
El papel de Estados Unidos en el proceso de negociación, desmovilización, desarme y reinserción de las Autodefensas Unidas de Colombia

Marcela Hoyos Vivas*
marcelahoyos@javerianacali.edu.co

Recibido: 14/01/2008

Aprobado evaluador interno: 25/02/2008

Aprobado evaluador externo: 15/05/2008

Resumen

El presente artículo analiza el papel que han jugado los Estados Unidos en el proceso de Negociación, Desmovilización, Desarme y Reinserción del gobierno de Álvaro Uribe con las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC. En esta dirección, se exploran marcos teóricos en un intento de caracterizar el conflicto colombiano, como el de las “Nuevas Guerras”, las “Áreas Grises” y los estudios sobre la debilidad del Estado, que se consideran pertinentes y contribuyen a determinar el alcance que este grupo armado ilegal ha logrado como actor clave del conflicto. Posteriormente, se determina la forma como se involucran los Estados Unidos de América en el proceso, y las repercusiones que esta injerencia trae para su desarrollo y para la resolución a largo plazo de la confrontación armada vivida en nuestro país.

Palabras clave

Paramilitarismo, Estados Unidos de América, proceso de negociación, desmovilización, desarme, reinserción, internacionalización.

Abstract

The present article analyzes the role that has played the United States in the process of Negotiation, Demobilization, Disarmament and Reintegration of the government of Alvaro Uribe with the United Self-defense of Colombia, AUC. In this direction, theoretical marks are explored in an attempt to characterize the Colombian conflict, like the one of the “New Wars”, the “Gray Areas” and the studies on the weakness of the State, that are considered pertinent and contributed to determine the reach that this illegal armed group has obtained like key actor of the conflict. Later, it is determined the form as the United States of America become involved in the process, and the repercussions that this interference brings for the development and the long term resolution of the confrontation armed lived in our country.

Keywords

Paramilitarism, United States of America, Negotiation, Demobilization, Disarmament, Reintegration, internationalization.

* Marcela Hoyos Vivas es politóloga, integrante del Observatorio de Asuntos Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana Cali.

Introducción

En una época en la cual los conflictos han dejado de analizarse únicamente como internos, el conflicto colombiano sufre un fuerte proceso de internacionalización en el cual no solo se ven involucrados nuestros vecinos cercanos sino también el país que es considerado como dominante en la región, los Estados Unidos.

A través de diferentes estrategias, los Estados Unidos han venido realizando intervenciones en nuestro país que son analizadas en el presente artículo, específicamente respecto al Proceso de Negociación, Desmovilización, Desarme y Reinserción adelantado entre el gobierno de Álvaro Uribe Vélez y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

Colombia ha sido denominada por el Gobierno Bush como un aliado estratégico del país del norte en la región, situación que se ve reforzada por un vecindario hostil a los intereses de Estado Unidos. Sin embargo, este panorama de apoyo a las iniciativas de Uribe se ha moderado y el cambio en las mayorías en el órgano legislativo en el año 2007, que hoy ostenta el partido Demócrata, le plantea nuevos desafíos a nuestro país en términos de condicionamientos a la tradicional ayuda contra la insurgencia y las drogas, sobre todo cuando asistimos a la introducción de nuevos temas sensibles en la agenda bilateral, como la defensa de los dere-

chos humanos y la revaluación del libre comercio.

Tomando como punto de partida algunos marcos teóricos que contribuyen a caracterizar el conflicto colombiano, como el de las “Nuevas Guerras”, las “Áreas Grises” y los estudios sobre la debilidad del Estado, se busca determinar el alcance que las AUC han logrado como actor clave del conflicto.

Posteriormente se establece de manera rápida cómo se formula la política exterior de los EE.UU. hacia nuestro país, especialmente en los temas álgidos en relación con el proceso de Negociación, Desmovilización, Desarme y Reinserción adelantado entre el gobierno de Álvaro Uribe Vélez y las AUC. Finalmente, se analiza la creciente participación de los diversos sectores norteamericanos en el proceso, las posiciones asumidas por estos y las repercusiones que esta injerencia trae para su desarrollo y para la resolución a largo plazo de la confrontación armada vivida en nuestro país.

1. Los grupos paramilitares: alcance de un actor armado en el marco de una “nueva guerra”

Desde la década de los noventa, se reconoce alrededor del mundo una tendencia casi irreversible hacia la interconexión, no sólo entre áreas geográficas, culturas, y actividades sino también en temas como el ambiental, el migratorio o los conflictos

armados que han adquirido connotaciones problemáticas, esta vez de dimensiones globales.

En el ámbito específico de los conflictos, no sólo interestatales sino sobre todo en los de tipo intraestatal, se ha prestado especial atención al papel que juega una economía globalizada en su prolongación y en las formas como éstos se internacionalizan a través de diversas conexiones que establecen los actores armados con agentes situados en el resto del planeta, haciendo uso de las nuevas tecnologías en la información y las comunicaciones. Confrontaciones armadas como las desarrolladas en los Estados africanos de Angola, Sierra Leona o la República del Congo han sido analizadas desde esta perspectiva, considerando que la globalización plantea nuevos retos para la resolución de los conflictos. Igualmente, el caso colombiano se ha tornado susceptible de análisis a partir de estas nuevas teorías.

Comenzando con el reconocimiento de una naturaleza “intermésica” de la mayoría de las confrontaciones armadas actuales, se ha hecho necesaria la formulación de nuevos marcos teóricos para entender las formas que adquieren hoy los conflictos y a partir de su conocimiento contri-

buir de manera significativa a su resolución. Las elaboraciones teóricas acerca de las denominadas “Nuevas Guerras” y de las “Áreas Grises” se consolidan como dos aproximaciones académicas que adquieren pertinencia en el momento de realizar un análisis acerca del conflicto colombiano, y del papel que ha jugado el paramilitarismo en su desarrollo y evolución.

Por lo tanto, estos dos modelos constituyen el marco de análisis del presente artículo, al tiempo que el uso de conceptos como los “Señores de la Guerra” y de análisis alrededor de los diversos niveles de “estatalidad”¹ ilustran las características propias del conflicto en Colombia y de los grupos paramilitares, objetos del presente estudio por ser considerados como actores clave. Igualmente, se tienen en cuenta estudios sobre la “debilidad de Estado”, los “cuasi-Estados”, los “Estados Fracasados” y los “Estados Colapsados” que se abordan en un intento de contribuir a la comprensión de la situación de nuestro país en términos de la consolidación o no del Estado-Nación, y de la forma en que estos procesos favorecen la aparición de grupos armados ilegales.

1. Traducción del término en inglés “stateness”, el cual hace referencia a los elementos que componen el estado y su calidad que pueden ser variables en el tiempo. Al respecto, se distinguen variables relacionadas con el poder que el Estado ejerce al interior de su territorio, las funciones que se le atribuyen y la forma en cómo las desempeña. Ver: Mason, Ann. (2002, septiembre-noviembre). “Exclusividad, autoridad y Estado”, en *Revista Análisis Político* núm. 47, pp.55-76.

1.1 La comprensión del modelo de las nuevas guerras y de la importancia de la fortaleza o debilidad de Estado

En su libro *“Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global”*, Mary Kaldor realiza una aproximación a lo que para ella son las nuevas formas de organización de la violencia propias de la actual era de la globalización². Para esta autora, tal proceso globalizador se da paralelo a una erosión de la autonomía estatal que se manifiesta particularmente a través de la pérdida del monopolio de la violencia de tipo organizado, facilitando así el surgimiento de una serie de grupos que en la búsqueda de diversos intereses fundados en la defensa de identidades particularistas, ejercen violencia de carácter privado.

De esta manera, Kaldor establece una serie de aspectos característicos de las denominadas nuevas guerras³. En primer lugar, estos conflictos son a la vez locales y mundiales, nacionales y transnacionales en la medida en que los habitantes de los países sufren la influencia de ideales externos como los del capitalismo moderno, que en muchos países son imposibles de cumplir. Esta tendencia se ve reforzada por la proliferación de me-

dios de comunicación que instauran imaginarios en los cuales las identidades tradicionales se sincretizan fácilmente con los nuevos símbolos provenientes del exterior, por ejemplo, de la moda o el concepto de éxito occidental.

Al respecto, el caso colombiano es emblemático en relación con un problema considerado de dimensiones globales pero que afecta innegablemente la dinámica nacional: el narcotráfico. Éste ha sido considerado tanto “combustible de la guerra” como canal a través del cual se internacionaliza el conflicto colombiano y trasciende las fronteras nacionales, de lo cual nos dejan constancia los persistentes roces con países vecinos, producto del uso de las fumigaciones aéreas contra los cultivos ilícitos y de las eventuales consecuencias nocivas que éstas traen para los pobladores de las zonas fronterizas.

Las tensiones entre el gobierno colombiano y el ecuatoriano por el uso del glifosato han llegado al punto de anunciarse posibles demandas por parte del gobierno del vecino país ante el tribunal de La Haya por daños causados a la población y sus cultivos tras años de fumigaciones aéreas⁴. Igualmente, tales roces llevaron el tema hasta la Organización de Es-

2. Kaldor, Mary. (2001). *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*, Barcelona, Tusquets Editores, pp. 15.

3. Kaldor, Mary. (2001) *Ibíd.*, pp. 22.

4. *El Universal* (2007, 17 de septiembre), “Colombia espera que Ecuador no presente demanda ante La Haya” [en línea], disponible en: http://www.eluniversal.com.co/noticias/20070917/ctg_nal_colombia_espera_que_ecuador_no_presente_.html, recuperado: 28 octubre de 2007.

tados Americanos, específicamente ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el momento en que el gobierno de Quito solicitó una visita de expertos a la zona para que se verificaran las consecuencias reales de las fumigaciones ⁵.

De igual forma, la lucha contra el terrorismo que hoy es concebida por Estados Unidos como una cruzada global, permea nuestras fronteras e identifica a los actores armados como grupos terroristas. El 27 de abril de 2005 se publicó el Informe por países sobre Terrorismo 2004, elaborado por el Departamento de Estado de EE.UU. en el cual se incluye la llamada “lista negra” de organizaciones terroristas, en la que figuran las AUC, las FARC y el ELN como grupos que atentan contra la seguridad mundial al lado de organizaciones como Al Qaeda, el IRA y el FLP ⁶.

Como segunda característica de su modelo, Kaldor ubica el cambio en las formas de combatir de los grupos armados. En estos conflictos la dominación del territorio a través del control político de la población sigue siendo vital como lo era en las

guerras de guerrillas, sin embargo los métodos utilizados actualmente pasan por la implementación del miedo y la desestabilización que conducen a la expulsión de la población, pues las estrategias están dirigidas especialmente contra civiles. Se generan así los tristemente célebres desplazamientos poblacionales que anteriormente eran considerados consecuencias indeseables de las viejas guerras, pero que hoy tienden a consolidarse como esenciales en las nuevas formas de lucha ⁷. Colombia también ha sufrido de los horrores de tal cambio en las formas de combate, de lo cual dan cuenta el gran número de desplazados y los constantes registros de masacres y ataques a la población civil. Según la ONG CODHES, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, entre 1985 y 2005 se desplazaron unos 3'832.527 colombianos ⁸, cifra que ha superado todo pronóstico y ha rebasado toda capacidad de respuesta estatal. Según el Sistema Único de Registro de Acción Social, en el año 2006 se le atribuyó a los grupos paramilitares la autoría de 5.821 desplazamien-

5. “Ecuador y Colombia se enfrentan en la OEA por la fumigación aérea en la frontera” (2007, 1 de septiembre) [en línea], disponible en: <http://www.caracol.com.co/noticias/376657.asp>, recuperado: 20 octubre de 2007.

6. U.S Department of State (2007), “Departamento de Estado designa 40 organizaciones terroristas extranjeras” [en línea], disponible en: <http://www.state.gov/s/ct/rls/fs/37191.htm>, recuperado: 9 de noviembre de 2007.

