

La Guerra de Colombia: Hacia Una Nueva Estrategia

by John A. Cope

Puntos Clave

La política de Estados Unidos hacia Colombia está siendo desafiada por una atmósfera política y de seguridad alterada en ambos países. El nuevo presidente de Colombia, Álvaro Uribe, está confrontando una creciente amenaza a la capacidad de su gobierno para controlar el territorio nacional. Una guerra interna prolongada que involucra una compleja gama de ejércitos ilegales, fuerzas paramilitares y narcotraficantes simbióticos representa una amenaza significativa a la democracia colombiana.

La crisis colombiana tiene implicaciones a largo plazo para la seguridad del hemisferio como prueba a la voluntad estadounidense para ayudar a restaurar la estabilidad y establecer la autoridad legítima sobre grandes áreas de la región andina donde las redes criminales y terroristas tienen profundas raíces. Washington ya no puede tratar solamente con los síntomas del problema colombiano, y al parecer está dando señales de un compromiso más profundo.

La alianza Estados Unidos-Colombia necesita un propósito compartido, global y cohesivo que no vea la guerra de Colombia primordialmente bajo la óptica de suprimir el narcotráfico y el terrorismo. Un nuevo plan integrado que busque mejorar la seguridad pública, la gobernabilidad, las relaciones de seguridad y el desarrollo comunitario, podría avanzar los intereses de ambos países y marcaría un importante cambio en el fortalecimiento tanto de la seguridad de Colombia como de la región.

El nuevo presidente de Colombia, Álvaro Uribe, está enfrentando una prolongada guerra interna y actuando para fortalecer la autoridad política nacional. Las esperanzas están puestas sobre Uribe, el nuevo presidente de “orden y seguridad” quien asumió el poder el día 7 de Agosto de 2002, con un abrumador mandato para poner fin a la violencia, el narcotráfico y la corrupción oficial.

La violencia que domina el ambiente político y de seguridad en Colombia se ha intensificado desde el evidente, aunque fracasado esfuerzo del anterior presidente Andrés Pastrana, en negociar el fin a la guerra interna del país, que ha durado décadas. Las presiones sobre la vida cotidiana han aumentado mientras la capacidad de la nación para controlar la inseguridad desaparece. El crecimiento económico ha disminuido, la deuda pública ha aumentado y la pobreza se ha profundizado. Un nuevo incremento en la violencia a lo largo de la nación recibió a Uribe, quien declaró un limitado estado de conmoción y utilizó este poder para imponer un impuesto especial para recaudar aproximadamente 778.5 millones de dólares adicionales—en su mayoría para el Ministerio de Defensa, cuyo presupuesto anual sólo recientemente superó los 2 mil millones de dólares.

El nuevo gobierno de Bogotá está determinado a reestructurar la realidad colombiana. A diferencia de su antecesor, quien enfatizó la consecución de la paz, el enfoque del Presidente Uribe se centró en mejorar la gobernabilidad. Para lograr esto, está comprometido en reformar la ineficiencia burocrática, restaurar la autoridad del estado y aumentar la presencia del gobierno central en zonas rurales azotadas

por la guerra, para proveer seguridad pública y así, finalmente alcanzar la paz. Las negociaciones con los grupos ilegales armados son posibles, pero tendrían que ser bajo las condiciones impuestas por Uribe. El éxito (y el apoyo estadounidense) dependerá de su capacidad para sostener un alto nivel de sacrificio nacional en la guerra interna del país y participación en ésta.

Estados Unidos y Colombia han llegado a una coyuntura crítica en su relación. Estados Unidos está ávido de trabajar con el nuevo presidente, pero importantes cambios de política en Washington todavía son dudosos debido a consideraciones de política doméstica y la preocupación por dónde puede llevar el cambio. Desde el punto de vista estadounidense, los hechos desde el 11 de Septiembre de 2001, han aumentado la sensibilidad hacia los peligros del terrorismo internacional, junto con la creciente preocupación por la propensión de las redes internacionales criminales y terroristas de explotar espacios no gobernables para sus operaciones, entrenamiento, o para propósitos de generación de capital. Colombia es un caso ejemplar e involucra un complejo surtido de ejércitos nacionales ilegales, fuerzas paramilitares, y organizaciones simbióticas de narcotraficantes. La política de Estados Unidos hacia Colombia ha entrado recientemente en una nueva fase con el otorgamiento de autoridad legal que permite el uso de la ayuda antinarcóticos para apoyar a la campaña unificada de Bogotá contra el narcotráfico y las organizaciones terroristas, así como también en circunstancias de emergencia proteger la salud y bienestar humanos, si se cumplen las condiciones del congreso y las pautas de la administración.¹

Desde finales de los 1980, Estados Unidos ha mirado las relaciones bilaterales a través de la óptica antinarcóticos. Este ha sido el elemento de la crisis colombiana más afín a los intereses estadounidenses, y por lo tanto el enfoque con mejor posibilidad de obtener el apoyo bipartidista del Congreso. La intención ha sido mantener a los norteamericanos fuera de la guerra interna de Colombia. Para lograr las metas anti-narcóticas a medida que cambian las circunstancias, los líderes han ampliado la política hacia Colombia. Programas que van desde la promoción de derechos humanos y el imperio de la ley, a la Ley de Preferencias Comerciales Andinas (ATPA), el apoyo al proceso de paz y la promoción de alternativas económicas y sociales a los cultivos ilícitos se han incorporado deslavazadamente a la política norteamericana, cada uno formulado cuidadosamente para satisfacer los intereses congresionales y las estipulaciones financieras. La inclusión del apoyo anti-terrorista es el paso más reciente hacia el mejoramiento de los resultados de una política narco-céntrica, que críticos congresionales atacan por quedar muy corta a las expectativas.²

Esta coyuntura puede ser decisiva si los líderes en ambos países están dispuestos a mirar la guerra colombiana a través de la misma óptica e integrar sus políticas. Hasta la llegada del gobierno de Uribe, la sociedad colombiana había negado la importancia del reto político e intentaba controlar la inseguridad. Al mirar todos los temas bilaterales a través de la óptica antinarcóticos y por evitar mayor compromiso en Colombia, Estados Unidos también ha desconocido esta realidad. La relación es demasiado importante para continuar así. Las recientes medidas de emergencia del Presidente Uribe demuestran su reconocimiento de la necesidad urgente de cambiar el camino para restaurar “la seguridad democrática”. Al parecer Estados Unidos está señalando un mayor compromiso, y al hacerlo debe decidir qué es lo que constituye el éxito para su política.

