

# **LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL CONFLICTO ARMADO DESPUÉS DEL 11 DE SEPTIEMBRE:**

¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable?

---

## **THE INTERNATIONALIZATION OF THE COLOMBIAN ARMED CONFLICT AFTER 9/11:**

A Wise Diplomatic Strategy or the Simple Occurrence of the Inevitable?

---

**Sandra Borda Guzmán\***

recibido 1/05/07, aprobado 28/05/07

## Resumen

La actual guerra contra el terrorismo internacional que libra Estados Unidos constituye un escenario inmejorable para la estrategia de *internacionalización* del conflicto armado colombiano que adelanta la administración del Presidente Uribe. La política de *internacionalización* es definida como una decisión explícita y consciente, aunque condicionada por el escenario de internacional, de incluir a agentes externos—principalmente Estados Unidos—en el desenvolvimiento de la guerra colombiana. Tanto las aproximaciones racionalistas como las constructivistas de las relaciones internacionales brindan elementos claves para explicar por qué el gobierno colombiano opta por internacionalizar su conflicto y para identificar cuáles son los principales componentes de esta estrategia de política exterior.

**Palabras clave:** Internacionalización, conflicto, política exterior, Uribe, Estados Unidos, constructivismo, racionalismo.

## Abstract

The current U.S. war against international terrorism constitutes a superb scenario for the internationalization of the Colombian armed conflict, a strategy that the administration of President Uribe is advancing. The *internationalization* policy is an explicit and conscious decision to invite external actors—mainly the U.S.—to participate in the Colombian war. This decision is clearly conditioned by the international arena. Both rationalist and constructivist approaches in International Relations provide key elements to explain why the Colombian government decides to internationalize its conflict, and to identify what are the main components of this foreign policy strategy.

**Key words:** Internationalization, conflict, foreign policy, Uribe, United States, constructivism, rationalism.

## Introducción

Los ataques del 11 de Septiembre del 2001 y el consecuente comienzo de la guerra estadounidense en contra el terrorismo han creado un contexto político nuevo, pleno de oportunida-

des para el gobierno colombiano y su ya larga lucha contra los movimientos insurgentes. Dichos eventos y, más claramente, la reacción estadounidense frente a ellos, han facilitado el diseño e implementación de una estrategia calculada y explícita de *internacionali-*

\* Politóloga de la Universidad de los Andes, Colombia. Maestría en Ciencia Política de la Universidad de Wisconsin, Estados Unidos y Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad de Chicago, Estados Unidos. Se encuentra en proceso de culminar su Ph.D. en Ciencia Política, Universidad de Minnesota, Estados Unidos. Profesora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Los Andes, Colombia. Correo Electrónico: sborda@uniandes.edu.co

1 Este artículo es una versión revisada y transformada del texto "Internationalizing Domestic Conflict: From Local and Political Insurgency Toward Global Terrorism. The Colombian Case" (Borda 2007).

zación del conflicto interno por parte del gobierno colombiano. Esta estrategia ha transformado el conflicto entre el estado y las guerrillas en un frente adicional de la guerra estadounidense en contra del terrorismo internacional y, consecuentemente, ha fortalecido y expandido sustancialmente el apoyo de Estados Unidos—principalmente el militar—al gobierno colombiano en su lucha contra la insurgencia armada. En otras palabras, esta nueva estrategia se ha traducido en un incremento de la participación militar de Estados Unidos no sólo en la ya vieja guerra contra las drogas ilícitas, sino también —y tal vez más importante aún—en la guerra contra las guerrillas.

Auque en este caso, el proceso de internacionalización ha sido claramente planeado por el gobierno colombiano y ha resonado exitosamente con los objetivos de política exterior de la administración Bush, una parte importante de la literatura trata el tema de la internacionalización del conflicto colombiano como un asunto casi dado y de alguna forma, natural e inevitable (Carvajal & Pardo 2002; Gaitán et al. 2002). La internacionalización es definida implícitamente como un proceso en el cual el conflicto ha cruzado, casi sin ningún tipo de intención por parte de los actores, un cierto límite marcado por las líneas que delimitan el territorio nacional colombiano. Mi pregunta en este artículo precisamente indaga sobre lo que otras aproximaciones tratan como una presunción o como un fenómeno involuntario: aquí exploro cuándo, cómo y por qué el gobierno colombiano *decidió* otorgarle visos internacionales particulares a un con-

flicto que bien podría permanecer circunscrito (en una parte importante, mas no en su totalidad) a la esfera de lo doméstico o ser internacionalizado en una dirección diferente. En este trabajo hago especial énfasis en la forma en que el gobierno colombiano concibió su más reciente estrategia de internacionalización, después del 11 de Septiembre.

En términos generales, varios actores están en posición y tienen la habilidad de tomar la decisión de internacionalizar el conflicto colombiano o cualquier otra guerra, principalmente doméstica. Estos actores pueden ser *externos*, como es el caso de las organizaciones internacionales, los países poderosos o los países vecinos. Este tipo de internacionalización es normalmente definida como *intervención*. En este campo, por ejemplo, los estudios sobre la política exterior de Estados Unidos hacia Colombia abundan (Bagley 2000; Coy 2003; Matthiessen 2000; Randall 1992; Tickner 2002; Tokatlian 1995, 1998, 2000; Unidos 1997). Las perspectivas en materia del papel que Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos han jugado también abundan (García & Londoño; Tirado Mejía 1995; Tirado Mejía 1998). Este tipo de internacionalización reconoce abiertamente las asimetrías de poder a nivel internacional y reconoce, consecuentemente, que hay actores que cuentan con más recursos que otros y tienen más habilidades y posibilidades de participar en conflictos de carácter doméstico. Pero los actores *internos* (v.gr. el gobierno, los grupos insurgentes) también están en condiciones de internacionalizar su propio conflicto o de transformar y

adaptar los intentos de intervenir que adelantan actores internacionales poderosos. Este artículo está dedicado a explorar los intentos de internacionalización del gobierno colombiano, pero ello no implica que otros actores, como la insurgencia armada, no adelanten sus propias estrategias de internacionalización<sup>2</sup>. Es importante aclarar que cuando sugiero que el Estado colombiano adelantó una forma específica de internacionalización en un momento determinado, no necesariamente asumo que la intervención unilateral de Estados Unidos en el conflicto colombiano no sea importante o no tenga lugar, ni tampoco que eventualmente Estados Unidos no esté en condiciones o *desee* imponer su interés nacional sin el necesario consentimiento del gobierno colombiano. Dicha presunción ignoraría las conclusiones más básicas a las que ha llegado la disciplina de las relaciones internacionales después de décadas de estudio. Al contrario, el argumento que desarrollo aquí es que los intentos de internacionalizar el conflicto provenientes desde *afuera*, pueden convivir e interactuar en diversas formas con las estrategias de internacionalizar el conflicto construidas desde *adentro*.

Sin embargo, muy poco esfuerzo se ha dedicado a analizar por qué y cómo el estado colombiano o los grupos insurgentes han internacionalizado voluntariamente su propia guerra. Una de las razones más importantes que puede explicar la ausencia de dicha aproximación

puede ser la percepción en círculos académicos y oficiales colombianos de que la relación de Colombia con Estados Unidos está en muchos, si no en todos los casos, caracterizada única y exclusivamente por la existencia de demandas e imposiciones por parte del poder estadounidense. Dicha tendencia provoca, según estos análisis, un constante y serio debilitamiento de la autonomía colombiana, y con ello, de su capacidad de construir estrategias de política exterior y, en general, de tomar decisiones relativamente independientes en este campo. Al contrario, yo propongo en este artículo mirar la otra cara de la moneda. Sin negar el poder de Estados Unidos y otros agentes internacionales de gran relevancia, aquí sugiero cambiar el énfasis del análisis. Dicho cambio tiene que pasar por el reconocimiento de una premisa fundamental: el estado colombiano ha contado y sigue contando con mucho más espacio para tomar decisiones autónomas del que el gobierno y la literatura reconocen. Este espacio está obviamente limitado y condicionado por múltiples factores y ese es el caso no sólo de Colombia, sino de todos los países que hacen parte del sistema internacional. Pero el cambio de énfasis en el análisis que estoy proponiendo busca poner entre paréntesis por un instante el papel que juegan las muy fuertes restricciones internacionales (como el poder de Estados Unidos), para observar cómo maniobra el estado colombiano y cómo, en medio de dichas restriccio-

2 Este punto se desarrolla más claramente en Borda, Sandra, "The Internationalization of Domestic Conflicts: The Cases of El Salvador, Guatemala and Colombia", Disertación doctoral en elaboración, manuscrito sin publicar.

nes, elabora estrategias de carácter internacional para lidiar con su conflicto doméstico. En síntesis, el papel activo del estado colombiano en la internacionalización de su conflicto requiere de una discusión extensiva (Borda 2002), que de ninguna forma descalifica o trivializa los resultados y las conclusiones que los estudios, por ejemplo, sobre la política de Estados Unidos hacia Colombia han logrado.