7. Kaldor, Mary. (2001) Op. Cit. pp. 129- 131.

8. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), (2006, 12 de septiembre) “Codhes informa. Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento” núm. 69, Bogotá, Colombia [en línea], disponible en: <http://www.codhes.org/Info/Boletines/BOLETIN69DEFINITIVO.pdf>, recuperado: 17 de septiembre de 2007.

tos⁹, siendo así los principales responsables de este éxodo masivo, que sitúa a Colombia como el país con mayor número de desplazados según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR¹⁰.

A su vez, las masacres se han consolidado como otra forma de ejercer poder y terror sobre la población, de tal manera que en el año 2006 se registraron 37 casos ocurridos en 14 departamentos del país, y el 64% de los hechos ocurrieron en las zonas rurales, que tradicionalmente han sido objeto de disputa por los distintos grupos armados¹¹. Igualmente, el problema de las minas anti personas que tantas víctimas cobra en nuestro país apunta en el sentido de cambiar las formas de lucha atacando en mayor proporción a la población civil, en la medida en que tales artefactos no diferencian entre combatientes armados y campesinos; entre 1990 y 2007 los civiles caídos por este fenómeno se contaban según fuentes oficiales en 2.189¹², cifra que revela su mag-

nitud pero no incluye los heridos y mutilados por tales artefactos.

Continuando con los postulados de las “Nuevas Guerras”, Kaldor identifica así mismo una variedad de actores armados en manos de los cuales se realiza la privatización de la violencia, entre ellos se cuentan las fuerzas armadas regulares que en los casos estudiados por la autora se hallan en proceso de descomposición, los grupos paramilitares, las unidades de autodefensa, los mercenarios extranjeros y las tropas extranjeras internacionales¹³. En este punto y teniendo en cuenta el caso de Colombia, sería necesario agregar como actores armados a los grupos de guerrillas que persisten en nuestro país, al tiempo que es pertinente clarificar que el proceso de degradación de las fuerzas armadas pareciera no darse en nuestro país de manera clara y generalizada.

En términos de percepción, la institución militar es de las que más credibilidad inspira entre los colombianos; según una encuesta realizada

9. Colombia, Presidencia de la República, “Sistema Único de Registro de Acción Social” (2007), Citado en: [en línea], disponible en: <http://www.mediosparalapaz.org/index.php?idcategoria=38&resaltar=cifras>, recuperado: 13 de septiembre de 2007.

10. El Tiempo (s.f.) “Número de desplazados en Colombia sigue aumentando pese a desmovilización de ‘paras’, dice CICR” [en línea], disponible en: http://www.eltiempo.com/conflicto/noticias/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-3717776.html, recuperado: 15 de septiembre de 2007

11. Colombia, Vicepresidencia de la República, Programa presidencial de DD.HH. y DIH, “Masacres” [en línea], disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/indicadores/2006/masacres.pdf>, recuperado: 10 de septiembre de 2007.

12. Colombia, Vicepresidencia de la República (2007), programa presidencial para la acción integral contra minas antipersonal, “Situación por MAP y MUSE. 1990- 1 de septiembre de 2007” [en línea], disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/minas/descargas/victimasmcondicion.pdf>, recuperado: 14 de octubre de 2007.

13. Kaldor, M. (2001) Op. Cit. pp. 122.

por la firma Gallup a finales del año 2006, la confianza y credibilidad en las Fuerzas Militares oscilaba en un 73% ¹⁴, al tiempo que ha vivido un proceso de modernización y aumento de la capacidad de fuego desde el año de 1994 gracias a iniciativas como el Plan Colombia que ha aportado al fortalecimiento militar, entre otros, a través de la incorporación de asesores militares. De igual forma, hoy los efectivos del ejército nacional se cuentan en 280.000, después de un incremento de casi el 28% del pie de fuerza en relación con el inicio del gobierno Pastrana y entidades como la Fundación Seguridad y Democracia arrojan estudios que indican que su capacidad operativa, sus comunicaciones y su movilidad han aumentado ostensiblemente ¹⁵.

Finalmente, la tercera variable que distingue las nuevas guerras de las viejas guerras según Kaldor es la instauración de economías de guerra “globalizadas”. Éstas tienen un carácter descentralizado desde el cual los grupos armados se financian a través de la explotación de recursos naturales o del comercio ilegal de drogas o armas, y en un grado mayor de per-

feccionamiento, a través del cobro de “impuestos de guerra” o del pago de aportes a cambio de “protección”.

Nuevamente aparece el tema del tráfico de narcóticos. En Colombia, se dice que las AUC controlan un 40% del mercado de las drogas ¹⁶, y que alrededor del 70% ¹⁷ de los recursos requeridos para su funcionamiento provienen de la participación en tal mercado, la razón por la cual algunos de sus ex dirigentes como Salvatore Mancuso, Ramiro Vanoy Murillo alias “Cuco Vanoy”, Francisco Zuluaga Lindo alias “Gordolindo”, los hermanos Miguel Mejía Múnera y Víctor Mejía Múnera, y Diego Fernando Murillo alias “Don Berna”, se encuentran pedidos en extradición por el gobierno de estadounidense.

Analizando las características propuestas por Kaldor, es posible observar que las condiciones para el desarrollo de este tipo de conflictos, como en el caso colombiano, están dadas en aquellos espacios geográficos en los cuales la legitimidad de las fuerzas armadas, como detentadoras genuinas del poder de ejercer coacción física, se encuentra socavada en ciertas porciones del territorio y

14. Ejército Nacional de Colombia (2006), “Encuestas” [en línea], disponible en: <http://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=73038>, recuperado: 11 de noviembre de 2007.

15. Villamizar, A., Espejo, G (2005). “El gasto en seguridad y defensa en Colombia: de la Contención a la Ofensiva” [en línea], disponible en: <http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/especiales/informeEspecial14.pdf>, recuperado: 11 de noviembre de 2007.

16. Rodríguez, Gina. (2005) “Elites, conflicto y narcotráfico en Colombia” [en línea], disponible en: www.docentes.unal.edu.co/gprodriguez/docs/ELITES%20CONFLICTO%20Y%20NARCOTRAFICO%20EN%20COLOMBIA.doc, recuperado: 10 de septiembre de 2007, pp. 9

17. Corporación Observatorio para la paz (2002), “Las verdaderas intenciones de los paramilitares”, Bogotá, Intermedio Editores, pp. 362.

en tal sentido la autoridad estatal es cuestionada.

Es en estos contextos en los que adquieren pertinencia estudios relativos a la mayor o menor fortaleza del Estado como institución. Según Mason, los Estados débiles son aquellos que “no controlan el territorio ni la población dentro de su jurisdicción jurídica (sic); la capacidad política del aparato de gobierno central es limitada, incapaz de suministrar seguridad o de cumplir con funciones reguladoras básicas; el poder del estado es insuficiente para responder adecuadamente a las amenazas a su soberanía; la idea de estado es violentamente desafiada por grupos subnacionales; la autoridad del estado no se acepta de manera generalizada; el uso de la fuerza por parte del estado se considera ilegítimo; y la comunidad civil es fragmentada y marginada”¹⁸. Dependiendo de la profundización de tales variables se ubicarían las instituciones estatales en un espectro que va desde los “Estados débiles”, pasando por los “Cuasi-Estados”, que se profundiza en una situación de “Estado fallido” y llega finalmente a un proceso de “Estado Colapsado”¹⁹.

Sin embargo, son estos dos últimos conceptos – “Estado fallido” y “Estado colapsado” – los que más han llamado la atención de los académicos tras la era de descolonización, pues en estos casos es en los que se pone en un riesgo mayor a la población civil y de una u otra manera, a la seguridad mundial.

Desde la definición de otros autores, los “Estados fracasados” son aquellos con una autoridad débil en los cuales no es clara la presencia sobre todo o una parte del territorio nacional, al tiempo que las instituciones administrativas tampoco hacen presencia efectiva²⁰. Al respecto, Robert Rotberg asegura que “los procesos de bancarrota estatal desafían la seguridad global debido a que los gobiernos nacionales se han convertido en la primera plataforma sobre la cual se asienta el orden. La seguridad internacional descansa en los Estados como protección contra el caos en su comunidad respectiva y como límite contra la expansión del cáncer de la anarquía más allá de sus fronteras a lo largo del mundo”²¹.

En relación al caso colombiano, algunos estudios han tendido a ubicar a nuestro país en tales categorías.

18. Mason, A. (2002) *Ibíd.* pp. 7

19. Los conceptos originales del inglés son los “Weak States”, los “Quasi-States”, los “Failed States” y los “Collapsed States”. En Mason (2001), *Op Cit*, se presenta una interesante recopilación de las elaboraciones teóricas respecto al tema de autores como Buzan, Rotberg y Zartman, entre otros.

20. Mason, A. (2000) *Op Cit*. Pp. 121

21. Rotberg, R. (2002, julio - agosto). “Failed States in a World of Terror” en *Foreign Affairs*, vol.81, p.130. Citado en: Pizarro León-Gómez, E. (2004). *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado colombiano*. Bogotá, Grupo Editorial Norma, pp. 207.

Según la revista *Foreign Policy* ²², Colombia se encuentra en el puesto número 27 en un ranking en el cual se ubican los 60 Estados calificados por esta publicación como fallidos, analizando variables como refugiados y desplazados, las desigualdades en el desarrollo, las violaciones a los derechos humanos y la intervención externa. Según esta ubicación, seríamos un estado medianamente fallido entre los fallidos.

No obstante, también en las teorías se reconocen puntos intermedios o la existencia de la convivencia entre las características de “estado fuerte” y “estado débil” en el territorio de un mismo país, algo así como una simultaneidad entre la violencia y el orden, que se desprenden de una presencia diferenciada del estado en los territorios o en ciertas actividades. Así emergen conceptos como el “colapso parcial del estado”, que hace referencia a situaciones en las cuales se conservan ciertos niveles de control estatal, pero se asiste a un deterioro creciente de tales capacidades en regiones generalmente alejadas de los centros urbanos.

Para el objeto del presente análisis se asume que Colombia se encuentra ante una situación de “colapso parcial” en funciones como la administración de justicia, (los índices de impunidad son escandalosamente altos:

en el año de 1990, menos del 4% de los homicidas eran condenados ²³) y en programas como la atención a la población desplazada; de ello dan cuenta los continuos pronunciamientos de la Corte Constitucional ordenándole al Estado colombiano que responda y atienda efectivamente a los desarraigados. Igualmente se presenta una incapacidad en el control de actividades como el narcotráfico, y en el establecimiento de la autoridad en ciertas zonas del territorio nacional como en los departamentos del suroriente del país y la región de los llanos orientales.

Sin embargo, este “colapso” es parcial pues no se ha presentado un derrocamiento de la autoridad central ni un desconocimiento de la comunidad internacional hacia nuestro país, las Fuerzas Militares siguen siendo el actor con más hombres en armas, la economía no ha llegado a situaciones de crisis que lleven a interrumpir los flujos comerciales y afortunadamente, en nuestro país no se presentan divisiones étnicas ni religiosas que generen identidades radicales que deriven en secesiones y divisiones territoriales profundas. A su vez, la estabilidad de las instituciones democráticas se ha mantenido, al menos en términos de competencia electoral, aunque es sabido que en algunas zonas del país sus resultados

22. “Informe de Estados Fallidos para el año 2007” [en línea], disponible en: http://www.fpes.org/ago_sep_2007/story_22_20.asp, recuperado: 23 de noviembre de 2007.

23. Rubio, M. Citado en Pizarro León-Gómez (2004). *Op. Cit.*, pp. 218.

son seriamente influidos por los grupos al margen de la ley. Pese a ello, esta situación de “colapso parcial” es sumamente alarmante, sobre todo cuando se analizan las dimensiones territoriales, políticas y económicas que ha adquirido este fenómeno que se expresa en el control de diferentes zonas del territorio nacional por parte de grupos armados ilegales. Según el PNUD, los grupos paramilitares en el año 2001 hacían presencia en 25 departamentos, concentrándose en la región de la costa norte colombiana, y los llanos orientales ²⁴.