El Presidente Uribe está decidido enfrentar el desafío político y psicológico a la capacidad del estado colombiano para gobernar y controlar su territorio. Estas dos tareas van al corazón de la guerra interna no declarada—en la cual

Estados Unidos ha llegado a ser un actor importante. Washington no puede limitar más su enfoque a los síntomas de los problemas colombianos de narcotráfico y violencia terrorista. Los formuladores de política ya no pueden explicar satisfactoriamente la política estadounidense únicamente en términos de antinarcóticos, y tampoco de anti-terrorismo dado que le falta claridad por la vaguedad de su definición. El efecto acumulativo de la ampliación de la política durante la última década sugiere una nueva dirección que enfatiza la gobernabilidad, una premisa compartida con el gobierno de Uribe. Este enfoque es

Washington no puede limitar más su enfoque a los síntomas de los problemas colombianos del narcotráfico y la violencia terrorista

consistente con la política externa de EE.UU hacia el Hemisferio Occidental que hace hincapié en la importancia del “deber de un gobierno responsable”.³ También reconoce que la crisis en Colombia tiene implicaciones a largo plazo para la seguridad estadounidense y hemisférica, y es una prueba a la política norteamericana de apoyar los esfuerzos nacionales por controlar un espacio no gobernado, así como también las guerras relacionadas contra el narcotráfico y terrorismo.

El camino por recorrer propuesto comienza con el entendimiento de la naturaleza de la guerra colombiana y un reconocimiento de limitaciones pasadas de la política estadounidense. Desde este punto de partida, podemos aclarar los objetivos estadounidenses factibles en Colombia y formular un plan nacional integrado para lograr que los intereses de Estados Unidos, Colombia y la región puedan ser apoyadas por que la Casa Blanca y el Congreso.

Para Entender la Guerra de Colombia

Cuando el Presidente Uribe asumió la presidencia el 7 de Agosto entre violentos ataques en la capital, su autoridad efectiva

abarcaba aproximadamente la mitad del país. Fuerzas de la izquierda política extrema, tanto como los grupos paramilitares anti-insurgentes, se han enfrentado entre ellos y contra el estado para control al territorio y a la población en gran parte de las zonas rurales y los barrios pobres de muchas ciudades. El conflicto involucra a aproximadamente 35,000 combatientes entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el más pequeño Ejército de Liberación Nacional (ELN) y los grupos paramilitares ilegales, muchos de los cuales están ligados tangencialmente a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), y finalmente a más de 150 organizaciones narcotraficantes.⁴ Un asalto relativamente limitado en contra de esta industria criminal, en su mayoría financiado y ejecutado por Estados Unidos, agrega otra dimensión. El año pasado alrededor de 3,500 colombianos (civiles y militares) murieron en la guerra, y aproximadamente 350,000 fueron desplazados dentro del país. Aproximadamente la quinta parte de las 1,200 municipalidades del país carecen de presencia gubernamental. Pero, ni el estado ni las facciones ilegales armadas tienen la capacidad militar para dar un golpe mortal. A pesar de estas limitaciones, la fuerza y capacidad impresionante de los frentes de las FARC y los grupos paramilitares continúa aumentando.⁵

El nuevo líder político de Colombia enfrenta el reto de restaurar la autoridad del estado y de proveer seguridad al país. El gobierno de Uribe asume entonces tres tareas fundamentales. El estado debe:

- retomar territorio nacional
- establecer la presencia permanente del estado (por ejemplo, policía, jueces, representantes de organismos departamentales y nacionales) para proveer justicia y orden, oportunidades para el desarrollo, y otros servicios.
- negociar con tres grupos armados ilegales para terminar la guerra.

La formulación de un plan nacional para cambiar la realidad colombiana requiere un claro entendimiento del intercambio dinámico en la guerra de los fines políticos, presión psicológica, voluntades enfrentadas y la violencia. El gobierno de Bush y el Congreso enfrentan un dilema de juicio igualmente decisivo en el diseño de un enfoque político que se integre con los esfuerzos del Presidente Uribe para lograr una gobernabilidad responsable que sigue tras los intereses antinarcóticos estadounidenses.

John A. Cope es un decano investigaciones esteatéticas a el Instituto Nacional de Estudios Esteatéticos, Universidad Nacional de Defensa. Lo puede contactor para e-mail, ndu-inss-research@ndu.edu.

En los últimos doce años se ha visto una tendencia sutil en ambos países hacia la despolitización de la crisis. Hasta cierto punto el enfoque de Estados Unidos sobre el narcotráfico ha fortalecido esta despolitización. Esta tendencia es aparente cuando los formuladores de política minimizan la seriedad de la búsqueda de las FARC al poder político que ha durado ya 38 años, citando como prueba, una inhabilidad para atraer el seguimiento popular de las masas para su meta de reestructurar una sociedad democrática admitidamente defectuosa. Encuestas confiables indican consistentemente que menos del dos por ciento de la sociedad apoya a las FARC y el ELN. Los líderes convencionales caracterizan a la violencia rural y urbana como una infección nacional persistente que necesita un remedio adecuado, o como una competencia territorial entre los carteles narcotraficantes de las FARC y las AUC.

Los políticos que minimizan la naturaleza política de la guerra no evalúan correctamente la estrategia de las FARC. En la década de los 1980, su cúpula decidió explotar los narcóticos y otras actividades ilegales para crear y sostener un ejército de liberación, reclutado de los sectores marginados de la sociedad y equipados para ser capaces de derrotar las fuerzas de seguridad, controlando territorio con el fin de aislar las ciudades, socavando la legitimidad del gobierno a todo nivel, debilitando la voluntad de la sociedad para resistir, y finalmente ganando la lucha revolucionaria. Esta estrategia ha tenido mucho éxito, y este ejército ilegal reta regularmente la legitimidad del estado. Por ejemplo, las FARC impusieron un mandato por un proceso de paz bajo sus términos en las elecciones de 1998, y ha habido asesinatos, secuestros de líderes políticos y religiosos, y videograbaciones que explotan a famosos reclusos políticos para sugerir que Bogotá no puede ni proteger a la élite.

Desde la elección de Uribe en Mayo, las FARC han demandado de nuevo la renuncia de todos los funcionarios departamentales, municipales y veredales por lo que representan para el estado. Ante la impotencia del gobierno para reaccionar, más de 200 alcaldes y funcionarios municipales han acatado las amenazas de renunciar o morir, efectivamente desestabilizando muchos gobiernos locales.⁶ El incremento de violencia por parte de las FARC desde la elección parece estar diseñado específicamente para avergonzar al nuevo presidente y sus líderes de defensa y militares.