Este artículo intenta, entonces, proveer un marco teórico útil para llevar a cabo dicha discusión, y comienza a aclarar y definir los términos y los riesgos del activo papel del gobierno colombiano en la definición de su propio destino internacional. Más generalmente, a través de un estudio todavía parcial y muy preliminar de la decisión del gobierno colombiano de internacionalizar su conflicto en la forma particular en la que lo ha hecho desde el 11 de Septiembre, observo y explico cómo el sistema internacional se ha constituido en una restricción importante, pero también analizo como este mismo sistema ha proveído al estado Colombiano de oportunidades que han facilitado sus esfuerzos por internacionalizar el conflicto. Ambas, las restricciones y las oportunidades, son importantes para entender el diseño e implementación de la estrategia del gobierno en el conflicto armado. Esta premisa supone que muy a pesar de que las fuerzas internacionales forman y transforman, y en cierta manera limitan la decisión del gobierno colombiano, éste todavía cuenta con la habilidad y el espacio para tomar la decisión de facilitar u obstaculizar la participación de Estados Unidos o de cualquier otro actor internacional en el conflicto. El siste-

ma internacional *condiciona* la decisión del gobierno colombiano de internacionalizar la guerra, pero no la *determina* completamente.

Es necesario señalar que las dimensiones de esta autonomía, los intereses del estado, las motivaciones de los actores externos, la naturaleza de la relación entre estos intereses y estas motivaciones, y otros factores adicionales, varían fundamentalmente según el caso y según el contexto histórico en el que tienen lugar. Sólo en América Latina es posible encontrar conflictos domésticos en los que los procesos de internacionalización han variado y adquirido formas diversas. En El Salvador, por ejemplo, la participación de Estados Unidos y las Naciones Unidas fue intensa tanto durante el conflicto (aquí la participación estadounidense fue decisiva) como durante el proceso de paz (aquí fue igualmente decisiva la participación de Naciones Unidas). En Guatemala, la forma decisiva de internacionalización del conflicto tuvo lugar sólo hasta la etapa final de los diálogos de paz. Tanto el conflicto como su resolución negociada permanecieron relativamente aislados y la participación internacional no fue tan intensa como en el caso de El Salvador. Finalmente, en Colombia, el gobierno ha permanecido relativamente reticente a invitar ayuda internacional hasta la segunda parte de los noventas y dicha participación se ha limitado principalmente a los confines de la guerra en contra de las drogas ilegales. Sin embargo, ya en el 2002, "la pretensión de que las armas estadounidenses y el entrenamiento militar estaban restringidos a la guerra contra las drogas fue ignorada

cuando el Presidente Bush firmó una ley para financiar la guerra contra el terror, que permitía que toda la ayuda pasada y presente apoyara una ‘campaña unificada’ en contra tanto de las drogas como de los grupos colombianos en la lista estadounidense de organizaciones terroristas” (Isacson 2004: 246).

En este artículo, reconstruyo parcialmente este reciente intento de internacionalización del conflicto colombiano. Busco explicar por qué el gobierno colombiano internacionalizó el conflicto cuando lo hizo y por qué el 11 de Septiembre creó condiciones inmejorables para el diseño e implementación de esta estrategia. Aquí argumento que el intento del gobierno colombiano de convertir su guerra en contra de la subversión en un componente crucial de la guerra estadounidense en contra del terrorismo después del 11 de Septiembre, ha sido una estrategia exitosa que el gobierno colombiano ha diseñado e implementado; una estrategia de internacionalización del conflicto que ha contribuido a que el gobierno fortalezca su posición militar y política frente a los grupos armados ilegales. En otras palabras, este proceso de internacionalización, abiertamente calculado y voluntario, sigue una lógica y un cálculo puramente doméstico: convertir a Colombia en un frente fundamental de la guerra que libra la administración Bush en contra del terrorismo internacional ayuda al gobierno colombiano a obtener más recursos—principalmente militares— para su guerra en contra de las guerrillas. Adicionalmente, dicha estrategia legítima y brinda un piso político sólido (al menos a nivel

regional/internacional) a la actual estrategia militarista del gobierno colombiano, y debilita fundamentalmente posiciones alternativas que apoyan y abogan por una salida negociada al conflicto.

Para desarrollar mi argumento, primero describo el significado que otorgo al concepto de internacionalización y explico por qué definir claramente el término de la manera en que lo hago es crucial para entender cómo el gobierno colombiano ha tratado de incluir el conflicto doméstico en la actual agenda de la guerra estadounidense en contra del terrorismo internacional. Luego, describo brevemente cómo el gobierno colombiano ha desarrollado esta estrategia a través del tiempo—ayudado por cambios fundamentales en la política exterior estadounidense. Dicha estrategia ha tenido como objetivo que la guerra contra las drogas ilegales y la guerra en contra de las guerrillas sean exitosamente fusionadas y vinculadas en una sola y relativamente indiferenciada confrontación. Al final del artículo evalúo preliminarmente cómo la estrategia ha funcionado y cómo ha resultado en una alianza cada vez más cercana entre Colombia y Estados Unidos; una alianza, como todas, con costos y beneficios; los costos y los beneficios que resultan de una mayor participación militar de Estados Unidos en la guerra interna colombiana.

### 1. ¿Qué es la internacionalización? Precisión conceptual

El concepto de internacionalización y sus límites necesitan ser definidos y operacionalizados con claridad para que resulten útiles en el análisis del conflicto colombiano. Internacio-

nalización, en el contexto de este artículo, es el proceso a través del cual un actor toma una **decisión explícita y consciente**: la decisión de involucrar actores externos en cualquier fase del conflicto doméstico (durante las hostilidades militares o durante la negociación). La estrategia alternativa consiste en tratar deliberadamente de mantener el conflicto mismo dentro de los límites nacionales; consiste, entonces, en aislar la confrontación y conscientemente excluir a los diversos actores internacionales.

Sin embargo, en la literatura, el término *internacionalización* ha sido utilizado de una forma muy laxa. Al igual que ha sucedido con otros términos propios de las relaciones internacionales tales como ‘globalización’ o ‘seguridad’, *internacionalización* es una expresión que parece implicar la existencia de un área de intersección muy difusa entre el espacio de lo doméstico y el de lo internacional. Aunque el término se usa cada vez con más frecuencia, los esfuerzos por tratar de concretarlo y precisarlo son más bien esporádicos. Para hacer de los límites de este término algo más tangible y más visible es necesario identificar qué tipo de fenómenos se encuentran por fuera del espacio conceptual de la *internacionalización*. Más simplemente, para saber qué es la *internacionalización*, es útil saber qué no es, o qué tipo de fenómenos no están incluidos en esta definición. Para los propósitos de este artículo, la *internacionalización* no es un proceso a través del cual las divisiones internacionales, culturales y socioeconómicas se rompen—o al menos se reformulan—, produciendo nuevos patrones y formas de hacer política y

cambiando sustancialmente la naturaleza de la gobernabilidad internacional (Kaldor 1999: 70). En este sentido, la *internacionalización* no es un sinónimo de globalización. No se trata tampoco de una politización cosmopolita que pueda ubicarse dentro de la actividad de ONGs o movimientos sociales, ni dentro de la actividad exclusiva de las instituciones internacionales ni tampoco dentro de la labor de individuos que actúan alrededor de un compromiso con valores humanos y de la noción de sociedad civil transnacional (Kaldor 1999: 76). La *internacionalización* no es, entonces, cosmopolitanismo desde arriba o desde abajo ni una nueva forma de gobernabilidad global. De hecho, la *internacionalización* no es un fenómeno estructural. Al contrario, *es un proceso de toma de decisiones a través del cual agentes específicos, con intereses y objetivos claros, formulan e implementan tipos de políticas determinados.*

El concepto de *internacionalización* no se refiere tampoco al muy amplia y profundamente analizado impacto de la globalización en la estructura del estado nacional y su supervivencia política; no se refiere a la forma cómo la globalización hace de la soberanía territorial un imposible (Strange 1996). La *internacionalización* tampoco describe cómo la violencia se ha ‘difundido’ en el sistema internacional; no estudia las dificultades que implica el intentar contener una confrontación en el tiempo y en el espacio ni tampoco cómo una guerra local puede constituirse en una fuente de estabilidad internacional después de la Guerra Fría (Brzezinski 1989/90; Jervis 1991/92; Mearsheimer 1990; Snyder

