

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador  
Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación  
Convocatoria 2015-2017

Tesis para obtener el título de maestría de investigación en Relaciones  
Internacionales con mención en Seguridad y Derechos Humanos

La instrumentalización del concepto Estado fallido como mecanismo de poder: el caso  
de Estados Unidos y Colombia (1998-2008)

Anita Cecilia Mancero García

Asesor: Fredy Rivera Vélez  
Lectores: Cécile Mouly y Andrés de Castro

Quito, diciembre de 2018

## **Dedicatoria**

A tu recuerdo, que me inspira  
y me acompaña.

## Tabla de contenidos

<b>Resumen</b> .....	VII
<b>Introducción</b> .....	1
<b>Capítulo 1</b> .....	9
<b>Marco conceptual</b> .....	9
1 El realismo y los Estados fallidos.....	10
2 Enfoque crítico: Estado fallido, poder y discurso.....	14
3 Constructivismo: agendas globales de securitización de Estados fallidos, comunidades epistémicas y construcción de amenazas.....	26
4 Conclusiones.....	28
<b>Capítulo 2</b> .....	30
<b>Las relaciones de poder entre Estados Unidos y el resto del mundo</b> .....	30
1 Antecedentes necesarios.....	30
2 El fin de la Guerra Fría y la redefinición de la agenda externa estadounidense.....	33
3 Aparecimiento de la noción de Estados fallidos en la política exterior de Estados Unidos.....	39
4 Política de Estados Unidos frente a los Estados fallidos Durante los años 90.....	40
5 Política de Estados Unidos frente a los Estados fallidos después del 9-11.....	44
6 Construcción de Colombia como fuente de amenaza y como posible Estado fallido.....	45
7 Intereses estadounidenses, cooperación y conflicto interno colombiano, en los años 90.....	51
<b>Capítulo 3</b> .....	58
<b>La relación entre Estados Unidos y Colombia: la perspectiva colombiana</b> .....	58
1 La relación entre Estados Unidos y Colombia antes de 1998.....	58
2 Escalamiento del conflicto interno colombiano y externalidad.....	61
3 ¿Colombia Estado fallido?.....	63

3.1 El rol de las élites en la construcción de Colombia como..... posible Estado fallido y en la adopción del Plan Colombia....	65
3.2 La política exterior colombiana frente a la adopción Del Plan Colombia.....	69
4 Del Plan Colombia a la Seguridad Democrática.....	71
5 Balance de la relación entre Colombia y Estados Unidos.....	75
5.1 Consecuencias de la categorización de Colombia como Estado fallido.....	75
5.2 Consecuencias positivas y negativas del Plan Colombia....	77
<b>Conclusiones.....</b>	<b>86</b>
<b>Lista de siglas.....</b>	<b>93</b>
<b>Lista de referencias.....</b>	<b>94</b>

## **Ilustraciones**

### **Figuras**

2.1. Índices de pobreza en Colombia desde 1978 a 1999	45
2.2. Indicadores sociales del índice de Estados fallidos: Colombia	48
2.3. Indicadores económicos del índice de Estados fallidos: Colombia	48
2.4. Indicadores político-militares del índice de Estados fallidos: Colombia	49
3.1. Dinámica del conflicto armado en Colombia: Acciones bélicas por actores armados	61
3.2. Crecimiento de grupos paramilitares	62
3.3. Actores armados responsables de asesinatos y masacres	62
3.4. Total de ayuda de Estados Unidos desde 1998	78
3.5. Distribución de Fondos del programa “empuje hacia el sur” del Plan Colombia	78

### **Tablas**

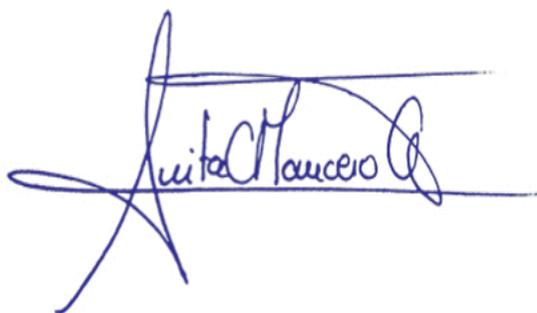
2.1. Determinantes de la política externa de Estados Unidos hacia América Latina	38
2.2. Descripción de los 20 indicadores para la elaboración de los Índices de Estados fallidos	42
2.3. Índices anuales de Estados Fallidos: Colombia	46
2.4. Clasificación de los Estados según el Índice de Estados Fallidos	47
2.5. Argumentos a favor y en contra de la intervención estadounidense en el conflicto interno colombiano	52
3.1. Total de ayuda estadounidense dentro de la primera fase del Plan Colombia	74
3.2. Cambio presupuestario de la ayuda estadounidense después del 9-11	75
3.3. Consecuencias positivas y negativas del Plan Colombia	85

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, Anita Cecilia Mancero García, autora de la tesis titulada “La instrumentalización del concepto Estado fallido como mecanismo de poder: el caso de Estados Unidos y Colombia (1998-2008)” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de investigación en Relaciones Internacionales con mención en Seguridad y Derechos Humanos concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, diciembre de 2018.



**Anita Cecilia Mancero García**

## Resumen

La globalización constituye, hoy en día, un fenómeno incuestionable que ha acercado al mundo de maneras nunca antes imaginadas. Producto de este fenómeno global han surgido nuevas dinámicas, nuevas problemáticas y debates apasionados que tratan de dar explicación a estas nuevas realidades. Precisamente, uno de estos debates es el que se ha generado, a partir de los años 90, en torno al discurso globalizador de los Estados fallidos. De manera particular, a partir de 1997, los Estados fallidos se convirtieron en un tema de gran relevancia para el Departamento de Defensa de los Estados Unidos. Se comenzó a analizar el riesgo que estos Estados con problemas de institucionalidad interna pueden llegar a representar para la comunidad internacional y, específicamente, para la seguridad nacional de Estados Unidos. Consecuentemente, apareció un discurso que consideraba la necesidad de securitizar este tipo de Estados por representar una amenaza. En dicho discurso, Estados Unidos es visto como el encargado de diagnosticar y curar el mal, mientras que los Estados fallidos son vistos como gobiernos incapaces que requieren ayuda para lograr estabilidad.

En los años 90, para Estados Unidos Colombia, por los efectos del conflicto interno, reunía las condiciones necesarias para ser considerado un Estado fallido. En efecto, el conflicto político, social y económico de expresión armada había provocado la pérdida del control gubernamental sobre gran parte del territorio, había generado decenas de miles de refugiados, una masiva violación de derechos humanos, una institucionalidad inefectiva y corrupta, entre otros. Paralelamente, Colombia enfrentaba una recesión económica que provocó mayor inequidad, desempleo y pobreza. Bajo este contexto, los encargados de la política exterior de Estados Unidos comenzaron a hablar de Colombia como un posible Estado fallido que podría llegar a representar una amenaza a la seguridad regional y a los intereses de su país. El ascenso de Andrés Pastrana a la presidencia (1998-2002) fue considerado como punto decisivo para reforzar la relación entre ambos países, misma que se vería plasmada en el denominado “Plan Colombia”. A partir de entonces, la lucha contra las drogas y el contacto de Estados Unidos con las fuerzas armadas de Colombia aumentaron de manera considerable.

En este contexto, el propósito de esta investigación es develar cómo Estados Unidos instrumentalizó el concepto Estado fallido como mecanismo de poder para legitimar su

influencia en la política interna colombiana. En este sentido, se busca responder a la pregunta: ¿cómo Estados Unidos instrumentalizó el concepto Estado fallido como mecanismo de poder para legitimar su influencia en la política interna colombiana? En este texto se concibe a los Estados fallidos como aquellos Estados que han perdido el control sobre el territorio nacional y han enfrentado un colapso en las instituciones estatales que impide la garantía de los derechos de los ciudadanos. Sin embargo, desde una perspectiva crítica se establece que la creación de ciertos conceptos o categorías es una práctica recurrente en la esfera internacional, que refleja poder y que, por tanto, beneficia a ciertos Estados y va en detrimento de otros. A manera de conclusión, se establece que los problemas derivados del conflicto interno colombiano eran indiscutibles; no obstante, el peligro de que Colombia sea considerada como Estado fallido resultó conveniente para Estados Unidos porque logró imponer sus propuestas de securitización.

## **Introducción**

El discurso globalizador sobre Estados fallidos inició en la década de los 90, cuando la dinámica excluyente entre países desarrollados y países del Tercer Mundo al final de la Guerra Fría era cada vez más evidente. Este escenario favoreció la creación informal de una lista de Estados a los que se catalogó como fallidos, en dicha lista se incluía a la mayoría de los países del África subsahariana, siendo Afganistán el único país que pertenecía a otro continente. Posteriormente, se agregó a la lista a Somalia (1992-1993), Haití (1994-1995), Albania (1997) y una docena de países más, lo que propiciaría el apareamiento de agencias de control y monitoreo de Estados fallidos. Casualmente, el surgimiento de estas agencias se dio al mismo tiempo que el surgimiento global del neoliberalismo (Kenny y Serrano 2012, 4).

A partir de 1997, los Estados fallidos comenzaron a convertirse en un tema con gran relevancia para el Departamento de Defensa de los Estados Unidos (Tokatlian 2008, 75). Se empezó a analizar el riesgo que estos Estados con problemas de institucionalidad interna podían llegar a representar para la comunidad internacional y, de manera específica, para la seguridad nacional de Estados Unidos. Consecuentemente, apareció un discurso que concebía a este tipo de Estados como amenazas. En dicho discurso, Estados Unidos era visto como el encargado de diagnosticar y curar el mal (Manjikian 2008, 335), mientras que los Estados fallidos eran vistos como gobiernos incapaces que requerían ayuda externa para lograr estabilidad.

En los años 90, para Estados Unidos Colombia, por los efectos del conflicto interno, reunía las condiciones necesarias para ser considerado como un Estado fallido. En efecto, el conflicto armado interno colombiano había provocado la pérdida de control gubernamental sobre gran parte del territorio y había generado dos millones de refugiados, una masiva violación de derechos humanos, institucionalidad inefectiva y corrupta, entre otros (Kenny y Serrano 2012, 7). Paralelamente, Colombia enfrentaba una recesión económica que significó un déficit fiscal de 5.2 por ciento y una contracción económica de 4.5 por ciento que provocó mayor inequidad, desempleo y pobreza (Banco Mundial 2002). Bajo este contexto, los encargados de la política exterior de Estados Unidos comenzaron a hablar de Colombia como un posible Estado fallido que podría llegar a representar una amenaza a la seguridad regional y a los intereses de su país (McLean 2002, 123-124).

El peligro de que Colombia sea considerada como Estado fallido resultó conveniente para Estados Unidos porque logró imponer sus propuestas de securitización (Kenny y Serrano 2012, 8). Es así como al final de la década, Colombia aumentó sus esfuerzos por luchar contra las guerrillas y el narcotráfico, a la vez que emprendió una serie de reformas neoliberales que le permitieron obtener un préstamo de 2.7 billones de dólares del Fondo Monetario Internacional, con la promesa de seguir implementando nuevas reformas (Kenny y Serrano 2012, 8). Más aun, el ascenso de Andrés Pastrana a la presidencia (1998-2002) fue considerado como punto decisivo para reforzar la relación entre ambos países, misma que se vería plasmada en el denominado “Plan Colombia”. A partir de entonces, la lucha contra las drogas y el contacto de Estados Unidos con las fuerzas armadas de Colombia aumentaron de manera considerable (Isacson y Vacius 2000, 18). Entre el 2000 y el 2001, Estados Unidos entregó a Colombia 1.3 billones de dólares, de los cuales el 78 por ciento fue destinado para asuntos militares y apenas el 1 por ciento para la paz (Isacson y Vacius 2003, 6). A finales del 2002, Estados Unidos declaró que Colombia había superado su condición de Estado fallido.

Si bien Colombia logró superar su condición de Estado fallido, el alcance del concepto continúa siendo relevante para el estudio de las Relaciones Internacionales. En este sentido, la pertinencia de este trabajo se resume en tres cuestiones centrales. Primero, no se ha logrado un consenso dentro de la literatura académica sobre la categoría de Estado fallido. En tal virtud, se pretende enriquecer el debate en torno a esta temática desde una perspectiva crítica. En forma particular, se intentará demostrar que el concepto de Estado fallido no busca únicamente categorizar a aquellos Estados que enfrentan problemas de estabilidad internos, sino que detrás de esta categorización existen relaciones de poder particulares. Segundo, a partir de un debate académico se busca comprender cómo funcionan ciertas dinámicas dentro del sistema internacional, en las que los Estados más fuertes, en función de sus intereses particulares, como Estados Unidos, pretenden brindar soluciones a problemáticas internas de países más débiles como Colombia. Tercero, si bien el presente trabajo se enfoca en analizar la categoría de Estado fallido con respecto a Colombia, este no es el único caso respecto al cual se ha utilizado este concepto. De hecho, en la actualidad, varios Estados han sido subsumidos bajo esta categorización. Aún más, a partir del surgimiento de la guerra contra el terror, los Estados fallidos han cobrado importancia debido al vínculo que se ha establecido entre este tipo de Estados y el terrorismo internacional; de ahí la necesidad de

intervención externa y una democratización guiada (Hehir 2007, 307). Por ende, a pesar de que la instrumentalización del concepto de Estado fallido tuvo sus orígenes en los años 90, sin duda sigue siendo una práctica vigente que requiere ser analizada a profundidad y de manera crítica.

En este contexto, el presente trabajo tiene como principal objetivo develar cómo Estados Unidos instrumentalizó el concepto de Estado fallido como mecanismo de poder para legitimar su influencia en la política interna colombiana. En este sentido, se busca responder a la pregunta: ¿cómo Estados Unidos instrumentalizó el concepto Estado fallido como mecanismo de poder para legitimar su influencia en la política interna colombiana, durante el período 1998-2008? Los objetivos subsidiarios serían dos: por un lado, entender cómo se construyó la percepción de Colombia como amenaza regional y como amenaza para la seguridad de Estados Unidos y, por otro, analizar críticamente qué intereses no manifiestos tenía Estados Unidos para ayudar a Colombia en la resolución de su conflicto armado interno.

Para introducir el marco conceptual en torno al cual se desarrollará el presente trabajo es necesario empezar definiendo qué se entiende por Estado fallido. El concepto de Estado fallido es una idea contemporánea que se utiliza para referirse a la imposibilidad de ciertos Estados para responder a las diversas demandas ciudadanas (Zapata 2014, 89). El principal argumento para legitimar la securitización de este tipo de Estados es que se han convertido en una amenaza transnacional. Para que ello ocurra deben existir factores internos que hayan causado crisis en estos países. Así, Bartolomé (2004, 16-19) señala que el principal factor para la falla estatal es la ingobernabilidad. Esto es, la incapacidad de ejercer de forma permanente el poder político legítimo mediante la obediencia; en palabras de Weber (2007), es la incapacidad de ejercer el monopolio legítimo de la fuerza. Como consecuencia de esta ingobernabilidad, se producen altos niveles de anomía social y de debilitamiento de los mecanismos de control que pueden llevar al colapso estatal. La corrupción es otro factor capaz de producir debilitamiento estatal (Cirino y Elizondo 2003, 171). Debido a la ingobernabilidad, el delito común puede penetrar el sistema político y amenazar su estructura a través de la corrupción; por tanto, esta se vuelve en una parte constitutiva de estos Estados.

La confluencia de estos factores internos es lo que caracteriza al concepto de Estado fallido. Al respecto, es preciso distinguir entre el concepto de Estado fallido y la categoría de Estado fallido. Un concepto es una unidad cognitiva de significado que se

utiliza para definir lo que nos rodea, a través de ellos podemos comprender las experiencias que emergen de la interacción entre los agentes y el entorno. En cambio, las categorías son nociones más abstractas, a través de las cuales se pretende reconocer, diferenciar o incluso jerarquizar los objetos de la realidad. En este sentido, se suele entender por categoría el grado de jerarquía dentro de un orden o el nivel de importancia de un objeto con respecto a los demás. El concepto de Estado fallido se utiliza para definir la confluencia de varios factores internos que han provocado la ingobernabilidad e imposibilidad de control estatal. En cambio, la categoría de Estado fallido implica el reconocimiento de este tipo de Estados como gobiernos incapaces de ejercer control interno y que, por ende, requieren de ayuda de otros Estados para lograr estabilidad. Se reconoce la existencia de una jerarquía entre ambos tipos de Estado. De esta forma, el concepto de Estado fallido se convierte en categoría cuando es instrumentalizado para evidenciar esta jerarquización. Obviamente, esta instrumentalización implica la existencia de una relación de poder a través de la cual se pretende mantener y reafirmar la autoridad de ciertos actores. Para lograr este objetivo se recurre a la construcción de categorías que se constituyen en estructuras estructurantes que tienen por objetivo reafirmar y perpetuar esta diferenciación (De Genova 2002, 426).

Relacionado al concepto de Estado fallido se encuentran otros conceptos como poder, hegemonía y discurso que adquieren connotación y significado diverso dependiendo de la perspectiva teórica desde la que se los aborde. El presente trabajo utilizará una perspectiva crítica para abordar la problemática en torno a los Estados fallidos.

Las teorías críticas surgen para desafiar los asuntos fundamentales propuestos por las teorías tradicionales de las Relaciones Internacionales y han propuesto marcos alternativos para entender la política internacional. Para las teorías críticas es crucial entender cómo la estructura puede cambiar, el rol de las fuerzas sociales y la existencia de estructuras de dominación (Karns y Mingst 2004, 52). Particularmente, el marxismo afirma que el sistema global fomenta relaciones jerárquicas de poder que privilegian a ciertos Estados y perjudican a otros (Karns y Mingst 2004, 53). Muchas veces, estas relaciones de poder se han construido a través de discursos que han pretendido legitimar acciones determinadas con el fin de garantizar la seguridad de los Estados dominantes.

En este sentido, Foucault (2003, 103) afirma que quienes ostentan el poder con el fin de reafirmar las relaciones de poder y controlar los cuerpos, utilizan diversos dispositivos y

tecnologías. La categoría de Estado fallido puede convertirse en uno de estos dispositivos.

En efecto, con el fin de mantener control sobre los Estados fallidos se han creado agendas globales para su control y monitoreo cuyo objetivo principal es securitizar este tipo de Estados. Así, Buzan y Hansen (2009, 214) definen a la securitización como el proceso de presentar una problemática específica como un problema de seguridad, es decir, como una amenaza. De igual forma, estos autores establecen que para estudiar la securitización es necesario estudiar los discursos a través de los cuales se han logrado legitimar ciertas actuaciones como medidas emergentes. Al respecto Williams (2003, 514) establece que los discursos de seguridad tienen a dramatizar una amenaza con el fin de que esta se convierta en un problema de seguridad para una audiencia relevante. Justamente, las agendas globales de securitización de los Estados fallidos pretenden situar a estos Estados como amenazas transnacionales que deben ser controladas.

Por otra parte, Noam Chomsky, en su obra *Estados Fallidos. El Abuso de Poder y el Ataque a la Democracia* (2007) critica las políticas hegemónicas del gobierno norteamericano. Particularmente, critica la política armamentista de la que se ha servido Estados Unidos para invadir diversos territorios en el mundo con el fin de imponer políticas económicas, militares y hasta jurídicas (Tovar, 2009 74). De igual manera, Call (2008, 1491) denuncia fuertemente el uso del término Estado fallido y propone el abandono del mismo debido a que es divergente y puede ser usado en formas problemáticas y que por lo tanto carece de utilidad. La única razón por la que sigue utilizando este término es por la manipulación de ciertas potencias poderosas (Ruiz 2011, 87) y por el apoyo que este término ha recibido por parte de algunos *think-tanks*. Para analizar este último punto es necesario recurrir al constructivismo.

Un aspecto central de los acercamientos constructivistas es la importancia que dan al rol de las comunidades epistémicas para transmitir ideas y creencias (Karns y Mingst 2004, 52). Haas (1992, 3) define a estas comunidades como redes de profesionales con experticia y competencia reconocida en un área particular que comparten normas, principios, creencias, valores y nociones de validez que en la práctica se ven reflejadas en posibles acciones de política. De esta manera, las comunidades epistémicas pueden influenciar los intereses estatales de acuerdo a sus normas, principios y valores.

El concepto de Estado fallido comenzó a ganar fuerza a partir de 1970 gracias a la literatura neoliberal que se desarrolló en aquellos años (Kenny y Serrano 2012, 5). Sin embargo, los esfuerzos por profundizar sobre este concepto no quedaron ahí. En la actualidad, varios *think-tanks* no-gubernamentales como el Fondo de la Paz en colaboración con la Revista *Foreign Policy*, elaboran constantemente índices de Estados fallidos. Estos índices incluyen listas de países que han sido calificados como vulnerables. Para la elaboración de este ranking se han utilizado indicadores sociales, económicos, políticos y militares. El objetivo de este ranking es, por un lado, el desarrollo de ideas que promuevan la estabilidad mundial y, por otro, la creación de una base informativa reconocida a nivel internacional, que se constituya en elemento indispensable para los investigadores en manejo de conflictos (El-Khoury 2008, 511-513). Consecuentemente, el concepto de Estado fallido se ha visto cada vez más legitimado en la arena internacional debido a que estos datos han sido utilizados por analistas de políticas y por investigadores que han difundido cada vez más el uso de este término políticamente orientado (Nay 2013, 326). Además, no es posible dejar de lado el hecho de que mucha de la información creada por estos *think-tanks* desempeña una función de asesoría para el diseño y ejecución de la política exterior de Estados Unidos.

En cuanto a la metodología, se empleará una metodología cualitativa con enfoque interpretativista. Se busca recabar y analizar información extraída de la realidad social a través de la cual se pueda comprender cómo Estados Unidos, haciendo uso de su discurso, ha logrado legitimar la categoría de Estado fallido. Además, se busca entender la realidad en lugar de explicarla (Hollis y Smith 1990). El principal objetivo de la investigación es entender cómo Estados Unidos utilizó la categoría de Estado fallido como mecanismo de poder para legitimar su influencia en la política interna colombiana.

El método que se utilizará es el estudio de caso, entendido como “el proceso de indagación que se caracteriza por el examen detallado, comprehensivo, sistemático y en profundidad del caso objeto de interés” (García 1991, 67). Según Lamont (2015), las investigaciones interpretativistas tienden a utilizar como método investigativo los estudios de caso en los que se utiliza un discurso particular en un contexto dado. En efecto, el caso de estudio que se empleará es el estudio histórico del discurso que Estados Unidos empleó para categorizar a Colombia como Estado fallido y de esta manera legitimar la cooperación entre ambos países entre 1998 y el 2008. Además, tal

como se discutió anteriormente, la selección del caso es pertinente ya que Colombia, desde 1964, atraviesa un conflicto político, social y económico de carácter armado cuyos efectos han permitido que Estados Unidos, en varias ocasiones, considere la posibilidad de categorizar a Colombia como Estado fallido. Con el fin de superar este riesgo, la relación entre ambos países se ha fortalecido a través de varias estrategias que serán sujeto de análisis en el presente trabajo.

El método estudio de caso utiliza varias fuentes para la recolección de datos cualitativos, incluyendo entrevistas, observaciones in situ, documentos, videos, etc. Con respecto a las fuentes que se pueden utilizar, Lamont (2015) señala que existen tres estrategias principales de recolección de información: la investigación documental, las entrevistas y los documentos disponibles en internet. Para recolectar información se utilizó las declaraciones oficiales orales y escritas de acceso público vía internet. Por ejemplo, se estudió el texto completo del Decreto declarando el estado de conmoción interior, suscrito en Bogotá el 11 de agosto de 2002; documentos del Departamento de Estado de Estados Unidos sobre el Plan Colombia; documentos en los que se define la política exterior de Estados Unidos para el hemisferio occidental; entre otros. Se utilizó también el texto del Plan Colombia y documentos académicos necesarios para obtener información suficiente y precisa sobre el tema de investigación.

Las entrevistas semiestructuradas se constituyeron en otra fuente de recolección de información que sirvió para complementar y enriquecer el debate en torno a los argumentos construidos a través del análisis del contenido de las fuentes documentales. Entre las personas entrevistadas figuran ocho académicos y activistas políticos tanto ecuatorianos como colombianos cuyos conocimientos enriquecieron el debate planteado en el presente trabajo investigativo. Entre ellos se encuentran académicos como: Diana Marcela Rojas (investigadora y catedrática colombiana con especialidad en el estudio de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia), Enrique Daza (investigador colombiano, fundador y director del Centro de Estudios del Trabajo, vocero de la Red Colombiana de Acción Frente al Libre Comercio), Daniel Pontón (investigador y catedrático ecuatoriano con interés en temas de: seguridad ciudadana, reforma de la seguridad, narcotráfico, política de drogas), Francisco Leal Buitrago (sociólogo y catedrático colombiano), Wolf Grabendorff (investigador y catedrático alemán experto en temas de seguridad y defensa, con especial énfasis en Colombia), Coronel Galo Cruz y Oscar Montero (catedráticos del Centro de Estudios Estratégicos de la ESPE) y Juan

Pablo Fernández (Director de la Unidad de Trabajo Legislativo del Senador Jorge Robledo).

Para analizar estos datos se recurrió al análisis del contenido de carácter cualitativo. Esto implicó dar estructura a toda aquella información recabada de los documentos analizados y de las entrevistas realizadas que, en principio, no tenían un orden determinado o no seguían una estructura preestablecida. Además, implicó “comprender en profundidad el contexto que rodea a los datos” (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio 2010, 440) para de esta manera, relacionar, de manera más precisa, los datos recabados con la problemática planteada y con el marco conceptual que le sirve de sustento. Particularmente, el análisis de contenido fue útil para, a través de una inferencia de los diferentes textos (Herman 2008, 151), entender la actuación de Estados Unidos respecto a la categorización de Colombia como Estado fallido.

La estructura que seguirá el presente trabajo es la siguiente. En el primer capítulo se profundizará en el marco conceptual a partir del cual se desarrollarán los argumentos que se presentan en este trabajo. En el segundo capítulo se abordará las relaciones de poder entre Estados Unidos y el resto del mundo y se buscará responder la pregunta ¿cómo se construyó la percepción de Colombia como amenaza regional y como amenaza para la seguridad de Estados Unidos? Quedarán develados también los intereses no manifiestos que tenía Estados Unidos para ayudar a Colombia en la resolución de su conflicto armado interno. La relación entre Estados Unidos y Colombia vista desde la perspectiva colombiana, será analizada en el capítulo tercero. En este apartado también se expondrá el proceso mediante el cual una parte de la sociedad colombiana, respondiendo a ciertos intereses, logró incidir en la necesidad de ayuda estadounidense y de implementar el Plan Colombia. Finalmente, en el capítulo cuarto se expondrán las conclusiones a las que se llegó una vez finalizado este trabajo de investigación.

