

**La intervención de actores externos en el conflicto colombiano, 1998 – 2002 – la oposición de las estrategias y la fracasada construcción de una mediación externa.**

*Diego Rojas Coronel\**

**TABLA DE CONTENIDO**

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>2</b>
La cuestión de la intervención.....	2
Hacia la “internacionalización” del conflicto: consideraciones preliminares.....	3
La aparición del conflicto como tema principal de la acción política externa.....	3
<b>I - EL SIGNIFICADO POLÍTICO DE LA INTERVENCIÓN.....</b>	<b>6</b>
A. La asimetría de los intereses en juego.....	6
B. Las diferencias en el “objetivo político” .....	8
<b>II - LA OPOSICIÓN EN LOS MÉTODOS Y FUNDAMENTOS CONCEPTUALES ..</b>	<b>10</b>
A. Dos enfoques distintos de la resolución de conflictos.....	10
B. Recursos y coherencia de la acción.....	13
<b>III - EL FRACASO DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA MEDIACIÓN EXTERNA .....</b>	<b>16</b>
A. Percepciones erróneas y “simplismo estratégico” .....	16
B. De garrotes y zanahorias: la “división del trabajo” y la mediación que no fue.....	20
<b>REFLEXIONES FINALES .....</b>	<b>24</b>
<b>NOTAS.....</b>	<b>25</b>

---

\* Doctorante de Ciencia Política de la Universidad de Paris I – Panthéon – Sorbonne. DEA en Relaciones Internacionales, Universidad de Paris I – Panthéon – Sorbonne. Este documento se basa en la disertación de DEA del autor: Les interventions extérieures dans le conflit colombien, 1998 – 2002 : Complémentarité constructive ou concurrence défavorable? (sin publicar). Universidad de Paris I – Panthéon – Sorbonne, 2002. Comentarios son bienvenidos: [diegoalonso\\_r@yahoo.com](mailto:diegoalonso_r@yahoo.com)

## INTRODUCCIÓN

### La cuestión de la intervención

La aplicación del concepto de intervención al caso colombiano genera opiniones divididas. Entre los analistas, diplomáticos y políticos que han abordado la acción de actores como Estados Unidos, la Unión europea o las Naciones Unidas en el conflicto, unos lo describen, los otros lo denigran. Una causa principal de los desacuerdos existentes es sin duda el hecho de que la noción de intervención es problemática en sí misma: si la práctica de la intervención internacional en los conflictos internos ha dado mucho de qué hablar en los últimos años, sus fundamentos conceptuales y teóricos siguen siendo bastante débiles y ambiguos. Mientras las definiciones más generales corren el riesgo de diluirlo en el concepto borroso de "injerencia", los "puristas" consideran que no se puede hablar de intervención sino en presencia de una acción militar importante; y existen muchas otras definiciones entre estos dos extremos<sup>1</sup>. Interminables debates existen además sobre su legitimidad y su eficacia.

En este trabajo se partirá de tres bases al respecto:

- i)* El concepto de intervención de James Rosenau: A pesar de su antigüedad (fue propuesto en los años 60), la definición de Rosenau sigue siendo la más apropiada, ya que combina relativamente bien la claridad conceptual con la operatividad. En ese sentido, consideraremos aquí como "intervenciones" las iniciativas diplomáticas, económicas y militares que satisfagan las dos condiciones siguientes: a) Su carácter "no - convencional" – es decir, la ruptura con la tradición de las relaciones entre el actor que interviene y el "intervenido", y b) un objetivo político: la preservación o la modificación de la autoridad política en la sociedad visada<sup>2</sup>. Como veremos, esas características se aplican relativamente bien a los actores seleccionados.
- ii)* La noción de "estrategias de intervención", concebidas como conjuntos de medios de acción que, en ruptura frente a las características tradicionales de las relaciones entre el "interviniente" y el "intervenido", pretenden actuar sobre la autoridad política de este último para la promoción de intereses y/o la consecución de objetivos previamente definidos<sup>3</sup>.
- iii)* La eficacia de la intervención como interrogante: la literatura sobre el tema presenta evidencia contradictoria, y aún más en el caso de múltiples intervenciones<sup>4</sup>. No es posible entonces definir una posición de principio, sino que hay que proceder a un examen caso por caso.

### **Hacia la “internacionalización” del conflicto: consideraciones preliminares**

En los años 90 el conflicto colombiano llegó a ser cada vez más “visible” – es decir, comenzó a ser considerado con creciente (aunque moderada) preocupación en la agenda internacional. Varios factores influyen en esta visibilidad.

- iv) En primer lugar, naturalmente, la degradación del conflicto: incremento en el número de combatientes de los actores irregulares y en los recursos a su disposición, ampliación del territorio afectado, efectos extraterritoriales reales o temidos de la confrontación; y agudización de la crisis humanitaria que esta dinámica generó en términos de violaciones masivas de los derechos humanos y desplazamiento de poblaciones.
- v) El interés renovado por los conflictos internos innegablemente desempeñó un papel en el reconocimiento creciente de la situación colombiana. Cuando esas situaciones se vuelven el objeto fundamental de la acción internacional, los tabúes (en buena medida simbólicos) sobre el respeto de la soberanía y la no injerencia en los asuntos internos son cuestionados severamente;
- vi) La importancia que adquiere un conjunto de problemas “intermésticos”<sup>5</sup> en la nueva “agenda de seguridad internacional”: drogas, tráfico de armas ligeras, blanqueo de dinero... todos ellos presentes en Colombia.

La influencia mutua de la situación colombiana y el medio ambiente internacional resulta evidente: por una parte, el conflicto produce distintas amenazas para los otros Estados, incluyendo tanto los países vecinos como los países desarrollados; por otra parte, las acciones (u omisiones) de éstos crean “primas” económicas para los protagonistas armados y les proporcionan los medios de perpetuar y profundizar la confrontación (contribuyendo así a alimentar las problemáticas derivadas, como la violación de los derechos y el desplazamiento de las poblaciones).

Esta dinámica se aceleró a lo largo de los años 90. Para 1998, el conflicto armado aparece como el tema fundamental de la agenda electoral; bajo la presidencia de Andrés Pastrana y su “Diplomacia para la Paz”, se abrirá la puerta a una presencia sin precedentes de actores internacionales<sup>6</sup>. El lanzamiento de las discusiones sobre el “Plan Colombia”, como será denominado posteriormente, puede ser considerado como el punto de partida de la “internacionalización oficial” del conflicto (o más bien de los esfuerzos para ponerle fin): por primera vez, protagonistas exteriores -, en particular, el Gobierno americano - contribuirán significativa y abiertamente a las tentativas de resolución de la confrontación armada. Por su parte, la Unión Europea aprobaba en 1998 las “Orientaciones Plurianuales sobre la ayuda comunitaria en Colombia”, que describen la situación de conflicto y proponen el acompañamiento del proceso de paz como uno de los sectores de intervención de la UE en este país. Parece entonces razonable considerar este período como el inicio de un esfuerzo sostenido de intervención externa.

### **La aparición del conflicto como tema principal de la acción política externa**

A partir de 1998, el conflicto armado se convirtió progresivamente en un tema autónomo y fundamental de la acción en Colombia de Estados Unidos, Europa, y con algunas especificidades las Naciones Unidas. De considerar una multiplicidad de problemáticas diferentes, tales como el tráfico de drogas, las limitaciones al desarrollo económico, la

consolidación del Estado de derecho y la democracia, los Estados Unidos y las instituciones europeas hacen gradualmente del conflicto el objeto básico de su atención; las Naciones Unidas, sin dejar de lado su énfasis en la problemática humanitaria del país, también comenzaron a ejercer de manera visible y directa una acción político-diplomática hacia la resolución de la confrontación.

Para Estados Unidos, esta reorientación puede constatarse en primer lugar en los análisis estratégicos: así, hacia fines de 1999 comienzan a ser publicados varios estudios que invierten la relación causal entre el problema de las drogas y la confrontación militar. Tradicionalmente, la posición oficial americana diferenciaba claramente la intervención en el conflicto y la lucha antidrogas, argumentando (como lo expresó Madelaine Albright) que el debilitamiento de la economía de las drogas era una condición para la resolución del conflicto pero que ésta última era una responsabilidad del Estado colombiano. La lucha antidrogas aparecía como el único objetivo oficial de la asistencia militar americana, pese a que desde la administración Bush (senior) los vínculos entre drogas e insurgencia habían sido señalados y habían dado la base para una acción simultánea y conjunta contra los dos problemas por parte de organismos militares y de inteligencia, como lo revelan documentos confidenciales recientemente revelados<sup>7</sup>. En cambio, a partir de 1999 comienza a reconocerse explícitamente la imposibilidad de separar la lucha antidrogas del conflicto armado y la necesidad de actuar *directamente* sobre éste. Es el comienzo de la expresión oficial de un objetivo “político” autónomo: la prioridad es recuperar para el Estado colombiano el control sobre su territorio, como condición para alcanzar los otros objetivos oficiales de la política exterior americana en Colombia. Así se evidencia en diversos informes de organismos influyentes en la política exterior americana, tales como el elaborado por Council on Foreign Relations y el Interamerican Dialogue<sup>8</sup>, el documento de la RAND Corporation<sup>9</sup>, y los trabajos del Strategic Studies Institute<sup>10</sup>. De manera más oficial, el informe de la administración Clinton al Congreso estadounidense sobre el “paquete” de ayuda del Plan Colombia, el documento que mejor refleja la posición oficial de la época, argumenta que la situación colombiana compromete múltiples intereses nacionales americanos y representa una amenaza a la seguridad y la estabilidad de la región<sup>11</sup>. Si la diferenciación entre la lucha antidrogas (objetivo oficial tradicional de la ayuda americana) y contrainsurgencia ha sobrevivido legalmente hasta agosto del 2002, particularmente a causa de la resistencia de algunos sectores del Congreso, desde Diciembre de 2000 los pronunciamientos de los futuros funcionarios del gobierno de Bush eran favorables a eliminar esa distinción. Puede decirse que ya en ese momento la lucha antiguerrilla había ganado la prioridad política, y el rol preeminente de Estados Unidos en los esfuerzos del Gobierno colombiano ya estaba definido<sup>12</sup>.

En el caso europeo, de la nebulosa de objetivos inicialmente definidos para la acción de la Unión, la cuestión de la resolución (pacífica) del conflicto va emergiendo como la prioridad política. Así, el primer documento que presentaba un marco integral de la acción europea, las “Orientaciones Plurianuales para la ayuda comunitaria” (1998), daba la prioridad al fortalecimiento de las instituciones democráticas y del Estado de Derecho (si bien se incluía como otro de los objetivos el acompañamiento al proceso de paz). Además se incluían otros objetivos tales como el apoyo a la modernización del aparato productivo y al desarrollo alternativo, así como la protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales<sup>13</sup>. La “pacificación del territorio” aparece más como una condición para “garantizar una absorción rápida de los recursos asignados” que como un objetivo *per se*. Frente a la solicitud de apoyo al Plan Colombia del presidente Pastrana, la respuesta europea fue el lanzamiento de un programa de “Apoyo económico e institucional al proceso de paz en

Colombia” que redefine las prioridades europeas. El 30 de abril de 2001, la ayuda europea fue enmarcada dentro de lo que se llamaría en adelante el “Programa de apoyo comunitario a favor del proceso de paz”. Finalmente, el último documento global de la UE, la Estrategia para Colombia (Country Strategy Paper), define como único objetivo ayudar a Colombia en la búsqueda de la paz, considerada como una “condición necesaria para cualquier forma de desarrollo durable”<sup>14</sup>. Otras instancias de la Unión, tales como el Parlamento Europeo y el Alto Representante para la PESC, resaltaron a su vez en múltiples ocasiones el carácter prioritario de la resolución del conflicto armado para la acción europea en América Latina y algunos gobiernos nacionales europeos también se expresaron en el mismo sentido.<sup>15</sup>

Las Naciones Unidas, por su parte, pasaron de las preocupaciones estrictamente humanitarias a hacer del conflicto armado un objeto de acción político-diplomática. El punto de quiebre lo constituyó el nombramiento del Asesor Especial del Secretario General para la asistencia internacional a Colombia, en diciembre de 1999. Aunque el rol de esta figura fue formalmente definido de asistencia a los esfuerzos de otros actores de la comunidad internacional, la designación de un diplomático como Jan Egeland, quien contaba con una experiencia considerable en materia de facilitación de procesos de paz, mostraba claramente la intención de la Organización de jugar un papel importante aunque discreto en los esfuerzos por promover un diálogo negociado<sup>16</sup>. Ahora bien, a diferencia de los otros actores y a pesar de la relativa visibilidad de la actividad de facilitación del Asesor, la ONU continuó afirmando el carácter prioritario de lo que constituía tradicionalmente la prioridad de su acción: los esfuerzos por mejorar la situación en materia de derechos humanos y sociales. El propio mandato del Asesor incluía de hecho ese tema en primer lugar, seguido por “las actividades vinculadas al control de las drogas y al refuerzo (sic) de la paz”<sup>17</sup>; este último punto concentrará a la postre, como se discute luego, buena parte de su acción.

En esos términos, además de la coincidencia global de las problemáticas (drogas, promoción de la democracia y los derechos humanos, protección del medio ambiente...) discutidas oficialmente por los distintos actores, es claro que todos convergen en centrar su acción en Colombia en el conflicto armado. Sin embargo, sus “estrategias de intervención” aparecerán rápidamente como contradictorias y, a la inversa de lo esperado por ciertos analistas, van a obstaculizarse mutuamente en lugar de complementarse.

De manera esquemática, este documento pretende poner de manifiesto la manera cómo las “estrategias de intervención” de estos actores internacionales van a interactuar: *i)* En términos de los objetivos políticos y los intereses que las sustentan; *ii)* en los instrumentos utilizados y las perspectivas “teóricas” que los justifican; y *iii)* en la manera como se ponen en marcha. A lo largo del período Pastrana, las autoridades americanas, europeas y de Naciones Unidas defienden en sus discursos oficiales la complementariedad de las actividades y niegan la existencia de contradicciones entre los actores; a lo sumo se reconocerá una especificidad de los enfoques pero no se hablará de una oposición. Intentaremos demostrar aquí que detrás del consenso general sobre la gravedad de la situación en Colombia y la necesidad de actuar para solucionarla, es posible identificar “líneas de fractura” importantes. Un examen sistemático revela una clara oposición de la “estrategia de intervención” de Estados Unidos frente a las de Europa y Naciones Unidas, que convergen relativamente a pesar de sus especificidades. Sin olvidar los efectos de un contexto poco favorable, a nuestro juicio insuficientemente tenido en cuenta por los actores internacionales, ni el hecho de que la no construcción de una mediación externa es ante todo responsabilidad de las partes en conflicto, es posible argumentar que las contradicciones profundas entre los “intervinientes” afectaron negativamente y de forma importante las (escasas) posibilidades de una resolución pacífica del conflicto.

## I - EL SIGNIFICADO POLÍTICO DE LA INTERVENCIÓN

### A. La asimetría de los intereses en juego

El primer factor de disenso lo constituyen los intereses de los actores involucrados en el conflicto, que son no solamente distintos sino que en buena medida se oponen.

Como se mencionó anteriormente, los Estados Unidos han justificado su presencia en Colombia claramente en términos de “interés nacional” y así lo definía el informe del presidente Clinton al Congreso<sup>18</sup>. Desde entonces es casi una frase de cajón decir que el conflicto en Colombia perjudica a la estabilidad de la región, al punto de afirmar que es la principal amenaza a la seguridad regional: se le atribuye un potencial de “desestabilización” y “desbordamiento” (spill-over) en América Latina, lo que representaría *naturalmente* una amenaza para los Estados Unidos<sup>19</sup>. El Gobierno americano retomó ese argumento para superar las reticencias en el Congreso sobre la ayuda al “Plan Colombia”. La acción en Colombia es además un ingrediente fundamental de la acción americana para garantizar la continuidad del control de Estados Unidos sobre el espacio hemisférico frente a las nuevas amenazas (ya disminuido por la entrega de la base Howard en Panamá).