1990). La *internacionalización* no es un sinónimo de los efectos de *contagio* o *spill over*. Tampoco equivale o comprende los daños colaterales o las externalidades que producen los conflictos domésticos (Murdoch & Sandler 2001). En primer lugar, los estados siguen siendo actores cruciales, debido a que son precisamente ellos los que toman la decisión de participar o de invitar a actores externos a tomar parte en su conflicto doméstico. Claramente, no son los únicos actores, pero están en el grupo de los más relevantes. Sin los estados y, en general, sin las partes en conflicto, la máquina de la *internacionalización* no funciona. Consecuentemente, este concepto no necesariamente debilita la soberanía de los estados; en muchas ocasiones, es justamente el resultado de sus propias elecciones. Es, para ponerlo de otra forma, un ejercicio de la soberanía estatal misma. En segundo lugar, la *internacionalización* no es inadvertida o involuntaria. Esta es la razón por la cual las metáforas del *spill over*, el contagio y el daño colateral son inapropiadas. La internacionalización es, al contrario, una *decisión política consciente y explícita* que resulta de un proceso racional de toma de decisiones. En la forma en la que defino *internacionalización* en este artículo, se trata de un proceso clara y abiertamente intencional y calculado.

Para aclarar aún más de qué se trata este concepto, la enumeración del tipo de actores y la clase de mecanismos que ellos pueden usar para internacionalizar un conflicto puede ayudar. En primer lugar, los actores estatales externos pueden participar en confrontaciones domésticas. Usualmente, los estados vecinos o los

países hegemónicos regionales que, de una forma u otra se han visto afectados por el conflicto, son parte de este proceso. Éste es justamente el tipo de internacionalización que analizo en este artículo, el hegemónico: intento explicar como el gobierno colombiano internacionaliza el conflicto armado invitando a Estados Unidos a participar a través de la provisión de ayuda militar y económica. Los actores estatales pueden participar en el conflicto ya sea unilateralmente (como en el caso que estudio aquí) o multilateralmente (a través de organizaciones regionales o internacionales). En segundo lugar, las organizaciones multilaterales pueden participar directamente; éstas pueden hacerlo independientemente o con instrucciones específicas formuladas por los estados (Barnett & Finnemore 2004). Tercero, los actores no estatales, como las organizaciones no gubernamentales, las fundaciones internacionales, las asociaciones internacionales de partidos políticos y los grupos religiosos, entre otros, pueden tomar parte y comprometerse con alguna de las partes que participa en el conflicto interno. Estos tres tipos de participación pueden jugar un papel crucial en el conflicto, a través de múltiples mecanismos que identifico en la Tabla 1.1. Tales mecanismos incluyen la asistencia económica y militar, mediación, verificación y observación, entre otros. Adicionalmente, los actores internacionales pueden ejercer presión para persuadir o coercionar a cualquiera de las partes en conflicto a fin de que cumpla con ciertas normas internacionales tales como el derecho de guerra o los derechos humanos.

Tabla 1.1 Internacionalización

Organizaciones internacionales	Estados	ONG y otros actores no estatales
Ayuda económica	Apoyo diplomático y reconocimiento internacional	Generación de información confiable rápida y difusión de esta información hacia donde tiene más impacto.
Intervención militar	Ayuda económica	Uso de símbolos, acciones o historias para entender y explicar la naturaleza del conflicto.
Mediación	Intervención militar	Llamado a actores poderosos que pueden tener influencia sobre el conflicto.
Asistencia humanitaria	Envío de armas y equipo a grupos insurgentes	Revisar que actores poderosos cumplan con principios, compromisos o políticas previamente definidas <sup>3</sup> .
Investigación	Alivio humanitario	Verificación, mediación
Medidas de construcción de confianza	Medidas de construcción de confianza	Medidas de fortalecimiento de la justicia
Operaciones de mantenimiento de paz tradicionales y multifuncionales	Embargos de armas	Remesas de diásporas
Embargos de armas	Sanciones y estímulos económicos	
Sanciones y estímulos económicos	Medidas de fortalecimiento de la justicia	
Medidas de fortalecimiento de la justicia		

Cualquiera de estos actores puede participar tanto en el contexto de una guerra abierta y altamente militarizada como durante procesos de diálogo; pueden participar tanto al inicio como en la parte final del conflicto; pueden participar a través de diversos grados de internacionalización (alto o bajo dependiendo de la cantidad de

ayuda que provean); y pueden también hacerlo a través de diversas formas de internacionalización, v.gr. ayuda militar, alivio humanitario, mediación, etc. Como ya he sugerido, también pueden tomar la decisión alternativa de, explícita y conscientemente, mantener aislado el conflicto de influencias internacionales.

<sup>3</sup> Estas cuatro primeras tareas son definidas por Keck, ME, Sikkink, K. (1998). *Activist Beyond Borders*, Ithaca and London: Cornell University Press Introduction.

Con los límites del concepto de la internacionalización en mente, es necesario ahora revisar brevemente qué tipo de factores explican la decisión de los actores domésticos de internacionalizar el conflicto, de acuerdo con la literatura existente. Aquí, las contribuciones teóricas pueden ser presentadas en términos del reciente diálogo teórico en la disciplina de las relaciones internacionales entre Racionalismo y Constructivismo. Lo llamo diálogo, porque realmente constituye más una conversación que un debate y no hay elementos en estas dos perspectivas que las hagan exclusivas o alternativas. Al contrario, son más los puntos de encuentro e intersección que los de divergencia y desencuentro (Adler 2002; Fearon & Wendt 2002; Snidal 2002). Aunque es difícil organizar y describir esta literatura en un espacio tan reducido, a continuación resumo brevemente los aportes más importantes al estudio de las causas de la internacionalización de conflictos domésticos que hacen ambas escuelas<sup>4</sup>.

En el campo racionalista, las explicaciones pueden ser de dos tipos distintos: un grupo identifica las causas de la internacionalización fundamentalmente en el campo de los *intereses* de los actores en conflicto y otro grupo, claramente compatible con el primero, enfatiza las causas relacionadas con la *naturaleza del conflicto* mismo. Los *intereses* de los actores en conflicto que deciden internacionalizar pueden ser de diversa índole. Una parte de la literatura sobre guerras civiles sugiere, por ejemplo, que la debilidad del Estado—

es decir, un mayor grado de anarquía a nivel doméstico—puede hacer que los actores en conflicto se sientan más inseguros y, por tanto, decidan incrementar sus cuotas de poder militar y político (Rose 2000; Snyder & Jervis 1999). Una implicación de este argumento es justamente que ciertos actores externos (normalmente poderosos o con gran reputación internacional), en ciertas condiciones, pueden proveer a las partes del poder militar y político que necesitan para incrementar su seguridad. En otras palabras, una mayor debilidad del Estado conlleva a un mayor grado de inseguridad y, en consecuencia, aumenta las posibilidades de que los actores en conflicto deseen buscar ayuda externa. Otra hipótesis, también basada en los intereses de los actores domésticos, sugiere que las elites pueden instigar o escalar las guerras civiles en una apuesta desesperada por mantenerse en el poder (Gagnon 1994–1995). De esta forma, cuando por alguna razón, las condiciones cambian y las elites sienten que su estancia en el poder está siendo amenazada, estos grupos deciden escalar el uso de la violencia y, por tanto, pueden solicitar ayuda, principalmente militar, de actores externos. Finalmente, Barnett y Levy sugieren que la existencia de amenazas internas produce incentivos adicionales para que los líderes busquen asistencia externa. En este sentido, “mientras el proceso de desarrollar y producir recursos en un estado amenazado es lento y difícil, la formación de alianzas puede constituirse en una rápida infusión de fondos y otros recursos, incluidos los de carácter mili-

4 Para una versión más amplia de ese estado del arte ver Capítulo 1, Sección 3 en “The Internationalization of Domestic Conflicts: The Cases of El Salvador, Guatemala and Colombia”, Disertación doctoral en elaboración, manuscrito sin publicar.

tar, asesoría y equipo” (Barnett & Levy 1991: 374). Este argumento evidencia, entonces, que la internacionalización tiende a ser más frecuente en el Tercer Mundo, donde hay una mayor ‘sensación’ de amenaza y de inseguridad y los estados tienen menos habilidades que les permitan extraer los recursos de sus propias sociedades (Ayoob 1991: 263; David 1991).