## **Capítulo 1**

### **Marco conceptual**

El presente trabajo pretende develar cómo Estados Unidos, a través de su discurso hegemónico liberal, ha impulsado la construcción de la categoría de Estado fallido como mecanismo para legitimar su influencia en la política interna de ciertos países. Además, como estrategia de control, ha impulsado la creación de agendas globales de monitoreo que pretenden securitizar este tipo de Estados por considerarlos fuente de amenaza transnacional.

De manera particular, Colombia comenzó a ser considerada como potencial Estado fallido a finales de los años 90. En esta época, Colombia atravesaba por momentos críticos debido a la presencia de un conflicto interno multidimensional. Expertos de la política exterior de Estados Unidos vieron estos incidentes como una fuente de amenaza regional y como fuente de amenaza a sus intereses. Como consecuencia, generaron un discurso tendiente a categorizar a Colombia como un Estado fallido como medida para legitimar la consideración del país como amenaza y la posterior cooperación con este país. El resultado de esta cooperación fue la implementación de una serie de reformas neoliberales y la puesta en marcha del Plan Colombia.

En este contexto, la pregunta que se pretende responder en el presente trabajo es: ¿cómo Estados Unidos instrumentalizó el concepto de Estado fallido como mecanismo de poder para legitimar su influencia en la política interna colombiana? En virtud de la pregunta formulada y de la metodología empleada para contestarla, tal como se mencionó en el capítulo introductorio esta investigación tiene un carácter interpretativo. Por tanto, si bien se podría recurrir a la teoría realista para dar sustento a los argumentos que se esgrimirán más adelante, esta teoría no guardaría relación ni con el objetivo ni con la naturaleza de la investigación. Consecuentemente, para el desarrollo del presente trabajo se ha considerado más apropiado recurrir a los presupuestos fundamentales de enfoques teóricos críticos.

De manera específica, se recurrirá al constructivismo con carácter crítico para reforzar ideas relacionadas a: las medidas de securitización adoptadas en relación a los Estados fallidos, el rol de las comunidades epistémicas en la construcción de dicho concepto y la construcción de este tipo de Estados como amenaza transnacional.

Entonces, en lugar de plantear un marco teórico que comprenda, exclusivamente, las perspectivas teóricas que se relacionan o se aplican al problema de investigación (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio 2010, 73), se pretende desarrollar un marco conceptual en el que se expongan y analicen los conceptos principales que guiarán la investigación (Ravitch y Riggan 2012, 6).

El marco conceptual que a continuación se desarrolla estará estructurado de la siguiente manera: en primer lugar, se expondrán los argumentos del realismo que servirían para abordar el problema de investigación planteado y se explicará por qué este enfoque teórico fue descartado. En una segunda parte, se analizarán los tres conceptos principales que guían la presente investigación: Estado fallido, poder y discurso. Para el análisis de estos conceptos se recurrirá a los enfoques críticos. En tercer lugar, se expondrán los argumentos del constructivismo que nos sirven para entender cómo se construyeron y tomaron fuerza las agendas globales de monitoreo de los Estados fallidos, cómo se construyó la percepción de Colombia como una amenaza regional y el papel que jugaron los *think tanks* y el discurso en todas estas dinámicas.

### **1. El realismo y los Estados fallidos**

El realismo clásico o realismo político tiene a Tucídides, Rousseau, Morgenthau y Carr como algunos de sus máximos exponentes. Dichos autores han planteado como principios rectores del realismo político los siguientes. Primero, para el realismo político tanto la sociedad como la política obedecen a leyes objetivas provenientes de la naturaleza humana. Segundo, las dinámicas de la política internacional se basan en el interés definido en términos de poder. El interés es una categoría universal que está presente en todas las interacciones estatales y es ajena a circunstancias temporales. En cuarto lugar, el realismo político afirma que los principios morales no pueden aplicarse, de manera universal, a los actos de los Estados, sino que deben sujetarse a variables de tiempo y lugar. Además, si bien los Estados están sujetos a leyes morales estas no son universales. Al contrario, dependen de cada Estado. Por tanto, es en vano pretender definir el bien y el mal en las relaciones entre ellos (Morgenthau 1987, 12-22).

En esta línea, Keohane (1986a, 7) resume en tres las asunciones principales del realismo político: los Estados son la unidad política fundamental de análisis; estos buscan poder, ya sea como medio para alcanzar su supervivencia (realistas defensivos) o como un fin en sí mismo (realistas ofensivos); y los Estados actúan en términos racionales.

El realismo político es el antecedente del realismo estructural o neorrealismo. Incluso, este último se basa en los argumentos del primero para construir sus argumentos, añadiéndole ciertas variaciones. El argumento central del neorrealismo es que los resultados del acontecer mundial son consecuencia de limitaciones estructurales y no del mero comportamiento de los Estados (Schroeder 1994, 68). El realismo estructural asume que todas las unidades del sistema, es decir, los Estados son entes autónomos cuya actividad se desarrolla con base en las limitaciones propuestas por una estructura anárquica (Schroeder 1994, 68). Si bien la anarquía funciona como un principio ordenador y de moderación, también genera desconfianza (dilema de la seguridad) debido a la inexistencia de una unidad jerarquizada reguladora y sancionadora. En este contexto, los Estados tienen como objetivo asegurar su supervivencia, su seguridad y su independencia soberana. Para ello deben recurrir a la autoayuda y a un equilibrio de poder (Waltz 1988).

Asimismo, Mearsheimer (2001, 30-32) propone cinco asunciones del neorrealismo: el sistema internacional es anárquico; las potencias mundiales cuentan con una capacidad militar preparada para destruir a cualquier otro Estado; los Estados no pueden estar seguros nunca acerca de las intenciones de los otros; la supervivencia es el principal objetivo de los Estados; y los Estados son actores racionales que piensan estratégicamente en cómo sobrevivir y su posición dentro de sistema va a depender de la capacidad y del potencial que tengan para conseguir su objetivo de supervivencia. En cuanto al rol de las instituciones dentro de la política internacional, Mearsheimer (1994, 9-10) afirma que las instituciones son el producto del interés de los Estados. Por ende, no modifican sus intereses ni su comportamiento. Como consecuencia, una vez que los Estados sientan que las instituciones no sirven a sus intereses pueden simplemente desconocerlas. Por esta razón y por varias otras se dice que, para el neorrealismo las instituciones reflejan la distribución de poder en el mundo.

Dos de los presupuestos que abordan ambos enfoques teóricos y que resultan relevantes para la presente investigación son el poder y la hegemonía. Para el realismo político

El poder puede comprender cualquier cosa que establezca y mantenga el control del hombre sobre el hombre. En consecuencia, el poder abarca todas las relaciones sociales que sirven a ese fin, desde la violencia física hasta el más sutil lazo mediante el cual una mente controla a otra. El poder cubre el dominio del hombre por el hombre, ya se trate

de la circunstancia en que se halla disciplinado por fines morales y controlado por salvaguardas constitucionales, como sucede en las democracias occidentales, o de esa bárbara e indómita fuerza que encuentra sus leyes en su propia fortaleza y su única justificación en su engrandecimiento (Morgenthau 1987, 20).

Para el realismo, el poder tiene una importancia significativa tanto así que considera que todas las dinámicas que forman parte de las relaciones internacionales tienen como eje la maximización del poder. Generalmente, el poder que tienen los Estados se ve reflejado en las capacidades materiales que tienen estos para garantizar su supervivencia. Algunos parámetros para determinar esta capacidad son: el poder militar, la riqueza, influencia, etc. Esta concepción realista de poder resulta limitada para este trabajo; pensar en el poder en términos únicamente materiales es discutible pues no se explica cómo este concepto se relaciona con elementos más subjetivos como el discurso y, por ende, con las ideas.

Por otra parte, para los realistas ofensivos el poder que obtiene un Estado nunca es suficiente, es decir, entienden el poder como un fin y, por ello, defienden la hegemonía. La existencia de una hegemonía garantiza, por un lado, la capacidad de influencia de un Estado y, por otro, que los valores, principios y objetivos de este Estado sean respetados y aplicados por todos. Consecuentemente, ostentar la hegemonía puede facilitar la movilización de toda una población o de un conjunto de Estados al apoyo de ciertos objetivos encaminados a sostener el poder imperante del Estado hegemón. De esta manera, la existencia de una hegemonía evidencia que la relación entre Estados no es simétrica o entre iguales y que un Estado siempre “busca o mantener el poder o incrementar el poder o demostrar el poder” (Donnelly 2000, 46).

De manera particular, Estados Unidos se caracteriza por ser un Estado que busca hacer que su posición dominante sea aceptada por el resto de los Estados. Para ello, recurre al uso de su fuerza militar, incentiva cooperación con aliados estratégicos y, sobre todo, se preocupa por mantener su imagen internacional (Walt 2005, 2). Un ejemplo de cómo Estados Unidos fomenta cooperación con aliados estratégicos es la relación diplomática y de cooperación que ha construido con Colombia, relación que tomó fuerza a finales de los años 90, cuando Colombia vivía un conflicto interno cuyas características hicieron que Estados Unidos considere a este país como un posible Estado fallido. Al respecto, la construcción del concepto de Estado fallido se ha hecho con base en percepciones de

seguridad de los actores más poderosos del sistema internacional, dentro de los cuales se encuentra Estados Unidos. En efecto, se ha calificado como Estado fallido a todo aquel que representa una amenaza para los intereses occidentales (Boas y Jennings 2007, 476). Por ejemplo, Estados Unidos, como parte de su guerra contra el terrorismo y como parte de su estrategia de Seguridad Nacional, ha afirmado que los Estados fallidos son una fuente de amenaza terrorista constante. Por esta razón, ha tratado de legitimar estrategias intervencionistas en Afganistán y en otros países (Rotberg 2002, 129). El enfoque realista, por tanto, permite analizar la relación entre Estados Unidos y Colombia como aliados estratégicos; relación construida con base en la posibilidad de que el país latinoamericano sea considerado una amenaza transnacional y, por ende, Estado fallido. Sin embargo, no permite analizar cómo Estados Unidos, respaldado por la élite colombiana, construyó un discurso encaminado a justificar su incidencia en la política doméstica colombiana, tampoco permite evidenciar los intereses no manifiestos de la intervención estadounidense en el combate del conflicto interno colombiano.

El enfoque realista de los Estados fallidos afirma que los Estados fueron creados para proveer bienes políticos a sus ciudadanos. Entre estos bienes se encuentran: un marco legal, seguridad, salud, educación, estabilidad económica, protección ambiental, entre otros. Una vez que el Estado no se encuentre en la capacidad para proveer de estos servicios a la sociedad se constituye en un Estado fallido (Rotberg 2002, 127; Cirino y Elizondo 2003, 171). En este sentido, los postulados teóricos realistas sobre los Estados fallidos son: el Estado moderno occidental es una realidad dada y el centro de poder y autoridad, la función primordial del Estado es velar por la seguridad territorial, la causa directa del fracaso estatal es la mano del hombre y, finalmente, el desarrollo económico se logra a través de la liberalización del comercio (Tovar 2009, 70).

De lo expuesto se deduce que tanto el realismo como el neorrealismo poseen fortalezas en cuanto a las explicaciones que dan de las relaciones estratégicas entre los países, particularmente, de la relación entre Estados Unidos y Colombia. La mayor de sus fortalezas está relacionada con el nivel de análisis que utiliza, es decir, el nivel macro. En efecto, la utilización de pocas variables favorece a la exhaustividad del neorrealismo, es decir, nos permite examinar el sistema internacional en su conjunto, por tanto, es razonablemente satisfactorio para predecir fenómenos globales, como el de los Estados fallidos (Singer 1961, 79-82). Igualmente, Keohane (1986b) afirma que el realismo estructural es útil porque explica el contexto donde se desarrolla la acción estatal;

además, el análisis que el neorrealismo hace sobre el poder y los intereses nacionales es importante para entender cómo los Estados actúan en función de sus contrapartes. En este sentido, el neorrealismo tiene un campo de acción particular dentro del cual ha demostrado ser de gran utilidad. Así, el realismo estructural resulta importante para estudiar patrones de interacción dentro de la política mundial y para realizar generalizaciones sobre los fenómenos producidos a nivel internacional, por ejemplo, la creación y disolución de coaliciones (Singer 1961, 80). Además, el neorrealismo puede ser usado para develar las causas estructurales de los conflictos, de las negociaciones y de las guerras (Keohane 1986b).

No obstante, si bien el realismo resultaría útil para evidenciar cómo la construcción del término Estado fallido es un mero reflejo de los intereses de los Estados con más poder dentro del sistema internacional, su uso resultaría inadecuado ya que lo que se pretende dentro del presente trabajo es explicar la importancia del discurso en las relaciones de poder y denunciar el uso de este tipo de categorías que tienden a jerarquizar y a empeorar la situación de los países con menor capacidad de incidencia a nivel internacional. El realismo no da importancia a los discursos como construcciones que tienen un fin determinado y que inciden en el comportamiento de los Estados. Por último, como bien lo manifiesta Cox (2010, 88), la relevancia de un enfoque teórico o de una escuela de pensamiento no es simplemente explicar el mundo sino tratar de cambiarlo y la academia tiene un rol preponderante en este camino.

## **2. Enfoque crítico: Estado fallido, poder y discurso**

Para el presente trabajo el aporte de la teoría crítica resulta relevante porque esta no busca simplemente explicar las dinámicas de poder que regulan la interacción entre los Estados, sino que busca dilucidar “el modo como [estos] hacen lo que hacen” (Castro-Gómez 2010, 245). Por ello, los principales conceptos que rigen la presente investigación –Estado fallido, poder y discurso– serán analizados a continuación bajo los preceptos de la teoría crítica.

### **Estado fallido**

Mucho se ha discutido en la academia acerca del concepto de Estado fallido. Existe una gran parte de autores (Steward 2007; Call 2008; López 2011; Nay 2013; Zapata 2014) que afirman que este concepto es demasiado amplio, ambiguo, impreciso, sin ningún

valor jurídico y que su utilización sirve, muchas veces, para catalogar realidades que no son necesariamente parecidas entre sí (López 2011,177). Los autores que introdujeron este concepto fueron Gerald Herman y Steven Ratner (1992). Para ellos este término hace referencia a los Estados que han perdido la capacidad de ejercer el monopolio legítimo de la fuerza y la capacidad de proveer a sus ciudadanos de ciertos bienes políticos que resultan indispensables. Para superar esta calamidad, dichos Estados requieren ayuda del exterior. Por otra parte, dichos autores distinguen tres niveles diferentes de inestabilidad estatal. El primero corresponde a los Estados fallidos, Estados cuya pérdida de estructura y control ha producido crisis interna. En segundo lugar, se encuentran aquellos Estados que están en proceso de declive (*failing states*) y, en tercer lugar, se encuentran los Estados que se han independizado recientemente (Herman y Ratner 1992).

Por otro lado, existen conceptos que han surgido y a los que se los ha relacionado con el concepto de Estado fallido. Uno de ellos es Estado colapsado. Para Rotberg (2002, 133) un Estado colapsado es una versión extrema de Estado fallido, es un Estado con bordes limítrofes, pero con ausencia de cualquier tipo de autoridad. A manera de ilustración, Líbano alguna vez se constituyó en Estado colapsado antes de la intervención siria en 1990. Además, existe la categorización de Estados frágiles o débiles. En este tipo de Estados, los ciudadanos no mantienen condiciones de vida adecuadas. Sin embargo, la estructura estatal aún conserva una imagen de funcionamiento (Cirino y Elizondo 2003, 172). Otra de sus principales características es la problemática elaboración y ejecución de las políticas públicas por parte del Estado, en razón de diferentes factores: económicos, sociales y políticos (Brinkerhoff 2014, 337). Además, se los considera Estados que enfrentan violencia y conflicto, inestabilidad política, pobreza extrema y otro tipo de amenazas a su seguridad y desarrollo (Nay 2013, 327).

Adicionalmente, ligado a los conceptos antes detallados se encuentra el término Estado “canalla” o “eje del mal”. Esta terminología ha sido utilizada para definir a aquellos Estados que, por sus altos índices de vulnerabilidad interna, albergan serias anomalías sociales capaces de convertirse en serias amenazas para la comunidad internacional (Cirino y Elizondo 2003, 174). En fin, lo que tienen en común estos términos con el concepto de Estado fallido es que evidencian el grado de vulnerabilidad que sufren ciertos Estados principalmente por la pérdida de control estatal y por la falta de

desarrollo. Ambos están vinculados a la inconclusa organización jurídico-política de los países (Tovar 2009, 55).

En particular, desde su surgimiento, el concepto de Estado Fallido se ha concebido como una idea contemporánea que hace referencia

a la posibilidad de un vacío de poder en un país aquejado por el conflicto interno, como una de las amenazas que más aprehensión despierta sobre la suerte del equilibrio mundial, puesto que se identifica el concepto “con sociedades muy fracturadas y una legitimidad muy cuestionada, sin capacidad real de independencia territorial ni poder negociador económico (con) una soberanía negativa, soberanos en lo formal pero tributarios de un poder superior” a una situación de colapso, así, un Estado puede llegar de manera abrupta y acelerada o a través de un largo período de decaimiento y deterioro, abierto o elusivo (Ruiz 2011, 98).

El concepto se utiliza también para destacar la imposibilidad de ciertos Estados para responder a las diversas demandas ciudadanas (Zapata 2014, 89). El principal argumento para legitimar esta categorización es que este tipo de Estados se han convertido en una amenaza transnacional. Para que ello ocurra deben existir factores internos que hayan causado crisis en estos países. Tal como se señala en el capítulo introductorio de esta tesis, según Bartolomé (2004, 16-19), el principal factor para que un Estado colapse es la ingobernabilidad. De manera general, la gobernabilidad es

un concepto político que básicamente consiste en la capacidad del Estado de contar simultáneamente con legitimidad y eficacia, condiciones esenciales para garantizar su existencia. En última instancia, la existencia misma de Estado se plasma en su posibilidad de ejercer en forma continua el poder político legítimo mediante la obediencia cívica del pueblo (Bartolomé 2004,16).

Entonces, la incapacidad de ejercer de forma continua el poder político legítimo mediante la obediencia es entendida como ingobernabilidad. Como consecuencia, se producen altos niveles de anomía social y de debilitamiento de los mecanismos de control que pueden llevar al colapso estatal. Aún peor, en virtud de la falta de habilidad del gobierno para mantener el control sobre su territorio y para garantizar seguridad a sus habitantes, el pueblo puede tomar distancia del Estado soberano y decidir formar parte de grupos pequeños y más efectivos. Por eso, las presiones a favor de la

fragmentación a menudo están relacionadas con la decreciente habilidad del Estado para responder a las necesidades de sus ciudadanos (Dorff 1996, 23). La corrupción es otro factor decisivo que favorece al debilitamiento del aparataje estatal (Cirino y Elizondo 2003, 171). La incapacidad de ejercer control sobre todo el territorio de un Estado y sobre su estructura de gobierno puede facilitar la corrupción del sistema político. Como resultado, la corrupción se naturaliza y se convierte en parte constitutiva de estos Estados.

En resumen, y para efectos del presente trabajo, se considera a un Estado como fallido cuando concurren cuatro elementos básicos:

1. La ruptura de la ley y el orden producido cuando las instituciones estatales pierden el monopolio del uso legítimo de la fuerza y se tornan incapaces de proteger a sus ciudadanos (o, peor aún, son utilizadas para oprimirlos o atemorizarlos).
2. La escasa o nula capacidad para responder a las necesidades de sus ciudadanos, proveer servicios públicos básicos y asegurar las condiciones mínimas de bienestar y de funcionamiento de la actividad económica normal.
3. La ausencia de entidad creíble que represente al Estado *ad intra* frente a sus ciudadanos, *ad extra* más allá de sus fronteras.
4. Como consecuencia de lo anterior o, precisamente, causa de ello, asentamiento de grupos armados, cárteles, mafias, milicias, señores de la guerra que son quienes realmente ostentan el monopolio del uso de la fuerza y actúan, en general, en sustitución del Estado (López 2011,180).

Con base en estos elementos, se pueden identificar cinco tipos de Estados fallidos:

1. Anarchic states: no existe poder político centralizado.
2. Phantom states: la autoridad que tiene el Estado es limitada.
3. Anemic states: Estados con recursos limitados y que, además, se encuentran en guerra interna entre grupos secesionistas.
4. Captured states: Estados gobernados por grupos étnicos.
5. Aborted states: no hay un poder único que mantenga el monopolio de la fuerza (Zapata 2014, 90).

Otra forma de denominar a los Estados fallidos es Estados “premodernos”. Esta manera de designar a ciertos Estados, al igual que la primera, busca identificar a aquellos Estados pobres, en guerra civil, o países que se encuentran privados de una autoridad central con capacidad para actuar de manera eficaz y con menor posibilidad de enfrentar

los desafíos transnacionales impuestos por la globalización (Cohen 2011, 4). Ejemplo de este tipo de Estados son Somalia y Afganistán. Al contrario, los Estados “posmodernos” se asocian con aquellas democracias occidentales que han logrado controlar su seguridad interna y mantienen un equilibrio destacado en su economía.

En cuanto a las perspectivas teóricas que se han utilizado para explicar la existencia de Estados fallidos se puede decir que, así como existe una escuela que trabaja los Estados fallidos desde un enfoque realista y que ya fue analizada, también existe una escuela crítica de los Estados fallidos. Esta escuela, por un lado, se pregunta “hasta qué punto la teoría de la falla estatal es viable para entender ciertos Estados con problemas internos” (Zapata 2014, 93) y, por otro lado, cuestiona si el Estado occidental debe ser el único modelo de organización de poder válido y si las causas del fracaso de los Estados deben mirarse únicamente a nivel interno, omitiendo las características del sistema internacional donde priman los intereses de los actores más poderosos (Zapata 2014, 94). Incluso, existen autores que afirman que dichos actores han propiciado la creación del concepto de Estado fallido para favorecer a sus intereses y para imponer un modelo de gobernanza a los países que han sido categorizados como tal (Chapaux 2009, 117).

En esta misma línea, Noam Chomsky en su obra *Estados Fallidos: El Abuso de Poder y el Ataque a la Democracia* (2007) establece que la creación de conceptos o categorías para justificar el uso de la fuerza ha sido una práctica recurrente en la esfera internacional. De hecho, afirma que el gobierno de Estados Unidos es un seguidor ferviente de esta práctica. Por otra parte, el autor también critica las políticas hegemónicas del gobierno norteamericano. Particularmente, critica la política armamentista de la que se ha valido Estados Unidos para invadir cualquier parte del mundo con el fin de imponer políticas económicas, militares y hasta jurídicas (Tovar 2009, 74).

De igual manera, Nay (2013, 329-335) denuncia fuertemente el uso del término Estado fallido por considerarlo confuso, superficial y políticamente orientado. Según él, estas características estas que evidencian el riesgo de que este concepto sea mal utilizado y, peor aún, manipulado por las potencias imperantes con el fin de conseguir sus objetivos. Igualmente, Call (2008, 1491) propone el abandono de este concepto debido a que es divergente y puede ser usado en formas problemáticas. En este sentido, López (2011, 179) señala que el concepto Estado fallido se suele aplicar con tal amplitud que puede ser utilizado para categorizar “a todo Estado que, en un momento dado, tenga problemas

de estabilidad, ya sea política o económica, de penuria, de salubridad, o cualquier otra de orden interno”. Consecuentemente, no solo se pueden generar imprecisiones sino puede dar lugar a una aplicación errada del término.

Entonces, la única razón evidente por la que se sigue utilizando este concepto es por la manipulación de ciertas potencias poderosas (Ruiz 2011, 87) y por el apoyo que este término ha recibido por parte algunos *think-tanks* no-gubernamentales como el Fondo de la Paz, en colaboración con la Revista *Foreign Policy*, quienes elaboran constantemente índices de Estados fallidos. Estos índices incluyen listas de países que han sido calificados como vulnerables; “la clasificación por países se divide en 4: situación crítica, en peligro, moderada y la última como sostenible” (Orozco 2010, 99). Para la elaboración de este ranking se utilizan indicadores sociales –aumento demográfico incontrolado, emergencias humanitarias por movimientos migratorios, paranoia grupal, tasa crónica de emigración–, indicadores económicos –desarrollo económica grupal desigual y agudo y/o grave declive económico–, indicadores políticos –deslegitimación del Estado, deterioro progresivo de servicios públicos, violación de derechos humanos, consolidación de las facciones elitistas e intervención de otros Estados– e indicadores militares (Tovar 2009,77-8; Ruiz 2011, 99-103). Para obtener información sobre los indicadores de cada uno de los países se recurre, generalmente, a documentos oficiales de los Estados, fuentes impresas, de radio, televisión, páginas web, estudios de organizaciones no gubernamentales, investigaciones académicas, entre otras fuentes de información. El objetivo de su creación es el desarrollo de ideas que promuevan la estabilidad mundial y crear una base informativa reconocida a nivel internacional, que se constituya en elemento indispensable para los investigadores en manejo de conflictos (El-Khoury 2008, 511-3). Como se puede evidenciar, en la construcción del concepto Estado fallido confluyen otros conceptos como poder, hegemonía y discurso que serán analizados a continuación.

### **Visión crítica del poder y la hegemonía**

Las teorías críticas surgen para desafiar los presupuestos fundamentales propuestos por las teorías tradicionales de las Relaciones Internacionales y han propuesto marcos alternativos para entender la política internacional. De esta manera, la teoría crítica surgió con dos postulados básicos: las estructuras de la política internacional son sociales y no meramente materiales y moldean los intereses e identidades de los actores

y no solo su conducta (Wendt 1995). Para las teorías críticas es crucial entender cómo la estructura puede cambiar el rol de las fuerzas sociales y la existencia de estructuras de dominación (Karns y Mingst 2004, 52).

