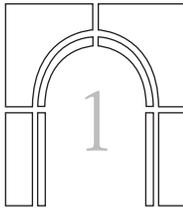

Cómo citar este artículo: Monroy Hernández, M. C. (2014, enero-junio). Acontecimientos históricos de la política exterior de Estados Unidos hacia Colombia antes del Plan Colombia 1998. *Rev. Cient. Gen. José María Córdova* 13(15), 19-61



Acontecimientos históricos de la política exterior de Estados Unidos hacia Colombia antes del Plan Colombia 1998*

Recibido: 5 de julio de 2014 • Aceptado: 14 de septiembre de 2014

Historical Events of US Foreign Policy Towards Colombia, Prior to 1998 Plan Colombia's Enactment

Des événements historiques dans la politique étrangère vers la Colombie avant le Plan Colombie 1998

Acontecimentos históricos da política externa dos Estados Unidos para a Colômbia antes do Plano Colômbia 1998

María Catalina Monroy Hernández^a

* Artículo de investigación, derivado de la tesis doctoral "Análisis de la política exterior de Estados Unidos hacia Colombia (1998-2002). Formulación y negociación del Plan Colombia, Doctorado en Estudios Políticos, Facultad de Finanzas y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, mayo de 2013, tesis meritosa. Director de tesis: Dr. Stephen Launay. Docteur en Science politique. Habilitation à Diriger des Recherches (EHES). Professeur à l'Université de Paris Est / Marne-la-Vallée. Directeur de recherche au CREDA/IHEAL (Institut des hautes études d'Amérique latine. Paris 3).

^a Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia. PhD en Estudios Políticos, Universidad Externado de Colombia, Coordinadora Área de Relaciones Internacionales, Escuela de Política y Relaciones Internacionales, Universidad Sergio Arboleda.

Resumen. Se expone una detallada interpretación de los acontecimientos históricos que precedieron la formulación del Plan Colombia desde una perspectiva del método histórico para el análisis de una política exterior. La temática no tendría relevancia sin las siguientes dos consideraciones: primero, la indagación histórica es el paso inicial, pues posibilita la comprensión de los hechos que acontecieron al proceso de toma de decisiones, pieza fundamental del análisis; segundo, más allá de una descripción histórica, el objetivo consiste en consolidar una línea de tiempo que permita comprender ¿qué motivó la acción exterior de Estados Unidos? Lo anterior se da gracias a la revisión de fuentes primarias, secundarias, archivos históricos, entrevistas, discursos y prensa, a partir del método cualitativo en Relaciones Internacionales, empleando el rastreo a nivel micro-histórico encaminado a comprender un proceso de toma de decisión, previa definición de un estudio de caso. Los hallazgos de la investigación suscitan dos conclusiones principales: primero, la existencia de una estrategia de nación “fuerte” *versus* nación “débil” en procesos de negociación y concertación de políticas exteriores. Segundo, el Plan Colombia no se originó en Colombia y tampoco fue iniciativa del Presidente Andrés Pastrana como respuesta a la “guerra contra las drogas”. El Plan Colombia fue una estratégica política exterior de Estados Unidos en su esfuerzo por evitar el colapso de la democracia colombiana, mediante la cual se puso a prueba la estrategia de *state-building* reconocida hoy como un exitoso modelo a nivel internacional.

Palabras clave: análisis de política exterior, historia, Plan Colombia, política exterior de Estados Unidos.

Abstract. This paper aims to present a detailed interpretation of the historical events that preceded Plan Colombia's formulation from a historical foreign policy analysis method perspective. Even if presenting a piece of work on Plan Colombia may seem reiterative, this article follows two alternative considerations towards explaining the history of this U.S. foreign policy towards Colombia: first, from a foreign policy analysis (FPA) starting point, one must first consider historical inquiry as a method for analysis. This enables the understanding of the events that occurred in the decision making process, critical piece of analysis. Second, beyond a historical description, the objective is to present a timeline that will allow the understanding of the following question when analyzing foreign policy: What issues drives the United States foreign policy actions? The latter was achieved throughout primary and secondary literature review, archives, interviews, speech analysis and press derived from the qualitative method in International Relations. A historical process-tracing method was considered to understand the process of decision-making level after a study-case definition. This article concludes first, the existence of a “strong” versus “weak” nation strategy and second, that Plan Colombia did not originate in Colombia. Neither did it respond to President Pastrana's initiative in response to the “war on drugs”. Plan Colombia was a strategic U.S. foreign policy designed to prevent the collapse of Colombian democracy. Also, it was an initial phase of a state-building strategy recognized as a successful model replicated abroad.

Key words: foreign policy analysis, history, Plan Colombia, US foreign policy.

Résumé. Cet article vise à présenter une interprétation détaillée des événements historiques qui ont précédé l'élaboration du Plan Colombie du point de vue de la méthode historique pour l'analyse de la politique étrangère. Reprendre un sujet tellement travaillé par le milieu universitaire colombien n'aurait aucune pertinence sans les considérations suivantes : d'abord, que la première méthode pour l'analyse de la politique étrangère est l'enquête historique. Cela permet à la compréhension des événements qui se sont produits dans le processus de prise de décision, élément essentiel de l'analyse. Deuxièmement, au-delà d'une description historique, l'objectif est de construire un calendrier que permet comprendre: ¿Qu'est-ce que a motivé l'action extérieure des États-Unis? Cela, en examinant des sources primaires, secondaires, archives, interviews, discours et articles de presse de la méthode qualitative dans les Relations Internationales, pour tracer des évidences micro - historiques visant à comprendre le processus de niveau de décision. Les résultats de la recherche soulèvent deux conclusions principales. Tout d'abord, l'existence d'une stratégie

de nation «forte» contre nation «faible» dans la négociation et la concertation des politiques extérieures. Deuxièmement, il est confirmé que le Plan Colombie n'a pas été créé en Colombie. Il ne fut pas non plus une initiative du président Andrés Pastrana en réponse à la «guerre contre les drogues». Le Plan Colombie était une politique étrangère stratégique des États-Unis sur ses efforts visant à prévenir l'effondrement de la démocratie colombienne. Le Plan Colombie a permis tester la stratégie de renforcement de l'État du «*state building*», reconnue aujourd'hui comme un modèle de réussite reproduit dans d'autres pays.

Mots-clés: analyse de politique extérieure, histoire, Plan Colombie, politique extérieure des États-Unis.

Resumo. Se expõe uma interpretação detalhada dos acontecimentos históricos que antecederam a formulação do “Plano Colômbia” desde uma perspectiva do método histórico para levar a efeito a análise de uma política externa. A temática não teria relevância sem as seguintes duas considerações: primeiro, a indagação histórica é o passo inicial, pois possibilita a compreensão dos fatos que aconteceram no processo de tomada de decisão, alicerce fundamental da análise; segundo, mais além de uma descrição histórica, o objectivo consiste em consolidar uma linha do tempo que permita compreender as motivações da acção externa da UE. Essa situação resulta da revisão de fontes primárias e secundárias de informação, arquivos históricos, entrevistas, discursos e imprensa. A verificação é feita por o método qualitativo em relações internacionais, utilizando o rastreamento de dados a nível micro-histórico, com vista à plena compreensão de um processo de tomada de decisão, mediante identificação prévia de um estudo de caso. Os achados da pesquisa suscitam duas principais conclusões: primeira, a existência duma estratégia de uma nação mais “forte” *versus* uma nação mais “fraca” em processos de negociação e de concertação de políticas externas. Segunda, o Plano Colômbia não se originou na Colômbia e tampoco foi iniciativa do Presidente Andrés Pastrana, em resposta à “guerra contra as drogas”. O Plano Colômbia foi uma estratégia de política externa dos Estados Unidos nos seus esforços para evitar o colapso da democracia colombiana, por meio da qual foi posta à prova a estratégia de *State-building*, reconhecida hoje como um exitoso modelo verificado a nível internacional.

Palabras-chave: análises de política externa, história, “Plano Colômbia”, política externa dos Estados Unidos.

Introducción

Tratándose del análisis de una política exterior, lo primero que debe considerar el lector son los acontecimientos históricos que antecieron a la formulación de la política objeto de estudio; el analista de la política exterior, una vez definido el estudio de caso, metodológicamente identificará y relacionará aquellos aspectos históricos que antecieron su objeto de análisis. A esto se suma que la política exterior pertenece al universo de las Relaciones Internacionales,¹ por consiguiente la metodología será aquella que se deriva de dicho enfoque disciplinar: “en Relaciones Internacionales, el método cualitativo típicamente significa el estudio de una o algunas pocas políticas exteriores con un proceso de toma de decisiones a ser rastreado a nivel micro-histórico” (George and Bennet, 2005; en Klotz & Prakash, 2008, p.43). Así, el rastreo histórico será considerado en este estudio como el primer método para el análisis de una política exterior; por tanto, el objetivo del presente artículo es exponer los principales hallazgos del método histórico, que en

¹ La anterior afirmación se deriva del debate “El universo de la política exterior”. En este se discute por qué sí y por qué no, la política exterior pertenece al enfoque disciplinar de las Relaciones Internacionales y no de la política pública (Monroy, 2014).

este caso articula los aspectos históricos más relevantes que motivaron la formulación de la política exterior estadounidense conocida como Plan Colombia.

El análisis de una política exterior requiere de una perspectiva estructural o sistémica y de un enfoque de factor humano o de agencia. Lo anterior responde a la orientación del “juego de doble nivel” de Robert Putnam (1998). El eje central del análisis es el proceso de toma de decisiones, por ello la relevancia que se le otorga al estudio de las percepciones, cálculos y valoraciones de los tomadores de decisión. Ellos toman decisiones teniendo presente, particularmente en la presente investigación, las amenazas y oportunidades presentes para el Estado en el sistema internacional.

A fin de consolidar dicha propuesta, se requirió de dos enfoques de análisis de las Relaciones Internacionales: el enfoque estructural, guiado principalmente por el realismo neoclásico y el enfoque de agencia, mediante la aplicación del FPA (*Foreign Policy Analysis*, por sus siglas en inglés).

El realismo neoclásico, considerado como un acercamiento a la constitución de una teoría de política exterior “explora los procesos internos mediante los cuales los estados alcanzan políticas y deciden sobre acciones en respuesta a presiones y oportunidades en su ambiente externo” (Schweller, p. 320). Este enfoque no solo explora los resultados del comportamiento de los estados a nivel estructural, en el sistema internacional, sino que además profundiza en el estudio del comportamiento del Estado individual y a nivel interno (Innenpolitik). Gideon Rose subraya que el realismo neoclásico “articula variables tanto independientes, específicas como intervinientes bajo una sola cadena causal” (Schweller, p.167).

En el análisis de los procesos de toma de decisión el realismo neoclásico da importancia a la existencia de la influencia del comportamiento humano. Dicho enfoque articula la existencia de un traslado de capacidades (de poder) al comportamiento nacional del Estado. Así, se conciben percepciones reales y erradas de los oficiales que calculan y miden las capacidades del estado, de las cuales, en consecuencia, se desprenderá una acción exterior. Rose cita a Robert Jervis (1998), autor de *Perception and Misperception in International Politics*, quien sostiene que

La distribución internacional de poder puede conducir el comportamiento de un Estado solo mediante la influencia en las decisiones de oficiales de carne y hueso, a lo que apuntan ellos; y los que serían analistas de política exterior entonces no tendrían otra alternativa que explorar en detalle cómo cada tomador de decisión de cada Estado podría en realidad comprender esta situación. (p.158)

El realismo neoclásico permite avanzar del análisis sistémico en Relaciones Internacionales a un enfoque que se centre más en la relevancia de los tomadores humanos de decisión, objetivo principal del FPA.

El FPA da la posibilidad de considerar que un objetivo relevante es el análisis del comportamiento del tomador humano de decisiones. El análisis del proceso de toma de decisiones o FPDM (*Foreign Policy Decision Making*, por sus siglas en inglés) es entonces, la puesta en marcha del FPA.

El FPDM hace referencia a las escogencias que los individuos, grupos y coaliciones toman y que afectan las acciones de una nación en el escenario internacional. Las decisiones en política exterior están típicamente caracterizadas por ser de altas apuestas, poseer gran incertidumbre y riesgo sustancial. (Mintz & Jr, 2010, p. 3)

Por tanto, el objetivo del FPDM consiste en comprender cómo se toman las decisiones, pues de esta forma será posible realizar predicciones del comportamiento de los estados en el escenario internacional. Dicha predicción se origina de la experiencia que se ha ido consolidando históricamente sobre la base de previos comportamientos de los estados, es decir, en las decisiones de los líderes. Como señala Hudson (2007)

Solo los seres humanos poseen ideas. Solo los seres humanos pueden crear identidades, solo los seres humanos pueden cambiar identidades, solo los seres humanos pueden actuar con base en las identidades, solo los seres humanos pueden socializar y socializar a otros, solo los seres humanos son agentes en relaciones internacionales. (p.11)

Por ende, solo a través del análisis de las percepciones, motivaciones y análisis de los intereses de los tomadores de decisión, será posible comprender cómo un Estado formula su política exterior.

A partir de ambos enfoques, el presente análisis histórico considera viable responder el interrogante principal: ¿Qué experiencias históricas motivaron la acción exterior de Estados Unidos hacia Colombia a través de la cual se formuló el Plan Colombia? ¿Qué amenazas y oportunidades percibieron los tomadores de decisión en Estados Unidos?

Al respecto, Andrew Bacevich (2002) sostiene que “las políticas estadounidenses responden a factores externos. Estados Unidos no actúa en concordancia con alguna lógica predeterminada; reacciona a circunstancias” (Bacevich, 2007, p.12). Así, el análisis apunta a explorar cómo las políticas de este país han respondido a factores externos, es decir, a amenazas provenientes del exterior, lo que ha provocado reacciones y concertación de estrategias con especial énfasis en la acción militar para contrarrestar dichas amenazas, construidas a través del tiempo. Con base en tal afirmación, el presente artículo pretende también dilucidar aquellas circunstancias externas que suscitaron la formulación del Plan Colombia con el paso de los años.

De otro lado, Estados Unidos ha puntualizado con frecuencia sus amenazas como aquellas que provienen del exterior, tal es el caso del consumo de drogas, que a pesar de constituirse como una problemática interna, se le ha catalogado de externa: “el hábito a la droga se percibía por sí solo como extranjero, esto es, no americano” (Matthiesen, 2000, p. 50). Darin Van Tassell sostiene que se trata de un sentimiento de superioridad por parte de Estados Unidos producto del “excepcionalismo” que influye a los *policy makers*, quienes toman las decisiones en política exterior. “Este sentido de superioridad ha creado una paradoja, otro complejo cultural [...] esta paradoja ayuda a reafirmar la creencia histórica acerca de que las amenazas a Estados Unidos son externas, no internas” (Van Tassell, 1995, p. 237). Tal percepción justificó a lo largo de la historia el excesivo intervencionismo en los asuntos internos de diferentes países, lo cual, además, ha definido su política exterior.

Así, partiendo de la premisa de que Estados Unidos reacciona ante factores o amenazas externas surge la pregunta ¿qué amenazas le representó Colombia en el periodo 1998 y que dio origen al Plan Colombia?

Primero, se analizarán dos aspectos relevantes: el Estado entendido como un actor social. “La acción del Estado es la acción emprendida por aquellos que actúan en nombre del Estado” (Snyder, Bruck y Sapin, 2002, p. 59), con la intención de tener en cuenta como variable de estudio las escogencias humanas o factor agencial para el examen de una política exterior, como

sugiere el *Foreign Policy Analysis*. Este enfoque de característica multinivel resalta —en cuanto al enfoque de actor específico—, la importancia del nivel de análisis individual o agencial para la comprensión de la formulación de una política exterior.

Segundo, se intentará dar respuesta a las preguntas ¿qué factores explican la histórica alianza entre Colombia y Estados Unidos? y ¿por qué Colombia ha tendido a “mirar al norte”? Para llegar a comprender cómo y porqué se formuló el Plan Colombia, resulta necesario analizar desde cuándo se iniciaron las relaciones entre Colombia y Estados Unidos, además de los acontecimientos que han moldeado la relación desde su inicio; se hace énfasis en los asuntos que se asocian con la seguridad y el componente militar para concretar el análisis.

La descripción abordará el periodo de la crisis bilateral por Panamá (1903), que terminó finalmente en el ejercicio de la acción unilateral de Estados Unidos negando posibilidad de consenso y negociación con Colombia y demostrando así que, de acuerdo con los preceptos del realismo, quien posee poder es quien gobierna, sobretodo en un sistema internacional donde no existe otra jerarquía que aquella regida por la ley del más fuerte.

Tercero, para la comprensión de los acontecimientos que antecedieron el Plan Colombia, se analizará la ruptura entre ambos países durante la finalización del Gobierno del presidente Gaviria, la cual se prolongó durante todo el mandato del presidente Samper y en la que se fortalecieron las creencias y actitudes de índole militar de Estados Unidos hacia Colombia.

Cuarto ¿qué significa y qué implicaciones tuvo el concepto de “guerra contra las drogas” en la formulación del Plan Colombia? El llamado “fenómeno de las drogas” fue catalogado como amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos desde los años setenta. A través del estudio que realizó Tatiana Matthiesen en el 2000, es posible conocer los elementos que ratificaron el problema de las drogas como una amenaza, sobre todo si se tiene en cuenta la problemática del aumento del consumo de cocaína entre los adolescentes blancos de clase media (Matthiesen, 2000, p. 98), lo que estaba “destruyendo a la sociedad americana”.