La incapacidad frecuente de Bogotá para responder a los retos de las FARC (y el ELN) ha facilitado el crecimiento desenfrenado, agresividad, y popularidad de las organizaciones paramilitares, pero estas autodefensas no buscan derrocar al gobierno. Estos grupos aparecen en áreas donde el estado no puede garantizar la vida, propiedad, y honor;⁷ son

el progreso requiere que Bogotá y Washington enfrenten las problemáticas de fondo de sus relación de seguridad

vigilantes rurales que utilizan el terror en contra de guerrilleros reales y sospechosos y sus simpatizantes para controlar el territorio. Muchos colombianos ven a estas organizaciones como la única manera de derrotar a las FARC y el ELN y para restaurar el orden. Muchos también los ven como defensores del estatus quo local. Con débiles fuerzas nacionales de seguridad dispersas y muchas veces aisladas, la connivencia indudablemente ocurre a nivel local. Como resultado las fuerzas afiliadas con las AUC y las que siguen a las Autodefensas de Córdoba y Urabá (ACCU) y otros, representan una seria amenaza a largo plazo a la legitimidad y autoridad del estado colombiano.

El interés intensificado de Washington en el terrorismo señala una vieja dimensión de la guerra de Colombia, una dimensión que las ramas ejecutivas y legislativas de Estados Unidos habían escogido evitar. Las FARC y el ELN han estado en la lista estadounidense de organizaciones terroristas extranjeras desde 1997. La administración Bush agregó las AUC a la lista antes del 11 de Septiembre. Es importante que Estados Unidos y Colombia entiendan el terrorismo de la misma manera. El término *terrorismo* se ha utilizado mucho tiempo para describir una categoría grande y diversa de violencia política, abarcando desde la jihad internacional de extremistas islámicos en contra de Estados Unidos hasta las campañas de resistencia nacional llevadas a cabo por grupos armados ilegales dentro y fuera de fronteras nacionales.

Las FARC, el ELN, y las AUC están en la categoría de resistencia nacional. Las actividades terroristas de estos grupos llevan un mensaje: el hecho de violencia se hace con la idea

de marcar una posición política más que una militar. Como la insurgencia, los actos violentos acumulativos están diseñados para socavar la legitimidad y poder político del otro bando. En contraste con la insurgencia, la ideología política es menos importante en Colombia. Cuando se presenta el terrorismo y el narcotráfico como amenazas iguales a la estabilidad, como ha ocurrido con la política estadounidense, la meta política de la violencia terrorista se minimiza y la naturaleza financiera y logística del narcotráfico se acentúa. Esto tergiversa la naturaleza de la guerra.

El terrorismo requiere apoyo. Mientras su agenda es otro, la industria ilegal del narcotráfico en Colombia alimenta y potencia a los tres grupos terroristas, generando la mayor parte del dinero necesario para financiar los requerimientos logísticos y de personal y así disminuyendo la necesidad de mantener un apoyo popular masivo. Analistas colombianos calculan que las FARC y las AUC reciben, más de 300 millones y 200 millones de dólares anuales del narcotráfico respectivamente. Dentro de las estructuras poco formales de las FARC y las AUC, muchas veces no hay distinción entre traficantes de drogas y los que practican el terrorismo. El secuestro y la extorsión son también fuentes lucrativas de apoyo para las FARC y el ELN, y los grupos paramilitares aumentan sus finanzas con las contribuciones voluntarias y obligadas de intereses comerciales ansiosos de proteger sus activos. Ninguno de los grupos ilegales armados depende totalmente del narcotráfico.

¿Aprovechan el Momento?

Tanto Colombia como Estados Unidos están arriesgando mucho en esta coyuntura, pero el progreso requiere que Bogotá y Washington enfrenten las problemáticas de fondo de sus relaciones de seguridad. Son preguntas difíciles, marcadas por hechos recientes, que han sido problemáticas de resolver en los enfoques de cada gobierno hacia el otro—y contestar estas interrogantes requerirá que ambos gobiernos tomen decisiones difíciles en cuanto a la redefinición de la naturaleza y alcance de esta relación.

Colombia. Según la mayoría de las medidas, el país está harto de vivir en un ambiente crónico, peligroso y psicológicamente debilitante, en el cual la ausencia de paz y seguridad

ha dañado la economía y el comercio internacional. Mientras que Colombia no está al punto de colapso, la vida cotidiana ha tomado un cambio notable para mal. Atraídos por la agenda proactiva de “cambio” para restaurar la autoridad del estado y llevar la seguridad al país, ciudadanos frustrados eligieron a este político independiente en la primera ronda, ambos hechos sin precedente.

El presidente Uribe ha prometido a sus constituyentes, así como también a Estados Unidos que enfrentará la problemática central de la nación. ¿Podrá despejar cualquier duda de que un estado débil, con una economía relativamente modesta, y una sociedad hasta ahora no involucrada, puede cambiar de dirección, demostrar un espíritu unido, patriótico y luchador, y hacer los sacrificios requeridos en recursos materiales y humanos necesarios para terminar la crisis nacional? Él ha comprometido su gobierno a moverse en esta dirección.

La prueba al liderazgo de Uribe será doble. Por el lado de la defensa, debe establecer normas altas para la preparación, profesionalismo, y respeto a los derechos humanos en la conducta de operaciones de los militares y la policía nacional; demandar estrecha cooperación entre los sectores civiles y militares del gobierno y desarrollar la mentalidad de una fuerza armada que busca construir a largo plazo una capacidad de autosuficiencia en cuestiones de seguridad y defensa. Por el lado civil, debe convencer a los colombianos a hacer los sacrificios necesarios para apoyar su anhelo de realizar la “seguridad patria”, progreso social y el crecimiento económico. El Presidente Uribe tiene que convencer a su pueblo que todos los colombianos son responsables por la seguridad.

Estados Unidos. El Congreso sigue haciendo la pregunta difícil: ¿A dónde va el gobierno actual con la política hacia Colombia? Una explicación anti-drogas ya no es suficiente; la reciente inclusión del anti-terrorismo agrega una nueva dimensión a una serie de pasos con raíces anti-narcóticas que han ampliado la política para mejorar su efectividad y hacerla rentable, pasos como el Acto de Preferencias Comerciales Andinos (ATPA), promoción del imperio de la ley, y el desarrollo alternativo. Sin embargo, faltan un propósito global y cohesivo, y un compromiso a largo plazo.