Producto de la existencia de estos y otros grupos armados se crean riesgos para el libre ejercicio de la democracia que son recopilados desde hace 7 años por el “Informe de anomalías e irregularidades electorales” ²⁵ más conocido como Mapa de Riesgo Electoral. Para las elecciones del 28 de octubre del 2007 en éste se identificó que 328 municipios se encontraban en riesgo, número que equivale a un 29% del total de municipios del país.

Igualmente, el informe reveló que desde el año 2000, un total de 905

municipios han presentado inconvenientes, es decir, un 83% del total nacional. A la luz de tales hechos, los debates académicos adquieren gran relevancia en el caso colombiano. Más allá de los resultados obtenidos por cada disertación académica, se reconoce generalizadamente que en la baja capacidad estatal de ejercer soberanía efectiva sobre su población y territorio, radica la fortaleza de los actores armados para desarrollar sus actividades en las zonas estudiadas, de forma tal que le plantean grandes desafíos a la autoridad nacional.

1.2 Las Áreas Grises como teatro de operaciones de las nuevas guerras

Desde la década de los noventas, las áreas del territorio en las cuales los Estados débiles (en mayor o menor grado) dejan de hacer presencia han sido denominadas por algunos analistas como “Áreas Grises” ²⁶ o “Áreas sin Ley” ²⁷.

Para Lupsha, éstas son determinadas porciones de un territorio que pasan a manos de organizaciones “*mitad criminales, mitad políticas*”

24. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2003), “Cuadro 2.1: Acciones de los grupos armados 1985-2002” en: Informe Nacional de Desarrollo Humano “*El Conflicto, callejón con salida*”, PNUD, pp. 53.

25. Misión de Observación electoral (MOE) et al, (2007) “Radiografía regional. Mapa de riesgo” (2007). Misión de Observación Electoral, Corporación Nuevo Arco Iris, López Claudia, Universidades Javeriana, andes y del Rosario y Fundación Seguridad y Democracia. Citado en: *Boletín Hechos del Callejón No.25*, PNUD, pp.30

26. Concepto que se atribuye a Peter Lupsha en el trabajo editado por Max Manwaring. (1993) “*Gray Area Phenomena, Confronting the New World Disorder*”, Boulder CO, Westview Press.

27. Referencia utilizada por primera vez en un discurso oficial por Donald Rumsfeld en el marco de la Cumbre de Chile del 2002.

erosionando la legitimidad del gobierno”²⁸. Al respecto, el fenómeno del paramilitarismo es ilustrador, pues los debates en torno a su calidad de actor político o de actor meramente criminal se han convertido en un punto álgido del proceso de Negociación, Desmovilización, Desarme, y Reinserción de los miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia. En un primer momento, en la llamada Ley de Justicia y Paz intentaron consignarse las fórmulas para garantizar la estabilidad jurídica a los excombatientes de los grupos paramilitares, a través de la asimilación de las actividades desarrolladas por éstos al delito político de sedición, con sus consecuentes efectos en términos de la posibilidad de otorgarles amnistías e indultos, de la futura participación en política de los desmovilizados y en el impedimento de la extradición.

Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia negó la posibilidad de que los actos cometidos por las personas vinculadas a los grupos paramilitares puedan ser identificados como sediciosos y los tipificó como concierto para delinquir. Hasta ahora, se han ensayado diversas fórmulas como la del “concierto para delinquir simple” que sería aplicada a los combatientes “rasos” de las antiguas AUC, a dife-

rencia del concierto para delinquir tradicional que sería aplicado a los ex jefes de los grupos. Lo que estas discusiones demuestran es el carácter difuso de los actores armados que actúan en las llamadas “Áreas Grises”, en este caso, de los grupos paramilitares.

Desde otra perspectiva, Jean-Marie Guéhenno les atribuye a estas “Áreas Grises” la característica esencial de que en ellas se desdibujan las divisiones entre cuestiones de seguridad interna y externa, y paralelamente, Eric De la Maisonneuve las describe como zonas de “no-derecho”, en las cuales las organizaciones terroristas y criminales se refugian para evolucionar cobijados por la impunidad y en algunas ocasiones, con apoyo de parte de la población local. Gustavo Duncan, en su libro “Los Señores de la Guerra” se refiere a los espacios en los cuales desarrollaban actividades las AUC como “santuarios de impunidad”²⁹, en una clara referencia a esta característica de las “Áreas sin Ley”.

En estos postulados, lo que se constituye como elemento fundamental es el socavamiento del “imperio de la ley” gracias al cual emergen y se desarrollan grupos armados ilegales. Este socavamiento, puede ser

28. Ideas de Tokatlián, Juan, referenciadas en Bartolomé, Mariano (2003, noviembre), “¿Áreas sin Ley o Zonas Grises? Análisis de tres casos en la zona noroeste de América del Sur”, [conferencia], VI Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, Buenos Aires.

29. Duncan, Gustavo (2007). *Los Señores de la Guerra. De Paramilitares, Mafiosos y Autodefensas en Colombia*. Bogotá, Editorial Grupo Planeta.

visto tanto como causa como consecuencia de los procesos de debilitamiento que sufren los estados y que fueron descritos anteriormente.

En conclusión, es posible identificar en Colombia zonas geográficas que cumplen con las características anteriores y en las cuales tanto la guerrilla como los grupos paramilitares ejercen poder y control. En su interior los grupos armados establecen formas paralelas de organización económica, tributaciones, administración de “justicia” y nuevas relaciones sociales que distan completamente de las establecidas en las ciudades o el centro del país ³⁰.

1.3 Los grupos paramilitares en el conflicto colombiano.

Como se ha sostenido anteriormente, el conflicto en Colombia ha evolucionado de tal manera que hoy en día se enmarca dentro del modelo de las “Nuevas Guerras” propuesto por Mary Kaldor. De igual manera, uno de sus actores armados más importantes, el paramilitarismo, encuentra sus orígenes en las regiones y se transforma a lo largo de al menos 50 años de privatización de la violencia en manos de ejércitos particulares, constituyéndose en definitiva en un

actor mitad político, mitad criminal.

Las simientes del fenómeno paramilitar son ubicadas por algunos analistas en el seno de la violencia política partidista de la década de los cincuenta³¹, cuando aparecen facciones de “pájaros” y bandoleros. Muchos de estos grupos se pusieron al servicio de terratenientes, comerciantes, o de los conocidos gamonales. Así comienzan a establecerse relaciones de dominación regional a través del poder armado que concluyen con una paulatina pérdida de control del centro de la nación sobre las regiones alejadas. Luego, en la década de los sesenta, se constituyen y consolidan las guerrillas de izquierda en nuestro país, de manera que algunos reductos de las viejas autodefensas campesinas se reagruparon para combatir las, con el apoyo de agrupaciones de nueva generación que se suman a la lucha contrainsurgente.

Con todo, será sólo en la década de los ochenta cuando en muchas regiones del país se establecen este tipo de grupos, alrededor de la actividad contrainsurgente organizada en ocasiones por miembros del ejército ³², pero en otros casos patrocinada por grupos de hacendados y políticos locales que veían en las guerrillas una

30. Al respecto, Bartolomé Mariano, Cesar. Op. Cit, realiza interesantes estudios de caso en 3 zonas colombianas: la frontera Leticia-Tabatinga, la frontera de Lago Agrío entre Perú, Ecuador y Colombia y la porción occidental de la península de la Guajira. Para el autor, estos 3 casos ejemplifican ampliamente el fenómeno de las áreas grises.

31. Duncan, Gustavo (2007). Op Cit., pp. 166

32. Pardo, Rafael (2004) *La historia de las guerras*, Bogotá, Ediciones B Colombia, pp. 610

amenaza a sus intereses, pues implementaban prácticas como el secuestro y la extorsión³³. Posteriormente surgirán otros grupos económicos que adquirieron poder suficiente como para apoyar el origen y financiamiento de grupos paramilitares como el formado por los esmeralderos de la región de Boyacá en cabeza de Gonzalo Rodríguez Gacha, y la nueva clase de narcotraficantes que invierte en la propiedad rural³⁴.

Estos procesos de germinación y desarrollo paramilitar a partir de varios espacios regionales alejados de las grandes ciudades, y con el apoyo o la connivencia de un variado número de actores, le imprimen al fenómeno paramilitar una naturaleza diversa que se expresará en la formación de un gran número de grupos de hombres armados: para el año de 1987 se contaban en Colombia por lo menos 140 grupos³⁵ que inician procesos particulares de expansión. Esta atomización se explica a través de la cada vez mayor influencia de los traficantes de narcóticos en el proyecto paramilitar, alrededor de los cuales se generaron relaciones de clientelas armadas que degeneraron en proyectos particularistas, acarreado una serie de vendettas entre distintos grupos y

“patrones” y por ende, a una degeneración del objetivo contrainsurgente en los últimos años de la década de los ochenta y primeros años de la década de los noventa.

No obstante, el panorama paramilitar cambia sustancialmente con el surgimiento de un proyecto de alcance nacional, bajo el liderazgo de los hermanos Castaño Gil: las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC, que se originaron a partir de las experiencias previas de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá y del llamado grupo de Puerto Boyacá. En abril de 1997³⁶ se informó a la opinión pública colombiana la creación de una federación de autodefensas que intentaba aglutinar a disímiles fuerzas a partir de principios antisubversivos y con una clara proyección política, en uso de su “legítima defensa” y que argüían la precariedad estatal como primera causa de su surgimiento³⁷.

Bajo el paraguas de las AUC, diferentes grupos paramilitares iniciaron un proceso de expansión territorial que los llevó a hacer presencia ya en el año 2001 en por lo menos 25 departamentos que representan el 78% del total de los 32 departamentos del país.

33. Pizarro León-Gómez, Eduardo. (2004). *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado colombiano*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, pp. 121

34. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2003), Informe Nacional de Desarrollo Humano “El Conflicto, callejón con salida”, PNUD, pp.59

35. Pizarro, Eduardo (2004). Op Cit., pp. 121 Ver referencia No. 50

36. Pardo, Rafael (2004) Op Cit., pp. 620.

37. Pizarro, Eduardo (2004) Op Cit., pp. 122.

Los resultados de este proceso expansivo de carácter abrumadoramente efectivo se explican en gran medida a través de las estrategias adoptadas por las AUC. Tras su constitución como organización, empezó un proceso de expansión hacia las zonas cocaleras controladas por las FARC y el ELN³⁸. Estas conquistas estratégicas se impulsaron con la participación creciente de los paramilitares en el negocio de las drogas, a través del cobro de impuestos y la comercialización del estupefaciente, que le generaron a la organización los recursos necesarios para el mantenimiento de sus ejércitos, lograr aumentar la capacidad de fuego, ampliar el control territorial y adquirir ventajas estratégicas en el terreno militar. Pero estas conquistas territoriales también generaron inmensas y terribles repercusiones para los pobladores de las zonas rurales: los asesinatos selectivos perpetrados contra miembros de ciertos grupos tildados de “colaboradores” de las guerrillas, las masacres y la generación de desplazamientos forzados de poblaciones enteras se consolidaron como las más usadas estrategias de control.

Un elemento particularmente crítico para el sistema político colombiano, ha sido que las AUC desarrollaron estrategias destinadas a copar espacios de poder en la esfera

regional, a través de la influencia en la designación de los representantes populares y del uso de las instituciones del Estado para la provisión ciertos recursos a los habitantes de las zonas bajo su control a través del denominado clientelismo armado. Así, la Corporación Nuevo Arco Iris³⁹ liga la expansión de tales grupos a una reconfiguración del mapa político nacional tras las elecciones de los años 2002, cuando la proliferación del poder paramilitar llegó a 223 municipios del país, en los cuales nuevos grupos políticos eligieron una tercera parte del Congreso de la República.

Así, el paramilitarismo se consolida como un actor que le plantea grandes desafíos al Estado colombiano en dos dimensiones. Internamente mina su capacidad de control territorial y en ocasiones establece formas paralelas de gobierno que pueden verse como un factor canalizador de una eventual implosión del Estado, por el enquistamiento de la fuerza paramilitar dentro del sistema político legal. Igualmente, el poder ejercido por tales grupos en las regiones ha sido suficiente para establecer una suerte de “proto-Estados” entendidos como gérmenes de contra-Estados locales⁴⁰, fenómeno que se ha visto facilitado por la reconocida debilidad histórica del Estado colombiano.

