 y 2010 en relación a los afectados por minas antipersona, munición sin explotar o artefacto explosivo:

**Figura 7. Minas antipersona, munición sin explotar o artefacto explosivo**



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Unidad de Víctimas

Estos eventos constatan de manera precisa la afectación del conflicto sobre civiles en numerosos casos niños, quienes se han visto afectados por la siembra de estos artefactos en lugares cercanos a sus residencias, escuelas, centros recreativos además de la instalación de artefactos explosivos en casas, animales, automóviles e incluso cadáveres y la manipulación por parte de ésta población que desconoce sus alcances y letalidad. Ante esto el cambio que genera en sus vidas afectándolos psicológicamente y físicamente es dramático teniendo en cuenta que deben desplazarse a centros hospitalarios para ser atendidos además de la búsqueda de un tratamiento y en ocasiones la instalación de prótesis que mejoren su calidad de vida. Todo ello en un territorio en donde de 1.123 municipios 477 presentan víctimas por este flagelo que también afecta países como Afganistán, Myanmar y Siria.

Por otro lado, las masacres ocupan un lugar preponderante entre los hechos victimizantes utilizados por los grupos armados para generar terror en la población de manera que el mensaje alrededor de la sevicia y crueldad sea el de atemorizar y generar zozobra en los lugares de comisión. Dentro de los victimarios se encuentra que alrededor de un 59% de éstos actos fueron cometidos por grupos paramilitares, 17% por guerrillas y 8% por la Fuerza Pública (CNMH, 2013) demarcando así el papel de los grupos paramilitares en este accionar en donde el objetivo primordial es intimidar y aleccionar a los supuestos colaboradores de guerrilleros dentro de las estrategias de control territorial.



Fuente: elaboración propia con base en datos del Centro de Memoria Histórica  
<http://www.centrodehistoria.gov.co/micrositios/informeGeneral/basesDatos.html>

Del total de 2087 masacres entre 1983 y 2011, 1143 se perpetraron entre los años 1996 y 2010 representando 7924 víctimas de un total de 9509 (Revista Semana, Informe Especial Multimedia). Dentro de estos múltiples episodios que han diezmando la vida de diversas poblaciones se cuentan la masacre ocurrida el 2 de mayo de 2002 en Bojayá, Chocó durante un enfrentamiento entre guerrillas y paramilitares en el cual un cilindro bomba fue arrojado por el frente 58 de las FARC a una iglesia en donde se encontraban civiles resguardándose. Otro de los episodios se encuentra en la masacre de La Gabarra, corregimiento de Tibú, Norte de Santander

en la región del Catatumbo el 21 de agosto de 1999 en donde fueron asesinadas 35 personas a manos de paramilitares con el fin de instalarse en ese territorio para controlar las rutas de coca indispensables en la economía ilegal de estos grupos. En diciembre de 2004 guerrilleros de los frentes 9 y 47 de las Farc perpetraron en Granada, Antioquia una masacre que dejó como saldo 22 personas muertas además de la masacre en el municipio antioqueño de San Carlos en 2003 en donde fueron asesinados 17 campesinos por esta guerrilla.

## **5.2. Posturas, reacciones y visiones de los actores externos frente a la crisis humanitaria**

Ante la grave situación desatada por el recrudecimiento en el país de violencia ocasionada por el conflicto armado, diversas reacciones se generaron a nivel internacional haciendo énfasis en la crisis humanitaria generalizada en Colombia en donde miles de personas y comunidades se vieron afectadas por aquéllas manifestaciones considerándose el desplazamiento forzado una de las principales causas de emergencia e impacto a la vez que las violaciones sistemáticas a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario en actos como desapariciones forzadas, masacres, violencia sexual, secuestros y toma de rehenes que impactaron de forma profunda las visiones, percepciones y reacciones de diversos actores de la comunidad internacional.

### **5.2.1. La Unión Europea**

Las relaciones entre éste bloque y Colombia se han venido desarrollando en un escenario en primera instancia regional y posteriormente bilateral. En el primero, para 1990 en el marco del Grupo de Río se institucionaliza un diálogo ministerial entre la Unión Europea y 13 países de América Latina en la denominada Declaración de Roma en donde su finalidad fue el fomento a las relaciones de cooperación y el establecimiento de un diálogo político y económico de carácter permanente en donde los objetivos primordiales giraron alrededor del aumento de los intercambios comerciales, ayuda al desarrollo, lucha antidroga, apoyo a inversiones ciencia y tecnología. En el contexto de la Comunidad Andina, para 1993 se firma el “Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Acuerdo de Cartagena” en

Copenhague para el reforzamiento de la cooperación en materia de comercio, inversiones, financiación y tecnología.

En términos bilaterales fue a través del apoyo al Plan Barco que se estableció un marco de acciones encaminadas a combatir el narcotráfico y sus efectos económicos y sociales en el país y posteriormente al interior del Sistema de Preferencias Generalizadas en el cual se amplió la cantidad de productos colombianos agrícolas con posibilidad de entrar al mercado europeo. Para 1992 se establece entre el gobierno colombiano y Bruselas un acuerdo relativo al establecimiento de una delegación permanente de la Unión Europea en Colombia hecho que va a producirse el 15 de junio de 1993 a través de la apertura de la Delegación de la Comisión Europea para Colombia. Dentro de sus primeras actuaciones la delegación estableció labores humanitarias de emergencia en favor de los desplazados además del establecimiento desde 1997 de los Planes Globales para la ayuda al desarrollo en el país y la lucha contra la droga<sup>51</sup>.

Dentro de los principales lineamientos de la política de la Unión Europea hacia Colombia se fijan la postura en relación a la solución política negociada del conflicto en donde se han favorecido estrategias enmarcadas en atacar las causas estructurales del conflicto armado con la prioridad de transformar las condiciones por las cuales éste emerge enfocando planes y programas hacia la cooperación al desarrollo en donde las comunidades y actores locales han tenido un eje primordial. Ello encaminado en la promoción del Estado de derecho, la defensa de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, lucha contra las causas de la violencia y la ayuda a las víctimas, la protección al medio ambiente, la lucha contra el tráfico de drogas de manera conjunta en la región y la promoción de políticas para superar la desigualdad, la pobreza en favor del progreso social y la calidad de vida.

