

ESTADOS UNIDOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ EN COLOMBIA *

Diana Marcela Rojas**

RESUMEN

El presente trabajo plantea que la participación de Estados Unidos en el actual proceso de construcción de paz, le da continuidad a la política de intervención de Washington en el conflicto armado colombiano desarrollada desde finales de los años noventa. En virtud de ello, la potencia del norte sigue teniendo una influencia directa en asuntos que conciernen tanto al establecimiento de las condiciones necesarias, como a la orientación del proceso mismo de posconflicto en el país.

Palabras clave: relaciones Colombia-Estados Unidos, posconflicto, acuerdos de paz, Plan Colombia, cooperación internacional.

THE UNITED STATES' ROLE IN CONSTRUCTION OF PEACE IN COLOMBIA

ABSTRACT

This article posits that United States participation in the current peace-building process provides continuity to Washington's interventionist policy initiated during the late 1990's in the Colombian armed conflict. Consequently, the Colossus of the North maintains its direct impact on matters involving necessary preconditions as well as the direction of country's post-conflict process itself.

Keywords: "Colombian-United States relations", post-conflict, "peace agreements", "Plan Colombia", "international cooperation".

Fecha de recepción: 30/10/2017

Fecha de aprobación: 30/11/2017

[37]

* Este artículo es resultado del proyecto de investigación "Dimensiones internacionales del postconflicto colombiano", llevado a cabo en la Universidad Nacional de Colombia (Bogotá, Colombia).

** Investigadora y docente del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia (Bogotá, Colombia). Correo electrónico: dmrojasr@unal.edu.co

INTRODUCCIÓN

En la mayoría de procesos de paz en el mundo los actores internacionales desempeñan un papel crucial; ya sea como mediadores, facilitadores, veedores o financiadores, ellos se erigen como instancias que sirven de garantes y legitimadores de los procesos de negociación entre las partes en conflicto. El denominado *peacebuilding* (construcción de paz), se ha convertido en una de las tareas de la comunidad internacional y en una forma de intervención positivamente valorada en el siglo XXI (París, 2008).

En el caso de Colombia, la negociación entre el gobierno y las guerrillas, que inició en septiembre de 2012 y concluyó a finales de 2016, estuvo acompañada y respaldada por diversas instancias internacionales, entre estas: Organización de las Naciones Unidas (ONU), Organización de los Estados Americanos, Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, organizaciones no gubernamentales, países europeos, latinoamericanos y, particularmente, Estados Unidos.

Pese a la diversidad de actores internacionales participantes, ninguno de ellos ha tenido la relevancia y la incidencia que Washington ha ejercido en la búsqueda de una solución al conflicto armado colombiano durante las últimas dos décadas. ¿A qué se debe este grado de influencia? ¿Cuál es el rol que Washington desempeñó en las negociaciones de paz? ¿Cuál es la perspectiva y la posición del gobierno estadounidense frente al posconflicto?

[38] El presente trabajo plantea que la participación de Estados Unidos en el actual proceso de construcción de paz, le da continuidad a la política de intervención de Washington en el conflicto armado colombiano desarrollada desde finales de los años noventa. En virtud de ello, la potencia del norte sigue teniendo una influencia directa en asuntos que conciernen tanto al establecimiento de las condiciones necesarias, como a la orientación del proceso mismo de posconflicto en el país.

La argumentación se desarrolla en torno a cuatro elementos: el primero presenta una sucinta referencia al Plan Colombia como el pilar de la estrategia militar respaldada por Estados Unidos e implementada por el Estado colombiano entre 1998 y 2012; el segundo describe el papel que desempeñó el gobierno estadounidense en las negociaciones con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y que desembocaron en el acuerdo de paz ratificado a finales de 2016. El tercer aspecto aborda los temas de la agenda de paz que involucran intereses estadounidenses, así como el enfoque para el posconflicto propuesto por Washington. El último elemento reflexiona sobre la orientación inicial de la política de la administración Trump hacia Colombia.

EL PLAN COLOMBIA Y LA POLÍTICA DE PACIFICACIÓN

El Plan Colombia fue la política por medio de la cual Estados Unidos respaldó, institucional y financieramente, al gobierno colombiano para llevar a cabo una ofensiva contrainsurgente; a través de ella, las Fuerzas Militares colombianas se enfrentaron a las FARC con el propósito de debilitar su capacidad bélica, acabar con el narcotráfico como su fuente principal de financiación y minar sus bases sociales y políticas¹.

Recordemos brevemente que, durante el gobierno Pastrana y con el apoyo de la administración Clinton, el Plan Colombia fue inicialmente presentado y justificado como una intensificación de la

¹ Para un análisis detallado del tema consúltese Rojas (2015).

lucha antinarcóticos. En efecto, desde los años ochenta, Colombia había sido uno de los escenarios principales de la guerra contra las drogas promovida por los Estados Unidos en su estrategia de combatir la economía ilegal en su fuente. No obstante, para finales de los años noventa, el narcotráfico ya no solo representaba un desafío para la seguridad nacional estadounidense, sino que se le consideraba el dinamizador de un conflicto que amenazaba con hacer caer al país en la categoría de “Estados fallidos” (DeShazo, 2009; Tokatlian, 2008).

A raíz de los cambios en la agenda de seguridad estadounidense, el Plan asumió abiertamente la forma de una estrategia contrainsurgente, legitimada en adelante como parte de la lucha global contra el terrorismo tras los atentados del 11-S de 2001. Luego del fracaso de las negociaciones entre la administración Pastrana y las FARC en El Caguán y la llegada de Álvaro Uribe a la presidencia en 2002, el Plan Colombia se constituyó en la base de la política de seguridad democrática (Atehortúa y Rojas, 2009).

En aras de asegurar la continuidad del respaldo estadounidense, el gobierno Uribe redefinió el conflicto armado en términos de “amenaza terrorista”, profundizando con ello la vinculación del desarrollo de la guerra en el país con las dinámicas políticas, tanto domésticas como internacionales, de la superpotencia.

Tras una década y media de implementación, el Plan Colombia se juzgó exitoso en los círculos oficiales, tanto en Washington como en Bogotá (Ministerio de Defensa, 2016). La estrategia habría conducido al debilitamiento tanto militar como político de las FARC, creando así las condiciones para la apertura de los diálogos en La Habana entre la administración Santos y la guerrilla a partir de 2012.

Con una ayuda calculada en cerca de diez mil millones de dólares para el conjunto de la estrategia, el país se convirtió por varios años en el principal receptor de ayuda estadounidense en la región y en el *showcase* de una forma de intervención orientada a la (re)construcción estatal².