Las explicaciones relacionadas con la naturaleza del conflicto insisten en que su dimensión y su duración son factores que explican cuándo actores internacionales son invitados a participar. Su dimensión tiene que ver con el tipo de objetivos que las partes en conflicto persiguen y éstos van desde la mera ocupación de la autoridad política existente hasta una transformación profunda de las estructuras sociales y políticas prevalentes. Entre más ambicioso sea el objetivo que persiguen las partes, mayores serán la tendencia de otras naciones del mundo a intervenir en el conflicto y la cantidad de técnicas que usen para intentar controlarlo (Rosenau 1964: 64). En materia de la duración del conflicto, Collier et al. sugieren que un gobierno fuerte<sup>5</sup> puede reducir el nivel de ‘ganancia’ que obtengan los insurgentes en un conflicto y ello, a su vez, incrementa las probabilidades de una resolución militar rápida (Collier et al. 2001). En otras palabras, un estado fuerte normalmente lleva a un conflicto de corta duración. Este argumento complementa otros estudios que sugieren que la participación externa en guerras civiles es menos probable cuando el conflicto es corto, es decir,

cuando el estado cuenta con una fuerza militar importante y mayores capacidades para lograr una solución armada (Elbadawi & Sambanis 2000: 12).

Estos análisis basados en los intereses de los actores y en la naturaleza del conflicto son útiles para entender cuándo y por qué las partes deciden internacionalizar el conflicto en el cual participan, pero no contribuyen a explicar el *tipo* de actores externos que las partes deciden invitar. Es justamente aquí donde la escuela constructivista y las explicaciones ideológicas juegan un papel fundamental. De hecho, cuando las partes buscan asistencia internacional de cualquier tipo, tienen bien claro que la ayuda raras veces es proporcionada a cambio de nada y que las alianzas vienen con costos potenciales en materia de seguridad y autonomía. Ésta es la razón por la cual las partes en conflicto normalmente tratan de encontrar ‘socios’ internacionales que puedan proveer ayuda, pero también buscan algún tipo de ‘empatía’ con estos actores, ‘empatía’ que en el futuro pueda significar una reducción de los costos de la alianza. Werner and Lemke sugieren que esa empatía puede estar basada en similitudes en el andamiaje institucional de los países socios (Werner & Lemke 1997). Los líderes que deciden internacionalizar el conflicto “o escogen la estructura institucional o son escogidos por ella, y (consecuentemente), los intereses del líder estarán cercanamente atados a la preservación de la estructura institucional de su país” (Werner & Lemke 1997: 532). Estas similitudes, junto con otras características adicionales

5 Varios factores pueden reducir esta capacidad gubernamental: una población dispersa, terrenos montañosos, el establecimiento previo de grupos rebeldes en países vecinos, la presencia de productos primarios de exportación, y la existencia de diásporas poderosas que apoyen la agenda de los grupos rebeldes.

les como la membresía a la comunidad 'occidental' de naciones, en donde se comparten ideas sobre el papel del mercado y la naturaleza de la democracia, constituyen una suerte de identidad compartida que ayuda a predecir si dos estados son o serán en el futuro amigos o enemigos (Barnett 1996: 408; Wendt 1999: 298-299).

Como empezaré a demostrarlo en lo que queda del artículo, estas aproximaciones contribuyen—unas más y otras menos—a entender y explicar el proceso de internacionalización que ha llevado a cabo el gobierno colombiano, y que en la Tabla 1.1 he denominado internacionalización estatal (segunda columna). Se trata de una forma de internacionalización que el gobierno colombiano ha diseñado, implementado y llevado a cabo, principalmente, en el contexto de sus relaciones con el gobierno de los Estados Unidos. Ésta es una política de internacionalización con antecedentes históricos importantes en Colombia, pero que ha sido claramente facilitada por los cambios abruptos que sufrió la política exterior estadounidense después de los ataques del 11 de Septiembre. En la siguiente sección exploro estos antecedentes y también describo cómo cambios fundamentales en la política exterior estadounidense facilitaron una expansión e intensificación de la internacionalización del conflicto armado colombiano. La internacionalización, en este caso y como lo señalaré más adelante, ha adoptado, principalmente, la forma de ayuda militar y se ha incrementado notablemente con el paso del tiempo; de igual manera, ha contribuido al fortalecimiento de la posición militar del estado colombiano frente a los grupos insurgentes.

## 2. De la guerra contra las drogas a la guerra contra el terrorismo: antecedentes históricos

El 20 de Febrero del 2002, muy al final de la administración del presidente Andrés Pastrana (1998-2002), los diálogos de paz con las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) terminaron sin resultados concretos. El mismo día, el presidente Pastrana declaró: “Nadie puede dudar que, entre la política y el terrorismo, las FARC han escogido el terrorismo. Los colombianos ofrecimos una mano abierta a las FARC y ellos nos han contestado con una cachetada” (Isacson 2003, p. 3). Esta definición pública de los miembros de las FARC como terroristas marcó un cambio de estrategia ya conocido para los colombianos: cuando el gobierno se encuentra en medio de un proceso de paz, explícita o implícitamente reconoce a estos grupos como actores armados ilegales con agendas políticas; sin embargo, cuando la estrategia predominante es la militar y los diálogos de paz no son contemplados por el gobierno, *terroristas* y, más frecuentemente, *narcoterroristas*, son los términos que el gobierno prefiere usar para referirse a estos grupos en escenarios públicos. Al definir la guerrilla como un movimiento terrorista en vez de combatientes, el gobierno remueve el contenido social y político de la agenda de los insurgentes, debilita el principio bajo el cual estos grupos luchan (en nombre de los sectores marginales de la población) y, al contrario, presenta sus actividades como hostiles hacia la misma población que pretende proteger y, en general, hacia todo el país. Esta estrategia también contribuye a legitimar y justificar el uso de fuerza militar en contra de estos grupos insurgentes y elimina casi en su totalidad las posibilidades de una

solución política al conflicto. Finalmente, esta perspectiva no deja lugar para que el Derecho Internacional Humanitario sea aplicado al conflicto; de hecho, “esta posición recuerda la clasificación hecha por la administración estadounidense de todos los individuos sospechosos de ser terroristas y capturados después de la campaña militar en Afganistán como ‘combatientes sin privilegios’” (Sossai 2005: 260-261).

Dos factores importantes han facilitado recientemente, de una forma fundamental, los resultados de esta estrategia retórica gubernamental. El primer factor se relaciona con el cada vez más claro vínculo entre los movimientos guerrilleros y la producción y tráfico de drogas ilegales. El otro factor, se relaciona con la forma en que la estrategia de denominar estos grupos terroristas ha cambiado esencialmente de significado después del 11 de Septiembre: esta estrategia resuena hoy más que antes con la política antiterrorista diseñada en Washington después de los ataques. El gobierno colombiano, y especialmente la anterior administración Pastrana y la actual administración Uribe, entendieron rápida y eficientemente como estos dos factores han creado inmejorables oportunidades para una nueva y más firme estrategia de internacionalización del conflicto armado colombiano. En otras palabras, esta compatibilidad en el proceso de definición de los ‘enemigos’ como terroristas puede explicar parcialmente por qué después del 2001, el gobierno colombiano no sólo ha favorecido su alianza con Estados Unidos en el contexto de su estrategia de internacio-

nalización, sino que, además, ha buscado reintensificar y brindar nuevos visos a esta ‘asociación.’ Se trata de una compatibilidad en materia de cómo ambos países conciben y entienden las amenazas a las que se enfrentan. La aproximación constructivista nos sugeriría, entonces, que si bien ello no necesariamente explica en su totalidad la alianza entre Colombia y la potencia del Norte, sí se constituye en una condición de posibilidad o en un punto de empatía clave para que ésta tenga lugar.