En 1994 el Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO) inicia sus primeras actuaciones en Colombia, en ese sentido se anota que:

“Desde entonces, el apoyo europeo ha sido constante y decidido, otorgando 145.8 millones de euros para financiar proyectos de ayuda humanitaria en favor de las personas afectadas por el conflicto, en particular

---

<sup>51</sup> Dentro de las estrategias y planes encaminados a la lucha contra la droga de la Unión Europea en Colombia se tienen: “Plan de lucha contra la droga” (1990), “Plan europeo de lucha contra la droga” (1992), “Plan de acción global para combatir la droga 1995-1999” (1995), “Plan de Acción de Lucha contra la Droga 2000-2004” y la “Estrategia Europea contra la Droga 2005-2012”

la población civil desplazada, bloqueada o confinada dentro del país y decenas de miles de colombianos refugiados en los países vecinos. Adicionalmente, ha otorgado 10.5 millones de euros para la población afectada por desastres naturales (por ejemplo, tras el terremoto del Eje Cafetero en 1999 o la ola invernal de 2010) y 4.5 millones de euros para la preparación de comunidades y fortalecimiento de instituciones ante las catástrofes naturales”. (ACNUR, 2011)

Dentro de los Planes Globales con la destinación de recursos hacia Colombia para paliar la crisis humanitaria desatada por el recrudecimiento del conflicto armado, se han abordado la atención a los desplazados con énfasis en la provisión de alimentos, albergues, atención en salud y psicosocial. En ese sentido, la Comisión se ha encargado de priorizar programas que den atención a los desplazados en situaciones de extrema vulnerabilidad como mujeres y niños y en áreas en donde la presencia estatal ha sido inexistente como es el caso de poblaciones rurales. La asistencia por ende ha tenido varios ejes: alimentaria, sanitaria, educativa además de proveer agua y saneamiento a estas poblaciones que también han requerido albergues temporales, artículos de primera necesidad y atención psicológica. La actuación no sólo se ha enfocado en los desplazados internos, también y teniendo en cuenta que más de 397 mil han huido a países fronterizos como Ecuador y Venezuela, la atención humanitaria hacia ellos se ha enfocado en la protección legal y asistencia para trámites relacionados con su condición de refugiados (Comisión Europea, 2015)

Año	Millones de euros
1997	4,5
1998	6,5
1999	6,5
2000	6,5
2001	10
2002	8
2003	8

Fuente: elaboración propia con base en datos de ECHO-Colombia

La Comisión ha hecho énfasis en lo que denomina *crisis olvidadas* es decir, “situaciones de crisis humanitarias graves y prolongadas que afectan a personas que no reciben ningún tipo de ayuda internacional, o una ayuda insuficiente, como es el caso de Colombia” (Comisión Europea,

2015) por lo que reconoce el carácter profundo y duradero del conflicto armado el cual ha afectado millones de vidas reconociendo que:

“El conflicto armado, activo desde hace 50 años, continúa teniendo importantes consecuencias humanitarias para la población. Asesinatos, amenazas, extorsión, reclutamiento forzado de menores por grupos armados, violencia sexual, minas terrestres, desplazamientos forzosos (200 000 personas más cada año), aislamiento e imposibilidad de acceso a los bienes y servicios de primera necesidad afectan principalmente a las áreas aisladas y rurales” (Comisión Europea, 2015)

La ayuda de la Comisión sin embargo no se limita estrictamente al componente humanitario (el cual ha significado durante 20 años (1994-2015) inversiones estimadas en 218 millones de euros), pues se tiene que hay iniciativas y proyectos en áreas como cooperación técnica y financiera, cooperación económica, ONG's, antidrogas, democracia y migración. Así, en la Estrategia País 2007-2013, se establecen sectores prioritarios de la ayuda europea tales como lucha contra la pobreza, desarrollo alternativo, reforma a la justicia, promoción de derechos humanos y la ayuda humanitaria a las víctimas del conflicto. Además de ello, una ayuda comunitaria no programable en sectores como derechos humanos, poblaciones desarraigadas, medio ambiente, cooperación científica, cofinanciación de proyectos de ONG entre otros.

Teniendo en cuenta lo anterior en síntesis se señala que:

Los sectores de intervención que reciben mayor ayuda son el apoyo al proceso de paz (46 %), las poblaciones desplazadas (16 %), el medio ambiente, los grupos étnicos y el desarrollo rural (16 %), la consolidación del Estado de Derecho, los derechos humanos y la justicia (13 %), y el desarrollo económico y social (9 %) (Comisión Europea, 2007, pp. 18).

La asistencia y protección a personas afectadas por el conflicto armado, en especial los desplazados ha sido un eje primordial de la ayuda humanitaria de la Unión Europea, comprendiendo la profunda crisis humanitaria desencadenada durante los años noventa y que aún en la segunda década del siglo XXI perdura pese a que las dimensiones estrambóticas que adquirió para finales de los noventa e inicios del nuevo siglo no sean de igual calado. La preocupación europea ante la crisis por el desplazamiento interno y hacia países limítrofes ha significado una colaboración estrecha con sectores de la sociedad civil y organismos internacionales y actores internacionales (apoyo de ONG,



CICR, Naciones Unidas) además de la colaboración con entidades estatales lo que ha puesto a la Unión Europea como uno de los donantes internacionales humanitarios del país más importantes.

### **5.2.2. Informes, observaciones y recomendaciones: el papel de OACNUDH, ACNUR, PNUD y Organizaciones No Gubernamentales**

Desde 1996, año de la creación del cargo del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Colombia, los informes de ésta Oficina han señalado la grave crisis humanitaria atravesada por diversas poblaciones debido al agravamiento de las acciones violentas en el marco del conflicto. En esos informes se detallan las condiciones socio-políticas que dan origen a grupos armados irregulares en un contexto de exclusión, desigualdad y corrupción además de las particularidades que asisten al país de acuerdo a los años de presentación de los informes. Es así que el primer informe, correspondiente al año de 1998 señala ciertos elementos que agravan y acrecientan el conflicto como el narcotráfico, el paramilitarismo, las víctimas no combatientes además de las principales violaciones a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario como son masacres, ejecuciones selectivas, amenazas contra activistas de derechos humanos y sindicalistas, desapariciones forzadas, toma de rehenes y secuestro, tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Durante el año 2010 el informe señala la persistencia del conflicto armado y su impacto negativo sobre los derechos humanos y las infracciones cometidas por todas las partes del conflicto del derecho internacional humanitario. Dentro de estas se señalan: ejecuciones extrajudiciales, desaparición forzada, violencia sexual, tortura y desplazamiento forzado como principales elementos que condicionan la existencia de miles de personas víctimas en un contexto de exclusión, pobreza, discriminación además de las graves afectaciones hacia poblaciones indígenas y afrocolombianas quienes fueron víctimas de “asesinatos selectivos, desapariciones, confinamientos, desplazamientos forzados y ataques indiscriminados mediante el uso de minas antipersonal” (OACNUDH, 2011, pp. 14)

Además de ello, se visibiliza la problemática relacionada con los grupos surgidos tras la desmovilización paramilitar los cuales cometieron homicidios, amenazas, extorsiones, actos de

violencia sexual además de desplazamientos forzados individuales y colectivos y masacres en donde dentro de sus principales víctimas se tienen sindicalistas, líderes sociales, funcionarios públicos, activistas de derechos humanos. Otro de los elementos abordados en el informe de 2011 es la denominada “Parapolítica” en donde se menciona la elección tanto de senadores como representantes vinculados con grupos paramilitares y la instalación de mafias regionales en el Congreso de la República en representación de intereses criminales y corruptos de las élites políticas regionales y locales para lo cual la Corte Suprema de Justicia adelantaba investigaciones que llegaron en algunos caso a la condena de estos políticos por su participación y aquiescencia en homicidios y masacres.