Los diferentes análisis americanos de la época coinciden en afirmar, además de la cuestión fundamental de la importancia geopolítica, cuatro aspectos principales que exigen la atención de Estados Unidos<sup>20</sup>: *i*) el rol preponderante de Colombia como proveedor de droga del mercado americano y los vínculos entre el conflicto y la producción de droga, lo que hace necesario que el Estado colombiano recuperar su autoridad y su control en el territorio “para ser un socio efectivo [ de los Estados Unidos ] en la lucha antidrogas”<sup>21</sup>; *ii*) Los efectos desestabilizadores del conflicto en los Estados vecinos, incluyendo además de las incursiones armadas fuera del territorio colombiano y la cuestión del flujo de refugiados, la posible “exportación” del conflicto a los países vecinos; *iii*) los efectos perjudiciales del conflicto sobre la economía colombiana y las relaciones económicas entre Colombia y los Estados Unidos<sup>22</sup>; *iv*) y finalmente, sus consecuencias sobre los flujos migratorios y la posible inmigración masiva de colombianos a Estados Unidos, donde el tema ya ha sido objeto de debates de política interior<sup>23</sup>. Estos factores no son nuevos, por supuesto; la novedad reside en que dejan de ser utilizados para justificar acciones específicas, y pasan a ser empleados para legitimar una implicación más directa en el conflicto como tal.

Además de estas razones, la promoción de los “valores americanos” (particularmente, la democracia y los derechos humanos) ha sido frecuentemente citada por los defensores de la acción de Estados Unidos en Colombia. El alcance práctico de la aplicación de estos “valores americanos” es por supuesto discutible, como lo demuestran las insuficiencias de los condicionamientos establecidos (enmienda Leahy), el “waiver” de la administración Clinton a los mismos, y la escasa prioridad de las reformas democráticas en el “paquete” de ayuda; sin embargo, las condiciones en materia de derechos humanos han permitido que el gobierno estadounidense ejerza una cierta presión sobre el Estado colombiano, particularmente frente a casos flagrantes de vinculación de elementos de las fuerzas del orden a grupos paramilitares. Además, la cuestión de la defensa de la democracia (y más precisamente, de la “democracia de mercado”) ha tenido importancia en la medida en que contribuye, como se discutirá luego, a la definición del objetivo político de la intervención.

Pese a las divergencias internas de las que se hablará posteriormente, en E.U. ha habido un relativo consenso sobre el hecho de que el conflicto colombiano afecta intereses americanos si

no "vitales", al menos "importantes" y concretos. En contraste, los intereses que propiciaron la implicación europea en Colombia fueron a la vez secundarios y globales.

América Latina, región "natural" de la influencia estadounidense, no hace parte de las prioridades fundamentales de Europa, y la inestabilidad provocada por la situación colombiana afecta de manera menos directa la seguridad del continente europeo<sup>24</sup>. Los aspectos concretos antes señalados tienen también menor importancia: *i*) la heroína (de la que Colombia es un proveedor importante pero no principal) y las drogas sintéticas (producidas en Europa) constituyen la principal preocupación europea en materia de estupefacientes, no la cocaína<sup>25</sup>; *ii*) la importancia económica de Colombia para la UE es moderada, aunque ciertamente una extensión del conflicto sería perjudicial para los intereses europeos en la región andina y afectaría los flujos comerciales interregionales<sup>26</sup>; *iii*) los flujos migratorios de Colombia no representan una inquietud mayor para los países europeos, a la excepción de España (donde el tema es visto con preocupación particularmente en razón a la participación de algunos colombianos en redes criminales).

El papel de Europa parece ante todo haber sido impulsado por su voluntad política de proyectarse como una "potencia civil global", es decir, asumir responsabilidades mundiales basándose en medios distintos de la potencia militar y enfatizando el papel de la diplomacia sobre la coerción, la mediación en la resolución de conflictos y la importancia de las soluciones económicas a largo plazo para los problemas políticos. En la medida en que el conflicto en Colombia no constituía un riesgo "vital" para Europa, la oportunidad estaba servida para utilizarlo como un "globo de ensayo" de los nuevos instrumentos de la política exterior de la Unión: Con el antecedente de la experiencia exitosa de facilitación europea de los procesos de paz en Centroamérica, el escenario colombiano permitiría a las instituciones europeas probar el desarrollo de los instrumentos de la política europea común, en este caso la PESC, en una región en la cual los intereses principales de Europa no están comprometidos<sup>27</sup>. En otras palabras, Colombia era para Europa un terreno propicio para avanzar hacia su afirmación como protagonista político y ensayar nuevos instrumentos (tales como las posiciones y decisiones comunes), sin tomar riesgos excesivos.

A medida que la implicación americana se hacía más marcada, este rasgo se tradujo en la voluntad (compartida por la mayoría de los Estados europeos) de "demarcarse" frente a Estados Unidos y dar a la acción en Colombia un sello "europeo" específico – voluntad que desempeñará a la postre un papel determinante en la construcción de la acción europea. Así, los europeos recibieron con escepticismo la invitación del presidente Pastrana a "sumarse" al Plan Colombia, una estrategia cuya concepción no había sido discutida con los países o las instituciones europeas, y respondieron intentando construir un programa "específicamente europeo"<sup>28</sup>. Esta asimetría entre la política relativamente autónoma y claramente "interesada" de los Estados Unidos, frente a una política europea ampliamente reactiva, fundada más sobre principios y políticas globales que sobre intereses concretos, tendrá como veremos sus efectos sobre la continuidad de las posiciones respectivas.

El caso de la ONU como actor "interviniente" es particular: en principio, dado su carácter de organización internacional (formal, interestatal), su acción debería dirigirse al cumplimiento de sus responsabilidades, más que a la defensa de intereses. En ese sentido, el hecho de que tradicionalmente la resolución de los conflictos internos no esté formalmente contemplada como parte de la acción de la Organización no constituye actualmente un obstáculo insalvable: la concepción del papel de la Organización y el alcance del concepto de "seguridad internacional" han sufrido evoluciones importantes, con lo cual los "tabúes"

respecto a una acción de la ONU (o simplemente una acción externa) ante un conflicto interno no tienen ya la misma fuerza. Si la posibilidad que la Organización pueda tratar Colombia como una “amenaza a la paz y la seguridad internacionales” no ha sido considerada a fondo, ello no se debe a una cuestión de “doctrina” de las Naciones Unidas; más bien es el resultado de la prudencia que la experiencia reciente de la ONU exige frente a una situación como la de Colombia, y de la resistencia de los actores locales.

En efecto, de acuerdo con las evaluaciones de las operaciones de Naciones Unidas el conflicto colombiano presentaría todas las características que hacen tradicionalmente difícil el éxito de la acción de la ONU<sup>29</sup>. Si se aplica el principio de selectividad invocado en buena parte de esos trabajos, una misión de la Organización estaría en principio descartada. A ello se suma la posición del gobierno colombiano de adherir a una concepción “tradicional” de la soberanía y rechazar toda forma de injerencia: la presencia internacional era bienvenida solamente en términos de cooperación con el Estado colombiano<sup>30</sup>. Era pues claro que si el conflicto colombiano podría ser “teóricamente” objeto de una acción de la ONU específicamente dedicada a su Resolución, las condiciones en Colombia no daban lugar a ambiciones excesivas. Por lo tanto, los esfuerzos de las Naciones Unidas en Colombia se presentaron como una asistencia a las iniciativas de los otros protagonistas internacionales, ceñida a la voluntad de las partes, lo que dejaba toda la responsabilidad de la evolución de la situación por fuera de la Organización (en lugar de buscar abiertamente un papel independiente y controvertido que la expondría a los costes políticos de un posible fracaso así como a una fuerte oposición).

## **B. Las diferencias en el “objetivo político”**

Una segunda diferencia es la percepción del “objetivo político de la intervención”, para retomar el término de Rosenau. A pesar del apoyo oficial unánime al Estado de Derecho en Colombia y el reconocimiento generalizado del Gobierno colombiano, la relación de los distintos actores internacionales a la autoridad política presenta durante el período Pastrana diferencias sustanciales.

En los análisis de los *thinks tanks* y las distintas expresiones de la política americana frente a Colombia quedaba claro que el refuerzo del Estado colombiano es el objetivo político para Estados Unidos. Aunque frecuentemente se aludía a la debilidad del Estado colombiano y a la necesidad de reforzar su carácter democrático y su legitimidad, en esencia estos rasgos son raramente cuestionados; la descripción de Colombia como “una de las democracias más antiguas del continente”, o incluso “la más antigua” refleja esta percepción, y la necesidad de defender la supervivencia del régimen político no se pone nunca en duda. En este sentido, los análisis americanos describen a menudo el conflicto en términos de “retos a la autoridad del Estado”; el problema principal que debe solucionarse es entonces “la ausencia o la debilidad del control oficial en el territorio”. Aunque se reconozca a veces la existencia de desigualdades profundas, se hace hincapié en el papel que ha desempeñado el tráfico de drogas en el debilitamiento del Estado estos últimos años<sup>31</sup>.

El aliado es entonces claramente identificado... y el “enemigo” también: para los Estados Unidos, son los actores armados ilegales y en especial las guerrillas, dado el “antiamericanismo” de esos grupos y sus orientaciones ideológicas quienes representan un peligro para la autoridad del Estado y deben ser combatidas<sup>32</sup>. Así, aunque el papel de los grupos paramilitares es frecuentemente evocado, la prioridad política corresponde efectivamente a la lucha contra las guerrillas<sup>33</sup>.

Ahora bien, ese objetivo político se articula con los intereses que subyacen a la acción americana, y cuya jerarquía es un poco confusa, como lo demuestran los distintos “órdenes de prioridad” establecidos para la acción americana<sup>34</sup>. Como lo describe Alain Joxe, el principal factor explicativo de estas diferencias de énfasis es probablemente la multiplicidad de posiciones de los distintos portavoces de la política americana sobre el equilibrio entre las finalidades de la lucha antidrogas y los objetivos de la lucha antinsurreccional. En última instancia, la distribución de los recursos del programa de ayuda resuelve la cuestión estableciendo un compromiso entre esos dos aspectos, que Rand Beers sintetizó así a nombre del gobierno americano: “el objetivo principal de nuestro esfuerzo es restablecer a la autoridad del Gobierno central (colombiano) *sobre los santuarios de producción de narcóticos*”.<sup>35</sup> Hasta abril de 2002, el acuerdo “de utilización final” obligaba entonces al gobierno colombiano se compromete a utilizar la ayuda americana en una superficie específica donde se concentran las actividades de producción de drogas. Así, el Gobierno americano mantuvo formalmente la prioridad a la lucha antidrogas, pero haciendo de ésta una contribución directa al objetivo político definido, es decir el refuerzo de la autoridad del Estado colombiano y su control del territorio<sup>36</sup>.

Los análisis europeos, en cambio, han defendido posiciones más moderadas en cuanto a los protagonistas y la naturaleza del conflicto, conformes a la naciente doctrina europea de gestión de crisis y prevención de conflictos<sup>37</sup>. La descripción de Colombia como la “democracia más antigua del hemisferio” sólo se utilizó en el último documento publicado (Country Strategy Paper), que sin embargo observa que Colombia “nunca ha acabado la construcción de un fuerte Estado moderno” y que su evolución histórica encuentra su explicación en “la extrema debilidad del Estado”. Esta debilidad no está asociada primordialmente, como en la imagen americana, al tráfico de drogas. Más bien, las prioridades europeas están basadas en la convicción de la importancia de las “causas profundas” (socioeconómicas, culturales, políticas...) de los conflictos, y en particular, de las desigualdades sociales, duramente denunciadas: Como lo señalaba Joaquin Roy, los diplomáticos europeos “consideran la situación como endémica, consustancial a una sociedad fracturada, y no como un simple conflicto entre Gobierno y guerrillas como en una película de policías y ladrones”: “la corrupción del Gobierno, la injusticia social y el abandono de las obligaciones del Estado aparecen como las causas de la crisis”<sup>38</sup>. En este sentido, la legitimidad del Gobierno colombiano es al menos parcialmente cuestionada, y las reformas que se intenta promover en las instituciones políticas son en principio mucho más “estructurales”. Junto con la suspensión de las acciones armadas, esas reformas están en el centro de la acción europea<sup>39</sup>.

La definición del “enemigo” durante los procesos de paz, y, en particular, hasta 2001 es también más borrosa: la Unión Europea y los diplomáticos europeos utilizaban en particular, la expresión “parte en el conflicto” tanto para las guerrillas como para el Gobierno (los paramilitares, en cambio, no eran evocados sino como objeto de denuncias destinadas a exigir un esfuerzo mayor de las autoridades para combatirlos). En abril de 2001, Javier Solana afirmaba que los paramilitares constituían “los más grandes enemigos del Estado” colombiano. Aunque condenando sus abusos de manera cada vez más categórica, Europa reconoció a las guerrillas casi hasta fines del período de Pastrana el estatuto de protagonistas políticos e hizo hincapié en la concertación de las reformas con estas organizaciones.

Las Naciones Unidas utilizaron en general un lenguaje próximo del de las instituciones europeas (si se exceptúan algunos discursos de miembros del Parlamento Europeo, cuyo tono

muy agresivo no corresponde al papel diplomático de la Organización). Por supuesto, la ONU reconoce solamente al Gobierno colombiano como autoridad oficial; sin embargo, su interpretación de la dialéctica schmittiana amigo-enemigo es también más ambigua que en el caso de los Estados Unidos: Jan Egeland, el Asesor Especial del Secretario General de las Naciones Unidas, ha afirmado también que los paramilitares eran los "mayores enemigos de la paz", retomando la distinción entre las "partes en conflicto" (que incluían el Estado y las guerrillas) y los "enemigos de la paz"<sup>40</sup>.

Se constata entonces que durante este período, mientras que los Estados Unidos claramente "tomaron partido", la Unión Europea y las Naciones Unidas no pueden considerarse con la misma claridad como "aliados del Gobierno colombiano". Esta diferencia en el objetivo político de la intervención constituye, como lo veremos, una clave importante de la contradicción entre los participantes, y se suma a la otra divergencia principal: mientras que los objetivos de los Estados Unidos no implican necesariamente como prioridad los cambios en el régimen político o las reformas sociales, las observaciones europeas y hasta cierto punto las de Naciones Unidas parecen más ambiciosas.

Voceros europeos, numerosas ONG y varios analistas observaron que los objetivos y las prioridades de la Unión Europea - y en gran parte los de las Naciones Unidas - y los de los Estados Unidos no eran compatibles. Sin hablar de los problemas directamente generados en la ejecución de las estrategias, que discutiremos luego, vale la pena interrogarse sobre la posibilidad de reconciliar en el corto plazo la represión a gran escala de los cultivos ilícitos, el debilitamiento militar de los protagonistas irregulares haciendo hincapié en las guerrillas y el restablecimiento de la autoridad oficial, con la construcción de un diálogo de paz, el desarrollo alternativo, la mejora de la situación de los derechos humanos y la realización de las reformas estructurales. Los dos grupos de objetivos parecen distinguirse particularmente por la manera de considerar los actores del conflicto: si los primeros consolidan exclusivamente la posición del Gobierno colombiano, los segundos favorecen, o al menos no impiden, una consideración de los protagonistas irregulares, en particular, las guerrillas, en igualdad de condiciones.