Respecto al poder, la teoría crítica recurre, continuamente, a la idea foucaultiana de este concepto. Para Foucault (1988, 3-7), el poder es una relación entre pares, una relación de unos sobre otros, en la cual unos tienen el privilegio de ejercer poder y de guiar, mientras que los otros se dejan conducir. Adicionalmente, Foucault (1999, 239-41) afirma que no existe un solo poder sino varios poderes entendidos como formas de dominación o de sujeción que funcionan a nivel local, regional y global. No existe un poder central entre todos los tipos de poderes. Al contrario, existe un archipiélago de poderes donde cada uno tiene su propio modo de funcionamiento, procedimiento y técnicas. Por otra parte, la idea foucaultiana de poder concibe a este como un objeto de modernidad política a través del cual se sujetan mecanismos normalizadores bajo el signo del capital que, a la larga, pretenden legitimar acciones violentas, guerras, genocidios, entre otros actos atroces (Giorgi y Rodríguez 2007, 11). Es así como el poder se transforma en un poder sobre el cuerpo y la vida –biopoder–, este tipo de poder puede incidir sobre la vida de todos los ciudadanos e, incluso, puede crearla o quitarla (Negri 2007, 118). Esta intervención del poder sobre la vida es definida por Foucault como bio-política, la cual

se articula históricamente desde los dispositivos disciplinarios —con epicentro en el cuerpo— hasta los controles reguladores —con anclaje en la población—, expresiones que dan cuenta de las transformaciones en la gestión socio-cultural imperial y de la (re)significación de las poblaciones, sus recursos, territorios y saberes en el horizonte bio/eco/geo e info político y productivo de nuestro espacio-tiempo (Quijano y Tobar 2006, 9).

Los dispositivos disciplinarios y los controles reguladores se utilizan como mecanismos de exclusión sobre sujetos marginados, no con el único fin de aislarlos sino para insertarlos, de manera efectiva y funcional, en las nuevas dinámicas de producción y reproducción (Quijano 2006, 22). Este aparato de mando se incorpora progresivamente a todo el sistema global, arena en la cual la tendencia es la concentración de poder y de conocimiento. Consecuentemente, se generan relaciones asimétricas de poder a partir de las cuales surgen nuevas formas de dominación y subordinación dentro del Imperio

(Cajigas-Rotundo 2006, 57-9; Foucault 2007b, 70). De esta manera, el sistema global se convierte en un nuevo espacio donde se fomentan las relaciones jerárquicas de poder que privilegian a ciertos Estados y perjudican a otros (Karns y Mingst 2004, 53).

Entonces, las dinámicas económicas y políticas entre los Estados no obedecen a una búsqueda de un bienestar común, sino que responden a una lógica de homogenización de todas las sociedades bajo principios y valores occidentales y capitalistas (Hardt y Negri 2000, 7; Cortez y Orozco 2017, 216). A manera de ilustración, el autor realista Walt (2005,2) establece que Estados Unidos es uno de los países que más se ha preocupado por mantener su poder y utilizarlo a favor de sus intereses. Incluso, ha llevado a cabo una serie de estrategias para lograr que el resto de los Estados respete su posición dominante y adquiera los valores y principios que propugnan.

Al respecto, Cox (1986, 208) critica las principales corrientes teóricas de las Relaciones Internacionales porque tienden a legitimar ideas específicas de ciertas sociedades y porque aceptan el sistema internacional tal y como está planteado y no intentan cambiarlo. Aún más, no realizan análisis de las relaciones sociales a través de las cuales se genera y se transforma el poder. Esto no sucede con las teorías críticas porque estas están desafiando permanentemente el orden mundial y tratan de cambiarlo.

Por otra parte, para los enfoques críticos el poder, generalmente, está ligado a la necesidad de que exista un Estado dominante que sea capaz y que esté dispuesto a mantener la estabilidad del orden mundial, es decir, la necesidad de una potencia hegemónica. Para alcanzar dicha hegemonía los Estados más poderosos están envueltos en una tensión y lucha constante (Zizek 2007,160). El que resulte victorioso de esta lucha tendrá la facilidad de erradicar cualquier sistema de creencias que se oponga al suyo para que así triunfe la visión capitalista en el espacio y tiempo mundial (Cajigas-Rotundo 2006, 45 y 53). Para asegurar su hegemonía el país dominante brinda estabilidad y beneficios al resto de países que quieren voluntariamente ser sus aliados, pero a la vez ejerce coerción sobre aquellos países a los que considere antagónicos. La eliminación de todo tipo de diferencia constituye una forma de violencia que prohíbe la libertad y niega la alteridad (Tobar 2006, 86). De ahí nace la necesidad de que surjan actores contrahegemónicos que puedan resistir las acciones de los actores dominantes del Imperio.

Entonces, la hegemonía se podría definir como una relación desigual de poder entre un actor y otro que denota “una estructura unipolar con capacidad de influencia. El

unipolarismo contempla a un superpoder con alcance global y con la capacidad de organizar acciones político-militares en cualquier lugar del sistema mundial” (Wilkinson, 1999, 142). Esta relación de poder, generalmente, se establece a través del ejercicio coercitivo del poder y de una discursividad hegemónica construida. Esta discursividad pretende legitimar la preponderancia de ciertos intereses sobre otros. Por ello, para Gramsci la hegemonía resulta ser una práctica que pretende articular y justificar la existencia de ciertos intereses propuestos como generales (Cox 1983).

Dicha práctica se ha vuelto constante en el sistema global. De hecho, Stephen Gill (1989) afirma que el orden mundial actual es de naturaleza hegemónica y tiene por objetivo la expansión del capitalismo, el cual contribuye al mantenimiento de desigualdades. En la esfera internacional, la potencia hegemónica se vale de ciertos mecanismos para garantizar su dominio. Uno de estos son las organizaciones internacionales. Según Cox (1983, 173), estas se convierten en resguardo de la hegemonía porque: asumen normas que facilitan la expansión de la hegemonía; son el producto del orden global hegemónico; ideológicamente legitiman las normas del orden mundial; cooptan a las élites de los países periféricos e impiden la expansión de ideas contrahegemónicas. Incluso, ciertas instituciones internacionales presionan a los gobiernos nacionales para que adopten regulaciones neoliberales favoreciendo así al establecimiento de una hegemonía transnacional que funciona en detrimento de los países en desarrollo. De aquí surge otro de los mecanismos que utiliza el hegemón para defender su poder: la “disciplina global” que consiste en establecer estándares de desarrollo interno que se comparan con los estándares de desarrollo impuestos por las potencias hegemónicas (Silva, 2013, 34). A través de estos mecanismos, la hegemonía se convierte, paulatinamente, en parte de la naturaleza de la sociedad global.

Los conceptos de poder y de hegemonía que hemos analizado hasta el momento no escapan de las construcciones discursivas, en las que las palabras resultan ser un recurso estratégico para la construcción de identidades, categorías (Estado fallido), ideologías y subjetividades. De hecho, para mantener el poder y la hegemonía los actores relevantes del sistema internacional crean una lógica basada en el discurso, a través de la cual pretenden legitimar su influencia en el resto de los Estados. Justamente, el propósito del presente trabajo es develar cómo Estados Unidos, a través de un discurso hegemónico neoliberal, instrumentalizó el concepto de Estado fallido para legitimar su intervención o influencia en la política interna colombiana.

## **Dispositivos de poder: el discurso y la categorización**

Foucault (2003, 103) afirma que quienes ostentan el poder, con el fin de reafirmar las relaciones de poder y controlar los cuerpos, utilizan diversos dispositivos y tecnologías. Estos dispositivos se encargan de garantizar que perdure la asimetría y la diferencia, a la vez que mejoran el ejercicio del poder volviéndolo más sutil, más rápido, más ligero y eficaz (Foucault 2003, 186 y 193). El discurso y la categorización, específicamente la categoría de Estado fallido, pueden convertirse en ejemplos de dispositivos. Foucault define los dispositivos como

un conjunto resueltamente heterogéneo que compone los discursos, las instituciones, las habilitaciones arquitectónicas, las decisiones reglamentarias, las leyes, las medidas administrativas, los enunciados científicos, las proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas. En fin, entre lo dicho y lo no dicho, he aquí los elementos del dispositivo. [...] Por dispositivo entiendo una suerte, diríamos, de formación que, en un momento dado, ha tenido por función mayoritaria responder a una urgencia. De este modo, el dispositivo tiene una función estratégica dominante [...]. He dicho que el dispositivo tendría una naturaleza esencialmente estratégica; esto supone que allí se efectúa una cierta manipulación de relaciones de fuerza, ya sea para desarrollarlas en tal o cual dirección, ya sea para bloquearlas, o para estabilizarlas, utilizarlas. Así, el dispositivo siempre está inscrito en un juego de poder, pero también ligado a un límite o a los límites del saber, que le dan nacimiento pero, ante todo, lo condicionan. Esto es el dispositivo: estrategias de relaciones de fuerza sosteniendo tipos de saber, y [son] sostenidas por ellos (Foucault, 1994, 229).

En otras palabras, como bien lo establece Agamben (2011, 250), el dispositivo se puede definir como un conjunto heterogéneo de discursos, instituciones, leyes, proposiciones filosóficas, entre otras, que tiene una función estratégica concreta y que está inscrita, siempre, en una relación de poder. Los dispositivos están relacionados estrechamente con otro término foucaultiano que es la gubernamentalidad cuya meta principal es lograr el control de la población a través de dispositivos disciplinarios o de seguridad (Foucault 2007a, 212-215). No obstante, los dispositivos no solo se utilizan a nivel nacional, sino que también tienen efecto global. De hecho, las grandes potencias industriales y financieras también producen dispositivos para mantener su posición de poder dentro del sistema global. Estos dispositivos se traducen en producción de necesidades, producción de productores y de consumidores y producción de relaciones

sociales demandantes (Hardt y Negri 2000, 74). De esta manera, los dispositivos permiten mantener el orden internacional que beneficia a aquellos con más poder. Incluso, existen organizaciones internacionales que también utilizan dispositivos de seguridad para privilegiar el poder y la hegemonía de ciertos Estados. A manera de ilustración, instituciones como la OMC, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional usaron una serie de dispositivos regulatorios para el pleno cumplimiento de los principios establecidos en el Consenso de Washington (Cortez y Orozco 2017, 230). En esta época se consideró, incluso, que el remedio para que los Estados fallidos superasen su crisis interna era la aplicación de varios principios del Consenso de Washington. Entre los principales figuraban la democracia y la liberación del mercado. Para conseguir este objetivo se aplicaron una serie de dispositivos, como la

instauración de unas élites afines a los intereses de los países desarrollados, fijación de unas condiciones para la entrada de capitales y la protección de los mismos, explotación y control de los recursos fundamentales para la economía de los países desarrollados, en fin, una serie de medidas que solo son posibles en un contexto en el que la democracia es un instrumento al servicio de los intereses del país que la promueve. La extensión de la democracia y el mercado internacional son pues instrumentos de un proceso de control y establecimiento de quienes quieren mantenerlo así (Chomsky 1989 citado en Cortez y Orozco 2017, 233).

De lo expuesto se deduce que, para ejercer poder, quien lo ostenta debe recurrir a dispositivos estratégicos que muchas veces resultan ser dispositivos discursivos, pues, como acertadamente afirma Foucault (1999, 59), “el poder es algo que opera a través del discurso, puesto que el discurso es un elemento en un dispositivo estratégico de las relaciones de poder”.

De manera particular, la instrumentalización del concepto de Estado fallido como mecanismo de poder para legitimar la intervención de Estados Unidos en la política interna de varios Estados se ha logrado a través de la construcción de un discurso hegemónico neoliberal, en el cual Estados Unidos es visto como el encargado de diagnosticar y curar el mal (Manjikian 2008, 335). En otras palabras, a través del discurso Estados Unidos “pretende imponer como legítima una nueva definición de las fronteras y hacer conocer y reconocer una definición delimitada frente a una definición dominante” (Bourdieu, 1985: 90).

El discurso es una práctica social que puede adquirir diversas cualidades. En primer lugar, tiene la capacidad material para influir y legitimar conductas, así como para forjar intereses. Por ello, se dice que, si bien el discurso resulta una cotidianidad en la vida social no deja de ser un instrumento que crea vida y formas de representación del mundo. No obstante, los discursos también son capaces de reproducir desigualdades y hostilidades y de anular la capacidad efectiva de resistencia (Negri 2007, 123). Este tipo de discurso suele ser totalitario y niega y suprime la alteridad. Por ejemplo, muchos discursos de la política estadounidense se han encargado de legitimar acciones coercitivas producto de tensiones antagónicas entre Estados Unidos y sus contrapartes (Yongtao 2010, 85). Adicionalmente, los discursos hegemónicos también son capaces de reglamentar

la conducta de los actores sociales, establece fronteras entre unos y otros y les transmiten la certeza de existir dentro o afuera de los límites definidos por esa legalidad escrituraria. La función jurídico-política de las constituciones es, precisamente, inventar la ciudadanía, es decir, crea un campo de identidades homogéneas que hicieran visible el proyecto moderno de la gubernamentalidad (Castro-Gómez 2000, 148-149).

Como consecuencia, el discurso hegemónico convierte a las sociedades modernas en clones racionales de occidente que guían sus conductas con base en los principios básicos del mercado, conducta que además se encuentra controlada por una serie de dispositivos normalizadores (Quijano 2006, 28).

Por último, a través del discurso también se puede jerarquizar y categorizar. Al respecto, es necesario analizar cómo Estados Unidos logró promover la creación del concepto de Estado fallido a través de un discurso globalizado sobre el tema. Se valió de este discurso para categorizar a ciertos Estados como fallidos. Las categorías son nociones abstractas, a través de las cuales se pretende reconocer, diferenciar o incluso jerarquizar los objetos de la realidad. En este sentido, se suele entender por categoría el grado de jerarquía dentro de un orden o el nivel de importancia de un objeto con respecto a los demás. A manera de ilustración, el concepto de Estado fallido reconoce la existencia de factores determinantes, a nivel interno de los Estados, que provocan ingobernabilidad e imposibilidad de control estatal. Mientras que categorizar a un Estado como fallido implica diferenciar y jerarquizar a aquellos Estados con estructuras estatales exitosas

por encima de aquellos gobiernos considerados incapaces de lograr estabilidad por cuenta propia, pero ¿qué hay detrás de esta categorización?

Una cualidad del poder es que tiene la capacidad de clasificar a los cuerpos de acuerdo a principios de selección y distribución jerárquica que han sido creados para su control. De esta manera, el poder se convierte en un poder diferenciador que cualifica la vida y decide la clasificación de los cuerpos (Giorgi y Rodríguez 2007, 13 y 22). En otras palabras, el poder

toma por objeto la vida controla, por un lado, las diferencias, produce y organiza socialmente las imágenes y deseos que se identifican con lo humano invistiendo determinados rasgos, recortando determinados afectos e intensidades, estableciendo jerarquías y separaciones, modulando las desigualdades, y construye, por otro lado, los mecanismos por los cuales ciertos grupos son despojados de su humanidad y «producidos» como vida desnuda, como meros residuos sin lugar en el orden económico y social, como cuerpos superfluos (Giorgi y Rodríguez 2007, 30).

Entonces, la pertenencia jerárquica o las categorías no son más que el simple reflejo de relaciones de poder asimétricas. En dicha relación existe una parte que tiene el poder suficiente para crear categorías y ubicar a los cuerpos dentro de estas a su libre arbitrio. Por ende, la categorización de un Estado como fallido implica también la existencia de ciertos Estados capaces de definir qué Estados entran o no dentro de esta categorización.

### **3. Constructivismo: agendas globales de securitización de Estados fallidos, comunidades epistémicas y construcción de amenazas**

Dentro de la presente investigación el constructivismo nos puede ser útil para entender las dinámicas detrás de la construcción de las agendas globales de monitoreo de los Estados fallidos que tienen como fin presentar a ciertos Estados como amenazas a la seguridad. Por otro lado, el constructivismo resulta útil para entender el rol de las comunidades epistémicas en la legitimación de este concepto y en la construcción de los Estados fallidos como fuente de amenaza transnacional.

Con el fin de mantener control sobre los Estados fallidos se han creado agendas globales para su control y monitoreo cuyo objetivo principal es securitizar este tipo de Estados. Para profundizar sobre este punto se recurrirá a los Estudios Críticos de la

Seguridad, específicamente a la Escuela de Copenhagen que es la que desarrolla de manera comprensiva la securitización. De manera general, la securitización es vista como una lógica del ejercicio del poder de los Estados. Buzan y Hansen (2009, 214) definen la securitización como el proceso de presentar una problemática específica como un problema de seguridad, es decir, como una amenaza. Es así como, los problemas de seguridad se convierten en un acto de habla.

Consecuentemente, para estudiar la securitización es necesario recurrir al estudio de los discursos y de las constelaciones políticas a través de las cuales se logra posicionar una retórica particular que alcance efecto suficiente en la audiencia como para que esta tolere violaciones a las reglas como medidas emergentes (Buzan, Waever y de Wilde 1998, 25). Sin embargo, no cualquier problemática puede ser posicionada efectivamente como un tema de seguridad y no cualquier actor tiene la capacidad de posicionarla como tal, mucho va a depender de la posición de poder que tenga el actor y de su capacidad de influencia. Es así como, los problemas de seguridad son construidos socialmente a través de un discurso en el cual se identifica, claramente, qué o quién es el objeto referente de seguridad y de qué amenaza se lo protege.

Al respecto, Williams (2003, 514) establece que los discursos de seguridad son una elección política que tiende a dramatizar una amenaza con el fin de que esta se convierta en un problema de seguridad para una audiencia relevante. El peligro de que los problemas de seguridad se conviertan en un asunto discursivo es que cualquier tema puede ser tratado como problema de seguridad. Como consecuencia, la securitización puede convertirse en “una práctica política que corresponde a intereses particulares” (Tickner 2004,32). De ahí que, Krause y Williams (1996, 249) planteen la necesidad de preguntarse ¿cómo deberían ser abordados los problemas de seguridad en la práctica política? En la misma línea, Tickner (2004, 14-15) se pregunta: ¿cómo se evidencia la necesidad de securitizar un tema particular en un momento histórico y político específico? A manera de ejemplo, la autora hace referencia al caso colombiano. A través de una práctica de securitización, la crisis colombiana pasó de ser considerada un simple “problema”, a ser considerada una “amenaza” a la seguridad y estabilidad regional.

Otro aspecto central de los acercamientos constructivistas es la importancia que dan al rol de las comunidades epistémicas para transmitir ideas y creencias (Karns y Mingst 2004, 52). Haas (1992, 3) define a estas comunidades como redes de profesionales con

experticia y competencia reconocida en un área particular que comparten normas, principios, creencias, valores y nociones de validez que en la práctica se ven reflejadas en posibles acciones de política. De esta manera, las comunidades epistémicas pueden influenciar los intereses estatales de acuerdo a sus normas, principios y valores.

El concepto de Estado fallido comenzó a ganar fuerza a partir de 1970 gracias a la literatura neoliberal que se desarrolló en aquellos años (Kenny y Serrano 2012, 5). Sin embargo, los esfuerzos por profundizar sobre este concepto no quedaron ahí. En la actualidad, varios *think-tanks* no-gubernamentales como el Fondo de la Paz, en colaboración con la Revista *Foreign Policy* elaboran constantemente índices de Estados fallidos. Estos índices incluyen listas de países que han sido calificados como vulnerables. Para la elaboración de este ranking se han utilizado indicadores sociales, económicos, políticos y militares, con el único objetivo para su creación el desarrollo de ideas que promuevan la estabilidad mundial y crear una base informativa reconocida a nivel internacional, que se constituya en elemento indispensable para los investigadores en manejo de conflictos (El-Khoury 2008, 511-3). Consecuentemente, el concepto de Estado fallido se ha visto cada vez más legitimado en la arena internacional debido a que estos datos han sido utilizados por analistas de políticas y por investigadores que han difundido cada vez más el uso de este término políticamente orientado (Nay 2013, 326). Además, no es posible dejar de lado el hecho de que mucha de la información creada por estos *think-tanks* desempeña una función de asesoría para el diseño y ejecución de la política exterior de Estados Unidos.

## **Conclusiones**

En suma, este capítulo de tesis ha tenido por objetivo describir el sustento teórico y conceptual que guiará la investigación y que ayudará a la comprensión de los siguientes capítulos. En primer lugar, se expusieron algunos argumentos del enfoque realista que podrían ser útiles para explicar la realidad en torno a los Estado fallidos. No obstante, los postulados de este enfoque teórico no corresponden con la finalidad de la presente investigación. Por ello, se recurrió al análisis de los conceptos Estado fallido, poder y discurso desde una perspectiva crítica. Durante el desarrollo de este análisis se pudo evidenciar que detrás de la categorización de un Estado como fallido existe una dinámica discursiva de poder que tiene como objetivo reforzar las asimetrías globales y mantener el statu quo. Finalmente, se consideraron postulados del constructivismo para

analizar las agendas globales de monitoreo de Estados fallidos y el rol que ciertos *think tanks* han adoptado dentro de esta dinámica.

## Capítulo 2

### Las relaciones de poder entre Estados Unidos y el resto del mundo

El presente capítulo tiene por objetivo profundizar en las características que han marcado las relaciones de poder entre Estados Unidos y el resto del mundo y, de manera particular, entre Estados Unidos y Colombia. Adicionalmente, se busca analizar la política exterior estadounidense en relación a los Estados fallidos y a la posibilidad de que Colombia sea categorizada como tal.

Con este propósito, este capítulo se ha organizado en siete apartados. En el primero se expondrán los antecedentes necesarios para comprender la agenda externa estadounidense antes y durante la Guerra Fría. En la segunda parte se analizará cómo se redefinió la agenda externa de Estados Unidos después de este período. Luego, en el tercer apartado, se evidenciará cómo se dio el apareamiento de la noción de Estados fallidos en la política exterior de Estados Unidos, para después, pasar a analizar cómo evolucionó esta política en los años 90. Adicionalmente, en el cuarto apartado, se profundizará sobre el rol de Estados Unidos y de ciertos *think tanks* en la construcción del concepto de Estado fallido. En el quinto apartado se analizará cómo, con la ayuda de estas instituciones, Estados Unidos logró la construcción de Colombia como fuente de amenaza y como posible Estado fallido. Finalmente, se expondrán los intereses estadounidenses para la cooperación con Colombia en la resolución de su conflicto interno.

#### 1. Antecedentes necesarios

A partir de 1940, Estados Unidos adoptó un papel participativo en la esfera global con dos grandes líneas estratégicas. En un primer momento, el objetivo principal de Estados Unidos era contrarrestar el poder soviético a través de la contención, la disuasión y el mantenimiento del balance mundial (Ikenberry 2002, 45). Luego, cuando terminó la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos se propuso reconstruir la economía mundial a través de la implementación de un orden de relaciones políticas institucionalizadas entre democracias que promovieran la apertura económica. Estos dos objetivos estratégicos – seguridad nacional y prosperidad económica– se vieron reflejados en la política exterior estadounidense durante los primeros años de la Guerra Fría.

A partir de entonces, Estados Unidos reafirmó su política exterior en una estrategia realista –seguridad nacional– y en una estrategia liberal –prosperidad económica– que le permitieron ejercer un rol activo en el ámbito global sin descuidar su seguridad e intereses nacionales. Así, tal como lo establece Gutiérrez (*s.f.*, 160-161), la estrategia realista permitió a Estados Unidos incentivar el establecimiento de compromisos de seguridad a nivel internacional, mientras que la estrategia liberal permitió a Estados Unidos establecer reglas comunes que, por un lado, eviten volver a las prácticas de los años 30: bloques regionales, conflictos comerciales y rivalidad estratégica y, por otro, permitan proteger los intereses nacionales de Estados Unidos y conservar su poder e influencia. Producto de esta estrategia surgieron iniciativas como Bretton Woods, la Organización Mundial del Comercio y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

En esta misma línea, durante la gestión presidencial de Franklin Delano Roosevelt (1933-1945), la política exterior de Estados Unidos se enfocó en dos objetivos: restaurar la estabilidad y prosperidad económica a nivel global y construir un nuevo orden político internacional que favoreciera su seguridad nacional y la seguridad de sus aliados. Para ello, según Rosati (1993, 12-3), Estados Unidos con ayuda de sus aliados impulsó la creación del sistema de Bretton Woods que, entre otras cosas, preveía la implementación de un esquema económico de libre mercado y de tipos de cambio fijos. Por otra parte, el gobierno de Roosevelt incentivó la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para que legitime un orden de paz.

La aplicación de la estrategia realista y de la estrategia liberal planteadas durante estos años continuó durante los primeros años de la Guerra Fría. Posteriormente, Estados Unidos comenzó a estructurar una estrategia con miras a contener la expansión comunista en todo el mundo. No obstante, el fracaso en la guerra de Vietnam y el fracaso del sistema Bretton Woods hicieron que Estado Unidos renovara su política de contención. En efecto, con la llegada de Reagan al poder se implementó la amenaza y el uso de la fuerza como mecanismos para la contención del comunismo.

Las estrategias de contención se aplicaron en Europa, Asia y en varios países de América Latina. De hecho, tal como lo establece Juan Pablo Fernández,

en el marco de la Guerra Fría, Colombia fue un escenario de la Guerra Fría. La Unión Soviética intervino aquí apoyando las luchas guerrilleras de distintos grupos de esa

naturaleza y Estados Unidos también lo usó para mantener o crear las posibilidades para que contratistas militares norteamericanos, miembros de las fuerzas militares colombianas o agentes de las fuerzas del Estado norteamericano intervinieran en Colombia. En el marco de toda la crisis que se estaba dando: crisis económica, crisis social, crisis de violencia por el lado de los grupos paramilitares, que valga la pena decir fueron una decisión del Estado colombiano, las élites que guiaron al Estado colombiano decidieron recurrir a la guerra sucia con el apoyo del ejército. Un ejército que ha tenido históricamente en su cúpula vínculos con los Estados Unidos. Por distintas vías decidieron optar por los mecanismos de la guerra sucia, pero eso fue una decisión de las élites colombianas y todo ese caldo de cultivo llevó a que se profundizará la presencia de contratistas, mercenarios de la CIA, miembros de las fuerzas militares norteamericanas en Colombia.<sup>1</sup>

Como queda demostrado, los objetivos estratégicos de la política doméstica y de la política exterior de Estados Unidos presentaron particularidades distintas antes, durante y después de la Guerra Fría. Por ello, es necesario diferenciar estos períodos. En este sentido, Diana Marcela Rojas sostiene que no solo la política estadounidense se diferencia entre ambos períodos sino también la percepción del enemigo:

A finales de los años ochenta cuando se termina la Guerra Fría y se cambia un poco ese discurso de la confrontación Este-Oeste contra el enemigo o la amenaza comunista y se pasa a la situación en la que varias de las amenazas a la seguridad interna provienen no de los Estados potencia, sino de aquellos países que tienen dificultades en controlar sus propios territorios, en donde hay conflictos armados internos, en donde hay flujos económicos ilegales como el narcotráfico, por ejemplo.<sup>2</sup>

En esta misma línea, el Coronel Galo Cruz sostiene que para analizar la política exterior de Estados Unidos especialmente con relación a Colombia, es importante diferenciar el período de la Guerra Fría y la post-Guerra Fría:

Son dos momentos diferentes: cuando se inicia el conflicto, el conflicto se inicia en la Guerra Fría, con otro esquema estratégico en el mundo y ahí si el enemigo principal era

---

<sup>1</sup> Juan Pablo Fernández (director de la Unidad de Trabajo Legislativo del Senador Jorge Robledo), en conversación con la autora, abril 2017.