38. Pardo, Rafael (2004) Op Cit., pp. 621.

39. Valencia Agudelo, León y Romero, Mauricio. “Paramilitares y políticos” (2007, marzo) en: *Revista Arcanos* año 10, núm.13, Bogotá, Corporación Nuevo Arco Iris, pp. 3

Externamente genera en la comunidad internacional, de manera particular en los Estados Unidos, serios cuestionamientos. Al interior del partido demócrata se duda de la capacidad de las instituciones colombianas de proteger a la población y de ser las detentadoras legítimas de la fuerza y evitar las violaciones de derechos humanos, tema que igualmente se consolida como central para ONGs como Human Rights Watch y Amnistía Internacional USA y para altas cortes como la Corte Penal Internacional ⁴¹ y la Interamericana de Derechos Humanos. La protección a la población y la garantía de sus derechos son elementos fundamentales para el establecimiento del Estado Social de Derecho que se encuentra amenazado en nuestro país. Además, tales preocupaciones se profundizan cuando se evidencia la incapacidad del Estado colombiano de controlar y combatir efectivamente el tráfico de narcóticos, cuestión que concierne directamente a organizaciones como el Departamento de Estado de los Estados Unidos, a su Agencia de lucha contra el narcotráfico DEA y las cortes federales y estatales norteamericanas.

Así mismo, los informes acerca del reagrupamiento de los bloques desmovilizados de las AUC bajo otros nombres, o de la aparición de nuevos actores armados en las regiones denominados de “tercera generación” que llegaban a un total estimado de 76 en el mes de julio de 2007⁴², propician cuestionamientos sobre los resultados del proceso de Negociación, Desmovilización, Desarme y Reinserción entre el gobierno Uribe y los grupos paramilitares, y de la contribución real de tal proceso en la búsqueda de la resolución del conflicto colombiano.

2. La política exterior de estados unidos y sus efectos en el conflicto interno colombiano

2.1 La política exterior de Estados Unidos. Entre la defensa de la Guerra Preventiva por parte de los Republicanos y los cuestionamientos a ésta desde el partido Demócrata

La política exterior de un Estado puede ser definida como el “conjunto de prioridades o preceptos establecidos por los líderes nacionales para servir como líneas de conducta a escoger entre diversos cursos de acción,

40. Pizarro, Eduardo (2004) Op Cit., pp. 62

41. Especialmente, el tema de la eventual simulación de justicia por parte del Estado colombiano en el marco de la Ley de Justicia y Paz aplicada al proceso del gobierno con las AUC está siendo vigilado de cerca por este organismo. Al respecto ver “Estado colombiano en la mira de la Corte Penal Internacional” [en línea], disponible en: http://www.pacocol.org/es/Inicio/Archivo_de_noticias/Noviembre07/352.html, recuperado: 30 de noviembre de 2007

42. González, Leonardo. (2007) “Nuevo mapa paramilitar”. Boletines de INDEPAZ [en línea], disponible en: http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/otroscolumnistas/ARTICULO-PRINTER_07202007.html, recuperado: 10 de septiembre de 2007.

en situaciones específicas y dentro del contexto de su lucha por alcanzar sus metas”⁴³. Sin embargo, definir en cuál campaña se embarca un país no es una fácil decisión. Ninguna nación presenta intereses invariables, unívocos ni fácilmente determinables. En el caso de Estados Unidos, es posible diferenciar dos actores que establecen los intereses nacionales de manera distinta. En el ámbito partidista por ejemplo, el Partido Republicano tiene una propensión a privilegiar temas como la seguridad, el control a la producción y tráfico de drogas, la lucha contra el terrorismo y el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas como elementos esenciales que deben ser defendidos por EE.UU., colorarios que se materializan en nuestro caso, en el enfoque dado hasta hace poco al Plan Colombia. Por otra parte, el Partido Demócrata tiende a propugnar por la defensa y el respeto de los derechos humanos en general y de los trabajadores en particular, por el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y por la búsqueda de un medio ambiente sano.

Hasta el 2006, el Partido Republicano ostentó el poder tanto en el poder ejecutivo como en el legislativo,

estableciendo una agenda en la cual la lucha contra el terrorismo se constituía como el eje central de la Nueva Estrategia de Seguridad. En este sentido, el gobierno de Álvaro Uribe Vélez ha intentado generar “convergencia ideológica” desde el momento de su posesión, identificando sus postulados respecto al conflicto armado colombiano con los de George Bush. Al negar la existencia de un *conflicto armado interno* en nuestro país y catalogarlo por el contrario como una *amenaza terrorista*⁴⁴, se dio un giro tanto discursivo como ideológico. Según Alcides Costa⁴⁵, para el año 2003 se estableció una convergencia directa entre los intereses hemisféricos de Estados Unidos en la región defendidos por el gobierno Bush, que giraron alrededor de los temas del narcotráfico y el terrorismo, y la política de Seguridad Democrática implementada por el gobierno Uribe, privilegiando ambos mandatarios la respuesta militar como vía para la superación de los conflictos.

No obstante, este panorama de concordancia entre las políticas del Palacio de Nariño y las de la Casa Blanca ha cambiado sustancialmente. Desde las elecciones parlamenta-

43. Frederic, S. (2001). *Manual de Relaciones Internacionales. Situación global en el siglo XXI*, Bogotá, Ed. Mc. Graw Hill, pp. 113

44. El 31 de enero de 2005 fue la fecha escogida por el gobierno Uribe para adoptar este término de manera oficial. [en línea]. disponible en: <http://terra.com.co/actualidad/nacional/06-02-2005/nota221168.html>. Recuperado el 20 de octubre de 2007.

45. Costa, Alcides. (2005), “El conflicto colombiano: una perspectiva global” en: Ardila, Martha, Cardona Diego, Tickner, Arlene (Eds.) (2005) *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*. Bogotá, FESCOL; CEREC, pp.16

rias del 7 de noviembre de 2006, las mayorías en el Congreso norteamericano pasaron a ser Demócratas, y temas que se consideraban como de segundo plano se han reintroducido en la agenda de política exterior desde el 4 de enero de 2007, día en que tomó posesión el nuevo Congreso de los Estados Unidos.

Igualmente, las concepciones en torno a la seguridad mundial y a las relaciones que EE.UU. establecen con el mundo propuestas por los Republicanos se han cuestionado, generando un desgaste sobre la doctrina de la Guerra Preventiva y de la respuesta principalmente militar que ésta requería. Así, las relaciones con Colombia se han complejizado, en la medida en que los congresistas detentan un gran poder de control y condicionamientos a las ayudas que su país ofrece al nuestro. Demócratas y Republicanos consideran a Colombia como un país sensible para los intereses norteamericanos, sólo que la definición de los puntos críticos varía dependiendo de cada partido.

Nuestro conflicto tiende a consolidarse como un “show case”, en una doble vía ⁴⁶. Para los miembros del Partido Republicano, el terrorismo y el narcotráfico son dos flagelos de los cuales Colombia no ha podido librarse y deben seguir siendo combatidos. Con esta misión los Estados Unidos

podrían demostrar su presencia en la región andina y de paso, aclarar que la lucha contra el terrorismo internacional no es una lucha solamente contra el terrorismo islámico, que podría interpretarse como una “guerra de civilizaciones”⁴⁷, sino que igualmente se combaten a los grupos terroristas asentados en occidente. De tal manera se explica ser el primer receptor de ayuda estadounidense en nuestro hemisferio.

De otro lado, los miembros del partido demócrata ven en las posiciones asumidas frente al caso Colombiano la oportunidad de demostrar su oposición abierta a la política exterior desarrollada por George Bush durante sus mandatos. Igualmente, como partido están especialmente interesados en las violaciones a los derechos humanos que ocurren en nuestro país a manos tanto de miembros de los grupos armados ilegales como de los efectivos de las Fuerzas Militares y de Policía. A su vez, temas como el fortalecimiento de las instituciones democráticas, el respeto de las minorías indígenas y afrodescendientes, la conservación del medio ambiente y el comercio bilateral se constituyen en temas críticos de la relación gobierno Uribe-Demócratas, y en temas desde los que se ha empezado a construir una nueva agenda bilateral.

46. Idea original sugerida por Gustavo Morales Vega Director de la Carrera de Ciencia Política de la Universidad Javeriana de Cali, en conversaciones propias de la escritura y revisión del presente artículo.

47. Pizarro, Eduardo (2004). Op. Cit., pp. 293

Específicamente, el proceso de negociación, desmovilización, desarme y reinserción (de ahora en adelante NDDR) entre el gobierno Uribe y las AUC se ha consolidado como un foco de atención para el nuevo Congreso. Son motivo de preocupación las relaciones establecidas entre el paramilitarismo, acusado de crímenes de lesa humanidad, y sectores de la clase política local particularmente cercanos al Primer Mandatario, que se han visibilizado tras el escándalo de la “para-política”, que hoy deja un saldo de al menos 80 políticos investigados y 33 capturados.

Las Autodefensas Unidas de Colombia son catalogadas como organizaciones terroristas por el Departamento de Estado desde el 2001 y se analizan seriamente las repercusiones que tal penetración de los grupos armados ilegales puede traer para el correcto funcionamiento de las instituciones democráticas, para el respeto de los derechos humanos y, en resumidas cuentas, para la consolidación y fortalecimiento de Colombia como un Estado Social de Derecho viable a largo plazo que no represente una amenaza para la seguridad regional.

Teniendo en cuenta la importancia que la política exterior norteamericana adquiere para nuestro país, específicamente en cuestiones como la inversión, el comercio, el respaldo internacional y la ayuda militar y

técnica, es necesario conocer los actores e instancias que intervienen en los procesos de su formulación y la condicionan de manera significativa.

2.2 Actores que intervienen en el diseño y ejecución de la política exterior estadounidense, e instancias que intervienen en la definición de las políticas hacia Colombia

Según la Carta Política de los Estados Unidos, el Presidente de la República, George Bush como cabeza de la rama ejecutiva, es el principal responsable del diseño de la política exterior y del manejo de las relaciones que Estados Unidos establece con otros países, labor adelantada en constante consulta con el Consejo Nacional de Seguridad. Sin embargo, esta labor se adelanta en medio de constantes relaciones con entes como el Departamento de Defensa, y el Departamento de Justicia, organismo al cual se adhiere la Agencia para la lucha contra el narcotráfico, DEA, encargada de la coordinación de actividades de inteligencia relacionadas con el narcotráfico en el exterior y del suministro de entrenamiento para el personal de los gobiernos extranjeros⁴⁸.

Paralelamente, la Rama Legislativa moldea de manera constante la política exterior por medio de la vigilancia y el control continuo de las decisiones tomadas por la rama

48. Bagley, Bruce (1998). *Ibid.* Pp. 169.

ejecutiva, principalmente a través de mecanismos como investigaciones y audiencias llevadas a cabo tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Representantes. Hoy, cuando las mayorías parlamentarias tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes son Demócratas, se sienten la fuerza y la presión que pueden llegar a ejercer en el diseño y ejecución de la política exterior estadounidense hacia Colombia y el mundo.

Particularmente hacia el caso colombiano, políticos como los senadores demócratas Patrick Leahy y Harry Reid (este último líder de la mayoría demócrata en el Senado), y los representantes Linda Sánchez y Phill Hare, entre otros, se han convertido en voceros de la reivindicación del respeto a los Derechos Humanos formulada desde el Legislativo. De igual manera, la más oponente candidata a la presidencia de la República de EE.UU. de cara a las próximas elecciones, Hillary Rodham Clinton se ha convertido en una crítica del libre comercio, tema que afecta directamente la pendiente aprobación del TLC entre Colombia y los Estados Unidos ⁴⁹.