Dentro de las recomendaciones que abordan los informes se tienen la atención prioritaria a las víctimas del conflicto, además de la búsqueda de la salida negociada a través del diálogo del conflicto, acatamiento del derecho internacional humanitario, la liberación de secuestrados, la no vinculación y reclutamiento de menores, la no colocación de minas antipersonal, el fortalecimiento de la justicia y la investigación judicial, el acompañamiento a los reclamantes de tierras, la lucha contra la corrupción, la protección de pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas y el avance en la protección de derechos económicos, sociales y culturales. Así mismo se hace un reconocimiento al Congreso colombiano que por unanimidad adoptó la ley 1418 de 2010 la cual aprueba la Convención Internacional para la Protección de todas las personas contra la Desaparición Forzada y a la Corte Constitucional que en Sentencia C-620/2011 declaró su exequibilidad y al gobierno por su ratificación.

Por su lado, la Agencia de la ONU para los refugiados (ACNUR) ha establecido a Colombia como uno de los países que más desplazados internos ha producido en el mundo además de solicitantes de asilo y refugiados (en países fronterizos como Venezuela, Ecuador y Panamá) quienes han acudido a la protección internacional. Se señalan las responsabilidades derivadas de la adopción de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 y demás instrumentos internacionales y regionales. En ese sentido, la situación para finales de 2009 es de gran preocupación para esta agencia debido a que:

Un total de 3,3 millones de personas se habían visto obligadas a huir de sus hogares y buscar santuario en algún lugar del país, principalmente debido al conflicto armado. En 2009, se estimaba que los

afrocolombianos y los pueblos indígenas representaban entre el 17 y el 30% de los desplazados internos de Colombia.

En términos de desplazamiento externo, el ACNUR informa que, a finales de 2008, había aproximadamente 374.000 refugiados colombianos, incluidas las personas en situaciones similares a la de los refugiados, principalmente en Venezuela y Ecuador, pero también en otros países vecinos, como Panamá y Costa Rica. Se ha estimado entre 120.000 y 200.000 personas el número real de colombianos necesitados de protección internacional que están en Venezuela, mientras que en Ecuador el número total se estima de 135.000. En Panamá, durante más de nueve años la mayoría de los desplazados colombianos se han ido asentado temporalmente en el sur de la provincia del Darién, sin que hayan obtenido una condición específica. Su libertad de circulación está severamente restringida y su precaria situación les deja en riesgo de deportación. En América Latina y la región del Caribe, 90% de los refugiados reconocidos son colombianos. (ACNUR, 2010, pp. 3-4)

Ello evidencia las enormes repercusiones del conflicto en la población civil quien se ve forzada a partir de sus lugares de residencia y trabajo para huir de la muerte y salvar sus vidas ante la incursión e intimidación violenta de los grupos armados. Además de ello, muchos optan por huir al exterior a países no sólo fronterizos sino también reconocidos como refugiados en Estados Unidos, Canadá, Rica y España representando un aproximado del 10% del total de colombianos en el exterior estando incluso para el año 2010 por encima de países como Sudán, Iraq, Afganistán y Somalia.

Del lado del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su Informe Nacional de Desarrollo Humano (2011) señala como uno de los elementos centrales del conflicto al modelo de desarrollo rural lo cual ha generado despojo, desplazamiento forzado y concentración de la propiedad en la medida en que diversos actores como grupos armados, terratenientes, inversionistas y narcotraficantes se disputan el control de la tierra. Otros de los rasgos del modelo de desarrollo rural señalados son: no promueve el desarrollo humano, es inequitativo, invisibiliza las diferencias de género y discrimina a las mujeres, es excluyente por lo que ha promovido el despojo y desplazamiento de la población rural, no promueve la sostenibilidad, concentra la propiedad, es poco democrático, no afianza la institucionalidad rural, en ese sentido resalta la necesidad de modernización del Estado para lograr mayor intervención y regulación en un proceso democrático de transformación rural.

En ese sentido cabe resaltar tanto por el PNUD como por el Banco Mundial la desigualdad como motor del conflicto en Colombia hecho que se evidencia en el coeficiente GINI descrito a continuación:

**Tabla 4. GINI en Colombia**

1999	58,74
2000	58,68
2001	57,76
2002	58,26
2003	54,41
2004	56,11
2005	55,04
2006	60,08
2007	59,37
2008	56,04
2009	55,92
2010	55,5
2011	54,18
2012	53,54
2013	53,49

Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Mundial

Para el PNUD ha resultado un factor determinante la pobreza y la desigualdad como uno de las causas estructurales del conflicto, en donde la sociedad rural se ha visto rezagada de los impactos de la modernización que afectan primordialmente los centros urbanos y perjudicando al sector agrario campesino y los pequeños terratenientes. La desigualdad afecta considerablemente el desarrollo humano siendo la concentración de la tierra junto a la violencia fenómenos que impactan negativamente los alcances en otras áreas del desarrollo. Además de la brecha entre campo y ciudad, se resaltan grandes brechas en ingreso, condiciones de vida, acceso a servicios públicos, acceso a educación y salud, transporte y necesidades básicas insatisfechas entre poblaciones indígenas y afrocolombianos como también entre regiones y ciudades.

Dentro del sector de Organizaciones No Gubernamentales se destacan la postura de Human Rights Watch y Amnistía Internacional así como de organizaciones de la sociedad civil colombiana como la Comisión Colombiana de Juristas y el Colectivo de Abogados Jaime Alvear las cuales a través de sus gestiones frente organizaciones internacionales han ejercido presiones

para lograr la visibilización y la protección de derechos humanos en el país. En ese sentido se han llevado a cabo denuncias, reportes, peticiones, recomendaciones y la representación de víctimas ante la Corte Interamericana como en el caso de la Masacre de Santo Domingo por hechos ocurridos el 13 de diciembre de 1998 en el marco de un operativo de las fuerzas armadas en las que resultaron asesinadas 17 personas entre las que se encontraban menores. En ese sentido el papel de presión, visibilización y orientación de las ONG internacionales y locales ha sido un elemento importante en tanto que evidencia la grave situación de derechos humanos en el país y la vulnerabilidad de los derechos de las víctimas.