Más allá del monto de los recursos otorgados, el respaldo de Estados Unidos fue crucial en términos políticos y militares. Además de darle credibilidad a la estrategia del Estado colombiano contra las guerrillas en el ámbito internacional, el espaldarazo de Washington fue decisivo para crear consensos entre las élites nacionales y para legitimar la política de pacificación ante la ciudadanía.

En el plano militar, el Plan Colombia aseguró que el programa de modernización de las Fuerzas Militares incluyera el acceso a la tecnología, el armamento, la información de inteligencia y la asesoría sobre el terreno, por parte de la primera potencia militar del mundo.

Una muestra del patrocinio bélico estadounidense fue el programa de acción encubierta de la Central Intelligence Agency; este comprendió ayuda de espionaje sustancial por parte de la Agencia Nacional de Seguridad y el uso de bombas inteligentes guiadas satelitalmente (las mismas que se utilizaron contra los jefes de Al Qaeda). Financiado a través de un presupuesto secreto calculado en billones de dólares (y distinto al de la ayuda oficial al Plan Colombia), el programa hizo que las

² El monto total de la ayuda oficial estadounidense bajo el Plan Colombia representa apenas entre el 5 % y el 10 % del costo total de la estrategia de pacificación; se calcula que el 90 % corresponde al gasto en defensa y seguridad nacional del Estado colombiano. El gasto militar llegó a representar entre el 5 % y el 6,5 % del PIB nacional durante los años de aplicación del Plan (Ministerio de Defensa, 2009). Sin embargo, al presente todavía se desconoce el costo total que la estrategia de pacificación tuvo para los colombianos.

Fuerzas Armadas colombianas pudieran dar de baja a dos docenas de líderes rebeldes y dispersar los frentes guerrilleros (Priest, 2013). En opinión de muchos, sin esto, no hubiese sido posible desarrollar la ofensiva contrainsurgente que llevó a las FARC a la mesa de negociaciones (*La Silla Vacía*, 2016).

Asimismo, la disminución en algunos de los índices de violencia, así como la recuperación de condiciones de seguridad en varias regiones del país fueron avances atribuidos al Plan. A ello se suma que la percepción internacional que se tenía del país también cambió de manera favorable, contribuyendo a la recuperación de la “confianza inversionista” extranjera e, incluso, abriendo la posibilidad de volver atractivo el país para el turismo internacional (Parish, 2017).

Además, y aunque la mayor parte de los recursos estadounidenses se dirigió a financiar los programas de carácter militar, también se ejecutaron programas de desarrollo alternativo, de atención a población vulnerable y de fortalecimiento institucional³. Programas en áreas como la atención a las víctimas del conflicto armado, la reintegración de excombatientes desmovilizados o el fortalecimiento del sistema judicial habrían allanado el camino para las tareas propias de pos-conflicto (USAID, 2012).

[40]

Pese a los partes de victoria, el balance del Plan Colombia no fue unívoco, los factores que contribuyeron a la perpetuación del conflicto armado siguen presentes: la lucha contra las drogas continúa siendo la guerra fallida que alimenta diversas formas de violencia; las llamadas bandas criminales o “bacrim” son el resultado del reciclaje de guerrillas y paramilitares en un mercado de violencia que se retroalimenta; las fallas institucionales y las prácticas políticas corruptas son prácticas que promueven la ineficiencia y la debilidad del sistema democrático; las condiciones de pobreza y subdesarrollo se mantienen, constituyéndose en el sustrato de la injusticia social y el malestar de una parte significativa de la población. Sin duda, no se resolvieron las causas profundas de la conflictividad, no obstante, al establecer las condiciones necesarias para una negociación viable entre el gobierno y la guerrilla, el Plan Colombia ayudó a sentar las bases del fin de la guerra (Mejía, 2016; Rojas, 2016).

LAS NEGOCIACIONES ENTRE EL GOBIERNO Y LA GUERRILLA

Con el inicio de los diálogos en La Habana, la intervención estadounidense entró en una nueva fase, caracterizada entonces por un respaldo decidido al proceso de paz combinada con una participación pública más discreta. Este apoyo se tradujo en el nombramiento de Bernard Aronson como enviado especial para las negociaciones con las FARC. Antiguo subsecretario de Asuntos Interamericanos en el Departamento de Estado, en el gobierno de Bush padre, Aronson hizo las veces de mediador en el proceso de paz de El Salvador a principios de los noventa. Desde su nombramiento en febrero de 2015, viajó 25 veces a la sede de las negociaciones y estuvo presente en varias de las crisis que surgieron durante las conversaciones.

Asimismo, John Kerry, secretario de Estado del gobierno Obama se reunió varias veces con ambas partes en La Habana. A diferencia de la muy directa y omnipresente diplomacia que se desplegó durante el Plan Colombia, la participación de Estados Unidos en las negociaciones de paz tuvo un perfil bajo (LaFranchi, 2016). En el interés de mostrar que se trataba de un asunto

³ Entre 2000 y 2010, la ayuda estadounidense se distribuyó, en promedio, en un 80 % para los programas militares y el restante 20 % para los programas económicos y sociales.

que estaba enteramente en manos de los actores colombianos, Washington se limitó, de tanto en vez, a manifestar en público su apoyo.

Pese a la reservada postura que mantuvieron sus funcionarios y diplomáticos, sin duda el gobierno estadounidense desempeñó un papel relevante en el proceso; además de servir como mediador entre las partes y garante de los diálogos, y de estar directamente involucrado en temas primordiales de los acuerdos de paz, Washington ha influido de manera sustancial en la definición del enfoque y la orientación de las políticas para el posconflicto, incluso antes de empezar las negociaciones de paz.

LA ESTRATEGIA PARA EL POSCONFLICTO

La perspectiva de Estados Unidos para el posconflicto en Colombia es en buena medida la continuidad del enfoque desarrollado en la última fase del Plan Colombia; en ella se planteó la convergencia de los objetivos de la estrategia puramente militar, por un lado, con los de la recuperación social y el fortalecimiento institucional, por el otro.

En efecto, en el periodo “de consolidación”, entre 2009 y 2013, el objetivo del Plan Colombia consistió en afianzar los logros alcanzados a través de la ofensiva militar en términos de control territorial, presencia estatal y atención a las poblaciones más afectadas por el conflicto⁴. Desde esta perspectiva, la recuperación permanente del control territorial sería posible solo si se consolidaba la presencia del Estado en todas sus dimensiones y no únicamente en la militar; ello incluía satisfacer las necesidades básicas de la población, tales como salud, educación, servicios públicos y justicia, y proyectos de infraestructura. El gobierno colombiano adoptó entonces la Doctrina de Acción Integral, basada en la estrategia contrainsurgente de las Fuerzas Militares estadounidenses y que durante la Guerra Fría se conoció como “acción cívico-militar” (Department of the Army, 2006).