Aunque no son la rama Ejecutiva y Legislativa los únicos actores que interviene en tal proceso. La prensa y los *lobbies* entran a jugar papeles determinantes. Al respecto, es ilustrativo el debate generado en torno al cambio de posición de un diario hacia el gobierno Uribe: El “New York Times”, diario de tendencia abiertamente demócrata tiene una influencia reconocida en los ciudadanos estadounidenses y en el mundo entero, y si en un primer momento demostró su apoyo a las actuaciones del Presidente Uribe, hoy ha dado un giro y en una de sus editoriales afirmó que ni Álvaro Uribe ni su gobierno “han hecho lo suficiente por llevar ante la justicia a los paramilitares matones y a los dirigentes políticos que los apoyan” y por tal razón, la aprobación del TLC con Colombia debe ser retrasada, como un instrumento de presión para introducir cambios y mejorar la situación de los derechos humanos en nuestro país ⁵⁰. Por otra parte, los lobbies son aquellos grupos que defienden intereses sectoriales y entidades como Human Rights Watch, Amnesty International y WOLA (Washington Office for Latin America) se han constituido como

49. *El Universal* (2007, 10 de octubre), “Hillary Clinton debate sobre el libre comercio en EEUU” [en línea], disponible en: http://www.eluniversal.com/2007/10/10/imp_int_art_hillary-clinton--deb_521100.shtml, recuperado: 8 de noviembre de 2007.

50. *The New York Times* (2007, 8 de octubre), “Democrats Talk Sense to Democrats” [editorial] [en línea], disponible en: <http://www.nytimes.com/2007/10/08/opinion/08mon3.html?partner=rssnyt&emc=rss>, recuperado: 20 de octubre de 2007. Referenciado en: Irigorri, Juan Carlos (2007, 8 de octubre), “The New York Times vuelve a ‘jalarle las orejas’ al Presidente Uribe”, en *Revista Semana* [en línea], disponible en: http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=106780, recuperado: 20 de octubre de 2007.

líderes en el cabildeo sobre el tema de los derechos humanos.

Como es posible observar, en el análisis de la relación bilateral establecida entre Colombia y Estados Unidos es necesario considerar no sólo una multiplicidad de tópicos sino también de actores que de una u otra forma intervienen y moldean las decisiones que desde Washington se toman con respecto a Colombia. Actores que como vemos tienen gran repercusión, y que pueden asumir mayor o menor protagonismo, dependiendo de las dinámicas propias de la política interna estadounidense, que hoy se encuentra en una coyuntura de polarización política y electoral significativa.

3. La Injerencia creciente de los Demócratas

Desde el mismo día en que fueron anunciadas las negociaciones entre el gobierno de Álvaro Uribe y las Autodefensas Unidas de Colombia, el tema se convirtió en el centro de la agenda pública nacional. Como era de esperarse trascendió las fronteras nacionales involucrando nuevos actores, entre ellos a los Estados Unidos de América, país que como se vio tiene y ha tenido gran relevancia para la formulación de las políticas, tanto internas como exteriores de Colombia.

Las posiciones asumidas por la Casa Blanca han estado revestidas de un carácter ambivalente a pesar

de manifestarse un apoyo formal a las intenciones del gobierno Uribe. Aunque no se presentó una oposición declarada, se mantuvieron y mantienen serias reservas frente al desarrollo e implementación de los acuerdos y frente a los resultados finales que puedan obtenerse.

Así, en las primeras etapas del proceso de NDDR iniciado en el año de 2002, el papel de los Estados Unidos se vio reducido a la reafirmación de una política unilateral de sometimiento de los líderes paramilitares acusados de narcotráfico a través del mecanismo de la extradición, y a un discreto apoyo al proceso en términos económicos y por medio de la aprobación de la Misión de Acompañamiento al Proceso enviada por la OEA a nuestro país.

Sin embargo, estos anuncios de conformidad discreta siempre estuvieron acompañados de cierto escepticismo, en temas como el de las violaciones a los derechos humanos perpetradas por los paramilitares, el de la aplicación de la ley que otorgara beneficios a los antiguos miembros de las Autodefensas, y de manera especial, en el tema del delito del tráfico de narcóticos, tema en el que la extradición se convierte en una suerte de Espada de Damocles, que pende siempre sobre el proceso y sobre los líderes paramilitares.

La posición asumida oficialmente por los Estados Unidos no estuvo nunca lejos de la crítica. En julio del

2003, justo después de ser anunciada la firma del acuerdo entre las AUC y el gobierno colombiano, el entonces Director de la Oficina de Asuntos Andinos del Departamento de Estado de los EE.UU., Phill Chicola se pronunció diciendo que *“Debe hacerse justicia. No vamos a abandonar la petición de extradición de los señores Carlos Castaño y Salvatore Mancuso, los dos líderes de las AUC acusados, entre otras cosas, de haber enviado 17 toneladas de cocaína a EE.UU. y Europa en 1997”*⁵¹, reiterando así su posición inflexible. Igualmente, el gobierno estadounidense reconoció el haber permitido una reunión entre un funcionario de su Embajada y un asesor civil de las AUC en mayo de ese mismo año, sólo con la intención de ratificarles a los miembros de esta organización las políticas asumidas por la Casa Blanca hasta ese momento.

Posteriormente, en julio del 2004, el otrora embajador de los Estados Unidos en Colombia, William Wood, criticó fuertemente la decisión de permitir la visita al Congreso de la República de Salvatore Mancuso, Ramón Isaza e Iván Roberto Duque, miembros del Estado mayor de las Autodefensas Unidas de Colombia,

(AUC), quienes recibieron un salvoconducto de 48 horas para poder viajar a Bogotá y presentarse ante el legislativo colombiano. El acto fue calificado por el alto funcionario como “un escándalo”⁵².

Aunque el discurso oficial apoye reiteradamente los esfuerzos del gobierno colombiano, los pronunciamientos de los distintos sectores en EE.UU. frente al proceso de paz han ido creciendo tanto en intensidad como en profundidad. Desde las pasadas elecciones legislativas en Estados Unidos, aquellas que significaron la consolidación de las mayorías demócratas en Senado y Cámara de Representantes, el tema del proceso de NDDR con los paramilitares se ha convertido en el talón de Aquiles para las gestiones del gobierno Uribe.

Así, algunos representantes demócratas han asumido un papel de abiertos contradictores al proceso de paz con las AUC, uniendo sus voces a las de las ONG tanto colombianas como internacionales, interesadas desde hace varias décadas en el tema de las violaciones a los derechos humanos en nuestro país. ONGs que sólo ahora han encontrado la suficiente resonancia en la opinión pública, gracias al apoyo del partido

51. “EE.UU. y la UE piden justicia en el acuerdo de paz con los paramilitares colombianos” [en línea] disponible en: http://www.abc.es/hemeroteca/historico-19-07-2003/abc/Internacional/eeuu-y-la-ue-piden-justicia-en-elacuerdo-de-paz-con-los-paramilitares-colombianos_195691.html. Recuperado el 22 de noviembre de 2007.

52. *BBCMundo.com* (2004, 29 de julio), “Colombia/ AUC: críticas de EE.UU.” [en línea], disponible en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_3938000/3938333.stm, recuperado: 22 de noviembre de 2007.

opositor al gobierno Bush. Igualmente, la oposición colombiana, específicamente el Polo Democrático, ha encontrado la oportunidad de lograr una interlocución en el ámbito internacional, inscribiéndose en esta suerte de alianza opositora a Uribe, que denuncia sus nexos con los grupos paramilitares y que considera que el apoyo otorgado por los EE.UU. a nuestro país debe ser condicionado. La polarización es innegable y el uso del concepto de “para-uribismo” se ha vuelto recurrente.

Pero las críticas expresadas en los discursos y los medios de comunicación, han trascendido el ámbito de la retórica, han comenzado a materializarse de diversas formas, y han logrado poner en una situación incómoda al Primer Mandatario de los colombianos. La revaluación de los componentes del Plan Colombia y de la Iniciativa Regional Andina, y la aprobación del TLC entre Washington y Bogotá se han convertido en dos mecanismos a través de los cuales el partido demócrata demuestra su poder de injerencia en los asuntos relacionados con nuestro país.

El Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina han sido las estrategias a través de las cuales EE.UU. apoyó los esfuerzos de los tres últimos gobiernos colombianos en la lucha antinarcóticos que se funden con la lucha contrainsurgente. A través de dicha ayuda Washington reafirma su influencia tanto en Colombia como en

toda la región andina. Su aplicación ha sido debatida de manera constante, específicamente por su contenido casi exclusivo de apoyo militar para confrontar a las guerrillas. Componente que se complementa con una estrategia de fumigación aérea de cultivos ilícitos, la cual es discutida tanto por su efectividad como por las sospechas de daños colaterales causados a la población civil y a los cultivos lícitos que rodean las plantaciones de coca.

Los miles de millones de dólares invertidos en tales iniciativas han sido cuestionados. En un artículo publicado en la Revista Foreign Affairs recientemente y titulado “*The Agony of Álvaro Uribe*”, Cynthia J. Arnson, directora del Programa para Latinoamérica del Centro de Estudios Woodrow Wilson, un importante centro de investigación reconocido mundialmente, retoma tales críticas, al enunciar que “los resultados de la guerra contra las drogas, una razón clave por la que Estados Unidos ha provisto más de USD\$5,6 billones en su mayoría hacia antinarcóticos y ayuda militar para Colombia durante los últimos siete años son menos que estelares... la pureza de la cocaína en las calles de EEUU ha incrementado mientras los precios han caído... el monto de cultivos de coca en Colombia en 2006 aumentó por segundo año consecutivo y se han incrementado las tensiones con los vecinos de Colombia, especialmente Ecuador”⁵³.

Criticas como las anteriores han generado que los legisladores estadounidenses pasen de los dichos a los hechos.

Ya en el año 2006, el monto de ayuda destinado por los EE.UU. a Colombia través de la Ley de Ayuda al exterior se aprobó tras la imposición de serios condicionamientos. Estos se evidenciaron en la exigencia del respeto a los derechos humanos establecidos en la llamada Enmienda Leahy ⁵⁴, y se profundizaron con la introducción de un nuevo requisito: la verificación por parte del Departamento de Estado de que el gobierno colombiano adopta las medidas necesarias para asegurar que las Fuerzas Armadas no participaran en la violación de derechos humanos⁵⁵. Aunque esta certificación es cuestionada por sus alcances parciales, y por la ambigüedad de sus términos, ha sido efectivamente requerida por los miembros del Congreso estadounidense para el desembolso de los recursos. Igualmente, en ese año se aprobó el bajo monto de USD\$20 millones para apoyo a los procesos

de desmovilización y reinserción de miembros de los grupos armados ilegales, AUC, FARC y ELN, cuyos desembolsos estuvieron también su-peditados a la certificación por parte del Departamento de Estado del cumplimiento de varios aspectos.

La terminación de las relaciones entre ex combatientes que desempeñaban actividades ilícitas y sus antiguas estructuras paramilitares y el sometimiento a las condiciones impuestas en la Política de Desmovilización (en términos de confesión de las conductas delictivas, la revelación de las fuentes de financiamiento y el suministro de información relativa al paradero de los secuestrados y desaparecidos) se consolidaron como puntos clave para contar con el ambivalente apoyo del país del norte ⁵⁶.

Igualmente lo ha sido el compromiso de colaboración efectiva con los Estados Unidos en la extradición de los líderes o miembros solicitados por la justicia de este país por cargos de homicidio, secuestro, narcotráfico y otras violaciones de la ley de EE.UU., elemento que siempre fue

53. Arnson, Cynthia. (2007, octubre-diciembre), "La agonía de Álvaro Uribe", en: *Foreign Affairs en español*, vol. 7, núm. 4

54. Según tal enmienda, introducida por iniciativa del senador demócrata Patrick Leahy, "Los fondos otorgados bajo la ley de ayuda extranjera para combatir el narcotráfico no pueden destinarse a unidades de las fuerzas de seguridad de otro país si el Secretario de Estado tiene evidencias creíbles que estas unidades han cometido serias violaciones a los derechos humanos, salvo que el Secretario determine en informe al Congreso que ese gobierno están tomando los pasos necesarios para llevar a los responsables de dichos abusos a la justicia". "HR Watch/Americas sobre ayuda militar a Colombia", (1997, junio) [en línea], disponible en: <http://www.colombiasupport.net/199706/hrwa0697.html>, recuperado: 15 de noviembre de 2007.