<sup>2</sup> Diana Marcela Rojas (catedrática e investigadora colombiana), en conversación con la autora, marzo 2017.

la subversión, la expansión ni si quiera del socialismo soviético sino del castrismo, del socialismo real de Cuba, entonces, ese era el objetivo de Estados Unidos. Solo había dos países en Sudamérica que no tenían guerrilla: Ecuador y Paraguay, pero eran los dos únicos países. En cambio, era una política general de Estados Unidos como cabeza del Sistema Interamericano de Defensa una seguridad colectiva en todo el hemisferio occidental. Sin embargo, eso se rompe como se rompió el mundo en el 89, 90, 91 y 92, desde el Muro de Berlín. Desaparece eso, cambia la bipolaridad totalmente y hay otros objetivos, el ambiente estratégico cambia totalmente. Todos estos grupos guerrilleros se sienten abandonados, ya no hay los recursos rusos hacia Cuba y de Cuba hacia ellos, ya no hay el romanticismo de la lucha guerrillera y las FARC adoptan una economía de guerra aplicada al narcotráfico, entonces, ya no se financiaban externamente y empiezan a financiarse a través la producción y después de incrementadas cadenas de comercialización de narcotráfico. Ahí cambia la cosa, ya no son grupos guerrilleros, pasan a ser grupos narco-guerrilleros, incluso, les incluye Estados Unidos, dentro de los grupos terroristas, estamos hablando ya de la post-Guerra Fría. Con eso empieza a desarrollarse la mayor amenaza también para el hemisferio occidental, que ya no es el comunismo sino el crimen transnacional organizado, ya los flujos de droga cambian, ya no van por el Caribe sino por Centro América y eso desata un cambio abismal y total. Es más, el asunto guerrillero era algo mínimo en comparación con el gran tráfico. De todo eso, Colombia desempeñaba un papel importante. Colombia era el primer productor mundial de coca y cocaína, a partir del Plan Colombia ya no es el primer productor, ya le supera el Perú.<sup>3</sup>

Entonces, tanto la política estadounidense como la visión del enemigo que construyó dicho país se redefinieron con el fin de la Guerra Fría.

## **2. El fin de la Guerra Fría y la redefinición de la agenda externa estadounidense**

El fin de la Guerra Fría representó para Estados Unidos un reto en cuanto al diseño de su estrategia futura. En efecto, el fin del orden bipolar implicó el establecimiento de un nuevo orden de poder mundial y el apareamiento de nuevos enemigos en la esfera internacional. Consecuentemente, los intereses nacionales de Estados Unidos debían ser evaluados y rediseñados. Así, en los años 90 la política exterior de Estados Unidos se caracterizó también por la adopción de una estrategia liberal, con objetivos idealistas tales como: la defensa de la democracia, los derechos humanos, la paz y la seguridad

---

<sup>3</sup> Coronel Galo Cruz (director del Centro de Estudios Estratégicos de la ESPE), en conversación con la autora, julio 2017.

internacional (Busso 2002, 147). Sin embargo, es imposible no reconocer la estrategia realista que también primó en esta época. De hecho, durante la presidencia de George H. W. Bush se recurrió a la guerra y al uso de la fuerza en nombre de la democracia y los derechos humanos para garantizar los intereses estratégicos de Estados Unidos (Gutiérrez *s.f.*, 164).

Según Heineman, Peterson y Rausmussen (1995, 325), durante el gobierno de Bill Clinton los principios que rigieron la política exterior de Estados Unidos fueron: la preservación de la nación y del Estado en un ambiente potencialmente hostil, abstenerse de intervenir en conflictos lejanos cuando las posibilidades de éxito fueran inciertas, desplegar las fuerzas militares solo en casos de que existan altas posibilidades de alcanzar los objetivos planteados y procurar acciones multilaterales. No obstante, la política exterior estadounidense tomó un rumbo diferente bajo el gobierno de George W. Bush. En este período se adoptó una estrategia más coercitiva y proactiva: coercitiva porque se previó el uso de la fuerza en cualquier momento en defensa de los intereses nacionales y proactiva porque se planteó la posibilidad de realizar ataques preventivos para mantener las situaciones de conflicto bajo el control estadounidense (Chittick 2006, 158).

Además, según Busso (2002, 151) la política exterior estadounidense se caracterizó por la presencia de dos fenómenos: la condicionalidad y su perfil interméstico. La condicionalidad se refería al incremento de las asimetrías de autoridad entre los diferentes Estados del sistema internacional y el carácter interméstico de la política exterior hacía alusión a la fuerte dependencia que tuvo esta respecto a múltiples actores e intereses internos.

En resumen, la política exterior estadounidense bajo el período de George W. Bush, según Ikenberry (2002, 125), recogió los siguientes elementos:

1. La necesidad de mantener un orden unipolar en el que Estados Unidos no compita con ningún otro país por mantener la hegemonía.
2. Análisis de las amenazas globales y de cómo deber ser atacadas. Por ejemplo, la única forma de combatir a los grupos terroristas es eliminándolos.
3. Es válido recurrir al uso de la fuerza incluso de manera preventiva.

4. Se redefine el concepto de soberanía. Con el objetivo de defender la seguridad estadounidense y atacar las amenazas transnacionales se debe estar dispuesto a intervenir en cualquier parte y en cualquier momento.
5. En caso de que las reglas, los tratados y las asociaciones de seguridad internacional se conviertan en obstáculos, pueden ser omitidos.
6. Los tratados con países de Europa y Asia se convierten en una manera de contingencia y no el resultado de una comunidad de seguridad común porque Estados Unidos puede actuar de manera directa sin limitaciones.
7. La estabilidad no es un fin en sí; de hecho, puede ser sacrificada con el fin de derrocar un régimen peligroso.

En este contexto, este apartado resulta pertinente en cuanto evidencia cómo, en el período de la post-Guerra Fría, las relaciones que Estados Unidos entabló con el resto del mundo tendían a ser asimétricas. La relación Colombia-Estados Unidos no fue la excepción, “aunque Colombia adquiere algún grado de relevancia y de visibilidad en la escena política estadounidense, su capacidad de incidencia en ella es mínima” (Rojas 2009, 122). La asimetría se relaciona con la capacidad que tienen ciertos Estados para

Actuar, organizar y pensar de manera diferente al oponente, en orden a maximizar ventajas de uno mismo, explotar una debilidad del oponente, retener la iniciativa, y/o ganar mayor libertad de acción. Puede ser político-estratégica, estratégico-militar, operacional, o una combinación de las mismas. Puede admitir diferentes métodos, tecnologías, valores, organizaciones, perspectivas temporales, o alguna combinación de todo ello. Puede ser de corto o largo plazo (Manwaring 2001 citado en Bartolomé 2004, 12).

En otras palabras, Estados Unidos, a sabiendas del poder que había alcanzado a nivel global, buscó sacar siempre alguna ventaja de sus relaciones con otros países. Tal como lo establece Metz (2001, 23-31), para lograr esta ventaja Estados Unidos debía generar impacto psicológico, un shock o una confusión que lograra menoscabar la iniciativa, libertad de acción del oponente. Obviamente, para esto era necesario que Estados Unidos construyera una apreciación previa, suficientemente completa, sobre las vulnerabilidades de su oponente.

Durante la post-Guerra Fría, América Latina se convirtió en lugar de amplio interés de los grandes actores globales. De hecho, Estados Unidos acentuó “una política de bilateralización de sus vínculos con América Latina, poniendo un fuerte énfasis en las cuestiones comerciales, como en el acceso a bases militares en las diferentes subregiones” (Rojas 2005,60). Aún más, con el fin de ampliar su capacidad de influencia, delineó planes diplomáticos y políticos que suponían evitar la “amenaza” que significaba el bloque soviético.

De esta manera, América Latina se constituyó en un punto estratégico de defensa de los intereses norteamericanos y, en general, del desarrollo de la política exterior de ese país en términos políticos, económicos y militares. Incluso, Estados Unidos logró incidir en la construcción de una institucionalidad sobre la que podía influir de manera directa en la región como la Organización de Estados Americanos (OEA) y la continua emergencia de planes como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Bermúdez 219, 2011). De manera similar, la Alianza para el Progreso (ALPRO) fue una apuesta desde Estados Unidos específicamente del gobierno de Kennedy, para “modificar” las relaciones con los países latinoamericanos y detener el avance del comunismo que había tomado impulso gracias a la revolución cubana. Justamente, con este fin se dieron hechos como la invasión a la Bahía Cochinos realizada por fuerzas financiadas por instituciones norteamericanas que fallaron en su intento de derrocar a Fidel Castro y llevar a su fin a la revolución cubana.

En este contexto, el plan ALPRO, que se orquestó conjuntamente con otras estrategias económicas para atacar a la isla, se entendió como la

Ayuda a las naciones latinoamericanas, pocos años después del triunfo de la revolución cubana, que los pueblos de la región vieron como la gran posibilidad de la llegada al poder... Esta acción revolucionaria y de fácil contagio puso en alerta al gobierno norteamericano y lo llevó a crear una política de contención para evitar la expansión del comunismo (Domínguez y Prieto 2014, 74).

Ya en 1960, Estados Unidos propició la implementación de diversos planes en varios países latinoamericanos. Estos planes concentraban sus esfuerzos en temas de pobreza, desigualdad, índices de empleo, entre otros, y contaban con el apoyo financiero de Estados Unidos. En efecto, “20.000 millones de dólares que se entregarían durante 10

años hasta conseguir un crecimiento económico del 2,5%, deberían ser utilizados en reformas agrarias, fiscales, vivienda, educación e infraestructura” (Domínguez y Prieto 2014, 74).

Más adelante, en 1961, en Uruguay se buscaría el compromiso por parte de los países receptores de esta ayuda para avanzar en los diferentes sectores acordados. A este compromiso se lo llamaría “Declaración de los Pueblos de América”, el cual dentro de su contenido tiene el siguiente apartado:

Reunidos en Punta del Este, inspirados en los principios consagrados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos. En la Operación Panamericana y en el Acta de Bogotá. Los representantes de las repúblicas americanas acuerdan entre si constituir la Alianza para el Progreso en un vasto esfuerzo para procurar una vida mejor a todos los habitantes del Continente (Alianza para el Progreso *s.f.*, 3).

Por otra parte, es importante considerar que la ALPRO promovió, en primera instancia, la modernización de los países latinoamericanos:

La ALPRO se basó conceptualmente en la teoría de la modernización, tesis esgrimida por la academia estadounidense para buscar un cambio social en los países del tercer mundo (...) La teoría de la Modernización surgió como una respuesta teórica a la percepción del comunismo como una amenaza regional y buscaba la solidaridad, confianza y lealtad de los países de la región. Existía preocupación por el fracaso de los países tercermundistas al intentar introducir sus economías al sistema global. (Domínguez y Prieto 2014, 79).

Es necesario entender lo anterior en el contexto de la Guerra Fría y los años siguientes a su culminación, época en la cual se colocaba a Latinoamérica como un continente en disputa por parte de las dos grandes superpotencias del mundo. En ese sentido, la ALPRO entró, por un lado, como una iniciativa que acompañaba la intervención militar y la lógica del enemigo interno y, por otro lado, como una política asistencial que buscaba, por medio de programas financiados por Estados Unidos, solucionar problemas básicos como la salud, la educación, y la infraestructura. En particular, para Colombia la ALPRO también significó un mayor acercamiento al gobierno de Estados Unidos, desde una visión más asimétrica que de cooperación.

Finalmente, es importante mencionar que la dinámica de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina fluctuó dependiendo del período histórico y de las transformaciones que se dieron en función de la distribución de poder, la naturaleza de los recursos de poder y los objetivos de la política internacional. De manera particular, las variaciones que se presentaron en la relación entre Estados Unidos y América Latina, según Smith (2008, 404 citado en Gutiérrez *s.f.*, 210) responden a cuatro factores que se detallan a continuación y que se encuentran recogidos en la tabla 2.1:

1. La relativa importancia de América Latina frente a otras regiones del mundo.
2. Las percepciones de rivalidad extra-hemisférica.
3. La definición del interés nacional de Estados Unidos.
4. La relación entre actores estatales y grupos sociales en el proceso decisorio.

**Tabla 2.1. Determinantes de la política externa de Estados Unidos hacia América Latina**

Determinante	Era Imperial	Guerra Fría	Década de la Incertidumbre	Guerra contra el terror
Importancia de América Latina	Creciendo hacia alta	Alta	Ambigua	Baja
Rivales extra-hemisféricos	Potencias europeas	Unión Soviética	-	Movimientos terroristas
Objetivos principales	Esferas de influencia	Anticomunismo	Económicos	Seguridad Nacional
Actores	Gubernamentales y sector privado	Solo gubernamentales	Gubernamentales y grupos de interés	Solo gubernamentales
Estrategia Regional	Incorporación territorial, comercial	Inserción política	Integración económica	Acción militar

Fuente: Gutiérrez *s.f.*, 210.

En el caso específico de Colombia, la relación entre este país y Estados Unidos estuvo marcada por el conflicto interno colombiano. De hecho, desde principios de la Guerra Fría, Colombia ha recibido asistencia económica y militar por parte de Estados Unidos. Esta ayuda se intensificó a partir de 1997-1998, época en la que el conflicto colombiano alcanzó niveles alarmantes en producción de coca y en la presencia de las guerrillas en territorio nacional. La intención de fortalecer la cooperación entre ambos países se vio plasmada en la implementación del Plan Colombia. A partir de entonces, se fue consolidando una relación estrecha entre ambos países, principalmente, en asuntos de seguridad.

### **3. Aparecimiento de la noción de Estados fallidos en la política exterior de Estados Unidos**

La problemática en torno a la debilidad y a la falla estatal se encuentra estrechamente vinculada a la consolidación del Estado moderno westfaliano. Durante la segunda mitad del siglo XX, específicamente durante la Guerra Fría, las potencias mundiales no fijaron su atención en torno al fenómeno de los Estados fallidos porque la confrontación bipolar se constituyó en la principal fuente de preocupación. En efecto, tal como lo establece Monroy (2011, 4), “la contención vs. expansión y la disuasión nuclear entre las Grandes Potencias marcaron en gran medida las acciones y políticas llevadas a cabo en este período de la historia”. Como consecuencia, la problemática de los Estados fallidos quedó relegada hasta el cese de la confrontación bipolar.

Según Kenny y Serrano (2012, 4-5), es a partir de 1970 que economistas estadounidenses neoclásicos comenzaron a hablar libremente de la falla gubernamental. Esta preocupación se acrecentó en 1980 cuando varios países africanos y latinoamericanos comenzaron a presentar crisis económicas profundas. De hecho, la retórica original sobre Estados fallidos partió de aquí, del hecho de que varios países del tercer mundo se encontraban atravesando crisis fuertes con grandes posibilidades de llegar a la falla estatal.

Adicionalmente, el fin de la Guerra Fría representó una redefinición de la agenda global, en general, y de la agenda estadounidense, en particular. Asimismo, se redefinieron las amenazas para la paz y seguridad mundial. Bajo este nuevo orden, las amenazas globales mantenían un vínculo directo con la debilidad de los Estados. En efecto, tal como lo afirma Woodward,

todas las amenazas concretas para la seguridad internacional incluyendo el terrorismo, la proliferación nuclear, las violaciones masivas a los Derechos Humanos, la pobreza, el conflicto armado y los refugiados son vistos como responsabilidad de los Estados y como consecuencia de la debilidad del Estado (Woodward 2004, 1).

Paulatinamente, la incapacidad de ciertos Estados para cumplir con sus funciones básicas y garantizar la seguridad territorial y el bienestar a sus ciudadanos comenzó a despertar el interés de países como Estados Unidos, Noruega, Canadá, entre otros, y de iniciativas multilaterales como las del Programa de las Naciones Unidas para el

Desarrollo (PNUD) (Monroy 2011, 6). Ambos destacaron la necesidad de apoyar a los países con posibilidad de falla estatal para, de esta manera, controlar los problemas vinculados a los Estados fallidos. Dicha preocupación incrementó en los años 90.

#### **4. Política de Estados Unidos frente a los Estados fallidos durante los años 90**

El concepto de Estado fallido alcanzó relevancia a nivel internacional, en temas de seguridad y paz, a inicios de los años 90, a partir de su inclusión en el léxico de la política exterior estadounidense. Incluso, la CIA, en 1994, fundó un proyecto denominado “The State Failure Task Force” que tenía por objetivo identificar a aquellos Estados que tenían problemas de gobernabilidad y las causas de esta falla estatal (Call 2008, 1491-2). Al final, lo que se pretendía a través de este programa era identificar los Estados que requerían ayuda para enfrentar sus problemas de ingobernabilidad, corrupción, inseguridad, salud, educación (Rotberg 2002, 127), etcétera.

De esta manera, los Estados fallidos se convirtieron en parte importante de la estrategia internacional de los Estados Unidos, a la que se denominaría estrategia de seguridad cooperativa. Dicha estrategia se vería reflejada en una dinámica en la que la acción humanitaria era el camino para evitar que el fracaso estatal provocase grandes masacres y violaciones a los derechos humanos (Tokatlian 2008, 71). Es así como la política exterior estadounidense volcó su atención a los Estados más débiles de la periferia

Las intervenciones abortivas [Bosnia, Haití y Somalia] compartieron distintas características. Cada una involucró países pequeños, pobres y débiles lejos de aquellos centros cruciales que habían dominado la política exterior de Estados Unidos durante la Guerra Fría. Mientras que las administraciones previas se habían preocupado por los miembros más poderosos y potencialmente más peligrosos de la comunidad internacional que constituyen su núcleo, la administración Clinton puso su atención en la periferia internacional (Mandelbaum 1996, 17).

Para muchos, estas intervenciones de carácter humanitario no tenían otro objetivo más que extender los valores de los Estados Unidos, por un lado, y, por otro, velar por los intereses de seguridad nacional estadounidense.

Para lograr que el fenómeno de los Estados fallidos se constituyera en una amenaza de carácter transnacional, el gobierno estadounidense requirió la colaboración de varios grupos de interés dentro de los cuales figuraron la academia y ciertos *think tanks*

encargados de asistir en la planificación de la política exterior de Estados Unidos. El trabajo emprendido por estos grupos tuvo por objetivo nutrir el concepto de Estado fallido y también legitimarlo. Al respecto, Salazar destaca el rol participativo que tienen los *think tanks* en la elaboración de la política exterior de los países especialmente en Estados Unidos

Hay muchas fuentes potenciales de esta información (agencias gubernamentales, estudiosos de universidades, centros de investigación, firmas de consultoría con fines de lucro y agencias internacionales), pero en todos los países del mundo, políticos y burócratas – para cubrir sus necesidades- recurren por igual – y cada vez más- a grupos de instituciones especializadas y/u organizaciones independientes de investigación y análisis, conocidas como *think tanks*, con el fin de satisfacer la necesidad insaciable de información y análisis que sean políticamente relevantes (Salazar 2008, 369).

A nivel interno, el desarrollo de las políticas públicas estadounidenses

dependen de su relación con distintos intereses que presionan la ejecución o no de políticas que definen su rumbo. Entre estas fuerzas, los *think tanks* se constituyen como una fuente de información que tiene como fin moldear y afectar el desarrollo de las políticas públicas. Entre estas políticas, cabe destacar la importancia de *algunos think tanks* en la planeación de la política exterior de los Estados Unidos (Monroy 2011, 20).

En este sentido, el rol los *think tanks* en la elaboración de las políticas públicas puede ser analizado desde dos dimensiones: una operacional y la otra política. Al respecto, Rich establece que:

la definición de estos *think tanks* tiene dos dimensiones. Una es operacional en tanto que como organizaciones sin ánimo de lucro, conducen y diseminan sus investigaciones e ideas sobre problemáticas o asuntos de políticas públicas. Por otro lado está la dimensión política en la cual se caracteriza a estos *think tanks* como instituciones agresivas que constantemente están en busca de maximizar su credibilidad en la esfera pública con el fin de tener un acceso político y de esta forma llevar su experticia e ideas a tal punto de influenciar la formulación de políticas (Rich 2004, 11 citado en Monroy 2011, 20-1).

De esta manera, los *think tanks* se convirtieron en un enlace entre el poder y el conocimiento. Particularmente, en el caso de los Estados fallidos varios *think tanks* han aportado a la consolidación y legitimación del concepto, sobre todo el World Peace Foundation y el Fund for Peace que produce un reporte anual conocido como el Índice de Estados Fallidos, el cual es publicado por la revista Foreign Policy. El World Peace Foundation o Fundación para la Paz Mundial interactúa, constantemente, con la Universidad de Harvard con el fin de abordar la problemática de los Estados fallidos en el *Failed States Project* desarrollado por Robert Rotberg. A través de las investigaciones llevadas a cabo como parte de este proyecto se trató de hallar la mejor manera de evaluar y categorizar el fenómeno de la falla estatal. Para ello, se plantearon las siguientes preguntas: ¿qué características evidencia la falla estatal? ¿cuál es la importancia de la falla estatal? y ¿cómo puede prevenirse o superarse? A manera de respuesta, Rotberg editó el libro *Failed States Project* en el que se pretendió dar respuesta a estas interrogantes por medio del análisis de la naturaleza de los Estados fallidos y los mecanismos para prevenir o superar la falla estatal.

Por su parte, el Fund for Peace o Fondo para la Paz es una de las organizaciones más reconocidas en temáticas relacionadas con Estados débiles o fallidos. En especial, es altamente reconocida por la elaboración anual de índices de Estados fallidos. Estos índices incluyen listas de países que han sido calificados como vulnerables. Para la elaboración de este ranking se utilizan 12 tipos de indicadores agrupados en tres: sociales –aumento demográfico incontrolado, emergencias humanitarias por movimientos migratorios, paranoia grupal, tasa crónica de emigración–, económicos –desarrollo económica grupal desigual y agudo y/o grave declive económico–, indicadores políticos –deslegitimación del Estado, deterioro progresivo de servicios públicos, suspensión de leyes y violación de derechos humanos, aparatos de seguridad, consolidación de las facciones elitistas e intervención de otros Estados– y político-militares (Tovar 2009,77-8; Ruiz 2011, 99-103) (Véase Tabla 2.2).

**Tabla 2.2. Descripción de los 20 indicadores para la elaboración de los Índices de Estados fallidos**

Índices Económicos	Índices Políticos	Índices de Seguridad	Índices Sociales
1. INB per cápita, 2006 (Banco Mundial,	6. Efectividad de gobierno 2006 (Banco Mundial,	11. Intensidad de Conflicto 1992-2006 (Centro para	16. Mortalidad infantil 2005 (UNICEF, Estado

<p><b>Indicadores Mundiales de Desarrollo)</b></p> <p>2. Crecimiento del PIB 2002-2006 (Banco Mundial, <b>Indicadores Mundiales de Desarrollo)</b></p> <p>3. Desigualdad en el ingreso 2006 (Banco Mundial, <b>Indicadores Mundiales de desarrollo)</b></p> <p>4. Inflación 2002-2006 (FMI, <b>Estadísticas Financieras Internacionales)</b></p> <p>5. Calidad Regulatoria 2006 (Banco Mundial, <b>Asuntos de Gobernabilidad VI)</b></p>	<p>Asuntos de Gobernabilidad VI)</p> <p><b>7. Estado de Derecho 2006</b> (Banco Mundial, Asuntos de Gobernabilidad VI)</p> <p><b>8. Responsabilidad y Voz 2006</b> (Banco Mundial, Asuntos de Gobernabilidad VI)</p> <p><b>9. Control de Corrupción 2006</b> (Banco Mundial, Asuntos de Gobernabilidad VI)</p> <p><b>10. Tasas de libertad 2006</b> (Freedom House)</p>	<p>la paz sistemática, la mayor cantidad de episodios de violencia política)</p> <p><b>12. Estabilidad política y ausencia de violencia 2006</b> (Banco Mundial, Asuntos de Gobernabilidad VI)</p> <p><b>13. Incidencia de golpes de Estado 1992-2006</b> (Archivos 2.8 y Unidad de Inteligencia de Economist)</p> <p><b>14. Graves violaciones de DDHH 1992-2006</b> (Escala de terror político)</p> <p><b>15. Territorio afectado por conflicto 1991-2005</b> (grupo de trabajo para la inestabilidad política)</p>	<p>de los niños del mundo)</p> <p><b>17. Finalización de la escuela primaria 2005</b> (Banco Mundial, Indicadores Mundiales de Desarrollo)</p> <p><b>18. Malnutrición 2004</b> (FAO)</p> <p><b>19. Porcentaje de la población con acceso a agua potable y con acceso a instalaciones aptas de saneamiento 2004</b> (Banco Mundial, Indicadores Mundiales de Desarrollo)</p> <p><b>20. Expectativa de vida 2005</b> (Banco Mundial, Indicadores Mundiales de Desarrollo)</p>
--	---	---	---

Fuente: Monroy (2011, 39)

Para obtener información sobre los indicadores de cada uno de los países, la organización Fund for Peace recurre al análisis de contenido de datos cuantitativos y cualitativos (Monroy 2011, 17). Generalmente, los datos se obtienen de documentos oficiales de los Estados, fuentes impresas, radio, televisión, páginas web, estudios de organizaciones no gubernamentales, investigaciones académicas, entre otras fuentes de información. Adicionalmente, se suele incorporar información obtenida de organismos internacionales como ACNUR, PNUD, Banco Mundial, entre otras. Según la organización Fund for Peace, el objetivo de la creación del Índice de Estados Unidos es el desarrollo de ideas que promuevan la estabilidad mundial y crear una base informativa reconocida a nivel internacional, que se constituya en elemento indispensable para los investigadores en manejo de conflictos y para los tomadores de decisión (El-Khoury 2008, 511-513). Consecuentemente, se reafirma la idea de que la información producida por ciertos *think tanks*, en este caso The Fund for Peace, es

utilizada por los gobiernos para diseñar, elaborar, implementar y evaluar su política pública y, concretamente, sus estrategias de seguridad.