[41]

En una nueva etapa, ahora identificada como *peacebuilding*, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por su sigla en inglés) presentó en junio de 2014 la Estrategia de Cooperación para el Desarrollo del País (CDCS, por su sigla en inglés), para el periodo 2014-2018; en ella se señala la orientación de la política estadounidense para acompañar el proceso de paz y sentar las bases del posconflicto (USAID, 2014). De hecho, se declara “estrechamente vinculada a la agenda de negociaciones entre el gobierno colombiano y las FARC”.

La CDCS plantea cuatro objetivos centrales:

1. Expandir la presencia del Estado.
2. Promover la reconciliación entre los actores armados y la sociedad civil.
3. Incentivar el crecimiento económico rural.
4. Desarrollar la capacidad de resiliencia ante los desafíos medioambientales.

⁴ Esta visión se estableció en la *Colombia Strategic Development Initiative*, política que formuló el Departamento de Estado para respaldar el Plan Nacional de Consolidación de la recién inaugurada administración Santos (Bureau of Western Hemisphere Affairs, 2011).

De estos, tan solo el último es un tema novedoso en la estrategia, todos los demás ya venían siendo desarrollados en programas coordinados y financiados por USAID en los años anteriores (Plan Colombia), a través de ellos se ha respaldado el enfoque de una “paz territorial”.

En relación con el primer objetivo, el fortalecimiento de las instituciones democráticas y la presencia del Estado en las áreas más fuertemente afectadas por el conflicto, la CDCS introduce mecanismos para el incremento de la transparencia y la vigilancia en el manejo de los recursos públicos, el acceso a los servicios de justicia (mecanismos alternativos de resolución de conflictos y casas de justicia) y el respeto por los derechos humanos.

El segundo objetivo de fomentar la reconciliación, incluye mejorar las capacidades del gobierno colombiano para implementar la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, que se aprobó en junio de 2011. Mediante esta ley se crearon medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. Abarca también los programas de desarme, desmovilización y reintegración de los excombatientes, y aquellos dirigidos a las minorías étnicas (afrocolombianos e indígenas), especialmente víctimas del conflicto.

[42] La puesta en marcha de una economía rural inclusiva que expresa el tercer objetivo, apunta a resolver una de las causas estructurales e históricas del conflicto armado en el país. Allí se busca fortalecer las capacidades del Estado colombiano para llevar a cabo el proceso de restitución de tierras, así como de un eficiente reconocimiento de los títulos de propiedad de los predios rurales. Esto comprende la ayuda para la puesta en funcionamiento de un catastro moderno que garantice los derechos de propiedad. Asimismo, se plantea apoyar a los gobiernos locales en la gestión de recursos y la implementación de planes de desarrollo de la infraestructura. Se pretende también incentivar las alianzas con el sector privado para aumentar sus inversiones en las zonas más afectadas por el conflicto. Se incluye lo que otrora se llamaba “desarrollo alternativo” como conjunto de medidas dirigidas a estimular a los campesinos cocaleros para que sustituyan los cultivos por productos legales.

El último objetivo de la CDCS corresponde a la implementación de la iniciativa presidencial para el cambio climático y el respaldo a la protección a la diversidad biológica del país. Iniciativa que promovió la administración Obama. Esto comporta la promoción de un desarrollo económico con base en bajas emisiones de carbono e inversiones en energía limpia; también el mejoramiento de la capacidad de adaptación de las comunidades frente a los efectos del cambio climático y la salvaguardia de valiosos ecosistemas.

Además de la estrategia que presenta USAID, hay otros dos asuntos que fueron centrales en las negociaciones entre el gobierno y la guerrilla, y en los que Estados Unidos ha estado directamente involucrado: (i) la política antinarcóticos y los procesos penales pendientes de líderes guerrilleros ante tribunales estadounidenses; y (ii) la reorientación de las Fuerzas Militares colombianas para el posconflicto.

La lucha contra las drogas y la paz

Es de recordar que la participación directa de las FARC en el narcotráfico y la financiación de la guerra a través de la economía ilícita, fueron uno de los argumentos principales para justificar la aprobación del Plan Colombia en el Congreso de Estados Unidos, en el año 2000. En su momento

se estableció que las principales regiones cocaleras se encontraban ubicadas en zonas de influencia de las FARC y que estas controlaban el 60 % de los cultivos.

No es de extrañar pues que un capítulo entero del acuerdo final firmado entre el gobierno nacional y las FARC estuviera dedicado al problema de las drogas ilícitas. Allí se incluyó el compromiso de las FARC de romper sus vínculos con el narcotráfico y la adopción de un enfoque integral del problema; ello implica un cambio frente a la visión meramente represiva y un énfasis en la atención a los aspectos sociales, económicos y regionales que se asocian a la producción de la coca.

El acuerdo contempla la implementación de un Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) con el que se pretende reducir cincuenta mil hectáreas de coca durante el 2018 en más de cuarenta municipios. El programa ofrece beneficios económicos a las familias que formalicen su compromiso con la sustitución voluntaria. Se trataría de un proceso de planeación participativa con las comunidades involucradas, lo que permitiría una mayor integración social de los cocaleros. Así, se dispone en el acuerdo que la primera opción para acabar con los cultivos ilícitos es la erradicación voluntaria, seguida de la erradicación manual forzosa y, como última instancia, la fumigación aérea (Gobierno Nacional, 2017).

En los seis primeros meses de aplicación del PNIS cerca de noventa mil familias acordaron erradicar 115.000 hectáreas de coca manualmente, y cuarenta comunidades de cocaleros en trece departamentos se acogieron a acuerdos similares. El gobierno nacional espera que estas cifras asciendan a 130.000 familias responsables de la siembra (Murillo, 2017).

Asimismo, el acuerdo establece el compromiso de las FARC para proporcionar la información necesaria que facilite ubicar y desmantelar las minas antipersonas sembradas alrededor de los cultivos ilícitos.