## **II - LA OPOSICIÓN EN LOS MÉTODOS Y FUNDAMENTOS CONCEPTUALES**

### **A. Dos enfoques distintos de la resolución de conflictos**

#### **Estados Unidos: Una perspectiva "estructuralista"**

Durante los primeros dos años de la administración Pastrana, el gobierno estadounidense manifestó repetidamente que la resolución del conflicto en Colombia pasaba por una negociación, y negó categóricamente la posibilidad de una solución militar<sup>41</sup>. Inclusive, como veremos, inicialmente parece haber existido una cierta voluntad de promover una negociación y algunos pasos concretos en esa dirección. Sin embargo, la preocupación básica de Estados Unidos es desde un principio el refuerzo militar al Estado colombiano. Aunque la victoria militar es percibida como difícilmente alcanzable, se hace hincapié en la necesidad de un reequilibraje decisivo de la "correlación de fuerzas" para presionar una solución – lo que implica debilitar militarmente a los grupos irregulares. Partiendo del diagnóstico de la incapacidad de las fuerzas oficiales para reprimir a los actores armados y del rechazo de una implicación militar estadounidense masiva, el "modelo" propuesto para alcanzar un acuerdo es el "éxito" salvadoreño: de acuerdo a la interpretación de los analistas militares americanos, los elementos esenciales de esta experiencia son la necesidad de una acción a largo plazo,

fundada sobre el refuerzo de las relaciones entre la población civil y los militares (la creación de "legitimidad"), y la mejora de las estructuras y capacidades militares para volver a dar la iniciativa a las fuerzas del Gobierno y recuperar las áreas estratégicas. La acción de Estados Unidos, centrada sobre la coerción y la "desfinanciación" de las guerrillas, permitiría entonces favorecer una posible victoria de las fuerzas del Gobierno, o generar las condiciones que hacen posible una negociación<sup>42</sup>.

El énfasis de la perspectiva americana sobre las "condiciones objetivas" (la eventual negociación como resultado de la evolución de la relación de fuerzas) se basa en el argumento, bastante difundido, de la "madurez" del conflicto, estrechamente ligada a su vez a la tesis del "empate negativo" (*hurting stalemate*). Como es bien sabido, en su versión tradicional esta interpretación implica que la negociación sólo sería posible en el momento en que las partes están suficientemente "exhaustas" y pesimistas sobre sus posibilidades de obtener una victoria para aceptarlas (o lo que es lo mismo, porque la alternativa de continuar la acción bélica es demasiado desgastante y no ofrece posibilidades de victoria razonables)<sup>43</sup>. Este no sería exactamente el caso en Colombia en la visión norteamericana, a causa de un postulado complementario de las teorías sobre la "madurez" del conflicto: si para el gobierno puede ser mejor negociar aún en condiciones de superioridad, para sus opositores la lucha armada puede ser una mejor alternativa incluso en condición de inferioridad, a menos que ésta sea tan aplastante como para hacerles temer una derrota definitiva (como se dice prosaicamente, "la guerrilla gana cuando no pierde"). Se trataría entonces de colocar las guerrillas en posición clara de inferioridad militar, de "arrodillarlas para negociar", para retomar la expresión consagrada en Colombia.

Las propias teorías "estructuralistas" aconsejarían sin embargo una cierta prudencia en la aplicación de un razonamiento mecánico sobre los efectos de un cambio en la "correlación de fuerzas". La introducción de las percepciones de las partes permite evitar una consideración demasiado rígida del "*hurting stalemate*": éste es en buena medida un producto de las impresiones subjetivas de los actores sobre la evolución del conflicto. Las estimaciones de costes y beneficios de la continuación de la lucha armada dependen de varios factores además de los cálculos militares: las "patologías" de los líderes, los intereses personales, los mecanismos de toma de decisión dentro de las partes, los medios militares, los objetivos políticos de los combatientes, las asimetrías en el conflicto, los "dilemas de seguridad"...<sup>44</sup> Estos aspectos, sin embargo, han sido generalmente escasa o superficialmente considerados en los análisis americanos.

### El "enfoque psico-sociológico" de Europa y la ONU

Los otros actores externos (Europa y la ONU) insisten en cambio sobre la necesidad inmediata de negociar, sin que el *timing* parezca jugar un papel significativo. La solución militar es abiertamente descartada, como lo es, al menos oficialmente, la posible influencia positiva de un cambio en las relaciones de fuerza gracias al apoyo militar<sup>45</sup>.

Hemos dicho que la acción europea en Colombia se inspiraba plenamente de la doctrina de gestión de crisis y prevención de conflictos que la UE está construyendo. Ahora bien, en el caso colombiano, en la medida en que se trata de un conflicto abierto, la acción europea en Colombia buscaría contribuir a la negociación para suspender la confrontación armada y/o prevenir su extensión, y simultáneamente apoyar la búsqueda de soluciones sostenibles a largo plazo a las "causas profundas" (en los términos de la Comisión, promover las condiciones de "estabilidad estructural"). Así para Chris Patten, la acción de las autoridades

europas y particularmente de la Comisión pondría “todos los instrumentos a su disposición al servicio del proceso de paz” incluyendo “un apoyo político a las negociaciones de paz, una política comercial que pretende luchar... contra la producción y el tráfico de drogas; una política de desarrollo que se concentra en las primeras víctimas del conflicto”<sup>46</sup>. Naciones Unidas compartían ampliamente estas posiciones; de hecho, estos dos protagonistas se expresaban a menudo de manera unísona para promover la salida negociada y ejercer presiones sobre las partes en este sentido. Esta coincidencia corresponde plenamente a los principios ya citados del enfoque europeo como “potencia civil global”, que hacen alusión explícitamente a la búsqueda de soluciones a los conflictos a través de las instancias multilaterales.

Específicamente en cuanto a la resolución del conflicto, y al contrario de los Estados Unidos que se focalizan en la situación militar, la perspectiva “europeo – onusina” hacía de las percepciones y actitudes de los beligerantes el centro de su atención. Esta visión se hizo evidente en varios de los momentos “clave” de la presencia de estos protagonistas en los procesos de paz con los FARC y el ELN. La iniciativa de Jan Egeland de invitar a los jefes de los FARC en las capitales europeas, concretada en la “gira europea” de febrero de 2000, se proponía influir sobre las actitudes de la guerrilla frente a la “socialdemocracia” así como exponerlos a la crítica internacional<sup>47</sup>. El papel más importante de los grupos de “países amigos”, cuyo “núcleo” lo constituían los países europeos, era acercar a las partes y favorecer la confianza mutua. Así mismo, las declaraciones oficiales de la Unión Europea y el Asesor Especial Egeland destacaron en sucesivas ocasiones la importancia de los avances en el diálogo de paz en términos de “generación de confianza entre los participantes”.

Los fundamentos intelectuales de esta perspectiva se encuentran en el llamado enfoque “socio-psicológico” de la mediación, que hace hincapié en “el proceso de comunicación y los intercambios como una vía para cambiar las percepciones y las actitudes”<sup>48</sup>. En esta perspectiva, más que las apuestas “objetivas” y los temas concretos de negociación, lo que retiene el interés de los terceros implicados en la resolución del conflicto son “las necesidades subyacentes que controlan la percepción de cada parte en el conflicto”. La contribución externa no tendría entonces por objeto cambiar las relaciones de fuerzas ni las “condiciones objetivas” ni incluso proponer soluciones sobre los puntos “reales” del conflicto, sino más bien “cambiar las percepciones, las actitudes, los valores y los comportamientos de las partes en conflicto”. El instrumento a través del cual un tercero podría ejercer su influencia sería la creación de un “escenario donde las partes puedan explorar las opciones y desarrollar las soluciones, a menudo fuera de la situación saturada de una estructura formal de negociación”<sup>49</sup>.

Ese razonamiento subyace a los dos instrumentos principales con que contaban Europa y la ONU: las gestiones diplomáticas y la cooperación económica. Desde el punto de vista diplomático, las gestiones europeas y las de la ONU estaban dirigidas a acercar las partes, favorecer la confianza y propiciar escenarios de encuentro; desde el punto de vista económico, la “zanahoria” de la ayuda pretendería estimular a los protagonistas armados y al Gobierno a solucionar el conflicto de manera negociada. En efecto, en vista de la magnitud de los problemas de subdesarrollo y pobreza en Colombia, es claro que el efecto buscado de la cooperación era ante todo demostrar el apoyo político a los diálogos y el interés internacional: no en vano el proyecto más importante y el más mediatizado del paquete europeo es la creación de un “laboratorio de paz”, considerado como una experiencia “piloto”<sup>50</sup>. Así, aunque los efectos materiales de la cooperación no son despreciables, sus efectos sobre las percepciones de los actores se consideraban particularmente importantes.

## B. Recursos y coherencia de la acción

### Garrote y diplomacia americana

La preeminencia de los Estados Unidos en el continente y la importancia que consecuentemente revisten las relaciones bilaterales para Colombia les daban una posición privilegiada para favorecer sus intereses en respuesta al “llamado a la comunidad internacional” del presidente Pastrana, deseoso de restablecer los lazos con la potencia hemisférica<sup>51</sup>. El Plan Colombia permite entonces promover los intereses americanos en Colombia sin necesidad de recurrir a medios de fuerza más directos, y presentando la acción americana como una simple cooperación con un país amigo. A través de él, Estados Unidos gozaba de una considerable capacidad de influencia (el *leverage* de la literatura anglosajona), basada en tres factores:

- Una amenaza quasi-explicita de uso indirecto de la fuerza (particularmente contra los FARC, a través del refuerzo de las fuerzas oficiales);
- su capacidad de otorgar recompensas, en particular, al Gobierno, en forma de ayuda militar o económica adicional... pero eventualmente también a las FARC, como veremos;
- su capacidad de imponer sanciones a las partes, particularmente al Gobierno, a través de medidas políticas o económicas como la descertificación, la revisión de las Preferencias Andinas, o simplemente el bloqueo de los fondos del programa de ayuda.

En consonancia con una cierta preferencia general de Estados Unidos por los medios “duros”, el esquema de “garrote y zanahoria” es explícitamente invocado por las autoridades estadounidenses, asignando a Estados Unidos el rol del “garrote”<sup>52</sup>. El paquete de ayuda del “Plan Colombia” es coherente con ese principio y con el objetivo concreto que vimos antes: sin profundizar en los detalles de la ayuda norteamericana, que han sido bien explicados en otros trabajos, recordemos que el “paquete de ayuda” fue definido oficialmente como parte de la asistencia antidrogas, con un sesgo evidente sobre los medios militares, y que el apoyo militar a Colombia ya estaba en marcha antes de la adopción del programa de ayuda (particularmente con el financiamiento del primer “batallón antidrogas”). El componente más importante de éste es consecuentemente la puesta en marcha de nuevos “batallones antidrogas” en el sur del país, dentro del llamado “Push into Southern Colombia”, que incluía el suministro al Ejército colombiano de helicópteros, un esfuerzo masivo de entrenamiento, asistencia técnica y logística e información de inteligencia, al igual que la creación de una “Central de inteligencia conjunta” y elementos para la interdicción aérea y fluvial. Se crean así un conjunto de fuerzas específicamente orientado hacia las exigencias de la confrontación interna<sup>53</sup>. El segundo componente en importancia incluye el apoyo a las fumigaciones (a través de las empresas privadas como DynCorp) y el suministro de municiones, partes de helicópteros y otros elementos a la Policía. De los recursos de la ayuda americana, solamente se destina un 7.5% a la asistencia humanitaria y a la promoción del respeto a los derechos humanos, un 5.5% para el desarrollo alternativo y un 5.5% para la reforma judicial (que sumados, sin embargo, superan ligeramente el programa europeo finalmente aprobado).

De esa forma, aunque el Gobierno colombiano mantuvo que el Plan Colombia tenía por misión principal de apoyar la inversión social y económica, y que los gastos militares sólo representan un escaso porcentaje del total, la validez de tal argumento es muy discutible: del total calculado por el Gobierno, U\$ 7.500 millones, se incluyen 4 mil millones de dólares del presupuesto nacional, que el país gastaría con o sin Plan; ese total suponía además, como se lo dijo, una contribución europea dos veces superior<sup>54</sup>.

No obstante, es necesario recordar que la vía diplomática no fue totalmente descartada y que en un principio existieron algunas tentativas en ese sentido, paralelamente a la vía del "refuerzo militar". Las primeras reacciones americanas a las propuestas de diálogo del presidente Pastrana fueron bastante favorables, y expresaban una percepción de los protagonistas armados y en particular de las guerrillas como protagonistas políticos e interlocutores potencialmente válidos<sup>55</sup>. Como se sabe, se realizaron algunos contactos con los dirigentes de los FARC en diciembre de 1998, tras la solicitud del Gobierno y los FARC: funcionarios del Departamento de Estado de los Estados Unidos se reunieron en Costa Rica con delegados de los FARC, y un segundo encuentro estaba previsto en marzo o abril de 1999. Tal parece que la posibilidad de un acuerdo según el cual las FARC apoyarían la sustitución de cultivos a cambio del "aval" estadounidense a los diálogos de paz que debían conducir a la realización de reformas (y probablemente a la desmovilización de este grupo y a su entrada en la vida política) fue considerada en Departamento de Estado. Sin embargo, la muerte de los tres indigenistas en febrero de 1999, ampliamente difundida en los medios de comunicación estadounidenses; causó una ola de indignación y una fuerte presión política sobre la administración que enterraron este proceso naciente. Posteriormente, los contratiempos del proceso de paz condujeron al refuerzo del abandono de las posturas que favorecían una solución negociada.

La existencia de esta "doble vía" no implica necesariamente una incoherencia de la política americana. Si se acepta que para un sector de las autoridades estadounidenses la resolución pacífica del conflicto, la erradicación de los cultivos y un cierto grado de reforma del Estado podían ser objetivos compatibles y correspondían a los intereses de Estados Unidos, la vía diplomática y la del apoyo militar constituían dos opciones de política hasta cierto punto intercambiables o "sustituibles"<sup>56</sup>. Esta parece haber sido la posición del Departamento de Estado durante la administración Clinton, en contraste con el Pentágono y con la DEA que defendían posiciones "antidrogas" más duras. En la competición de la política burocrática, para retomar el término de Allison, los "halcones" habrían tomado la delantera a medida que las tentativas de negociación se estancaban.

Por otro lado, no es posible afirmar que la selección de los medios de acción correspondió estrictamente a una elección técnica basada en un cálculo estratégico, y ello particularmente por dos razones: *i*) el peso de las consideraciones de política interior para la continuidad de la "lucha antidrogas" a pesar de su ineficacia y sus inconsistencias<sup>57</sup>, y *ii*) la posible influencia de intereses particulares en la decisión relativa al tipo de equipamiento<sup>58</sup>.

Así, la formación de la política de Estados Unidos frente a Colombia parece corresponder a los postulados de la "teoría de la sustitución": no existía una única opción de política, y fue la política interior la que definió en alguna medida los rasgos específicos de la acción americana. En términos generales, sin embargo, la política americana muestra una cierta coherencia estratégica, en términos de la correspondencia de los medios y los fines.

#### Europa y las Naciones Unidas - Apoyo a la "paz virtual" y diplomacia limitada

Como dijimos, Europa utilizó básicamente dos instrumentos para influir en la resolución (pacífica) del conflicto: la "zanahoria" de la ayuda económica, y las actividades diplomáticas de facilitación de los acercamientos. El primero le otorgaba una cierta capacidad de "otorgar

recompensas”; el segundo debía darle una cierta “capacidad de persuasión”. El tercer instrumento del que disponen los europeos *como un todo*, las posiciones y decisiones comunes, fue relativamente menos utilizado, por lo menos en lo que concierne a la adopción de medidas específicas (la mayor parte de los pronunciamientos europeos constituían básicamente “mensajes políticos” dirigidos a los actores del conflicto, cuya influencia es menos directa). En suma, dadas las limitaciones específicas de cada uno de esos mecanismos que veremos a continuación, los instrumentos europeos de “leverage” – para emplear la terminología de la teoría de la mediación – eran considerablemente más débiles que los de Estados Unidos. Aunque obvia, esta limitación básica no debe perderse de vista al analizar la acción europea.