Según la analista, la preocupación surgió a raíz de las reveladoras encuestas que comprobaban que el consumo de cocaína de los jóvenes blancos afectaba directamente la ideología moral de la clase más conservadora, discriminando así a “otros grupos” o “[...] minoría que era percibida como una amenaza —inmigrantes de la clase trabajadora, minorías raciales o étnicas, jóvenes revoltosos [...] africano-americanos y latinos en los centros urbanos—” (p. 98), quienes tradicionalmente eran vinculados con el consumo de narcóticos. Esto permite considerar, en primer lugar, que la identificación de la amenaza de las drogas nació solo hasta que impactó directamente en el corazón de la clase media conservadora de Estados Unidos. Sus principios y moral habían sido amenazados.

Por último, cabe indagar ¿estaba Colombia en 1998 en peligro de convertirse en un Estado fallido?²

La discusión frente a si Colombia para el periodo que antecedió la formulación del Plan Colombia, era o no, un Estado fallido, tradicionalmente ha suscitado molestias sobre todo por parte del Gobierno colombiano. En 2005 la revista *Foreign Policy* y *The Fund for Peace* presentan

² En Colombia nunca se profundizó este concepto. No obstante, a través de entrevistas, descubrí por medio de un actor fundamental en la formulación del Plan Colombia, general McCaffrey, que la motivación de la asistencia a Colombia seguía la idea de la preocupación de que fuera posible que Colombia se volviera un Estado fallido (o peor, colapsara).

el reputado “Failed State Index” que constata la percepción de Colombia como Estado fallido por parte de los tomadores de decisión en Estados Unidos.

Este artículo afirma que el Plan Colombia se originó de la percepción de Estado fallido en la región e hizo énfasis en que la ayuda inicial, un 80%, estuviera direccionado al fortalecimiento del componente militar.

[...] comprender exactamente por qué estados débiles se deslizan hacia el fracaso ayudará a los *policy makers* [elaboradores de políticas] a diseñar métodos para prevenir el fracaso y, para el caso de los estados que sin embargo fallan (o colapsan), revivirlos y asistir en el proceso de reconstrucción. (Rotberg, 2004, p. 5)

Lo anterior con el objetivo de evidenciar que la formulación del Plan Colombia es el resultado de la iniciativa del Gobierno del Presidente Clinton, específicamente liderado por el General(r) Barry McCaffrey “zar antidroga”, con el propósito de prevenir que el régimen democrático en Colombia fallara y, al mismo tiempo, implementar la *esencia* democrática y globalizadora de la política exterior del Gobierno Clinton. Fue entonces una estrategia de *state-building* o reconstrucción estatal.

Como justificación del componente militar, se encontró que el Plan Colombia, catalogado como una política exterior de Estados Unidos, se formuló como una estrategia de lucha contranarcóticos cuyo eje de acción de fundamentó, en sus inicios, en el fortalecimiento del brazo armado de la Policía Nacional. No obstante la asistencia militar se enfocó en el fortalecimiento de las fuerzas militares de Colombia, debido a los altos niveles de violencia, a la percepción de amenaza frente a la consideración de Colombia como un Estado fallido en la región y al indiscutible fortalecimiento de los grupos armados insurgentes.

A continuación se describen los acontecimientos más relevantes que dieron lugar a las anteriores afirmaciones.

Evolución de la política exterior de seguridad de Estados Unidos hacia Colombia³

No se podría dudar de que los americanos del norte están llamados a proveer un día a las necesidades de los americanos del sur

Tocqueville (1957, p. 376).

La historia de la relación entre ambos países, en el ámbito de seguridad,⁴ se inició a partir de la identificación de amenazas tanto a la seguridad nacional estadounidense como a la seguridad regional, lo que condujo a la asistencia en materia de seguridad de Estados Unidos hacia Colombia; que ha intentado mantener cierta independencia de la política exterior de Estados Unidos pero se ha visto en la necesidad de alinearse siguiendo un *respice polum*, sobre todo a partir de la década de los ochenta por el fortalecimiento de la asistencia antinarcóticos. En consecuencia, como se ha

³ Tomado de “Tomadores humanos de decisión” (Monroy, 2014).

⁴ Según el realismo neoclásico las políticas exteriores son políticas de seguridad.

demostrado a lo largo de los años, la política exterior de Colombia depende de Estados Unidos, en tanto se incrementa la cooperación y asistencia hacia el Estado suramericano.

¿Qué se entiende por política de seguridad? Según la revista *American Diplomacy* en 2004:

La política de seguridad nacional de un país está determinada por diversos factores, incluyendo amenazas externas, geografía, cultura política, capacidades militares, necesidades económicas, opinión de élites, opinión popular (en el caso de las democracias) y la percepción de los líderes acerca de los intereses del país. (Sempa, 2004, párr. 1)

A partir de esta concepción de intereses, necesidades, capacidades, opiniones y sobre todo amenazas externas, inició la identificación de los principales acontecimientos históricos entre ambos países.

Periodo colonial y pérdida de Panamá

El historiador Edward Renehan en *The Monroe Doctrine: the cornerstone of American foreign policy*, con el objetivo de analizar la fuerza e influencia de los primeros mensajes presidenciales al Congreso, dentro del estudio de la relación presidente-Congreso en la elaboración de la política exterior, retoma el artículo II (rama ejecutiva), sección 3 (*State of the Union, convening Congress*) de la Constitución Política de Estados Unidos, el cual expresa: “El presidente informará periódicamente al Congreso sobre el estado de la Unión y le recomendará aquellas medidas que él estime necesarias y convenientes [...]”

El presidente permanece como el elaborador más importante de la política exterior. Solo él es responsable por, y habla en nombre de todos los americanos, y solo él puede comprometer apoyo público o internacional a una causa en política exterior. (Hamilton, 2002, p. 41)

Esto permite comprender por qué el poder del discurso presidencial en Estados Unidos ha sido clave no solo para comprender la fortaleza del Ejecutivo en el proceso de creación de políticas, sino para reconocer cómo históricamente a través de un solo discurso se han delineado acciones exteriores de gran magnitud e impacto. “Los presidentes siempre han utilizado el mensaje para presentar sus metas particulares y agendas y para conseguir apoyo para sí mismos” (Renehan, 2007, p. 2). Este es el caso de la Doctrina Monroe y el Corolario Roosevelt, pronunciamientos que marcaron las pautas y lineamientos de la política exterior de Estados Unidos. Como resultado, al consolidarse la inferencia de Estados Unidos en los asuntos internos de las naciones latinoamericanas, hubo desconfianza en algunas y sometimiento en otras.

Colombia y Estados Unidos: historia de una alianza

Colombia en su formación inicial, descrita por Juan Gabriel Tokatlian, ejerció durante la primera parte del siglo XX una “política exterior de bajo perfil y pro estadounidense”, de “introversión” (Tokatlian, 2000b, p. 36).

La independencia de Estados Unidos dio origen a su reconocimiento como la nación más poderosa del continente americano: organización política; sólido componente geográfico, territorial y demográfico; sistema democrático ejemplar; y próspera economía y respetuosa de las demás

naciones (reconocimiento y no intervención). Estados Unidos fue aparentemente aislacionista, inspirado por la iniciativa de George Washington de mantener neutralidad con los ingleses y franceses para así legitimar su independencia. Como declaró Tocqueville (1957) luego del viaje que realizó a ese país: “La política exterior de los Estados Unidos es eminentemente expectante; consiste mucho más en abstenerse que en hacer” (p. 239). Por lo menos así se dio en un comienzo, principalmente frente a los europeos.

Mediante el aislacionismo, Estados Unidos construyó y consolidó su proyecto a futuro: convertirse en potencia mundial. En palabras de Washington sobre la política exterior de Estados Unidos hacia las otras potencias existentes:

Nuestro aislamiento y nuestro alejamiento de Europa nos invitan a adoptar dirección contraria y nos permiten seguirla. Si continuamos formando una sola nación, regida por un gobierno fuerte, no está lejos el tiempo en que nada tendremos que temer de nadie. (Aron, 1973, p. 23)

Este fue un llamado⁵ a la libertad, a la democracia, al esfuerzo por construir país. Washington proclamó además la importancia de perseguir los intereses nacionales, en lugar de generar disputas o simpatías con las potencias europeas; de igual forma, mantenerse alejado de crear alianzas, salvo en algunas circunstancias si el propósito era proteger los intereses nacionales.

Así, Estados Unidos logró permanecer aislado políticamente (pues Washington sí pregonó el menester de extender relaciones comerciales). De tal suerte que el aislacionismo: “[...] fue la primera declaración, comprensiva y autoritaria al mismo tiempo, de los principios de la política exterior de Estados Unidos” (Sempa, 2004, p. 3), que además sirvió de guía para el diseño de la política exterior por más de 100 años. Sin embargo, es importante anotar que este aislacionismo o neutralidad como se le conoció, tuvo un elemento especial: la inevitable existencia del componente militar, es decir, Estados Unidos se mantuvo aislado pero, previniendo o *previniendo* amenazas, por ello desarrolló y conservó *capacidad* en cuanto a fuerzas armadas por la amenaza proveniente de los países europeos.

Por otro lado, tras el nacimiento de naciones soberanas e independientes en América, Estados Unidos se convirtió en el país modelo, gracias a su asombroso éxito sobre todo después de la guerra con México (1846-1848), cuando demostró superioridad confirmando que era una nación fuerte y no precisamente por el despliegue del poder militar (México tenía una capacidad militar similar a la de Estados Unidos), sino por fortalezas internas como nación, tal y como Washington había profesado. Posterior a esto, no es erróneo validar las palabras de Tocqueville (1957): “los americanos del norte están llamados a proveer un día a las necesidades de los americanos del sur” (p. 250). Desde este periodo se perpetuó la percepción de la notable asimetría de poderes entre Estados Unidos y el resto del continente americano, factor que influyó desde el inicio en los procesos de negociación e implementación de políticas al tratarse de la nación “fuerte”: Estados Unidos *versus* las naciones “débiles”, es decir, Latinoamérica vista a través de una óptica realista.

No obstante, los países percibidos como “débiles” participaron de forma activa al menos al comienzo y antes de la proclamación de la Doctrina Monroe. Es el caso de Manuel Torres,

⁵ Mensaje de despedida de George Washington *Farewell address*. Estados Unidos. 1776.

nacido en España y vinculado al reino de la Nueva Granada, quien fue Encargado de Negocios de Colombia en Washington. Se acudió a él para desempeñar representación diplomática ante Estados Unidos y tuvo como principal instrucción: “[...] iniciar relaciones políticas y comerciales con Estados Unidos” (Vázquez, 1996, p. 63). Torres, admirado por la prosperidad de Estados Unidos “ejerció fuerte presión en busca de reconocimiento” (Randall, 1992, p. 31). Además, fue el primer actor en declarar públicamente la importancia de estar alineados con Estados Unidos, considerando principalmente la capacidad militar del país del norte. Así profesó en 1820:

Parece, pues, natural que nuestra política debe ser procurar por todos los medios la amistad y la alianza de Estados Unidos, que serán siempre nuestros amigos y aliados naturales [...] ellos pueden fabricar fusiles sin número de la mejor calidad, pólvora, balas y demás elementos de guerra (Torres, 1820, en Vázquez, 1996, p. 68)

En carta dirigida al secretario de Estado John Quincy Adams, en búsqueda de reconocimiento a las nacientes Repúblicas de América, Torres expresó:

Como yo tuve el honor en dirigirle a usted mi nota oficial del pasado 20 de febrero, solicitando al presidente de los Estados Unidos el reconocimiento formal de la independencia de la República de Colombia como un Estado libre, soberano e independiente [...] La gloria y satisfacción de ser el primero en reconocer la independencia de una nueva República en el sur de este continente pertenece, en todo respecto y consideraciones, al Gobierno de los Estados Unidos, y este reconocimiento sería, después de todo, tan solo una medida que la humanidad, la justicia y la conveniencia e interés de esta nación demanda. Reducida como España resulta en una absoluta inhabilidad para continuar la guerra, su orgullo anhela una apertura, quizá, para encontrar un pretexto para hacer la paz con los norteamericanos, y nada mejor respondería a su propósito que el reconocimiento de la independencia de Colombia por parte del Gobierno Federal [...].

[...] Por último, entre los Estados Unidos y Colombia no puede existir jamás competencia o rivalidad en agricultura, comercio y navegación pues Colombia no posee una naval mercantil, así como tampoco podrá formar una por muchos años, y los productos de exportación de su agricultura son completamente diferentes de aquellos que son cultivados en los Estados Unidos [...].

[...] Todos los suramericanos están formalmente emancipados de España, es decir, más de 11 millones de almas; esto ha proveído una nueva importancia al nuevo mundo, y ahora ellos ya no temen de las maquinaciones de la Santa Alianza en mantener América dependiente de Europa, y prevenir el establecimiento de gobiernos libres. El presente estado político de la Nueva España requiere la más seria atención del Gobierno de los Estados Unidos [...]. (Torres, Filadelfia, noviembre 30 de 1821)

Los objetivos diplomáticos de Torres se encaminaron a obtener reconocimiento y así formalizar una nueva alianza en contraposición con la presión europea. Después de todo, como manifestó Raymond Aron (1958) “[...] los enemigos de nuestros enemigos son nuestros amigos” (p. 48). Precisamente el presidente Monroe, a raíz de la “invitación” formal de los colombianos, optó como principal estrategia hacer posible una “América para los americanos”.

Como resultado, Torres cumplió su objetivo pues en 1822 Washington reconoció la independencia de la Gran Colombia luego de, como afirmó Russell Crandall, el rotundo triunfo del libertador Simón Bolívar ante las tropas españolas en la batalla de Carabobo que “convenció al

presidente James Monroe que era hora de reconocer a las nuevas Repúblicas independientes” (Crandall, 2008, p. 14).

Se establecieron por primera vez las relaciones entre ambas naciones y a su vez, las marcadas diferencias entre las mismas, pues ya se había iniciado un intento de distanciamiento con Estados Unidos liderado por Bolívar, quien se opuso a invitar a Estados Unidos al Congreso de Panamá de 1826. “Bolívar no estaba a favor de invitar a los Estados Unidos, quienes fueron invitados en última instancia por el vicepresidente de Colombia, Francisco Santander, mientras Bolívar estaba ausente” (Crandall, 2008, p. 15).

Expansionismo

En carta dirigida a Thomas Jefferson el 17 de octubre de 1823 (American Memory, s. f.) el presidente Monroe le solicitó a este consejos sobre cómo debería conducirse con respecto a Europa. En la Doctrina Monroe proclamada el 2 de diciembre de ese mismo año había definido los objetivos de Estados Unidos en Latinoamérica, lo que provocó la oposición de Bolívar, quien reclamaba por el contrario, unas naciones latinoamericanas unidas en contra de Santander, quien apoyaba los esfuerzos de Estados Unidos para alejar a España de la región.

Monroe afirma que ‘los derechos e intereses americanos son implicados’ en la defensa del principio según el cual el continente americano, a partir de la condición de independencia y de libertad que ha conquistado, no puede consecuentemente ser súbdito a una futura colonización de parte de las potencias europeas. (Launay, 2007, p. 5)

Esta doctrina se vio como una nueva etapa en la política exterior estadounidense en su objetivo de detener la expansión de Europa hacia la nueva América independiente.

Con las actuales colonias o dependencias de cualquier potencia europea no hemos interferido y tampoco habrá lugar a interferir. Pero con los gobiernos que han declarado su independencia y la mantienen, y cuya independencia hemos, mediante gran consideración y principios justos, reconocido, no podríamos ver cualquier interposición con el propósito de oprimirlos o de controlar de cualquier otra manera su destino, por cualquier potencia europea en ningún otro espectro como una manifestación de una disposición hostil hacia los Estados Unidos. En la guerra entre los nuevos gobiernos y España declaramos nuestra neutralidad en el momento de su reconocimiento, y para ello nos hemos adherido, y se continuará aplicando, siempre que no se produzcan cambios que, a juicio de las autoridades competentes de este Gobierno, se realice un cambio correspondiente de parte de los Estados Unidos que resulte indispensable para su seguridad. (James Monroe, comunicación al Congreso, 2 diciembre de 1823)

En palabras del pensador francés Raymond Aron (1973), “[la Doctrina Monroe] testimonia a la vez el antiimperialismo, tal como lo entienden los propios estadounidenses, y una vocación imperial [...]” (p. 23). Pese a la evidente contradicción, esta “vocación imperial” nació del sentimiento antiimperialista y democrático, teniendo como soporte su incomparable ventaja y superioridad (económica y militar) con respecto al resto del continente y además, una ventaja *cultural*, teniendo en cuenta la existencia de la constitución de unidades políticas más vastas, el engrandecimien-

to de las zonas pacificadas y la expansión de ciertas formas de cultura, llamadas superiores (Aron, 1958, p. 77).

Dicha vocación imperial respondió a balancearse en contra del entonces hegemónico poder europeo, cuyo declive empezó luego del surgimiento de las nuevas Repúblicas independientes. El profesor Stephen Launay (2007), en referencia a la historia de Estados Unidos como potencia describe:

La nueva democracia fue edificada sobre el rechazo de la política europea, política de guerras permanentes, de conflictos jamás resueltos. Una nueva historia debía desarrollarse, sin que la fibra realista no haya sido presente por eso en los fundadores de la República americana. Tenían que ponerse a salvo de las incursiones europeas y así asegurar los fundamentos de su supervivencia y de su prosperidad. (p. 4)

De esta forma, Estados Unidos entendió que su papel en el hemisferio era el de ser nación *protectora* de los demás Estados americanos, llamada a proveer las necesidades de los Estados del sur, en esta sentencia: América, para los americanos. “Los Estados Unidos insistieron en que Latinoamérica estaba dentro de su zona de influencia. La Doctrina Monroe ordenó a los europeos abstenerse de adquirir nuevas colonias o de extender su sistema político al hemisferio occidental” (Bagby, 1999, p. 13). La Doctrina Monroe hizo posible el afianzamiento de Estados Unidos en la región, aunque para esta época carecía de un ejército permanente, por esto no se puede afirmar que mediante la Doctrina Monroe se evidenció una acción imperialista estadounidense. Lo que se dio fue un expansionismo ideológico, “una profesión de fe anticolonialista” (Launay, 2007, p. 5).