## **5. Política de Estados Unidos frente a los Estados fallidos después del 9-11**

Después de lo ocurrido el 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos amplió y militarizó su estrategia de lucha contra los Estados fallidos. Para ello, incluyó en su plan de acción a Estados de varias regiones del mundo, dentro de las cuales se encuentran algunos países de América Latina. Adicionalmente, en los documentos de la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de 2002 y 2006 se destacaron los problemas de seguridad que se suscitan a consecuencia de los Estados categorizados como débiles, frágiles, fallidos o colapsados.

A manera de ilustración, en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002 se establece que:

Los eventos del 11 de septiembre de 2001, nos enseñaron que los Estados débiles, como Afganistán, pueden plantear una amenaza muy grande a nuestros intereses nacionales como Estados fuertes. [...] La pobreza debilita las instituciones, y la corrupción puede hacer a los Estados débiles vulnerables a redes terroristas y carteles de drogas en sus fronteras (Casa Blanca 2002, 4).

Así, los atentados ocurridos en septiembre del 2001 produjeron una reorientación en la política exterior estadounidense. A partir de entonces se buscó

coordinar los tres pilares de la política exterior de Estados Unidos, conocidos también como las '3Ds' -desarrollo, diplomacia y defensa-, en función de contrarrestar las amenazas que representan los Estados fallidos, primando la defensa sobre las otras dos. Esta primacía otorgada a la defensa ha tenido repercusiones considerables tanto en recursos humanos y de capital como en preponderancia al Departamento de Defensa (DoD) sobre el Departamento de Estado (SD) y la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID) (Monroy 2011, 9).

## 6. Construcción de Colombia como fuente de amenaza y como posible Estado fallido

En los años 90, para Estados Unidos el conflicto interno en Colombia reunía las condiciones necesarias para considerarlo como fallido (Restrepo et al. 2016, 2). En efecto, el conflicto armado interno colombiano había provocado la pérdida de control gubernamental sobre gran parte del territorio y había generado dos millones de refugiados, una masiva violación de derechos humanos, institucionalidad inefectiva y corrupta, entre otros (Kenny y Serrano 2012, 7). Paralelamente, Colombia enfrentaba una recesión económica que significó un déficit fiscal de 5.2 por ciento y una contracción económica de 4.5 por ciento que provocó mayor inequidad, desempleo y pobreza (Banco Mundial 2002) (fig. 2.1). Bajo este contexto, los encargados de la política exterior de Estados Unidos comenzaron a hablar de Colombia como un Estado fallido que podría llegar a representar una amenaza a la seguridad regional y a los intereses de su país (McLean 2002, 123-124).

**Figura 2.1. Índices de pobreza en Colombia desde 1978 a 1999**

	1978	1988	1995	1999
<b>National</b>				
Poverty rate	80 %	65 %	60 %	64 %
Extreme poverty rate	45 %	29 %	21 %	23 %
US\$2 per day poverty [1]	33 %	19 %	13 %	16 %
Mean income per capita [2]	112	183	216	210
<b>Urban</b>				
Poverty rate	70 %	55 %	48 %	55 %
Extreme poverty rate	27 %	17 %	10 %	14 %
US\$2 per day poverty [1]	34 %	5 %	3 %	5 %
<b>Rural</b>				
Poverty rate	94 %	80 %	79 %	79 %
Extreme poverty rate	68 %	48 %	37 %	37 %
US\$2 per day poverty [1]	59 %	38 %	29 %	30 %

[1] Based on Purchasing Power Parity Convertors from *WDI* database.  
 [2] Thousand 1999 pesos, based on monthly household income.

Fuente: Banco Mundial (2002).

Para lograr visibilizar el riesgo que representaba el conflicto interno colombiano, Estados Unidos construyó un discurso securitizador. Mediante este discurso se logró posicionar a Colombia como una posible amenaza para sí misma y para la comunidad internacional. Ciertamente, en el proceso de construcción de este discurso hubo la colaboración de ciertos *think tanks*.

La labor de los *think tanks* jugó un rol importante en la construcción de Colombia como una amenaza regional y global. Dicha incidencia se dio, especialmente, a través del Índice de Estados fallidos elaborado por el Fondo para la Paz y publicado por la revista *Foreign Policy*. Según los datos publicados por el Fondo para la Paz, la crisis colombiana provocó la falla estatal del país debido a que presentaba indicadores como: emergencia humanitaria por desplazamiento, alta emigración, desarrollo económico desigual, alta criminalización y deslegitimación estatal, intervención externa en asuntos locales (Tovar 2009, 83) (Véase Tabla 2.3).

**Tabla 2.3. Índices anuales de Estados fallidos: Colombia**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Presiones demográficas</i>	9.0	7.0	6.8	6.8	6.9	6.7
<i>Refugiados y desplazados</i>	8.0	9.1	9.5	9.2	9.2	9.0
<i>Agravios colectivos</i>	6.9	7.4	7.4	7.4	7.2	7.2
<i>Fugas humanas</i>	9.2	8.5	8.4	8.4	8.5	8.3
<i>Desarrollo desigual</i>	9.0	8.5	8.4	8.4	8.5	8.3
<i>Economía</i>	7.1	3.2	3.8	3.8	4.3	4.6
<i>Deslegitimación del Estado</i>	9.8	8.7	8.2	7.9	7.9	7.7
<i>Servicios públicos</i>	4.2	6.5	6.0	6.0	6.0	5.8
<i>Derechos humanos</i>	8.2	7.6	7.4	7.2	7.2	6.9
<i>Seguridad</i>	5.4	9.0	8.3	8.0	7.5	7.7

<i>Élites divididas</i>	9.2	9.2	8.5	8.3	8.0	8.0
<i>Intervención extranjera</i>	9.0	7.1	7.0	7.6	8.0	8.0
<b>Total</b>	<b>95.0</b>	<b>91.8</b>	<b>89.7</b>	<b>89</b>	<b>89.2</b>	<b>88.2</b>

Fuente: Díaz (2011, 33) con base en datos tomados de *Fund for Peace* y *Foreign Policy*

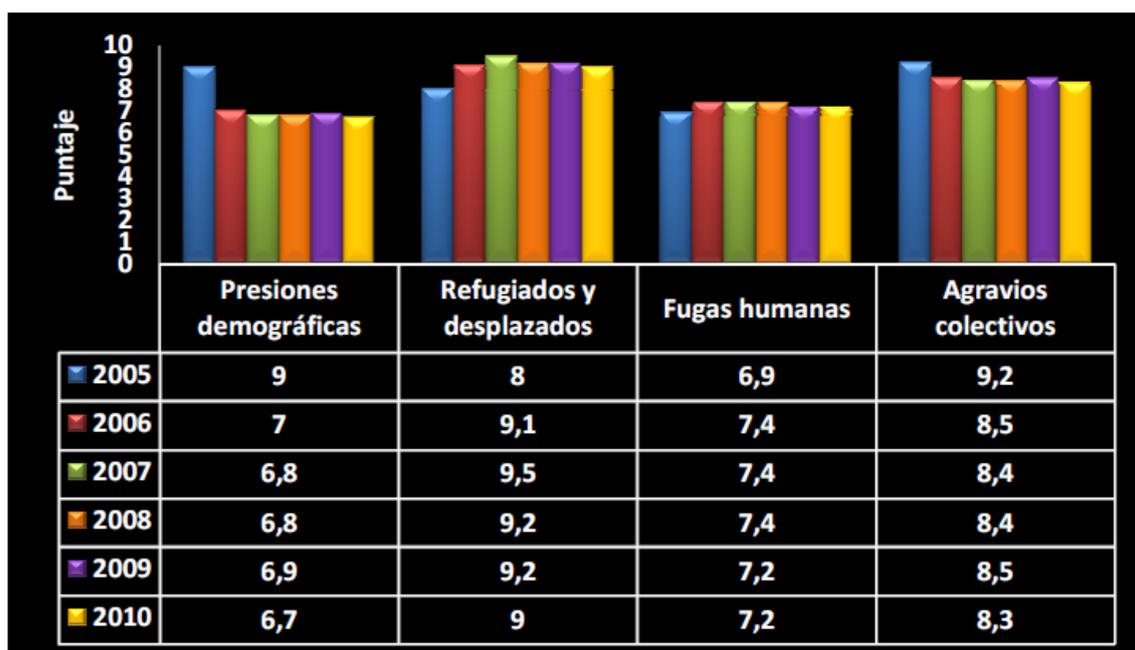
En varios de los indicadores, Colombia recibió calificaciones elevadas considerando que 120 es un valor extremo de alerta que puede dar como resultado la categorización de un Estado como fallido (Véase Tabla 2.4). Los indicadores más preocupantes se relacionan con el número de refugiados, desplazados y con las fugas humanas producto del conflicto interno, así como con el desarrollo desigual y la deslegitimación del Estado. Al contrario, los indicadores económicos y de servicios públicos resultaron ser los menos afectados. A continuación, se realiza un detalle de la evaluación recibida por Colombia en los índices anuales de Estado fallidos en los tres tipos de indicadores: sociales, económicos y políticos-militares (Véase Figura. 2.2 2.3 y 2.4).

**Tabla 2.4. Clasificación de los Estados según el Índice de Estados Fallidos**

<b>Alerta</b>	120 - 110
	109,9 - 100
	99,9 - 90
<b>Peligro</b>	89,9 - 80
	79,9 - 70
	69,9 - 60
<b>Moderado</b>	59,9 - 50
	49,9 - 40
	39,9 - 30
<b>Sostenible</b>	29,9 - 20
	19,9 - 0

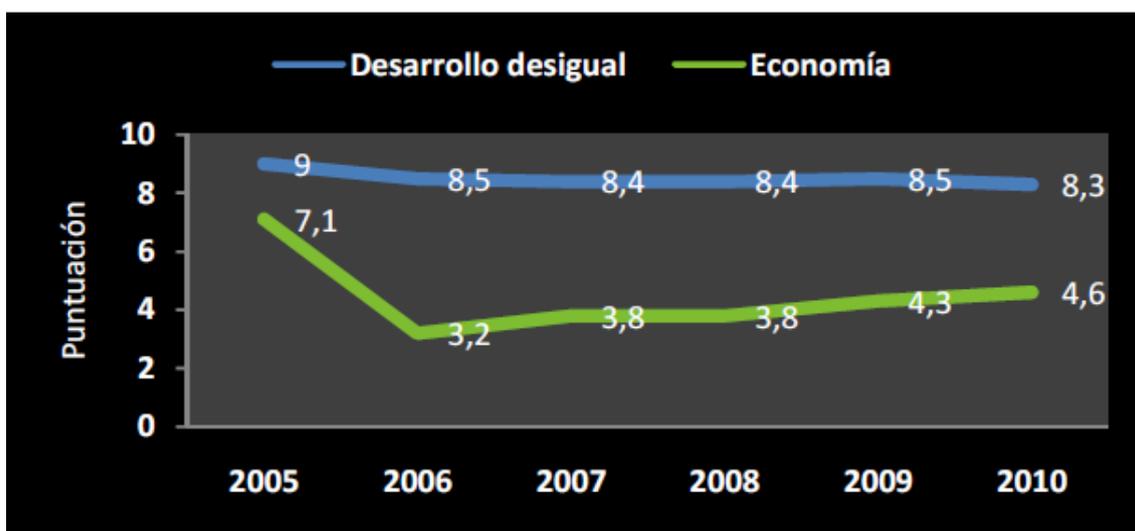
Fuente: Fund for Peace (2011).

Figura 2.2. Indicadores sociales del índice de Estados fallidos: Colombia



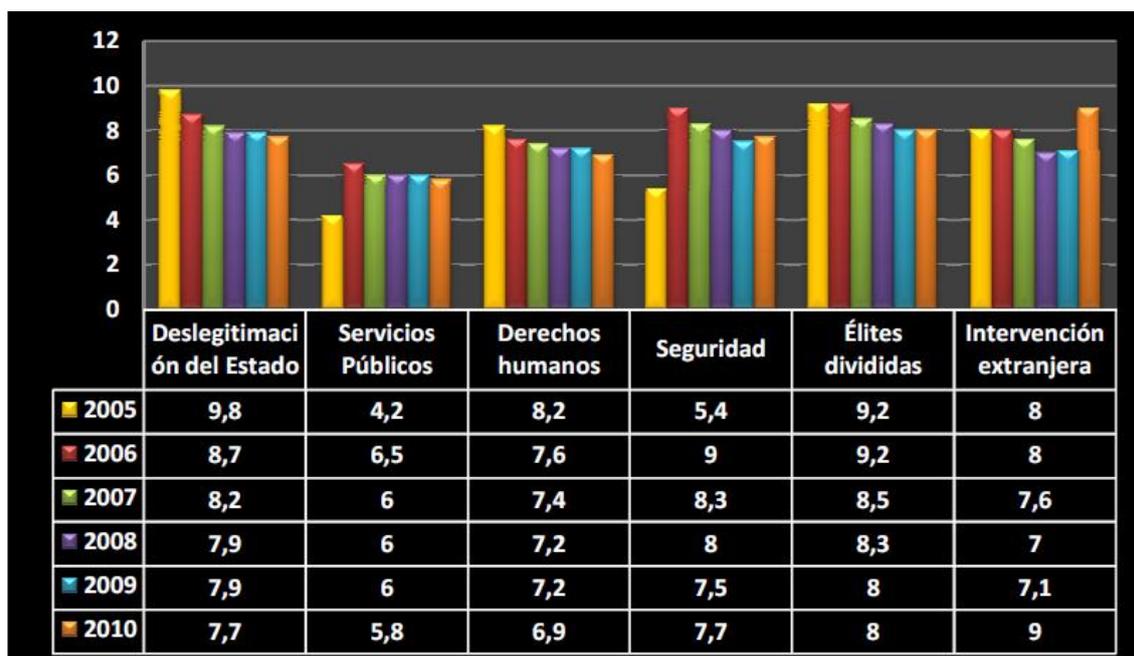
Fuente: Díaz (2011, 36) con base en datos tomados de *Fund for Peace y Foreign Policy*.

Figura 2.3. Indicadores económicos del índice de Estados fallidos: Colombia



Fuente: Díaz (2011, 40) con base en datos tomados de *Fund for Peace y Foreign Policy*.

**Figura 2.4. Indicadores político-militares del índice de Estados fallidos: Colombia**



Fuente: Díaz (2011, 46) con base en datos tomado de *Fund for Peace* y *Foreign Policy*.

En el aspecto social se miden variables como el número de refugiados, desplazados, fugas humanas y las consecuencias provenientes de estos fenómenos sociales. Con respecto a este aspecto, Colombia mostró un mayor impacto en el período 2005-2007, lo mismo sucedió en relación al indicador económico, para el cual se consideró el desarrollo desigual en la economía y otros aspectos como el Producto Interno Bruto per cápita, la inversión extranjera, los niveles de pobreza, la tasa de mortalidad infantil, los niveles de corrupción, entre otras. Al respecto, es importante señalar que los valores que más perjudicaron a Colombia tienen que ver con el desarrollo desigual de la economía. No así con indicadores como la inversión extranjera, el cual se ha caracterizado por su aumento y estabilidad a consecuencia de la política de confianza inversionista que mantiene el país latinoamericano. El aspecto político-militar está ligado a indicadores como la deslegitimación del Estado, los derechos humanos, la seguridad, las élites divididas y la intervención extranjera. De todos estos indicadores el que más ha fluctuado es el de la seguridad, cuyos niveles más altos se reportaron en los años 2007 y 2010. En el 2010, se registró un alza en este indicador debido al fortalecimiento de grupos armados auspiciados por el Estado.

Mucho se ha discutido sobre el hecho de si Colombia reunía o no los requisitos para ser denominado Estado fallido. Así, por ejemplo, Diana Marcela Rojas reconoce que en los años 90 Colombia reunía ciertas características de un Estado fallido

En el caso de Colombia, a finales de los años 90 yo creo que sin duda había serios problemas, con respecto a la capacidad de Estado sobre todo para enfrentar la amenaza que representaban los grupos armados ilegales y, en particular, la guerrilla de las FARC y esa incapacidad se traducía en una enorme dificultad para controlar el territorio nacional, digamos que es una de las características del Estado moderno clásico, entonces el Estado colombiano no lo podía hacer. De hecho, históricamente, tampoco lo podía hacer al cien por ciento al territorio (...) pero, sí, a finales de los años 90 hubo un deterioro muy fuerte de esa capacidad de control territorial del Estado y de la capacidad coercitiva y que se vio frente a un fortalecimiento de estos actores armados ilegales. La capacidad militar de las guerrillas se expandió bastante en buena medida alimentada por los recursos provenientes del narcotráfico al punto que, por primera vez, no se había visto en la historia del país. Estos grupos fueron capaces de enfrentar directamente a las fuerzas militares, hubo secuestros, hubo ataques a las instalaciones militares, había bloqueos de carreteras principales, por ejemplo, ataques ya a poblaciones ya no tan aisladas si no más cerca de los centros económicos y productivos del país. Entonces, sin duda, sí, había una situación de debilidad del estado colombiano en ese momento.<sup>4</sup>

Por el contrario, Enrique Daza, académico y director del Centro de Estudios para el Trabajo en Colombia estableció que:

Primero que todo, el concepto de fallido es un concepto inventado por los gringos para justificar sus intervenciones en muchas zonas. De hecho, si tú miras la experiencia de Yugoslavia y la zona de los Balcanes siempre que Estados Unidos declara a una nación cualquiera, es una especie de justificación para preparar una clase de intervención militar. Entonces, ese vocabulario de una nación fallida es un vocabulario inventado por los gringos para justificar sus intervenciones. Yo pienso que es un conjunto de factores. En realidad, ningún Estado se puede considerar como un Estado fallido. Es la acción de las potencias, de los malos gobiernos los que hacen vulnerable a un país a una intervención extranjera. Entonces, a mí no me parece que está bien utilizado el término Estado fallido porque no corresponde a la realidad. Ahora, el conflicto interno en

---

<sup>4</sup> Diana Marcela Rojas (catedrática e investigadora colombiana), en conversación con la autora, marzo 2017.

realidad nunca ha sido una amenaza seria para las instituciones. Por más grande que haya sido la guerrilla, etcétera nunca ha puesto en peligro la estructura básica del Estado en Colombia. La guerrilla tuvo presencia siempre en zonas marginales de colonización. Claro que en esa época se combinaron el narcotráfico, la acción militar de la guerrilla, pero yo no creo que hayan estado en riesgo las instituciones colombianas.<sup>5</sup>

De manera similar, Wolf Grabendorff considera que Colombia nunca fue considerada como Estado fallido, pero además afirma que Estados Unidos no tenía ninguna intención en procurar esta categorización:

[Colombia] nunca fue considerada eso. Eso es uno de los otros mitos. Salieron dos o tres artículos de Estados Unidos orientados a esa idea, pero en los criterios que plantea Foreign Policy, Colombia nunca apareció. No es por casualidad porque realmente los criterios nunca aplicaron. Yo en mis propios trabajos y otros colegas siempre hemos utilizado la palabra "país parcialmente fallido" porque eso es verdad. En algunas provincias de Colombia, en algunas conductas políticas sí tenía criterios de una gobernanza imposible que es como país fallido, pero no el país entero, de ninguna manera, especialmente no por la capacidad militar que han construido en estos años.<sup>6</sup>

Sin embargo, la posibilidad de que Colombia sea considerada una amenaza y un Estado fallido resultó ser ventajoso para Estados Unidos porque a cambio de su ayuda política, económica y militar, logró viabilizar sus propuestas de securitización y de reformas económicas, de esta manera logró posicionarse en la dinámica doméstica colombiana. Como resultado, con la ayuda estadounidense Colombia logró incrementar sus recursos para luchar contra las guerrillas y el narcotráfico. Fue así como la relación entre ambos países se afianzó.

## **7. Intereses estadounidenses, cooperación y conflicto interno colombiano, en los años 90**

Dentro de los grupos de interés estadounidenses mucho se discutió sobre los beneficios y los riesgos de intervenir en la resolución del conflicto interno colombiano. Los

---

<sup>5</sup> Enrique Daza (académico y director del Centro de Estudios para el Trabajo), en conversación con la autora, marzo 2017.

<sup>6</sup> Wolf Grabendorff (catedrático), en conversación con la autora, julio 2017.

argumentos a favor y en contra de esta iniciativa se encuentran recogidos en la tabla que a continuación se detalla (tabla 2.5).

**Tabla 2.5. Argumentos a favor y en contra de la intervención estadounidense en el conflicto interno colombiano**

En contra <sup>428</sup>	A favor
Estados Unidos se arriesgaría a empezar a descender por una pendiente resbaladiza que en última instancia podría dejarlo atrapado en una guerra civil al estilo Vietnam con consecuencias igualmente desastrosas <sup>429</sup> .	“Estamos comprometidos en mantener una línea entre la lucha antinarcóticos y la contrainsurgente” (Phil Chicola, <i>the State Department’s Director of Andean Affairs</i> , 1999). “Hemos demostrado una creciente capacidad de trabajar juntos para combatir las amenazas transnacionales, los desastres naturales, el terrorismo, el tráfico de armas y el tráfico de narcóticos. Es por eso que estamos apoyando el Plan Colombia del Presidente Pastrana, en su esfuerzo por proteger la democracia más antigua de América del Sur y por traer paz y prosperidad a su país. Vamos a continuar proporcionando capacitación y otro tipo de apoyo, pero EE.UU. no intervendrá en el conflicto de Colombia. EE.UU. está decidido a seguir participando en el Hemisferio como un amigo de la democracia y como un socio para la paz”. (Secretario de Defensa, William S. Cohen, 2000).
El comportamiento del ejército colombiano en materia de derechos es tan nefasto que Estados Unidos no debería prestarle asistencia hasta tanto no haya una mejora en esta problemática <sup>430</sup> .	“Sé que muchos están preocupados por los abusos contra los derechos humanos que involucran al ejército de Colombia. Y si bien estas son preocupaciones válidas, creo que el presidente Pastrana está trabajando para acabar con dichos abusos, así como está tratando de cortar las conexiones entre algunas de las unidades militares y los paramilitares. Creo que esta ayuda nos proporciona un buen punto de partida” (Elton Gallegly, Presidente del Subcomité de Asuntos del Hemisferio Occidental, del Comité de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes, 2000).
La magnitud del problema en Colombia es tan grande que cualquier programa de asistencia y ayuda serán inaceptablemente costosos.	Los obstáculos que se oponen a un mejor futuro para Colombia son sustanciales. Creemos que los beneficios del Plan Colombia no se sentirán en su totalidad por varios años. Pero creo que con nuestro apoyo y el de otros donantes, el Plan Colombia puede pronto acelerar la naciente recuperación económica de Colombia. Por lo tanto, con el presidente Pastrana y con nuestro Congreso debemos intensificar esta labor vital, y la intensificaremos (Presidente Bill Clinton (11 /1/2000).
“El plan no refleja ni una estrategia realista para combatir el narcotráfico ni un efectivo enfoque a largo plazo para establecer la paz. En su lugar corre el riesgo de arrastrar a EE.UU. en una costosa guerra de contrainsurgencia” <i>New York Times</i> : “Dangerous Plans For Colombia” (2/13/00).	“Sé que algunos están preocupados de que estamos siendo arrastrados a un atolladero. Les aseguro que no lo es. Hay numerosas restricciones y limitaciones que intervienen en la aprobación del despliegue de personal militar estadounidense en misiones antidrogas en Colombia. Baste decir, que el proceso es interdisciplinario, abarca tanto a la Embajada en Bogotá, al Comando Sur de EE.UU. en Miami, así como al Estado Mayor Conjunto y a la Oficina del Secretario de Defensa...” (Declaración de Brian Sheridan, Subsecretario de Operaciones Especiales y Conflictos de Baja Intensidad, del Departamento de Defensa, ante el Subcomité de Asuntos del Hemisferio Occidental, del Comité de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes, 2000).

Fuente: Gutiérrez, *s.f.*, 223

El interés manifiesto de Estados Unidos para apoyar a Colombia en la resolución de su conflicto interno se relacionaba con su seguridad nacional. Es decir, Estados Unidos tenía la intención de influir en la adopción de estrategias y políticas antidrogas focalizadas en la erradicación de cultivos de coca y amapola (Romero y Silva 2009, 240-242). Solo así podría evitar que Colombia se convirtiera en una amenaza regional y que el consumo de drogas, a nivel interno, saliera de su control. No obstante, detrás de este interés existían móviles económicos, políticos y estratégicos de mayor alcance.

Así, según Rojas (2007, 112), el principal interés de aquellos que estuvieron a favor de cooperar con Colombia en la resolución de su conflicto armado interno era lograr una reconstrucción estatal colombiana que esté acorde con el “global empire building”, es decir, que esté en armonía con la construcción de un orden global bajo la dirección de Estados Unidos. En esta línea, Chapaux (2009,117) sostiene que el principal objetivo de Estados Unidos para declarar a Colombia como un Estado fallido era lograr su reconstrucción a través de la imposición de su ejemplo como modelo universal de Estado exitoso, el cual implicaba el predominio de la democracia y de políticas neoliberales como la adopción del libre mercado como estrategia económica.

Adicionalmente, el interés económico también ha guiado la relación de Estados Unidos con Colombia. De hecho, Anne Patterson, ex embajadora de Estados Unidos en Colombia, expresó que:

Colombia representa uno de los grandes socios del hemisferio para los inversionistas americanos. La propiedad raíz es barata. Los negocios están a la venta. El mercado de acciones está subvalorado. Más importante, hay muchos, muchos colombianos entrenados, profesionales, y dedicados, con un amplio rango de experiencia que puede ser usado por las firmas americanas (Patterson citada en Sánchez 2001, 261).

En esta línea, tal como lo establece Estrada (2001a, 12), la relación entre ambos países y, de manera particular, la adopción del Plan Colombia respondió a intereses capitalistas de multinacionales de origen estadounidense vinculadas a la industria química, farmacéutica, petrolera y, en especial, a la industria productora de material bélico y de químicos herbicidas. A manera de ilustración, gran parte de los recursos transferidos a Colombia por Estados Unidos se emplearon para la adquisición de helicópteros y herbicidas producidos por empresas estadounidenses. Además, según Estrada (2001b, 54-55), las multinacionales petroleras y el negocio multinacional de la biodiversidad de origen estadounidense también sacaron ventaja.