Aunque los instrumentos utilizados (cooperación económica, gestiones diplomáticas) correspondan en principio a los objetivos propuestos, la “estrategia europea” no está exenta de ambigüedades y contradicciones. Así, la ayuda económica de Europa ha sido descrita por un especialista como la “contribución a la paz virtual”<sup>59</sup>: con excepción de la ayuda humanitaria, los programas financiados con recursos europeos eran más consistentes con una situación de post-conflicto o en todo caso con unas perspectivas creíbles de resolución de la confrontación, que con una de conflicto abierto. En ese sentido, al igual que la participación en los grupos de “países amigos”, la ayuda europea solamente adquiriría pleno sentido en presencia de un proceso de paz. Sus posibilidades en términos de *leverage* también deben ser matizadas: recordemos que el programa europeo representaba en términos absolutos una suma menor a los recursos americanos para fines no militares. Aunque el gobierno colombiano esperaba recibir unos mil millones de dólares como contribución europea, finalmente ésta se limitó a unos 366 millones de euros (105 millones por parte de la Comisión Europea y el resto en fondos directamente atribuidos por los países), de los cuales una buena parte correspondía a compromisos ya adquiridos por los países de Europa, y otra parte a proyectos no incluidos originalmente en la propuesta gubernamental. Esta respuesta europea, como se señaló, no se explica solamente por la debilidad de los intereses específicos involucrados: las dudas sobre la coherencia del tratamiento de las cuestiones de desarrollo económico y social y de acompañamiento al proceso de paz (incluyendo los temores sobre las influencias negativas del “otro componente”, de las que hablaremos más tarde) contribuyeron particularmente a las reticencias europeas<sup>60</sup>.

La labor diplomática europea, por su parte, se concretizó a través de los grupos de “países amigos, de los que los países europeos formaban el núcleo central. Recordemos que de los cinco países del grupo de facilitadores del proceso con el ELN, cuatro eran europeos (España, Francia, Noruega y Suiza, que no pertenece a la UE); estos mismos países participaban junto con Italia y Suecia en el grupo de países amigos del proceso con las FARC. La debilidad fundamental de estas instancias, que será también la limitación que enfrentará la ONU, es obviamente el papel severamente limitado que las partes en el conflicto les otorgaron: su papel, limitado en principio a los “buenos oficios” y a la representación del apoyo de la comunidad internacional, no fue finalmente visible sino en la agonía del proceso con las FARC. Como se recordará, la verificación internacional de la zona desmilitarizada fue abandonada por la reticencia de las FARC; el gobierno, empero, también se esforzó por delimitar estrictamente la presencia de los actores internacionales en los escenarios de diálogo<sup>61</sup>.

En lo que respecta a su coherencia, aunque las acciones diplomáticas europeas estuvieron respaldadas por el conjunto de la Unión, las instituciones comunitarias no “dirigían” realmente el proceso. Ello fue, en parte, resultado de la propia mecánica europea: en el caso

colombiano, las posiciones de los Estados europeos no eran (y no son) unánimes. Como las decisiones del Consejo se adoptaban una vez alcanzado el consenso requerido para la conciliación de perspectivas divergentes, ellas, al igual que las declaraciones y resoluciones del Parlamento Europeo, reflejaban más una solución de compromiso que la existencia de objetivos precisos<sup>62</sup>. En efecto, el abanico de las posiciones sobre Colombia en Europa es bastante diverso: existen considerables diferencias entre las posiciones muy marcadas por el discurso de las ONG de izquierda, como las de Bélgica o Suecia, y las posiciones española o británica, mucho menos opuestas por principio a la visión americana; otras posiciones como la francesa o la alemana son relativamente moderadas<sup>63</sup>. Los documentos oficiales de algunos países y las discusiones en el Parlamento europeo ponen en evidencia estas sensibilidades diferentes, que se explican por varias razones, entre ellas las asimetrías de información e interés en Colombia, las divergencias en las posiciones con respecto a la política estadounidense y la influencia de las ONG. Parece posible afirmar entonces que pese a las manifestaciones claras de voluntad política por parte de Europa y a una definición de principio, en la práctica los contornos de la “estrategia europea” fueron menos claros a causa de la ausencia de un verdadero consenso sobre cuestiones sustanciales; inclusive, el hecho de que la acción diplomática no hubiese sido suficientemente “europea” parece haber contribuido al desgaste de la iniciativa diplomática de algunos de los países más activos<sup>64</sup>. Esta tendencia se fue reforzando a medida que, como veremos, las dificultades del proceso y el contexto internacional fueron restringiendo el margen de acción para Europa.

El caso de Naciones Unidas es paradójicamente mucho más simple, gracias a la modestia relativa de los medios de los que disponían para ejercer su papel de facilitadores del proceso, los cuales parecen haberle permitido una relativa independencia. La influencia de la ONU en cuanto a la resolución del conflicto se da fundamentalmente a través del Asesor Especial del Secretario General, cargo ocupado sucesivamente por Jan Egeland (hasta diciembre de 2001) y su antiguo asistente James Lemoyne. Tal parece que no hubo presiones fuertes por parte de los Estados miembros para adoptar una línea de acción particular<sup>65</sup>. El Asesor Especial dependía directamente del Secretario General y no tenía un mandato formal cuya ejecución pueda controlarse por los Estados miembros, lo que le daba una cierta latitud para actuar – ni tampoco una estructura a su cargo que pudiera dar lugar a “disensiones internas”. Su actividad debía simplemente ejercerse en coordinación con la actividad de los otros órganos del sistema de Naciones Unidas presentes en Colombia; en ese sentido, un elemento delicado parece haber sido la relación con las actividades de la oficina del Alto Comisionado para los derechos humanos, cuyo jefe, Andres Kompass, a menudo intervino con particular insistencia para reclamar la realización de acuerdos específicos que tendían a la humanización del conflicto, en particular, para la aplicación del Derecho Humanitario, en el marco de los procesos de paz con las guerrillas.

### **III - EL FRACASO DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA MEDIACIÓN EXTERNA**

#### **A. Percepciones erróneas y “simplismo estratégico”**

Dado que la vía negociada era el camino preferido por Europa y Naciones Unidas, el fin del proceso afectó particularmente el papel de estos actores (si bien la ONU pudo continuar ejerciendo en alguna medida sus “buenos oficios”). En particular, la terminación de los diálogos asestó un duro golpe a la presencia europea<sup>66</sup>; ahora bien, el hecho de que al momento de escribir este ensayo las posibilidades de resolución del conflicto por la vía militar no sean tampoco evidentes, indica que el abandono por parte de Estados Unidos de la opción

negociada tuvo un efecto negativo para su propio objetivo oficial (inicial) de contribuir a la superación del conflicto. Sin que se pueda decir rotundamente que la acción externa ha fracasado, es evidente que por el momento tampoco puede considerarse un éxito; y en lo que respecta a las posibilidades de una mediación para una salida negociada, no es claro que a fin de cuentas la experiencia durante el período Pastrana las haya incrementado.

A la raíz de este relativo “no – éxito” de la acción externa se encuentran, por supuesto, una serie de rasgos del conflicto, pero también la manera como éstos fueron apreciados por parte de los actores internacionales. Como hemos visto, las condiciones reales (“subjetivas” y “objetivas”) del conflicto no fueron necesariamente el factor determinante para la elección del curso de acción de los actores externos; sus intereses generales, sus concepciones y doctrinas tuvieron como se dijo una influencia determinante. Estos elementos favorecieron una consideración un tanto simplista de las especificidades de la situación colombiana, que se manifiesta de manera distinta para las dos visiones encontradas: en el caso de Europa y la ONU, con una visión posiblemente muy optimista de las posibilidades reales de modificar la situación en un plazo relativamente corto por la vía negociada; en el caso de Estados Unidos, con una valoración quizás excesiva de las posibilidades de la lucha antidrogas y del fortalecimiento militar del Estado colombiano.

### Las distorsiones en la percepción de la situación militar

Un factor crucial que aunque obvio parece haber sido insuficientemente apreciado, fue el hecho que la situación “objetiva” del conflicto daba muy pocas oportunidades para la acción exterior. En efecto, la negociación se dió en un contexto de escalada militar y de violencia creciente, con un fortalecimiento simultáneo de todos los actores armados<sup>67</sup>. Las “teorías de la intervención” indican que en esta situación hay pocas posibilidades de una mediación exitosa, dado que la opción de continuar la lucha es más atractiva, al mismo tiempo que las posibles bases para un acuerdo disminuyen y que las barreras a la acción de los mediadores aumentan<sup>68</sup>. En esos términos, la percepción del “hurting stalemate” se hacía más lejana, ya que cada actor del conflicto podía razonablemente mantener un cierto optimismo sobre sus posibilidades de vencer militarmente a sus oponentes.

Obviamente, esta situación reduce la voluntad de negociación de las partes y aumenta los riesgos de una “instrumentalización” de los diálogos. A nuestro juicio, la actitud de las guerrillas en los diálogos durante toda la duración de éstos, y la del Gobierno a partir de 2001, refleja parcialmente el rechazo a una negociación “a cualquier precio”, así como el deseo de mantener un cierto control sobre el “timing” de las conversaciones y aprovechar al máximo las concesiones del oponente. Por ello, la insistencia europea sobre la conclusión rápida de acuerdos para “reducir la intensidad del conflicto”, aunque justificable desde otros puntos de vista, no correspondía realmente a lo que podría esperarse de la situación sobre el terreno (sobre la que los europeos no tenían mayor influencia).

A esto se suma que, como lo señalaron algunos analistas, la emergencia de los paramilitares como actores militares importantes complica los cálculos de los actores : dado que esos grupos habían reforzado una relativa autonomía operacional y que su “visibilidad” se había incrementado, las percepciones de los actores eran más confusas, y las “relaciones de fuerza” más fluctuantes y menos visibles que en el caso “clásico” de dos actores considerado por los estudios tradicionales en la materia<sup>69</sup>. Si a esto se añade el papel de las mafias de narcotráfico, es claro que la estructura del conflicto presenta una complejidad enorme que no sabría diluirse

en una dicotomía simple (como la de una “guerra del gobierno contra la alianza narco – guerrillero – paramilitar”<sup>70</sup>). Si bien las guerrillas (y en cierta medida Europa y Naciones Unidas, al menos durante la mayor parte del período de estudio) insistían en no considerar independientemente los paramilitares sino asociarlos al “establecimiento” o al Estado, la creciente insistencia en la necesidad de *combatirlos* revela cómo estos actores pasan a ser parte integrante del escenario en la medida en que sus acciones tienen un impacto importante sobre la evolución de la situación militar en el terreno. El hecho de que el Estado deba en teoría combatir estos grupos pero que en la práctica su accionar le proporcione ventajas operacionales en la lucha contraguerrillera, sobre todo en la medida en que exista algún grado de coordinación con unidades militares, genera inevitablemente una cierta ambigüedad y una disyuntiva frente a las presiones internacionales para enfrentarlos<sup>71</sup>. En conjunto, estos factores reducían significativamente las posibilidades para un actor exterior de ejercer una influencia determinante en la promoción de una salida negociada.

### Las “economías de guerra”

Otro elemento crucial de la situación colombiana que parece haber sido erróneamente interpretado es la cuestión de la relación entre las actividades de “depredación” y los aspectos políticos del conflicto. Las discusiones sobre este aspecto se centran sobre todo, como ya se señaló, en la cuestión del tráfico de drogas. Efectivamente, los ingresos ligados a la economía del tráfico de drogas representan una proporción importante del financiamiento de los grupos irregulares<sup>72</sup>, permiten el refuerzo de su capacidad militar muy por encima de su respaldo popular, y los pone en contacto con las redes de tráfico de armas y otras actividades ilegales que facilitan su acción; al mismo tiempo, el flujo de recursos refuerza las visiones “triumfalistas”, favorece la criminalización de sus prácticas y la corrupción a su interior, y genera una cierta motivación para perpetuar el conflicto independientemente del logro de los objetivos políticos iniciales. Empero, la cuestión de la droga, aunque importante, es sólo un aspecto de la problemática general de la “violencia económica” en Colombia, de la que existen múltiples formas, no necesariamente asociadas a los actores armados irregulares, pero en las cuales, como es bien sabido, éstos participan en proporción sustancial. Así, guerrillas y paramilitares pueden recurrir a una multiplicidad de actividades ilegales de financiamiento, desde los secuestros y las extorsiones hasta formas elaboradas de desviación de recursos públicos<sup>73</sup>.

Este aspecto vital de las “economías de guerra” fue malinterpretado durante el período de Pastrana en tres sentidos diferentes. El primero de ellos es simplemente el desconocimiento: es el caso de la política europea, que en un primer momento ignoró en buena medida las interacciones entre las actividades económicas ilegales y la evolución del conflicto; en efecto, esas interacciones están prácticamente ausentes de las reflexiones y los análisis europeos (a la excepción notable de algunos análisis nacionales, particularmente españoles). Como lo han reconocido *a posteriori* algunos funcionarios europeos, en el momento del lanzamiento de la acción europea prevalecía una imagen más bien “romántica” o “robinhoodesca” de los grupos de guerrilla, que hacía caso omiso de su participación en actividades que luego serán consideradas como inaceptables<sup>74</sup>. En cierta medida, podría decirse lo mismo de la visión del equipo de Naciones Unidas.

Una segunda forma de reduccionismo fue la perspectiva dominante en Estados Unidos, donde al contrario que en Europa, esos aspectos estaban en el centro de la reflexión estratégica sobre Colombia. Detrás de la acción americana, hay como hemos visto un modelo simple, inspirado

de las reflexiones clásicas sobre las “economías de guerra”: dado que la asociación de la guerrilla con el narcotráfico habría sido el factor determinante para su crecimiento, atacar la economía de la droga debía llevar a su derrota o en todo caso a una drástica disminución de su capacidad. Sin embargo, la posibilidad de recurrir a otras formas de financiamiento como las ya citadas, para compensar una eventual pérdida de recursos como resultado de las acciones antidrogas, debería haber incitado una mayor prudencia sobre los efectos de una eventual reducción de los cultivos ilícitos como estrategia de contrainsurgencia, como lo muestra el aumento en el uso del secuestro como fuente de financiación por parte de los grupos armados<sup>75</sup>.

Finalmente, un tercer caso de interpretación errónea, también presente en la visión americana, es la pretensión de que la actividad económica se había convertido en el único “objetivo” de la guerrilla. De la consideración de la viabilidad económica del conflicto (la economía como combustible de la guerra) como modelo de las interacciones entre el conflicto y las actividades de “extracción” o “depredación”, el discurso de la administración americana y de algunos analistas pasa en ocasiones a la explicación del conflicto exclusivamente por motivaciones económicas, a la visión de los “rebeldes como criminales” y la caracterización de la acción de los grupos armados irregulares exclusivamente en términos de violencia económica (es decir, en la que el objetivo es la obtención de beneficios inmediatos económicos, y los medios, la guerra y su perpetuación<sup>76</sup>). Sobra decir que esta visión desconoce el papel que la lucha por el poder político, sea local, territorial o nacional, juega en la dinámica del conflicto<sup>77</sup>. En esos términos, mientras en el caso europeo las “economías de guerra” representa un obstáculo insuficientemente considerado a la resolución del conflicto, en el caso estadounidense la aplicación simplista de los “paradigmas” impide una comprensión más apropiada de l fondo de la confrontación.