El primer factor, la vinculación de los grupos guerrilleros con el tráfico de narcóticos, ha sido objeto de largos debates en Colombia<sup>6</sup>. El nivel de la participación de los grupos insurgentes en el negocio de las drogas ilícitas no ha sido claramente determinado. Sin embargo, muchos de los cultivos de coca se encuentran localizados en la parte sur del país, una de las zonas en las que la autoridad de la guerrilla es más visible. Consecuentemente, “la guerrilla y los grupos paramilitares sustituyen al estado e imponen un régimen autoritario, definiendo y aplicando fuertes leyes y regulaciones, proveyendo educación, seguridad y policía y justicia civil para resolver conflictos entre la población. A cambio, estos grupos cobran impuestos por producción y exportación de coca” (Thoumi 2002: 106). Como lo sugiere Thoumi, “el colapso de la cortina de hierro debilitó a la guerrilla de las FARC, que a su vez buscó una forma alternativa de financiación en la industria ilegal” (Thoumi 2002: 106). La existencia de este vínculo ha facilitado la emergencia del argumento gubernamental

6 Para una descripción extensa y exhaustiva de este debate en Colombia y en Estados Unidos, ver Tickner, AB (2003). “Colombia and the United States: From Counternarcotics to Counterterrorism”, *Current History* 102.

mental (en tiempos de confrontación militar abierta), de acuerdo con el cual estos grupos se han convertido en meras organizaciones criminales solamente interesadas en los beneficios económicos que resultan del comercio ilegal de drogas. Su objetivo ya no es revolucionario ni tampoco abogan por la inclusión política y económica de sectores marginales colombianos. En cambio, procede el mismo argumento, su propósito es construir y fortalecer una industrial ilegal pujante y acumular el capital que resulta del tráfico de narcóticos. Los guerrilleros son, en síntesis, definidos como ‘narcobandidos’ y, para ellos, las ganancias mal habidas se han tornado en un fin en sí mismo. Este argumento es altamente compatible con otro componente de la retórica gubernamental en tiempos de guerra, de acuerdo con el cual estos grupos son redes transnacionales criminales, terroristas que intentan destruir el estado colombiano legítimamente constituido y constantemente amenazan el orden democrático-institucional.

La asociación entre las guerrillas y el tráfico ilegal de drogas tiene una implicación adicional. El gobierno estadounidense ha evitado participar directamente en el conflicto colombiano y por eso ha insistido constantemente en que su ayuda a Colombia debe estar dirigida a eliminar el tráfico de drogas y no debe ser usada por el gobierno en su guerra contra las FARC o cualquier otro grupo insurgente. Entre otros muchos factores, esta restricción auto-impuesta de los Estados Unidos a su interferencia en los asuntos domésticos colombianos fue el resultado de la necesidad de limitar los recursos burocráticos en Washington: los funcionarios que trabajan en Latinoamérica terminaron dedicados a

Centroamérica durante una buena parte de la Guerra Fría y no había gran disponibilidad de recursos o personal para otras áreas. El tamaño de Colombia y su grado de independencia frente a otros países, así como su tradición civil, fueron todos factores que también disuadieron a Estados Unidos de participar más directamente en la dinámica del conflicto colombiano (Guáqueta 2005: 34). Pero una vez las guerrillas empezaron a participar de forma activa en la producción ilegal de narcóticos, la condición impuesta por Washington se hizo muy difícil de implementar. Adicionalmente, la participación de Estados Unidos en la reforma del sector judicial en Colombia, la ampliación y mejoramiento de las medidas de interdicción y la adopción de campañas de erradicación sistemática “proveyeron a Estados Unidos de puntos de entrada a la política doméstica colombiana, cruciales y de largo plazo, y la interdicción y la erradicación abrieron la puerta para una mayor participación militar estadounidense en la guerra contra las drogas” (Guáqueta 2005: 37).

Ya desde la administración del presidente Samper (1994-1998), el gobierno colombiano inicio esfuerzos para intentar flexibilizar estas restricciones. Pero antes del final de la década de los noventa, “a pesar del relajamiento gradual de las normas que regían el papel de los militares estadounidenses en Colombia, ambos bandos todavía se mostraban reticentes y ni Colombia ni Estados Unidos tenían una política explícita para enfrentar las narco-guerrillas o los narco-paramilitares como tales” (Guáqueta 2005: 41). Sin embargo, el gobierno colombiano de Andres Pastrana estructuró un discurso internacional que claramente vinculaba la

guerra contra las drogas y la insurgencia armada. De hecho, la bien conocida *Diplomacia para la Paz* que promovió dicha administración asignó un papel fundamental a la comunidad internacional “en la solución del conflicto interno y ya que el narcotráfico implica corresponsabilidad, Colombia acude a la solidaridad internacional para fortalecer la paz, al mismo tiempo que asume sus propias responsabilidades” (Fernandez de Soto 2001, p. 57). La estrategia internacional del gobierno colombiano buscaba, entonces, involucrar a la comunidad internacional en su búsqueda por una resolución negociada a la guerra, a través de la vigilancia a la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, del asesoramiento y acompañamiento en el proceso de negociación y del aporte de dinero.

Bajo dicha política, en diciembre de 1998, ambos gobiernos “establecieron el terreno para la expansión de la cooperación militar entre Estados Unidos y Colombia. (...) La nueva ayuda propuesta intensificaría todos los esfuerzos anti-narcóticos, con un grupo más amplio de iniciativas—un ‘empujón’ hacia las áreas sureñas colombianas con sembradíos de coca—diseñadas para preparar a los batallones creados por Estados Unidos que operarían ahora en un terreno controlado por la guerrilla” (Isacson 2000: 1). Para marzo de 1999, el gobierno estadounidense emitió nuevas instrucciones que, de acuerdo con Isacson, permitirían compartir inteligencia sobre las actividades de la guerrilla en la zona sur de Colombia, una región productora de drogas ilegales, aun en caso de que dicha información no tuviera una directa vinculación

con algún tipo de operación antinarcóticos. El nuevo marco de cooperación, elaborado principalmente por el gobierno colombiano pero con ayuda de funcionarios estadounidenses, se denominó Plan Colombia y consolidó una tendencia ya existente a adicionar objetivos contrainsurgentes a la ya tradicional guerra contra las drogas ilegales.

El área de intersección entre la ayuda estadounidense para los esfuerzos antinarcóticos y los esfuerzos contrainsurgentes creció dramáticamente. En primer lugar, la ubicación de los nuevos batallones contrainsurgentes parcialmente financiados por Estados Unidos, coincidió con los territorios controlados por la guerrilla. De hecho, como observa Isacson, “la primera base del batallón anti-narcóticos en Tres Esquinas se encuentra dentro de un radio de 100 millas del sitio donde tuvo lugar una de las más resonadas derrotas del ejército colombiano en manos de las FARC. Esta ubicación, altamente estratégica, hace del desempeño de la unidad—y la contribución de Washington—una parte central del esfuerzo militar colombiano en su guerra contra la insurgencia” (Isacson 2000: 13). En segundo lugar, el entrenamiento militar que el gobierno estadounidense prestó podía ser fácilmente aplicado a las operaciones de contra-guerrilla debido a que “tanto los traficantes de droga como las guerrillas, son enemigos bien armados a los que se enfrentó usando técnicas de combate irregular en un terreno difícil” (Isacson 2000). Y finalmente, por primera vez en 1998, Estados Unidos decidió financiar proyectos de desarrollo alternativos y asignó \$500.000 al Programa PLANTE. Esto constitu-

yó el reconocimiento abierto por parte de Washington de la existencia de “un número importante de (...) comunidades rurales y las conectó con el florecimiento de grupos armados ilegales. Entonces, basado en un razonamiento tradicional en términos de seguridad, algunos funcionarios estadounidenses vieron la necesidad de trabajar en el campo del desarrollo alternativo con el objetivo de debilitar la narco-guerrilla y los narco-paramilitares” (Guáqueta 2005: 48).

Pero la institucionalización o formalización completa y explícita de la participación estadounidense en la guerra colombiana se logró más tarde. Los diálogos de paz finalizaron sin ningún avance en febrero del 2002, marcando así el comienzo de un período en el cual predominó la propuesta de brindar una solución puramente militar al conflicto armado. En Estados Unidos los ataques del 11 de Septiembre marcaron la emergencia de nuevos parámetros en el diseño y ejecución de la política exterior de ese país, que, casi coincidentalmente, son compatibles con la nueva aproximación militarista del gobierno colombiano a su guerra interna. Como primer paso, en octubre del 2001, las FARC, el ELN y los paramilitares fueron incluidos a la lista de terroristas internacionales que construye el Departamento de Estado estadounidense. Subsecuentemente, en mayo del 2002, el Embajador de Colombia en Washington, Luis Alberto Moreno, formuló la conexión en una forma clara y elocuente:

Mientras la atención de Estados Unidos esta centrada en combatir el terrorismo en Afganistán, el Medio Oriente y Asia, una amenaza grave se

perfila en las Américas. Colombia es el teatro líder de operaciones terroristas en el hemisferio occidental. Bajo la pretensión de encontrarse en una guerra civil, los grupos guerrilleros colombianos han devastado la nación con violencia financiada por los consumidores de cocaína en Estados Unidos. La administración Bush, apropiadamente, está presionando al Congreso para aprobar la expansión de la ayuda anti-narcóticos con el objetivo de fortalecer la habilidad de Colombia para derrotar a los terroristas (Moreno 2002).