Los formuladores de la política norteamericana han reconocido la debilidad del gobierno de Colombia y la estabilidad interna en deterioro, pero ha habido una renuencia

marcada de involucrarse en los aspectos políticos y militares de su prolongada guerra interna. Para 1990, las relaciones Estados Unidos-Colombia estaban “narcotizadas”; toda interacción bilateral había llegado a depender del tema de los narcóticos.⁸ La legislación explícita y política del presidente William Clinton al fin de la década limitaba la ayuda militar a esfuerzos antinarcóticos y específicamente prohibía su uso para la lucha de Colombia contra los movimientos armados. El gobierno de Bush siguió con la Directiva de Decisión Presidencial (PDD) 73, “La Iniciativa Colombia”, que sigue vigente.

Washington ha visto la relación con Bogotá como de importancia secundaria más que estratégica, lo cual va al corazón de la problemática estadounidense. ¿Es el ámbito y alcance del compromiso estadounidense en

la manera en que Estados Unidos se relaciona con Colombia es una prueba de su compromiso a la seguridad hemisférica y la guerra global contra el narcotráfico y el terrorismo

Colombia proporcional con su importancia? Este amigo asediado es la pieza clave en una región andina alarmantemente inestable además del ancla para soluciones relacionadas.⁹ En cuestiones del crimen internacional, Colombia es la fuente de más del 80 por ciento de la cocaína y el 50 por ciento de la heroína que entra a Estados Unidos. Más del 80 por ciento de la cocaína consumida en Europa es oriunda de ese país también. Colombia también es la vitrina de un gobierno civil constitucional y liberalización económica, así como también un aliado con raíces que van hasta la Guerra de Corea. Mantener el acceso a su petróleo y gas y la expansión del comercio es extremadamente importante. La manera en que Estados Unidos se relaciona con Colombia es una prueba de su compromiso a la seguridad hemisférica y la guerra global contra el narcotráfico y el terrorismo.

Para resumir, Colombia tiene importancia estratégica, pero ¿definirá Washington un

propósito político y establecerá medidas de éxito que sea consistente con la importancia de Colombia y ayudará al Presidente Uribe a establecer el control sobre los espacios no gobernados, presionará a los ejércitos ilegales para buscar la paz, y prevendrá el desbordamiento de los problemas colombianos a los países vecinos vulnerables?

El Legado del Pasado

La vieja lógica que gobernaba la política de Estados Unidos hacia Colombia estipula que el fin de la producción y tráfico de narcóticos logra una meta de seguridad norteamericana. A finales de los 1990, una lógica ampliada agregó que el socavar las finanzas de los grupos ilegales ayudaría a que Colombia alcanzara la paz, prosperidad y seguridad. La puesta en práctica de esta política ha evolucionado por dos fases distintas. La primera fase (1990–1998) se centró en la eliminación del liderazgo de los carteles de Medellín, Cali, y la Costa Atlántica. La segunda fase (1998–2001) incluyó la inauguración del llamado Plan Colombia del Presidente Pastrana.

Durante estas fases, el conocimiento norteamericano sobre la organización y dinámica de la industria criminal del narcotráfico mejoró constantemente, al igual que la percepción del Ejército de Colombia. La opinión inicialmente negativa en cuanto al profesionalismo e historia de respeto a los derechos humanos hizo que Estados Unidos ayudara a la Policía Nacional de Colombia. Washington minimizó su asociación con el ejército colombiano hasta 1999. Para entonces, los líderes nacionales militares habían instituido reformas organizacionales y profesionales, muchas enfocadas hacia la importancia de los derechos humanos, desarrollo profesional del oficial, y entrenamiento táctico. Mejores resultados en el combate produjeron mayor confianza nacional y un aumento de popularidad. Las reformas permitieron la expansión del contacto militar estadounidense para operaciones anti-drogas y el apoyo y entrenamiento anti-terrorista.

La puesta en práctica de la política empezó con presupuestos relativamente pequeños que enfatizaban los recursos de la Administración para el Control de Drogas (DEA) y los organismos estadounidenses de apoyo además de una modesta ayuda para la Policía Nacional de Colombia. La “estrategia anti-capo” decayó el liderazgo de los carteles pero logró poca reducción del narcotráfico. Posteriormente y a



consecuencia, las FARC, el ELN, y luego las AUC se comprometieron más agresivamente con el narcotráfico, lo que llevó a una explosión del cultivo de coca y producción de estupefacientes. Durante la segunda fase, más corta y caracterizada por el apoyo para el Plan Colombia, Estados Unidos enfrentó la crisis del narcotráfico. En un intento exitoso para suprimir acusaciones que el gobierno de Clinton no había hecho suficiente en la lucha contra el narcotráfico, Estados Unidos expandió el alcance de su política para incorporar unidades militares colombianas que habían sido analizadas por su historia de respeto a los derechos humanos, y entrenadas para operaciones tácticas en apoyo a la erradicación de cultivos de coca y amapola y la interdicción de cocaína y heroína. Estados Unidos también expandió los programas de desarrollo alternativo y de reformas institucionales y agregó programas para frustrar secuestros y otros actos de terror.

La puesta en práctica de la política llegó a su ápice con el apoyo bipartidario al Plan Colombia en el 2000. El plan colombiano, formulado con el apoyo de Estados Unidos, contempló la reunión de 7.5 mil millones de dólares en 3 años, incluyendo 4 mil millones de dólares por parte de Colombia que nunca se logró completamente. El esfuerzo apoyaba programas sociales, reforma judicial y fiscal, recuperación económica, el aumento del poderío militar, programas anti-drogas, y el proceso de paz. Las negociaciones del Presidente Pastrana con las FARC excluyeron el tratamiento de la seguridad local. Washington aportó 1.3 mil millones de dólares en 2 años, más de 700 millones que fueron destinados a actividades militares de índole antinarcóticos, donde lo más sobresaliente fue la creación de la Brigada Antinarcóticos. Otros actores internacionales contribuyeron solamente con 500 millones de dólares para los programas antinarcóticos.

De nuevo, la represión de la producción y tráfico de estupefacientes fue la parte central de la política estadounidense durante esta fase del Plan Colombia. La perspectiva predominante mantenía que la fumigación aérea (empezando en el sur de Colombia, donde se cultiva el 40 por ciento de la coca) y la interdicción de los sistemas de tránsito aéreos y fluviales a lo largo de la nación son claves a la victoria basada en el anti-narcotráfico en Colombia. Si estas acciones tienen éxito y hay un esfuerzo paralelo para fortalecer las instituciones nacionales, la producción de estupefacientes disminuirá (según la teoría). Esto, a su vez, cortaría los

fondos de las FARC, el ELN, y los grupos paramilitares. Una reducción en sus ingresos, reduciría su capacidad para comprar armamento, munición, asesoría técnica, pagar al personal, y otras maneras de sostener su agenda armada contra la presión de las Fuerzas Militares de Colombia. Una reducción de sus ingresos también socavaría su legitimidad en la áreas rurales. Una reducción de fondos últimamente acelerarían su búsqueda de una solución política. Al final de cuentas, el estado recobraría su autoridad. En la práctica, sin embargo, la realidad no se ha dado como la teoría.