55. Ayuda Gringa para el 2006" [en línea], disponible en: http://www.indepaz.org.co/xsys/index2.php?option=com_content&task=view&id=690.shtml, recuperado: 4 de mayo de 2007.

56. "Ayuda Gringa para el 2006". *Ibíd.*

visto como una amenaza para los jefes paramilitares. No obstante, esta percepción parecería estar cambiado al interior de los altos círculos del poder paramilitar y recientemente han circulado versiones en las cuales se establece que los líderes de las AUC estarían dispuestos a pagar sus penas en el exterior, saldando así las cuentas con la justicia colombiana, pero también con la norteamericana ⁵⁷.

Paralelo a tal proceso de condicionamientos a las ayudas provenientes de EE.UU., en enero de 2007 se formuló por las autoridades colombianas la denominada “Estrategia para Fortalecer la Democracia y Promover el Desarrollo Social”, concebida como un plan a 6 años basada en los “logros de la primera estrategia de paz, denominada Plan Colombia” ⁵⁸ la cual fue promovida en el Congreso estadounidense por los mismos funcionarios del Departamento de Estado, Charles Shapiro y Anne Patterson, en el pasado mes de abril. Según lo expuesto al órgano legislativo, sería el inicio de una “nueva etapa” en la cual los Estados Unidos apoyarían los esfuerzos de Colombia para combatir el tráfico

de droga, que ayudará a conseguir la “paz y la reconciliación” en nuestro país, haciendo mayor hincapié en ampliar la presencia del Estado en las zonas rurales remotas y en la búsqueda “del desarrollo económico mediante el crecimiento sostenible y el comercio”, sin abandonar por ello el apoyo a los programas contra los narcóticos y el terrorismo que sigue siendo determinante ⁵⁹.

Así, atendiendo parcialmente a los llamados de sectores opositores, se ha hablado de la introducción del “principio de flexibilidad”, del cual hace parte el fortalecimiento de las estrategias de erradicación manual de cultivos ilícitos, que son consideradas como más baratas y más eficaces en alguna circunstancias. En palabras del Ministro de Defensa colombiano, Juan Manuel Santos, en nuestro país se necesita administrar con más flexibilidad las facetas social, militar y lucha antinarcóticos del Plan Colombia: “*Hemos descubierto que si estos tres frentes se alinean, vamos a ser mucho más efectivos en cada uno de los frentes*” ⁶⁰.

Este giro que privilegia la erradicación manual de cultivos ha sido

57. El Espectador (s.f.), “La ruta ‘gringa’ de los jefes paras” [en línea], disponible en: <http://www.elespectador.com/elespectador/Secciones/Detalles.aspx?idNoticia=15271&idSeccion=20>, recuperado: 10 de noviembre de 2007.

58. “Nuevo enfoque de ayuda de Estados Unidos a Colombia” (2007, 26 de abril) [en línea], disponible en: <http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfiles spanish&y=2007&m=20070426152015en eerg0.294079>, recuperado: 22 de septiembre de 2007.

59. “Nuevo enfoque de ayuda de Estados Unidos a Colombia”. *Ibid.*

60. *El Financiero en línea* (2007, 25 de julio), “EU acepta idea de flexibilizar el Plan Colombia” [en línea], disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/ElFinanciero/Portal/cfpages/print.cfm?docId=70674>, recuperado el 22/09/2007.

promovido y apoyado por los miembros del Partido Demócrata, pues para llevarla a cabo se requeriría de la redistribución de recursos (aproximadamente USD\$8 millones) que antes estaban destinados a las fumigaciones aéreas, estrategia continuamente criticada por tal bancada. Se habla de redistribución, pues no se contempla la posibilidad de ampliar los recursos destinados a nuestro país ⁶¹.

No obstante, tal partido sigue expresando serias dudas sobre los efectos a largo plazo de la erradicación forzosa, sea manual o por aspersión. El emblemático senador Patrick Leahy lo expresó de la siguiente manera: *“Si no damos a la gente los recursos para desarrollar negocios legítimos, el problema no desaparecerá. Es por ello que necesitamos más desarrollo alternativo”* ⁶².

Esta actitud escéptica ante los resultados del Plan Colombia se ha visto reflejada no sólo en la discusión de la destinación de los recursos, sino también en la aprobación de los desembolsos de los dineros provenientes de los fondos asignados a nuestro país. El 10 de abril de 2007, el portavoz del Departamento de Estado Sean MacCormack anunció la liberación de USD\$55,2 millones que ha-

bían sido retenidos hasta la emisión de la certificación de que “el gobierno y las Fuerzas Armadas colombianas cumplen con los requisitos legales de Estados Unidos relacionados con el mejoramiento del desempeño en cuanto a derechos humanos y la ruptura de vínculos con grupos paramilitares colombianos” ⁶³. La disponibilidad de estos recursos sólo fue confirmada después de que la Secretaria de Estado Condolezza Rice enviara el 5 de abril la certificación al órgano legislativo.

Paralelo al bloqueo de fondos, algunos miembros del Partido Demócrata han emprendido otra estrategia: la realización de foros, la emisión de comunicados y la realización de conferencias de prensa en las cuales el tema de los Derechos Humanos es el protagonista, y de las cuales el presidente Uribe casi nunca sale bien librado.

En el marco del viaje del mandatario a Washington el 7 de junio de 2007, se asociaron ONGs como WOLA, Human Rights Watch, Amnesty International, Trans African Forum, el poderoso sindicato de trabajadores de EEUU, AFL-CIO y los representantes a la Cámara demócratas Jan Schakowsky, Jim McGo-

61. *El Tiempo*, (2007, 24 de julio) “Erradicación manual de cultivos es apoyada por demócratas en Estados Unidos”, [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com/justicia/2007-07-25ArticuloFriendlyPrint/220907/html>, recuperado: 22 de septiembre de 2007.

62. Erradicación manual de cultivos es apoyada por demócratas en Estados Unidos”. *Ibíd.* pp.1

63. “Determinación positiva permite desembolso de fondos de EE.UU. a Colombia” (2007) [en línea], disponible en: <http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfile-spanish&y=2007&m=April1207.html>, recuperado: 22 de septiembre de 2007.

vern y Linda Sánchez para citar a una conferencia de prensa en la cual los miembros del Congreso, los líderes sindicales y los líderes del movimiento defensor los derechos humanos se unieron en oposición a la visita del Primer Mandatario y en la cual se pidió radicalmente al legislativo la búsqueda de un cambio de política hacia Colombia.

En la citación enviada a los medios de comunicación y sectores interesados, se instaba a usar ropa negra, en memoria de los 400 líderes sindicales asesinados en Colombia, la gran mayoría con impunidad, desde que Álvaro Uribe tomó posesión⁶⁴. Estos actos han llevado a una suerte de “paramilitarización” de la figura del gobernante en la opinión pública estadounidense y han tendido un manto de duda sobre la legitimidad y los alcances reales del proceso de NDDR.

En este mismo evento, hicieron presencia voceros de las víctimas del conflicto colombiano. La organización “Un día de Esperanza” liderada por John Jairo Garcés, hijo de un líder sindical asesinado en la ciudad de Buenaventura, fue también una de las instituciones que convocó al evento en el cual se recalcaron los pobres resultados del gobierno Uribe en la

defensa de los derechos humanos en general, y de los sindicalistas en particular. Las declaraciones del congresista Phill Hare durante su ponencia en tal evento son reveladoras:

“Soy un líder sindical... Si yo hubiese nacido en Colombia, hay una fuerte posibilidad de que yo no estuviera con ustedes hoy aquí. Podría estar muerto... En Colombia, mi lucha por mejores salarios, mejores condiciones laborales, y una pensión de seguro podrían haberme costado la vida. 2100 líderes laborales han sido asesinados en Colombia desde 1991. Ha habido solo 37 condenas. Ahora, el Presidente Uribe, el Presidente Bush y algunos miembros del Congreso quieren recompensar a Colombia con un Tratado de Libre Comercio. Déjenme decirles con una obvia dosis de ironía sobre mi cadáver... Los trabajadores americanos merecen más. Los trabajadores colombianos merecen más. Nosotros como Congreso debemos buscar que se haga lo mejor”⁶⁵.

En estas declaraciones se hace referencia al segundo tema que se ha convertido en clave para las relacio-

64. Washington Office on Latin America (WOLA), “Uribe’s Return to Washington Puts Focus on Human Rights in Colombia” [en línea], disponible en: http://www.wola.org/index.php?option=com_content&task=viewp&id=449&Itemid=8, recuperado: 20 de julio de 2007.

65. Washington Office on Latin America (WOLA), “Hare says Colombia is an Unfit Partner for Trade” [en línea], disponible en: http://www.wola.org/index.php?option=com_content&task=viewp&id=449&Itemid=8, recuperado: 20 de julio de 2007.

nes Uribe-Congreso norteamericano: La aprobación del Tratado del Libre Comercio entre ambos países. Dicho acuerdo comercial fue aprobado por el Congreso colombiano, pero para su entrada en vigor es necesaria la ratificación del Congreso de los Estados Unidos, institución al interior de la cual se han manifestado serias reticencias a la firma de dicho Tratado, por lo menos en las condiciones en las cuales está negociado actualmente.

A pesar de que los congresistas colombianos aprobaron en noviembre la introducción de un protocolo modificatorio en el cual se incluyen nuevas cláusulas en temas susceptibles a los demócratas como los ambientales, de inversión y laborales, Colombia ha recibido en el Congreso norteamericano un trato diferenciado. Aunque son tres los países con los cuales Estados Unidos ha negociado acuerdos recientemente, Perú, Panamá y Colombia, las condiciones en que han evolucionado los procesos de ratificación han sido distintas. En el caso de Perú, el acuerdo ya fue aprobado por el Congreso el miércoles 7 de noviembre y las perspectivas de aprobación del acuerdo con Panamá son altas. Sin embargo, el caso colombiano se distingue por ser sumamente controversial.

Esa diferencia ha sido recalcada no sólo por los políticos sino también por los medios de comunicación norteamericanos, poniendo el tema en el centro de la agenda pública. El 7 de noviembre el *New York Times* se pronunció nuevamente contra Colombia, y en su editorial titulada “Aprobar el TLC con Perú” instó a los congresistas demócratas a dar el visto bueno al acuerdo con el país inca, pero pidió que se le pusieran paños fríos al acuerdo con nuestro país hasta que “el gobierno de Álvaro Uribe demuestre progreso en llevar a la justicia a los líderes paramilitares culpables de violaciones a los derechos humanos y sus partidarios en el gobierno colombiano”⁶⁶. La exigencia de resultados reales se hace recurrente.

En reacción a lo anterior, un intenso cabildeo ha sido emprendido por el gobierno de Uribe. Este se evidencia en las constantes visitas de altos miembros del ejecutivo a los Estados Unidos, como el Presidente mismo, el Vicepresidente Francisco Santos y la directora del Departamento Nacional de Planeación, Carolina Rentería, y en las invitaciones a nuestro país a grupos de parlamentarios o funcionarios estadounidenses como la Representante Comercial de EE.UU., Susan Schwab, el Ministro de Agri-

66. “NYT apoya TLC con Perú y se opone al de Colombia” (2007, 7 de noviembre) [en línea], disponible en: <http://www.ansa.it/ansalatina/notizie/rubriche/restodelmundo/2007/11071645344933.html>, recuperado: 7 de noviembre de 2007.

cultura, Check Conner, y del Secretario de Comercio Carlos Gutiérrez. Sin embargo, los esfuerzos no han logrado los resultados esperados y la discusión de la aprobación del TLC con Colombia tendrá que ser aplazada mínimo hasta el próximo año. Según los cálculos más optimistas hechos por el Ministerio de Comercio, sólo faltaría conseguir 15 votos para que el acuerdo de libre comercio se apruebe en el próximo periodo legislativo ⁶⁷. Sin embargo, el panorama en la realidad parece ser peor.