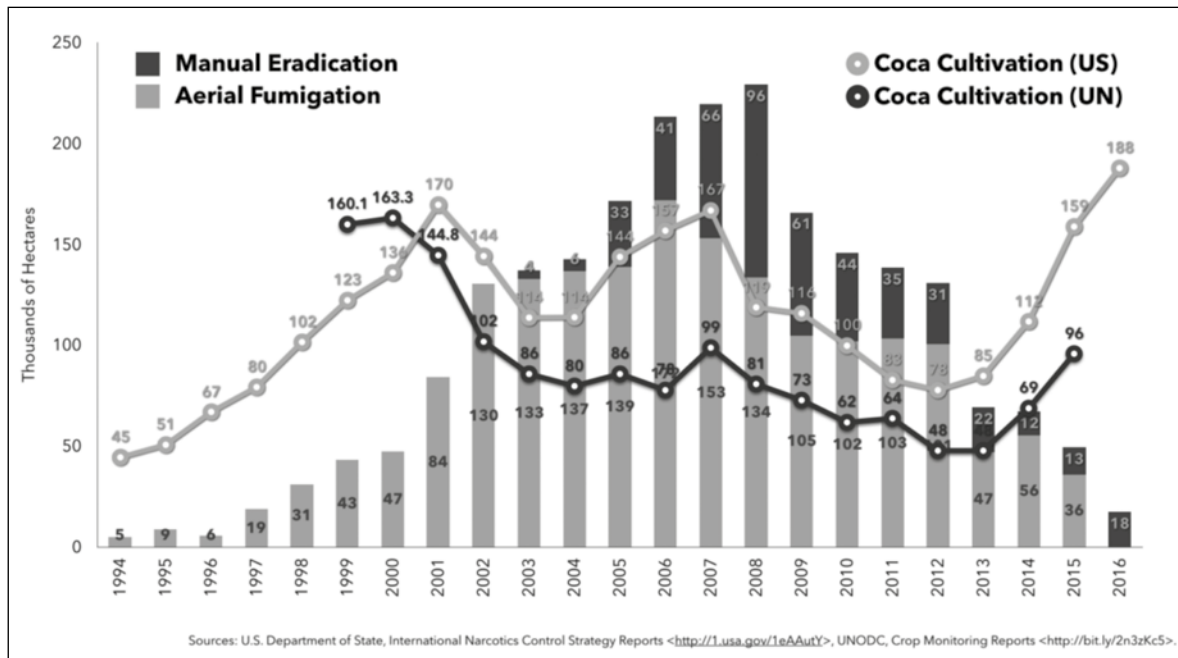
El acuerdo también adopta un enfoque territorial respecto a la desarticulación de las organizaciones criminales, con el fin de impedir que los espacios dejados por las FARC los copen otros actores que promuevan actividades ilegales.

Estados Unidos espera entonces que la desmovilización de las FARC, como uno de los principales actores de la economía ilícita, conlleve un avance en la guerra contra las drogas; no obstante, desde el 2013 se presenta una tendencia al aumento de los cultivos ilícitos en varias regiones del país, después de varios años consecutivos de descenso debido principalmente a la intensiva campaña de fumigación llevada a cabo a través del Plan Colombia.

Según el informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en 2015 el área cultivada creció en un 39 %, llegando casi a las cien mil hectáreas. En 2012 eran menos de la mitad. Para el 2016 se estimaron en 146.000 las hectáreas cultivadas (UNODC, 2017). Las cifras que la US Office of National Drug Control Policy dio a conocer son mayores, fijando en 188.000 el número de hectáreas de coca en Colombia para 2016 (Mcdermott, 2017).

[43]

Gráfico 1. Coca and Eradication in Colombia



Fuente: Isacson y Sánchez (2017).

[44]

Pese a que este incremento puede explicarse por la convergencia de varios factores, el asunto se ha convertido en materia de polémica por parte de los críticos del acuerdo de paz y de algunos sectores en Estados Unidos (Garzón, 2016). En efecto, desde el inicio de las negociaciones en La Habana, el gobierno colombiano decidió reorientar la lucha contra las drogas haciendo de la interdicción una de las herramientas principales y reduciendo la importancia de la erradicación. A ello se sumó la suspensión de las fumigaciones por decisión del Consejo Nacional de Estupefacientes debido a razones de salud pública en 2015.

El embajador de Estados Unidos en Colombia, Kevin Whitaker, indicó en su momento que su gobierno estaba “preocupado por el aumento de cultivos” y, junto con algunos congresistas republicanos y de funcionarios con responsabilidades antidrogas, atribuyen esta situación a concesiones hechas por la administración Santos a las FARC, en aras de alcanzar los consensos que permitieran la firma del acuerdo de paz.

El gobierno colombiano esperaba que la administración Trump le diera un margen de espera y de confianza para poder implementar los acuerdos de paz y empezar a mostrar la efectividad de un cambio sustancial en la política antinarcoóticos (Isacson, 2017). Sin embargo, la Casa Blanca viene profundizando la presión para que se retome la fumigación aérea (Yagoub, 2017). En septiembre de 2017 el mandatario estadounidense amenazó con descertificar al país en la evaluación anual de los países que reciben ayuda antinarcoóticos; una medida que solo se adoptó en el momento más crítico de las relaciones bilaterales durante el gobierno Samper y que suscitó reacciones de rechazo e incomprensión en la opinión pública colombiana (Saady, 2017).

Por otra parte, la creciente atención al tema de las drogas en Estados Unidos proviene no solo del crecimiento en el número de consumidores y de muertes ligadas al consumo de cocaína, sino

también al ambiente creado por la extendida epidemia de adicciones y muertes por el consumo de opiáceos⁵.

Nuevamente aparece aquí la oscilación estadounidense entre el garrote y la zanahoria en materia de política antidrogas, lo cual muestra las dificultades para alcanzar un acuerdo entre los dos países. Un estudio que publicó el Banco Mundial señala que, si bien la fumigación aérea redujo los cultivos ilícitos en el país durante el Plan Colombia, esta tuvo un impacto apenas marginal en la disponibilidad de cocaína en los mercados. De acuerdo con esto, los costos de la erradicación aérea son muchos mayores que los beneficios obtenidos. Las cifras muestran que otras políticas, como la interdicción del tráfico y el tratamiento y la prevención del consumo son significativamente más eficaces en disminuir la oferta de drogas (Mejía, 2015).

Otro asunto que involucra a Estados Unidos con la construcción de la paz concierne al tema de la extradición. Actualmente sesenta miembros de las FARC han sido pedidos por cortes y fiscales de Estados Unidos para enfrentar cargos de narcotráfico, secuestro y homicidio de ciudadanos estadounidenses. Funcionarios de este país señalaron que el tema no formaba parte de la agenda de negociaciones y que cada caso sería tratado individualmente. Sin embargo, sostuvieron que el presidente Santos tendría la potestad de decidir sobre las peticiones de extradición, agregando que, en todo caso, esto estaría sujeto al cumplimiento de los compromisos asumidos en el acuerdo de paz por parte de los miembros de las FARC (WOLA, 2015). Así, la extradición sigue funcionando como un mecanismo punitivo externo en el cual ambos gobiernos, el colombiano y el estadounidense, se respaldan.