Mientras, en la Gran Colombia, el ministro de Relaciones Exteriores, Pedro Gual, celebró la declaración de Monroe en la medida que “suministraba la base para la configuración de una alianza mucho más estrecha entre Estados Unidos, Colombia y sus aliados latinoamericanos” (Randall, 1992, p. 35). Sin embargo, lo que Gual no anticipó fue el factor que motivó y condujo las posteriores acciones políticas, económicas, sociales y culturales de los Estados Unidos, principalmente a través del Gobierno de Theodore Roosevelt: “[...] bajo Theodore Roosevelt (con su famoso ‘Corolario’ de 1904 al discurso de Monroe), de edificar una marina de guerra a la altura de las nuevas exigencias” (Launay, 2007, p. 6).

Asimismo, mediante el Corolario de Roosevelt se

[...] insistió en que los Estados Unidos intervendrán cuando quiera que fuese necesario para garantizar que las otras naciones en el hemisferio occidental cumplirían sus obligaciones a acreedores internacionales. De esta forma, los Estados Unidos podrían asegurarse garantizar su esfera de influencia y desviar la posibilidad de invasiones por parte de intrusos extranjeros. (Renehan, 2007, 102)

Como Roosevelt había reiterado, el Gobierno colombiano debía ceder a las condiciones impuestas o por el contrario, medidas unilaterales y extremas serían convocadas. Infortunadamente, este fue el desenlace final: Colombia se vio obligada a transigir ante las imposiciones estadounidenses.

I took Panama

Por medio del Corolario Roosevelt, legado de la Doctrina Monroe, se aumentó la motivación de Estados Unidos por apoderarse del istmo de Panamá para la construcción del canal interoceánico. Dicho acontecimiento le permitió fortalecer el tráfico y comunicación en América, representando ganancias económicas considerables, así como control de la geopolítica hemisférica; se dio un giro hacia la tradición hamiltoniana de intereses económicos y jeffersoniana, con el objetivo de expandirse y maximizar la seguridad nacional de Estados Unidos.

La toma de Panamá fue un asunto de geoestrategia con miras a dominar el hemisferio y contrabalancear los intereses de las potencias navales de la época. La principal inspiración provino del historiador naval Alfred Thayer Mahan (Sempa, 2004, p. 5), quien abogó por la formación del “Imperio Americano” para promover su expansión y admirado por el presidente Theodore Roosevelt, concretó a su favor la negociación del canal en aras de justificar la intervención de los Estados Unidos en distintos países del hemisferio.

En 1907, en dramático gesto del poder global de los Estados Unidos, Roosevelt envió a la flotilla americana ¡alrededor del mundo! Aseguró también para los Estados Unidos el control del istmo centroamericano y dio inicio a la construcción del Canal de Panamá que, una vez completado, consolidó el rol dominante de los Estados Unidos en la región del mar Caribe y facilitó la transferencia del poder naval de los Estados Unidos del Atlántico al Pacífico y viceversa. (Thayer Mahan en Sempa, 2004, p. 6)

En lo que respecta a la pérdida de Panamá por parte de Colombia, así como la posterior construcción del canal, cabe resaltar el comportamiento de los negociadores estadounidenses y colombianos. “Para los norteamericanos fue fácil estrechar vínculos con Colombia y expandir su capital” (Ardila, 1991, p. 56). Al parecer, Estados Unidos no encontró dificultad al negociar con Colombia. Percibió un socio en la región gracias al entendimiento y facilidad de persuadir a los gobernantes colombianos.

En este contexto, el primer contacto en asuntos de seguridad y defensa entre Estados Unidos y Colombia se generó por los intereses económicos de la nación norteamericana y se evidenció en 1846 por medio del Tratado Mallarino-Bidlack que “[...] comprometió a Estados Unidos a garantizar la soberanía de Colombia sobre el istmo en la provincia de Panamá a cambio del permiso para construir una carretera que atravesara el istmo de costa a costa” (Crandall, 2008, p. 16). Por primera vez Colombia autorizó presencia militar estadounidense en su territorio nacional.

Fue así como debido a las disputas bipartidistas en Colombia, la dificultad de coordinar propuestas coherentes y el fallido intento de “orgullo” y proclamación de soberanía e independencia, se terminó por ocasionar la separación de la provincia de Panamá y la pérdida del canal. De haber aceptado Colombia el Tratado Herrán-Hay de 1903, hubiera recibido regalías (millones de dólares) por la concesión del canal. Crandall (2008) describió cómo después de la aprobación del tratado por parte del Congreso estadounidense el 17 de marzo de 1903, el Congreso colombiano lo rechazó de forma unánime (p. 17). El resultado: la acción unilateral de Estados Unidos. Colombia no anticipó las posibles consecuencias y retaliaciones del Gobierno expansionista de Roosevelt, el cual ejercía un incomparable poder militar reafirmando así la asimétrica comparación con los demás estados latinoamericanos.

Estados Unidos alimentó el gobierno secesionista de Panamá, provocó su separación y reconoció su independencia: ahora era más fácil negociar, y finalmente obtuvo lo que quería: control del canal, que representó millones para su economía. La nación estadounidense demostró que la fuerza militar, además de la económica, era la forma visible de desplegar influencia, intimidar y generar respeto hacia ella, y por su parte Colombia aceptó la condición de asimetría en cuanto a sus capacidades militares para garantizar el orden en el istmo de Panamá, pues escasamente podía contener el conflicto bipartidista interno y la situación era crítica.

Como resultado, Colombia no contó ni con la fuerza ni con los medios para negociar en igualdad de condiciones. Los colombianos fueron considerados junto con los demás latinoamericanos “indisciplinados, contrarios a los intereses extranjeros e inclinados a la violencia [...] imagen de incompetencia y falta de credibilidad” (Randall, 1992, p. 50). Asimismo, los estadounidenses concebían la percepción de Colombia como una nación débil e incapaz de administrar el canal (Coleman, 2008, p. 4). La existente brecha cultural entre Estados Unidos y Latinoamérica originó la discriminatoria diferenciación entre los considerados del “norte” y los del “sur”.

Acerca de la debilidad de Colombia Randall (1992) expresó:

[...] parecía un golpe particularmente cruel propinado al orgullo nacional, así como una triste reflexión sobre la impotencia del poderío colombiano en las relaciones internacionales a comienzos del siglo XX [...]. Colombia había alcanzado el punto más bajo de su capacidad para influir sobre el curso de sus propios asuntos internacionales. (p. 99)

Colombia incluso recurrió a Estados Unidos antes de la pérdida final de Panamá, durante los levantamientos armados y crisis (especialmente luego de la Constitución de 1886 que limitó la autonomía panameña). El Gobierno colombiano, en cabeza del presidente Rafael Núñez, se vio obligado a recurrir a la intervención de Estados Unidos para lograr controlar los hechos que ocasionaban inestabilidad al Gobierno colombiano. Este factor ratificó el poder único de Estados Unidos ante Colombia y la relación de dependencia.

El suceso del Canal de Panamá, infortunado para Colombia pero afortunado para Estados Unidos, produjo distanciamiento y desconfianza entre ambos países. Colombia, en su intento por negociar con los europeos para la construcción del canal y a su vez su reticencia en aceptar las condiciones de Estados Unidos, motivó la previsible acción unilateral del Gobierno Roosevelt, causando endurecimiento en sus medidas para lograr cumplir sus metas en satisfacción de su interés nacional. El cual, para este caso, tuvo como objetivo liquidar definitivamente los intereses europeos en América, afianzarse como el único poder regional y administrar el tráfico a través del istmo de Panamá, representándole importantes ganancias económicas, políticas y sobre todo, reputación en el hemisferio.

¿Qué aprendió Colombia? Colombia perdió el istmo de Panamá y sus beneficios económicos. Estados Unidos criticó la cultura e idiosincrasia latinoamericana, por lo tanto el *lobby* colombiano fue inútil. Colombia amenazó a Estados Unidos mediante alianzas con Francia y Gran Bretaña, obligando a que Estados Unidos recurriera a su propia estrategia unilateral, sin estimar los intereses de Colombia y el factor más lamentable: la violencia bipartidista se profundizó con la Guerra de los Mil Días, hecho que ocasionó atraso y debilidad institucional que además no fue bien vista por los estadounidenses.

La pérdida de Panamá, considerada como el momento más crítico de la historia de la relación entre ambas naciones y ejemplo de derrota en cuanto a territorio, dignidad y soberanía colombiana, es punto de referencia para comprender la evolución de la relación entre Estados Unidos y Colombia, que se interpreta a partir de la aproximación realista cuyo enfoque en los estamentos militares tenía prelación en asuntos de seguridad. Como ejemplo, el Comando Sur de Estados Unidos “[...] responsable de proveer planeación de contingencia, operaciones y cooperación para la seguridad de Centroamérica, Suramérica y el Caribe” (United States Southern Command, s. f. b., About Us, párr. 1) se originó en 1903 cuando se establecieron los primeros U. S. Marines en Panamá. El Comando Sur tuvo su auge durante la Segunda Guerra Mundial cuando se instauró el Comando de Defensa del Caribe (Caribbean Defense Command), cuyo objetivo principal era defender el Canal de Panamá y sus alrededores (United States Southern Command, s. f. a.). Luego, en 1963, se cambió el nombre a Comando Sur cuando se tomó la decisión de ampliar el espectro de operaciones del Caribe a Centro y Suramérica.

Periodo de guerras: 1917-1945

El norte de nuestra política exterior debe estar allá, en esa poderosa nación, que más que ninguna otra ejerce atracción respecto de los pueblos de América

Suárez (1914, en Tokatlian, 2000b, p. 36)

Después del periodo de la Gran Depresión de 1929, Estados Unidos se vio en la necesidad de ejercer una política exterior más “amigable” con los latinoamericanos, en su afán por recuperarse económicamente y a su vez balancearse (construir alianzas) para hacer contrapeso a las amenazas provenientes de Europa (Primera y Segunda Guerra Mundial).

Lo anterior se reflejó en el discurso del “buen vecino”, proclamado el día de la toma de posesión del presidente Franklin Delano Roosevelt, el 3 de enero de 1933 en el cual “[...] prometió dedicar esta nación a la política del buen vecino” (Bagby, 1999, p. 75), demostrando una vez más cómo los intereses de Estados Unidos en Latinoamérica hicieron posible otro giro de la “balsa”, empujada por una estrategia wilsoniana de valores democráticos y unión entre naciones para contrarrestar las crecientes inconformidades de los países latinoamericanos hacia el intervencionismo estadounidense. Estados Unidos debía consolidar alianzas. Como afirmó Bushnell, en 1930 se originaron en Colombia corrientes de extrema derecha, no tolerantes con los principios democráticos que tanto liberales como conservadores habían mantenido.

Sin duda había una influencia foránea [...] algunos conservadores colombianos, al igual que los miembros de la derecha de otros países de América Latina, mostraban tolerancia hacia Hitler y Mussolini, y todos eran fanáticos seguidores de Franco y sus nacionalistas de la guerra civil española de 1936-1939. (Bushnell, 2011, p. 274)

Así como los gobiernos de Estados Unidos percibieron problemas en su interior, de la misma forma lo notaron los gobiernos colombianos. Fue el caso del presidente Alfonso López Pumarejo

quien, también impulsado por la crítica situación interna, caracterizada por la violencia bipartidista (que se acentuó después de la “masacre de las bananeras” en 1928) y la crisis económica, se vio en la necesidad de direccionar una política exterior dependiente en muchos aspectos de Estados Unidos, de *respice polum*, considerada como una estrategia de emulación o imitación en referencia a Estados Unidos.

Como presidente, entonces, López Pumarejo fue testigo del comienzo de problemas sociales potencialmente graves [...] Solamente quería ayudar a los colombianos más pobres para que alcanzaran una mayor participación en los beneficios del sistema, tal como Roosevelt lo estaba haciendo en Estados Unidos y Lázaro Cárdenas en México, clara demostración del ejercicio de emulación. (Bushnell, 2011, p. 269)

Estados Unidos estrechó alianzas militares en Latinoamérica para mejorar principalmente su capacidad de defensa hemisférica y así contener “posibles ataques menores de ultramar” (Coleman, 2008, p. 16). La diplomacia de Estados Unidos hacia Latinoamérica se implementó mediante acuerdos bilaterales.

Los acontecimientos de las dos guerras mundiales dieron lugar al acercamiento de Estados Unidos con Europa, lo que además consolidó su poder a nivel mundial alejando definitivamente la influencia europea sobre el continente americano. Como señaló Robert Kagan (2004) en su estudio acerca de la relación entre Estados Unidos y Europa: “Si la Primera Guerra Mundial debilitó severamente a Europa, la Segunda Guerra Mundial que resultó del fracaso de la estrategia y diplomacia europea, destruyó a las naciones europeas como poderes globales” (p. 16). Estados Unidos se convirtió en nación protectora de los debilitados países europeos y, como consecuencia, se revalidó la Doctrina Monroe en el hemisferio americano.

Dado lo anterior, en este contexto de guerra, en pleno auge militar de Estados Unidos, la política exterior de Colombia estuvo direccionada por la denominada Doctrina Suárez de *respice polum*: “[...] según esta, los vínculos con Estados Unidos eran inevitables y las relaciones debían manejarse de manera constructiva” (Randall, 1992, p. 138). De esta manera se inició una nueva etapa entre ambas naciones en materia de seguridad y defensa. El poder militar de Estados Unidos, incomparable desde distintos puntos de vista, no conocía límites.

Los primeros contactos militares fueron importantes, pues robustecieron estrecha comunicación y coordinación en el ámbito militar:

Por primera vez, oficiales del ejército colombiano asistieron a Escuelas del Ejército de Estados Unidos; los primeros seis oficiales que viajaron a Estados Unidos en 1921 se especializaron en una amplia gama de áreas, incluyendo artillería, ingeniería, transporte, comunicaciones aéreas y fotografía aérea. (Randall, 1992, p. 143)

Colombia buscaba modernizar su capacidad militar mientras que Estados Unidos procuraba cooptar leales aliados.

El actor que mayor influencia tuvo en la creación de la relación en temas de seguridad entre Colombia y Estados Unidos fue el presidente Eduardo Santos, quien el 7 de agosto de 1938 — día de su posesión y luego de la visita de militares estadounidenses que llevaron el mensaje del

presidente Roosevelt de “solidaridad y comunidad de intereses entre ambas Repúblicas”— quedó “impresionado por los pilotos” (Coleman, 2008, p. 1) y solicitó al enviado especial del Gobierno de Estados Unidos, Jefferson Caffery

[...] si los Estados Unidos podrían enviar asesores militares a Colombia. Misiones de entrenamiento estadounidense, razonó Santos, mejorarían las capacidades militares de Colombia y promoverían cooperación bilateral en un periodo de inseguridad internacional [...] los primeros asesores de Estados Unidos llegaron a Colombia tan solo cinco meses después. (Coleman, 2008, p. 1)

Además, frente a la necesidad del Gobierno colombiano de modernizar sus fuerzas militares, Coleman (2008) aseguró que la iniciativa nació del incidente del desfile militar del 20 de julio de 1938 en el cual un avión se estrelló contra unos espectadores (p. 19) dejando un saldo de muerte y sobre todo vergüenza. A partir de este periodo surgió una alianza en temas de seguridad entre ambos Estados. Coleman consideró al presidente Santos como “el arquitecto de la cooperación colombiano-americana” (p. 7).

Así, Estados Unidos tuvo vía libre para imponer y exigir medidas por parte de Colombia para justificar la naciente alianza. Como ejemplo de lo anterior, y considerando que en Latinoamérica se había desarrollado avances en aviación gracias a los alemanes, Estados Unidos presionó para que fueran las aerolíneas estadounidenses las que primaran en el hemisferio, además de otras empresas europeas con presencia en el país. Es más, Estados Unidos calificó de “amenaza terminante contra los intereses de Estados Unidos” (Randall, 1992, p. 154) que se le diera asistencia a compañías extranjeras de aviación. De nuevo, se demuestra cómo actúa Estados Unidos en el mundo con la única motivación de satisfacer sus intereses; su seguridad nacional definida mediante políticas de seguridad y estrategias encaminadas a contrarrestar las amenazas provenientes del exterior.

Por otro lado, en la Octava Conferencia de Estados Americanos (Lima, 1938), Roosevelt “propuso a los Estados americanos la creación de una alianza defensiva contra las amenazas venidas del exterior” (Lucena, 2008, p. 444), propuesta acogida por el gobierno de López Pumarejo, el cual, siguiendo los lineamientos de Washington, estuvo preparado para defender los intereses de Estados Unidos en el continente americano ante el posible ataque de la Alemania nazi y sus aliados. Esta alianza defensiva tuvo como principal eje asistir militarmente a los países colaboradores así como permitir el uso de bases militares en favor de Estados Unidos.