Pero tal reticencia por parte de los miembros del Congreso no se debe únicamente a intereses altruistas o benefactores. Además de los factores internos de Colombia que hacen dudar a los legisladores como los nexos de algunos miembros del gobierno con los grupos paramilitares y la ineficacia de la política contra las drogas, hay factores propios de la dinámica interna estadounidense que están cambiando. Según el mismo Ministro de Comercio colombiano, Luis Plata, son reconocidas las implicaciones que la firma del Tratado puede tener en términos electorales, de cara a la contienda por la Presi-

dencia que culminará el 4 de noviembre del próximo año, al manifestar que *“No sólo es la firma del TLC de Colombia. Es la posición de los demócratas frente a los tratados. Ellos son más renuentes. Por ejemplo, la señora (Hillary) Clinton está en campaña y tratados como éstos o le suman votos”*⁶⁸.

Esa renuencia demócrata a la firma de los tratados de libre comercio se viene presentando desde hace varios años. Por ejemplo, en el 2006 sólo 15 de los 202 representantes demócratas que ejercían funciones en ese año votaron a favor de los TLC con Centroamérica ⁶⁹. Igualmente, esta suerte de proteccionismo se ha fortalecido en los últimos años, en los que las condiciones económicas han cambiado para los estadounidenses: la concentración de la riqueza se ha elevado súbitamente, a niveles nunca antes vistos desde 1920⁷⁰, en promedio los salarios de los trabajadores de Norteamérica se han estancado o han caído, los beneficios en salud y pensiones han también decaído ⁷¹, en un marco de profundo debate acerca de los beneficios de la globalización y del comercio internacional, en el cual

67. *El Tiempo* (2007, 15 de noviembre), “Al Tratado de Libre Comercio le faltan 15 votos para ser aprobado en Congreso de E.U.” [en línea], disponible en: http://www.eltiempo.com/economia/2007-11-15/ARTICULO-WEBNOTA_INTERIOR-3816494.html, recuperado: 22 de noviembre de 2007.

68. “Demócratas de EÉUU son renuentes a TLC por motivos electorales, dice Bogotá” [en línea] Disponible en: <http://globovision.com/news.php?nid=70003>, recuperado: 7 de noviembre de 2007.

69. *El Tiempo*, (2007, 20 de julio) “Por qué no habrá TLC con E.U.” [en línea], disponible en: http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/hakim_0720.pdf, recuperado: 7 de noviembre de 2007.

70. Polaski Sandra, citada en Arnson Cynthia (2007, octubre-diciembre), “La agonía de Álvaro Uribe”, en: *Foreign Affairs en español*, vol. 7, núm. 4, pp. 7.

71. Arnson, Cynthia (2007) *Ibíd.* pp.7

Colombia es considerado solo un pequeño jugador según Arnson.

Como es posible observar, los factores internos de Estados Unidos se han constituido como determinantes en la relación entre la Casa Blanca y el Palacio de Nariño. El cambio de partido predominante en el poder legislativo, su oposición a las políticas adoptadas por Bush y la inminencia de un proceso electoral que conducirá a la elección de un nuevo Presidente en el 2008, probablemente demócrata, han llevado a que se instaure un clima de incertidumbre y ambivalencia frente al gobierno de Colombia y a que el proceso de NDDR con las Autodefensas Unidas de Colombia se ubique en el ojo del huracán.

Las sospechas de vínculos del gobierno con los grupos paramilitares, los pobres resultados en materia de tráfico de narcóticos, y la compleja situación de derechos humanos no dejan satisfechos a muchos sectores influyentes en los Estados Unidos de América y esa insatisfacción repercute fuertemente, obstaculizando de una manera u otra la gestión del gobierno Uribe y deteriorando la imagen del proceso de NDDR adelantado por las AUC.

4. Las posturas de diferentes sectores en Estados Unidos y su implicación en el proceso de NDDR

La postura de los actores estadounidenses hacia el proceso de NDDR con las AUC hace mucho dejó de ser

única y centralizada. Las implicaciones que estas posturas traen para el eventual éxito de esta iniciativa del gobierno son igual de numerosas que las voces que se pronuncian a favor o en contra.

Podría decirse que las intenciones del gobierno Bush de enmarcar la lucha contra los grupos armados ilegales colombianos en la lucha contra el terrorismo, de privilegiar la salida armada a los conflictos y de mantenerse en la solicitud de extradición de los jefes paramilitares no han hecho más fáciles las cosas para el gobierno Uribe ni para la resolución definitiva del conflicto armado colombiano.

Al catalogarse a las Autodefensas Unidas de Colombia como una organización terrorista se ha limitado la comprensión del conflicto armado en el cual esta organización desarrolla sus actividades, y se han reducido los márgenes de maniobra y de negociación del gobierno y desconociendo igualmente el carácter político que reviste a tal organización. Este carácter político es el resultado de la serie de condiciones particulares que dieron forma y facilitaron el surgimiento de este actor armado, y que deben ser tenidas en cuenta para la formulación de las políticas que buscan la finalización de los enfrentamientos armados en Colombia.

Por otra parte, esa actitud de ambivalencia y de apoyo condicionado al proceso de NDDR deja en una posición poco cómoda a Álvaro Uri-

be, pues los discursos provenientes de los Estados Unidos en los que es catalogado como un “aliado incondicional” del gobierno Bush en la región y como un “hombre ejemplar” no se han acompañado en la práctica de acciones resueltas de apoyo a su proceso bandera con las AUC. Tal situación demuestra la asimetría existente entre las relaciones colombo-americanas y que esa “alianza incondicional” de los dos países de la que hablan los Republicanos en Estados Unidos sólo se aplica en la praxis en las posturas asumidas por Colombia.

De otro lado, las voces que se elevan desde los círculos Demócratas también pueden ser consideradas por algunos como inconvenientes para el desarrollo del proceso. Las críticas expresadas al interior de tal partido no sólo han llevado a un deterioro de la imagen del Presidente colombiano sino a fuertes cuestionamientos acerca de la legitimidad y efectividad de los acuerdos surgidos de los encuentros del gobierno con tal grupo armado ilegal.

Una vez más, pende sobre nuestro país el calificativo de “Estado débil”, pues lo que se cuestiona de fondo es la capacidad del Estado colombiano para garantizar tanto el respeto de los derechos de sus ciudadanos como una correcta y proporcional administración de justicia, elemento que es considerado como vital en los análisis respecto

a la fortaleza de los estados en la práctica.

Finalmente, las ONGs se han convertido en otro actor de suma importancia para la situación colombiana. Las demandas de justicia ante las violaciones de derechos humanos y las denuncias de la impunidad en que estas pueden verse sumidas han traspasado las fronteras del continente, debido en muchas ocasiones al carácter internacional de dichas organizaciones. Se ha sembrado en la comunidad internacional una serie de reparos respecto al proceso, al gobierno Uribe y a la situación política colombiana, que puede decirse no son infundados pues los hechos sustentan las críticas, como lo demuestran los alcances actuales del proceso de la para-política.

Puede sostenerse entonces que aunque existe una multiplicidad de actores y de posturas, todas parecerían tener en común un elemento de reserva ante el proceso de NDDR, poniendo de presente el eterno dilema entre la búsqueda de la reconciliación y los niveles de justicia demandados. Reservas que se explican también en la medida en que el alcance del proceso es imprevisible y la naturaleza del actor armado involucrado es sumamente compleja.

El carácter *mitad-político, mitad-criminal* que reviste a esta organización ha hecho más complejo su tratamiento jurídico y político, y las apreciaciones hechas desde los acto-

res de la comunidad internacional no siempre reconocen tal situación. Posiciones ambiguas o simplistas han sido asumidas sin tener en cuenta muchas de las condiciones históricas y sociales que han dado surgimiento al paramilitarismo y posteriormente, al proceso por el cual el gobierno de Álvaro Uribe pretende desmontarlo.

Las posiciones desfavorables al proceso de NDDR entre el gobierno Uribe y las AUC asumidas por los distintos sectores estadounidenses pueden catalogarse entonces como un obstáculo para su exitoso desarrollo en el corto plazo. Sin embargo, es necesario reconocer que la creciente relevancia y resonancia internacional de estas posturas adversas también es producto de los cambios vividos en la política interna estadounidense: en el interior de los Estados Unidos, los Republicanos han perdido su papel protagónico en la relación bilateral.

La pérdida de esa única voz republicana que se refería a la confrontación armada en Colombia en términos tan decididos y unilaterales, y en los cuales la vía armada se consolidaba como privilegiada, puede contribuir a largo plazo a la resolución de nuestro conflicto.

Como vimos, en el discurso han empezado a considerarse de nuevo una serie de variables importantes para el fortalecimiento del Estado, no sólo a través del apoyo a las Fuerzas Armadas y de Policía, sino también por medio de la consideración

de otros temas como la promoción de los valores democráticos, la implementación efectiva de justicia y la promoción de un comercio internacional justo que promueva el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de los ciudadanos.

Como se evidenció al inicio del presente artículo, un Estado Fuerte no es únicamente aquel que ejerce control físico sobre su territorio o población, sino aquel que paralelo a lo anterior tiene la capacidad de proveer servicios como los de justicia y de desarrollo económico, necesarios para la construcción de la paz.

En esta medida, ha sido necesario y valioso que tales críticas al proceso se hayan dado. Sólo así fue y será posible seguir develando nuevas verdades, y no sólo las verdades que han decidido contar los jefes paramilitares pasarán a formar parte de la historia política colombiana.

En conclusión, el poder de injerencia que tiene Estados Unidos de América sobre cuestiones internas de Colombia es innegable, y el estudio de su papel en el proceso de NDDR del gobierno con las AUC es sólo una forma de evidenciarlo. Este análisis devela la fuerte sensibilidad que existe en nuestro país ante los EEUU, pues hoy sentimos los costosos efectos de los cambios ocurridos en la política interna norteamericana. También demuestra cómo una serie de temas aparentemente sin relación directa empiezan a reflejar un carác-

ter interdependiente que se evidencia en las políticas exteriores asumidas por los países que repercuten en nuestro país: el comercio internacional (TLC) y las políticas de seguridad empiezan a aparecer condicionados a temas como los derechos humanos o el respeto al medio ambiente.

Sin embargo, es también necesario reconocer que tales escenarios de creciente interdependencia e injerencia de la comunidad internacional en nuestro país, y específicamente de Estados Unidos, son inevitables pero también imprescindibles para la solución de la confrontación armada vivida en Colombia, debido a las vinculaciones cada vez más grandes entre el desarrollo de nuestro conflicto interno y los problemas de alcance global como el tráfico de narcóticos, de armas, y el crimen organizado internacional.

Esa presencia internacional también puede convertirse en la forma a través de la cual el estado colombiano involucra a los actores del exterior y los compromete en un esquema de corresponsabilidad, en el que se reconozca que los problemas que vive hoy nuestro país son producto entre otros de dinámicas complejas en el ámbito global y que los esfuerzos emprendidos por un solo país nunca serán suficientes. Para muchos, este principio de corresponsabilidad es el que ha brillado por su ausencia en las relaciones establecidas en las últimas décadas entre la Casa Blanca y la Casa de Nariño.

Solo queda esperar que esta situación se modifique. Que con el cambio en los actores predominantes dado en el Legislativo norteamericano y el que es esperado para el año 2008 en el Ejecutivo, este principio de corresponsabilidad se retome en la práctica, y que las declaraciones de principios democráticos y de respeto a la dignidad de los pueblos se materialicen en la política exterior implementada hacia Colombia.

No obstante, la definición de esa nueva agenda no debe darse de manera unilateral y sin tener en cuenta las necesidades internas de nuestro país. La cooperación internacional debe suponer negociaciones entre las partes para llegar a metas comunes, y no sólo el encuadramiento en sus propios intereses de la intervención solicitada por Colombia, como lo han venido haciendo hasta ahora los Estados Unidos ⁷².