Los congresistas y otros críticos han encontrado decepcionantes los resultados hasta la fecha del Plan Colombia. Los cultivos de coca y amapola han aumentado; los programas de desarrollo alternativo han producido pocos resultados concretos; se han desplomado las negociaciones de paz; y el conflicto armado se ha intensificado con ataques contra la infraestructura y los municipios. La incapacidad de Bogotá para mantener el control local y territorial por períodos largos ha sido una debilidad importante. Las pocas fuerzas militares y policiales de Colombia están dispersas para enfrentar las prioridades más urgentes.

Los funcionarios norteamericanos han reconocido que para que la política hacia Colombia sea efectiva, Washington debe reconocer el tamaño relativo del país (vease mapa) y la complejidad del desafío ampliar su enfoque para enfrentar los tres grupos armados ilegales que dominan más del 40 por ciento del campo y operan con facilidad en otro 30 por ciento. Estados Unidos debe ayudar a las fuerzas de seguridad a lograr el control de las municipalidades despojadas de la presencia gubernamental y los barrios urbanos sin ley, además de continuar la erradicación de los cultivos de coca y amapola e interceptar el narcotráfico.¹⁰ Este cambio de pensamiento cambia la lógica que guiaba la segunda fase de ejecución. La suspensión de las negociaciones de paz del Presidente Pastrana con las FARC, abrió las puertas a una mayor atención hacia al terrorismo nacional, una solicitud al Congreso por parte de la administración Bush para expandir la autoridad legal necesaria para enfrentar el problema, y el comienzo de la tercera fase de la política hacia Colombia.

La administración Bush solicitó exitosamente al Congreso permitir que Colombia usara abiertamente las unidades de la brigada antinarcóticos entrenada por Estados Unidos

bajo el Plan Colombia y los helicópteros de la brigada suministrados por Estados Unidos para luchar contra el terrorismo, cuando se cumplan condiciones específicas. Las nuevas autoridades legales no modifican los requisitos existentes congresionales, tales como la inspección por derechos humanos a todas las unidades militares colombianas que están recibiendo ayuda y los límites de personal norteamericano (400 militares, 400 contratistas civiles). El Congreso concedió autoridad expandida para el año fiscal con la expectativa que continuaría en el año fiscal 2003.

Sin embargo el gobierno de Uribe debe primero comprometerse por escrito a continuar las políticas anti-drogas del gobierno de Pastrana, poniendo en práctica importantes reformas de presupuesto y personal de las fuerzas militares y aportando sustancial financiamiento adicional y otros recursos de apoyo al Plan Colombia.¹¹ Este es un paso positivo, aunque limitado y condicionado, que implica la renuencia congresional para hacer un cambio sustancial a la política colombiana original. La Casa Blanca debe ahora reemplazar al PDD 73 con su propia decisión de seguridad nacional. Se anticipa que la administración agregará directrices, como que solamente las unidades aprobadas que han recibido entrenamiento norteamericano en la operación de helicópteros podrán usar las naves y que Estados Unidos debe estar de acuerdo antes de que se puedan emplear los medios antinarcóticos.¹²

Ingredientes Ausentes

Una reexaminación de la política estadounidense revela que al enfoque narco-céntrico de Washington le faltan varios elementos, o que hasta recientemente, habían recibido poca atención. El enfoque aquí es sobre cuatro elementos ausentes que requieren más desarrollo en la fase actual de la política norteamericana:

Un propósito global estratégico. En su Estrategia Nacional de Seguridad, el Presidente Bush declaró que nuestro propósito fundamental en Colombia es el de “defender sus instituciones democráticas y derrotar a los grupos armados ilegales... a través de la extensión de la soberanía efectiva sobre la totalidad del territorio nacional y la provisión de seguridad básica al pueblo colombiano”.¹³ Hasta el momento, sin embargo, la administración no ha concretado las diferentes tareas implicadas en esta visión—la represión de los terroristas y el narcotráfico, la promoción del imperio de la

ley y el respeto por los derechos humanos—de tal manera que establezca prioridades o clarifique medidas reales de éxito.

Unidad de esfuerzo. La aproximación de Estados Unidos hacia las fuerzas militares de Colombia en la década de 1990 arroja sombra sobre las relaciones previamente amigables entre los militares. El levantamiento de restricciones después de 1999 para la misión antinarcóticos introdujo nuevas tensiones. Las fuerzas militares, por ejemplo, tuvieron que aceptar la creación de una fuerza de tarea conjunta contra el narcotráfico que el alto mando colombiano no podía utilizar. Los recursos de aviación estaban repartidos entre cinco elementos competitivos (ejército, armada, fuerza aérea, la policía, y la Fuerza de Tarea Conjunta del Sur). El intercambio de inteligencia estaba limitado al narcotráfico. Hasta marzo de 2002, la prioridad colombiana para repuestos en el sistema del Departamento de Defensa era de rutina. La política estadounidense a menudo exacerbó una división ya existente en el gobierno colombiano entre funcionarios civiles que estaban dispuestos a trabajar bajo las condiciones norteamericanas y líderes militares que creían que su institución estaba siendo rebajada. Volver a ganar la confianza de la cúpula militar colombiana en sus homólogos norteamericanos es un reto importante para el éxito de la tercera fase de la política estadounidense.

Medidas para generar mayor responsabilidad colombiana por su conflicto. Para la mayoría de los colombianos que viven en las zonas urbanas, la guerra en el campo y los barrios marginales es un evento que se mira en los noticieros. Bajo la ley colombiana, los grupos ilegales armados no se consideran hostiles. Sus miembros son criminales sospechados, no combatientes. Esta mentalidad de lejanía se ha reflejado en el bajo gasto nacional en tiempos de guerra (3.5 por ciento del producto interno bruto tanto para las fuerzas militares como la policía nacional a principios de 2002). Mientras que el impuesto especial de Uribe del 1.2 por ciento sobre patrimonios (personales y comerciales) más de 57,000 dólares es una muestra bienvenida de un compromiso más serio, la respuesta del público todavía no se ha visto.