### **5.2.3. El CICR**

Enfocado estrictamente en la atención a las víctimas del conflicto y bajo una visión de neutralidad, imparcialidad e independiente a lo largo de más de 40 años en Colombia el CICR ha prestado atención humanitaria a la población civil, personas desplazadas, promoción del DIH, visitas a detenidos además de readecuar infraestructuras como escuelas y centros de salud. En ese sentido, para 1998 el delegado sobre el terreno para Colombia Thomas Jenatsch resaltaba la complejidad del entorno colombiano en donde no sólo existe un único conflicto sino una multiplicidad de fenómenos que alteran la vida de la población: delincuencia común, crimen organizado, sicarios, conflictos políticos, abusos por parte de cooperativas rurales y limpieza social además de una maraña de factores de índole social, política, cultural e histórica que se entrelazan para constituir las causas del conflicto generalizado en el país.

Desde 1980 cuando el CICR suscribe con el gobierno de Colombia un acuerdo de sede y es ratificado por el Congreso a través de la Ley 42 de 1981, las acciones de ésta organización se han enfocado en hacer respetar y proteger no sólo a las poblaciones civiles sino también a misiones médicas, heridos en combate, enfermos, privados de libertad o quienes deponen las armas. También desde la entrada en vigor en Colombia del Protocolo Adicional (Protocolo II) relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional de 1977 con la ley aprobatoria 171 de 1994, el CICR y el gobierno colombiano desarrollan un Memorando de Entendimiento el cual permite al Comité realizar acciones de mayor impacto frente a los efectos del conflicto.

Para el Comité, la ayuda a familias e individuos en situación de desplazamiento ha sido un foco primordial de su accionar presentándose para el año 2010 la atención de cerca de 91.000 personas hecho que refleja la persistencia de la crisis humanitaria en el país en la primera década del siglo XXI. La prestación de servicio del Comité en 25 zonas críticas del país en donde se presentan los principales hechos con consecuencias humanitarias para las víctimas y el despliegue de sus 13 oficinas ha sido elemental para preservar la vida y la integridad de los civiles. Su postura de actor neutral ha valido para desempeñar funciones de traslado de secuestrados y de intermediación entre gobierno y actores armados además de un referente en relación a las alertas e informes sobre la situación de la población civil afectada por el conflicto y demás personas protegidas por el DIH desempeñando una función esencial relacionada con la promoción del respeto al artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y el Protocolo Adicional de 1977 además de los principios y normas del derecho internacional de los derechos humanos.

#### **5.2.4. Sistema Interamericano**

Con la adopción por parte de Colombia a través de la Ley 16 de 1972 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos celebrada en 1969 en San José de Costa Rica y entrada en vigor el 18 de julio de 1978, el país se somete a la jurisdicción de la Corte Interamericana en casos de violaciones a los derechos humanos en términos de sus sentencias resolutorias y opiniones consultivas y ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos órgano de la Organización de Estados Americanos (OEA) que promueve y defiende los derechos humanos y es su órgano consultivo. Además de otros instrumentos del Sistema como la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura entrada en vigor en 1987 y aprobada con la Ley 409 de 1997, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas entrada en vigor en 1996 y adoptada en Colombia a través de la Ley 707 de 2001 y la Convención Interamericana contra el Terrorismo suscrita en 2002 y aprobada en Colombia con la ley 1108 de 2006.

En ese sentido cabe destacar que entre 2001 y 2008 el Estado colombiano fue condenado por la Corte a través de siete sentencias dentro de las cuales se destacan las condenas por cinco

masacres cometidas por grupos paramilitares: caso de los 19 comerciantes sentencia del 5 de julio de 2004, la Masacre de Mapiripán sentencia del 7 de marzo de 2005, la Masacre de Pueblo Bello sentencia del 31 de enero de 2006, las Masacres de Ituango sentencia del 1 de julio de 2006 y la Masacre de la Rochela sentencia del 11 de mayo de 2007. Además se destaca la sentencia del 6 de diciembre de 2001 referida al caso Las Palmeras y la sentencia del 12 de septiembre de 2005 en el caso Gutiérrez Soler, éste último por tortura de parte de la Unidad Nacional Antiextorsión y Secuestro de la Policía Nacional y en el primero por la ejecución de ocho civiles por parte de miembros del Ejército y la Policía en el departamento de Putumayo.

La Comisión por su parte a través de informes y el otorgamiento de medidas cautelares ha hecho eco de las condiciones que vulneran a grupos e individuos en el conflicto armado afectando gravemente mujeres, indígenas, niños, afro descendientes y defensores de derechos humanos. Las amenazas a líderes comunitarios, la desprotección de funcionarios judiciales, el ataque a comunidades indígenas por parte de las fuerzas militares, los hostigamientos a mujeres líderes comunitarias desplazadas, las intimidaciones a organizaciones defensoras de desplazados y periodistas independientes han sido un eje fundamental de la intervención de la CIDH en la búsqueda de la protección de la vida e integridad personal de diversos individuos y organizaciones.

Del lado de sus informes de país se destaca que en el de 1999 denominado “Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia” se hace una descripción de los factores que dan lugar a la violencia y los principales actores lo que junto con otras condiciones (el narcotráfico y la pobreza) se exacerban y dan cabida a la violación sistemática de los derechos humanos en el país. Sitúa a los grupos disidentes armados (FARC, ELN, EPL y los paramilitares) como agentes generadores de violencia a través de masacres y ataques a poblaciones todo esto en un contexto de consolidación de sus estructuras territoriales en donde el narcotráfico figura como elemento indispensable para la financiación de aquéllas y en donde el secuestro, la extorsión y el cobro de “impuestos” son elementos centrales en su accionar.