El caso de Simón Trinidad, mostró a qué punto el tema de la extradición ha sido significativo en el proceso de paz. Extraditado a Estados Unidos en 2004 y condenado por el secuestro de tres contratistas de seguridad estadounidenses, el jefe guerrillero fue designado por las FARC como uno de sus cinco líderes negociadores al inicio de los diálogos en Cuba en 2012. Tanto el grupo guerrillero como el presidente Santos solicitaron al gobierno en Washington su repatriación, petición que fue denegada. Más recientemente Trinidad acordó cooperar con los tribunales especiales de paz, un componente clave en la implementación de los acuerdos (Goodman, 2017).

[45]

Unas Fuerzas Militares para el posconflicto

En relación con el tema del futuro de las Fuerzas Militares colombianas en el posconflicto y el papel que Estados Unidos desempeña en ello se plantean varios elementos a considerar.

A través del Plan Colombia, las Fuerzas Armadas no solo ampliaron su tamaño, sino que desarrollaron capacidades estratégicas y tácticas, adquirieron una competencia logística mayor y tuvieron acceso a tecnologías bélicas avanzadas⁶; ello las convirtió en una de las fuerzas más

⁵ En concordancia con los servicios de salud estadounidenses, la cantidad de personas que probaron por primera vez cocaína pasó de 601.000 en 2013 a 968.000 en 2015. Entre tanto, la muerte por sobredosis de cocaína se incrementó de 4700 en 2011 a 7000 en 2015 (Bernal, 2017). Sin embargo, las cifras de la epidemia por consumo de opiáceos son aún más alarmantes: las muertes por sobredosis de heroína se multiplicaron por cuatro entre los años 2010 y 2015, alcanzando el número récord de 12.898 personas. El gobierno de Trump decidió declarar esta flagelo como una situación de emergencia nacional (Mars, 2017).

⁶ En el término de quince años, desde el 2000, las fuerzas combinadas de Ejército y Policía prácticamente alcanzaron el medio millón de efectivos; el dispositivo militar colombiano cuenta hoy con más de cien batallones contraguerrilla, cada uno con quinientos soldados profesionales.

modernas y mejor capacitadas de la región en materia de guerra contrainsurgente (Rodríguez, 2014). Con el acuerdo de paz, el dispositivo militar colombiano se ve abocado a una transformación que le permita adaptarse a las condiciones y requerimientos de un escenario de posconflicto, mantener los niveles de funcionalidad y eficiencia, así como el grado de prestigio y aceptación social alcanzados en los años anteriores. En el logro de estos objetivos Estados Unidos tiene una influencia significativa.

Uno de los efectos más visibles del acuerdo de paz podría ser el recorte en el presupuesto y el personal del sector de seguridad y defensa. De los actuales 272.000 miembros de las Fuerzas Militares se podría pasar a un cuerpo conformado por unos 100.000 efectivos. A su turno, la transferencia y adquisición de tecnología militar demanda también recursos para su mantenimiento. Por ejemplo, el país tiene la cuarta flota más grande de helicópteros Blackhawk del mundo.

Respecto del presupuesto militar, en los últimos quince años Colombia ha tenido un aumento constante de este, que resultaría insostenible en tiempos de paz. El deterioro en las condiciones económicas debido a la caída del precio del petróleo y la revaluación del peso frente al dólar hace aún más urgentes los recortes presupuestales. A ello se suma también los costos mismos del posconflicto.

Con el cumplimiento de los acuerdos de paz, la guerrilla como el enemigo histórico desaparecería, lo cual implica una redefinición de las funciones y las tareas de la fuerza pública. En una primera fase, las Fuerzas Militares se han encargado de la vigilancia del perímetro de las zonas de desmovilización de las FARC. También han asumido tareas de combate al crimen organizado y de lucha contra el narcotráfico. Por ejemplo, personal militar y de policía ha participado en el programa de erradicación manual de cultivos de coca; igualmente, personal militar interviene en el programa de desminado.

[46]

Desde la implementación del Plan de Consolidación antes mencionado, las Fuerzas Militares vienen cumpliendo labores de apoyo a proyectos de desarrollo social y de infraestructura en las zonas en las que el Estado recuperó el control territorial. Así, estas tareas no solo se mantendrían, sino que se extenderían a lo largo del proceso de posconflicto.

La ayuda externa estadounidense para el 2017 proporcionó recursos que financian estas actividades; asimismo a través del Foreign Military Financing (financiamiento militar en el exterior) se destinaron dineros para fortalecer los avances en el campo de la seguridad que se alcanzaron con el Plan Colombia. En este rubro se han subvencionado por ejemplo los programas de inteligencia y entrenamiento. Con estos recursos “es posible que el propósito sea tratar de suavizar el golpe institucional que para las Fuerzas Armadas colombianas puede representar el fin de la guerra contrainsurgente” (Isacson, 2016).

Además de la reorientación de algunas de sus funciones y la participación directa en el proceso de posconflicto, se plantea también una proyección internacional del dispositivo militar colombiano.

Muestra de ello es la disposición del gobierno nacional para que militares colombianos formen parte de las fuerzas de mantenimiento de paz de la ONU, que podrían participar en misiones en otros lugares del mundo (Monsalve, 2017).

Esta proyección internacional ya se encuentra en curso impulsada por ambos gobiernos; mientras Estados Unidos tiene interés en establecer una cooperación triangular en materia de

seguridad, Colombia ve en esta alianza una manera de mantener la capacidad militar conseguida y de lograr una participación internacional como proveedor de servicios de seguridad bajo la égida de Estados Unidos.

Desde 2013, el U.S.-Colombia Security Cooperation Coordinating Group (SCCG)⁷ ha venido implementando el Plan de Acción Estados Unidos-Colombia de Cooperación en Seguridad Regional. Mediante este plan, los dos países acordaron enfocarse en iniciativas conjuntas en Centroamérica, que incluyen entrenamiento de seguridad y del sector justicia, fortalecimiento institucional para mejorar los esfuerzos de combate a crímenes financieros, extorsión, lavado y decomiso de activos y entrenamiento para ayudar a las capacidades de interdicción de esas naciones (Rojas 2013).

Este plan se basó en la directiva de la administración Obama de promover una “huella ligera” en su política de seguridad y defensa; se trata de fomentar un despliegue estratégico en terceros países que, en lugar de un involucramiento estadounidense directo, se dirija a construir las propias capacidades de los intervenidos. En el caso colombiano, el número de programas desarrollados en este plan ha venido incrementándose, de 39 en 2013 hasta cerca de 300 en 2017. De acuerdo con el Ministerio de Defensa colombiano entre 2009 y mayo de 2015, 26.409 personas provenientes de 72 países recibieron entrenamiento militar y policial en campos áreas como interdicción marítima, aérea y terrestre, manipulación de explosivos, operaciones de inteligencia, operaciones psicológicas y comandos jungla.