En cuanto a la asistencia militar de Estados Unidos, el 11 de marzo de 1941 se creó la ley de préstamo y arriendo (*Lend-Lease*), promulgada con el objetivo de preservar la seguridad nacional e intereses de Estados Unidos; de este modo el presidente tuvo la facultad de autorizar al secretario de guerra, secretario naval (o cualquier otro jefe de departamentos o agencias), a manufacturar arsenales, fábricas, barcos, entre otros y a comprar u otorgar los anteriores en países cuya defensa estaba considerada por el presidente de Estados Unidos vital para la propia defensa de su país (National Center for Public Policy Research, s. f., *Lend-Lease*). Por lo tanto, el ejército colombiano se benefició mediante la adquisición de armamento por parte de Estados Unidos, institución que consideraba:

La Segunda Guerra Mundial estalla en septiembre de 1939. El país acorde con su política internacional, se declara beligerante y para cumplir compromisos como casi todos los países latinoameri-

canos, recibe armamento y equipo de acuerdo con la ley de préstamos y arriendos. Llegan al país las primeras misiones americanas; los oficiales colombianos salen a los Estados Unidos a perfeccionar sus conocimientos y una nueva doctrina va adaptándose con las Fuerzas Militares (Centro de Estudios Históricos del Ejército Nacional, s. f., *Inicios del siglo XX-Escuela Militar, conflictos y guerras mundiales*, párr. 9)

En palabras del mandatario Franklin Delano Roosevelt, “ayudar a apagar el fuego en la casa de tu vecino antes de que tu propia casa se queme y caiga” (diciembre 17 de 1940).⁶ Más que para defender a Estados Unidos, la asistencia prestada a Colombia garantizó la lealtad de los gobernantes nacionales con el país estadounidense y como resultado fueron acogidos por el Gobierno de Colombia los ideales, causas y principios de Estados Unidos.

Así, Colombia declaró la guerra contra la Alemania nazi, Japón e Italia (el Eje) durante la segunda presidencia de López Pumarejo “como retaliación por ataques alemanes a barcos colombianos en el Caribe” (Bushnell, 2011, p. 280), pese a colaboraciones previas durante el Gobierno del presidente Santos.

Los presidentes Alfonso López Pumarejo y Eduardo Santos, principalmente, lograron estrechar las relaciones con Estados Unidos. Durante los años de la Segunda Guerra Mundial “la Casa Blanca halló en Colombia uno de sus más firmes aliados en el hemisferio [...] el gobierno colombiano fue el primero en Suramérica en romper relaciones diplomáticas con las potencias del Eje” (Palacios, 2003, p. 165). Estados Unidos estimó que el gobierno de Santos significaba un “periodo de cooperación proamericana” (Randall, 1992, p. 200) por ende, se dio un crecimiento de los vínculos militares con Estados Unidos. Por otro lado, la afirmación de Marco Palacios acerca de la calificación de la posición de Santos como “antimilitarista” es contradictoria, pues la realidad fue otra, debido a que la relación con Estados Unidos, en cuanto a asuntos de seguridad y defensa, tuvo su origen durante el gobierno de Eduardo Santos. Como evidencia, al presidente Santos se le criticó por ejercer acciones secretas en favor de los militares estadounidenses en territorio colombiano, acciones que Ardila calificó de “pactos secretos” entre los mandatarios Santos y Roosevelt, los cuales “[...] iban desde una red de espionaje hasta la cooperación militar, la utilización de bases aéreas y navales en Barranquilla y Cartagena para uso norteamericano, así como la presencia de observadores militares” (Ardila, 1991, p. 108). En contraposición de las opiniones de Palacios, distintos líderes colombianos entre los más destacados Eduardo Santos, ejercieron un alineamiento con los Estados Unidos y los militares en forma privada teniendo en cuenta la oposición (de movimientos sociales de izquierda) que siempre existió.

Como efecto de la Segunda Guerra Mundial se dio origen a la presencia y uso militar de territorio colombiano. Asimismo, se afianzó la dependencia de Colombia ante Estados Unidos en el campo militar, económico y político. Colombia se convirtió en aliado incondicional de Estados Unidos y, a causa de esta mayor integración y cooperación, este factor de alianza se fortaleció aún más tras la percepción de nuevas y más peligrosas amenazas para la seguridad nacional de Estados Unidos, como representó el comunismo para el siguiente periodo.

⁶ “Suppose my neighbor’s home catches fire, and I have a length of garden hose four or five hundred feet away. If he can take my garden hose and connect it up with his hydrant, I may help him to put out his fire...I don’t say to him before that operation, ‘Neighbor, my garden hose cost me \$15; you have to pay me \$15 for it.’... I don’t want \$15--I want my garden hose back after the fire is over.” (Our documents, s.f.)

De la misma forma, dentro del desarrollo histórico de los estamentos burocráticos del Gobierno de Estados Unidos, Rosati resaltó como consecuencia de las dos guerras de la primera mitad del siglo XIX que: “La ley clave que sirvió como fundamento para la permanente expansión de la burocracia de política exterior fue el Acta de Seguridad Nacional de 1947 [*National Security Act of 1947*]” (Rosati, octubre, 2011, p. 98). Rosati describió la forma como el acta de 1947 reestructuró el proceso de seguridad nacional en tres áreas importantes inspirado por el objetivo de producir un

[...] proceso más eficiente de seguridad nacional que sería más valioso para el presidente en su conducción de la política exterior:

1. Creación del Establecimiento Militar Nacional consistente en un secretario de Defensa, los jefes de gabinete y los departamentos de Ejército, Armada y Fuerza Aérea. El Establecimiento Militar Nacional fue precursor del Departamento de Defensa.
2. Inteligencia mediante la creación de la Central Intelligence Agency (CIA) y director central de inteligencia.
3. Asesoría sobre seguridad nacional al presidente mediante la creación del Consejo de Seguridad Nacional. (Rosati, octubre, 2011, p. 99)

Guerra Fría y amenaza comunista

Colombia rompió relaciones diplomáticas con la URSS a fines de la década de los años cuarenta, fue la única nación latinoamericana que contribuyó militarmente con la fuerza de las Naciones Unidas en la Guerra de Corea, dejó de admirar a Fidel Castro incluso antes que los norteamericanos y se identificó plenamente con Estados Unidos durante la crisis de los misiles cubanos

Randall (1992, p. 21)

Estados Unidos había reconocido un enemigo político, sin olvidar que la Guerra Fría fue en sí producto de una confrontación política que desencadenó una amenaza directa de tipo militar debido al fortalecimiento del componente militar soviético, principalmente por el arsenal nuclear que en su posesión implicaba una amenaza a la seguridad internacional.

Desde la Segunda Guerra Mundial el presidente Roosevelt en su discurso de 1933 hizo referencia a la “política de buena vecindad” con las naciones latinoamericanas, igualmente, utilizó el concepto de “sistema de seguridad interamericano” ante la amenaza representada por la Alemania nazi y sus aliados. En este sentido, los anteriores conceptos cobraron vigencia durante el periodo de Guerra Fría. En un posterior discurso (1936), Roosevelt:

[...] habló de la necesidad de defender la democracia representativa, expresando su creencia de que esta forma de gobierno era el mejor instrumento para asegurar el desarrollo social, económico y cultural de los pueblos en el seno de un mundo justo y en paz. (Lucena, 2008, p. 444)

Esta alocución cobró vigencia en la Guerra Fría cuando se originó la nueva amenaza militar-nuclear, que para ser contrarrestada, Estados Unidos adoptó la iniciativa de emprender estrategias de

persuasión a fin de convencer al mundo de que los ideales liberales de economía de libre mercado y promoción democrática eran las opciones que más beneficiaban a los estados en contraposición con el comunismo. Por esto, el gobierno estadounidense estableció una estrategia de contención del comunismo como principal política de seguridad nacional hasta los años ochenta (Sempa, 2004, p. 8). La Guerra Fría fue un claro ejemplo de intereses eminentemente económicos, capitalismo frente al comunismo, que se acompañaron de vertientes militares.

Para el caso de Latinoamérica, se destacaron elementos clave durante este periodo de intervención estadounidense como la Conferencia de Río de Janeiro en 1947, en donde se firmó el tratado de asistencia recíproca. Artículo 3:

Se afirmaba que el ataque contra un Estado americano sería considerado un ataque contra todos los demás, postulándose, en ese caso, la necesidad de prestarle ayuda [...] artículo 6: dejaba la puerta abierta para una posible intervención militar realizada desde el *interior* del continente. (Lucena, 2008, p. 454)

Este supuesto legitimó la campaña anticomunista de Estados Unidos y se convirtió en estrategia de “buenos vecinos” el hecho de igualar la consideración de un factor como amenaza de un país a otro.

La intervención de Estados Unidos se reflejó en la contención y ataque a movimientos de izquierda, promoviendo los valores e ideales democráticos y demostrando a su vez un direccionamiento wilsoniano en su política exterior hacia Latinoamérica, particularmente hacia Colombia, en donde encontró durante esta etapa, en especial en los gobiernos de Alberto Lleras Camargo y Carlos Lleras Restrepo, firmes aliados. Se genera así en palabras de Crandall (2008), una “relación bilateral calurosa” (p. 21), en sentido de acogedora (*warm bilateral relationship*). Es importante anotar que la asistencia de Estados Unidos se afianzó como consecuencia de la aparición de las guerrillas en Colombia.

De acuerdo con lo anterior, en Colombia nunca hubo un dictador impuesto por el gobierno de Estados Unidos, tampoco movimiento comunista que hubiese alcanzado a penetrar la política colombiana de manera relevante como había sucedido en otros países del hemisferio. Lo que sí se evidenció fue una clara lealtad y sentido de pertenencia por parte de los gobernantes colombianos hacia Estados Unidos, de tal magnitud que “Colombia era señalada como ‘modelo’ de los programas de ayuda norteamericanos. Así nuestro país permaneció fiel durante la Guerra Fría [...]” (Randall, 1992, p. 228); y como evidencia, rompió relaciones diplomáticas con la Unión Soviética (gobierno de Alfonso López Pumarejo), aceptó asistencia militar de Estados Unidos y, en contraprestación, apoyó las fuerzas militares de este país enviando tropas a la Guerra de Corea en 1950, en la que participó el Batallón Colombia.

Como premio a la lealtad con el gobierno y las causas de Estados Unidos, Colombia se convirtió en receptor de asistencia militar, encaminada especialmente a combatir los movimientos de izquierda encarnados en guerrillas, que surgieron a raíz del brote de violencia bipartidista (la que nunca cesó desde el origen de Colombia como República) y a frenar el comunismo, esto, dentro de las estrategias y directrices ideológicas promovidas por Estados Unidos durante la Guerra Fría.

Como expuso Crandall, en el Gobierno del presidente Eisenhower Estados Unidos tomó la decisión de fortalecer su involucramiento mediante asistencia militar a Colombia para colaborar

en los “problemas internos de seguridad [...]”. En 1961 Estados Unidos envió su primer equipo de entrenamiento militar (*military training team*, MTT) a Colombia para ayudar a entrenar a los militares del país en áreas relacionadas con capacidades de inteligencia” (Crandall, 2008, p. 21). A su vez, la asistencia militar se consolidó desde la creencia del Gobierno de John F. Kennedy de que Colombia era un seguro aliado anticomunista, a lo que se sumó la “Alianza para el Progreso”, que inició ese mismo año.

En cuanto a la asistencia y cooperación militar, cabe destacar los siguientes acuerdos: Acuerdo de Asistencia Militar entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América, de 17 de abril de 1952: “En 1952 Estados Unidos firmó el ‘Acuerdo de Asistencia Militar’ con Colombia, comprometiéndose a ayudar a las fuerzas militares de Colombia en sus esfuerzos por promover la seguridad hemisférica” (Crandall, 2008, p. 21) y Acuerdo entre el Gobierno de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América relativo a una Misión del Ejército, una Misión Naval y una Misión Aérea de las Fuerzas Militares de los Estados Unidos de América en la República de Colombia, de 7 de octubre de 1974. El primer acuerdo tuvo como objetivo dos ejes fundamentales: “Asistir en misiones de defensa colectiva en el hemisferio y preservar la seguridad interna de Colombia, en caso que se requiriera” (Wolf, 1995). Colombia tuvo la responsabilidad de cumplir misiones siempre y cuando le fueran asignadas por Estados Unidos para mantener la seguridad hemisférica, dentro de los intereses de Estados Unidos.

En el aparte transcrito a continuación se observa la autonomía y jerarquía de la cual disponía Estados Unidos frente a Colombia en cuanto a los compromisos acordados. Como ejemplo, el artículo 1 del texto definitivo del acuerdo de 1952 —enmendado por el Gobierno de Estados Unidos— menciona, en una primera versión, que no se podría comprometer la asistencia recibida por Colombia sin la anuencia previa del Gobierno de Estados Unidos. En un comienzo alude al consentimiento “de ambos gobiernos”.

El gobierno de la República de Colombia emprendió para hacer efectivo el uso de la asistencia recibida por el Gobierno de los Estados Unidos de América según lo acordado en este acuerdo para el propósito de implementar planes de defensa, aceptados por los dos gobiernos, bajo el cual ambos participarán en importantes misiones para la defensa y preservación de la paz en el hemisferio occidental, y no podrá, sin el consentimiento previo ~~de ambos gobiernos~~ del gobierno de los Estados Unidos de América, comprometer dicha asistencia a propósitos adicionales con los ya dispuestos desde su creación. (Acuerdo de Asistencia Militar de 1952, documento secreto, marzo 6 de 1956)⁷

Lo anterior comprueba la existencia de la estrategia del “fuerte” ante el “débil” al eliminar la oportunidad de participación o formulación de dictamen frente a una política de ambos lados que comprometía los intereses de dos naciones. El camino para Estados Unidos fue más fácil, pues optó por la acción unilateral y así evitó contradicciones. Retomando la definición de Randall frente al acuerdo de asistencia militar de 1952:

⁷ Borrador de enmienda del artículo 1, párrafo 2 del Acuerdo de Asistencia Militar de 1952, dirigida a la Oficina de Asuntos Exteriores de Colombia.

La misión principal de Colombia consistía en defender el acceso a sus costas, debido a la proximidad del Canal de Panamá, y para ello recibió un apoyo considerable durante la década [...] a finales del año fiscal de 1958, Colombia había recibido cerca de 16 millones de dólares en apoyo militar [...]. (Randall, 1992, p. 240).

También se asignaron recursos para combatir las guerrillas en el país, influenciadas evidentemente por la revolución comunista. Como ejemplo, el presidente Alberto Lleras Camargo solicitó asistencia a Estados Unidos en 1959 para contrarrestar el ascenso del movimiento guerrillero en Colombia.

Lleras Camargo fue el primer presidente del periodo conocido como Frente Nacional. Como presidente, Lleras reconoció la crítica situación de seguridad a causa de los grupos guerrilleros y por esta razón solicitó asistencia al entonces presidente estadounidense Eisenhower (1953-1961), quien organizó un grupo especial “Special Survey Team”, el cual, con la dirección del Departamento de Estado y supervisión del Departamento de Defensa, convocó un equipo especializado en guerras irregulares de la CIA (Rempe, 2002). El balance para 1960 fue:

El 27 de enero de 1960, el equipo especializado redactó un reporte preliminar que resumía los hallazgos de la situación de seguridad en Colombia. El reporte resaltó los críticos problemas de la actual, [guerra] activa (principalmente de carácter bandido) y violencia potencial (principalmente proveniente de la guerrilla comunista). (Rempe, 2002, p. 5)

Dada la gravedad de la amenaza identificada, Estados Unidos apoyó a Colombia durante la etapa de contención, brindando ayuda militar antiguerrilla, la cual incluyó equipos y capacitación a militares colombianos para el enfrentamiento de guerrillas. Para este entonces, el fortalecimiento del componente militar estadounidense estaba en su auge, especialmente luego de la “Doctrina Eisenhower” o “retaliación masiva” que confirmó vocación a hacer uso efectivo del poder militar de Estados Unidos en caso de amenaza nuclear. Así, en 1961 se firmó un nuevo acuerdo bilateral en materia militar entre Estados Unidos y Colombia para combatir la amenaza comunista en el país.

Por otro lado, durante el Gobierno de John F. Kennedy se incrementó el presupuesto militar de 43 billones de dólares a 56 en tan solo tres años, con el objetivo de “desarrollar fuerzas especiales para combatir ‘guerras de liberación nacional’ sustentadas en el comunismo en los campos o junglas en naciones en desarrollo [...] combatir guerrillas en su propio terreno” (Bagby, 1999, p. 222).

En resumen, Estados Unidos, potencia mundial, enfocó su política exterior a expandir su influencia, principios, creencias, valores, régimen político y económico alrededor del continente americano, lo que Joseph Nye (2002) denominó poder militar, poder económico y poder blando o *soft power* en su zona de influencia occidental (p. 4). El Gobierno de Estados Unidos consideró que la asistencia que prestaba estaba justificada y legitimada en favor de la paz y seguridad mundial, teniendo en cuenta que reacciona a la ocurrencia de amenazas potenciales en la región.

De otro lado, a continuación se realizará un análisis del problema que caracterizó las relaciones entre Estados Unidos y Colombia desde los años setenta hasta hoy en día: el narcotráfico, cuya raíz reside en que al tiempo que nacía esta nueva amenaza se fortificaban las ya existentes fuerzas de extrema izquierda y derecha.