Finalmente en su Informe Anual de 2010 destaca la situación particular de Colombia en donde pese a la desmovilización de los paramilitares y la promulgación de la Ley de Justicia y Paz

persisten graves violaciones de derechos humanos tanto por parte de miembros del Estado como por parte de las guerrillas y grupos emergentes. Se establecen como principales desafíos la administración y eficacia de la justicia y la reparación integral a las víctimas del conflicto así como la protección a grupos étnicos, defensores de derechos humanos, líderes sociales y operadores de justicia. Llama la atención sobre la persistencia del desplazamiento interno, el reclutamiento de menores, las ejecuciones extrajudiciales (conocidas comúnmente como “falsos positivos”) y la situación posterior a la desmovilización de grupos paramilitares por lo que “la Comisión observa que continúan presentándose masacres, secuestros, desapariciones, homicidios, amenazas y extorsiones en contra de la población por parte de las denominadas “estructuras emergentes o bandas criminales”. (CIDH, 2010)

### **5.2.5. Corte Penal Internacional**

El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional del 17 de julio de 1998 es aprobado en Colombia con la Ley 742 de 2002 y establece la competencia del tribunal en los crímenes más graves como lo son: genocidio, lesa humanidad, crímenes de guerra y agresión. Cabe anotar que no es hasta el 1 de noviembre de 2009 que entra plenamente en vigor la jurisdicción de la CPI en el país debido a la aplicación de la salvedad de siete años estipulada en el artículo 124 del Estatuto relacionada con los crímenes de guerra. Es así que entre los años 2002 a 2009 crímenes relacionados con las infracciones graves a los Convenios de Ginebra de 1949, así como al artículo 3 Común a los cuatro Convenios de Ginebra y otras violaciones graves en los conflictos de carácter no internacional quedan por fuera de la competencia de la Corte aunque los crímenes de lesa humanidad y genocidio sí entran en su competencia desde su entrada en vigor el 1 de noviembre de 2002.

Debido a las graves violaciones a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, la situación de Colombia ha sido objeto de atención por parte de la Oficina del Fiscal de la Corte a través de exámenes preliminares desde 2004 en donde se señalan como crímenes de competencia de la Corte relacionados con crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra detallados a continuación:



**Tabla 5. Situación en Colombia. Reporte Intermedio 2012**  
**Crímenes de lesa humanidad** **Crímenes de guerra**

Asesinato, traslado forzoso de población, encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales del derecho internacional, tortura y violación y otras formas de violencia sexual	Homicidio, ataques dirigidos contra la población civil, tortura y tratos crueles, ultrajes contra la dignidad personal, toma de rehenes, violación y otras formas de violencia sexual, reclutamiento, alistamiento y utilización de niños para participar activamente en hostilidades
---	---

De la información sobre los crímenes de guerra debe aclararse que ellos son tenidos en cuenta únicamente a partir del 1 de noviembre de 2009 debido a la salvedad antes mencionada mientras que los delitos de lesa humanidad sí son reportados a partir de la entrada en vigencia del Estatuto desde el 1 de noviembre de 2002. Otro de los elementos a destacar es que debido a las facultades de la Corte su competencia es estrictamente complementaria lo que implica que a no ser que la justicia colombiana sea inoperante la CPI no podrá juzgar crímenes cometidos en el país.

Finalmente los principios de la CPI aparte del de complementariedad se basan en la no prescripción, la no retroactividad, la responsabilidad penal individual, la exclusión de los menores de 18 años de su competencia entre otros.

En últimas, la postura de la Corte es en favor del esclarecimiento de los crímenes de su competencia y por ende insta al Estado llevar a cabo procesos judiciales contra los máximos responsables de aquéllos crímenes, además de ello da prioridad al examen de situaciones donde se presenten falsos positivos, los crímenes sexuales, la expansión de grupos paramilitares y todos los desarrollos jurídicos relacionados con ellos. A juicio de la Fiscalía la función primordial del Estado es cumplir con sus obligaciones judiciales de manera que se investigue y sancione penalmente delitos de lesa humanidad y de guerra por lo que en razón de la situación del país es una tarea colosal debido a factores como la impunidad y la larga cadena de eventos violentos que sin duda repercutirá en la actuación de la Corte en Colombia.

## Conclusión

El ejercicio investigativo acá realizado, nos proporciona unas herramientas analíticas, conceptuales y descriptivas para la comprensión del fenómeno estudiado en términos de identificar los principales factores por los cuales la comunidad internacional y los actores que la conforman se han involucrado voluntaria o involuntariamente en el conflicto armado durante el período estudiado. Ello ha significado que los múltiples actores descritos establezcan posturas, visiones y acciones frente al conflicto armado y las relaciones con los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe en la medida en que estos buscaron bajo determinadas estrategias el respaldo internacional a su objetivo de terminar con el conflicto armado interno.

Desde el enfoque teórico abordado, comprendemos el por qué los gobiernos en determinados contextos buscan establecer alianzas y apoyo internacional para forjar una resolución definitiva al conflicto. Ciertamente, las estrategias no son las mismas ya que mientras el gobierno de Pastrana erigió una diplomacia por la paz la cual sirvió como símbolo de búsqueda de la finalización del conflicto por la vía negociada, el gobierno de Uribe estableció una estrategia de búsqueda de aliados para la salida definitiva al conflicto bajo la égida de la lucha frontal contra el terrorismo en donde su máximo aliado, Estados Unidos, brindó asistencia y recursos financieros para fortalecer el aparato militar estatal.

Sin embargo, este elemento abordado como la primera variable explicativa, no es suficiente para explicar el involucramiento de otros actores pero sí lo encontramos como el más relevante desde la perspectiva de política exterior ya que el involucramiento se da debido a una decisión consciente y voluntaria de los actores, tanto del gobierno colombiano como de los actores que se adscribieron a una o ambas estrategias de aquél en términos de la salida negociada o la vía militar. Además, esta variable sirve como insumo fundamental para generar conciencia en la comunidad internacional alrededor de la importancia de prestar apoyo a Colombia en la medida en que el país se presenta como problema y fuente de inestabilidad por lo que la terminación del conflicto se convierte en una meta en la que todos los actores pueden comprometerse.

La segunda variable, el desborde del conflicto hacia países fronterizos, si bien no es una decisión de política exterior, sí es una consecuencia de la interacción entre los actores del conflicto y los territorios en donde aquéllos tienen influencia además que evidencia la complejidad del fenómeno debido a otros elementos que el conflicto armado conlleva y los cuales están relacionados con problemas de seguridad regional e internacional: tráfico de armas, desplazamientos de civiles, siembra de cultivos ilícitos, narcotráfico, lavado de dinero y efectos ambientales de la política antidrogas. Estos espacios fronterizos al ser territorios de poca presencia estatal se fraguaron en algunos casos como lugares de retaguardia de los alzados en armas, en otros como lugares de destino para miles de desplazados que ante la guerra y el miedo huyeron de sus zonas para buscar refugio en éstos países y en otros como lugares de tránsito para las actividades ilegales como el transporte de insumos para la financiación de los grupos armados.

Finalmente, el énfasis en las dimensiones humanitarias del conflicto tiene un eje central y es la creciente visibilización a nivel internacional de la crisis con dimensiones desgarradoras en torno a los efectos del conflicto en la población civil evidenciada a través de múltiples indicadores como los homicidios, las desapariciones forzadas, el desplazamiento, el reclutamiento de menores y demás, lo que repercute en las visiones y actuaciones de los actores de la comunidad internacional quienes de acuerdo a sus orientaciones e intereses determinan posturas y actuaciones alrededor de este fenómeno. Esta variable también repercute en la forma en cómo se percibe a Colombia a nivel internacional y cómo gobiernos, organismos, organizaciones y demás actores internacionales establecen prioridades para, de múltiples formas, participar en la minimización y búsqueda de soluciones de la crisis humanitaria vivida.