### La desconfianza de las partes y los “dilemas de seguridad”

Los analistas de conflictos han señalado la importancia de los llamados “factores de seguridad” para alcanzar una solución negociada a un conflicto interno<sup>78</sup>. De acuerdo con esta tesis, los “temores de seguridad” pueden hacer que los grupos rechacen la negociación aún si ella constituye la elección “racional” en el marco del paradigma “estructuralista”. Entre los factores que favorecen esa situación, un elemento fundamental es la pérdida de la capacidad del gobierno para garantizar la seguridad de las partes: cuando un actor del conflicto experimenta la necesidad de garantizar su propia seguridad, particularmente con acciones o demostraciones de fuerza, sus medidas pueden provocar temores en los otros quienes a su vez responderán con medidas similares, contribuyendo a la generación de un “dilema de seguridad”<sup>79</sup>. Aunque probablemente los elementos determinantes para el fracaso de los diálogos de Pastrana, particularmente con las FARC, estén ante todo relacionados con la voluntad de las partes, esta cuestión parece haber tenido cierta relevancia, y al mismo tiempo no haber sido suficientemente considerada por los actores externos.

En efecto, es sabido que el antecedente de la incorporación de la UP y su posterior exterminio están muy presentes en los razonamientos de las FARC acerca de la eventualidad de un proceso de paz<sup>80</sup>. Así, en el contexto de crecimiento de los grupos paramilitares, la posibilidad de llegar a acuerdos de cese al fuego u otras medidas que atentasen contra su capacidad militar era (es) percibida por ese grupo como una concesión casi inaceptable. Consecuentemente, sus temores favorecieron el rechazo de los gestos que en su percepción

afectaban su posición de fuerza, la multiplicación de “demostraciones de poder” y las exigencias permanentes al gobierno de resultados inmediatos contra los paramilitares<sup>81</sup>.

Por su parte, ante el fortalecimiento militar de las FARC, favorecido por las concesiones del gobierno y particularmente por la zona desmilitarizada, la administración de Pastrana aceleró el fortalecimiento de las fuerzas armadas y puso en marcha diversas medidas, tales como la creación del “cordón de seguridad” alrededor de la zona y los sobrevuelos de ésta, que reforzaban los temores de los subversivos; sin desconocer obviamente las reservas sobre la voluntad de avanzar en el proceso, recordemos que esas medidas y la “debilidad de la respuesta a los paramilitares” fueron las razones invocadas por las FARC para la última suspensión de los diálogos. Si se considera que ese argumento fue algo más que un pretexto dilatorio, este esquema corresponde a la aparición de un “dilema de seguridad” típico.

Los esfuerzos externos podrían haber evitado esta situación? La experiencia internacional invita a la prudencia: aunque técnicamente los actores externos pueden jugar un papel importante en la construcción de alternativas para aumentar el sentimiento de seguridad de las partes, ni siquiera una garantía formal internacional representa una “garantía efectiva”<sup>82</sup>. En el proceso con el ELN, el acuerdo sobre una “verificación internacional” y el apoyo del grupo de “países amigos” a la desmilitarización de una zona no pudo contrarrestar la oposición armada de los paramilitares y las resistencias de una parte de la población civil. No obstante, en el caso del proceso con las FARC, el tema parece no haber sido objeto de suficiente consideración: aunque Europa y la ONU reconocieron la gravedad de los efectos del problema de los paramilitares sobre las posibilidades de avanzar en los diálogos, su respuesta, no muy distinta de la de las FARC, fue la insistencia en la necesidad de romper los vínculos entre esos grupos y sectores del Estado. Sin ignorar la necesidad de abordar esa cuestión de los lazos Estado - paramilitares, un reconocimiento realista de las dificultades del gobierno para resolver esta situación en el corto plazo hubiera implicado, en cambio, explorar otras alternativas para construir las garantías necesarias para un proceso exitoso. Si bien ello hubiera sido extraordinariamente difícil, e hubiera implicado probablemente una participación internacional superior a la que las partes estaban dispuestas a aceptar, este aspecto debería haber sido claramente abordado, en la medida en que constituye (y constituirá) una de las grandes dificultades por resolver.

## **B. De garrotes y zanahorias: la “división del trabajo” y la mediación que no fue**

### **Las condiciones para la complementariedad**

Aunque la cuestión de una oposición entre las estrategias americana y europea (con las Naciones Unidas apoyando esta última) y las limitaciones propias a cada una de ellas fueron frecuentemente evocadas durante el período Pastrana, esto no impidió que se pensara que la acción internacional podría favorecer el éxito de los procesos de paz y por ende la resolución del conflicto armado. En efecto, la idea de una “división del trabajo” en la acción internacional en Colombia tuvo bastante eco entre algunos investigadores colombianos durante el fallido proceso de paz. Como se dijo, según este esquema, inspirado en los enfoques estructuralistas que describimos antes, los Estados Unidos podrían utilizar sus medios de poder para persuadir a los actores armados irregulares de negociar, mientras que la Unión Europea y las Naciones Unidas aportarían los incentivos (las “zanahorias”)<sup>83</sup>. De acuerdo con Leonardo Carvajal, este esquema correspondería a la percepción del Gobierno colombiano de la necesidad de la existencia simultánea del “garrote” y de la “zanahoria”, que

justificaba política y estratégicamente el reforzamiento militar. Esta opinión era compartida por ciertos funcionarios del gobierno americano<sup>84</sup>.

Los esquemas clásicos de análisis de la intervención externa en los conflictos daban algún crédito a esta expectativa. Mientras Europa y las Naciones Unidas podrían desempeñar un papel cercano al de un mediador “externo – neutro”, el gobierno estadounidense podría ser el “mediador con músculo”, que dispone de los “pivotes” identificados por Zartman et Touval: la capacidad de “privación” (imponer pérdidas a las partes) y la capacidad de “premiar”<sup>85</sup>. Bajo este esquema, el “mediador con músculo” no es necesariamente imparcial, lo que correspondía a la situación de Estados Unidos : como se supone que las partes se basan sus decisiones en cálculos racionales, los terceros son aceptados en la medida en que sean capaces de generar salidas aceptables para las partes<sup>86</sup>. Para los defensores de la acción americana, “ninguna nación distinta a Estados Unidos tiene la voluntad política ni la capacidad para proveer plena asistencia militar y aplicar restricciones serias (utilizarla solamente para propósitos antidrogas, respetando apropiadamente los derechos humanos) a un aliado en problemas en el Hemisferio occidental”<sup>87</sup>. En los términos de Zartman et Touval, Estados Unidos estaría particularmente capacitado para “acentuar el dilema de las partes que rechazan la mediación, y mantenerlas en la búsqueda de una solución”<sup>88</sup>.

Es más, si se aceptan como válidas algunas perspectivas de análisis, sólo la acción americana podría “forzar” una negociación. En efecto, en términos de la noción de Ciclo de intervención de Von Lipsey, el conflicto colombiano estaría en una situación de violencia elevada en la cual se imponen las medidas de “mitigación”, denominadas por este autor “Operaciones de Paz”, que no tienen por objetivo solucionar el conflicto sino simplemente hacer posible un proceso eficaz de Resolución del mismo (que en el esquema corresponde a la fase siguiente a la “Mitigación”). Ahora bien, esas “operaciones de paz” corresponden más exactamente a operaciones de imposición de la paz (peace enforcing): de acuerdo con Von Lipsey, “solamente la aplicación de fuerza puede contrarrestar la fuerza hasta el momento en que las partes al conflicto determinan que: (1) un lado ganó (o su victoria está a alcance de la mano); (2) todas las partes agotaron su capacidad o su voluntad para seguir la lucha; (3) ninguna ganancia adicional es posible por el uso de la fuerza; o (4) los riesgos económicos, políticos o tácticos de la continuación del uso de la fuerza exceden todas las ventajas tácticas o estratégicas”<sup>89</sup>.

Si se hace abstracción de la artificialidad de la distinción entre lucha antidrogas y contrainsurgencia, y de la voluntad discutible de aplicar seriamente las restricciones relativas a los derechos humanos, la idea básica de la “capacidad excepcional” de Estados Unidos para influir la situación no está en discusión: es una verdad de Perogrullo que la posición de Estados Unidos le confiere unas posibilidades de acción superiores a las de cualquier otro actor, y que como señalamos antes, la asimetría en los intereses involucrados y los medios disponibles para los distintos actores internacionales favorecería ciertamente su preponderancia. Sin embargo, la transformación de este “potencial de mediación” en un esquema de complementariedad constructiva con otros actores como las Naciones Unidas y Europa no sólo no podía ser considerada “automática” sino que además presentaba numerosos escollos (además de las dificultades ligadas a las condiciones del conflicto y a su percepción, evocadas en el apartado anterior). A partir de diversas experiencias internacionales de gestión de conflictos “multipartita”, la existencia de un alto grado de compromiso internacional y una coincidencia básica de los intereses de las grandes potencias parece ser un elemento determinante para el éxito de esas acciones<sup>90</sup>; es decir que aunque los métodos puedan diferir, los intereses involucrados deben ser convergentes. Lamentablemente, como se deduce de

nuestro análisis, el “compromiso internacional” en Colombia estaba más bien caracterizado por una fuerte “asimetría” de los objetivos, los intereses y las perspectivas. Así mismo, la complementariedad hubiera requerido otras condiciones que estaban ausentes.

- i) De un lado, la presencia de los actores internacionales fundamentales en los espacios de negociación, como expresión de su voluntad de que las partes llegasen a un acuerdo: como señalan unos autores, la posibilidad de utilizar los cambios de la “situación sobre el terreno” (o la capacidad de generarlos) como arma de negociación “...funciona mucho mejor cuando existe un marco de negociación en el que las partes en conflicto y el interviniente se encuentran”<sup>91</sup>;
- ii) de otra parte, un cierto grado de coordinación de los actores: De acuerdo con los estudios generales sobre la acción internacional en los conflictos internos citados antes, “(...) la ausencia de coordinación estratégica es un obstáculo sustancial para una gestión efectiva de conflictos” que aumenta la probabilidad que la intervención internacional fracase, sea por la falta de claridad de los esfuerzos de intervención, por el conflicto directo entre las estrategias, por la fragmentación de la respuesta internacional, o por varias de estas situaciones simultáneamente<sup>92</sup>. Como pusimos de manifiesto en la primera parte, todos estos factores caracterizaban las intervenciones en el conflicto en Colombia. Sobre las bases de la experiencia internacional, se puede pensar que las limitaciones derivadas de ellos hubieran podido atenuarse en alguna medida si hubiesen existido estructuras de coordinación entre los “intervenientes”<sup>93</sup>.

### La “sinergia negativa” de las acciones externas

El primer obstáculo fundamental para la aplicación de la idea de la « división del trabajo » es sin duda la cuestión de la voluntad de Estados Unidos de respaldar los procesos de negociación. Como dijimos antes, el gobierno americano parece haber considerado en un principio que los diálogos de paz podrían constituir una solución al conflicto armado favorable a sus intereses; sin embargo, en el momento en que la participación internacional en los procesos se concretiza (particularmente en el de las FARC, que constituía sin duda el escenario decisivo), esa percepción había disminuido, si no desaparecido. Como resultado, en febrero de 2001, cuando el Gobierno Pastrana con el acuerdo de los FARC invitó a los Estados Unidos a participar en el proceso asistiendo a la audiencia internacional en marzo, el Presidente Bush rechazó esta posibilidad<sup>94</sup>. Este anuncio, aunque esperado (el Departamento de Estado ya había expresado la posición de Estados Unidos), generó fuertes críticas según las cuales los Estados Unidos estarían “boicoteando” el proceso de paz. El Departamento de Estado respondió con el anuncio de que los Estados Unidos no se opondrían a las negociaciones; sin embargo, sin contacto directo con una de las partes, los Estados Unidos en realidad se marginalizaron del proceso en el cual habrían podido desempeñar un papel efectivo de “tercero negociador”, para retomar la expresión de Gabriel Marcella; en lugar de ejercer una “diplomacia coercitiva”, el gobierno americano se concentró en la coerción y renunció a la diplomacia<sup>95</sup>. Lógicamente, esta decisión de Estados Unidos reforzó los temores de la guerrilla. Desde un principio, su apoyo al fortalecimiento militar del Estado y su papel en la construcción del Plan Colombia habían reforzado el antiamericanismo, ya de por sí bastante marcado de los insurgentes; la “ayuda” americana había sido interpretada como una verdadera “declaración de guerra”. Al marginarse del proceso de negociación, Estados Unidos contribuyó aún más a inflar las apuestas militares a través de la profundización del “dilema de seguridad”<sup>96</sup>.

Como consecuencia de la decisión americana no participar en los diálogos, se cerró además un posible espacio de “coordinación estratégica” con los otros participantes, en particular, los países europeos. Dado que el grupo de países “facilitadores” se reunía periódicamente para coordinar su acción, una participación de los Estados Unidos en el mismo, sin garantizar una convergencia como la existente entre la UE y la ONU<sup>97</sup>, habría podido generar una posibilidad de diálogo político. Esta posibilidad no se concretó, y las tentativas en este sentido tuvieron un alcance mucho más reducido: en efecto, fuera de algunas discusiones en los encuentros de donantes, ni los Estados Unidos y ni Europa tomaron la iniciativa de intentar articular sus estrategias en Colombia. Solamente se crearon algunos mecanismos de “coordinación operacional” como resultado de incidentes como la fumigación de un proyecto alemán de desarrollo alternativo por parte de los pilotos americanos. Cada actor, y particularmente Europa, trató de mantener la “independencia de su acción”<sup>98</sup>, lo que implicaba en principio “respetar” la estrategia del otro. El esfuerzo más importante de articulación, aunque severamente limitado, fue la tentativa del asesor especial del Secretario General de aprovechar la influencia (el “leverage”) de cada uno de los terceros sobre las partes en la mesa de negociación Gobierno - FARC. Su acción puede ser considerada como una estrategia de coordinación informal e indirecta: al intentar influir sobre cada una de las partes en conflicto a través de los actores internacionales más próximos de ella, su trabajo favorecía una cierta convergencia para hacer avanzar el proceso de paz. Sin embargo, el alcance de sus gestiones estaba obviamente condicionado por la voluntad de los otros actores de brindarle su ayuda y de considerar perspectivas diferentes a las suyas<sup>99</sup>.

La supuesta “independencia” de los esfuerzos no impidió que Europa y la ONU manifestaran continuamente sus temores por los efectos adversos del apoyo americano. En particular, es claro que los europeos veían el Plan Colombia no como una “estrategia integral de paz”, sino como una iniciativa colombo-americana en la que sus esfuerzos tendrían un papel marginal y “paliativo” de los daños causados por las acciones militares: los proyectos de desarrollo social y alternativo podían ser afectados por los problemas de seguridad y por las acciones de erradicación de cultivos ilícitos; una evolución desfavorable del conflicto multiplicaría las necesidades de ayuda humanitaria; incluso el proyecto “piloto” de laboratorio de paz, situado en una zona de conflicto, podría estar en peligro. Estos temores explican en parte que la respuesta financiera de Europa no fuese más importante, a pesar de la voluntad política expresada por las autoridades y los países europeos<sup>100</sup>.

Estos temores se vieron, hasta cierto punto, confirmados: además de los problemas específicos como la ya citada fumigación de proyectos de desarrollo alternativo, el efecto neto del fortalecimiento militar sobre el desarrollo de los procesos de paz fue, al parecer, negativo. La cooperación americana fue ciertamente importante para que las fuerzas militares lograran recuperar en buena medida la “iniciativa estratégica” hacia el final del período Pastrana: las comunicaciones y el acceso a informaciones de satélite, por ejemplo, fueron cruciales para quebrar la serie de derrotas humillantes que las fuerzas armadas conocieron entre 1996 y 1998<sup>101</sup>. Sin embargo, las consecuencias “objetivas” más importantes de la mayoría de componentes del “paquete de ayuda” norteamericano presumiblemente no comenzaron a verse sino a partir de 2001, y en el caso de las capacidades (críticas) de transporte de tropas, a partir de 2003<sup>102</sup>, mientras que el efecto psicológico negativo (el refuerzo de la desconfianza de las guerrillas acerca de la voluntad de negociación del gobierno) comenzó desde que la ayuda fue acordada. Al mismo tiempo, ya en septiembre de 2001, los militares colombianos comenzaban a creer que la resolución militar del conflicto era posible al menos en el mediano plazo. Dado que las percepciones del “balance militar” eran como se verá inciertas y difusas, puede suponerse que el efecto psicológico esperado (favorecer una percepción desfavorable de

la situación militar en la guerrilla para obligarla a negociar) no se produjo significativamente, mientras que las actitudes triunfalistas y la desconfianza de las partes se agravaron. En ese sentido adquiere validez la opinión de que “el modelo de negociación en medio del conflicto tiene a la UE como principal aliada del primer componente, y al gobierno de Estados Unidos como aliado principal del segundo”<sup>103</sup>.