Se considera que la cooperación militar con Washington coordina y financia entre el 50 % y 70 % del entrenamiento que proporciona Colombia a otros países en la región; el resto se hace por medio de la cooperación sur-sur. De este modo, y a través de este mecanismo de “tercerización”, Estados Unidos seguirá teniendo una influencia relevante sobre las Fuerzas Armadas colombianas.

[47]

¿CONTINUARÁ EL RESPALDO ESTADOUNIDENSE?

De acuerdo con el Ministerio de Defensa colombiano entre 2009 y mayo de 2015, 26.409 personas provenientes de 72 países recibieron entrenamiento militar y policial en campos áreas como interdicción marítima, aérea y terrestre, manipulación de explosivos, operaciones de inteligencia, operaciones psicológicas y comandos jungla.. En las respuestas que presentó por escrito para su confirmación en el cargo como secretario de Estado, Rex Tillerson sostuvo que “Estados Unidos debe revisar el acuerdo de paz de Colombia y decidir hasta qué punto seguirá apoyándolo”. No obstante, la administración mantiene su enviado especial, Bernard Aronson, para el seguimiento de la implementación de los acuerdos.

En la visita oficial a Washington que realizó en mayo de 2017, el presidente Santos expuso los avances en materia de paz y reafirmó los compromisos para la reducción de los cultivos ilícitos. Posteriormente, el vicepresidente Mike Pence en su visita a Colombia en agosto insistió en la preocupación por el aumento en la producción de cocaína, reiteró el apoyo al posconflicto e insistió en la necesidad de reforzar los vínculos comerciales entre los dos países; sin embargo, la atención se centró en la crisis en Venezuela, frente a la que Santos señaló su oposición a la opción de una intervención militar mencionada por Trump (RT, 2017).

⁷ El SCCG está compuesto por funcionarios colombianos y estadounidenses de diversas agencias gubernamentales, su objetivo es desarrollar programas de asistencia para países afectados por el crimen organizado transnacional.

El nombramiento de un nuevo embajador en Colombia también envía señales acerca de hacia dónde se dirige la política de Washington respecto al país; la Casa Blanca nominó a Joseph MacManus, un funcionario de carrera con treinta años de servicio en el exterior y antiguo asistente de Hillary Clinton cuando fue secretaria de Estado. El asunto contrarió a algunos republicanos en el Congreso, quienes prefieren embajadores políticos y no de carrera, pues esperan que los diplomáticos compartan los puntos de vista y se comprometan con la agenda del gobierno republicano. Otro candidato considerado para el puesto fue Brian Nichols, el embajador en Perú (Crabtree, 2017).

También se han planteado dudas en Washington respecto a la sostenibilidad del conjunto del proceso de posconflicto. El acuerdo de paz firmado entre el gobierno colombiano y las FARC es bastante complejo, abarca varios temas fundamentales, exige una formidable capacidad organizativa, desarrollo de infraestructura, férrea voluntad política y recursos ingentes, para un periodo anunciado de diez años. Se calcula que los costos del posconflicto en esta primera etapa pueden ascender a noventa mil millones de pesos, de los cuales la comunidad internacional, incluido Estados Unidos, solo aportaría entre el 4 % o 5 % (Muñoz, 2016).

En relación con la ayuda externa que otorga Estados Unidos, para el año fiscal 2017 el Congreso aprobó 450 millones de dólares en una iniciativa denominada “Paz Colombia” dirigidos a crear las condiciones para el posconflicto. Estos recursos se distribuyeron como aparece en la tabla 1.

Tabla 1. Distribución de la ayuda estadounidense para Colombia 2017

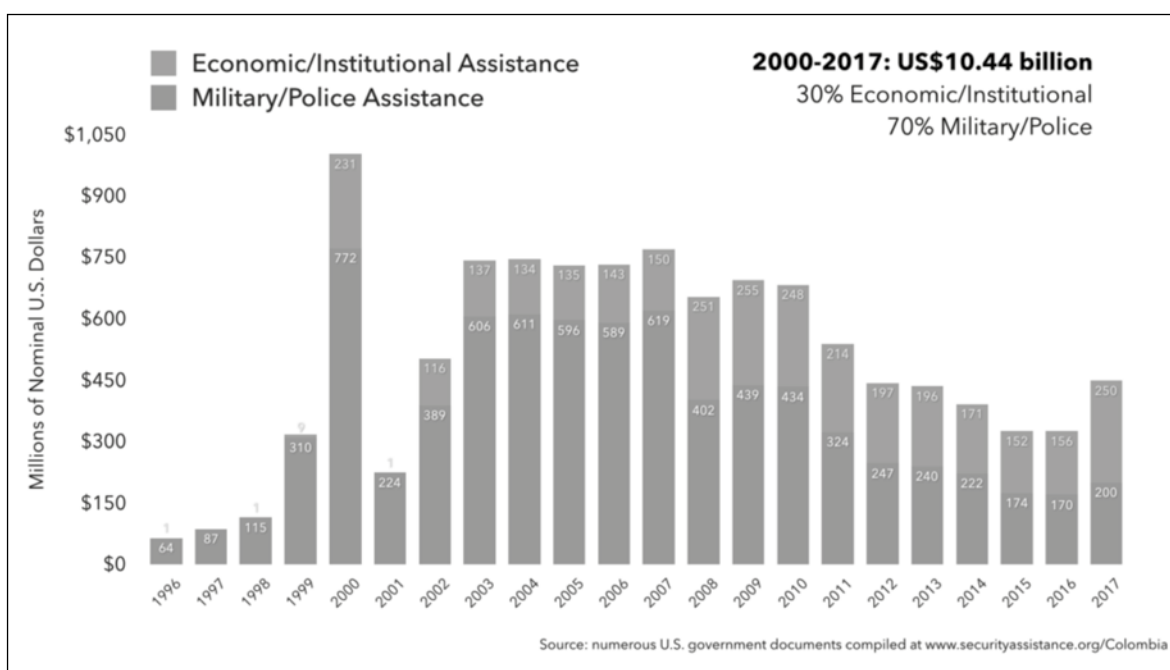
Programa	Monto (en millones de dólares)	Áreas que financia
Fondo de Apoyo Económico	187,328	- Programas de fortalecimiento de la presencia gubernamental en zonas rurales - Sustitución de cultivos - Asistencia a las víctimas del conflicto - Asistencia para comunidades afrocolombianas e indígenas (20 millones de dólares) - Programas de derechos humanos (9 millones de dólares) - Apoyo a la conservación de la biodiversidad (4 millones de dólares)
Programa de control internacional de narcóticos y aplicación de la ley	143	- Estos recursos se otorgaron a la Policía, las Fuerzas Militares y algunas instituciones civiles para la erradicación manual de cultivos ilícitos, la interdicción del comercio ilegal de drogas y los esfuerzos de reforma judicial. - Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía (10 millones de dólares) - Entrenamiento de las fuerzas armadas de otros países por parte de las fuerzas colombianas (10 millones de dólares)
Programa Antidrogas y Anticrimen Transnacional Organizado, del Departamento de Defensa*	44,6	Entrenamiento, apoyo de inteligencia, mejoramiento de equipos, construcción de instalaciones y otros servicios de las Fuerzas Militares y la Policía colombianas
Programa de Financiación Militar Externa	38,525	Se trata del mayor programa de ayuda militar no antinarcóticos del Departamento de Estado. Financia las unidades militares de ingenieros encargadas de los proyectos de construcción en las áreas rurales vulnerables; tales proyectos se enfocan en la construcción de vías, estaciones de policía y bases militares
Programas de no-proliferación, antiterrorismo y desminado	21	Programa de desminado de las antiguas zonas de conflicto
Programa “Función 150”	14	Actividades en Colombia de la Diplomacia Pública, la Voz de América y la Agencia para el Desarrollo y el Comercio
Programa Internacional de Entrenamiento y Educación Militar	1,4	Cursos de desarrollo profesional que los oficiales colombianos toman en Estados Unidos