Cooperación en temas de seguridad con los vecinos de Colombia. Estados Unidos provee ayuda anti-drogas a los países vecinos andinos pero no ha intentado desarrollar la cooperación entre instituciones militares o

entre Colombia y sus vecinos. El sistema logístico ilegal, militares y narcóticos son vulnerables en los países contiguos. La importancia de la cooperación se incrementará en la medida que las capacidades y las actividades de las Fuerzas Militares de Colombia aumenten en los meses venideros y la guerra se intensifique. Habrá una tendencia a que la guerra traspase las fronteras. Esto subraya la necesidad para una iniciativa estadounidense para preparar a los estados latinoamericanos en un esfuerzo regional coherente para minimizar el impacto.

El Camino que Sigue

En su discurso inaugural el Presidente Uribe prometió no reparar en esfuerzos para enfrentar la ineficiencia burocrática, y se comprometió a promover el desarrollo económico, garantizar la igualdad social, y establecer el orden público.¹⁴ Enfocó su mensaje a la

la meta de esta sociedad estratégica debe buscar un fin en el cual el estado colombiano haya establecido su capacidad para imponer su autoridad a nivel nacional

unidad nacional y un gobierno efectivo en todos los frentes: inversión extranjera, salud y educación, infraestructura de transporte y comunicaciones, subdesarrollo y pobreza, sistema judicial, y la defensa del estado. El nuevo gobierno está ansioso en mostrar resultados positivos en el cambio de la realidad colombiana. En el tema de la seguridad, el presidente planea doblar los efectivos de combate del ejército a un total de 100,000 soldados y los efectivos de la Policía Nacional a 200,000, organizar una fuerza nacional de informantes civiles, y quizás crear algún tipo de estructura de defensa local.

Estados Unidos cumple un rol en ambos lados del conflicto interno colombiano. Por un lado, desgraciadamente, el consumo de estupefacientes ayuda a financiar los tres ejércitos ilegales y sus operaciones. Por otro lado, con el apoyo al Plan Colombia, Estados Unidos es un protagonista importante de parte del estado. A estas alturas, la política estadounidense está pasando del enfoque “narcotizado” de la última década hacia el esfuerzo del Presidente

Uribe para gobernar responsablemente y tomar control del territorio y de la población de las FARC, el ELN, y las AUC y otros grupos paramilitares. Programas apoyados por el Congreso, como la eliminación de cultivos e interdicción del narcotráfico, desarrollo alternativo y la reforma institucional, se traslapan con las iniciativas de Bogotá para establecer la seguridad y paz en las zonas rurales y los barrios marginados. Para acelerar el progreso en Colombia, los enfoques nacionales de ambos países deben coincidir.

Un Plan Integrado

Esta coyuntura crítica puede ser un momento decisivo si ambos gobiernos ven el conflicto colombiano a través del mismo enfoque de gobernabilidad y se comprometen a unir las políticas nacionales a través de la herramienta de un *Plan Integrado Estados Unidos-Colombia*. Tal plan establecería un propósito compartido de largo plazo. La meta de esta unión estratégica debe buscar un fin en el cual el estado colombiano haya establecido su capacidad para defender sus instituciones democráticas, controlar el territorio nacional y establecer la seguridad para sus ciudadanos de tal forma que al final no deja otra decisión viable a los grupos armados ilegales que terminar la violencia a favor de participar en el proceso democrático. Los esfuerzos de Bogotá para reformar y modernizar las instituciones de gobierno continuarían. Washington trae a la alianza contribuciones valiosas en cuestiones de entrenamiento y asesoría que van más allá del enfoque anti-narcótico del Plan Colombia, pero que no alcanzan un involucramiento en operaciones de combate. Bogotá aporta liderazgo nacional que está consciente que el resultado de la guerra recae sobre la sociedad colombiana, no solamente sobre sus fuerzas militares y policía nacional, y está comprometido a incrementar su participación. El plan integrado incluiría la seguridad pública así como componentes políticos, sociales y económicos y el apoyo a la política exterior. El adoptar esta aproximación mantiene visibles los valores asociados con la democracia y presiona a los colombianos a promoverlos. De manera similar, el concepto del plan integrado ayuda a establecer las condiciones necesarias en Colombia (y en el escenario internacional) para que Bogotá pueda lograr este propósito compartido.

Una parte integral de este concepto es la incorporación de normas compartidas para

medir el éxito en un número importante de áreas objetivas y subjetivas. Normas en ocho áreas comunes a cualquier plan se comentan más adelante. El éxito en cada una requerirá tiempo. Antes que el plan pueda lograr resultados positivos, hay que haber un periodo de alistamiento para las fuerzas militares colombianas y policía nacional durante el cual puede parecer que las finanzas de las fuerzas ilegales estarían mejorando. Con una visión clara y la determinación para lograrla, la situación debería cambiar a la medida que se mejoran las capacidades militares y policiales. Las ocho normas para medir el éxito son:

Narcotráfico. La actual campaña de erradicación e interdicción debe ser asimilada en la estrategia militar colombiana para garantizar que las operaciones anti-drogas y de combate se refuerzan mutuamente. Esto requerirá coordinación operacional cercana entre los elementos de planificación colombianos y estadounidenses.

Fuerzas Militares y Policía Nacional. Las fuerzas públicas tienen que superar una mentalidad operacional desarrollada por muchos años sobre su insuficiente capacidad. El éxito en esta categoría vendrá de cuatro partes:

- desarrollo de una moderna base de entrenamiento, para lograr, en tres años o menos, con altos niveles de desempeño, la estructura de fuerza requerida para lograr el propósito del Presidente Uribe de doblar el tamaño del ejército y la policía nacional.
- elaboración de una doctrina para operaciones combinadas antinarcóticos, anti-terroristas, y de control de área en un ambiente caracterizado por una agilidad estratégica mejorada, y mayor capacidad militar.
- creación de comando y control modernos, estructuras logísticas y médicas y doctrinas asociadas diseñadas para llenar los requisitos de una fuerza pública altamente móvil.
- institucionalización de canales profesionales de comunicación entre la cúpula militar y sus estados mayores y sus contrapartes norteamericanos.

Control Local. Habrá que crear y entrenar una fuerza de seguridad auxiliar bajo el control del Ministerio de Defensa, para suplementar las fuerzas públicas en los municipios rurales y los barrios marginales. Ayudaría a garantizar el orden y buscar información. La estructura debería incluir un mecanismo de control nacional para frustrar intentos de politizar la fuerza, reforzar la conciencia de los derechos humanos e investigar acusaciones de violaciones de derechos humanos. Esta organización debe ofrecer una alternativa creíble y

transparente frente a la opción de los grupos paramilitares.