El problema era, por supuesto, que la UE no tenía la capacidad para “imponer” una solución negociada, y aún menos frente a los obstáculos derivados de la acción americana. Su capacidad de influencia frente a la guerrilla parece además haber disminuido a medida que la percepción de los europeos sobre ésta se hacía más crítica, particularmente después de los secuestros de los cooperantes alemanes, y el del gobernador Jara en un vehículo de la ONU<sup>104</sup>. En este sentido, el cambio del contexto internacional con los atentados del 11 de septiembre debilitó aún más la posición europea: repentinamente, el escenario internacional daba mucho menos espacio a la confrontación abierta con los Estados Unidos, quienes a su vez habían radicalizado aún más su posición. Efectivamente, los funcionarios americanos ya habían comenzado a insistir en que las FARC eran ante todo un grupo terrorista y una amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos; obviamente, este discurso se hizo mucho más fuerte después del “9-11”<sup>105</sup>. Si Europa y la ONU siguen insistiendo a fines del 2001 en la salida negociada, e incluso “rescatan” el proceso en enero del 2002 antes de su hundimiento definitivo, para ese momento esa vía parece ya haber sido totalmente descartada por el gobierno estadounidense.

## REFLEXIONES FINALES

Este estudio ha permitido poner en evidencia que la oposición entre las estrategias de los actores internacionales (Estados Unidos de un lado, Europa secundada por la ONU del otro) incluía los medios, los enfoques conceptuales, los intereses y por encima de todo, la asimetría de las capacidades de acción y el objetivo central de las intervenciones. Sin ignorar el hecho básico de que la dinámica del conflicto en Colombia es ante todo el producto de las evoluciones internas, podría decirse que la desarticulación de las acciones externas tuvo un efecto importante y negativo en las posibilidades de construcción de una mediación internacional exitosa, entendida en el sentido amplio.

La idea de la complementariedad o de la “división de tareas” suponía una mínima voluntad de los actores internacionales para obtener una negociación. Los espacios de diálogo creados, aunque probablemente insuficientes, representaban una “ventana de oportunidad” para la acción internacional de la que no se sacó el máximo partido posible. Cuando los Estados Unidos renunciaron a participar directamente en los esfuerzos de negociación, la posibilidad efectiva de un “mediador con músculo” desapareció; Europa y la ONU continuaron respaldando el proceso de negociación e intentaron contribuir a su supervivencia a pesar del reconocimiento creciente de los obstáculos, de su desencanto también creciente frente a las partes (particularmente a la guerrilla), y de la disminución de su margen de maniobra por las evoluciones del contexto internacional. Su capacidad, como vimos; estaba sin embargo severamente limitada por la debilidad de sus instrumentos de intervención, por las dificultades del escenario y por una cierta incompreensión de la dinámica del conflicto; además, el énfasis de la acción “europeo – onusina” en la persuasión la hacía mucho más sensible y dependiente de la voluntad de las partes. Al final del proceso con las FARC, el compromiso de Europa y la ONU con la vía negociada, y quizás su resistencia a reconocer la relativa inutilidad de los esfuerzos invertidos en la construcción de los espacios de diálogo, hicieron que paradójicamente su actividad se intensificara cuando las partes en la mesa habían

prácticamente condenado las negociaciones. Ese activismo diplomático era a todas luces insuficiente dada la ausencia de condiciones mínimas (objetivas y subjetivas) para que su acción tuviera éxito.

Empero, la estrategia americana tal como fue definida inicialmente tampoco puede considerarse como exitosa. En cierta medida, la reconversión del discurso en términos de la retórica antiterrorista es una constatación del fracaso relativo de la visión simplista de las “economías de guerra” que sustentaba la acción americana, y al mismo tiempo de las dificultades para defender la bondad de la estrategia de erradicación en los términos exclusivos de la “guerra contra las drogas”. Estados Unidos puede también haber perdido una buena oportunidad de “forzar” una negociación, lo que fue más o menos reconocido después del colapso del proceso con las FARC<sup>106</sup>.

## NOTAS

<sup>1</sup> Para ejemplos de definiciones, podemos citar las siguientes fuentes: VON LIPSEY, Roderick. Breaking the cycle. London: MacMillan Press, 1997; HOFFMAN, Stanley. The politics and ethics of military intervention. IN : *Survival*, Winter 1995 – 1996; WOODWARD, Susan. Redrawing borders in a period of systemic transition. IN : International organizations and ethnic conflict. Ithaca : Cornell University Press, 1995; INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. The Responsibility to protect. Ottawa : International Development Research Centre, 2001; GAROFANO, John. The intervention debate: towards a posture of principled judgment. Carlisle (PA): Strategic Studies Institute. Enero 2002; DE JONGE OUDRAAT, Chantal. Intervention: Trends and Challenges. IN : TAKUR, Ramesh and NEWMAN, Edward (eds.), New Millennium, New Perspectives: The United Nations, Security and Governance. Tokyo: United Nations University Press, 2000.

<sup>2</sup> Intervention as a scientific concept. IN: ROSENAU, James. The scientific study of foreign policy. The Free Press – MacMillan: New York, 1971, Capítulo 10, p. 292 (originalmente publicado en *Journal of Conflict Resolution*. Volume 13 No. 2. 1969) ; y del mismo autor, ROSENAU, James. The concept of intervention. IN: *Journal of International Affairs* No. 22 1968. Para la discusión de los diferentes tipos de acción susceptibles de constituir una intervención, ver REGAN, Patrick. Civil wars and foreign powers : outside intervention in intrastate conflict. University of Michigan Press. 2000, y AALL, Pamela, CROCKER, Chester et HAMPSON, Fen Osler (eds.). Managing global chaos : sources of and responses to international conflict. Washington, D.C. : United States Institute of Peace Press, 1996, Capítulo 12 : CROCKER, Chester. The varieties of intervention : Conditions for success.

<sup>3</sup> Esta definición se inspira de la definición de estrategia propuesta por J. Klein y T. de Montbrial : "La estrategia se ocupa solamente de la acción humana “teleológica”, voluntaria y difícil: “terminada”, es decir, dirigida hacia metas u objetivos definidos con precisión; voluntaria, es decir que la voluntad ... del actor representa una condición fundamental para la realización del objetivo; difícil, es decir, que esta realización exige esfuerzos sustanciales y en consecuencia prolongados para superar obstáculos que incluyen generalmente adversarios con estrategias antagónicas – obstáculos suficientemente importantes para mantener la incertidumbre, al menos durante un cierto tiempo, sobre el desenlace de la confrontación". KLEIN, Jean et DE MONTBRIAL, Thierry. Dictionnaire de Stratégie. Paris : PUF, 2000, p. 527. La afirmación de la existencia de una estrategia implica entonces la afirmación del carácter racional de la acción; en nuestro caso, el concepto de estrategia de intervención ha sido utilizado en varios trabajos, pero no ha sido, al parecer, objeto de una definición estricta, excepto como recomendación de "definir el problema de una manera que conecte los medios y los objetivos". BOYLE, Michael. Defining a new intervention strategy for ethnic wars. *Kennedy School Review* No. 2 2001, p. 180.

<sup>4</sup> Enre las evaluaciones sobre el tema, ver : LICKLIDER, Roy. Early returns : Results of the first wave of statistical studies of civil war termination. IN : *Civil Wars*. Volume 1 No. 3 Fall 1998 ; DOYLE, Michael W. et SAMBANIS, Nicholas. International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis. Documento presentado a una conferencia del Center of International Studies y el Banco Mundial, Universidad de Princeton, 17 y 18 de marzo de 2000; ELBADAWI, Ibrahim. External Interventions and the Duration of Civil Wars. Documento presentado a la conferencia “The Economics and Politics of Civil Conflicts”, New Jersey: Princeton University, 18 y 19 de Marzo de 2000; ver también BERTRAM, Cristoph. Multilateral diplomacy and conflict resolution. IN: *Survival* Winter 1995 - 1996. IIS Oxford University Press. p. 66.

<sup>5</sup> CARVAJAL H, Leonardo. Domestic conflict, peace process and foreign policy in Colombia: isolationism and internationalization. Tesis de Master Degree. Latin American Centre - University of Oxford 2000-2001

<sup>6</sup> Como antecedentes importantes, sería necesario citar el acuerdo conseguido en 1996 para la instalación de una Oficina del Alto Comisionado para los derechos humanos, y los encuentros entre las partes en conflicto y la "sociedad civil", con participación de representantes internacionales en 1997, que por la primera vez permitieron discutir un posible apoyo internacional para los diálogos de paz. Sin embargo, el hecho más importante a este respecto también ocurrió en 1998, el 15 de julio: la firma del Acuerdo de "Puerta del Cielo" a Würzburg (Alemania), entre los representantes del ELN, los delegados de las organizaciones de las ONG colombianas y del Comité Nacional para la Paz con la implicación de las Conferencias Episcopales de Alemania y Colombia. Ver JOXE, Alain, Colombie : Guerre à trois camps, processus de paix " en panne " et intervention américaine, IN : Cahiers d'Etudes Stratégiques No. 26. Paris : CIRPES, 1998.

<sup>7</sup> STATE DEPARTMENT. Draft Report "NSC Options for Narcotics Control in the Andes." 2 de junio de 1989; NATIONAL SECURITY COUNCIL. Interagency Working Group Draft, "Strategy for Narcotics Control in the Andean Region", 30 juin 1989; NATIONAL SECURITY COUNCIL. National Security Directive 18, "International Counternarcotics Strategy" 21 de agosto de 1989. IN: Guerrillas, Drugs and Human Rights in U.S.-Colombia Policy, 1988-2002. National Security Archive Electronic Briefing Book No. 69 (Disponible en la página Web <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB69/index.html>).

<sup>8</sup> GRAHAM, Bob, SCOWCROFT, Brent y SHIFTER, Michael. Toward a Constructive U.S. Policy in Colombia. Council on Foreign Relations : 2000

<sup>9</sup> CHALK, Peter y RABASA, Angel. Colombian Labyrinth: The Synergy of Drugs and Insurgency and Its Implications for Regional Stability. RAND Corporation: 2001

<sup>10</sup> Ver por ejemplo: MARCELLA, Gabriel et SCHULZ, Donald. Colombia's three wars: U.S. strategy at the crossroads. Carlisle (PA): Strategic Studies Institute, marzo de 1999.

<sup>11</sup> "The ongoing, multiple and inter-related crises in Colombia directly affect a broad range of U.S. national interests. Among these are: disrupting the supply of cocaine and heroin that flows into the United States, supporting democratic government and rule of law in Colombia and the region, promoting adherence to human rights norms, advancing efforts to reach a negotiated settlement to Colombia's long-running internal conflict, maintaining regional stability, and promoting legitimate trade and investment". U.S. Government Strategy Report required by Sec. 3202 of the Colombia Aid Package Law, October 26, 2000. Report On U.S. Policy And Strategy Regarding Counterdrug Assistance To Colombia And Neighboring Countries. In accordance with Section 3202 of the Military Construction Appropriations Act, 2001 (Public Law 106-246). 26 de octubre de 2000.

<sup>12</sup> Ver CRANDALL, Russell. Clinton, Bush and Plan Colombia. IN : *Survival*, Volume 44 No. 1. Abril 2002.

<sup>13</sup> COMMISSION EUROPEENNE - DIRECTION GENERALE IB - RELATIONS EXTERIEURES. Orientations Pluriannuelles pour l'aide communautaire – Colombie. B-2/VMS D (98). Bruxelles, 12 de noviembre de 1998

<sup>14</sup> COMISION EUROPEA. Colombia : Country Strategy Paper. Documento sin fecha, difundido en mayo de 2002.

<sup>15</sup> Ver por ejemplo las declaraciones de Javier Solana: SOLANA, Javier. Compromiso firme de la Unión Europea para la paz en Colombia. IN : *Euronotas* No.26, abril – junio 2001, así como las declaraciones del Parlamento Europeo.

<sup>16</sup> Jan Egeland, antiguo ministro adjunto de Asuntos Exteriores de Noruega, era conocido particularmente por su rol en la obtención de los llamados "Acuerdos de Oslo" celebrados entre el gobierno de Israel y la Autoridad Palestina.

<sup>17</sup> "M. Jan Egeland (Norvège) est nommé Conseiller Spécial pour l'assistance internationale en Colombie". Communiqué de Presse SG/A/715. Diciembre 1999.

<sup>18</sup> Es necesario no perder de vista que el "interés nacional" como concepto tiene un alcance analítico limitado, dada la ambivalencia de su contenido, la multiplicidad de las interpretaciones que coexisten en un mismo país y su naturaleza de instrumento político. Ver particularmente el capítulo dedicado a "The National Interest" en ROSENAU, James. The scientific study of foreign policy, op. cit. Una de sus frases es seguramente aplicable en el caso que nos ocupa: "una descripción del interés nacional no puede nunca ser sino un conjunto de conclusiones derivadas del marco analítico y evaluación del descriptor" (p. 245). Discutiremos más abajo de las divergencias de posición sobre Colombia en los Estados Unidos.

<sup>19</sup> Desde el tiempo de la "enmienda Roosevelt", América Latina es una zona de influencia privilegiada de Estados Unidos, que reviste una importancia considerable para la economía americana, y sobre la cual los E.U. esperan guardar un grado importante de control. Como lo expresó un analista, "a pesar de la retórica justificante, el vínculo causal fundamental entre la inestabilidad en un punto cualquiera en el hemisferio y una amenaza para la seguridad de los Estados Unidos fue - y sigue siendo - la piedra angular de la política de Estados Unidos hacia América Latina en general y hacia Colombia, hoy y en el futuro ". MANWARING, Max G. EE.UU. security

policy in the Western Hemisphere: ¿Why Colombia, why now, and what is to be done? Carlisle (PA): Strategic Studies Institute, junio de 2001. Ver también, para un marco general de las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina, VALLADAO, A. Le triangle Atlantique. L'émergence de l'Amérique latine dans les relations Europe –Etats-Unis. Paris : Les notes de l'IFRI N° 16. 1999; y para un punto de vista “americano” al respecto, SCHULZ, Donald E. The United States and Latin America : Shaping an elusive future. Carlisle (PA): Strategic Studies Institute, Marzo 2000

<sup>20</sup> Ver : GRAHAM, Bob et al., op. cit. ; SPENCER, David et NOSS, Heather. Colombia: strategic end state, goals and means... a workshop report. Center for Strategic Studies. MISC D0002740.A1. CNA Corporation. Noviembre 2000 ; y los documentos citados del Strategic Studies Institute.

<sup>21</sup> GRAHAM, Bob et al., op. cit., p; 16

<sup>22</sup> Colombia es un proveedor importante de petróleo para el mercado americano, y ocupa en el cuarto lugar en América Latina en cuanto a intercambios económicos con los Estados Unidos. La protección de este "socio económico importante" está pues en interés de los Estados Unidos. También, los distintos costes que las empresas americanas deben asumir para operar en Colombia, tal como las medidas de protección adicionales y los perjuicios de los atentados contra la infraestructura petrolífera afectan a los intereses económicos americanos.

<sup>23</sup> Ver U.S.COMMITTEE FOR REFUGEES . World Refugee Survey 2002.