Y para reforzar la construcción de la ya reconocida asociación entre insurgencia y drogas ilegales, Moreno escribió:

Las drogas son la raíz de casi toda la violencia en Colombia. Es simple: en todos los sitios donde hay amapola o coca en Colombia, hay guerrilla y hay paramilitares. La administración Pastrana ha actuado agresivamente para acabar con los lazos existentes entre las fuerzas armadas y el grupo paramilitar denominado Autodefensas Unidas de Colombia, el cuál también se ha visto involucrado en el comercio de drogas; en el 2001 las fuerzas gubernamentales, incluyendo la policía, capturaron 992 paramilitares y mataron 116.

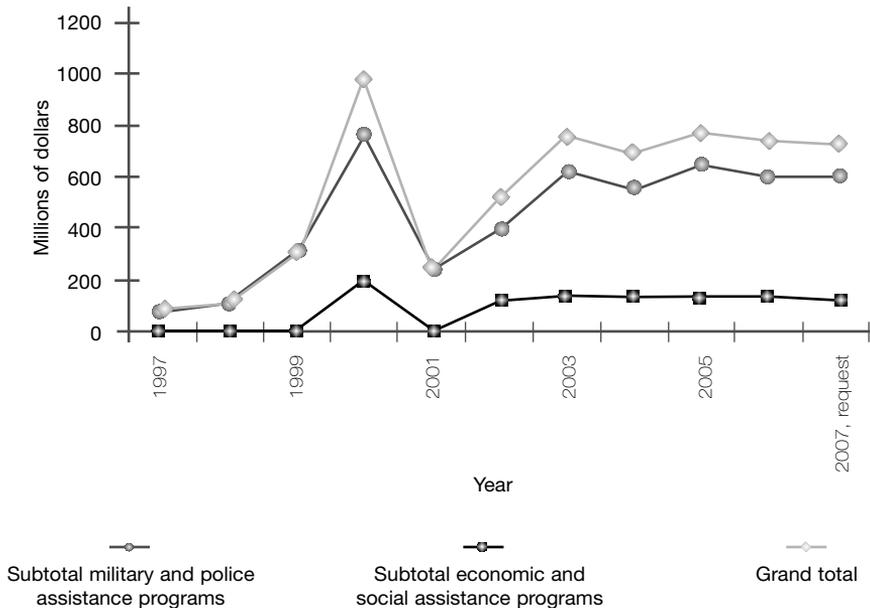
Donde hay guerrilla y paramilitares, hay terror y violencia en contra de la población civil. Aunque se esconden tras una ideología Marxista, las guerrillas izquierdistas de Colombia han dejado de ser una insurgencia política. La guerrilla ha intercambiado sus ideales por las ganancias provenientes del tráfico de drogas (Moreno 2002).

Para algunos el vínculo entre los líderes guerrilleros en las montañas de Colombia y Osama Bin Laden y sus seguidores es muy poco claro

(Sossai 2005: 206). Sin embargo, y no coincidentalmente dada la atmósfera de miedo que resulto de la recién nacida guerra contra el terrorismo internacional, el gobierno colombiano no fue exitoso en su intento por incluir a Colombia como un frente adicional de la guerra en contra del terrorismo internacional. Como resul-

tado, el país hoy en día es el tercer beneficiario de ayuda estadounidense. El Cuadro 1.1. muestra la evolución histórica de la ayuda estadounidense a Colombia. El 2001 es claramente un año en el que es posible identificar un cambio drástico y visible en el patrón de asistencia estadounidense hacia Colombia.

Figura 1.1 U.S. Aid to Colombia Since 1997



Fuente: U.S. Aid to Colombia Since 1997. Summary Tables: The Center for International Policy's Colombia Program (2006).

La solicitud de la administración Bush para el 2006 consistió en un paquete de ayuda a Colombia de \$331.850.000 para las fuerzas militares y la policía colombiana a través de la Iniciativa Andina Anti-Narcóticos (ACI-Andean Counterdrug Initiative). Washington proveyó

\$324.6 millones de dicha ayuda a través de esta cuenta en el 2004. Sin embargo, el 30 de junio del 2005, el Comité de Apropiações del Senado estadounidense se reunió para definir la versión del Senado del Proyecto de ley de ayuda externa para el 2006. Este Proyecto de ley financia en

su totalidad la Iniciativa Andina Anti-Narcóticos de \$734.5 millones en ayuda militar y económica para Colombia y seis de sus vecinos. De acuerdo con el Programa Colombia del Center for International Policy, el lenguaje del Proyecto de ley buscó un balance más adecuado entre la ayuda militar y la ayuda económica para Colombia. El Proyecto establece un límite en la cantidad de ayuda del ACI que puede destinarse a las fuerzas militares colombianas: “no se deberá disponer de más de \$278.450.000 para la asistencia a las Fuerzas Armadas Colombianas y la Policía Nacional”. Si este proyecto de ley pasa, la ayuda militar y policial a Colombia para el 2006 a través de la cuenta ACI podría ser de un total de \$53,4 millones de dólares menos de lo que la administración Bush había solicitado (<http://ciponline.org/colombia/aid06.htm>). Consecuentemente, la tendencia en materia de la naturaleza y el volumen de la ayuda estadounidense destinada a Colombia puede experimentar cambios importantes durante este año. La eventual transformación de las relaciones entre el Congreso estadounidense y el Ejecutivo de ese país también puede ser un factor crucial que afectaría el apoyo de Estados Unidos a Colombia.

A pesar de los ires y venires del proceso político interno estadounidense, es claro que al vincular distintos temas—drogas/insurgencia, terrorismo/insurgencia— el gobierno colombiano transformó un conflicto, que en circunstancias distintas no hubiera significado mucho para Estados Unidos, en una situación de gran prioridad para este país, especialmente en materia de ayuda militar. La persistencia de un grupo armado marxista en un país del Tercer Mundo después de la Guerra Fría pudo haber sido interpretada por Washington

como un asunto puramente local con pocas y no muy importantes consecuencias a nivel regional o internacional. Sin embargo, gracias al intento activo y premeditado del gobierno colombiano de incluir el conflicto primero en la agenda de la guerra contra las drogas, y luego en la agenda de la guerra internacional en contra del terrorismo, la interpretación de la guerra como un evento esencialmente interno no tuvo lugar.

En el 2002, después del intento fallido del presidente Pastrana de lograr una solución pacífica y negociada al conflicto, el actual presidente Alvaro Uribe fue elegido con una mayoría absoluta de votos en un sistema electoral de dos rondas, y llegó al poder gracias a su promesa de adoptar una posición de mano dura frente a la insurgencia. Los resultados de dichas elecciones demostraron que “una mayoría de colombianos provenientes de todos los sectores sociales, deseaban ensayar la mano dura que solo Uribe, entre todos los candidatos a la presidencia, ofrecía” (Dugas 2003: 1134). Uribe ha sido, hasta ahora, el más fuerte defensor de la forma de internacionalización que he descrito en este artículo. El nuevo ‘orden’ mundial le ha permitido a su administración definir el conflicto colombiano en los mismos términos y bajo los mismos parámetros de la guerra en contra del terrorismo internacional. Pero más importante aún, le ha permitido, en primer lugar, solicitar más financiación y tratamiento privilegiado de los Estados Unidos; hoy, ambos gobiernos están firmemente convencidos que están enfrentados a ‘narcoterroristas’; en segundo lugar, hizo que fuese más fácil relajar, al menos temporalmente, los estándares en materia de derechos humanos para así combatir efectivamente la amenaza terrorista; y finalmente,

aún de una manera un tanto atípica, le permitió al presidente 'invitar' una mayor intervención de Estados Unidos en el conflicto colombiano. De esta forma, el conflicto es enmarcado como una amenaza no solo al estado colombiano sino también a los intereses nacionales estadounidenses (Gutiérrez 2003: 148).

La guerra contra el terrorismo internacional ha aterrizado, finalmente, en territorio colombiano. El anterior Secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, hizo el respectivo pronunciamiento oficial en Estados Unidos: "Lo que estamos haciendo—como un socio, y ansiosos de ser tan cooperativos como sea posible—es trabajar, una fuerza militar al lado de la otra, para ver cuales son los tipos de cosas que podemos hacer mientras la guerra colombiana en contra del terror migra hacia una suerte de nueva etapa, como esta sucediendo en este momento" (Defense 2003).