[48]

Aparte de los aproximadamente 50 millones de dólares que van a través del presupuesto de Defensa, para el año fiscal 2018 el gobierno Trump solicitó al Congreso 251 millones de dólares, con lo cual se recortaría la ayuda para Colombia en un 34 % (comparados con los 391 millones de dólares que se entregaron en 2017). En contravía de los deseos del gobierno republicano de recortar la asistencia militar y económica a todo el mundo, la mayoría republicana en el Congreso rechazó esa propuesta; así, mientras en la Cámara de Representantes se aprobaron 336 millones de dólares, el Senado mantuvo el paquete de ayuda para “Paz Colombia” en los mismos montos del año precedente (Orozco, 2017).

Aunque la cifra está lejos de los 700 millones de dólares que en promedio recibió anualmente el Plan Colombia en la década anterior, tal y como se aprecia en el gráfico 2, lo cierto es que el gobierno colombiano cuenta con esta ayuda para financiar algunos de los programas que implementan los acuerdos de paz.

Gráfico 2. U.S. Aid to Colombia



[49]

CONCLUSIONES

Estados Unidos ha desempeñado un papel decisivo en la búsqueda de una salida a la guerra en Colombia; primero con apoyo económico y militar al gobierno nacional en la implementación de una estrategia contrainsurgente que resultó en el debilitamiento de las FARC y las llevó a la mesa de negociaciones; luego respaldando discretamente los diálogos en La Habana y, ahora, favoreciendo la implementación de los acuerdos de paz y estableciendo parámetros para el proceso de posconflicto. En virtud de ello, la superpotencia ha llegado a convertirse en actor de primer orden, haciendo que varios de los temas cruciales del actual proceso se vinculen tanto a sus propios intereses como a su visión acerca de la manera más adecuada de alcanzar una paz estable y duradera en el país.

Esta considerable influencia es fuente no solo de ventajas sino también de riesgos, en la medida en que la política colombiana se ha visto frecuentemente afectada por las dinámicas políticas domés-

ticas de la superpotencia; ello ha implicado en varias ocasiones que el gobierno nacional limite su capacidad de acción o se vea obligado a adaptar sus necesidades y requerimientos a los imperativos de la Casa Blanca. La centralidad del enfoque antinarcóticos, o la inscripción del conflicto armado en la lucha global contra el terrorismo serían ejemplos de ello.

Este grado de incidencia se evidencia asimismo en la actual coyuntura, la cual contrasta sensiblemente con el escenario de acuerdo bipartidista que predominó en Washington durante el Plan Colombia. Aunque los recientes gestos diplomáticos y el mantenimiento de los recursos estadounidenses destinados al posconflicto no señalan hasta ahora una modificación sustancial de las relaciones bilaterales, en el ambiente altamente volátil y polarizado que prevalece en la administración Trump, la política hacia el país puede cambiar.

Cabe la posibilidad de que algunas voces críticas del acuerdo de paz encuentren eco en la Casa Blanca o entre los sectores más conservadores del Congreso, en particular en temas como la justicia transicional, la fumigación aérea de cultivos ilícitos o las extradiciones de jefes guerrilleros. Esto podría llegar a poner en serio peligro los arduamente conseguidos compromisos nacionales entorno a la paz.

Así pues, en las últimas dos décadas, tanto en la guerra como en la paz, Colombia sigue estrechamente vinculada a las oscilaciones del poder hegemónico de los Estados Unidos.

REFERENCIAS

[50]

- Aronson, C. & Tickner, A. (2010). Colombia and the United States: the path to strategic partnership. *Contemporary U.S.-Latin American relations: cooperation or conflict in the 21st century?* Nueva York: Routledge.
- Atehortúa, A. & Rojas, D. M. (2009). La política de consolidación de la seguridad democrática: balance 2006-2008. *Revista Análisis Político*, 22(66), 59-80.
- Bernal, J. L. (2017). Cocaine consumption on the rise? Think again. *Insight Crime*. Disponible en: <http://www.insightcrime.org/news-analysis/cocaine-consumption-rise-think-again>
- Bureau of Western Hemisphere Affairs. (2011). U.S Department of State. Building on progress by Plan Colombia. The Colombia Strategic Development Initiative (CSDI).
- Department of the Army. (2006). U.S. Department of the Army, headquarters. Counterinsurgency, Field Manual No. 3-24, Fleet Marine Force Manual No. 3-24. (final draft). Disponible en: <https://fas.org/irp/doddir/army/fm3-24fd.pdf>
- DeShazo, P. (2009). Countering threats to security and stability in a failing State lessons from Colombia. Center for Strategic and International Studies. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/countering-threats-security-and-stability-failing-state>
- Garzón, J. C. (2016). ¿Por qué aumentaron los cultivos de coca? La tormenta perfecta. *La Silla Vacía*, 12 de marzo. Disponible en: <http://lasillavacia.com/silla-llena/red-de-la-paz/historia/por-qu-aumentaron-los-cultivos-de-coca-la-tormenta-perfecta-55157>
- Gobierno Nacional de Colombia. (2017). Programa Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos PNIS. Decreto ley 896. Disponible en: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2017/05/DECRETO-896-DEL-29-DE-MAYO-DE-2017-1.pdf>
- Goodman, J. (2017). Colombia rebel held in us makes jailhouse pledge for peace. *The Washington Post*, 26 de octubre. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/colombia-rebel-held-in-us-makes-jailhouse-pledge-for-peace/2017/10/25/c7713d4a-b9c9-11e7-9b93-b97043e57a22_story.html?utm_term=.8de13cd8618b
- Isacson, A. (2016). Paz Colombia: ¿qué hay de nuevo? *Razón Pública*, 15 de febrero. Disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/9218-paz-colombia-que-hay-de-nuevo.html>
- Isacson, A. (2017). Los cultivos de coca y las relaciones entre Colombia y Estados Unidos. *Razón Pública*, 13 de marzo. Disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/10100-los-cultivos-de-coca-y-las-relaciones-entre-colombia-y-estados-unidos-2.html>
- Isacson, A. & Sánchez, G. (2017). President Trump and Colombia's Santos to meet this week. *WOLA*, 15 de mayo.