<sup>24</sup> Acerca del lugar de América Latina en las relaciones exteriores de la Unión Europea, ver: VALLADAO, op. cit. ; FRERES, Christian. The European Union as a Global "civilian power": Development Cooperation in EU - Latin American Relations. IN: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Volumen 42 No. 2 Verano de 2000 ; BULMER THOMAS, Victor et DUNKERLEY, James (éditeurs). The United States and Latin America: The new agenda. Cambridge: David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University. 1999 – Capítulo 3 : WHITEHEAD, L. The European Union and the Americas ; COMISION EUROPEA. Document de stratégie régionale Amérique Latine - Programmation 2002-2006. Abril 2002.

<sup>25</sup> Ver : UNITED NATIONS OFFICE FOR DRUG CONTROL AND CRIME PREVENTION. Global illicit drug trends 2001. New York : Nations unies, 2001 ; LABROUSSE, Alain. Rapport de mission (16 au 30 août 2001) sur la coopération française avec la Colombie dans le domaine des drogues. Paris : Observatoire français des drogues et toxicomanies. Febrero de 2002.

<sup>26</sup> Colombia represente el 0.2% de las exportaciones de la UE y el mismo porcentaje de sus importaciones, según las cifras oficiales para 1999 – 2000 . Sin embargo, la IED en el país, sobre todo la de España, Alemania, Francia y Gran Bretaña, no es despreciable. Ver COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. Informe Estadístico Comunidad Andina y Union Europea. Comercio e Inversion 1969 – 1998, y la página oficial de las relaciones económicas UE – Colombia, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/andean/doc/trade/a\\_colombia.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/andean/doc/trade/a_colombia.pdf)

<sup>27</sup> Chris Patten, responsable de las relaciones exteriores en la Comisión europea, utilizó explícitamente a Colombia como un ejemplo de la “doctrina europea de prevención de conflictos y gestión de crisis”, que refleja la aplicación de la filosofía de “potencia civil” en este campo. PATTEN, Chris. Prévention de conflits et gestion de crises : une perspective européenne. IN : *Politique étrangère* No. 3 2001. Ver también FRERES, Christian, op. cit. Sobre la noción de “potencia civil”, ver también SMITH, Karen. The end of civilian power EU : A welcome demise of a cause of concern ? IN : *International Spectator* Volumen XXXV No. 2 abril – junio 2000. Acerca del significado de la participación europea en "el proceso de San José", ver WHITEHEAD, op. cit. Los parlamentarios europeos y Javier Solana hicieron alusión al precedente de San José al caso colombiano. Ver por ejemplo SOLANA, Javier. Compromiso firme de la Unión Europea para la paz en Colombia. IN : *Euronotas* No. 26, abril – junio 2001

<sup>28</sup> En conversaciones “off record”, los funcionarios europeos afirman en efecto que la UE definió en principio su acción en oposición a Estados Unidos, sin tener necesariamente una concepción muy clara de su papel, y confirman el malestar generado por lo que en Europa se interpretó como una "ignorancia de Europa" por parte del Gobierno colombiano. Estas afirmaciones coinciden en general con la descripción de Joaquin Roy, para quien " a menudo es la política exterior de los Estados Unidos el factor que proporciona la cohesión a las posiciones del Viejo Mundo... en este caso, [fue] un plan". ROY, Joaquin . Neither Plan Colombia, nor Peace Process: From Good Intentions to High Frustrations. Miami European Union Center Working Paper Series, Vol. 2 No. 7 Junio 2002. Para Roy, dos condiciones son necesarias: que la política en cuestión sea “accesible” y de un “bajo costo” (es decir, que no corresponda a una de las prioridades europeas como la energía, la migración o el terrorismo), y que exista en Estados Unidos una oposición interna, que pueda sumarse a la oposición europea.

<sup>29</sup> Ver: BERTRAND, Maurice. L'ONU et la Sécurité à l'échelle planétaire. IN : *Politique Etrangère* No. 2, 2000. DAVID, Charles Philippe. La guerre et la paix. Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie. Paris : Presses de Sciences Po. 2000. SMOUTS, Marie Claude (Dir.). L'ONU et la guerre. La diplomatie en kaki. Editions Complexe. 1994 ; TARDY, Thierry. Dix années d'opérations de maintien de la paix. IN : *Politique Etrangère* No. 2 de 2000; Ver también los informes autocríticos de Naciones Unidas: Multidisciplinary Peacekeeping: Lessons from recent experience. 2000 ; Comprehensive Report on Lessons Learned from United Nations Operation in Somalia (UNOSOM). April 1992 - March 1995. 1995 ; Comprehensive Report on Lessons

Learned from United Nations Transition Authority in Eastern Slavonia (UNTAES). Abril 1999 ; Rapport du Secrétaire Général à l'Assemblée Générale sur l'activité de l'Organisation – 55e. Session (A/55/1). 2000 ; Rapport du Groupe de travail sur les Opérations de Paix de l'Organisation [sous la direction de Lakhdar Brahimi]. (A/55/305 - S/2000/809). 21 de agosto de 2000 ; Report of the independent inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda. 15 de Diciembre de 1999 ; La chute de Srebrenica. Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la résolution 53/35 de l'Assemblée générale. 2000

<sup>30</sup> El Presidente Pastrana, en su discurso en la sesión 64 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, al mismo tiempo que hacía un llamado a la comunidad internacional “con el fin de obtener la cooperación necesaria para enfrentar las dificultades internas”, subrayó la necesidad de “dar plena aplicación a los principios del derecho internacional, entre ellos los de la soberanía y la no intervención”. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Memoria al Congreso Nacional 1999 - 2000. Bogota : 2001. Al describir el papel de la asistencia internacional, un documento oficial destacaba que “la iniciativa política en las negociaciones depende del Gobierno colombiano, por eso a la comunidad internacional le corresponde solamente un papel de asistencia de acuerdo con las solicitudes que le formule el Gobierno colombiano y según la dinámica del proceso”. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Diplomacia para la Paz. (Documento sin fecha). Los informes de las instancias de las Naciones Unidas presentes en Colombia, y, en particular los que denunciaban la gravedad de la problemática interna y cuestionaban los esfuerzos del Gobierno, fueron a menudo controvertidos por la administración Pastrana.

<sup>31</sup> El ejemplo más elocuente es por supuesto la adopción del término “narcoguerrillas”, que sustenta el además el cuestionamiento continuo del carácter político de esos grupos.

<sup>32</sup> Curtis Kamman, antiguo embajador en Colombia, lo expresaba claramente declarando recientemente: “los terroristas que operan en Colombia no han declarado explícitamente que los Estados Unidos sean su objetivo, pero sus objetivos políticos y económicos son incompatible con nuestros valores” KAMMAN, Curtis. “Narco-terror: the worldwide connection between drugs and terrorism”. Testimonio en el Congreso americano. 13 de marzo de 2002.

<sup>33</sup> Así, los paramilitares no fueron incluidos en la lista de grupos terroristas hasta septiembre 2001 (las estAn desde 1997), y esto en condiciones diferentes : les AUC no estaban en la lista de Organizaciones Terroristas Extranjeras (FTO), sino en una “lista secundaria” en la que las sanciones previstas en la FTO no eran aplicables. LEECH, Garry M. Good Terrorists, Bad Terrorists: How Washington Decides Who's Who. IN : Colombia Report Information Network of the Americas, 7 de mayo de 2001. Los analistas americanos insistían en la inclusión de los paramilitares en las negociaciones de paz. Ver JOXE, Alain. Colombie : Guerre à trois camps, processus de paix “ en panne ” et intervention américaine, op. cit., y SPENCER, David. Colombia's paramilitaries: criminals or political force? Carlisle (PA): Strategic Studies Institute, diciembre 2001. Varios de ellos han incluso recomendado una estrategia de “milicias” que retomaría buena parte de los “factores de éxito” de estos grupos: por ejemplo, NUÑEZ, op. cit.

<sup>34</sup> Ver, JOXE, Alain. Colombie: Chronique d'une paix en panne (1999-2000). IN : Cahiers d'Etudes Stratégiques CIRPES No. 29 de 2000, para una presentación sintética de estos “órdenes de prioridad”.

<sup>35</sup> Testimonio de Rand Beers, Assistant secretary for Narcotics Affairs and Law Enforcement, citado por JOXE, op. cit.

<sup>36</sup> La expresión más cándida de esta articulación fue dada por Gabriel Marcella, profesor de estrategia en el departamento de la seguridad nacional y estrategia en el U.S. Army War College y antiguo consejero en asuntos internacionales del jefe del Comando Sur: “La teoría estratégica detrás del plan Colombia es extraordinariamente simple... La premisa central es que el dinero de la droga alimenta las cajas de los insurgentes, cuyos ataques dan lugar a las organizaciones de autodefensa ... Si se quita el dinero, los insurgentes no pueden montar los ataques, se vuelven menos amenazantes, y los paramilitares, originados para llenar el vacío de seguridad creado por la ausencia de seguridad pública (sic), tendrán menos razón de existir” Y añade: “Las perspectivas de traer los insurgentes y los paramilitares a la mesa se negociaciones se ven reforzadas porque ellos tienen menos justificaciones para enfrentar al Estado y enfrentarse mutuamente... [puesto que el Plan Colombia] es nada menos que una gran estrategia para hacer de Colombia una democracia digna y segura”. MARCELLA, Gabriel (éd.). PLAN COLOMBIA: An Introduction, IN: MARCELLA Gabriel. Plan Colombia: some differing perspectives Carlisle (PA): Strategic Studies Institute, junio 2001, p. 2-3.

<sup>37</sup> Basada, como lo señalaba el comisionado Chris Patten, en “un enfoque integrado que busca crear, restaurar o consolidar la estabilidad estructural en todos sus aspectos: desarrollo económico, democracia y Estado de Derecho, respeto de los derechos humanos, estructuras estatales sólidas, equidad social, respeto del medio ambiente”. PATTEN, Chris. Prévention de conflits et gestion de crises : une perspective européenne. IN : Politique étrangère No. 3 2001, p. 651

<sup>38</sup> La primera cita proviene de ROY, Joaquín. Europa y el plan Colombia : El doble discurso de la UE IN: Politica exterior Volume XV Septiembre – Octubre 2001, p. 65, y la segunda de ROY, Joaquín. Europe: Neither Plan Colombia, nor Peace Process. From Good Intentions to High Frustrations, op. cit., p 20. Ver al respecto el

debate en el Parlamento Europeo el 31 de enero de 2001, disponible en <http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/ameriquelatine/debatspar0101>.

<sup>39</sup> Así, el documento de “Estrategia país” definía tres objetivos para la cooperación europea: Apoyar los esfuerzos por alcanzar la paz en Colombia, atacar las causas profundas del conflicto y proveer asistencia humanitaria a las víctimas. El “Programa de apoyo comunitario”, por su parte, definía cuatro objetivos: Reforzar las políticas nacionales de reforma y cumplir los objetivos acordados en las negociaciones; reforzar el respeto de los derechos humanos; promover el respeto de los acuerdos de paz; y reducir la extensión del conflicto. Cabe anotar que el Consejo Europeo hacía (y continua haciendo) énfasis en la cuestión de las reformas y la democratización en sus distintos pronunciamientos.

<sup>40</sup> Declaración de Jan Egeland en la Conferencia sobre Colombia. Bruselas, 30 de abril de 2001, y conversación telefónica con el autor, 24 de julio de 2002.

<sup>41</sup> Ver el discurso del Presidente Bill Clinton durante su visita a Cartagena, Colombia, en agosto de 2000; Charles E. Wilhelm, antiguo jefe del Comando Sur, afirmaba también que “ No conozco un solo oficial, de Estados Unidos o de Colombia, que haya sugerido que los problemas de Colombia pueden tener una solución militar”. MARCELLA, Gabriel (éd.). Plan Colombia: some differing perspectives. Carlisle (PA): Strategic Studies Institute, junio 2001, p. 10

<sup>42</sup> Para el caso salvadoreño, la interpretación de los analistas es que el refuerzo militar permitió que se alcanzara un “empate” en el que ambas partes, exhaustas, aceptaron la negociación.

<sup>43</sup> ZARTMAN, William. The Timing of Peace Initiatives: Hurting Stalemates and Ripe Moments. IN: *The Global Review of Ethnopolitics* Vol. 1 No. 1 Septiembre 2001, p. 8. En otro documento, Zartman precisa que “ el “hurting stalemate” comienza cuando una de las dos partes se da cuenta que es incapaz de alcanzar sus objetivos, resolver el problema, o ganar el conflicto por sí misma, y se completa cuando la otra parte llega a la misma conclusión”. ZARTMAN, William et TOUVAL, Saadia. International mediation in the Post-Cold War era. IN : AALL, Pamela et al., Managing global chaos, op. cit., capítulo 30. [page 452-453]. Nótese que el esquema está concebido para una situación de dos partes en conflicto.

<sup>44</sup> KING, op. cit., p. 35. Ver también HOLL, Jane. When war doesn't work. IN : LICKLIDER, Roy. Stopping the killing : How civil wars end, op. cit. La cuestión particular de los “dilemas de seguridad” será explorada más adelante.

<sup>45</sup> Ver las declaraciones de los embajadores europeos en la conferencia de prensa del 1 de febrero de 2001, así como los siguientes documentos: Declaration by the Presidency on behalf of the European Union at the second meeting of the Support Group for the peace process in Colombia. 24 octubre 2000 ; Multiannual Support Programme for Colombia. Communication from Mr. Patten and Mr. Nielson to the Commission SEC(2000)1647/5. Bruxelles, 17 de octubre 2000.

<sup>46</sup> PATTEN, Chris. op. cit., p. 652. Ver también: NKUNDABAGENZI, Félix, PAILHE, Caroline et PECLOW Valérie. L'Union européenne et la prévention des conflits concepts et instruments d'un nouvel acteur. Les rapports du GRIP 2002/2. Bruselas : GRIP, 2002.

<sup>47</sup> ARNISON, op cit.

<sup>48</sup> AALL et al., Multiparty mediation and the conflict cycle, IN : Herding cats: Multiparty mediation in a complex world, op. cit., capítulo 3, p. 22-23.

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> INTERNATIONAL DELEGATION OF PAX CHRISTI NETHERLANDS IN COLOMBIA. Peace in Colombia: a matter of civil initiatives. Utrecht : Pax Christi, 2001

<sup>51</sup> Recordemos que el gobierno de Clinton otorgó en 1998 una “certificación condicional” de seguridad nacional a Colombia (después de dos años de descertificación). A partir de 1999, Colombia ha sido certificada como “colaborando totalmente con la política antidrogas” de E.U.

<sup>52</sup> Testimonio de Ran Beers, citado por JOXE, Alain. Colombie: Chronique d'une paix en panne (1999-2000), op. cit.

<sup>53</sup> Según nuestros cálculos, los Estados Unidos habrían entrenado casi dieciocho mil soldados (más del 10% de las fuerzas, suponiendo que se trata de unidades diferentes) entre 1999 y 2002 (2.476 en 1999, 2.936 en 2000, 6.300 en 2001 y unos 6.000 en 2002). Las cifras provienen de los siguientes documentos :US DEPARTMENT OF STATE, DEPARTMENT OF DEFENSE. Foreign Military Training and DoD Engagement Activities of Interest Joint Report to Congress 2001; US DEPARTMENT OF STATE, DEPARTMENT OF DEFENSE. Foreign Military Training and DoD Engagement Activities of Interest In Fiscal years 1999 and 2000, Volume I. Washington, DC, marzo 2000; US DEPARTMENT OF STATE, DEPARTMENT OF DEFENSE. Colombia overview, "Foreign Policy Papers" section of 2002 Foreign Military Training Report, Mayo 2002. Los helicópteros incluían 60 “ Huey ” y 13 “ Blackhawk ” (siete veces más caros pero mucho más avanzados), para un costo total de 328 millones de dólares. Al fin del período Pastrana, quedaban por entregar 11 Huey. Ver CONGRESSIONAL REPORT SERVICE, op. cit.