El problema de las drogas como amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos

La sumatoria de la mala “imagen” del país y de sus autoridades, de las críticas y presiones oficiales norteamericanas y de los roces diplomáticos a nivel gubernamental entre Colombia y Estados Unidos, se combinó con factores de índole interna que condujeron a la escogencia de la opción militar para combatir el narcotráfico

Tokatlian (1995, p. 295)

“Guerra contra las drogas” y la consecuente militarización de la misma

Marzo 24 de 1968: el presidente Nixon acuñó la frase “guerra contra las drogas” que pasó de ser una frase de uso doméstico, al más amplio concepto de “guerra” internacional contra las drogas (Crandall, 2008, p. 22,). No obstante, fue en las administraciones de Ronald Reagan y George Bush a finales de los ochenta y comienzos de los noventa cuando se implementó la “guerra contra las drogas” en Colombia. ¿Qué implicaciones tuvo esta connotación?

Desde el análisis de la política exterior, para comprender el concepto, Keith Shimko en *Foreign policy metaphors: falling “dominoes” and drug “wars”* (1995), realizó un estudio acerca de los efectos de las percepciones de los actores que toman decisiones en política exterior, específicamente examinó el impacto de las metáforas en el estudio del FPA o análisis de política exterior. Su investigación constituye un aporte a la literatura de psicología política y procesos cognitivos en política exterior (Neack, Hey y Haney, 1995).

Shimko afirmó que en el proceso de toma de decisiones las políticas son implementadas en un mundo “objetivo” y son formuladas y construidas en un mundo “subjetivo”, es decir, “[...] el mundo como existe en la mente de los tomadores de decisión, la situación que ellos creen que confrontan” (Shimko, 1995, p. 71). De la misma forma: “[...] comprender cómo piensan los tomadores de decisión, qué piensan y por qué piensan lo que piensan” (p. 72), como parte de la aproximación constructivista al estudio de la política exterior.

Es así como los tomadores de decisión idealizan y construyen las amenazas, que para este caso han sido definidas como una metáfora al referirse a la “guerra contra las drogas”, en particular por las implicaciones que conlleva la referencia de guerra. En este caso, se trata de un “pensamiento metafórico” como:

[...] otro proceso cognitivo basado en comparaciones que involucran percibir un fenómeno como si fuera otro [...] de acuerdo con Susan Sontag, quien toma la definición de Aristóteles, una metáfora en cuanto a ‘decir una cosa es o parece ser algo que no lo es’. (Shimko, 1995, p. 73)

¿Por qué el presidente Nixon denominó la problemática de las drogas como guerra? Esta noción de “guerra contra las drogas” además cobró popularidad entre los mandatarios estadounidenses, especialmente para el presidente Reagan, quien dirigió la “guerra” hacia Colombia.

Según lo anterior, es posible comprender la metáfora de “guerra contra las drogas” mediante la siguiente percepción: “Las personas con frecuencia tratan de enmarcar un problema como

guerra cuando quieren eliminar o terminar algo que ven como indeseable, dañino o amenazante” (Shimko, 1995, p. 79,). De igual forma, “en guerra, los problemas son usualmente percibidos como poseedores de dimensiones militares y soluciones militares” (p. 79); pero no necesariamente implica la militarización de las acciones para solucionar la problemática, pese a la percepción del concepto de guerra, acompañado de un lenguaje coherente con la denominación que para este caso Shimko ha definido como “enemigo”, “ofensiva”, “guerra”, “movilización”, “frentes”, “estrategia”, “ataques”, “lucha”, “derrota”, entre otros. Como manifestó Tokatlian (1998): “[...] el concepto de guerra demanda que los instrumentos predominantes deben ser de naturaleza coercitiva y represiva” (p. 134).

De igual manera, Shimko afirmó que la “guerra contra las drogas” no es una guerra real, pese a sus implicaciones, sino que se trata de una guerra metafórica que como consecuencia, impacta no solo al ámbito doméstico o interno sino que posee repercusiones internacionales (Tokatlian, 1998, p. 80). Lo que justifica considerar que los mismos elementos militares aplicados en lo interno sean susceptibles de serlo en lo externo. Evidentemente esto sucedió para el caso colombiano a través de leyes, interdicción, asistencia y cooperación militar, obligación, prohibición, entre otros factores.

Por otro lado, el principal objetivo de la “guerra contra las drogas” es *eliminar* la oferta y demanda de narcóticos combatiendo a quienes poseen el negocio de producirlos y exportarlos a Estados Unidos, a diferencia de reducir el número de adictos como se ha propuesto por distintos críticos del poder militar *excesivo* de Estados Unidos.

Y ¿por qué excesivo? Adam Isacson (2001) en su artículo “Militarizing latin american policy” apuntó que dicha *militarización*, al inicio de los años noventa, fue producto de la iniciativa del Pentágono al considerar algunos problemas en Latinoamérica como “operaciones especiales”, entre la más destacada, la “guerra contra las drogas”, llevada a cabo por el Comando Sur (Southern Command) responsable, principalmente, de liderar las actividades militares en América Latina y el Caribe. No obstante, hay que recordar que Isacson (Washington Office on Latin America, Wola) se dedica sobre todo a criticar la asistencia militar de Estados Unidos en la región, en particular en Colombia, desconociendo las virtudes y justificaciones de la necesidad de reacción por parte de Estados Unidos en los casos de mayor gravedad de la seguridad en Colombia, que por lo general tiene como protagonista a las guerrillas.

Para Isacson, el mayor interés de quienes diseñan las operaciones militares de Estados Unidos en la región tiene que ver con el objetivo de mantener contactos frecuentes con las contrapartes militares del hemisferio, esta acción se conoce como *engagement* o interacción. Posterior a haber establecido los contactos, el objetivo se traduce en: “promover la democracia y el respeto a los derechos humanos, modernizar y profesionalizar las fuerzas de seguridad y fortalecer la cooperación en seguridad regional, muchas veces mediante el desarrollo de relaciones claves con oficiales extranjeros” (Isacson, 2001, p. 4). Así, Isacson critica las acciones militares de Estados Unidos, pues acusa que no se trata de alguna estrategia escondida (como puede parecer), sino que se trata de un interés de Washington hacia el Pentágono “porque el dinero está ahí” (p. 4). Isacson olvida que el presupuesto de la iniciativa para el combate de las drogas, contra narcóticos, es aprobado por el Congreso, no por el Pentágono. Es más, tanto el Departamento de Estado como el Departamento de Defensa manejan un presupuesto para la lucha contra las drogas pero no necesariamente por-

que se pretenda militarizar el asunto, sino principalmente para temas relacionados con promoción de justicia en primera instancia.

Al comienzo, la amenaza del uso de las drogas como problema de seguridad nacional se percibió en Estados Unidos desde 1909 mediante la ley de exclusión del opio y 1914 a través de la promulgación de la ley de Harrison,

La primera ley federal en contra de la droga, que convertía en un delito el uso del opio y la cocaína que no fuera con fines medicinales, lo cual marcó oficialmente la entrada del gobierno al área del control interno de los narcóticos y como objetivo principal ir en contra de la compra del opio y cocaína para la recreación. (Mathiesen, 2000, p. 53)

Según lo anterior, si desde comienzos del siglo XX se consideraron las drogas como el opio, la cocaína y principalmente la heroína como amenaza para la seguridad, la salud y la moral estadounidense, ¿por qué hasta los años setenta se convirtió el problema del uso y tráfico de las drogas en asunto de seguridad nacional de primera agenda? La respuesta la aportó el profesor Roberto Russell (2003): “Los intereses de Estados Unidos en Latinoamérica se han concentrado históricamente en los temas que, acorde con la era, se conciben como amenazas a la seguridad nacional de Estados Unidos [...]” (p. 62). Sin importar el momento histórico, la definición de amenazas se ha convertido en el “motor” de la acción exterior estadounidense, traducida en reacciones dependiendo de las circunstancias y factores externos, como se señala desde el comienzo.

Fue en 1971 cuando el presidente Richard Nixon proclamó que el problema de las drogas constituía amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos. El inconveniente de la droga, como sugirió Shimko, pese a ser socialmente construido y “metaforizado”, “se volvió una prioridad y tuvo la visibilidad que no había tenido en ninguna otra administración dentro de la historia estadounidense” (Matthiesen, 2000, p. 77). No obstante, la interpretación de Shimko no es más que una explicación de la teoría constructivista aplicada a casos reales como las metáforas, sin poseer verdaderas evidencias de si catalogar algo como “guerra” implica necesariamente la militarización de las acciones.

Esta problemática percibida como amenaza, alertó al Gobierno de Estados Unidos en su lucha por preservar la seguridad nacional: “Washington ha definido el fenómeno como un problema de seguridad nacional para los Estados Unidos y ha evolucionado, en su práctica, en una amenaza tanto para la seguridad regional como nacional de Colombia” (Tokatlian, 1998, p. 133). La relación entre Estados Unidos y Colombia inició una nueva etapa cuya atención se centró en el narcotráfico, la guerrilla y la combinación de ambos. La solución fue la militarización de las acciones estadounidenses para combatirlos, pues se deriva del concepto de “guerra contra las drogas”.

“Guerra contra las drogas” en Colombia y la cooperación con Estados Unidos. Inicio: periodo 1970-1994

El problema del uso y tráfico de drogas desde su origen se asoció, según el estudio de Tatiana Matthiesen, con el factor “extranjero”, es decir, no americano, “[...] una de las principales premisas de la política estadounidense contra la droga ha consistido en la creencia de que la amenaza de la droga debe ser combatida afuera de sus fronteras” (Matthiesen, 2000, p. 96). Este elemento

resultó de gran importancia para comprender por qué el Gobierno de Estados Unidos ha intervenido unilateralmente y muchas veces de forma autoritaria en países productores o traficantes de drogas ilícitas. Esta problemática ha servido como excusa para diseñar políticas y planes de cooperación y asistencia militar en naciones que conviven con ella y que, por pertenecer al espectro definido como “no americano” o extranjero, afecta de modo grave la seguridad nacional de Estados Unidos.

Infelizmente para la historia de Colombia, a mediados de la década de los setenta a la vez que se afianzaba la alianza con Estados Unidos en materia de contención, al mismo tiempo se convertía en la amenaza más peligrosa en cuanto a tráfico de drogas ilícitas. “Las agresivas campañas de erradicación de la marihuana en México desde los años setenta abrieron las puertas para que Colombia ascendiera a las grandes ligas del tráfico de drogas” (Stares, en Matthiesen, 2000, p. 93). Pese a que otros países precedieron a Colombia en esta problemática, fue aquí donde se otorgó la primera categoría en economía ilegal, acompañada de alta criminalidad y corrupción del Estado. Estados Unidos entonces se vio forzado a intervenir, sin embargo, de forma persuasiva y en alianza con los distintos gobiernos. Había que combatir esa amenaza externa. Así, en lo que concierne a la fuente del narcotráfico en el país:

[...] Colombia ha mantenido una posición dominante en esta actividad. A mediados de los setenta fue el primer productor mundial de marihuana, en los ochenta y comienzos de los noventa fue el principal exportador de cocaína, y recientemente ha llegado a ser un productor importante de hoja de coca y amapola. (Tokatlian, 1998, p. 12)

Como ejemplo, durante el Gobierno de Alfonso López Michelsen, “[...] Estados Unidos suministró *jeeps*, motocicletas, radios, equipo de laboratorio y capacitación especial para la policía judicial, la Policía Nacional y los funcionarios de aduana de Colombia” (Randall, 1992, p. 286). Como se demuestra, la asistencia de Estados Unidos para ese entonces se enfocaba en reformar el sistema judicial como principal estrategia para la lucha contra el narcotráfico.

En este sentido, durante el gobierno del presidente Julio Cesar Turbay Ayala, se solicitó un incremento del presupuesto destinado a asistir militarmente a Colombia en campañas de interdicción. Bruce Bagley (1988b) afirmó que se triplicó dicha asistencia entre 1970 y 1977 (p. 79). Fue en esta presidencia que el Gobierno colombiano tomó conciencia de la gravedad del problema y corroboró el esfuerzo en declarar la guerra a los narcotraficantes (Crandall, 2008, p. 23). Así, la guerra había sido declarada por primera vez y Turbay convocó a los militares a ser parte activa en el esfuerzo.

En 1978 el Gobierno expidió el decreto 2144 que posibilitó a 10 000 soldados de la Segunda Brigada emprender un operativo que se orientaba a la batalla contra la marihuana mediante la llamada “Operación Fulminante” (1978-1980) (Tokatlian, 1995, p. 297). Cabe destacar que luego de dicha operación, el presidente Turbay realizó un llamado a la Policía Nacional (fuerza especializada civil) para tomar control sobre la “guerra contra las drogas”, con el propósito de restarle protagonismo a las Fuerzas Militares en este campo; pero estas regresaron fortalecidas por el decreto 1402 de 1984, “por el cual la justicia penal militar pasa a conocer delitos relacionados con el negocio de las drogas; es decir, se amplía la cobertura de la justicia castrense —vía consejos verbales de guerra— sobre el dominio civil” (Tokatlian, 1995, p. 321).

Aun con el llamado de cooperación mutua, la acción unilateral estadounidense fue permanente y decisiva, incluso por medio de acciones secretas como las que se denunciaron años atrás en el Gobierno de Eduardo Santos. Otro episodio similar fue el de la “Operación Stopgap”, a través de la cual los militares estadounidenses diseñaron un plan de aviación espía para decomisar cargamentos de marihuana. Lo anterior demostró desconfianza por parte de Estados Unidos hacia la capacidad y efectividad de las Fuerzas Armadas de Colombia, en este caso, de la Armada Nacional. Esta ineffectividad en cierta forma avaló las acciones secretas o unilaterales de Estados Unidos en Colombia.

Como consecuencia se generó un escenario de oposición y disgusto entre algunos funcionarios colombianos y la población civil que alimentó la protesta de los grupos guerrilleros en contra de una evidente intervención o intromisión de Estados Unidos en el país. Se presionó a los políticos, al sistema de justicia y sobre todo a las Fuerzas Armadas para que adoptaran estrategias diseñadas por el gobierno estadounidense, con el fin de combatir el narcotráfico que perjudicaba ya no solo la seguridad nacional de Estados Unidos sino la de Colombia. Así nuestro país acogió el concepto de “guerra contra las drogas” y como toda guerra, implicó el ejercicio de la Fuerza Militar; empero, como la capacidad militar colombiana era débil, requería de capacitación y asistencia de Estados Unidos, pues era una necesidad. Por ello, las Fuerzas Militares de Colombia se ganaron el respaldo de los militares estadounidenses, logrando así fortalecimiento y modernización, imposible sin su ayuda.

De acuerdo con esto, a inicios de la década de los ochenta se dio comienzo a una segunda etapa de la “guerra contra las drogas”, esta vez liderada por el presidente Ronald Reagan, especialmente a raíz de la directiva de seguridad nacional 221 (*national security directive*) “[...] la cual determinó que la producción y tráfico de drogas amenaza la seguridad de Estados Unidos y por esto debía establecer mayor énfasis en el control de la fuente” (Crandall, 2008, p. 27). Como efecto, se autorizó la involucración de la CIA en los esfuerzos de interdicción (Crandall, 2008, p. 27).

En 1986 con el “Anti-Drug Abuse Act”, se ejerció por primera vez el proceso anual de “certificación”,⁸ que medía, evaluaba y brindaba concepto de aceptación o rechazo a los esfuerzos que debían emprender los Estados en la lucha contra las drogas. Además de la certificación, el “Anti-Drug Abuse Act” representó un esfuerzo por consolidar la cooperación entre Estados Unidos y otros Estados en el combate contra el uso y tráfico de narcóticos; promover leyes federales para prevenir y castigar el uso de narcóticos; fomentar la educación y programas de asistencia; e impulsar programas de interdicción (Anti-Drug Abuse Act, octubre 27 de 1986). En Colombia se iniciaron actividades de erradicación aérea, entre otras labores.

El mismo año, Estados Unidos emprendió la operación militar de combate contra las drogas: “Operation Blast Furnace”, cuyo enfoque tuvo lugar en Bolivia. “Entre otras acciones, esta iniciativa envió seis helicópteros *Black Hawk* y 160 tropas estadounidenses para ayudar a la policía boliviana antinarcóticos a destruir laboratorios de cocaína” (Crandall, 2008, p. 27). Esta

⁸ “Se trata de una decisión unilateral de los Estados Unidos, y más concretamente del Ejecutivo. Por razones de política interna el país tiene establecidos mecanismos legales, por medio de los cuales algunas instancias del Gobierno y del Congreso desean conocer la opinión que el presidente y su equipo tienen cada año sobre los esfuerzos que un número determinado de países están efectuando en diversas materias. Existen procedimientos en varios temas, siendo los más importantes los de terrorismo, seguridad nuclear y narcotráfico” (Cardona & Pardo, 1995).

operación se considera como una acción que antecedió la formulación e implementación del Plan Colombia.

Para el caso colombiano, “a partir de 1988 se produce una narcotización de la política exterior colombiana” (Ardila, 1991, p. 42). Ardila, utilizando el mismo concepto, argumentó que se produjo igualmente la “narcotización” de las relaciones internacionales colombianas al punto que, como mencionó Bruce Bagley (1988b): “Colombia es ahora esencialmente sinónimo de tráfico de drogas” (p. 70,); por ende, Bagley (1988b) justificó la acción militar de Estados Unidos, considerando que el problema no podía solucionarse con medidas “blandas”. “Los Estados Unidos podrían proveer a los países con los billones requeridos anualmente para establecer un control efectivo sobre las áreas donde se producen las drogas, muchas de las cuales están ‘ocupadas’ por las fuerzas guerrilleras [...]” (Bagley, 1988b, p. 174). El autor reconoció el problema de las drogas como un problema “criminal”, aplicado al caso colombiano de drogas y crimen en la interrelación narcotráfico–guerrillas al inicio, sumando luego a los grupos paramilitares.