Acercarnos a estos tres factores nos permite comprender de manera más profunda el papel de los actores internacionales y las diversas dimensiones de un conflicto armado interno que durante más de cincuenta años ha afectado en mayor proporción a la población civil y que ha significado enormes costos humanitarios, ambientales, culturales, políticos y económicos. El involucramiento de la comunidad internacional es un fenómeno preponderante de estudio debido a los múltiples efectos que ello lleva tanto en el manejo como en la búsqueda de soluciones al

conflicto no sin generar resistencias y críticas en torno a los intereses que motivan a determinados actores y la manera de llevar a cabo sus estrategias.

Para posteriores investigaciones sería pertinente y con el proceso actual como trasfondo evidenciar el papel de la comunidad internacional en la construcción de la paz lo que resultaría un ejercicio académico beneficioso para la sociedad en general, en la medida que todos los esfuerzos e insumos de los actores internacionales en un nuevo horizonte no ya de guerra interna sino de consolidación de la paz establecen objetivos concretos para su involucramiento. La comunidad internacional puede desarrollar un importante papel que en determinada manera podría significar una consolidación de la paz exitosa que convierta a Colombia en un escenario de propuestas y alternativas novedosas y constructivas.

## Bibliografía

ACNUR (2010) “Directrices de elegibilidad del ACNUR para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo de Colombia” Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

ACNUR (2010) “Ser un refugiado en Panamá” Diagnóstico Participativo.

ACNUR (2011) “La ayuda humanitaria de la Comisión Europea en Colombia” en línea [http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/2013/Hoja\\_informativa\\_-\\_La\\_ayuda\\_humanitaria\\_de\\_la\\_CE\\_en\\_Colombia.pdf?view=1](http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/2013/Hoja_informativa_-_La_ayuda_humanitaria_de_la_CE_en_Colombia.pdf?view=1) [consultado el 26-08-2016]

AI (Amnistía Internacional) “El trabajo de Amnistía Internacional sobre Colombia” en línea <https://www.amnistiacolombia.org/que-hacemos/amnistia-internacional-colombia> [consultado el 07-08-2015]

Bagley, B.M. (2001) “Narcotráfico, violencia política y política exterior de Estados Unidos hacia Colombia en los noventa” Revista Colombia Internacional No. 49 – 50. May- dic., págs. 5-38.

Bonilla, A. (2004) “Las dimensiones y las condiciones de la regionalización del conflicto colombiano” en: Dimensiones territoriales de la guerra y la paz en Colombia, Bogotá, Red de Estudios de Espacio y Territorio (RET) de la Universidad Nacional, págs. 133-143

Borda, S. (2007) “La internacionalización del conflicto armado después del 11 de Septiembre”. Revista Colombia Internacional No. 65. Ene-jun, págs. 66-89.

Borda, S. (2010) “Política Exterior Estadounidense y relaciones con Colombia” Coyuntura Económica. Vol. XL. No. 1, primer semestre, págs. 89-115. Fedesarrollo, Bogotá – Colombia.

Bouvier, V. (2012) “El proceso del Caguán y la comunidad internacional”. En: Proceso de Paz en Colombia. Participación de actores internacionales. Sandra Borda, Fernando Cepeda, Compiladores. Bogotá DC.

Brown, M. (1996) “The international dimensions of internal conflict” CSIA Studies in international security. The MIT Press, 653 pp.

Cabrera-Nossa, I.A. (2012). “Frontera colombo-brasilera: persistencia del conflicto armado y alcances de las estrategias de seguridad”. Boletín Científico Sapiens Research, 2(2), págs.11-17

Cardona, D. (2001) “La política exterior de la administración Pastrana (1998-2002) hacia una evaluación preliminar” Revista Colombia Internacional No. 53. Sep-dic, págs. 53-74

Carvajal, L. (2009) “La Política Exterior del gobierno Uribe: entre el mundo y la parroquia”. Revista Política colombiana Jul-Sep. Contraloría General de la República.

Carvajal, L. & Pardo, R. (2002) “La internacionalización del conflicto doméstico y los procesos de paz. (Historia reciente y principales desafíos)” En: Prioridades y desafíos de la Política Exterior Colombiana. Bogotá: FESCOL, pp. 181-236.

Chernick, M. (2008) “La Comunidad internacional y la paz”. Acuerdo Posible Solución negociada al conflicto armado colombiano. Ediciones Aurora, Bogotá.

CICR (2002, 27 de febrero) “El CICR en Colombia: Contexto y perspectivas para 2002” en línea <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdq37.htm> [consultado el 25-07-2015]

CIDH, Informe (2000) Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos en línea <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000sp/cap.4a.htm> [consultado el 30-07-2015]

CIP (Centro de Investigación para la Paz) (2005) “Desmovilización paramilitar en Colombia: la comunidad internacional en la encrucijada” p. 1- 22 en línea <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/43C548B94671A11BC1256FE7003AC17E-cip-col-31jan.pdf> [consultado el 30-07-2015]

CNMH (Centro Nacional de Memoria Histórica) (2013) “¡ Basta Ya ¡ Colombia: memorias de guerra y dignidad” Informe General Grupo de Memoria Histórica

CNMH (Centro Nacional de Memoria Histórica) “Estadísticas del conflicto armado en Colombia” en línea <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/estadisticas.html> [consultado el 20-07-2016]

CODHES, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento- Colombia (2006, julio) “Al filo de la frontera: El impacto del conflicto armado colombiano en los estados fronterizos de Venezuela” Bogotá.

Comisión Europea (2015) “Ayuda Humanitaria y Protección Civil. Ficha Informativa ECHO-Colombia.” págs. 1-3.

Comisión Europea, (2007) “Colombia documento de Estrategia País 2007-2013” en línea [https://eeas.europa.eu/colombia/csp/07\\_13\\_es.pdf](https://eeas.europa.eu/colombia/csp/07_13_es.pdf) [consultado el 08-03-2015]

DNP (2007) “Estrategia de fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social (2007-2013)” Departamento Nacional de Planeación (DNP) Dirección de justicia y seguridad (DJS).