<sup>54</sup> ROMERO, Marcos. El Plan Colombia y la nueva internacionalizacion del conflicto y los procesos de paz. IN: Plan Colombia. Ensayos Críticos. Bogota: Universidad Nacional. 2001.

<sup>55</sup> Ver la audiencia del Congreso estadounidense, Regional conflict: Colombia's insurgency and prospects for a peaceful resolution, Hearing before the Subcommittee on the Western Hemisphere of the Committee on International Relations. House of representatives. One hundred fifth Congress second session. 5 de agosto de 1998.

<sup>56</sup> Para el modelo general de esta “teoría de la sustitución”, ver REGAN, Patrick M. Substituting Policies during U.S. interventions in internal conflicts: A little of this, A little of that. IN: Journal of Conflict Resolution Volume 44 No. 1 febrero 2000, y en el mismo número: PALMER, Glenn et MORGAN, Clifton. A model of Foreign Policy Substitutability.

<sup>57</sup> El analista americano Stephen Flynn (comandante en la guardia costera estadounidense) ejemplifica la crítica sobre la inutilidad de los esfuerzos para atacar el tráfico de drogas a través del Plan Colombia. Ver FLYNN, Stephen E. U.S. support of plan Colombia: rethinking the ends and means. Carlisle (PA): Strategic Studies Institute, Mayo 2001. Ver también: CATO INSTITUTE. Plan Colombia: Should we escalate the war on drugs? CATO Institute Policy Forum, 13 de marzo de 2001.

<sup>58</sup> Las industrias que fabrican los helicópteros Blachawk y Huey aportaron recursos significativos para las campañas de los miembros del Congreso implicados en la toma de la decisión.

<sup>59</sup> ROY, Joaquin. European perceptions of plan Colombia: a virtual contribution to a virtual war and peace plan? Carlisle (PA): Strategic Studies Institute, Mayo 2001.

<sup>60</sup> Así, una nota interna del Ministerio de asuntos Exteriores francés afirmaba que “... si les objectifs militaires sont clairement affichés, la plupart des pays membres de l’Union ont fait remarquer que la stratégie de développement économique et social et d’accompagnement du processus de paix manque de cohérence : la grande majorité des projets sont peu concrets, et, en tout état de cause, guère susceptibles d’avoir des effets bénéfiques à court terme pour le retour de la paix”. Citada en: LABROUSSE, Alain. Rapport de mission (16 au 30 août 2001) sur la coopération française avec la Colombie dans le domaine des drogues. Paris : Observatoire français des drogues et toxicomanies. Febrero 2002 – Capítulo: Le contexte de la coopération française avec la Colombie : la situation des drogues et de la violence, p. 23

<sup>61</sup> ICG LATINOAMERICA. La esquivada búsqueda de la paz en Colombia. Informe N° 1, 26 marzo 2002., p. 12.

<sup>62</sup> Según las informaciones de los funcionarios europeos entrevistados. Esta situación corresponde a un caso general de la política europea: dado que la política exterior en construcción es el resultado de transacciones y acuerdos, cuestiones como las intervenciones en los conflictos internos presentan numerosos problemas para la definición de una posición europea fuerte; las decisiones y posiciones comunes finalmente adoptadas terminan siendo generalmente el “mínimo denominador común”. Ver WHITEHEAD, op. cit., p 66 .

<sup>63</sup> De acuerdo con un trabajo reciente, “sobre qué hacer acerca de y en Colombia, las políticas nacionales europeas dan poca evidencia de construir una política coherente de la UE”. VRANCKX, An. Colombia and Europe – Relations and perceptions. International Peace Information Service (IPIS), 2004, p. 26

<sup>64</sup> Así, un responsable en la cancillería de un país europeo miembro de los “grupos” (cuya identidad se mantiene en reserva de acuerdo con su voluntad) precisó en entrevista con el autor que su país había tomado la decisión de no participar de nuevo en forma individual en un eventual esfuerzo de facilitación de negociaciones en Colombia.

<sup>65</sup> Según la versión de Jan Egeland, en entrevista telefónica con el autor.

<sup>66</sup> ROY, Joaquin. Europe: Neither Plan Colombia, nor Peace Process --From Good Intentions to High Frustrations, op. cit., p. 12

<sup>67</sup> PARDO RUEDA, Rafael. The prospects for peace in Colombia: lessons from recent experience. Interamerican dialogue, Documento de trabajo, julio de 2002 ; ICG LATINOAMERICA, op. cit. ; ISACSON, Adam. Colombia’s human security crisis, op. cit. ; SPENCER, op. cit. ; MARKS, Thomas. Colombian army adaptation to FARC insurgency. Carlisle (PA): Strategic Studies Institute, enero 2002.

<sup>68</sup> Los analistas consideran que por regla general, las guerrillas tienden a desarrollar una preferencia por el combate superior a la del gobierno, para compensar la debilidad relativa de sus medios. Ver ZARTMAN, William. The unfinished agenda : Negotiating internal conflicts. IN : LICKLIDER, Roy. Stopping the killing : How civil wars end, op. cit., p. 24 – 27 y KING, op. cit., p. 41-42.

<sup>69</sup> Voir à cet égard JOXE, Alain. Colombie : Guerre à trois camps, processus de paix “ en panne ” et intervention américaine, op. cit. ; SPENCER, op. cit.

<sup>70</sup> Como en la caracterización propuesta por MANWARING, Max G. Non-state actors in Colombia: threat and response. Carlisle (PA): Strategic Studies Institute, Mayo 2002

<sup>71</sup> El caso más evidente es el de una ofensiva militar contra los paramilitares, que reduce el riesgo de perder el apoyo externo, sobre todo en el caso europeo, pero a costa de “desviar” una parte de las (limitadas) fuerzas gubernamentales del objetivo (prioritario) de lucha contra guerrillera.

<sup>72</sup> Estimado en la época de Pastrana en 56% para las guerrillas y 70% para los paramilitares. Cifras citadas por JOXE, Alain. Colombie: Chronique d'une paix en panne (1999-2000), op. cit.

<sup>73</sup> ROMERO, Mauricio. Changing identities and contested settings: Regional elites and the paramilitaries in Colombia. IN: International Journal of Politics, Culture and Society. Volume 14, Número 1, Automne 2000 – Número Spécial : “Colombia : A nation and its crisis”. Acerca de las distintas formas de violencia económica, ver KEEN, David. The economic functions of civil wars. Adelphi paper 320 - International Institute of Strategic Studies New York: Oxford University Press, 1998.

<sup>74</sup> De acuerdo con ROY, Joaquin. Europe: Neither Plan Colombia, nor Peace Process --From Good Intentions to High Frustrations, op. cit., y con las versiones de los funcionarios entrevistados por el autor.

<sup>75</sup> Mientras las guerrillas eran responsables de alrededor del 58% de los secuestros en 1999, en el primer semestre de 2001 su participación habría aumentado al 70%. PAX CHRISTI. La industria del secuestro en Colombia : Un negocio que nos concierne ? Pax Christi : Utrecht, enero 2002. Los paramilitares también habrían aumentado su uso de este delito como fuente de financiación. MINISTERIO DE DEFENSA. Informe anual sobre la situación de los Derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario - 2001. La creación reciente de la brigada de protección del oleoducto Caño Limón – Coveñas es en ese sentido coherente con la necesidad de limitar la posibilidad de los grupos de guerrilla de participar a los ingresos petroleros por la vía de extorsiones a las compañías.

<sup>76</sup> KEEN, op. cit.

<sup>77</sup> Para una discusión escéptica de la aplicabilidad de la tesis de los “rebeldes como criminales”, ver GUTIÉRREZ SANÍN, Francisco. Criminal rebels? A discussion of war and criminality from the Colombian experience. Working Paper no.27 - Crisis States Programme. Londres: Development Research Centre, London School of Economics, Abril 2003.

<sup>78</sup> Ver particularmente: WALTER, Barbara et SNYDER Jack, eds. Civil wars, Insecurity and Intervention. New York : Columbia University Press, 1999.

<sup>79</sup> Definido entonces como la situación en la que los esfuerzos de una parte por aumentar su seguridad reducen la seguridad de los otros SNYDER, Jack et JERVIS, Robert. Civil wars and security dilemma, IN WALTER et SNYDER, op. cit., capítulo 2.

<sup>80</sup> Ver ICG LATINOAMERICA, op. cit.

<sup>81</sup> Ver ICG LATINOAMERICA, op. cit., y CARVAJAL, op. cit.

<sup>82</sup> Ver STEDMAN, Stephen John. Negotiation and mediation in internal conflict. IN : LICKLIDER, Roy. Stopping the killing : How civil wars end, op. cit., Capítulo 10

<sup>83</sup> CARVAJAL, op. cit. La idea del “mediador con músculo es aplicable al caso colombiano sólo si se define la mediación en una forma bastante amplia, como lo hacen por ejemplo William Zartman et Saadia Touval, quienes la definen como “ una forma de intervención de terceros en un conflicto ... que se diferencia de las otras en que no está fundada sobre el uso directo de la fuerza y que su objetivo no es de ayudar a uno de los participantes a ganar ”. ZARTMAN, William et TOUVAL, Saadia. International mediation in the Post-Cold War era, op. cit., p. 445

<sup>84</sup> Así, Beers afirmaba que : “...the focus on enforcement related assistance, the so-called “stick”, will allow other sponsors to provide support for the carrot, the developmental and humanitarian assistance projects”. Statement before the Senate armed Services Comitee, Washington D.C., 4 de abril de 2000, citado por JOXE, Alain. Colombie: Chronique d'une paix en panne (1999-2000), op. cit.

<sup>85</sup> ZARTMAN, William et TOUVAL, Saadia; op. cit., p. 455.

<sup>86</sup> La “parcialidad” puede de hecho ser considerada ventajosa si ella refuerza la capacidad de influencia del “mediador” (su *leverage*) frente al actor preferido. Ibid, p. 451

<sup>87</sup> MARCELLA, Gabriel. The U.S. engagement with Colombia : legitimate state authority and human rights, op. cit., nota 8

<sup>88</sup> ZARTMAN, William et TOUVAL, Saadia. International mediation in the Post-Cold War era, op. cit., p. 456

<sup>89</sup> VON LIPSEY, op. cit., p. 13.

<sup>90</sup> JONES, Bruce D. The challenges of strategic coordination : containing opposition and sustaining implementation of peace agreements in civil wars. International Peace Academy - Center for International Security and Cooperation - Stanford University. IPA Policy Paper Series on Peace Implementation New York : junio 2001, p. 4. Ver también en el mismo sentido, CHAYES, Antonia Handler et CHAYES, Abraham. Planning for intervention : International Cooperation in conflict management. La Haie : Kluwer Law International, 1999.

<sup>91</sup> AALL, Pamela, CROCKER, Chester et HAMPSON, Fen Olster. Herding cats: Multiparty mediation in a complex world, op. cit., p. 689.

<sup>92</sup> JONES, op. cit. p. 5

<sup>93</sup> Ver CHAYES, Antonia Handler et CHAYES, Abraham., op. cit.

<sup>94</sup> Bush Promises Colombia Help on Trade but Refuses Peace Role. IN: *New York Times*, 28 de febrero de 2001. Ver ARNISON, op. cit. Las FARC habían invitado a Estados Unidos y a Cuba unirse al grupo de “países

facilitadores”. Pastrana Urges U.S. to Meet With Guerrillas. *Washington Post*, 27 de febrero de 2001. El 9 de marzo siguiente, el gobierno de Estados Unidos se negó de nuevo a encontrar los negociadores de las FARC en la conferencia internacional, en la que participaban diplomáticos de 26 países.

<sup>95</sup> La “diplomacia coercitiva” es prácticamente equivalente a la idea de “mediación con músculo” pero acentúa los efectos persuasivos/disuasivos de la amenaza de uso de la fuerza. AALL, Pamela, CROCKER, Chester et HAMPSON, Fen Olster. Herding cats: Multiparty mediation in a complex world, op. cit., p. 189.

<sup>96</sup> Ver la “Declaración de las FARC sobre el Plan Colombia y la estrategia de Estados Unidos”, 20 de julio de 2000, disponible sur <http://www.ciponline.org/colombia/000115plancolombiaesp.htm>. Es claro, sin embargo, que la presencia de los FARC en la lista americana de “organizaciones terroristas” representaba un problema considerable (aunque no insalvable) para la aceptación de una negociación con ellas.

<sup>97</sup> Las acciones de Europa y Naciones Unidas, dadas las similitudes de sus perspectivas y de sus prioridades, tuvieron en general una fuerte convergencia y para muchos propósitos fueron prácticamente conjuntas. Así, no es de extrañar que se hayan creado mecanismos informales de coordinación, particularmente las reuniones frecuentes entre los delegados europeos y los funcionarios de Naciones Unidas implicados en los diálogos, particularmente el Asesor especial. Estas informaciones provienen en su mayoría de las entrevistas realizadas con M. Jan Egeland y varios funcionarios europeos (cuyos nombres se omiten de acuerdo con su voluntad expresa).

<sup>98</sup> La expresión proviene de los funcionarios europeos interrogados. Esa “independencia” era, por supuesto, en buena medida ilusoria.

<sup>99</sup> Sin embargo, según la versión de Jan Egeland, los Estados Unidos respondieron favorablemente a sus peticiones para ejercer presión sobre el Gobierno para actuar contra los paramilitares. Los gobiernos europeos fueron contactado por el Asesor Especial para tratar de modificar las posiciones “radicales” de las FARC.

<sup>100</sup> Ver ROY, Joaquin. European perceptions of plan Colombia: a virtual contribution to a virtual war and peace plan? Carlisle (PA): Strategic Studies Institute, Mayo 2001.

<sup>101</sup> Ver MARCELLA, Gabriel. The U.S. engagement with Colombia : legitimate state authority and human rights, op. cit.; MARKS, op. cit. No se debe desestimar el efecto de las iniciativas nacionales de “profesionalización, aumento de efectivos y reforma de la estrategia y la estructura de las fuerzas armadas (recordemos que los aportes de “doctrina” de los asesores americanos de MPRI fueron rechazados como inútiles): En 1998, el Ejército tenía 133.000 hombres de los cuales 40.000 podían ser considerados como personal de combate ; a principios del 2002, esa cifra pasó a 150.000 de los cuales 55.000 “combatientes”. Si se añaden los 17.000 hombres de las “unidades de apoyo”, la cifra se eleva a 72.000 soldados ICG

<sup>102</sup> Ello a consecuencia de los retardos en la formación del personal colombiano y la necesidad de financiamiento adicional para garantizar la operación de los Blackhawk y los Huey. U.S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE. Military assistance under plan Colombia is substantially behind schedule. GAO briefing paper, Junio 2002. Esos problemas habían sido más o menos previstos. Ver: U.S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE. U.S. Assistance to Colombia Will Take Years to Produce Results. GAO : Octubre 2000.

<sup>103</sup> ROMERO, Marco, op. cit.

<sup>104</sup> En opinión de los funcionarios europeos entrevistados, la oposición de Europa a Estados Unidos, junto con la visión “ingenua” de la naturaleza del conflicto que transmitían algunos responsables políticos, creó en la guerrilla una falsa ilusión de favorabilidad por parte de Europa, e incluso la tentación de la “instrumentalización” de los esfuerzos europeos contra los Estados Unidos.

<sup>105</sup> Así, el director de la lucha antiterrorista en el Departamento de Estado afirmó el 10 de octubre que las FARC eran “el grupo terrorista internacional más peligroso en el hemisferio [occidental]”, y anunció la creación de una “Estrategia antiterrorista para Colombia y los otros países de la región andina” TAYLOR, Francis X. The presence of international terrorist groups in the Western Hemisphere. Remarks Before the Committee on International Relations, Subcommittee on the Western Hemisphere Committee U.S. House of Representatives, Washington, DC, 10 Octubre 2001

<sup>106</sup> U.S. Expects a Wider War on Two Fronts in Colombia. *The New York Times*, 28 Abril 2002