Con respecto al nexo entre guerrilla y narcotráfico, es indispensable comprender que no se trata de un concepto nuevo, pues la noción de “narcoguerrilla” fue acuñada por primera vez por el embajador de Estados Unidos en Colombia durante el periodo 1983-1985 Lewis Tambs:

Tambs, un anticomunista de línea dura que formuló el Reporte de Santa Fe, un plan para contener el comunismo en Latinoamérica [...] a Tambs se le reconoce por ser quien acuñó el término narcoterrorismo y teniendo en cuenta su disposición anticomunista, realizó el esfuerzo por vincular el problema de las drogas con el movimiento guerrillero colombiano. (Chepesiuk, 1999, p. 225)

En este tiempo se estableció relación entre Cuba, los carteles de la droga colombianos, las guerrillas de izquierda de este mismo país y los sandinistas en Nicaragua (Amantangelo, 2001).

Irónicamente esta teoría fue calificada de falacia en 1980, hasta hoy en día, que se comprueba la existente interrelación entre los grupos insurgentes y el negocio de los carteles de la droga. Lo anterior, justificó aún más la adopción de medidas no blandas como la militarización de la “guerra contra las drogas”, pues no solo era cuestión del cultivo de drogas ilícitas, sino del evidente vínculo de grupos insurgentes con el narcotráfico y por tanto, las consecuencias derivadas de dicha relación: actos criminales tales como el secuestro extorsivo y el aumento de la violencia en el país, además del deterioro de la economía y calidad de vida de los colombianos, probados a través de una incontrolable violencia que fomentaban los carteles frente a una débil justicia colombiana que no podía frenar los alcances de estos grupos.

Debido a esto y retomando el estudio que elaboró el profesor Isacson acerca de la prioridad asumida por el Pentágono frente a la lucha contra las drogas, el Acta de Autorización de Defensa Nacional (National Defense Authorization Act) de 1989 “designó al Pentágono como ‘agencia única’ para la detección y monitoreo de tráfico de drogas ilícitas a los Estados Unidos” (Amantangelo, 2001, párr. 2) y demostró la importancia del componente militar en la “guerra contra las drogas”, aún más si los grupos insurgentes estaban implicados.

Después, en 1989, durante el Gobierno de George Bush, se creó una nueva estrategia contra las drogas: la Iniciativa Regional Andina que “priorizó el arsenal militar y entrenamiento para las operaciones antinarcóticos” (Amantangelo, 2011). Se dispuso de 2,2 billones de dólares para un

periodo de cinco años, a fin de combatir la producción de cocaína. Además, esta iniciativa profundizó el componente militar para combatir la producción y tráfico ilícito de drogas.

Pese a que personal militar de Estados Unidos había estado involucrado en entrenamiento, equipamiento y transporte de personal antinarcóticos desde comienzos de 1980, la estrategia andina abrió la puerta a la dramática expansión de este rol y a una profusión de asistencia estadounidense a la Policía y Fuerzas Militares en la región. (Amantangelo, 2001, párr. 2)

No obstante, para 1992 se corrió el rumor de que la Iniciativa Regional Andina había sido un fracaso (Crandall, 2008, p. 31), pues no se cumplieron las metas de reducir la cantidad de cocaína y heroína traficadas a Estados Unidos.

Por otro lado, el presidente Virgilio Barco, leal aliado de Estados Unidos, luego del asesinato del dirigente del Nuevo Liberalismo Luis Carlos Galán, declaró públicamente la guerra contra los narcotraficantes, profundizando así el componente militar de la “guerra contra las drogas”, dada la ineficacia e incapacidad de medidas de refuerzo y aplicación de ley para detener la violencia perpetuada por los carteles del narcotráfico, cuyas acciones criminales se expandían rápidamente por todo el territorio colombiano.

De esta forma y como resultado, en los años noventa se consolidó la militarización del problema como respuesta a la amenaza que el narcotráfico representó a la seguridad nacional de Estados Unidos. Los distintos gobiernos colombianos fueron receptivos a la ayuda militar, teniendo en cuenta la incapacidad de las Fuerzas Militares y de Policía y la magnitud del problema del narcotráfico. A partir de la fecha, la asistencia militar se afianzó de modo profundo mediante la lógica de acción jacksoniana que promulgó Walter Mead (2002) como única estrategia en cumplimiento de la “guerra contra las drogas”; es decir, con la promoción del sentimiento belicista y ejecutor de poder que caracteriza desde siempre la política exterior de Estados Unidos. Ahora, su “guerra contra las drogas” tenía un nuevo combatiente, Colombia, que se había “enlistado” en esta causa ante todo bélica.

Período 1994-1998. Colombia ¿Estado fallido?

Estados Unidos se percató de que Colombia se estaba “deslizándose hacia el fracaso” por dos factores principales: primero, pese a las políticas y acciones que se emprendieron para combatir el narcotráfico (desde la proclamación de la “guerra contra las drogas”), seguía siendo considerada como el principal productor de cocaína en el mundo, la situación era crítica, pues el narcotráfico no es un problema en singular sino que abarca múltiples efectos como aumento de la violencia, criminalidad, delincuencia y otros delitos relacionados con la insurgencia, como el secuestro extorsivo. Para entender cuándo un Estado falla, sostiene Rotberg: “Los Estados-nación fallan cuando son consumidos por la violencia interna dejando de proveer bienes políticos positivos a sus habitantes [...]” (Rotberg, 2004, p. 1).

Segundo, Colombia se había convertido en un “narcoestado” en el momento en que se contrajo y reveló de forma pública la unión entre narcotraficantes y la clase política. ¿Cómo podía Estados Unidos financiar y asistir a este país en la lucha contra el narcotráfico si se encontraba representado por un Gobierno financiado por el enemigo? ¿Cómo consolidar esa responsabilidad

compartida? “[...] los gobiernos pierden credibilidad, y la continua naturaleza del Estado-nación en particular se convierte en cuestionable e ilegítimo en los corazones y mentes de sus ciudadanos” (Rotberg, 2004, p. 1).

No obstante, la “guerra contra las drogas” liderada por Estados Unidos prosiguió. El Gobierno del presidente Clinton actuó por medio de estrategias alternas para evitar de la mejor manera un diálogo directo con el Gobierno del Presidente Samper, pero, a pesar de esta situación, sostuvo un diálogo con la Policía Nacional de Colombia y mantuvo estos esfuerzos aun con la presión ejercida por los republicanos en el Congreso.

Para corroborar las hipótesis que circularon alrededor de la idea de Colombia como Estado fallido, en 2005⁹ la revista estadounidense especializada en asuntos de política exterior *Foreign Policy* publicó, en alianza con The Fund for Peace y el Carnegie Endowment for International Peace, el índice de Estados fallidos (a partir de la fecha, publicado cada año) en el cual, como ya se mencionó, se partió de la premisa de que a Estados Unidos le representa mayor amenaza los Estados fallidos que los Estados “conquistadores”, esto quiere decir, con intereses expansionistas (Amburn, 2005, p. 56), como sería el caso de la inherencia de potencias externas en la región, como por ejemplo, China o Rusia. (Tabla 1).

Tabla 1. Índice de Estados fallidos, 2005-2006

Ranking	País
1	Costa de Marfil
2	Congo (D.R)
3	Sudán
4	Irak
5	Somalia
6	Sierra Leona
7	Chad
8	Yemen
9	Liberia
10	Haití
11	Afganistán
12	Rwanda
13	Corea del Norte
14	Colombia

⁹ Para 2005, el índice reflejaba la crítica situación de Colombia antes de la implementación del Plan Colombia. Los alcances de la política de seguridad democrática permitieron que Colombia fuera mejorando su condición de Estado Fallido según este ranking. Para la elaboración del índice, se tomaron cifras de indicadores sociales, económicos, políticos y militares y se organizaron los Estados según su vulnerabilidad a un conflicto violento interno, denominados “indicadores de inestabilidad”: presiones demográficas, población refugiada o desplazada, inconformidades de la población, exilio humano, desarrollo desigual, declive económico, deslegitimación del Estado, servicios públicos, derechos humanos, aparato de seguridad, élites divididas e intervención extranjera.

Ranking	País
15	Zimbabwe
16	Guinea
17	Bangladesh
18	Burundi
19	República Dominicana
20	República Central Africana

Fuente: The Fund for Peace (2005).

Inicios del Gobierno Clinton y su relación con el Gobierno Samper

Colombia ofrecía para Estados Unidos una experiencia de la que los otros podrán aprender: el enemigo interno eran las drogas ilícitas, que combinadas con terroristas y funcionarios corruptos, podrían considerarse tan peligrosas como en su momento lo fueron el comunismo o el fascismo (Tokatlian, 1998, p. 27).

Al llegar a la presidencia Bill Clinton realizó un diagnóstico de los esfuerzos emprendidos en materia antidroga y concluyó que a esa fecha estos habían sido poco efectivos (Crandall, 2008, p. 31). Al presidente Clinton le correspondió gobernar con los republicanos, pues en 1994 estos ganaron las elecciones y “se tomaron el Congreso” y con ello la iniciativa de “guerra contra las drogas”, por supuesto enfatizando en el componente militar, típica escogencia de los “halcones”¹⁰, aquellos que Crandall (2008) denominó *drug hawks* (p. 32) o “halcones de la droga”, quienes percibieron que las políticas antidrogas del presidente Clinton eran demasiado “blandas”. Así, la “guerra contra las drogas” debía proseguir su curso con un componente militar como ya se había demostrado años atrás.

Lo interesante de este periodo es comprender la percepción de los republicanos sobre la necesidad de apoyar con firmeza a la policía colombiana para enfrentar el narcotráfico, que para entonces era una problemática de índole policial y no militar, pues el objetivo inicial no era asistir a Colombia en una lucha contrainsurgente. El propósito inicial se dirigió a fortalecer los instrumentos de acción de la policía para combatir esta creciente amenaza.

Por otro lado ¿qué acciones podían emprender los estadounidenses interesados en “desnarcotizar” Colombia? Entiéndase por “desnarcotizar” la acción de combatir el narcotráfico en dos dimensiones: producción y tráfico, e injerencia en la política nacional del país, comenzando por su presidente. Asimismo, ¿cómo explicar que efectivamente, entre 1995 y 1996 “el Gobierno de Ernesto Samper Pizano persiguió y de hecho dismanteló el cartel de Cali?” (Bagley, 2000, p. 11).

Por otra parte, se produjo una cadena de factores secuenciales que profundizó la problemática: los cultivos de coca conducen al narcotráfico; el narcotráfico lleva a la criminalidad (secuestro, extorsión y aumento de la violencia); el narcotráfico también acarrea corrupción, lo que provoca

¹⁰ Término que se emplea para referirse a quienes abogan por la guerra. El Partido Republicano ha sido merecedor de este calificativo si se analiza que han sido los gobiernos republicanos los que han liderado la noción de intervención militar, expansión y agresión. Los republicanos también se consideran conservadores y tienen como fundamento la idea “republicana”, por primera vez expuesta por Thomas Jefferson.

pobreza y desigualdad. Se requería entonces de una estrategia que solucionara tales hechos y ayudara a saber cómo negociar con un “narcoestado”.

Backchannel o “enchufe no formal” o “vínculo no formal” es donde se facilita pasar información, que no atraviesa canales diplomáticos formales (Feeley, comunicación personal, 27 de septiembre de 2010). Así lo describió el ministro de Asuntos Políticos de la Embajada de Estados Unidos en México, John Feeley, quien para el periodo de la formulación del Plan Colombia se desempeñó como el coordinador de asesores del entonces subsecretario adjunto Peter Romero. Esta fue la estrategia que se empleó en el gobierno de Samper y en el de Clinton. Es más, la relación bilateral de ambos países fue direccionada por esta estrategia de “negociar por debajo de la mesa”, por “canales externos a los establecidos”, debido a que se llevó a cabo una no convencional relación entre los republicanos y la Policía Nacional de Colombia y en nombre propio, mediante el general Rosso José Serrano.

Al respecto, el periodista Sergio Gómez, corresponsal de *El Tiempo* en Washington desde 1998 y quien tuvo oportunidad de conocer el proceso de formulación, negociación e implementación del Plan Colombia, declaró: “los intereses de Serrano eran conseguir fondos para la Policía. Luego que inició el Plan Colombia, se le tuvo que hacer entender que los recursos no eran solo para este fin” (Gómez, comunicación personal, 14 de septiembre de 2011).

Confirmando la relación entre los republicanos y la Policía Nacional, John Mackey (asesor de la Comisión de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes de Estados Unidos durante el periodo de formulación del Plan Colombia, de la oficina de investigación del Comité de Programa de Asistencia Extranjera y además republicano) ratificó que el general Serrano era considerado como el “más fiel aliado de Estados Unidos, merecedor de toda confianza” (comunicación personal, 26 de julio de 2011), recordado incluso como el “mejor embajador que ha tenido Colombia en Estados Unidos, fiel comunicador de los asuntos internos de Colombia en Estados Unidos” (comunicación personal, 26 de julio de 2011), pues Mackey indicó que el general compartía todo tipo de información con los republicanos y además, “él sabía qué se necesitaba para ganar”. “Fue el general quien solicitó en primera instancia los helicópteros *Black Hawks* para la lucha antinarcóticos. Asimismo, se inició el programa de capacitación y entrenamiento a la Policía Antinarcóticos” (comunicación personal, 26 de julio de 2011).

Para este periodo, la principal amenaza que se percibía era el aumento en Estados Unidos del uso de drogas ilícitas como cocaína y heroína provenientes de Colombia, constituyendo un grave peligro para la seguridad nacional en este país. “Más vidas americanas se estaban perdiendo anualmente debido a los narcóticos colombianos que las vidas que perdimos el 11 de septiembre de 2001” (Mackey, comunicación personal, 26 julio de 2011). Por esta razón, según Mackey, era preciso “gastar lo necesario para ganar”, lo que justificó desde la óptica republicana la asistencia dirigida a la policía colombiana. La estrategia de los republicanos se inclinó por fomentar la relación con la Policía Nacional, considerada como aliada de confianza (Crandall, 2008, p. 32), para no lidiar directamente con el “narcoestado”.

Un factor adicional que empeoró la relación entre Colombia y Estados Unidos tuvo lugar con la propuesta del presidente Samper de legalizar las drogas. Crandall (2008) sostuvo que a Samper lo llamaban “Mr. Legalization” (p. 84) al interior del Gobierno de Estados Unidos, además de ser señalado de tener nexos con los líderes del cartel de Cali mucho antes de asumir

la presidencia. Con esta propuesta Samper fue considerado como persona débil en el tema de la lucha contra las drogas.

Durante mi gobierno la política contra los narcóticos fue dura, obviamente ellos satanizaron todo con el tema de la financiación de la campaña, pues yo venía de una posición débil frente a ellos porque había propuesto la legalización de la marihuana, estaba señalado como ser una persona débil en la lucha. El proyecto de mi gobierno fue más de carácter social, de izquierda, lo que suscitó mucha desconfianza. (Samper, comunicación personal, 11 de junio de 2011)

Al inicio del gobierno Samper se mantuvieron vínculos cordiales con Estados Unidos, pese a la desconfianza manifiesta y a que estuvieron condicionados a que demostrara firmeza en la lucha contra las drogas, pues era el objetivo número uno de la administración Clinton (Crandall, 2008, p. 87).

Debido a los fuertes nexos entre el Gobierno de Estados Unidos, específicamente los republicanos, y la Policía Nacional de Colombia a cargo del general Serrano, el país del norte contaba con los “chicos buenos” (*good guys*), frente a los “chicos malos” (*bad guys*) en la lucha contra el narcotráfico (Crandall, 2008). De acuerdo con el lenguaje militar definido por Shimko (1995), se presenta la necesidad de contar con amigos, pero también con enemigos; no obstante, no es posible generalizar esta conceptualización que elaboró Shimko (1995), puesto que los Estados no categorizan a los demás Estados a través de sus políticas exteriores de “amigos” o “enemigos”, lo que en la práctica conllevaría a tomar medidas coercitivas en las políticas exteriores de los Estados y no siempre sucede de esta manera. En opinión del expresidente Samper:

Estados Unidos siempre ha necesitado tener un enemigo externo para justificar su política exterior, su gasto militar [...] Ellos más que presión ejercieron fue un factor de desestabilización, pero nosotros desarrollamos una política integral que se centró en la sustitución social de cultivos, interdicción aérea, marítima, destrucción de cultivos, persecución de precursores químicos, lavado de activos, extinción de dominio, restablecimos la extradición [...] Al final, los Estados Unidos lo que tienen son amigos o enemigos así que si uno no aparece como amigo de ellos, así haga lo que haga, no lo reconocen [los esfuerzos emprendidos]. (Comunicación personal, 11 de junio de 2011)

Así, la nueva “amistad” entre el Gobierno Clinton —en cabeza de los “halcones”— y la Policía Nacional de Colombia, estaba dando resultados pues, pese a la tormenta política en Colombia producto del escándalo de corrupción, la lucha contra las drogas sí se “endureció” durante el gobierno Samper, mejorando las acciones de su antecesor, el presidente César Gaviria. Así que irónicamente Samper fue un mandatario menos tolerante con el narcotráfico, pero a su vez, se vio involucrado en el mismo.