El País (2000, 15 de febrero) “El 'eurotour' de la guerrilla colombiana llega al Vaticano” en línea [http://elpais.com/diario/2000/02/15/internacional/950569213\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2000/02/15/internacional/950569213_850215.html) [consultado el 04-03-2015]

El Espectador (2008, 12 de diciembre) “Panamá confirma detención de presunto guerrillero en frontera con Colombia” en línea <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo98445-panama-confirma-detencion-de-presunto-guerrillero-frontera-colombia> [Consultado el 10-03-2016]

El Espectador (2008, 16 de octubre) “Gobierno reacciona ante informe de Human Rights” <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/articulo84318-gobierno-reacciona-informe-de-human-rights> en línea [consultado el 07-08-2015]

El Espectador (2009, 18 de julio) “Colombia para los americanos” en línea <http://www.elespectador.com/impreso/politica/articuloimpreso151378-colombia-los-americanos> [consultado el 20-02-2015]

El País (1994, 1 de octubre) “Colombia, una "narcodemocracia" en línea [http://elpais.com/diario/1994/10/01/internacional/780966010\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1994/10/01/internacional/780966010_850215.html) [consultado el 20-02-2015]

El País (1999, 24 de septiembre) “Garzón critica a las FARC y la ayuda de EE UU a Colombia” en línea [http://elpais.com/diario/1999/09/24/internacional/938124014\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1999/09/24/internacional/938124014_850215.html) [consultado el 07-08-2015]

El Tiempo (1995, 2 de febrero) “Confuso ambiente en relaciones con EE. UU” en línea <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-298951> [consultado el 20-02-2015]

El Tiempo (1999, 29 de Agosto) “Listo el batallón antinarcóticos” <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-914634> [consultado el 20-03-2015]

El Tiempo (1999, 6 de abril) “Brasil atacará a narcos en la frontera” en línea <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-925370> [Consultado el 20-oct-2015]

El Tiempo (2000, 22 de octubre) “Panamá apoya proceso de paz” en línea <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1281914> [Consultado el 20-03-2016]

El Tiempo (2000, 4 de octubre) “Cicr suspende evacuación de combatientes heridos” en línea <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1229640> [consultado el 25-07-2015]

El Tiempo (2001, 23 de febrero) “Duras críticas de Kissinger al Plan Colombia” en línea <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-605656> [consultado el 15-04-2015]

El Tiempo (2001, 30 de enero) “Lista mesa de donantes de U.E” en línea <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1263576> [consultado el 08-03-2015]

El Tiempo (2001, 7 de julio) “Brasil reforzará su frontera con Colombia” en línea <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-428259> [Consultado el 20-oct-2015]

El Tiempo (2002, 4 de octubre) “ONU descarta cascos azules a la colombiana” en línea <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1311527> [consultado el 20-07-2015]

El Tiempo (2003, 22 de junio) “Alta tensión de Uribe con la ONU” en línea: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1007321> [consultado el 20-07-2015]

El Tiempo (2004, 23 de octubre) “Solidaridad peruana contra terrorismo” en línea <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1541525> [Consultado el 03-03-2016]

El Tiempo (2008, 6 de marzo) “Triunfo agríndice de Colombia en OEA” en línea <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2852515> [consultado el 15-04-2015]

Estrada, J. (2001) “Elementos de Economía Política” En: Plan Colombia. Ensayos Críticos. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.

Fawcett, L., (2004) “Exploring Regional Domains: A Comparative History of Regionalism” *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944- ), Vol. 80, No. 3, Regionalism and the Changing International Order in Central Eurasia (May, ), págs. 429-446

Fernández de Soto, G. (2004) “La Ilusión Posible. Un testimonio sobre la política exterior colombiana” Grupo Editorial Norma. ISBN 958-04-7853-8.

FIP (2009) “Conflicto Armado e Iniciativas de paz en Colombia”. Cuadernos del Conflicto. Fundación Ideas para la Paz y Woodrow International Wilson Center for Scholars.

Garzón, J.C. (2009) “Conflicto Armado e iniciativas de paz en Colombia”. Woodrow Wilson International Center. Latin American Program. Fundación Ideas para la Paz.

Gil, L. (2002) “Las relaciones de la administración Pastrana con las naciones unidas: aciertos e incongruencias” *Revista Opera*, vol. 2, núm. 2, noviembre, pp. 219-228 Universidad Externado de Colombia Bogotá, Colombia

Guillén, G. (2001, 29 de julio) “Armas de 10 ejércitos nutren a las guerrillas colombianas” *El Nuevo Herald*.

Guinea, M. (2013) “La Unión Europea y Estados Unidos ante el conflicto colombiano. Dos perspectivas diferentes” *El conflicto colombiano en las relaciones internacionales: factores y caracteres*. Cuadernos de la Escuela Diplomática Número 47 págs. 159-203

ICG (International Crisis Group) (2002, 26 de marzo) *Latin America Report N° 1* <http://www.crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/andes/colombia/001-colombias-elusive-quest-for-peace.aspx> 26 Mar 2002



ICG (International Crisis Group) (2003) “La crisis humanitaria en Colombia” en línea [http://www.crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/andes/colombia/004-colombias-humanitarian-crisis.aspx?alt\\_lang=es](http://www.crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/andes/colombia/004-colombias-humanitarian-crisis.aspx?alt_lang=es) [consultado el 07-08-2015]

ICG, International Crisis Group (2003) “Colombia y sus vecinos: los tentáculos de la inestabilidad” Informe sobre América Latina N°3.

ICG, International Crisis Group (2004, 23 de septiembre) “Las fronteras de Colombia: El eslabón débil de la Política de Seguridad de Uribe”. Informe sobre América Latina No. 9. Quito/Bruselas

Jackson, R. (2008) “Los estados fallidos y la tutela internacional”: Revista Académica de Relaciones Internacionales, núm. 10, feb., GERI – UAM.

Kissinger, H. (2001, 9 de julio) “¿Se repetirá Vietnam?” En: Revista Semana <http://www.semana.com/Imprimir/46631> [consultado el 28-03-2015]

Lake, D. (2003) “International Relations Theory and internal Conflict” International Studies Review, Vol. 5, No. 4, Dissolving Boundaries (Dec.), pp. 81-89.

Lake, D. (2003a) “The New Sovereignty in International Relations” International Studies Review, Vol. 5, No. 3 (Sep.), pp. 303-323.

Le monde diplomatique “El Plan Colombia” Documento Oficial del Gobierno Colombiano sobre el Plan Colombia en línea: <http://www.mondediplomatique.fr/cahier/ameriquelatine/plancolombieus> [consultado el 20-02-2015]

Lombardo, P. (2003) “La resolución de conflictos en las relaciones internacionales: el debate pendiente”. Estudios Internacionales, Año 36, No. 143 (oct.- dic.), pp. 69-89.

López, M.C., (2007) “Efectos de la regionalización de la Política de Seguridad Democrática” Colombia Internacional 65, ene – jun. Bogotá, págs. 136 – 151.