### Conclusiones

En este artículo he intentado demostrar que el escenario de la imposición estadounidense de los parámetros de la guerra contra el terrorismo sobre un gobierno colombiano débil y reticente, es un escenario que pertenece más a la ficción que a la realidad. La internacionalización del conflicto colombiano es vista, frecuentemente, como el resultado de la inevitable hegemonía estadounidense o como un proceso incontrolable y casi natural de dispersión o difusión del conflicto en sí mismo. Sin embargo, es necesario prestar más atención a la dimensión calculada y voluntaria del proceso de internacionalización; la parte de la internacionalización que resulta de decisiones explícitas tomadas por funcionarios gubernamentales. Esa es la

dimensión de la internacionalización que he intentado explorar y analizar en este artículo.

La disciplina de las relaciones internacionales cuenta con herramientas para explicar este tipo de fenómeno: numerosos académicos se han dedicado al estudio de la formación de alianzas y han sugerido, desde hace ya bastante tiempo, que factores tanto internacionales como domésticos son cruciales para entender cuándo los estados deciden aliarse con otros estados y qué tipo de 'socios' prefieren al momento de armar estas alianzas. Barnett y Levy, por ejemplo, sugieren que las amenazas internas a los gobiernos—como en el caso colombiano—producen incentivos para que éstos últimos busquen construir alianzas con actores externos. En tal sentido, "estos recursos externos pueden al mismo tiempo beneficiar la economía como un todo, o a ciertos partidarios del régimen, y pueden ser utilizados para propósitos relacionados con el mantenimiento de la seguridad, ya sean internos o externos. Si un régimen se alía con un estado militarmente fuerte o ideológicamente respetado, los beneficios también pueden incluir el prestigio" (Barnett & Levy 1991: 374).

Consecuentemente y, por supuesto, de gran relevancia para el estudio del caso colombiano, estas alianzas son aún más fuertes y frecuentes en los países del Tercer Mundo debido a que la sensación de amenaza e inseguridad de que sufren estos estados emana en un grado sustancial de lo que ocurre dentro de sus propios límites, más que de lo que ocurre fuera de ellos (Ayoob 1991, p. 263: 1991). De manera adicional, justamente estos estados cuentan con muy pocas habilidades para extraer recursos de sus propias sociedades, y estas restricciones

políticas y económicas son un incentivo poderoso para hacer concesiones a otros aliados, a cambio de apoyo militar. Dicho apoyo contribuye a que estos estados débiles puedan manejar las amenazas a su seguridad y también puedan obtener apoyo económico para controlar las amenazas a su economía política doméstica. En suma, los líderes de los países del Tercer Mundo pueden preferir alianzas en vez de extracción de recursos internos, porque están constantemente tentados a tratar de asegurar los recursos materiales necesarios para enfrentar las amenazas internas aplacando los grupos sociales insatisfechos o usando otros medios, y prefieren hacerlo a través de la formación de alianzas externas y no a través de la extracción interna de su sociedad, sociedad que ya está presionada económicamente y políticamente alienada. Esto quiere decir que los estados del Tercer Mundo frecuentemente forman alianzas externas como un medio para enfrentar sus amenazas internas (Barnett & Levy 1991: 378).

Las aproximaciones racionalistas nos han aclarado parcialmente qué factores explican si los estados, como el colombiano, están o no interesados en internacionalizar sus conflictos internos y qué tipo de apoyo internacional favorecerían. Pero es necesario incorporar la aproximación constructivista para entender qué tipo de actores son invitados a participar y por qué razones en ocasiones se privilegia un tipo de actores sobre otro u otros. Los estados tratan de buscar ayuda no sólo de los actores internacionales que puedan brindarla, sino también de los actores internacionales con los cuales ‘simpatizan’, y consecuentemente, no impondrían costos adicionales al estado que requiere asistencia. Ésta es la razón por la cual, el alto nivel de compa-

tibilidad entre la aproximación militarista del presidente Uribe en contra de las guerrillas y la guerra contra el terrorismo internacional del presidente Bush es tan importante para entender la incorporación de la guerra colombiana en la guerra contra el terrorismo.

Pero aún en este casi perfecto escenario, un estado puede perder el control sobre los efectos de su propia decisión de internacionalizar y, frecuentemente, cae en su propia trampa. El caso colombiano es claro y elocuente en este sentido. Recientes administraciones presidenciales en Colombia han insistido en invitar a Estados Unidos a participar en el conflicto a través de la solicitud de ayuda militar, pero las condiciones puestas por este país para otorgar esta asistencia podrían debilitar —como esta ocurriendo actualmente con la administración Uribe— la posición del estado en una eventual transición hacia la resolución política o negociada del conflicto o inclusive en un contexto de guerra abierta como el actual. Éste fue también el caso que tuvo lugar durante las negociaciones con los grupos paramilitares que inició el actual Presidente: el Departamento de Estado estadounidense incluyó a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en su lista de organizaciones terroristas internacionales y ello constituyó un obstáculo en las negociaciones en la medida en que Estados Unidos aún requiere en extradición a varios líderes paramilitares (debido principalmente a su participación en la producción y tráfico de drogas ilícitas). La posición del Congreso estadounidense en materia de derechos humanos y el duro tratamiento del que ha sido objeto el presidente Uribe recientemente por cuenta del vínculo entre miembros de la bancada gubernamental en el Congreso

y los grupos paramilitares, muestran que el proceso de internacionalización puede producir consecuencias inesperadas y que el gobierno, en su calidad de estrategia, no siempre puede predecir estos efectos apropiadamente.

En este artículo he tratado de demostrar cómo el concepto de internacionalización que desarrollé en la primera parte funciona para analizar el caso del conflicto armado colombiano. Pero, ¿por qué es tan importante usar el concepto de internacionalización de la forma particular que he sugerido y recomendado aquí? Como lo señalé al inicio de este artículo, aproximaciones anteriores al estudio de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia han enfatizado con tanta fuerza el poder y las implicaciones de la hegemonía estadounidense y la casi patológica debilidad del estado colombiano, que prácticamente no han dejado espacio para el estudio de la muy significativa autonomía colombiana y el espacio de deliberación y decisión con que cuenta el país. Consecuentemente, al ignorar la capacidad de Colombia de definir y planear la estrategia para lograr sus intereses nacionales, dichos análisis han tornado al gobierno, a las elites políticas colombianas y a los tomadores de decisiones inmunes frente a cualquier intento de crítica política o académica. El gobierno colombiano aparece peleando una guerra contra las drogas, y ahora una guerra contra las drogas mezclada con guerra contrainsurgente, en nombre y bajo los deseos de un estado-patrón—Estados Unidos—, que no le deja más alternativa. En estos términos, Colombia es vista simplemente como un estado cliente, un peón de la guerra contra las drogas y la guerra contra el terrorismo internacional. Este tipo de

análisis previene cualquier clase de diálogo crítico con los círculos de poder en Colombia, situación que, sobra decirlo, es peligrosamente conveniente para los funcionarios públicos y los tomadores de decisiones en el país. La creación de un espacio para la discusión pública y abierta no puede ser postergada por más tiempo bajo la excusa de que la imposición estadounidense torna dicho debate en un ejercicio académico sin ninguna utilidad práctica. Existen espacios para tomar decisiones y es necesario hacer una evaluación sistemática y detallada de la forma en que dichos espacios están siendo utilizados o subutilizados. Más concretamente, la estrategia de internacionalizar el conflicto colombiano está siendo diseñada e implementada por el gobierno colombiano en una forma, activa, explícita, calculada y premeditada. En otras palabras, la internacionalización del conflicto armado colombiano es ahora una política pública más que debe ser sometida al mismo análisis y evaluación de cualquier otra política pública de carácter doméstico.

### **Bibliografía**

Adler, Emmanuel. 2002. "Constructivism and International Relations". En *Handbook of International Relations*, eds. Walter Carlsnaes, Thomas Risse y Beth Simmons, 95-119. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Ayoob, Mohammed. 1991. "The Security Problematic in the Third World", *World Politics* 43: 257-83

Bagley, Bruce. 2000. "Narcotráfico, Violencia Política y Política Exterior de Estados Unidos hacia Colombia en los Noventa", *Colombia Internacional* 49/50: 5-38.

Barnett, Michael y Martha Finnemore. 2004. *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*. Ithaca: Cornell University Press.

Barnett, Michael y Jack S. Levy. 1991. "Domestic Sources of Alliances and Alignments: The Case of Egypt, 1962-1973". *International Organization* 45: 369-95.