Por un lado, las multinacionales petroleras se beneficiaron del hecho de que Colombia era abastecedor de petróleo de Estados Unidos: “otro objetivo oculto (del Plan) es proteger el acceso al más extenso yacimiento petrolero del hemisferio occidental” (Estrada 2001b, 54). De ahí radicó la necesidad de proteger los yacimientos petroleros de la insurgencia. Por ejemplo, el oleoducto Caño Limón, donde tienen sus bases las

empresas estadounidenses Petroleum Company y Ryal Dutch/Shell, fue embestida 79 veces por los grupos insurgentes, lo cual puso en riesgo los intereses económicos de ambas multinacionales petroleras (Sarmiento 2001, 107). Por otra parte, las multinacionales de biotecnología y genética tomaron ventaja del hecho de que la Amazonía colombiana era una de las reservas más importantes de diversidad biológica. Algunas multinacionales patentaron organismos vivos y colecciones biológicas en perjuicio de los derechos de las comunidades y pueblos indígenas, además del hecho de que a través de la Amazonía colombiana se puede tener dominio sobre la cuenca del río Amazonas.

Adicionalmente, no todos los recursos financieros que Estados Unidos transfirió a Colombia por concepto de ayuda para frenar el conflicto interno se quedaron en el país latinoamericano. Al contrario,

Una alta proporción se queda en compra de material bélico a empresas norteamericanas y contratación de mercenarios de este país que vendrán a combatir a Colombia. Como bien se sabe, actualmente hay una presencia en el país de 250 militares y 100 empleados contratistas, pero el número puede subir hasta 500 soldados de Estados Unidos y 300 civiles (exmilitares en su mayoría) según los acuerdos entre los dos gobiernos. (...) De hecho, la ejecución de los US \$ 1300 millones aportados por Estados Unidos al Plan Colombia ha desatado una carrera en las firmas norteamericanas proveedoras de material bélico y de servicios para poder quedarse con parte de los recursos financieros: Bell-Textro y Unites Technologies Sikorsky Airacraf han firmado contratos para enviar 18 nuevos helicópteros “Black hawks” y 42 renovados “Super Huey II, y existe la solicitud de 14 más por parte del Ministerio de Defensa colombiano, garantizándole a los fabricantes de helicópteros un negocio redondo por más de US \$ 600 millones; de otra parte, la compañía de asesores militares Military Personnel Resources INC ya se encuentra trabajando con las Fuerzas Armadas colombianas (Sarmiento 2001, 97).

Asimismo, Diana Marcela Rojas afirma que Estados Unidos tenía intereses económicos para cooperar con Colombia en la resolución de su conflicto armado interno:

Hay intereses económicos, por supuesto, es decir, hay un modelo económico que Estados Unidos viene promoviendo y que las élites latinoamericanas. También lo aceptaron muy con los brazos abiertos a finales de los 80 y principios de los 90, que es el modelo neoliberal y el modelo neoliberal supone situaciones de estabilidad y

seguridad para las inversiones, para la llegada del capital extranjero, para poder establecer este comercio de materias primas, esta economía extractiva en la que estamos ahora y uno de los problemas era que Colombia que es un país petrolero. Recordemos nuestro principal producto de exportación es el petróleo y luego es el carbón, son productos energéticos. Estaba presentando problemas porque, precisamente, las guerrillas y los otros grupos armados ilegales, los paramilitares también estaban buscando controlar esas fuentes de riquezas y hacían más difícil que todo este modelo de compañías multinacionales, entre ellas, por supuesto, norteamericanas digamos se hiciera más costoso y más difícil. Entonces, por supuesto que hay un interés económico en que Colombia sea un país pacificado, que sea un país que brinde condiciones favorables para la inversión extranjera, para el capital estadounidense, para que haya un comercio fluido, tanto que uno de los resultados del Plan Colombia se da la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.<sup>7</sup>

Finalmente, Colombia siempre ha sido vista como un aliado estratégico de Estados Unidos especialmente a partir de los atentados ocurridos el 11 de septiembre de 2001 y de la consecuente guerra contra el terror. Según Sarmiento (2001,102), el principal interés de Estados Unidos en cooperar con Colombia fue “consolidar su hegemonía política, militar y comercial en la región, ya que venía perdiendo el dominio en los últimos quince años ante la expansión política y comercial de los países de la Unión Europea y de Asia”. Por ende, otro de los intereses fue de carácter geopolítico y de seguridad. Así lo establece Diana Marcela Rojas:

Yo creo que había varios tipos de intereses. Había un interés de carácter geopolítico, Colombia está en la esfera de influencia de los Estados Unidos y era prácticamente el único conflicto armado que existía en el hemisferio. Por tanto, para Estados Unidos también se trataba de seguridad y de estabilidad regional, sin duda. Entonces hay una razón geopolítica. Hay una razón de seguridad, obviamente, por el tema del narcotráfico que vincula directamente a Estados Unidos como país consumidor y quien ha liderado la lucha contra las drogas durante décadas. Entonces, Colombia se convirtió en el principal productor de coca y de cocaína del mundo en ese momento.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Diana Marcela Rojas (catedrática e investigadora colombiana), en conversación con la autora, marzo 2017.

<sup>8</sup> Diana Marcela Rojas (catedrática e investigadora colombiana), en conversación con la autora, marzo 2017.

De igual forma, Juan Pablo Fernández afirma que detrás de la ayuda que recibió Colombia de Estados Unidos hubo intereses geopolíticos y geoestratégicos. Entonces, estaba

El interés de mantener la presencia y la dominación sobre Colombia por la posición geoestratégica que tiene Colombia en América y en el mundo. Voy a decirlo. Espero que no se malinterprete. Colombia no es Bolivia. Para ilustrarlo con un ejemplo, Colombia no es Bolivia. Colombia es un punto de referencia para poder entrar a América del Sur y para desplazarme a África. Uno de los motivos que llevaron a los Estados Unidos a plantear la instalación de cinco bases militares durante el gobierno de Uribe y el Ministerio de Defensa de Juan Manuel Santos. Además, en Colombia hay una serie de recursos naturales y hay un mercado grande que es importante para los Estados Unidos. Colombia tiene 50 millones de habitantes y en ese sentido, este es un mercado de relativa importancia para las mercancías y las inversiones de los Estados Unidos. Es el tercer país más poblado de América Latina. Luego, toda esa sumatoria de cosas hace que Estados Unidos tenga un interés por mantener su presencia, fortalecerla y en el período al que estamos haciendo referencia aumentar la escala.<sup>9</sup>

En esta misma línea, Francisco Leal establece que:

Estados Unidos siempre ha tenido interés en Colombia porque como les dije Colombia ha sido un alfil de los Estados Unidos desde el gobierno que calificó a los Estados Unidos como la estrella polar. Desde hace un siglo, entonces la preocupación de los Estados Unidos fundamental fue el crecimiento del narcotráfico y el esquema de prohibicionismo de los cultivos ilícitos y sigue siendo así. De ahí el cambio que hubo con el 11 de septiembre del 2001 de incluir a las FARC como narcotraficantes en el contexto internacional para que con el nuevo dispositivo del Plan Colombia pudieran atacar directamente a las guerrillas. Entonces, el interés era esa idea fracasada de los Estados Unidos que está más que demostrada que la política prohibicionista no es la que puede terminar con el narcotráfico, entre otras cosas porque el mayor problema del narcotráfico es la excesiva demanda que tiene Estados Unidos. Es el mayor consumidor de drogas en el mundo. Hay una regla elemental en la economía: mientras haya demanda, habrá oferta. Entonces eso es lo que ha sucedido y nunca ha controlado internamente su consumo y sí, ha atacado en término de declarar la guerra al

---

<sup>9</sup> Juan Pablo Fernández (director de la Unidad de Trabajo Legislativo del Senador Jorge Enrique Robledo), en conversación con la autora, abril 2017.

narcotráfico y no permitir que ningún país del continente trate ese problema como un problema de salud pública.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Francisco Leal (académico), en conversación con la autora, julio 2017.

### **Capítulo 3**

#### **La relación entre Estados Unidos y Colombia: la perspectiva colombiana**

El presente capítulo tiene por objetivo profundizar en las características principales que marcaron la relación entre Estados Unidos y Colombia, particularmente desde 1998 hasta el 2008. Los esfuerzos están concentrados en ubicar al Plan Colombia como uno de los instrumentos políticos a través de los cuales se plasmó la intervención norteamericana en los asuntos colombianos y cómo la paz y la lucha contra las drogas trazaron un camino de cooperación particular entre ambos países. Además, se busca realizar, a manera de balance, un análisis sobre las consecuencias que ha tenido la influencia estadounidense en las cuestiones domésticas colombianas, en general, y, de manera particular, las consecuencias que dejó la implementación del Plan Colombia.

El capítulo está organizado en cinco apartados. En el primero se expondrá una breve descripción histórica de cómo fluctuó la relación entre Estados Unidos y Colombia antes de 1998. En la segunda parte se explicará cómo el escalamiento del conflicto interno colombiano representó una oportunidad para un nuevo acercamiento entre ambos países. Dicho acercamiento surgió a partir de la posibilidad de que Colombia fuera catalogada como un Estado fallido. Precisamente, este punto será abordado en la tercera parte de este capítulo en la que se analizará cómo se construyó la posibilidad de que Colombia fuera catalogada como Estado fallido, tanto por parte de Estados Unidos como por parte de las élites colombianas que impulsaron la implementación del Plan Colombia. De esta manera, el Plan Colombia se convirtió en un instrumento clave para entender los vínculos entre la Casa Blanca y la Casa de Nariño, lo que significó en tanto una nueva apertura diplomática entre ambos países. En un cuarto apartado se describirá la continuación del Plan Colombia y se perfilarán otras formas de cooperación que marcaron esta relación hasta el año 2008. Finalmente, la quinta parte estará destinada a describir las consecuencias que dejó el Plan Colombia después de su implementación en el territorio colombiano.

#### **1. La relación Estados Unidos y Colombia antes de 1998**

Antes de 1988, la relación entre Estados Unidos y Colombia giraba en torno al conflicto interno vivido en el país latinoamericano y a la consecuente desestabilidad gubernamental. Su evolución muestra cómo pasó

de un extremo al otro en el siglo XX: del distanciamiento causado por la separación de Panamá, con el apoyo de Washington en 1903, al acercamiento entre el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) y la segunda administración de Bill Clinton (1997)-2001), y al mantenimiento de esta relación cordial entre los presidentes George W. Bush (2001-2009) y Álvaro Uribe (2002-2010) (Bolaño 2010, 175).

Esta ambivalencia también puede ser analizada desde la doctrina *réspice polum* –mirar al polo–, a la estrella polar- y *réspice similia* que implica el relacionamiento entre países con capacidades similares. En cuanto a esta última se puede decir que, ya a inicios del siglo XX, Theodore Roosevelt criticó la falta de autoridad gubernamental que tenía Colombia (McLean 2002, 123), tanto así que durante esta época no hubo mayor relacionamiento entre Estados Unidos y el país latinoamericano. Por esta razón, en los años 60 Colombia decidió fortalecer sus relaciones con sus vecinos. En el aspecto económico, el gobierno de Lleras Restrepo introdujo algunas medidas económicas como: la liberalización gradual de las importaciones combinada con el incremento de las exportaciones; diversificación de las exportaciones y la promoción de exportaciones no tradicionales; la despolitización de los procesos de toma de decisión a través de la creación de agencias gubernamentales semi-autónomas; y la regulación de actividades multinacionales en el país (Juárez 1993, 25-26).

Adicionalmente, la década de los 60 se constituyó en una época de profundos cambios económicos y sociales para el hemisferio, en general, y para Colombia, en particular. Una de las iniciativas norteamericanas que incentivaron estas reformas fue la ALPRO, impulsada por el gobierno de John F. Kennedy. Colombia fue uno de los países latinoamericanos que mayores beneficios logró con la implementación de la ALPRO. Por ejemplo, logró avances significativos en educación, salud y otros indicadores sociales. Incluso, en la “década perdida” fue uno de los pocos países que no se retrasó en el pago de su deuda externa (McLean 2002, 124).

No obstante, la ALPRO se configuró en un mecanismo norteamericano para influir en la política doméstica colombiana. A manera de ilustración, la ALPRO se concentró en integrar a las organizaciones sociales en programas de inserción económica con el objetivo de alejarlas del comunismo. Además, se impulsó la creación de sindicatos que servían a los intereses de Estados Unidos (Domínguez y Prieto 2014, 76). Esta práctica

evidenció el interés que tenía la ALPRO en cooptar diversas organizaciones sociales y sindicales para tener mayor legitimidad en la realización de sus planes.

En los años 1980, la relación entre Estados Unidos y Colombia estuvo marcada por una fuerte presión del gobierno estadounidense hacia Colombia con miras a la adopción de medidas rigurosas para el control del narcotráfico, que había alcanzado niveles sin precedentes. En 1986, el Congreso de Estados Unidos promulgó el proceso de certificación como un mecanismo para exigir la aplicación de medidas inflexibles para el control de la producción y el tráfico de drogas. De esta manera, cada año, el gobierno estadounidense elaboraba

una lista de los mayores productores, los cuales se ven abocados a sanciones si la administración no certifica que hicieron los esfuerzos necesarios y aplicaron la política pactada en la Convención de Viena en 1988, para el control de las drogas. Las sanciones incluyen la suspensión de la ayuda extranjera estadounidense, a excepción de la antidrogas y humanitaria, la oposición de Estados Unidos a los préstamos bancarios multilaterales y, posibles sanciones comerciales (López 2001, 1).

Para esta época Estados Unidos había otorgado la certificación respectiva a Colombia. No obstante, en años siguientes la violencia causada por las guerrillas y la corrupción producto del narcotráfico fueron deteriorando la institucionalidad colombiana. Consecuentemente, tanto al interior del país como a nivel externo, Colombia proyectó una imagen de incapacidad para brindar a sus ciudadanos niveles básicos de seguridad. Por esa razón por la cual, en 1991, el presidente Gaviria solicitó ayuda estadounidense. A pesar de la ayuda brindada, Estados Unidos descertificó a Colombia en 1996 y 1997 por ser el productor del 80 por ciento de la cocaína que ingresaba al país, mientras que México, para la época, estaba ubicado como uno de los mayores infractores continuos con la certificación. Como resultado, la imagen del proceso de certificación como una medida unilateral y arbitraria acrecentó.

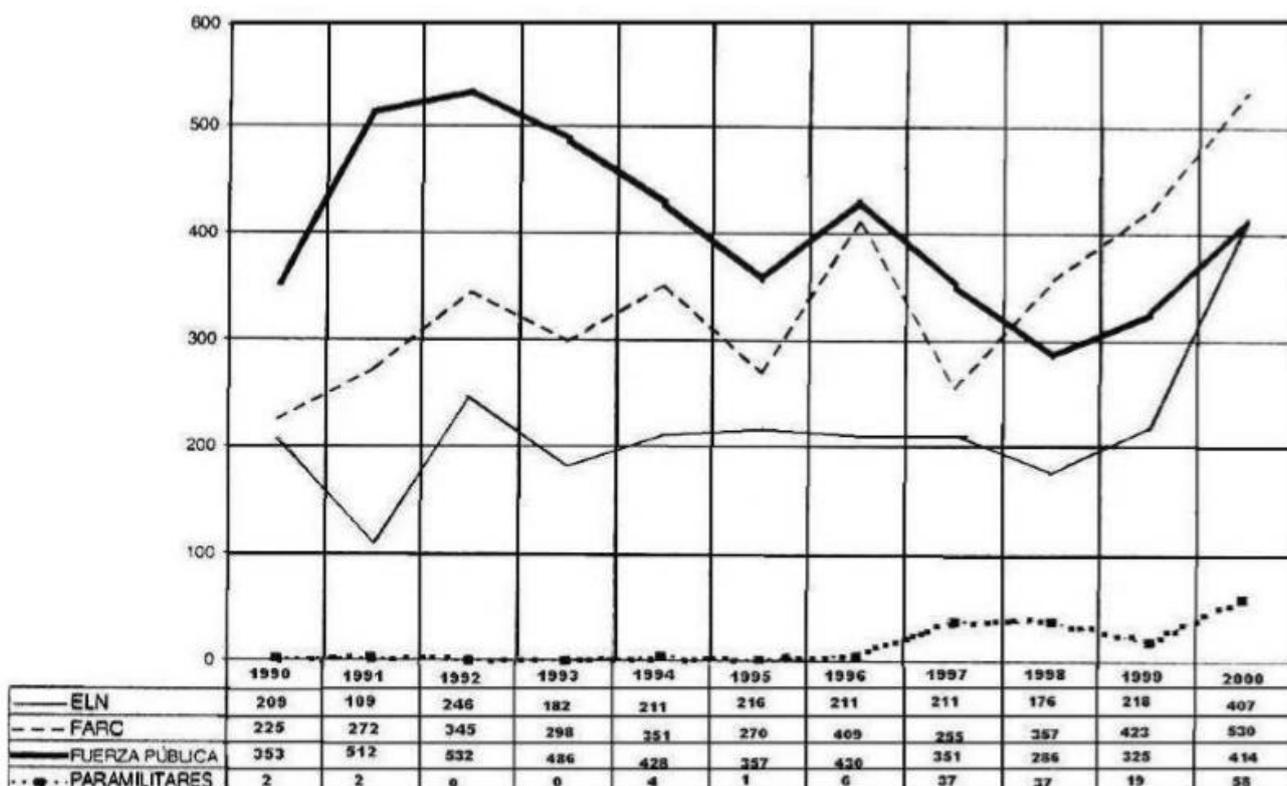
En 1998, Estados Unidos otorgó a Colombia una certificación condicionada. No obstante, con el ascenso de Andrés Pastrana al poder y en vista de que Estados Unidos triplicó su ayuda al país latinoamericano, Colombia recuperó la certificación plena. A partir de entonces, el combate en contra del narcotráfico junto con la identificación de

los líderes del narcotráfico se convirtió en el eje de la relación entre Estados Unidos y Colombia (McLean 2002, 127-129).

## 2. Escalamiento del conflicto interno colombiano y externalidad

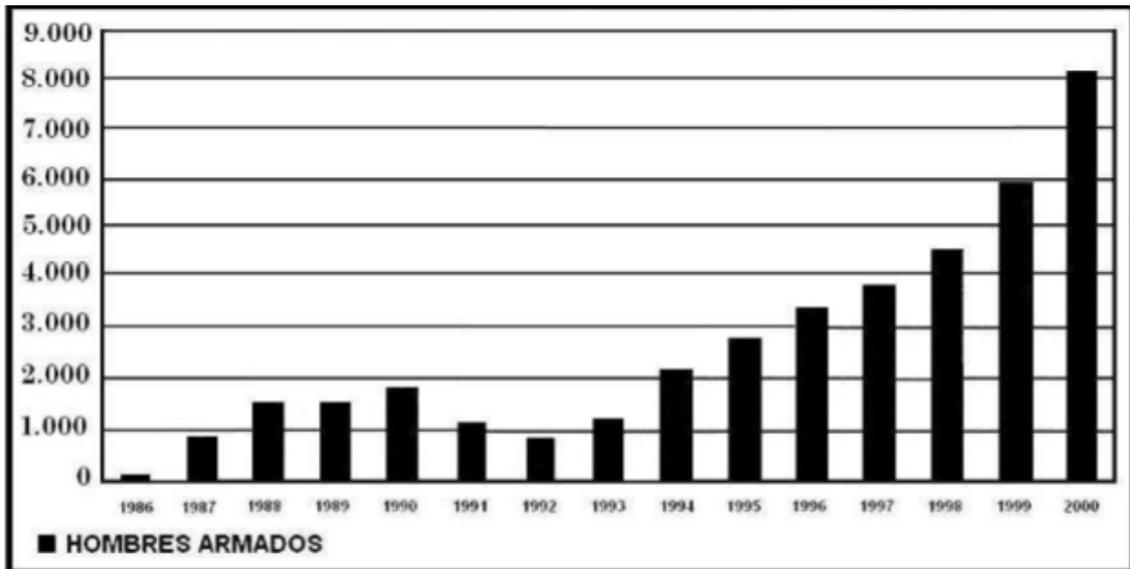
En los años 1990, el conflicto interno colombiano alcanzó niveles alarmantes de violencia. La agudización del conflicto interno se dio junto con un crisis económica, política y social profunda. En cuanto al conflicto interno, las guerrillas lograron ocupar zonas territoriales con gran valor estratégico. Lograron posicionarse como redes de poder e infundir terror en la población (Echandía 2001, 231-232) a través de la propagación de acciones bélicas (Véase Figura 3.1.). Consecuentemente, se dio un incremento de los grupos paramilitares (Véase Figura 3.2.) La lucha entre estos grupos y las guerrillas se encrudeció y dejó gran cantidad de víctimas a su paso (Véase Figura 3.3.).

**Figura 3.1. Dinámicas del conflicto armado en Colombia: acciones bélicas por actores armados**



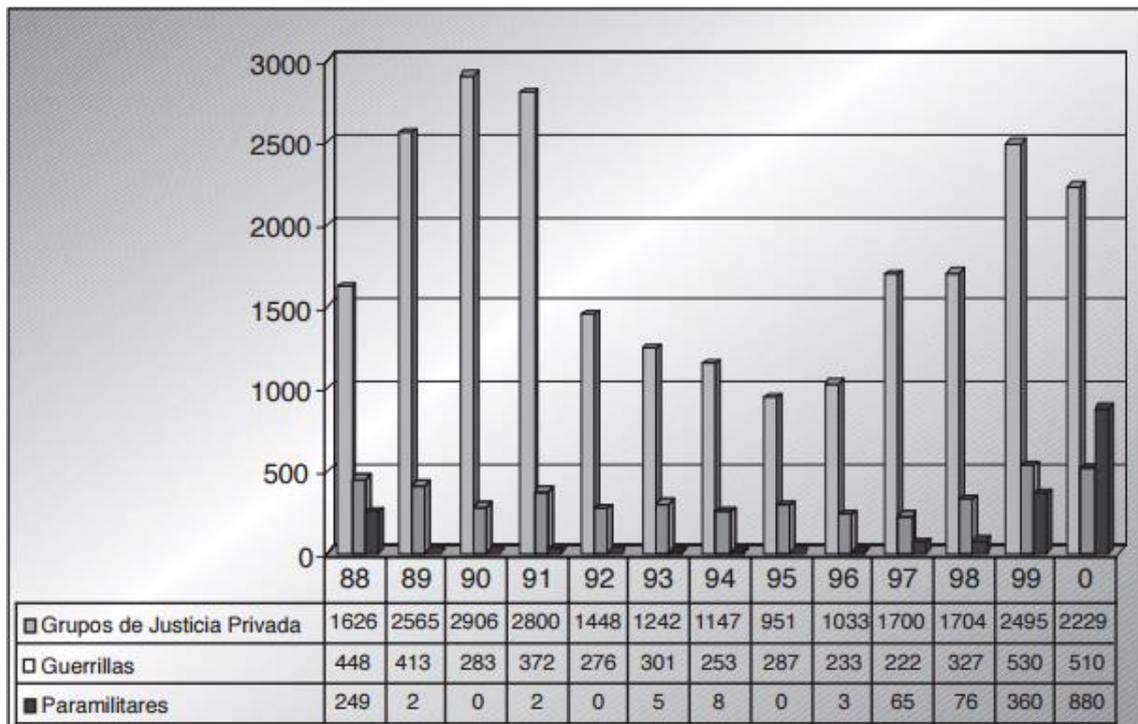
Fuente: Sistema de Información Georreferenciada del CINEP-SIG-, 2003.

**Figura 3.2. Crecimiento de grupos paramilitares**



Fuente: Ministerio de Defensa de Colombia (2000).

**Figura 3.3. Actores armados responsables de asesinatos y masacres**



Fuente: Echandía (2001, 235).

Paralelamente, los índices referentes al narcotráfico alcanzaron niveles nunca antes contemplados. A mediados de los años 1990, se dio un incremento en las áreas de cultivos de uso ilícito e incrementó la violencia relacionada al narcotráfico (Múnera 2013, 26). Esto, sumado a la vinculación del entonces presidente Ernesto Samper, con el narcotráfico, hizo que las relaciones entre Estados Unidos y Colombia se tensionaran.

Como resultado, Colombia enfrentó una profunda inestabilidad política debido a la crisis de legitimidad del gobierno de Samper que desencadenó en problemas de gobernabilidad. Este escenario se agravó debido al surgimiento de una crisis económica que se evidenció en la desaceleración de la actividad económica, altos índices de desempleo y baja actividad en sectores de industria nacional. Según Parra y Salazar (2000, 20), la causa de esta crisis fue la excesiva apertura económica y la liberalización financiera que permitió una significativa entrada de capitales y, consecuentemente, un exceso de liquidez.

Obviamente, el recrudecimiento del conflicto interno y la crisis económica produjeron crisis social. Se reportaron grandes cantidades de refugiados y desplazados, incrementaron los índices de desigualdad social y de violaciones a los derechos humanos. Este escenario resultó alarmante tanto para el gobierno colombiano como para Estados Unidos que veía en Colombia un Estado con altas posibilidades de presentar falla estatal. Dichas preocupaciones derivaron en la necesidad de que Estados Unidos ayudase a Colombia a superar las consecuencias del conflicto. Esta posibilidad se concretó con el ascenso de Andrés Pastrana a la presidencia de Colombia y, específicamente, con la adopción del Plan Colombia.

### **3. ¿Colombia Estado fallido?**

Por otro parte, la doctrina de modernización y desarrollo impulsada por la ALPRO junto con la proliferación del conflicto interno colombiano hizo que se llegase a hablar de este país como un Estado fallido. Consecuentemente, las relaciones entre Colombia y Estados Unidos se tornaron tensas porque, además, el presidente de ese entonces Ernesto Samper (1994-1998) fue acusado por Estados Unidos de haber financiado parte de su campaña con fondos provenientes de carteles del narcotráfico. Para superar el conflicto armado interno, lograr la paz y restablecer las relaciones con Estados Unidos se discutió tanto interna como externamente con Estados Unidos la necesidad de implementar un acuerdo con el país del norte que, entre otras cosas, permitiera controlar el conflicto armado, la debilidad de las instituciones, el paramilitarismo y el cultivo de droga (Gutiérrez *s.f.*, 213-4).

Sin embargo, varios autores (Tokatlían 2008; Rojas 2007; Zapata 2014) afirman que Estados Unidos encontró útil catalogar a Colombia como un posible Estado fallido porque logró influir en su política interna a través del Plan Colombia y a través de la

implementación de varias reformas neoliberales en el país latinoamericano. En esta línea, Tokatlian afirma que

las relaciones de Washington y Bogotá desde mediados de los noventa en adelante [pueden ser utilizadas] como un estudio de caso en el que se muestra la forma en que la construcción en torno a la cuestión del Estado fallido fue esencial para legitimar una creciente y masiva intervención estadounidense en los asuntos colombianos (Tokatlian, 2008, 68).