No deberíamos pasar de la imposición de una agenda antiterrorista y belicista a una nueva agenda democrática, sea cual sea, sin llevar a cabo un proceso de diálogo y de concertación bilateral. Tampoco es recomendable abandonar los esfuerzos políticos y sociales internos para alcanzar la paz, confiados en que la intervención de actores extranjeros, sean los Estados Unidos o cualquier otro, contribuirá de manera significativa a la resolución de nuestro conflicto.

Sólo así, atendiendo a las particularidades de los actores y las dinámi-

cas internas del conflicto colombiano, pero entendiendo igualmente sus conexiones y repercusiones en el ámbito internacional, podrá encontrarse el tan anhelado camino hacia la paz. Camino que también nos conducirá a la liberación de calificativos que hoy son usados para referirse a nosotros y que justifican el intervencionismo, sólo así no seremos más un Área Gris.

Bibliografía

- Aranson, Cynthia. (2007, octubre-diciembre), “La agonía de Álvaro Uribe”, en: *Foreign Affairs en español*, vol. 7, núm. 4.
- Bartolomé, Mariano (2003, noviembre), “¿Áreas sin Ley o Zonas Grises? Análisis de tres casos en la zona noroeste de América del Sur”, [conferencia], VI Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, Buenos Aires.
- BBCMundo.com* (2004, 29 de julio), “Colombia/ AUC: críticas de EE.UU.” [en línea], disponible en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_3938000/3938333.stm, recuperado: 22 de noviembre de 2007.
- Colombia, Presidencia de la República, “Sistema Único de Registro de Acción Social” (2007), Cita-
- do en: [en línea], disponible en: <http://www.mediosparalapaz.org/index.php?idcategoria=38&resaltar=cifras>, recuperado: 13 de septiembre de 2007.
- Colombia, Vicepresidencia de la República (2007), programa presidencial para la acción integral contra minas antipersonal, “Situación por MAP y MUSE. 1990- 1 de septiembre de 2007” [en línea], disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/minas/descargas/victimascondicion.pdf>, recuperado: 14 de octubre de 2007.
- Colombia, Vicepresidencia de la República, Programa presidencial de DD.HH. y DIH, “Masacres” [en línea], disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/indicadores/2006/masacres.pdf>, recuperado: 10 de septiembre de 2007.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), (2006, 12 de septiembre) “Codhes informa. Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento” núm. 69, Bogotá, Colombia [en línea], disponible en: <http://www.codhes.org/Info/Boletines/BOLETIN69DEFINITIVO.pdf>, recuperado: 17 de septiembre de 2007.

- Corporación Observatorio para la paz (2002), “Las verdaderas intenciones de los paramilitares”, Bogotá, Intermedio Editores.
- Costa, Alcides. (2005), “El conflicto colombiano: una perspectiva global” en: Ardila, Martha, Cardona Diego, Tickner, Arlene (Eds.) (2005) *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*. Bogotá, FESCOL; CEREC.
- Duncan, Gustavo (2007). *Los Señores de la Guerra. De Paramilitares, Mafiosos y Autodefensas en Colombia*, Bogotá, Editorial Grupo Planeta.
- Ejército Nacional de Colombia (2006), “Encuestas” [en línea], disponible en: <http://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=73038>, recuperado: 11 de noviembre de 2007.
- El Espectador* (s.f.), “La ruta ‘gringa’ de los jefes paras” [en línea], disponible en: <http://www.elespectador.com/elespectador/Secciones/Detalles.aspx?idNoticia=15271&idSeccion=20>, recuperado: 10 de noviembre de 2007.
- El Financiero en línea* (2007, 25 de julio), “EU acepta idea de flexibilizar el Plan Colombia” [en línea], disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/ElFinanciero/Portal/cfpages/print.cfm?docId=70674>, recuperado el 22/09/2007.
- El Tiempo* (2007, 15 de noviembre), “Al Tratado de Libre Comercio le faltan 15 votos para ser aprobado en Congreso de E.U.” [en línea], disponible en: http://www.eltiempo.com/economia/2007-11-15/ARTICULO-WEBNOTA_INTERIOR-3816494.html, recuperado: 22 de noviembre de 2007.
- _____. s.f. “Número de desplazados en Colombia sigue aumentando pese a desmovilización de ‘paras’, dice CICR” [en línea], disponible en: http://www.eltiempo.com/conflicto/noticias/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-3717776.html, recuperado: 15 de septiembre de 2007.
- _____. (2007, 20 de julio) “Por qué no habrá TLC con E.U.” [en línea], disponible en: http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/hakim_0720.pdf, recuperado: 7 de noviembre de 2007.
- _____. (2007, 24 de julio) “Erradicación manual de cultivos es apoyada por demócratas en Estados Unidos”, [en línea],

- disponible en: <http://www.eltiempo.com/justicia/2007-07-25/ArticuloFriendlyPrint/220907/html>, recuperado: 22 de septiembre de 2007.
- El Universal* (2007, 17 de septiembre), “Colombia espera que Ecuador no presente demanda ante La Haya” [en línea] Disponible en: http://www.eluniversal.com.co/noticias/20070917/ctg_nal_colombia_espera_que_ecuador_no_presente_.html, recuperado: 28 octubre de 2007.
- El Universal* (2007, 10 de octubre), “Hillary Clinton debate sobre el libre comercio en EEUU” [en línea], disponible en: http://www.eluniversal.com/2007/10/10/imp_int_art_hillary-clinton--deb_521100.shtml, recuperado: 8 de noviembre de 2007.
- Frederic, S. (2001). *Manual de Relaciones Internacionales. Situación global en el siglo XXI*, Bogotá, Ed. Mc. Graw Hill.
- González, Leonardo. (2007) “Nuevo mapa paramilitar”. Boletines de INDEPAZ [en línea], disponible en: http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/otroscolumnistas/ARTICULO-PRINTER_07202007.html, recuperado: 10 de septiembre de 2007.
- Iragorri, Juan Carlos (2007, 8 de octubre), “The New York Times vuelve a ‘jalarle las orejas’ al Presidente Uribe”, en *Revista Semana* [en línea], disponible en: http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=106780, recuperado: 20 de octubre de 2007.
- Kaldor, Mary. (2001), *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*, Barcelona, Tusquets Editores.
- Mason, Ann. (2002, septiembrenoviembre). “Exclusividad, autoridad y Estado”, en *Revista Análisis Político* núm. 47, pp.55-76.
- Max Manwaring. (1993) “*Gray Area Phenomena, Confronting the New World Disorder*”, Boulder CO, Westview Press.
- Pardo, Rafael. (2004), *La historia de las guerras*, Bogotá, Ediciones B Colombia.
- Pizarro León-Gómez, Eduardo. (2004), *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado colombiano*. Bogotá, Grupo Editorial Norma.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2003), *Informe Nacional de Desar-*

rollo Humano “*El Conflicto, callejón con salida*”, PNUD.

The New York Times (2007, 8 de octubre), “Democrats Talk Sense to Democrats” [editorial] [en línea], disponible en: <http://www.nytimes.com/2007/10/08/opinion/08mon3.html?partner=rssnyt&emc=rss>, recuperado: 20 de octubre de 2007.

Misión de Observación electoral (MOE) et al, (2007) “Radiografía regional. Mapa de riesgo” (2007). Misión de Observación Electoral, Corporación Nuevo Arco Iris, López Claudia, Universidades Javeriana, andes y del Rosario y Fundación Seguridad y Democracia. Citado en: *Boletín Hechos del Callejón No.25*, PNUD.

Ramírez, Socorro. (2005), “Encrucijadas de la cooperación internacional en Colombia”, en Ardila, Martha; Cardona, Diego y Ramírez, Socorro (Eds.) (2005) *Colombia y su política exterior en el Siglo XXI*. Bogotá, FESCOL; CEREC.

Rodríguez, Gina. (2005) “Elites, conflicto y narcotráfico en Colombia” [en línea], disponible en: www.docentes.unal.edu.co/gprodriguez/ docs/

ELITES%20CONFLICTO%20Y%20NARCOTRAFICO%20EN%20COLOMBIA.doc, recuperado: 10 de septiembre de 2007.

Rotberg, R. (2002, julio - agosto). “Failed States in a World of Terror” en *Foreign Affairs*, vol.81, p.130. Citado en: Pizarro León-Gómez, E. (2004). *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado colombiano*. Bogotá, Grupo Editorial Norma.

U.S Department of State (2007), “Departamento de Estado designa 40 organizaciones terroristas extranjeras” [en línea], disponible en: <http://www.state.gov/s/ct/rls/fs/37191.htm>, recuperado: 9 de noviembre de 2007.

Valencia Agudelo, León y Romero, Mauricio. “Paramilitares y políticos” (2007, marzo) en: *Revista Arcanos* año 10, núm.13, Bogotá, Corporación Nuevo Arco Iris.

Villamizar, A., Espejo, G (2005). “El gasto en seguridad y defensa en Colombia: de la Contención a la Ofensiva” [en línea], disponible en: <http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/especiales/informeEspe->

cial14.pdf, recuperado: 11 de noviembre de 2007.

Washington Office on Latin America (WOLA), “Hare says Colombia is an Unfit Partner for Trade” [en línea], disponible en: http://www.wola.org/index.php?option=com_content&task=viewp&id=449&Itemid=8, recuperado: 20 de julio de 2007.

Washington Office on Latin America (WOLA), “Uribe’s Return to Washington Puts Focus on Human Rights in Colombia” [en línea], disponible en: http://www.wola.org/index.php?option=com_content&task=viewp&id=449&Itemid=8, recuperado: 20 de julio de 2007.

Sin autor específico

“Ayuda Gringa para el 2006” [en línea], disponible en: http://www.indepaz.org.co/xsys/index2.php?option=com_content&task=view&id=690.shtml, recuperado: 4 de mayo de 2007.

“Demócratas de EEUU son renuentes a TLC por motivos electorales, dice Bogotá” [en línea] Disponible en: <http://globovision.com/news.php?nid=70003>, recuperado: 7 de noviembre de 2007.

“Determinación positiva permite desembolso de fondos de EE.UU. a Colombia” (2007) [en línea], disponible en: <http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfile-spanish&y=2007&m=April1207.html>, recuperado: 22 de septiembre de 2007.

“Ecuador y Colombia se enfrentan en la OEA por la fumigación aérea en la frontera” (2007, 1 de septiembre) [en línea], disponible en: <http://www.caracol.com.co/noticias/376657.asp>, recuperado: 20 octubre de 2007.

“Estado colombiano en la mira de la Corte Penal Internacional” [en línea], disponible en: http://www.pacocol.org/es/Inicio/Archivo_de_noticias/Noviembre07/352.html, recuperado: 30 de noviembre de 2007.

“EE.UU. y la UE piden justicia en el acuerdo de paz con los paramilitares colombianos” [en línea] disponible en: http://www.abc.es/hemeroteca/historico-19-07-2003/abc/Internacional/eeuu-y-la-ue-piden-justicia-en-elacuerdo-de-paz-con-los-paramilitares-colombianos_195691.html. Recuperado el 22/11/07.

- “HR Watch/Americas sobre ayuda militar a Colombia”, (1997, junio) [en línea], disponible en: <http://www.colombiasupport.net/199706/hrwa0697.html>, recuperado: 15 de noviembre de 2007.
- “Informe de Estados Fallidos para el año 2007” [en línea], disponible en: http://www.fpes.org/ago_sep_2007/story_22_20.asp, recuperado: 23 de noviembre de 2007.
- “Nuevo enfoque de ayuda de Estados Unidos a Colombia” (2007, 26 de abril) [en línea], disponible en: <http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfiles spanish&y=2007&m=20070426152015eneer g0.294079>, recuperado: 22 de septiembre de 2007.
- “NYT apoya TLC con Perú y se opone al de Colombia” (2007, 7 de noviembre) [en línea], disponible en: <http://www.ansa.it/ansalatina/notizie/rubriche/restodelmundo/2007/11071645344933.html>, recuperado: 7 de noviembre de 2007.