En diciembre de 1994, el presidente Samper desplegó la Operación Esplendor, la cual consistió en fumigar cultivos ilícitos en los departamentos del sur Guaviare y Putumayo [...] desplegó 6000 activos de la Tropa Élite a Cali para buscar a los líderes de los carteles. También prometió penalizar como crimen el lavado de activos. (Crandall, 2008, p. 89)

Aun con los resultados obtenidos, como afirmó el ex Presidente Samper, él no fue considerado “amigo” de Estados Unidos, así que fue la Policía Nacional quien condujo la diplomacia en el país,

por lo menos hacia Estados Unidos. El desenlace final había sido: “La guerra contra las drogas de Estados Unidos se fue convirtiendo en la guerra contra Ernesto Samper” (Crandall, 2008, p. 89) cobrando una nueva dimensión luego de las confesiones del extesorero de la campaña, Santiago Medina y el exministro de Defensa, Fernando Botero, quienes lo implicaron directamente. Como efecto, la principal arma que utilizó Estados Unidos en esta “guerra” fue la descertificación.

Las decisiones de descertificación estaban casi siempre reservadas para “Estados fallidos” como Afganistán y Nigeria y no para países “rectos” como México o Colombia [...] (debido a las presiones del Departamento de Estado), con Samper en el Gobierno, la decisión fácil era Colombia. (Crandall, 2008, p. 99)

Las principales consecuencias del proceso *descertificador* fueron dos: primera, una reducción de la asistencia económica al país “[...] estas reducciones contribuyeron al deterioro de la capacidad del ejército colombiano de combatir a las FARC de manera efectiva” (Bagley, 2000, p. 14); y segunda, se debilitó la imagen de Colombia debido a la reputación que tuvo el país a causa del gobierno corrupto liderado por Samper, catalogado como un “narcoestado” y de ser el primer productor de drogas ilícitas en el mundo, imagen que persiste hoy en día.

La debilidad del Estado corrupto en cabeza de Samper (excepto la Policía Nacional de Colombia, según percepción de Estados Unidos) y la constante presión de los republicanos en el Congreso por profundizar la militarización del problema (sumada a los esfuerzos de Clinton por demostrar resultados de la lucha contra el narcotráfico en rescate de su seguridad nacional), sirvieron como abrebocas para aprovechar al máximo la salida del Presidente Samper, quien mantuvo una “tortuosa relación con Estados Unidos” (Samper, comunicación personal, 11 de junio de 2011).

Controvertido y odiado, fue remplazado por un verdadero “amigo” de Estados Unidos: el presidente Andrés Pastrana, quien —como afirmó Samper retomando una conversación entre él y Arlene Tickner acerca del concepto de “intervencionismo por invitación”— era visto como “el niño bueno”, quien *invitó* al “intervencionismo”.

Fue entonces durante el Gobierno de Clinton que se formuló el Plan Colombia en contexto de una nueva relación, un Gobierno “aliado” que, se pensaba, iba a facilitar la continuación y profundización de la “guerra contra las drogas” impulsada desde 1980 en Colombia pero que no había tenido suficientes resultados. Una nueva estrategia debía implementarse, la cual tendría que satisfacer uno de dos factores esenciales: o debía ponerse en marcha un cambio en la táctica contra las drogas en Colombia, o por el contrario, una continuidad con enfoque en la innovación de estrategias para llevar a cabo los objetivos trazados por la administración Clinton, traducidos en su política exterior.

Ahora bien, desde una perspectiva diferente a la colombiana y estadounidense del Plan Colombia, el profesor argentino Norberto Emmerich (2002) dijo, en estudio acerca del Plan Colombia realizado en 2002, que Colombia se presenta como una “llave para la penetración norteamericana en el subcontinente”(p. 7), opinión que reafirma la importancia de Colombia para Estados Unidos desde los aspectos geoestratégicos y de seguridad; de acuerdo con las anteriores declaraciones de la amenaza por la existencia de un Estado fallido en la región:

El Plan Colombia tiene entonces un marcado acento continental. No es solo un intento de reconversión del modelo de acumulación colombiano. Es un intento por recomponer el liderazgo norteamericano en Sudamérica, resquebrajado por la demora (o fracaso) del proyecto del Alca y en general por la miope visión política de la pasada administración Clinton sobre la política latinoamericana, un déficit al que se suman las constantes críticas que su sucesor recibe sobre el conjunto de la política exterior norteamericana [...] Por eso el Plan Colombia en la versión de la administración Bush es un subproducto de la presión por un rápido pronunciamiento del Congreso norteamericano sobre el Alca. Colombia es la llave para la penetración norteamericana en todo el subcontinente y Brasil es el principal negociador sentado enfrente, siempre difícil. (Emmerich, 2002, pp. 2-6)

En consonancia con la hipótesis de la existencia de un Estado fallido en la región, para el Profesor Emmerich el narcotráfico proveniente de Colombia podría provocar un “narcoestado” en la región, para el presente estudio considerado un Estado fallido:

En septiembre de 1999 la administración Clinton y el presidente colombiano Andrés Pastrana acordaron ejecutar conjuntamente un ‘Plan para la paz, la prosperidad y el reforzamiento del Estado’, conocido como Plan Colombia. Este plan fue resultado de la enorme frustración de parte de la administración Clinton frente a su permanente incapacidad para frenar el gigantesco flujo de cocaína y heroína proveniente de Colombia. Pero también pareció responder a otros objetivos [...] La principal amenaza, para el Pentágono, es la posibilidad que surgiese un ‘narco-Estado colombiano’. (Emmerich, 2002, p. 31)

La mayoría de estudios acerca del Plan Colombia refleja una misma preocupación que se asocia con los objetivos de Estados Unidos en Colombia y en la región, ratificando siempre que la política exterior de Estados Unidos está guiada por unos intereses. No obstante, en algunos estudios se omite que el cumplimiento de los intereses de Estados Unidos implica en sí, estrategias para el mejoramiento de la seguridad a nivel regional. Se temía que el Estado colombiano en 1998 estimulara una desestabilización regional.

“Señor Presidente, la democracia está en peligro y nuestras Fuerzas Armadas en cuidados intensivos” (General Tapias)

De narcoestado a Estado fallido. Este fue el escenario que enfrentaron los tomadores de decisión de la política exterior de Estados Unidos hacia Colombia. Ahora bien ¿en qué se ve amenazado Estados Unidos a causa de un Estado fallido? A Estados Unidos lo amenaza un estado en vías de ser fallido o fallido, especialmente si se trata de un estado geográficamente próximo a su nación, lo que podría provocar una inmigración masiva y además, impactos económicos, como aseguró Phillip McLean (comunicación personal, 10 de noviembre de 2011). Para Van Tassell (1995):

Las acciones y afirmaciones de los *policy makers* estadounidenses dejan en claro que las consideraciones geográficas continúan manteniendo una enorme influencia en las percepciones e imágenes que afectan el proceso de elaboración de las políticas. (p. 232)

De esta forma, se constata que la preocupación de los *policy makers* estadounidenses frente a la posibilidad de catalogar al Estado colombiano como uno fallido, sí influyó en la formulación del

Plan Colombia. Es más, lo anterior se vio reflejado en el elevado componente militar del mismo. De la misma forma argumentó John Mackey¹¹ en entrevista la preocupación de Estados Unidos de permitir que un gran aliado como Colombia, “a tan solo tres horas de Miami”, se convirtiera en un Estado fallido: *We could not stand a failed state three hours away from Miami* (Mackey, comunicación personal, 26 de julio 26 2011).

A través del análisis de actor específico el cual se enfoca en el análisis de los tomadores humanos de decisión, cabe recordar la famosa frase del General Tapias cuando en 1998 señaló: “señor Presidente, la democracia está en peligro, y nuestras fuerzas armadas en cuidados intensivos” (citado en Pastrana, 2005, p.92). El fortalecimiento de los grupos armados en el país era evidente y las fuerzas militares no estaban preparadas para contrarrestar esta amenaza. En palabras del Presidente Pastrana, “No eran infundados los temores del general Tapias ni de todos aquellos que ya presagiaban el inminente salto de la guerrilla de una guerra de movimientos a una guerra de posiciones o dominio territorial” (Pastrana, 2005, p.93). Y, para comprender qué motiva la acción exterior de Estados Unidos, “en el contexto multipolar, el defecto de un Estado cualquiera pone en juego la seguridad del resto” (Linklater, 1995, p. 246).

Como era de esperarse, la reacción del gobierno fue inmediata. Thomas Pickering, Subsecretario de Asuntos Políticos del Departamento de Estado de Estados Unidos durante la formulación del Plan Colombia, testificó:

A finales del verano de 1999 recibí una sorpresiva llamada de Sandy Berger. Yo era subsecretario de Estado para ese entonces; él era el asesor de Seguridad Nacional del presidente Clinton. Él dijo, en efecto: las cosas están empeorando en Colombia. ¿Aceptaría yo encabezar un Comité Ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional para coordinar al Gobierno estadounidense y ver qué podríamos hacer al respecto? Ese fue el comienzo de una acción de política de Estados Unidos, considerada ampliamente un éxito por la mayoría, que continúa hoy: Plan Colombia. (Pickering, noviembre, 2009, párr. 1)

Quizás el actor más relevante¹² en la formulación del Plan Colombia —además principal protagonista del *lobby* en favor del mismo— fue el General (r) Barry McCaffrey quien, al preguntarle el porqué de la formulación del Plan Colombia y su énfasis en el componente militar respondió:

Yo vi que la situación en Colombia estaba empeorando y fui a donde el presidente Clinton (1999) y le dije: en cinco años, Colombia será un Estado fallido con una insurgencia socialista en el poder y esto sucederá durante la próxima presidencia y lo van a culpar, y usted merecerá ser culpable. Ahí mismo me dio su apoyo [entonces nació el Plan Colombia]. (McCaffrey, Comunicación personal, 29 de marzo de 2011)

¹¹ Republicano. Durante la formulación del Plan Colombia (1999) trabajó en la Oficina de Investigación del Comité de Programa de Asistencia Extranjera de la Cámara de Representantes. Ex *staffer* o asesor en el Congreso.

¹² Para un análisis detallado de la percepción de los actores, ver “Tomadores Humanos de decisión” (Monroy, 2014).

Conclusión

El Plan Colombia provino de la percepción de la élite de política exterior estadounidense enfrentada a la amenaza de Colombia como un posible Estado fallido y como tal, un fortalecimiento del narcotráfico que amenaza la seguridad nacional de su país. Al mismo tiempo, el presidente Pastrana buscaba negociar un proceso de paz en el cual nunca hubo cese al fuego sino por el contrario, los golpes de las FARC a las fuerzas militares eran cada vez más contundentes y la capacidad militar de las fuerzas militares en Colombia cada vez más débiles. A su vez, la Policía Nacional no podía controlar la problemática, a pesar de que los esfuerzos del general Serrano estuvieran encaminados en esta vía. Como afirmó Cynthia Arnson, experta en estudios de procesos de paz, el proceso adelantado por Pastrana empezó de manera incorrecta, pues una de sus partes, las guerrillas, no se comprometieron a un cese al fuego, confirmando así la versión del fortalecimiento inminente de las FARC al interior de la zona de distensión: “No se puede negociar un acuerdo de paz cuando una fuerza (FARC) que llega piensa que tiene posibilidades de triunfar pues está avanzando” (Arnson, comunicación personal, 5 de julio de 2011). Pero, ¿cómo se llegó a esta conclusión?

Las palabras que mejor explican los acontecimientos históricos aquí descritos fueron acuñadas por Martha Ardila (1991), experta en política exterior colombiana: “[...] un Estado puede tener una política exterior activa y al mismo tiempo ser dependiente y aliado de una potencia” (p. 25). La política exterior colombiana se ha diseñado en seguimiento de las directrices estadounidenses confirmando la validez del *respice polum*. De igual modo, sin importar qué tan lejanas sean las percepciones de la élite colombiana hacia Estados Unidos como sucedió durante el Gobierno Samper, la poderosa política estadounidense tenderá a influir las políticas nacionales (*overlay*) con ayuda de otros funcionarios del Gobierno. Esto, enmarcado en aquel proceso de *securitización* que permite considerar una política exterior, una política de seguridad.

De lo presentado en este artículo, se concluye en respuesta a los interrogantes planteados al inicio: ¿Qué factores antecedieron la formulación del Plan Colombia?

Tomando como referente que el Estado se define como un actor social, la explicación de comportamiento exterior de Estados Unidos se observa a través de las escuelas de pensamiento tradicionales, que puntualizan su acción exterior en cuatro conductas características: expansión y seguridad, intervención militar, intereses económicos y promoción de la democracia. Así, en la formulación de políticas de seguridad como el Plan Colombia, se demuestra cómo es posible anticipar el comportamiento de la política exterior de Estados Unidos, explicado mediante su cultura, creencias e ideologías y motivado por su interés nacional.

Tradicionalmente, Colombia ha *emulado* a Estados Unidos; razón por la cual no es posible entender la formulación del Plan Colombia sin considerar dos factores fundamentales: primero, para comprender decisiones de la política exterior de Colombia, es necesario explicar que históricamente Colombia ha seguido la doctrina de *respice polum* y que sin duda, la política exterior de Estados Unidos ha impactado e influenciado las decisiones en el país. Segundo, consciente de la existente asimetría en capacidad militar y la incapacidad para enfrentar amenazas a su seguridad nacional, Colombia es un país dependiente de la ayuda de Estados Unidos.

Colombia tradicionalmente ha sido leal y decidido aliado, receptor de ayuda militar y económica, además se sujeta a Estados Unidos en la formulación de su política exterior, pues históricamente no ha sido posible concebir una política exterior colombiana desligada de la influencia estadounidense, lo que tampoco implica que Colombia no haya ejercido una política exterior activa y autónoma como sugirió Ardila (1991).

Retomando la premisa de Bacevich (2002) acerca de la actuación estadounidense en defensa propia, la intervención en Colombia se justificó por el surgimiento de amenazas en el país pero con un efecto directo sobre la seguridad nacional e intereses de Estados Unidos, como ocurrió con la amenaza europea a comienzos del siglo XX, la fascista a mediados del mismo, la amenaza comunista, la del narcotráfico y narcoterrorismo, todas las anteriores enmarcadas bajo la percepción de Estado fallido cuya connotación a asuntos de seguridad resulta apreciable.

De igual forma la intervención de Estados Unidos en Colombia se justificó con la Doctrina Monroe de “América para los americanos” y con la afirmación de Roosevelt sobre la importancia de “ayudar a apagar el fuego en la casa del vecino para evitar que la suya propia se quemé y caiga” (diciembre 17 de 1940), raciocinio que produjo la militarización de Latinoamérica y en mayor medida, de Colombia, que para el análisis de la formulación del Plan Colombia se percibía como amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos, de la región y a la suya propia en un territorio con superficie aproximada de 1 400 000 kilómetros cuadrados.

El concepto de “guerra contra las drogas” se entiende a través de la definición de Shimko, quien defendió, desde una óptica constructivista, el modo como se metaforizan conceptos y las consecuencias que el uso de este lenguaje produce en el ejercicio de acciones nacionales. Necesariamente, la profundización de la “guerra contra las drogas” supuso la continuidad en el uso de la metáfora “guerra contra las drogas” y de manera obligatoria, proseguir con el componente militar, que es la razón de ser de la estrategia.

Frente a la amenaza del narcotráfico y terrorismo, la forma en que se han emprendido esfuerzos para erradicar estas amenazas ha sido mediante el uso de la fuerza. Esta opción militar para combatir el narcotráfico, la “guerra contra las drogas”, se dio por medio de la *militarización* de la problemática, siguiendo así la lógica de la naturaleza de la guerra y las implicaciones que se derivan.

Acerca del poder militar, Estados Unidos lo ejerce de manera unilateral en un mundo donde se le permite y donde posee la capacidad para hacerlo debido a la naturaleza difusa de sus fuerzas de policía, lo que ha posibilitado que las fuerzas militares desempeñen un papel importante en cuanto a la capacitación de fuerzas de policía en otros países.¹³ Como resultado, Colombia ha consentido esta política de “garrote” aceptando a su vez la existencia de esta jerarquía en la relación bilateral. Así, ha asumido su rol de nación “débil” frente a la nación “fuerte”, Estados Unidos.