- La Silla Vacía. (2016). Los sueños y miedos del Plan Colombia, 15 años después. 15 de febrero. Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/los-suenos-y-miedos-del-plan-colombia-15-anos-despues-52941>
- LaFranchi, H. (2016). Colombia peace deal: us's quiet role signals new tone in Latin America. *The Christian Science Monitor*, 24 de junio. Disponible en: <https://www.csmonitor.com/USA/Foreign-Policy/2016/0624/Colombia-peace-deal-US-s-quiet-role-signals-new-tone-in-Latin-America>
- Mars, A. (2017). Las muertes por sobredosis de heroína en EE.UU. se cuadruplican en cinco años. *El País*, 24 de octubre. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/10/24/estados_unidos/1508871087_374107.html?rel=cx_articulo#cxrecs_s
- Mcdermott, J. (2017). Record cocaine production in Colombia fuels new criminal generation. *Insight Crime*, 18 de julio. Disponible en: <http://www.insightcrime.org/news-analysis/record-cocaine-production-colombia-fuels-new-criminal-generation>
- Mejía, D. (2015). On the effects of enforcement on illegal markets: evidence from a quasi-experiment in Colombia. *Policy Research Working Paper*, WPS 7409. Washington: World Bank Group. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/517811468189273130/On-the-effects-of-enforcement-on-illegal-markets-evidence-from-a-quasi-experiment-in-Colombia>
- Mejía, D. (2016). Plan Colombia: an analysis of effectiveness and costs. Center for 21st Century Security and Intelligence Latin America Initiative. Brookings Institute. Disponible en: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Mejia-Colombia-final-2.pdf>
- Ministerio de Defensa de Colombia. (2009). Gasto en defensa y seguridad 1998-2011. Disponible en: https://books.google.com/books/about/Gasto_en_defensa_y_seguridad_1998_2011.html?hl=es&id=J5ESMwEACAAJ&redir_esc=y
- Ministerio de Defensa de Colombia. (2016). Plan Colombia: una alianza exitosa.
- Monsalve, R. (2017). Colombia exportará más militares a misiones de la ONU. *El Colombiano*, 29 de mayo. Disponible en: <http://www.elcolombiano.com/colombia/colombia-ofrecera-a-la-onu-ampliar-su-participacion-militar-en-misiones-de-paz-XN6618653>
- Muñoz, J. (2016). El costo del posconflicto para los colombianos. *El Espectador*, 20 de mayo. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/paz/el-cost-del-posconflicto-los-colombianos-articulo-633367>
- Murillo, M. (2017). Colombia's precarious peace. *NACLA*, 19 de octubre. Disponible en: <https://nacla.org/news/2017/10/18/colombia%27s-precarious-peace>
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2017). Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf
- Orozco, C. (2017). 'Colombia no sabe a cuál Trump tendrá que enfrentar': Adam Isacson. *El Espectador*, 28 de octubre. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/colombia-no-sabe-cual-trump-tendra-que-enfrentar-adam-isacson-articulo-720331>
- Paris, R. (2008). Post-conflict peacebuilding. En: *The Oxford Handbook on the United Nations*. Oxford: Oxford University Press.
- Parish, N. (2017). Will peace talks really help Colombia's economy? *Forbes*, 25 de septiembre. Disponible en: <https://www.forbes.com/sites/nathanielparishflannery/2017/09/25/will-peace-talks-really-help-colombias-economy/#7fe58c146904>
- Priest, D. (2013). Covert action in Colombia. *The Washington Post*, 21 de diciembre. Disponible en: http://www.washingtonpost.com/sf/investigative/2013/12/21/covert-action-in-colombia/?tid=a_inl&utm_term=.a925d970a462
- Rodríguez, D. (2014). Counterinsurgency lessons from Colombia: an assessment of the Colombian army transformation from 1998 to 2010. Thesis. Naval Postgraduate School. Monterrey, California. Disponible en: https://calhoun.nps.edu/bitstream/handle/10945/44653/14Dec_RodriguezCamacho_David.pdf?sequence=1
- Rojas, D. M. (2013). Las relaciones Colombia-Estados Unidos en el gobierno Santos: ¿llegó la hora del postconflicto? *Revista Análisis Político*, 79(septiembre).
- Rojas, D. M. (2015). *El Plan Colombia: la intervención de Estados Unidos en Colombia 1998-2012*. Bogotá: Penguin Random House/ IEPRI Universidad Nacional de Colombia.
- Rojas, D. M. (2016). Del Plan Colombia a la paz Colombia... ¡y el gringo ahí! *Razón Pública*, 14 de febrero. Disponible en: <https://razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/9216-del-plan-colombia-al-paz-colombia-y-el-gringo-ahi>
- RT. (2017). Juan Manuel Santos solicita a EE.UU. que descarte una intervención militar en Venezuela, 13 de agosto. Disponible en: <https://actualidad.rt.com/actualidad/246887-santos-pence-ceeu>
- Saady, B. (2017). What Trump's 'warning' to Colombia really means. *The American Conservative*, 25 de septiembre 25. Disponible en: <http://www.theamericanconservative.com/articles/drugs-drugwar-colombia-honduras-cartels-communists-and-plan-columbia>
- Tokatlian, J. G. (2008). La construcción de un 'Estado fallido' en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia. *Revista Análisis Político*, 21(64), 67-104.

- United States Agency for International Development. (2012). Colombia Program AT-A-GLANCE. Disponible en: https://www.usaid.gov/sites/default/files/Colombia%20Country%20Fact%20Sheet%20Augst%202013_USAID_at_a_Glance.pdf
- United States Agency for International Development. (2014). Country development cooperation strategy 2014-2018 a path to peace. Disponible en: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/USAID-Colombia-CDCS.pdf>
- Washington Office on Latin America. (2015). The extradition issue. 20 de marzo. Disponible en: <http://colombiapeace.org/2015/03/20/the-extradition-issue/>
- Yagoub, M. (2017). Us calls to revive Colombia coca fumigation could damage peace process. *Insight Crime*, 15 de junio. Disponible en: <http://www.insightcrime.org/news-analysis/us-calls-revive-colombia-coca-fumigation-could-damage-peace-process>