Relaciones de Defensa. El éxito requiere liderazgo más que un enfoque gerencial hacia la defensa nacional y seguridad, y tiene dos dimensiones:

- desarrollo de un ambiente de trabajo universal dentro de todo el gobierno que invite a la inclusión de la experiencia militar en el planeamiento y los procesos de decisiones y que minimiza las diferencias del pasado en materia de cultura.
- institucionalización de reformas dentro del Ministerio de Defensa que realicen las operaciones conjuntas entre los servicios y la Policía y centralizarán el control de los recursos estratégicos y de movilidad aérea operacional. Estados Unidos debe continuar a proporcionar un ejemplo positivo.

hay que haber un periodo de alistamiento para las fuerzas militares colombianas y policía nacional durante el cual puede parecer que las finanzas de las fuerzas ilegales estarían mejorando

Reformas Institucionales y Desarrollo Comunitario. Una comprensiva estrategia basada en el Plan Colombia debe ser formulada y consistentemente implementada para fortalecer las instituciones políticas locales, el desarrollo económico, e imperio de la ley y la sociedad civil. Esta estrategia se debe poner en práctica dentro de las áreas que el gobierno controla en las zonas marginales del campo. Este esfuerzo inicialmente requerirá establecer entidades cívico-militares a nivel departamental para planificar, coordinar y ejecutar programas cívicos detrás de una cortina de seguridad.

Nivel de Esfuerzo. El éxito en esta categoría tiene dos dimensiones:

- pasos positivos tomados por el gobierno colombiano para aumentar la participación nacional en defender el estado y en establecer la ley y el orden a nivel nacional. Ejemplos incluirían la movilización de fuerzas de reserva y nivel de fuerza militares adicionales, incremento sostenido de gastos militares, y el fin de restricciones artificiales legales que han impedido las operaciones militares.
- la institucionalización de una mentalidad político-militar profesional dentro del ministerio de defensa que exige altos niveles de preparación

militar y policiaca y que persigue el futuro desarrollo de fuerzas públicas autosuficientes.

Cooperación regional transfronteriza. La cooperación implica la creación de una coalición para una mayor seguridad regional que involucre a Colombia con sus países vecinos. Estados Unidos no tendría que ser un miembro. Mientras se respeta la soberanía nacional, como mínimo, la coalición compartiría inteligencia sobre temas militares, de narcóticos y de asuntos criminales interestatales e interceptaría las rutas logísticas y del narcotráfico de las FARC, el ELN, las AUC y otros grupos paramilitares que cruzan su territorio nacional.

Acuerdo Político. A largo plazo y en conjunto con los otros elementos ya descritos, el gobierno debería desarrollar, entre otros, un esquema general de un acuerdo político que incluya la desmovilización, el desarme, y reinserción a la sociedad de los grupos ilegales, sus milicias y adeptos no combatientes.

El plan integrado Estados Unidos-Colombia aquí propuesto difiere del Plan Colombia, que se ha enfocado en cortar la oferta de droga y en reducir los ingresos de los grupos armados ilegales. La lógica del plan argumenta que una presión sustancialmente más fuerte sobre los grupos ilegales—combinada con la creciente presencia de fuerzas de seguridad bajo el control del estado e instituciones más activos—socavarán la dominación de las FARC, el ELN y los grupos paramilitares, debilitando su capacidad y voluntad de lucha, acelerando así una solución política. La lógica prevé operaciones militares y policiales agresivas en contra de las fuerzas ilegales, su infraestructura logística y asociación con el narcotráfico (a través de erradicación e interdicción).

Desde la perspectiva de Estados Unidos la nueva lógica tiene tres grupos de suposiciones. Primero, las condiciones de Estados Unidos sobre los derechos humanos y el apoyo para los aspectos no relacionados con el narcotráfico del Plan Colombia continuarán en el largo plazo. Segundo, Colombia movilizará mayores recursos para enfrentar su propio reto nacional. Finalmente, que un nuevo consenso de política entre el ejecutivo y el legislativo estadounidense con respecto a estos lineamientos debe ser alcanzado para lograr una asistencia ininterrumpida de Estados Unidos. El plan integrado Estados Unidos-Colombia define un claro propósito (y así responde al cuestionamiento frecuente del Congreso) para la ayuda

norteamericana a Colombia en un ambiente de seguridad complejo.

Para implementar un plan integrado Estados Unidos-Colombia, el gobierno de Estados Unidos debería dar el ejemplo, mostrando un modelo para las relaciones intra-gubernamentales eficaces. La magnitud de este reto de política exterior requiere un director del más alto nivel con un pequeño grupo de funcionarios. Este individuo se relacionaría con el grupo principal de los actores a nivel interdepartamental en Washington para coordinar y administrar la aplicación del nuevo enfoque, e idealmente tendría la capacidad de tomar decisiones sobre recursos dentro del contexto de los presupuestos aprobados. De igual importancia, el director de la política sería un miembro de una comisión de planeación integral junto con líderes colombianos que se reunirían por lo menos trimestralmente. El equipo norteamericano incluiría al embajador, a un alto funcionario del Departamento de Defensa y al comandante del Comando Sur. La comisión manejaría las muchas ofertas de asistencia de los organismos gubernamentales de Estados Unidos y empresas comerciales y coordinaría el apoyo de Estados Unidos para el plan estratégico de seguridad del Presidente Uribe.

¿Cuáles serían las consecuencias si no ocurren estos cambios? Si Estados Unidos continúa en una actitud rutinaria, con su enfoque fijado fundamentalmente sobre la guerra contra el narcotráfico, la asistencia de Estados Unidos quedaría bajo la nube de incertidumbre legal y política que a final de cuentas afectará la capacidad del gobierno colombiano de desarrollar planes multi-anales con alguna seguridad de que los recursos anti-drogas financiados por Estados Unidos estarían disponibles para ayudar a Bogotá a afirmar la autoridad estatal a nivel nacional. Al final de cuentas, las FARC y los paramilitares continuarían creciendo en efectivos, capacidad y sofisticación ocasionando así mayores muertes civiles y más desplazados internos por causa del conflicto. Un segundo proceso de paz fracasado en términos diferentes del gobierno puede ser el resultado.