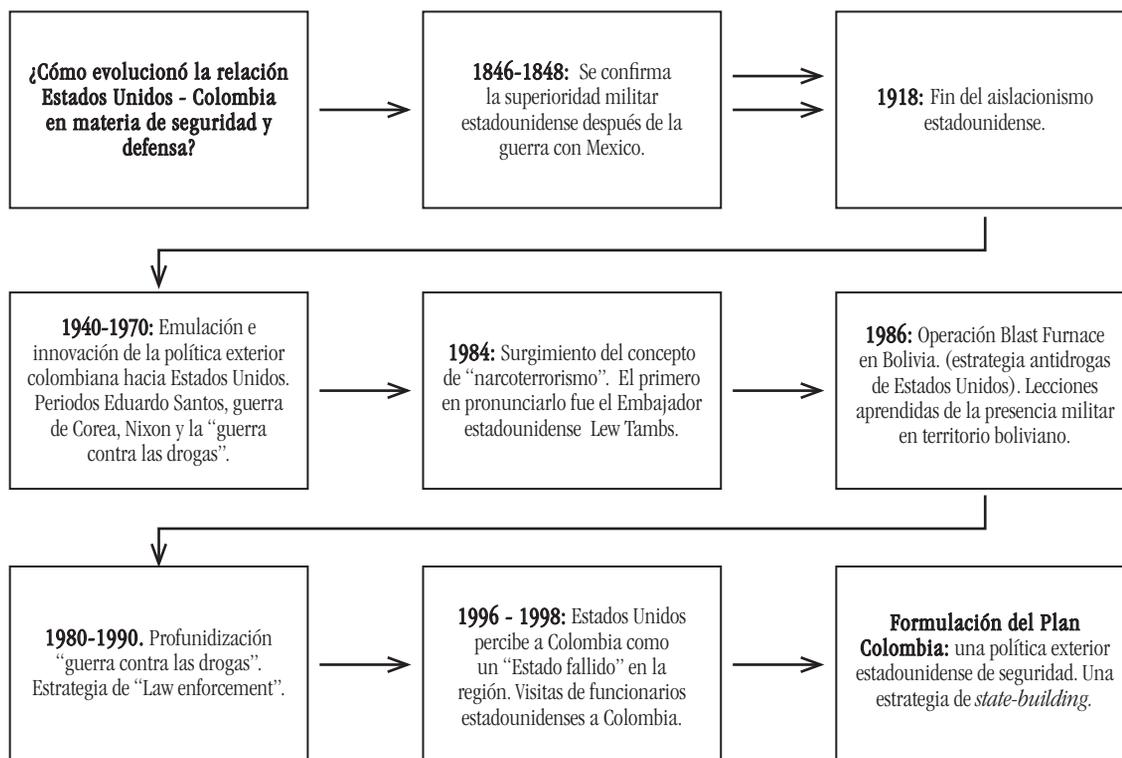
Históricamente Colombia ha demostrado facilidad para legitimar y acoger las políticas y acciones de Estados Unidos, convirtiéndose en el principal receptor de asistencia militar en Latinoamérica. Por lo tanto, en este capítulo se demostró la evolución del vínculo en materia de

¹³ Las fuerzas militares estadounidenses capacitaron a comienzos del Plan Colombia a la Policía Nacional de Colombia. Gracias a esta labor, las fuerzas militares y la policía colombiana facultan y asisten a fuerzas de policía en diferentes países de Centroamérica y México.

seguridad entre ambas naciones, evidenciando cómo surgió la estrecha alianza militar y de policía vigente hoy en día entre los dos países. La gran mayoría de acciones heroicas de las fuerzas militares y de policía de Colombia, se debe a la asistencia estadounidense, así no se reconozca del todo este hecho.

Colombia, ¿Estado fallido? El Gobierno del presidente Samper había dejado un desolador escenario en el país. Aún peor, los dos primeros años de la administración Pastrana fueron todavía más nocivos por su fallido intento de negociación con las guerrillas de las FARC. El resultado: Colombia era un Estado débil, al borde de ser considerado un Estado fallido (Figura 1).

Figura 1. Resumen de los acontecimientos históricos que antecedieron la formulación del Plan Colombia.



Fuente: elaboración propia con base en los resultados de su investigación.

En los Estados fallidos las poblaciones se ven desamparadas, sin hogar, “forzadas a desplazarse”. Así, el Estado fallido no posee la capacidad de proveer redes de seguridad ni garantizar la supervivencia de estas personas. A su vez, estos estados son “peligrosos”, en ellos “florece la corrupción”, “las tropas del Gobierno libran revueltas armadas dirigidas por uno o más rivales” (Rotberg, 2004, pp. 5-9).

Después de todo, el “Plan Colombia [...] ha sido el ejercicio más exitoso de construcción de nación (nation-building) al que se ha asociado los Estados Unidos quizá, durante los últimos 25-30 años”. (William Brownsfield citado en Arnson & Tickner, 2010, p. 186).

Agradecimientos

Resumen entrevistas actores estadounidenses

Actores estadounidenses	Descripción
Adam Isacson	Actual director de la Oficina de Políticas Regionales y de Seguridad del Wola; académico
Cynthia Arnson	Directora del programa en Latinoamérica del Woodrow Wilson International Center for Scholars. Trabaja temas relacionados con el conflicto armado y procesos de paz en Colombia
General (r) Barry McCaffrey	<i>Drug Czar</i> 1996-2001. ONDCP, military
Paul Mahlstedt	Comando Sur. Trabajó en la Embajada de Estados Unidos en Colombia de 1998 a 2008 en la planeación e implementación del Plan Colombia. Fue coordinador de Iniciativa Mérida (México) hasta 2009. International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL)
John Feeley	Diplomático. Ministro (asuntos políticos) de la Embajada de Estados Unidos en México. Durante la formulación del Plan Colombia laboró como coordinador de asesores del entonces subsecretario Peter Romero. Fue diplomático en Colombia de 1993 a 1996
Diplomático estadounidense en Colombia	Solicitó mantener su identidad en reserva
John Mackey	<i>Staffer</i> republicano. Durante la formulación del Plan Colombia (1999) trabajó en la Oficina de Investigación del Comité del Programa de Asistencia Extranjera de la Cámara de Representantes
David Spencer	Ph.D. Profesor del Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS). Asesor del Comando Sur. Trabajó en la edición de la investigación sobre el Plan Colombia que publicará el CHDS.
David Barton	Profesor del George Washington University. Treinta años de experiencia profesional en elaboración de políticas de seguridad nacional, inteligencia y política exterior dentro de la Cámara de Representantes y el Departamento de Estado
Valerie Hudson	Experta en FPA. Ph.D. Académica en Universidad Brigham Young, Provo, Utah
Phillip McLean	Asociado senior (<i>senior associate</i>) del Center for Strategic and International Studies (CSIS). Washington. Profesor adjunto del Elliott School of International Affairs del George Washington University. Laboró en la Embajada de Estados Unidos en Bogotá en los años ochenta. Después de retirarse del Gobierno en 1994, trabajó como secretario adjunto (<i>assistant secretary</i>) para la administración en la OEA, donde se desempeñó también como asesor del secretario de la OEA, César Gaviria, hasta 1997
Arlene Tickner	Profesora de la Facultad de Ciencia Política, Universidad de los Andes, Bogotá.

Fuente: elaboración propia.

Resumen entrevistas actores colombianos

Actores colombianos	Descripción
General (r) Jorge Enrique Mora	Excomandante del Ejército durante la primera fase del Plan Colombia. Excomandante de las Fuerzas Militares
General (r) Carlos Ospina	Excomandante de las Fuerzas Militares (2003). Autor colaborador en <i>Colombia: camino a la recuperación: seguridad y gobernabilidad 1982-2010</i> de Spencer, David. CHDS. Universidad de Defensa. 2011
Almirante (r) David R. Moreno	Ph.D. En 1999 fue director de la Escuela Naval de Cadetes. En 2000 jefe de Estado Mayor Naval y en 2001 jefe de Operaciones de la Marina. Autor colaborador en <i>Colombia: camino a la recuperación: seguridad y gobernabilidad 1982-2010</i> de Spencer, David. CHDS. Universidad de Defensa. 2011
General (r) Jorge Ballesteros	Excomandante de la Fuerza Aérea
Alejandro Arbeláez	Exviceministro de Defensa (2009-2010). Manejo de los recursos del Plan Colombia. Autor colaborador en <i>Colombia: Camino a la recuperación: seguridad y gobernabilidad 1982-2010</i> de Spencer, David. CHDS. Universidad de Defensa. 2011
Expresidente Ernesto Samper Pizano	Presidente de Colombia período 1994-1998
Luis Camilo Osorio Isaza	Exfiscal general de la nación (2001-2005)

Referencias

- Amburn, B. (2005). The Failed States Index ranking 2005. *Foreign Policy*, 149. Recuperado de https://www.google.com.co/search?biw=1517&bih=741&nojs=1&site=webhp&source=hp&q=The+Failed+States+Index+ranking+2005&oeq=The+Failed+States+Index+ranking+2005&gs_l=hp.3..0i22i30.4829.4829.0.6070.2.2.0.0.0.341.490.0j-lj0j1.2.0.msedr...0...1c.1.64.hp.1.1.148.0.MmxShSakm1M
- Amantangelo, G. (2001). Militarization of the U. S. drug control program. *Foreign Policy in Focus*, 6(17). Recuperado de http://fpif.org/militarization_of_the_us_drug_control_program/
- Amantangelo, G. (2011). Andean regional initiative: a policy fated to fail. *Foreign Policy in Focus*, 6(29). Recuperado de http://fpif.org/andean_regional_initiative_a_policy_fated_to_fail/
- American Memory. (s. f.). *Words and deeds in american History. Letter, James Monroe to Thomas Jefferson seeking foreign policy advice, 17 October 1823*. Recuperado de <http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?ammem/mcc:@field%28DOCID+@lit%28mcc/082%29%29>
- Ardila, M. (1991). ¿Cambio de norte? Momentos críticos de la política exterior colombiana. Bogotá: Tercer Mundo Editores, IEPRI.
- Arnsón, C. J. & Tickner, A. B. (2010). Colombia and the United States. Strategic partners or uncertain allies? En J. Domínguez & R. Fernández (Eds.). *Contemporary U. S. – Latin American relations. Cooperation or conflict in the 21st century?* (pp. 164-196) (Traducción propia). Nueva York: Routledge.
- Aron, R. (1958). *Un siglo de guerra total*. Barcelona, España: Editorial Hispano Europea.
- Aron, R. (1973). *Serie: El libro de Bolsillo. La República imperial: Estados Unidos en el mundo (1945-1972)*. Madrid: Alianza Editorial.
- Bacevich, A. (2002). *American empire. The realities and consequences of U. S. Diplomacy*. Cambridge: Harvard University Press.

10. Bagby, W. M. (1999). *America's international relations since World War I*. Nueva York: Oxford University Press.
11. Bagley, B. M. (1988b). Colombia and the war on drugs. *Foreign Affairs*, 67(1), 70-92.
12. Bagley, B. M. (2000). Narcotráfico, violencia política y política exterior de Estados Unidos hacia Colombia en los noventa. *Colombia Internacional*, 49-50, 5-38.
13. Bushnell, D. (2011). *Colombia. Una nación a pesar de sí misma. Nuestra historia desde los tiempos precolombinos hasta hoy* (13ª ed.). Bogotá: Planeta.
14. Centro de Estudios Históricos del Ejército Nacional. (S. f.). Inicios del siglo XX-Escuela Militar, conflictos y guerras mundiales. Recuperado de <http://www.centrohistoricoejc.mil.co/?idcategoria=211430>
15. Chepesiuk, R. (1999). *The war on drugs, an international encyclopedia*. California: ABC-Clío.
16. Coleman, B. L. (2008). *Colombia and the United States. The making of an inter-american alliance 1939-1960*. Washington D. C.: The Kent State University Press.
17. Crandall, R. (2008). *Driven by drugs. U. S. policy towards Colombia* (2ª ed.) (Traducción propia). Boulder: Lynne Rienner Publishers.
18. Emmerich, N. (2002). *El Plan Colombia* (Documentos de Trabajo, 87). Buenos Aires: Universidad de Belgrano.
19. Estados Unidos. Constitución de los Estados Unidos de América de 1787. Recuperado de <http://www.archives.gov/espanol/constitucion.html>
20. Hamilton, L. H. (2002). *A creative tension. The foreign policy roles of the president and Congress* (Traducción propia). Washington D. C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
21. Hudson, V. (2007). *Foreign policy analysis. Classic and contemporary theory*. Nueva York: Rowman & Littlefield Publishers.
22. Isacson, A. (2001). Militarizing latin american policy. *Foreign Policy in Focus*, 6(21). Recuperado de http://fpif.org/militarizing_latina_america_policy/
23. Kagan, R. (2004). *Of Paradise and power, America and Europe in the new world order* (Traducción propia) Nueva York: Vintage Books.
24. Klotz, A., & Prakash, D. (2008). *Qualitative methods in International Relations*. New York: Palgrave macmillan.
25. Launay, S. (2007). Guerra y política mundial. Dimensiones de la hegemonía de los Estados Unidos. *Análisis Político*, 26(61), 86-100.
26. Linklater, A. (1995). Neo-realism in theory and practice. En K. Booth & S. Smith (Eds.). *International relations theory today* (pp. 241-262) (Traducción propia). Pensilvania: The Penn State University Press.
27. Lucena, M. (Ed.). (2008). El intervencionismo norteamericano en Iberoamérica. En *Historia de Iberoamérica III: historia contemporánea*. Madrid: Cátedra.
28. Matthiesen, T. (2000). *El arte político de conciliar. El tema de las drogas en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos, 1896-1994*. Bogotá: Fescol; Cerec; Fedesarrollo.
29. Mead, W. R. (2002). *Special providence: american foreign policy and how it changed the world*. Nueva York: Routledge.
30. Mintz, A. & DeRouen Jr., K. (2010). *Understanding foreign policy decision making*. Cambridge: Cambridge University Press.
31. Monroy, M. (2014). Tomadores Humanos de Decisión. Plan Colombia: estratégica política exterior de Estados Unidos. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.
32. National Center for Public Policy Research. (s. f.). Lend-Lease Act. Recuperado de <http://www.nationalcenter.org/Lend-Lease.html>
33. Nye, J. S. (2002). *The paradox of American power. Why the world's only superpower can't go it alone*. Nueva York: Oxford University Press.
34. Our documents: Lend Lease. (s.f.). Franklin Roosevelt's Press Conference. Recuperado de <http://docs.fdrlibrary.marist.edu/odllpc2.html>
35. Palacios, M. (2003). *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994*. Bogotá: Norma.
36. Pastrana, A. (2005). *La palabra bajo fuego* (2ª ed.). Bogotá: Planeta.
37. Pickering, T. R. (2009, noviembre). Anatomy of Plan Colombia. *The American Interest*. (Traducción propia) Recuperado de <http://www.the-american-interest.com/articles/2009/11/01/anatomy-of-plan-colombia/>
38. Putnam, R. (1988). Diplomacy and domestic policy: the logic of two-level games. *International Organizations*, 42(3), 427-460.
39. Randall, S. J. (1992). *Aliados y distantes, historia de las relaciones entre Colombia y EE. UU. desde la independencia hasta la guerra contra las drogas* (Traducción propia). Bogotá: Tercer Mundo Editores.
40. Rempe, D. (2002). *The past as prologue? A history of U. S. counterinsurgency policy in Colombia, 1958-66*. Strategic Studies Institute. Recuperado de <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/pub17.pdf>
41. Renahan, E. J. (2007). *The Monroe Doctrine: the cornerstone of american foreign policy* (Traducción propia). Nueva York: Chelsea House Infobase Publishing.
42. Rosati, J. & Scott, J. (2011). *The politics of United States foreign policy* (5ª ed.). Boston: Wadsworth Cengage Learning.
43. Rose, G. (1998). Neoclassical realism and theories of foreign policy. *World Politics*, 51(1), 144-172.

44. Rotberg, R. I. (Ed.). (2004). The failure and collapse of Nation-States. Breakdown, prevention and repair. En *When States Fail. Causes and consequences* (pp. 1-50) (Traducción propia). Princeton: Princeton University Press.
45. Russell, R. (2003). U. S. policy toward Latin America: a view from the south. En R. Roett & G. Paz (Eds.). *Latin America in a changing global environment* (Traducción propia). Londres: Lynne Rienner Publishers.
46. Schweller, R. (2003). The progressiveness of neoclassical realism. En C. Elman & E. Fendius (Eds.). *Progress in international relations theory: appraising the field* (pp. 311-347) (Traducción propia). Cambridge, MA: MIT Press.
47. Sempa, F. P. (2004). U. S. national security doctrines historically viewed: a commentary. *American Diplomacy*, 9(2). (Traducción propia) Recuperado de http://www.unc.edu/depts/diplomat/archives_roll/2004_04-06/sempa_nsd/sempa_nsd.html
48. Shimko, K. L. (1995). Foreign policy metaphors: falling “dominoes” and drug “wars”. En L. Neack, J. A. K. Hey & P. J. Haney (Eds.). *Foreign policy analysis. Continuity and change in its second generation* (pp. 71-84) (Traducción propia). Miami: Prentice Hall.
49. Snyder, R. C., Bruck, H., & Sapin, B. (2002). *Foreign Policy Decision Making*. New York: Palgrave.
50. The Avalon Project. Documents in law, history and diplomacy. (s. f.). *Monroe Doctrine; december 2 1823*. Recuperado de http://avalon.law.yale.edu/19th_century/monroe.asp
51. The Fund For Peace (2005). Fragile States Index. Recuperado de <http://ffp.statesindex.org/rankings-2005-sortable>
52. Tocqueville, A. (1957). *La democracia en América* (2ª ed.). México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
53. Tokatlian, J. G. (1995). *Narcotráfico en Colombia. Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
54. Tokatlian, J. G. (1998). National security and drugs: their impact on Colombian-US relations. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 30(1), 133-160.
55. Tokatlian, J. G. (2000b). La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿ceguera, miopía o estrabismo? *Colombia Internacional*, 48, 35-43.
56. United States Southern Command. (s.f.a.). A pictorial history. Recuperado de <http://www.southcom.mil/FC80D4EF-EC43-4E53-893B-40D1BD63F8C5/FinalDownload/DownloadId-C16A9E2854E55641508C1C2DAB4E62D7/FC80D4EF-EC43-4E53-893B-40D1BD63F8C5/aboutus/Documents/southcom%20pictorial%20history.pdf>
57. United States Southern Command. (s.f.b.). About Us. Recuperado de <http://www.southcom.mil/aboutus/Pages/About-Us.aspx>
58. Van Tassell, D. (1995). Operational code evolution: how Central America came to be “our backyard” in U. S. culture. En L. Neack, J. Hey & P. Haney (Eds.). *Foreign policy analysis. Continuity and change in its second generation* (pp. 231-261). Miami: Miami University; Prentice Hall.
59. Vázquez, A. (1996). *Relatos de historia diplomática de Colombia. Tomo I*. Bogotá: Centro Editorial Javeriano.