Barnett, Michael N. 1996. "Identity and Alliances in the Middle East". En *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, ed. Peter J. Katzenstein, 400-47. New York: Columbia University Press.

Borda, Sandra. 2002. "La política exterior colombiana antidrogas o cómo se reproduce el ritual realista desde el Tercer Mundo". En *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*, eds. Arlene B. Tickner, Marta Ardila y Diego Cardona, 283-314. Bogotá: Fundación Hanns Seidel Stiftung, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia – FESCOL.

Borda, Sandra. 2007. (forthcoming) "Internationalizing Domestic Conflict: From Local and Political Insurgency Toward Global Terrorism. The Colombian Case" en *Coping with Contemporary Terrorism; Origins, Escalation, and Responses*, ed. William Thompson. New York: SUNY Press.

Brzezinski, Zbigniew. 1989/90. "Post-Communist Nationalism", *Foreign Affairs*. [www.stage.foreignaffairs.org](http://www.stage.foreignaffairs.org).

Carvajal, Leonardo y Rodrigo Pardo, R. 2002. "La internacionalización del conflicto doméstico y los procesos de paz (historia reciente y principales desafíos)", En *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*, eds. Arlene B. Tickner, Marta Ardila y

Diego Cardona, 181-236. Bogotá: Fundación Hanns Seidel Stiftung, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia – FESCOL.

Collier, Paul, Anke Hoeffler y Måns Söderbom. 2001. "On the Duration of Civil War". En *Workshop on Civil War and Post-Conflict Transitions*. Washington, D.C.: World Bank, Development and Research Group, University of California, Irvine, Center for Global Peace and Conflict Studies.

Comisión de Análisis y Recomendación sobre las Relaciones entre Colombia y Estados Unidos. 1997. "Colombia: Una nueva sociedad en un mundo nuevo". *Análisis Político*, Edición Especial.

Coy, Francisco. 2003. "Injerencia reciente y desnarcotización fallida: las relaciones Colombia – Estados Unidos desde el fin de la Guerra Fría", *Desafíos* 9: 165-92.

David, Steven R. 1991. "Explaining Third World Alignment", *World Politics* 43: 233-56.

Dugas, John C. 2003. "The Emergence of Neopopulism in Colombia? The Case of Alvaro Uribe", *Third World Quarterly* 24: 1117-36.

Elbadawi, Ibrahim A. y Nicholas Sambanis. 2000. "External Interventions and the Duration of Civil Wars". En *The Economics and Politics of Civil Conflicts*. Princeton, NJ: World Bank's Development Economics Research Group (DECRCG).

Fearon, James D. y Alexander Wendt. 2002. "Rationalism v. Constructivism: A Skeptical View", En *Handbook of International Relations*, eds. Walter Carlsnaes, Thomas Risse y Beth Simmons, 52-72. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Fernández de Soto, G. 2001. *Diplomacia por la paz. Una estrategia frente a la comunidad internacional*, Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores.

Gagnon, V. P. Jr. 1994-1995. "Ethnic Nationalism and International Conflict: The Case of Serbia", *International Security* 19: 130-66.

Gaitán, Pilar, Rodrigo Pardo y Juan Manuel Osorio. 2002. *Comunidad internacional, conflicto armado y perspectivas de paz en Colombia*, Bogotá: Alfaomega.

García, Andelfi y Patti Londoño. 2002. "La política multilateral de Colombia y Colombia en la nueva agenda multilateral". En *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*, eds. Arlene B. Tickner, Marta Ardila y Diego Cardona, 139-76. Bogotá: Fundación Hanns Seidel Stiftung, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia - FESCOL.

Guáqueta, Alexandra. 2005. "Change and Continuity in U.S.-Colombian Relations and the War Against Drugs", *Journal of Drug Issues* 35: 27-56.

Gutiérrez, F. 2003. "Institutionalizing Global Wars: State Transformations in Colombia, 1978-2002", *Journal of International Affairs* 57: 135-52.

Isacson, Adam. 2000. "Getting In Deeper. The United States' Growing Involvement in Colombia's Conflict". *International Policy Report*.

Isacson, Adam. 2003. "Was Failure Avoidable? Learning from Colombia's 1998-2002 Peace Process" The Dante B. Fascell North-South Center. University of Miami. *Working Paper Series*. Miami, Florida.

Isacson, Adam. 2004. "Optimism, Pessimism, and Terrorism: The United States and Colombia in 2003", *Brown Journal of World Affairs* X: 245-52.

Jervis, Robert. 1991/92. "The Future of World Politics: Will It Resemble the Past?" *International Security* 16: 39-73.

Kaldor, Mary. 1999. *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era*. Stanford, California: Stanford University Press.

Keck, Margaret E y Kathryn Sikkink. 1998. *Activists Beyond Borders*. Ithaca and London: Cornell University Press.

Matthiessen, Tatiana. 2000. *El arte político de conciliar: El tema de las drogas en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos, 1986 - 1994*, Bogotá: Fundación Friedrich Ebert de Colombia - FESCOL, Centro de Estudios de la Realidad Colombiana - CEREC, Fedesarrollo.

Mearsheimer, John J. (1990). "Why We Will Soon Miss the Cold War". *The Atlantic*: 35-50.

Moreno, Luis Alberto. 2002. "Aiding Colombia's War on Terrorism". *The New York Times*, Mayo 3, Sección de Opinión.

Murdoch, James C. y Todd Sandler. 2001. "Economic Growth, Civil Wars, and Spatial Spillovers". *Development Research Group of the World Bank*.

Randall, Stephen J. 1992. *Aliados y distantes*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, Ediciones Uniandes, CEI.

Rose, William. 2000. "The Security Dilemma and Ethnic Conflict: Some New Hypotheses". *Security Studies* 9: 1-51.

Rosenau, James N. 1964. "Internal War as an International Event". En *International Aspects of Civil Strife*, ed. James N. Rosenau, 45-91. Princeton: Princeton University Press.

Snidal, Duncan. 2002. "Rational Choice and International Relations" En *Handbook of International Relations*, eds. Walter Carlsnaes, Thomas Risse y Beth Simmons, 73-95. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Snyder, Jack. 1990. "Averting Anarchy in the New Europe", *International Security* 14:5-41.

Snyder Jack y Robert Jervis. 1999. "Civil War and the Security Dilemma". En *Civil Wars, Insecurity, and Intervention*, eds. Barbara F. Walter y Jack Snyder, 15-37. New York: Columbia University Press.

Sossai, Mirko. 2005. "The Internal Conflict in Colombia and the Fight Against Terrorism", *Journal of International Criminal Justice* 3: 253-67.

Strange, Susan. 1996. *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*. New York: Cambridge University Press.

Thoumi, Francisco. 2002. "Illegal Drugs in Colombia: From Illegal Economic Boom to Social Crisis", *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 582: 102-16.

Tickner, Arlene B. 2002. "Colombia es lo que los actores estatales hacen de ella: Una (re)lectura de la política exterior colombiana hacia los Estados Unidos". En *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*, eds. Arlene B. Tickner, Marta Ardila y Diego Cardona, 353-93. Bogotá: Fundación Hanns Seidel Stiftung, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia – FESCOL.

Tickner, Arlene B. 2003. "Colombia and the United States: From Counternarcotics to Counterterrorism". *Current History*: 102.

Tirado Mejía, A. 1995. *Colombia en la ONU: 1945-1995*, Bogotá: Goldstar.

Tirado Mejía, A. 1998. *Visiones de la OEA: 50 años, 1948-1998*, Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores.

Tokatlian, Juan Gabriel. 1995. *Drogas, Dilemas y Dogmas*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, Ediciones Uniandes, CEI.

Tokatlian, Juan Gabriel. 1998. *Colombia y Estados Unidos: Problemas y Perspectivas*. Bogotá: Tercer Mundo, IEPRI, Colciencias.

Tokatlian, Juan Gabriel. 2000. *Globalización, narcotráfico y violencia: Siete ensayos sobre Colombia*, Bogotá: Editorial Norma.

United States Department of Defense. 2003. "Secretary Rumsfeld Joint Press Conference with the Colombian Minister of Defense", Department of Defense, Washington, D.C.

U.S. Aid to Colombia Since 1997: Summary Tables. 2006. The Center for International Policy's Colombia Program.

Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Werner, Suzanne y Douglas Lemke. 1997. "Opposites Do Not Attract: The Impact of Domestic Institutions, Power, and Prior Commitments on Alignment Choices", *International Studies Quarterly* 41: 529-46.