Fortalecimiento de la Seguridad

Las elecciones políticas de Washington en esta coyuntura crítica están formadas por un clima de seguridad diferente dentro de cada país. El elemento de la guerra colombiana

más cercano a los intereses de Estados Unidos ya no es simplemente los narcóticos. Hoy, Estados Unidos está preocupado por la propensión de las redes terroristas y criminales internacionales para explotar espacios no gobernables en la región andina. Washington, entonces, se está involucrando directamente en la crisis y debe trabajar más estrechamente con su aliado para enfrentar el tema principal de gobernabilidad a la vez que enfoca su esfuerzo sobre el narcotráfico y el terrorismo nacional que son manifestaciones de esa debilidad. En términos prácticos, el gobierno de Bush debe encontrar la manera para ayudar al gobierno de Uribe a recuperar el territorio nacional, estableciendo presencia permanente del gobierno para proveer justicia y orden, desarrollar oportunidades y otros servicios, y en algún momento, negociar con los grupos ilegales armados para terminar el conflicto. Al adoptar una política en la cual ambos gobiernos ven al desorden colombiano a través de la misma óptica de gobernabilidad y el compromiso de unir políticas nacionales usando el vehículo de un plan integrado Estados Unidos-Colombia, esta coyuntura se convierte en un momento decisivo para fortalecer, no solamente a Colombia, sino la seguridad regional.

Notes

¹ El gobierno de Bush recibió la nueva autoridad a finales de julio para el resto del año fiscal. La autoridad tiene que ser renegociada para el año fiscal 2003. House Rpt. 107-593, "Making Supplemental Appropriations for Further Recovery from and Response to Terrorist Attacks on the United States for the Fiscal Year Ending September 30, 2002, and for Other Purposes," en <[http://thomas.loc.gov/cgi-bin/cpquery/R?cp107:FLD010:@1\(hr593\)](http://thomas.loc.gov/cgi-bin/cpquery/R?cp107:FLD010:@1(hr593))>.

² "Relevant text of S.2779 and Senate Appropriations Committee Report 107-219, the Foreign Appropriations Act, July 24, 2002," en <<http://www.ciponline.org/colombia/03forops.htm>>.

³ "Nuestra política está fundamentada sobre los cuatro pilares de la democracia, desarrollo, integridad de gobierno, y seguridad... La mayordomía responsable de gobierno es esencial para lograr cada uno de estas metas." "U.S. Foreign Policy in the Western Hemisphere"; Otto Reich, Secretario Asistente para

Asuntos del Hemisferio Occidental; Declaración en una conferencia del Centro para Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS); Washington, DC, 12 de Marzo 2002, en <<http://www.state.gov/p/wha/rls/rm/8751.htm>>.

⁴ El gobierno colombiano ha confirmado la existencia de aproximadamente 162 organizaciones narcotraficantes con más de 4000 miembros y enlaces con más de 40 sindicatos criminales internacionales. "New Drug Gangs Spreading in Colombia," STRATFOR, Abril 3, 2002, en <http://www.stratfor.com/standard/analysis_view.php?ID=203754>

⁵ El Ministerio de Defensa de Colombia calcula que el pie de fuerza de las FARC creció de 5,800 en 1990 a 11,930 en 1998 hasta 16,980 en 2002. Durante el mismo período los grupos paramilitares aumentaron de 4,500 a 6,400 a 13, 200. Para información sobre bajas y personas desplazadas vea "Colombia: State Department Human Rights Report for 2001, Marzo 4, 2002," en <<http://www.ciponline.org/colombia/02030401.htm>>

⁶ "Colombia: FARC Order Capture, Execution of Departmental Officials Who Do Not Quit," *Stockholm New Colombia News Agency* (Julio 18, 2002), En Foreign Broadcast Information Service, (en adelante FBIS-Colombia), Julio 18, 2002; y "Colombia: FARC Threats Have Been Effective Strategy," *El Tiempo* (Julio 13, 2002), en FBIS-Colombia, 14 de Julio 2002.

⁷ "Colombia: Drugs, war and Democracy," *The Economist*, (Abril 21, 2001), 1-16.

⁸ Russell Crandell, *Driven by Drugs: U.S. Policy Towards Colombia*, (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2002), p. 30.

⁹ Mayor General Gary Speer, comandante adjunto de combate del Comando Sur, Audiencia del Subcomité de Operaciones Extranjeras, Comité de Apropiaciones de la Cámara, Cámara de Representantes de Estados Unidos, *Federal News Service*, 10 de Abril 2002, en <www.lexis-nexis.com>.

¹⁰ Los recursos naturales importantes de Colombia, como el petróleo, el gas, el carbón y el café, se encuentran también en las regiones donde se cultiva la coca y la amapola. El comercio de estos recursos naturales es crucial para la habilidad de Bogotá para financiar su guerra.

¹¹ House Rpt.107-593, "Making Supplemental Appropriations for Further Recovery from and Response to Terrorist Attacks on the United States for the Fiscal Year Ending September 30, 2002, and for Other Purposes," en <[http://thomas.loc.gov/cgi-bin/cpquery/R?cp107:FLD010:@1\(hr593\)](http://thomas.loc.gov/cgi-bin/cpquery/R?cp107:FLD010:@1(hr593))>

¹² Marc Grossman, Subsecretario de Estado para Asuntos Políticos, Departamento de Estado, Audiencia del Subcomité de Operaciones Extranjeras, Comité de Apropiaciones de la Cámara, Cámara de Representantes de Estados Unidos, *Federal News Service*, 10 de Abril 2002, en <www.lexis-nexis.com>.

¹³ The National Security Strategy of the United States of America (The White House, 17 de Septiembre 2002), p.10. ubicado en <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>>

¹⁴ "Inaugural Address by Colombian President Alvaro Uribe Velez at Congress' Elliptic Room in Bogotá," *Santa Fe de Bogotá Office of the President* (August 7, 2002), en FBIS-Colombia, August 7, 2002.

The Institute for National Strategic Studies publishes books, monographs, and reports on national security strategy, defense policy, and national military strategy. For information on NDU Press visit the Web site at: <http://www.ndu.edu/inss/press/ndup2.html>. INSS also produces *Joint Force Quarterly* for the Chairman of the Joint Chiefs of Staff; the journal can be accessed at: http://www.dtic.mil/doctrine/jel/jfq_pubs/index.htm.

INSTITUTE FOR NATIONAL STRATEGIC STUDIES
Stephen J. Flanagan Director
James A. Schear Director of Research



The Strategic Forum series presents original research by members of the National Defense University as well as other scholars and specialists in national security affairs from this country and abroad. The opinions, conclusions, and recommendations expressed or implied within are those of the contributors and do not necessarily reflect the views of the Department of Defense or any other agency of the Federal Government.

PUBLICATION DIRECTORATE
Robert A. Silano Director of Publications
William R. Bode General Editor