Para lograr esta instrumentalización, Estados Unidos debía construir un discurso securitizador en el que Colombia fuera vista como una amenaza para sí misma y para la comunidad internacional. En el proceso de construcción de este discurso no solo colaboraron ciertos *think tanks* sino también un grupo de élite de la sociedad colombiana vinculadas a intereses caudillistas.

Como ya se estableció<sup>11</sup>, la labor de los *think tanks* jugó un rol importante en la construcción de Colombia como una amenaza regional y global. No obstante, un grupo de la sociedad colombiana de élite (sectores privados y contratistas militares) también inició una campaña de apoyo a la ayuda estadounidense argumentando que el Estado colombiano estaba en crisis y, por tanto, su soberanía debía ser defendida. Para ello, era necesaria la ayuda de Estados Unidos (Monroy 2014, 259). En este contexto, el Plan Colombia, proyecto para la paz, apareció como una oportunidad para que Colombia superara su conflicto interno y dejara de ser considerado un posible Estado fallido.

Atravesando por relaciones conflictivas entre la Casa Blanca y la Casa de Nariño, que se intensificaron por las apuestas de Virgilio Barco y la cuestionada presidencia de Ernesto Samper, la llegada de Andrés Pastrana a la presidencia de la República colombiana se tradujo en la recuperación de una relación diplomática que peligraba. Las declaraciones del presidente Bill Clinton resultan ilustrativas para entender los alcances de las nuevas relaciones que se forjaron entre ambos Estados a partir de la consolidación del Plan Colombia. Lo interesante es observar los elementos que dan fuerza a su discurso, principalmente la idea de “los buenos vecinos” y la seguridad:

---

<sup>11</sup> Ver apartado 6, capítulo 2.

Los Estados Unidos quieren hacer su parte. Es de nuestro interés hacerlo. Nos hemos beneficiado más que cualquier otro país del mundo desde la última década. Y necesitamos presentarnos aquí y colocar nuestro aporte para ser buenos vecinos, y ayudar a otra gente a beneficiarse también. Pero necesitamos toda su ayuda, tenemos que ganar en Colombia. Tenemos que ganar la lucha (Bill Clinton citado en Sánchez, 2011, 18).

Así, el Plan Colombia se convirtió en uno de los programas de ayuda más importantes para el país en términos sociales y de seguridad. Este plan contempla la necesidad de ayuda prioritaria en estos dos ejes debido a la ineficacia del Estado colombiano en la confrontación de las guerrillas. En efecto, durante los años noventa los grupos insurgentes avanzaron considerablemente sobre el territorio colombiano, asumiendo control de gran parte del mismo. Consecuentemente, se colocó al Estado colombiano en una correlación de fuerzas negativas, pues las guerrillas lograron instalarse dentro de la misma institucionalidad estatal, además de convertirse en el principal motor del conflicto armado.

### **3.1. El rol de las élites en la construcción de Colombia como posible Estado fallido y en la adopción del Plan Colombia**

En sus orígenes, el Plan Colombia contemplaba un componente social que, al igual que la ALPRO, buscaba quitar fortaleza a la insurgencia y al narcotráfico. Sin embargo, el narcotráfico fue la razón principal para poder aprobar el Plan Colombia, ya que dicha actividad afectaba directamente a la sociedad estadounidense. En este sentido, el Parlamento norteamericano consideró que “el Plan Colombia sería el instrumento necesario para poner fin a un problema que afecta diariamente a las familias y la sociedad estadounidense” (Sánchez, 2011, 18). En otras palabras, se vio que “el único modo de conseguir el apoyo político necesario para obtener unos recursos significativos era presentando la propuesta del Plan Colombia como una medida esencialmente antidroga” (Sánchez, 2011, 18). Así, se podría atender la prioridad que tenía este país en su lucha contra esta actividad ilícita.

En una publicación del Departamento de Estado norteamericano se menciona que este Plan fue aprobado por el Congreso de Estados Unidos en julio del año 2000, en el que se aseguraba una inversión (inicial) de 1.300 millones de dólares para su

implementación (Departamento de Estado 2001). De esta manera, el mismo Departamento de Estado aseguró que:

El apoyo de Estados Unidos al Plan Colombia es una respuesta integral a una estrategia comprehensiva. Tanto el Plan Colombia como la ayuda de Estados Unidos son aproximaciones multifacéticas que incluyen desarrollo alternativo y asistencia para los desplazados; mejoras en la capacidad gubernamental y protección de los derechos humanos básicos, respaldo al proceso de paz colombiano y apoyo a los vecinos de Colombia; erradicación de cultivos ilícitos e interdicción de drogas ilícitas (Departamento de Estado 2001, 7).

Por otra parte, desde la perspectiva colombiana, el Plan Colombia fue asumido como una estrategia integral para enfrentar los retos más apremiantes de la nación: la reactivación de la economía y la implementación de vías democráticas para el país, lo que pasaba por la lucha contra el narcotráfico y las guerrillas. De hecho, el Plan Colombia surgió como la propuesta de un sector de la élite colombiana con principios neoliberales respaldado por Estados Unidos para el apoyo en la lucha contra las guerrillas y el narcotráfico.

En su conjunto, el Plan Colombia hace un análisis de la situación colombiana frente al conflicto armado, para posteriormente explicar cómo la existencia del conflicto ha impedido la actividad económica del país. Incluso, establece que para “reencauzar la economía” buscará generar mecanismos para la estabilización económica y la promoción de la inversión extranjera y el comercio. Sin duda, “la estrategia antinarcóticos” hace parte nodal del Plan. Complementándose con la postura norteamericana, esta estrategia se focalizó en las regiones con índices de mayores cultivos de coca, esto es el suroccidente colombiano, que a su vez estuvo acompañada del incremento de la fuerza pública en dichos territorios (Sánchez, 2011).

El Plan Colombia también tuvo entre sus pilares la reforma del sistema judicial y la protección de los derechos humanos. Con esto Colombia estaría comprometida con garantizar un camino de desarrollo y democratización social para garantizar que las víctimas del conflicto pudieran vincularse a las dinámicas económicas del país (Sánchez 2011).

Es decir, los ejes fundamentales que orientaron la razón de ser del Plan Colombia fueron cuatro:

- a. Lucha contra las drogas ilícitas y el crimen organizado
- b. La reactivación económica y social
- c. La solución política negociada al conflicto armado
- d. Fortalecimiento institucional (Sánchez 2011, 25)

Con la descripción anterior se tiene una idea de lo que constituye el Plan Colombia, una política que se negoció con Estados Unidos desde 1998, con el presidente de la época, Andrés Pastrana Arango, y que empezó su implementación a partir del año 2000. Se priorizó el tema de la modernización, crecimiento y fortalecimiento de las fuerzas armadas de Colombia. Desde su implementación hasta el año 2015, el Plan Colombia tuvo “una inversión de 9.600 millones de dólares por parte del Gobierno de los EEUU y una inversión del Gobierno de Colombia de 131.000 millones de dólares” (DNP 2016).

Como se venía mencionando, el Plan Colombia tiene variados objetivos, pero es claro que el fortalecimiento de las fuerzas armadas desde diversas perspectivas fue, en la fase I, la primordial ya que “centró sus esfuerzos en fortalecer las capacidades de la Fuerza Pública, los mecanismos de interdicción y erradicación de cultivos ilícitos” (DNP, 2016). Esto a su vez tuvo el acompañamiento de programas de sustitución de cultivos de uso ilícito pero que en general no eran la prioridad para enfrentar el problema del narcotráfico. Se puede decir que esta primera fase buscaba, como ya se había mencionado, el fortalecimiento de la fuerza pública, para que de esta manera pudiera enfrentar a las guerrillas colombianas, lo cual le significó a la insurgencia cambiar de estrategia en términos militares y un repliegue paulatino hacia sus zonas de control.

Es claro que, sin el Plan Colombia, lo que vendría a ser la política de seguridad democrática del Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) no hubiera tenido los mismos resultados que hoy en día se conoce en lo que se refiere a la lucha contrainsurgente. Sin embargo, es necesario reconocer que la avanzada paramilitar de las AUC en su momento también fue un factor no sólo del retroceso de las guerrillas, sino de la profundización de la crueldad dentro de la violencia y que, aun siendo un grupo que estaba de lleno en el negocio del narcotráfico, durante la implementación del Plan Colombia no apareció como prioridad para atacar.

Adicionalmente, a pesar de que el Plan Colombia fue concebido, tanto por el gobierno colombiano como por el gobierno estadounidense, como un plan integral que buscaba alcanzar la paz mediante la erradicación de los cultivos de coca, la lucha contra las guerrillas y el desarrollo medios de desarrollo alternativo, existen un gran número de intelectuales que ven al Plan Colombia como

un componente más de la fase actual del capital, en tanto pretensión de consolidar la hegemonía y la dominación del imperio estadounidense en la región, y en cuanto profundización de las transformaciones neoliberales emprendidas en Colombia durante la década de los noventa (Estrada 2001b, 27).

Entonces, la “búsqueda de la paz” emergió como un nuevo argumento para vincular las acciones estadounidenses en el plano interno. Es ahí en donde nació el Plan Colombia como un nuevo escenario de intervención, de manera particular, un escenario de “intervención por invitación” que se profundizó en los periodos de Pastrana y Uribe. Se adoptó esta definición por el hecho de que estos presidentes solicitaron “la injerencia de ese país (Estados Unidos) en asuntos domésticos relacionados con la lucha antidrogas y contrainsurgente” (Bermúdez 2010, 217), asegurando así una asociación diplomática más estrecha con los Estados Unidos.

La tesis central del escenario “intervención por invitación” implica que el mismo gobierno colombiano lideró “una estrategia de intensa asociación con la potencia que ha tenido como objetivo principal la injerencia de Estados Unidos en la crisis interna del país en lo relacionado a la guerra contra las drogas y la insurgencia” (Tickner 2007, 92). En otras palabras, hubo una tendencia de los gobiernos colombianos para buscar relacionamiento con Estados Unidos y para lograr que este obtuviera un amplio apoyo entre la mayoría de los actores políticos y económicos del país. Según Monroy (2014, 66), en Colombia existe una fuerte “norteamericanización de las élites”, por lo que se ha logrado consolidar un pacto entre las élites nacionales entre las cuales la relación de subordinación con Estados Unidos ha resultado lucrativa.

No obstante, la frase “intervención por invitación” ha sido fuertemente debatida en la academia y en la política colombiana. Hay quienes sostienen que más que una

“intervención por invitación”, fue una intervención por subordinación o por sumisión<sup>12</sup>. De manera similar, Juan Pablo Fernández afirma que existe una relación de subordinación entre las élites colombianas y Estados Unidos. En este sentido, las élites

se comportan como los cortesanos. Los cortesanos siempre viven muy pendientes de oír qué les decía el rey y estar completamente sometidos o subordinados a las necesidades del rey y el rey en ese momento les decía: la necesidad es esta, las políticas son estas, mis intereses son estos, ustedes solo tienen la salida de acomodarse a ello. Entonces, más que una intervención por invitación, lo que hubo fue un desarrollo, un salto de calidad de la histórica subordinación por parte de las élites o de la oligarquía colombiana frente a los intereses de los Estados Unidos<sup>13</sup>.

Están también aquellos que afirman que efectivamente la ayuda que recibió Colombia en los años 90 por parte de Estados Unidos se constituyó en una “intervención por invitación”. Por ejemplo, Diana Marcela Rojas señala que la frase

no está errada, aunque suena contradictorio porque uno diría una intervención precisamente vulnera la soberanía nacional y uno de los elementos del interés y de la seguridad nacional es resguardar la soberanía, pero para ese momento había un interés mayor precisamente para guardar la soberanía en que hubiera esa intervención estadounidense, que hubiera esa alianza con los Estados Unidos. Entonces, sí yo creo que fue una intervención por invitación<sup>14</sup>.

### **3.2. La política exterior colombiana frente a la adopción del Plan Colombia**

El presente acápite evidencia cómo la decisión del gobierno colombiano de suscribir el acuerdo bilateral Plan Colombia con Estados Unidos, que buscaba poner fin al conflicto armado interno, la revitalización social y económica, y el potenciamiento de estrategias antinarcóticas, se relaciona fuertemente con la voluntad de las élites colombianas de suscribir dicho acuerdo.

---

<sup>12</sup> Enrique Daza (académico colombiano y director del Centro de Estudios para el Trabajo), en conversación con la autora, marzo 2017.

<sup>13</sup> Juan Pablo Fernández (director de la Unidad de Trabajo Legislativo del Senador Jorge Enrique Robledo), en conversación con la autora, abril 2017.

<sup>14</sup> Diana Marcela Rojas (catedrática e investigadora colombiana), en conversación con la autora, marzo 2017.

El argumento de esta sección se construye con base en los modelos conceptuales de Allison (1969, 62-3): el modelo de política racional que explica la forma en la que el gobierno colombiano pudo haber seleccionado un determinado curso de acción con base en los problemas que enfrentaba; los modelos conceptuales complementarios como del proceso organizacional que se enfoca en grandes instituciones y presenta sus patrones de comportamiento organizacional del que surgen sus acciones; y el modelo de la política burocrática que presenta las percepciones, motivaciones, posiciones de poder y maniobras de los jugadores principales cuando el problema surgió. Aplicado al caso colombiano, el modelo burocrático permite entender cómo las élites colombianas jugaron un papel preponderante en la firma del Plan Colombia.

El tercer modelo, el burocrático, ve a los líderes a la cabeza de las organizaciones, no como un grupo monolítico, sino como jugadores centrales en el tablero, en pugna por el poder. En este sentido, los resultados de política no corresponden a una solución planteada para un problema determinado, sino que son el producto de compromisos, coaliciones en competencia y confusiones entre burócratas que ven un fenómeno y sus soluciones de diferente manera. La unidad básica de análisis es la política como un resultado político y está organizada en torno a conceptos como: la posición de los jugadores, las prioridades locales, intereses y poder, el problema y los problemas, los canales de acción, la acción como política y las corrientes de los resultados (Allison 1969, 707-9). En este sentido, la perspectiva constructivista sostiene que los intereses están hechos de ideas y que, con base en estas, se dan procesos de deliberación y negociación que generan aprendizaje como un potencial vehículo para la política exterior (Wendt 2010, 134). El espacio en el que se dan estas interacciones es principalmente burocrático en cuanto estos actores responden a una representación sectorial antes que a sus intereses individuales (Carlsnaes 2012, 123).

Varios estamentos de la sociedad colombiana como hacendados, oficiales de las fuerzas militares, sectores empresariales y políticos, entre otros, tenían interés y participaron para que se optara por la lucha militarizada y por la cooperación con Estados Unidos. Efectivamente, tal como lo sostiene Diana Marcela Rojas,

las élites colombianas se enfrentaron a una situación que no habían tenido. En Colombia se habla de una guerra de cerca de cincuenta años. Desde los años 60 se crearon las guerrillas y había habido alteraciones de orden público, pero la guerrilla en realidad se

mantuvo en la periferia del territorio nacional, allí donde precisamente no había mucha presencia estatal, pero solo desde mediados de los años 90 comienza a adquirir la capacidad económica y militar para pensar en tomarse el poder, controlar los centros económicos y demás. Esa situación era completamente inédita para las élites colombianas, es decir, la posibilidad de ver una guerra a puertas de Bogotá, por ejemplo, o de los centros económicos y que ya está afectando muy fuertemente la economía y la población y no solo a los campesinos cocaleros como les decían a esos territorios alejados. Entonces, en ese momento las élites se dan cuenta que es necesario asumir como tal una estrategia militar. Eso tiene unos costos considerables, que esos costos hay que asumirlos y que una de las maneras de llevar a cabo esa estrategia de sacarla adelante es precisamente en la alianza con los Estados Unidos<sup>15</sup>.

Según Tickner (2009, 58), el esfuerzo de internacionalizar el conflicto armado llevado a cabo por estas élites, y que culminaría en la adopción del Plan Colombia, se basó en una “intervención por invitación caracterizado por una potencia que ha tenido como objetivo principal la injerencia de Estados Unidos en la crisis de seguridad del país”. El principal motivo de la intervención de estos grupos fue la sensación de que sus derechos no podían ser garantizados por un gobierno que no tenía el control sobre su territorio. Este aspecto es importante si se utiliza el modelo de la política burocrática porque la unidad de análisis es la política como el resultado de disputas y negociaciones entre diferentes grupos de interés en el que triunfa el grupo con más poder. El actor en este caso ya no es el Estado colombiano, ni sus organizaciones, sino el grupo de derecha que abogó por la militarización y la cooperación con Estados Unidos y que con base en su habilidad y poder logró que sus intereses primaran.

#### **4. Del Plan Colombia a la Seguridad Democrática**

Como ya se ha visto, el apoyo al Plan Colombia por parte de Estados Unidos marcó un nuevo rumbo en el curso de las relaciones diplomáticas entre ambos países, relación en la que las administraciones de Pastrana y Uribe ocuparon un papel fundamental. Si bien el Plan Colombia contemplaba un conjunto de acciones dirigidas a superar las consecuencias económicas y sociales del conflicto armado hasta la época, no puede perderse de vista su alto componente securitista que estuvo acompañado de la noción de lucha contra el narcotráfico y la búsqueda de la paz. La reorganización e inversión en el

---

<sup>15</sup> Diana Marcela Rojas (catedrática e investigadora colombiana), en conversación con la autora, marzo 2017.

aparato militar del Estado colombiano, fue uno de los elementos más significativos de esta relación.

Tampoco se puede desconocer que la relación entre ambos países se dio en un momento en el que el control de la región latinoamericana volvió a ser un interés de los Estados Unidos. La implementación de nuevas bases militares y el peligro que supuso la emergencia de gobiernos de corte social y de izquierda significó el fortalecimiento de las relaciones con un país como el colombiano que había sido incapaz de acudir a la institucionalidad internacional para dirimir los conflictos internos y regionales que se produjeron con la presidencia de Uribe Vélez. Según Veintimilla (2011, 6) “tenemos entonces que el Plan Colombia ya comienza a dibujar una estrategia y unas intenciones promovidas desde Estados Unidos basada en un plan regional de involucramiento”.

Bajo esta argumentación, entre el 2002 y 2010, periodo en el que Álvaro Uribe Vélez ocupó la presidencia colombiana, se dio continuidad al Plan Colombia. En este periodo se profundizaron las acciones en el campo de la seguridad nacional y en el campo económico. Asimismo, se promovió un proceso de desmovilización de las estructuras paramilitares que, hasta la fecha, no ha podido evaluarse como positivo para la paz del país. Adicionalmente, se vivió el recrudecimiento del conflicto por la penetración regional de grupos paramilitares que causaron despojos de tierras y desplazamientos forzosos de manera masiva. De esta manera, se configuró un nuevo escenario en el que se ajustaron y ponderaron las prioridades del Plan Colombia dando origen a una nueva agenda de gobierno y un plan nacional conocido como la “Seguridad Democrática”. Esta nueva agenda planteó una participación de la ciudadanía, que tenía la obligación de informar al gobierno sobre las estructuras subversivas que existían en el campo y la ciudad; esto sería reconocido por el gobierno y valorado económicamente (Gutiérrez, *s.f.*, 92; Veintimilla, 2011).

A raíz de esta situación, en concierto con los Estados Unidos se lanzó el Plan Patriota que buscaba enfrentar militarmente a la guerrilla de las FARC en sus zonas de influencia, independientemente del tratamiento negociado que se diera con la misma. Este se desarrolló en diferentes momentos. Primero, el Plan Victoria se constituyó en un proyecto focalizado para enfrentar en territorios específicos, fundamentalmente el oriente del país, a los núcleos de las FARC. Seguido a éste se desarrolló el Plan Consolidación que como tal se dedicó a la militarización y posterior recuperación de los territorios por parte del Estado (Veintimilla, 2011).

En todo este aspecto, Estados Unidos cooperó con Colombia en un aspecto puramente militar. En el periodo del 2000 al 2008 se registró un elevado incremento en la fuerza pública, en la presencia de bases militares en el país (Véase Tabla 3.1.) y en los recursos asignados (Véase Tabla 3.2.). Adicionalmente, en los reportes de la Casa Blanca, para el 2009 se registró un apoyo militar a Colombia de casi 380.500 dólares que correspondía al 48% del total de la cooperación norteamericana a América Latina. Así, “la asistencia norteamericana hacia Colombia producto de la lucha contra el narcotráfico es ingente, aunque para el año 2008 se redujo de alguna manera. De todas maneras, entre el año 2000 y el 2008 la ayuda asciende a seis mil millones de dólares” (Veintimilla, 2011, 18).

**Tabla 3.1. Total de ayuda estadounidense dentro de la primera fase del Plan Colombia**

	Programa	2000	2001	Entes	Elementos del Plan Colombia
<b>"Hard"</b> Military and police aid.	1. International Narcotics Control and Law Enforcement	666,168,405	42,350,000	Department of State	1. Estrategia de defensa nacional: reestructurar y modernizar las fuerzas armadas y la policia; garantizar el estado de derecho y la seguridad. 2. Reforma judicial: reafirmar el estado de derecho y garantizar justicia. 3. Estrategia antinarcóticos: cooperación con países involucrados en alguno(s) de los enlaces de la cadena de las drogas; detener el flujo de dinero de la droga a los grupos insurgentes y a otras organizaciones armadas. 4. Estrategia internacional: responsabilidad compartida, acción integrada y tratamiento equilibrado de la cuestión de las drogas.
	2. Section 1004 Counter-Drug Assistance	103,880,000	175,367,000	Department of Defense	
	3. Foreign Military Financing	24,524	4,492,628	Joint Staff	
	4. Excess Defense Articles	405,604	460,000	Agency for International Development USAID	
	5. International Military Education and Training	900,000	1,040,000	Department of Justice	
	6. Center for Hemispheric Defense Studies	131,742	199,989	Department of Treasury	
	7. Department of Homeland Security/U.S. Coast Guard Activities	30,000	30,600	Central Intelligence Agency	
	8. Exchange Training	580		White House staff of both ONDCP and the National Security Council staff.	
	9. Section 124 Counter-Drug Operations	24,129,000	12,986,000	DEA	
<b>TOTAL</b>	<b>771,540,855</b>	<b>223,940,217</b>	FBI	5. Estrategia económica: empleo y recaudación para contrapesar el narcotráfico; expansión del comercio internacional. 6. Estrategia fiscal y financiera: austeridad y ajuste; impulsar la actividad económica y recuperar los mercados financieros. 7. Estrategia de paz: acuerdo con la guerrilla y fortalecer el estado de derecho. 8. Estrategia de desarrollo alternativo: sustitución de cultivos, y protección ambiental -conservar las áreas forestales-. 9. Estrategia de participación social: rendición de cuentas en el gobierno local, participación en la lucha contra la corrupción. 10. Estrategia de desarrollo humano: Ayuda a afectados por la violencia y la pobreza.	
<b>"Soft"</b> Economic and social aid.	1. International Narcotics Control Economic Aid	225,050,000	1,350,000		
	2. Economic Support Fund	4,000,000			
	3. PL 480 'Food for Peace'	2,306,000			
	4. Humanitarian and Civic Assistance	34,045			
<b>TOTAL</b>	<b>231,356,000</b>	<b>1,350,000</b>			

Fuente: Gutiérrez *s.f.*, 229 con base en los datos del proyecto conjunto de: *The Center of International Policy, Latin America Group Educational Find and Washington Office of Latin America (WOLA)*, en <http://justf.org/Country?country=Colombia&year1=1998&year2=2008&funding=All+Programs&x=80&y=13>

**Tabla 3.2. Cambio presupuestario de la ayuda estadounidense después del 9-11**

<b>Programa Componente "hard"</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>Total</b>
<i>International Narcotics Control and Law Enforcement</i>	252,485,720	430,941,295	331,754,458	334,077,125	<b>1,349,258,598</b>
<i>Section 1004 Counter-Drug Assistance</i>	99,562,000	148,572,000	178,229,000	155,313,000	<b>581,676,000</b>
<i>Foreign Military Financing</i>	7,684,274	17,100,000	98,450,000	99,200,000	<b>222,434,274</b>
<i>NADR - Anti-Terrorism Assistance</i>	25,000,000	3,279,000		5,118,000	<b>33,397,000</b>
<i>International Military Education and Training</i>	1,180,000	1,165,000	1,676,000	1,700,000	<b>5,721,000</b>
<i>Excess Defense Articles</i>	2,365,000	3,397,000			<b>5,762,000</b>
<i>Counter-Terrorism Fellowship Program</i>		930,000	543,665	310,200	<b>1,783,865</b>
<i>Center for Hemispheric Defense Studies</i>	192,435	191,272	71,300	155,150	<b>610,157</b>
<i>Service Academies</i>		52,140	100,165	220,995	<b>373,300</b>
<i>MAP</i>	80,712				<b>80,712</b>
<i>Aviation Leadership Program</i>				27,267	<b>27,267</b>
<b>TOTAL</b>	<b>388,550,141</b>	<b>605,627,707</b>	<b>610,824,588</b>	<b>596,121,737</b>	<b>2,201,124,173</b>
<b>Programa Componente "Soft"</b>					
<i>International Narcotics Control Economic Aid<sup>470</sup></i>	115,500,000	136,700,000	134,479,000	131,294,000	<b>517,973,000</b>
<i>PL 480 `Food for Peace</i>				3,419,000	<b>3,419,000</b>
<b>TOTAL</b>	<b>115,500,000</b>	<b>136,700,000</b>	<b>134,479,000</b>	<b>134,713,000</b>	<b>521,392,000</b>
<b>Deployments and Operations in Colombia</b>					
<i>Section 124 Counter-Drug Operations</i>	17,749,000	16,271,000	19,780,000	17,200,000	<b>71,000,000</b>
<i>Humanitarian and Civic Assistance</i>		220,000	280,482	280,482	<b>780,964</b>
<b>TOTAL</b>	<b>17,749,000</b>	<b>16,491,200</b>	<b>20,060,482</b>	<b>17,480,482</b>	<b>71,780,964</b>

Fuente: Gutiérrez s.f., 244

## **5. Balance de la relación entre Colombia y Estados Unidos**

### **5.1. Consecuencias de la categorización de Colombia como Estado fallido**

La conceptualización de la falla estatal revela una realidad compleja detrás de la categorización de un Estado fallido. En efecto, tal como lo sostiene Brinkerhoff (2014, 333), la preocupación que han despertado aquellos Estados con problemas de

governabilidad e inestabilidad interna refleja un esfuerzo por ejecutar planes de intervención para la construcción de paz y de un Estado bien estructurado. No obstante, muchas de estas intervenciones conllevan la implementación de medidas sociales y económicas que, en la práctica, resultan ser de difícil ejecución. No son únicamente las capacidades de los Estados que limitan la implementación de estas medidas.