Lund, M. (1996) “Preventing violent conflicts. A strategie for preventive diplomacy” United States Institute for Peace Press, Washington.

Marín, G. (2000) “El abismo colombiano”, Política Exterior, Vol. 14, No. 78 (Nov. - Dec.), pp. 111-124, 127-131

Mathews, J. (1997) “Power Shift” en Foreign Affairs, Vol. 76. No. 1 (Ene-Feb) págs. 50-66

Mathews, J. (1997) “Power Shift” Foreign Affairs, Vol. 76, No. 1 (Jan. - Feb.), pp. 50-66.

Novak, F. & Namihas, S. (2011) “Perú- Colombia: la construcción de una asociación estratégica y un desarrollo fronterizo” Serie Política Exterior peruana. Konrad Adenauer Stiftung, IDEI Pontificia Universidad Católica del Perú

OACNUDH (2011) “Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia”. Consejo de Derechos Humanos 16 ° período de sesiones, Naciones Unidas.

Panamá América (2000, 23 de noviembre) “Pastrana propone plan de paz para Darién” en línea <http://www.panamaamerica.com.pa/content/pastrana-propone-plan-de-paz-para-dari%C3%A9n> [Consultado el 20-03-2016]

Panamá América (2002, 16 de abril) “El tratado Salas-Backer” en línea <http://www.panamaamerica.com.pa/content/el-tratado-salas-becker> [Consultado el 20-03-2016]

Pizarro, E. (2015) “Una lectura múltiple y pluralista de la historia” En: Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas “Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia”

PNUFID, (2002) “Perú. Monitoreo de cultivos de coca 2001” Sistema de monitoreo de cultivos ilícitos en el Perú, Naciones Unidas.

Ramírez, S. (2001) “La internacionalización del conflicto y de la paz en Colombia”, en El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto, Bogotá, IEPRI-Planeta, pp. 13-114.

Ramírez, S. (2004) “Conexiones del conflicto colombiano y el contexto interno” En: Intervención en conflictos internos. El caso colombiano (1994-2003) Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2004

Ramírez, S. (2004a) “El conflicto colombiano y su interacción con las crisis de los vecinos” en: Dimensiones territoriales de la guerra y la paz en Colombia, Bogotá, Red de Estudios de Espacio y Territorio (RET) de la Universidad Nacional, pp. 55-81

Ramsbotham, O. (1997) “Humanitarian Intervention 1990-5: A Need to Reconceptualize?” Review of International Studies, Vol. 23, No. 4 (Oct.), pp. 445-468

Restrepo, L.A. (2004) “Los países vecinos ante el conflicto colombiano” en: Dimensiones territoriales de la guerra y la paz en Colombia, Bogotá, Red de Estudios de Espacio y Territorio (RET) de la Universidad Nacional, págs. 125-132.

Revista Semana (1998, 16 de marzo) “Golpes de pecho” en línea <http://www.semana.com/especiales/articulo/golpes-de-pecho/35359-3> [Consultado el 03-03-2016]

Revista Semana (1999, 1 de marzo) “Guerra Fría” en línea <http://www.semana.com/nacion/articulo/guerra-fria/38644-3> [Consultado el 03-03-2016]

Revista Semana “Proyecto Víctimas” Informe Especial Multimedia en línea <http://www.semana.com/especiales/proyectovictimas/index.html#intro> [consultado el 22-08-2016]

Rojas, D. (2006) “Estados Unidos y la guerra en Colombia” En: Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia. IEPRI, Universidad Nacional de Colombia. Grupo Editorial Norma.

Rojas, D. (2006a) “Balance de la política internacional del gobierno Uribe” Revista Análisis Político n° 57, Bogotá, May-Ago, págs.: 85-105.

Rojas, D. (2012) “La intervención de Estados Unidos frente al conflicto armado colombiano: del proceso de paz al plan de pacificación” Proceso de Paz en Colombia. Participación de actores internacionales. Sandra Borda, Fernando Cepeda, Compiladores. Bogotá DC.

Rojas-Pérez, I. (2004) “La crisis colombiana y Perú” Revista Colombia Internacional No. 60. Págs. 98-123.

Russell & Tokatlián (2009) “Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos” Revista CIDOB d’Afers Internacionals, núm. 85-86, págs. 211-249

Stokes, D. (2003) “Why the End of the Cold War Doesn't Matter: The US War of Terror in Colombia” Review of International Studies, Vol. 29, No. 4 (Oct.), pp. 569-585

The White House (1991, 1 de agosto) “National Security Strategy of the United States” en línea <http://nssarchive.us/NSSR/1991.pdf> [Consultado el 08-03-2015]

Tickner, A. & Mason, A. (2003) “Mapping Transregional Security Structures in the Andean Region” En: Alternatives: Global, Local, Political, Vol. 28, No. 3 June-July, págs. 359-391

Tickner, A. & Morales, M. (2015) “Cooperación dependiente asociada. Relaciones estratégicas asimétricas entre Colombia y Estados Unidos” Revista Colombia Internacional 85 sep.-dic. P.p. 171- 205.

Tickner, A. (2007) “Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales”. Revista Colombia Internacional No. 65. Ene-jun, págs. 90-111.

Tokatlián, J.G. (1999) “Colombia en guerra Las diplomacias por la paz” En: Desarrollo Económico, Vol. 39, No. 155 (Oct. – Dec.), pp. 339-360

Tokatlián, J.G. (1999) “Colombia en guerra: las diplomacias por la paz” Desarrollo Económico Vol. 39 No. 155 (Oct- Dic) pp. 339-360.

Tokatlián, J.G. (2001) “El Plan Colombia ¿un modelo de intervención? Revista CIDOB d’Afers Internacionals, núm. 54-55, p. 203-219

U.S. Embassy Washington, D.C (2001, 28 de febrero) “Pentagon Support for Plan Colombia” en línea <http://bogota.usembassy.gov/testimony8.html> [consultado el 04-03-2015]

Unicef Colombia “Situación de la infancia” en línea <http://unicef.org.co/situacion-de-infancia> [consultado el 15-07-2015]

Unidad de Víctimas “Registro Único de Víctimas” en línea <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV> [consultado el 14-08-2016]

UNODC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2011) “Colombia. Monitoreo de cultivos de coca 2010” Naciones Unidas.

Vargas, A. (2006) “El Conflicto interno armado colombiano y sus efectos en la seguridad en la región Andina” Revista Ciencia Política Vol. 1 (2) págs. 168-202

Verdad Abierta “Las cifras del conflicto. La tragedia de las minas antipersonal” en línea <http://www.verdadabierta.com/cifras/3830-estadisticas-de-minas-antipersona-y-municion-sin-explotar> [consultado el 22-08-2016]