Adicionalmente, estas medidas suelen concebirse para realidades diferentes sin un análisis particular del contexto y de la realidad propia de cada uno de los Estados. Aún más, Ayerbe (2014, 133) sostiene que “cuando actores externos introducen, de arriba para abajo, el paquete de la modernización basado en instituciones, Estado de derecho y sociedad civil, acaban solapando las estructuras anteriores de gobernanza local, sin conseguir establecer un orden alternativo que sea capaz de funcionar” y lograr estabilidad interna.

Por otra parte, los Estados categorizados como fallidos, al ser vistos como incapaces de hacer frente a sus problemas internos, suelen perder poder de acción en la esfera internacional e incluso pueden ver seriamente limitada su soberanía. En esta línea, Diana Marcela Rojas, catedrática colombiana, afirma que:

un elemento de la soberanía es el reconocimiento internacional de esa soberanía, de la legitimidad de Estado, su estatus como Estado y el hecho de que, internacionalmente, aparezca como un Estado débil, como un Estado en riesgo de colapso y ya directamente como un Estado fallido le quita margen de maniobra, le quita capacidad de acción, le quita peso político para poder defender sus propios intereses nacionales y de alguna manera también autoriza que actores internacionales intervengan en la situación interna de ese país. Eso tiene su lado positivo y su lado negativo. Es decir, cuando nosotros hablamos de países como Sudán o como Somalia, en donde hay crisis humanitarias de una magnitud en donde hay conflictos armados internos, es precisamente la intervención internacional la que mínimamente garantiza que haya algún tipo de atención a esas poblaciones y que no sean dejadas en manos de los señores de la guerra que se están disputando, por ejemplo, un territorio agril. Ahora, en otras partes, esa intervención va en desmedro de la autonomía de ese Estado o apoya a una facción frente a otra, lo cual desequilibra las relaciones políticas<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Diana Marcela Rojas (catedrática e investigadora colombiana), en conversación con la autora, marzo 2017.

## 5.2. Consecuencias positivas y negativas del Plan Colombia

El Plan Colombia se desarrolló como una estrategia conjunta entre el presidente de Colombia Andrés Pastrana Arango y el presidente de Estados Unidos Bill Clinton en 1999. Los principales objetivos eran: 1. hacer frente los problemas que se derivaron como consecuencia del fracaso del proceso de negociación con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC – EP 2. Solucionar el problema de tráfico de drogas hacia Estados Unidos y 3. Generar el control de las FARC en distintos territorios del país (Leal 2006, 219).

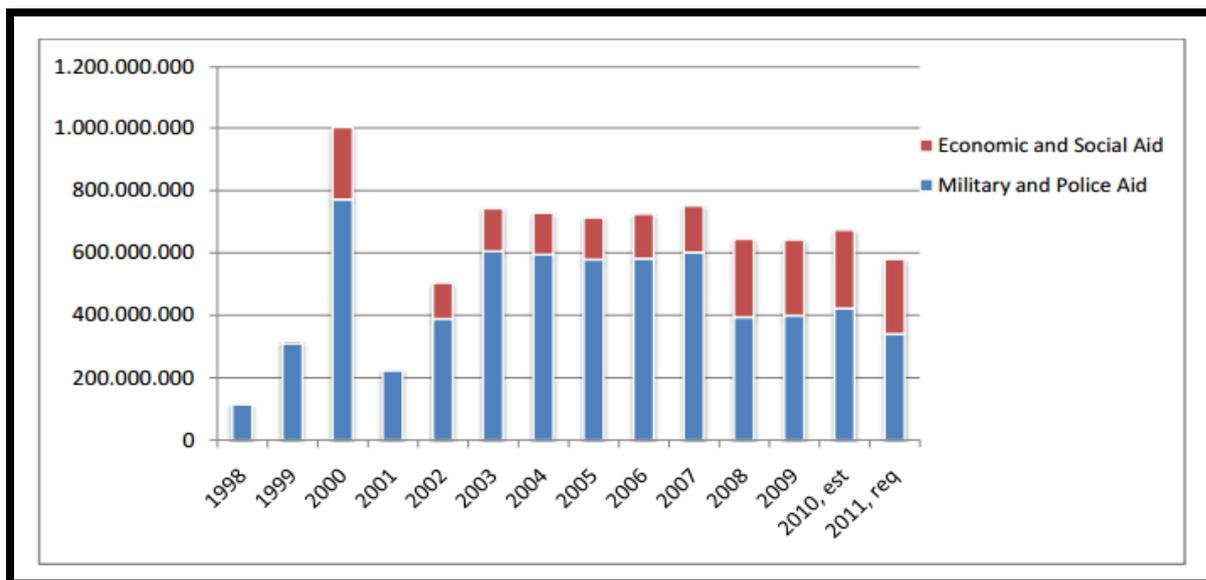
Aunque el acuerdo inicialmente contaba también con un enfoque de derechos humanos, en el que se contemplaba “desarrollo alternativo y asistencia para los desplazados, mejoras en la capacidad gubernamental y protección de los derechos humanos básicos, respaldo al proceso de paz colombiano y apoyo a los vecinos de Colombia” (Departamento de Estado 2001), rápidamente se concentró en combatir el terrorismo y el presupuesto económico se enfocó al gasto militar. Esta situación no afectó solamente a Colombia sino a los países vecinos, aumentando la presencia militar de los Estados Unidos en toda la región andina. En Lima se llevó a cabo un debate sobre el impacto del Plan Colombia en las regiones los días 14 y 15 de diciembre de 2000 en donde se destacó que:

El 73% del financiamiento de los Estados Unidos se destina a asuntos militares y de seguridad, lo que implica el entrenamiento de 12 500 tropas de la policía, el ejército, la aviación y la marina-, 500 asesores estadounidenses, 80 helicópteros Huey y Black Hawk, US\$ 60 millones para radares y todo un sofisticado equipo tecnológico militar diseñado para hacer la guerra.<sup>17</sup> (Véase Figura.3.4.) (Véase Figura. 3.5.).

---

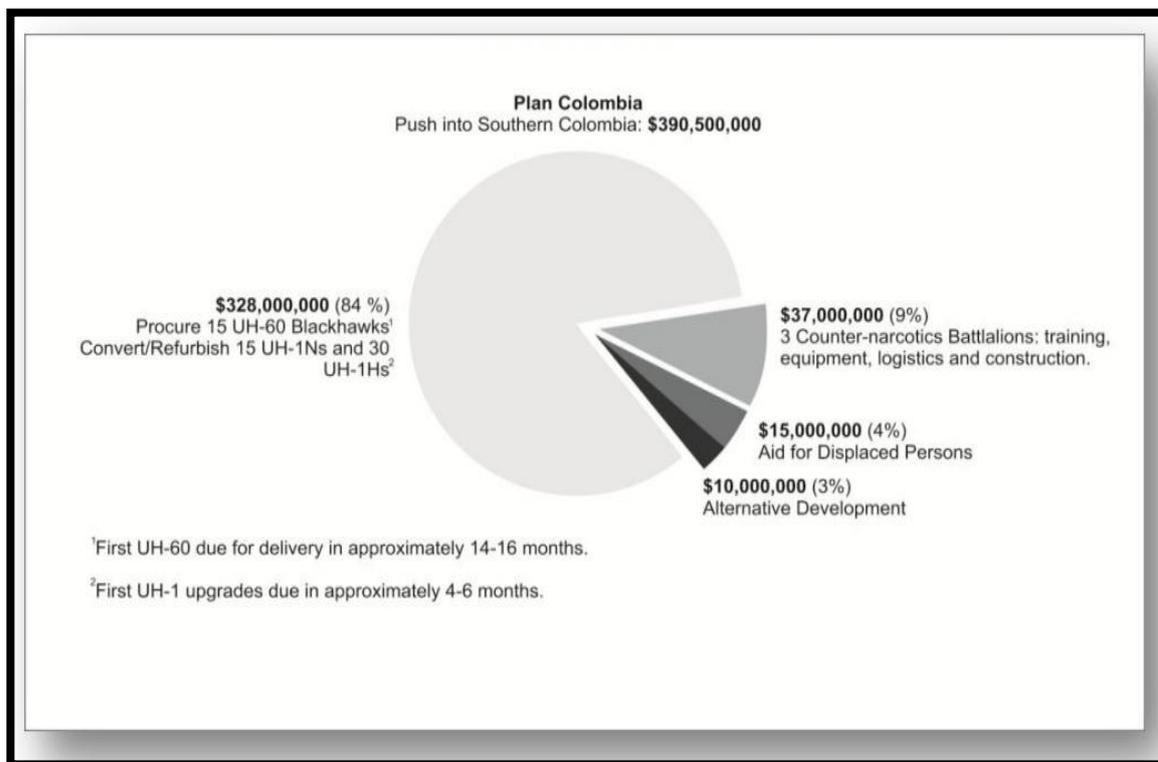
<sup>17</sup> Hugo Cabieses, “Contextualización del debate” (conversatorio, Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción y Centro Peruano de Estudios Sociales, 14 y 15 de diciembre de 2000).

**Figura 3.4. Total de ayuda de Estados Unidos desde 1998**



Fuente: “Just the facts” del Center for International Policy, Latin America Working Group Education Fund y the Washington Office on Latin America WOLA.

**Figura 3.5. Distribución de fondos del programa “empuje hacia el sur” del Plan Colombia**



Fuente: Subcommittee on the Western Hemisphere, Committee on International Relations 2000.

La militarización de las fronteras y las acciones desarrolladas en el marco del Plan Colombia dejaron como consecuencia diversos problemas en las relaciones diplomáticas de Colombia con los países vecinos. Estas consecuencias no fueron de carácter netamente militar, ya que una de sus estrategias fue la erradicación de cultivos ilícitos especialmente en el sur del país por medio de fumigaciones aéreas, actividad que generó graves consecuencias en términos sociales y ambientales siendo la población civil la principal afectada. Por otra parte, se estima que las secuelas que se derivan de la implementación del Plan Colombia son de tipo social, económico, político, cultural, humanitario y ambiental. Algunas de las zonas principalmente afectadas han sido la suroriental, nororiental y noroccidental.<sup>18</sup>

En el año 2002, cuando en el primer periodo de presidencia de Álvaro Uribe Vélez se implementó la *política de seguridad democrática* apoyada por el Plan Colombia se acentuó el conflicto social y armado en los territorios. En este marco, se intensificaron las acciones adelantadas por los grupos paramilitares y la persecución a los grupos guerrilleros por parte de las fuerzas armadas, lo que dio como resultado una nueva ola de violencia en el país.

Uno de los principales problemas que ha afrontado Colombia en el marco del conflicto social y armado ha sido el cultivo de uso ilícito. En este problema está asociado no solo el cultivo sino el narcotráfico en distintas escalas y el alto porcentaje de consumo catalogado como un problema de salud pública. Siendo la droga la principal fuente de financiamiento de los grupos armados en el país, ha sido uno de los enfoques del Plan Colombia en el territorio con una estrategia de erradicación del cultivo a través de la fumigación aérea. Este proceso de erradicación del cultivo ha dejado graves consecuencias en la población campesina e indígena que vive en dichos territorios. La región amazónica y principalmente el Putumayo, departamento que limita con Ecuador, ha sufrido las principales consecuencias del plan de fumigación de la hoja de coca (Salgado 2004, 80). La población que habita el territorio está conformada principalmente por indígenas y campesinos que se han asentado, algunos de ellos desplazados por la violencia. La determinación de incurrir en el cultivo de hoja de coca se deriva de los problemas asociados al campo debido a las pocas oportunidades que

---

<sup>18</sup> Hugo Cabieses, “Contextualización del debate” (conversatorio, Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción y Centro Peruano de Estudios Sociales, 14 y 15 de diciembre de 2000).

tiene la población para poder sustentar su economía familiar por medio del cultivo de productos de la canasta básica. La decisión de las familias campesinas de involucrarse en la “*narcoagricultura*” ha traído consigo conflictos de tipo moral al que se enfrentan sus miembros por no tener otras posibilidades de sustento; “la coca llegó a los colonos de la Amazonia como una estrategia de sobrevivencia” (Salgado 2004, 88).

La respuesta estatal, lejos de ser una solución estructural a los problemas que afrontan las familias campesinas del país, ha centrado su atención en la erradicación del cultivo por medio de fumigaciones aéreas con glifosato y otros productos químicos. “Con las fumigaciones se ataca la base productiva de la región que es la hoja de coca, se destruye la economía de pan coger, se generan irreversibles efectos en la salud, la seguridad alimentaria y en el medio ambiente” (Salgado 2004, 94). Los problemas derivados de las fumigaciones aéreas han dejado múltiples secuelas tanto en la población como en el medio ambiente y no ha logrado erradicar ni disminuir el problema de la droga en el país.

Los territorios fronterizos no fueron ajenos a esta situación. Por el contrario, tuvieron unos efectos particulares, no solo por su ubicación geopolítica sino por lo que representan para las prácticas del conflicto en el país. Se han visto involucrados: Ecuador, Venezuela, Panamá, Perú y Brasil quienes han recibido parte del impacto social, militar y ambiental derivado de las acciones enmarcadas en el Plan Colombia.

Putumayo, por ejemplo, limita con la provincia de Sucumbíos y es una de las regiones que recibe el impacto de los problemas asociados al conflicto armado de Colombia y por ende de las estrategias dirigidas a combatirlo como el Plan Colombia. Algunas de las principales consecuencias asociadas a la implementación del Plan Colombia que afectaron directamente al país vecino fueron el “acceso y uso de la Base de Manta para actividades antinarco; fumigaciones de los cultivos ilícitos y sus consecuencias; creación de un cordón fronterizo de seguridad; migración, desplazamiento forzado y refugio; violación de los derechos humanos, derecho internacional humanitario, xenofobia; y, tráfico ilegal de armas” (Sánchez 2003, 226).

Los territorios ecuatorianos principalmente afectados por las fumigaciones de los cultivos de uso ilícito fueron las provincias de Sucumbíos, Esmeraldas y Carchi, donde los gobiernos locales denunciaron problemas de salud asociados a las fumigaciones y alteraciones en los productos sembrados. Las denuncias por los efectos detectados

fueron tanto de salud de la población habitante de la frontera como de los cultivos que los campesinos sembraban en este territorio:

Alteraciones en la piel como granos en la cabeza, erupciones cutáneas dolorosas, gripes incurables, diarreas, mareos, dolores musculares y de los huesos, partos prematuros, afectaciones a la población infantil, etc., así como muertes de ganado y productos podridos, han sido denunciadas a varios organismos de la sociedad civil y la Defensoría del Pueblo desde el 2001 (Sánchez 2003, 230).

Estas denuncias hicieron que organismos internacionales mediaran y obligaran a generar acuerdos diplomáticos entre los países involucrados para minimizar los efectos en la población de los países vecinos. Los gobiernos de Ecuador y Colombia acordaron un pacto de límites sobre la fumigación en donde se determinó que los procedimientos sólo se podían realizar a diez kilómetros de la frontera (Sánchez 2003, 230).

Por otra parte, la militarización de las fronteras ha sido otra de las actividades que se ha desarrollado en el marco del Plan Colombia toda vez que la estrategia de erradicación de cultivo de uso ilícito, la lucha contra el narcotráfico y la persecución de grupos al margen de la ley trajo consigo la consolidación de ejércitos en las zonas periféricas y por ende fronterizas. Durante la primera fase del Plan Colombia, la frontera colombo ecuatoriana estaba militarizada con 2500 soldados. En el año 2001, el estado ecuatoriano militarizó la frontera con 8000 hombres tanto del ejército como de la policía nacional. Se estima que la cantidad de efectivos de las instituciones estatales que rodearon la frontera superaba en más del doble al número de guerrilleros que operaba en la zona (Sánchez 2003, 231).

Asimismo, la frontera de Perú reforzó sus fuerzas militares para el año 2000 con aproximadamente 3.000 hombres. Brasil operacionalizó a través de la ubicación de ocho puestos militares y la ubicación de aproximadamente 5.000 hombres para la defensa de la zona amazónica que es la que limita con Colombia. Venezuela por su parte puso a disposición alrededor de 20.000 hombres para salvaguardar la línea fronteriza con Colombia, cifra que está muy por encima de los efectivos que puso a disposición el gobierno colombiano (Veintimilla 2011, 22).

El conflicto social y armado que se ha mantenido en Colombia durante más de cinco décadas ha dejado consecuencias en los países que colindan con el territorio toda vez

que las problemáticas se han extrapolado por medio de las fronteras. Siendo el Plan Colombia un acuerdo bilateral de Colombia con Estados Unidos, tuvo repercusiones en la población que habita en los territorios fronterizos en tanto sus estrategias para hacer frente a los problemas derivados del conflicto trajeron nuevos efectos para quienes habitan dichos territorios. Tanto las fumigaciones aéreas como la militarización de los territorios generaron que las poblaciones que comparten la frontera con Colombia se fueran involucrando en las dinámicas de guerra interna que ha mantenido el país. Gran parte del presupuesto del Plan Colombia se destinó a financiar los mecanismos de erradicación de la hoja de coca. “Ecuador, Venezuela y Perú sufren por la contaminación de las fumigaciones y de los desechos de materiales para la fabricación de la cocaína, la cual es otra razón para mejorar y reforzar las fronteras de cada país” (Veintimilla 2011, 22). El reforzamiento de las fronteras a través de la militarización de los territorios ha generado nuevas dinámicas de relaciones entre las poblaciones que viven en los países, nuevas relaciones diplomáticas entre Estados y procesos de desplazamiento y pobreza al verse afectada la salud y seguridad de los pobladores. Si bien el Plan Colombia se consideró como una forma de cooperación de Estados Unidos para que los países de la región andina pudieran minimizar las consecuencias del conflicto social y armado colombiano fue más bien una forma de generar escenarios propicios para los objetivos estatales del gobierno estadounidense:

Bajo el nombre de “Plan Colombia” se empezó a trazar una estrategia de alcance regional que buscaba en esencia dar el primer paso a lo que el presidente Bush llamó posteriormente Iniciativa Regional Andina (IRA) y que no es más que una estrategia para crear en la región andina las condiciones políticas y militares adecuadas para la implementación progresiva de la Alianza de Libre Comercio para las Américas (ALCA) (Salgado 2004, 84).

Por otra parte, si bien el plan contemplaba un enfoque de derechos humanos para generar acciones que favorecieran a la población afectada por el conflicto, aproximadamente el 80% del presupuesto del Plan Colombia fue usado para la erradicación del cultivo de uso ilícito y la militarización de los territorios. Lo anterior reformuló los objetivos inicialmente mostrados en la estrategia y generó unas relaciones distintas a las planteadas en los discursos presidenciales del gobierno estadounidense.

Durante la implementación de las acciones enmarcadas en la estrategia, los problemas estructurales de las poblaciones afectadas por el conflicto social y armado no tuvieron cambios estructurales. Por el contrario, se intensificaron los desplazamientos de esas poblaciones y, aunque los campesinos buscaron puntos de negociación con el gobierno para los procesos de erradicación, éstos fueron incumplidos desde el inicio de la implementación de las acciones del Plan Colombia.

Desde el 2001 y después de procesos de negociación con el gobierno, la erradicación se hizo de manera arbitraria:

se empezó a promover el programa de erradicación temprana por parte de Chemonics, ONG que maneja los fondos de USAID a través de la contratación directa de ONG locales, pasando por encima de instituciones gubernamentales como el Fondo de Inversiones para la Paz (FIP) y el PLANTE” (Salgado 2004, 96).

Estas acciones evidenciaron que las relaciones interinstitucionales entre los organismos internacionales estuvieron por encima de los acuerdos con la sociedad civil. Lejos de ser una forma de lograr minimizar los efectos del conflicto, generó nuevos conflictos sociales. Se intensificaron los problemas asociados a las dinámicas campesinas de las regiones, a las relaciones entre estados latinoamericanos, los problemas ambientales y la militarización de las regiones fronterizas. Para resumir, tal como lo afirma Rojas (2009, 124), el grado de eficacia del Plan Colombia es difícil de definir debido a la serie de factores que confluyen. Por un lado, si el éxito del Plan Colombia se midiera por el combate a las guerrillas y por la implícita modernización de las fuerzas armadas colombianas, se podría decir que el resultado fue exitoso. En efecto, la ayuda económica y militar que Colombia recibió de Estados Unidos le sirvió para equipar y entrenar a las fuerzas militares, al punto que se consiguió recuperar gran parte del territorio nacional que estaba en manos de los grupos insurgentes y se logró que las guerrillas iniciaran un repliegue estratégico. Adicionalmente, los programas de recuperación del tejido social, de democratización y de desarrollo alternativo, aunque han resultado ser una fuerte evidencia de *soft power*, contribuyeron a establecer ciertos avances en las instituciones colombianas. Así, por ejemplo, las reformas al sistema judicial y los programas de mejoramiento de órganos de control como: Fiscalía, Contraloría, Defensoría del Pueblo, entre otras, favorecieron al fortalecimiento institucional de Colombia y al fortalecimiento de la estructura estatal.

Sin embargo, los fracasos del Plan Colombia son evidentes también, especialmente, en cuanto a la estrategia usada para la lucha contra las drogas. Ciertamente, las tácticas utilizadas para el combate en contra del narcotráfico fueron seriamente cuestionadas por las violaciones a derechos humanos denunciadas, por el incremento en los índices de desapariciones forzadas y desplazamiento, así como el incremento de las tensiones fronterizas provocadas por las fumigaciones con glifosato o por violación de soberanía territorial de países vecinos.

Al respecto, el profesor Wolf Grabendorff señala que:

los efectos negativos eran principalmente para los países vecinos. El Plan Colombia ha tenido un efecto de aumentar la capacidad militar y la capacidad del famoso sentido balloon, de empujar todos los elementos de la insurgencia a las fronteras. Eso no existía antes y todo lo que tenía que ver con la lucha contra el narcotráfico, todas las fumigaciones, todo ese tipo de cosas eran las cosas más negativas. Las más positivas eran obviamente una mejor organización del Estado. Colombia es la otra cara de la famosa coherencia de las élites, un Estado manejado por las mismas élites, pero nunca un Estado que era capaz de controlar su territorio. Recuerdo mucho la conversación con un General que llegó allá a vivir en Colombia entre el 2001-2002. Él me dijo que dos tercios del país no están controlados por el Estado, como control permanente, efectivo. Eso nunca pasó en ningún país de América Latina y hasta hoy en día cuando ya se retiraron las FARC de más o menos el diez por ciento del territorio que controlaron. En una reunión que tuve en agosto del año pasado, un seminario interno de los militares, ellos dijeron "nosotros no tenemos la capacidad de garantizar que en esos territorios (diez o doce por ciento) pueda ser establecida la presencia del Estado inmediatamente". Eso me dijeron los militares hace un año. No es posible porque hay una tradición colombiana de concentrarse sobre los centros urbanos y dejar especialmente las fronteras y zonas de difícil acceso. Por eso hoy en día hay un sistema de mafias que controlan esos territorios porque no hay control del Estado en muchas partes del país y eso es una de las cosas positivas del Plan Colombia que, por primera vez, por lo menos en el siglo XX, Colombia tenía un Estado, por lo menos en temas de seguridad, mejor estructurado que antes. Otro aspecto positivo también es que se han dado muchas reformas del manejo del Estado, la forma de manejar la descentralización que tenía sus problemas en un país con tantos problemas geográficos que tiene Colombia, pero siempre tenían esa filosofía de que el Estado debía ejercer control sobre las ciudades para luego tener efecto en el resto del país y justo en eso ha ayudado el Plan Colombia,

pero no suficientemente. Como vimos ahora con los problemas de control, la presencia del Estado no es una presencia militar, es una presencia institucional y hasta ahora Colombia sigue siendo uno de los países más débiles en ese campo.<sup>19</sup>

Los aspectos positivos y negativos pueden sintetizarse en la siguiente tabla (Tabla 3.3.)

**Tabla 3.3. Consecuencias positivas y negativas del Plan Colombia**

<b>Variables</b>	<b>Negativo</b>	<b>Positivo</b>
Derechos humanos	X	
Desplazamiento	X	
Desapariciones	X	
Tensiones Fronterizas	X	
Combate a las guerrillas		X
Fortalecimiento FFAA		X
Programas de desarrollo y democratización		X

---

<sup>19</sup> Wolf Grabendorff (catedrático), en conversación con la autora, julio 2017.

## Conclusiones

En cuanto a la pregunta central de investigación planteada, es decir ¿cómo Estados Unidos instrumentalizó el concepto de Estado fallido como mecanismo de poder para legitimar su influencia en la política interna colombiana?, de manera general, la instrumentalización de ciertas categorías como la de Estado fallido se logró a través de la construcción de un discurso hegemónico neoliberal. Mediante este discurso se pretendió posicionar a ciertos países, particularmente a Estados Unidos, como Estados capaces de identificar fallas estatales en países que, por sus condiciones internas, eran considerados incapaces de lograr estabilidad sin ayuda externa.

Entonces, el discurso se convirtió en una herramienta para legitimar conductas e incrementar la capacidad de influencia de ciertos países sobre otros. Aún más, el discurso hegemónico logró marcar diferencias entre aquellos actores que se encontraban dentro de los límites y aquellos que se encontraban por fuera de ellos, los Estados fallidos. De esta manera, se logró imponer modelos de sociedades guiadas por principios básicos y controlados por dispositivos normalizadores. Lo peligroso de esta situación es que aquellas sociedades que no encajan en los parámetros pueden ser consideradas como sociedades con fallas estatales.

Adicionalmente, a través del discurso también se logra jerarquizar y categorizar. Las categorías son nociones abstractas, a través de las cuales se diferencia o incluso jerarquiza los objetos de la realidad. Incluso, se suele entender por categoría el grado de jerarquía dentro de un orden o el nivel de importancia de un objeto con respecto a los demás. El concepto de Estado fallido se utiliza para definir la confluencia de varios factores internos que han provocado la ingobernabilidad e imposibilidad de control estatal. En cambio, la categoría de Estado fallido implica el reconocimiento de este tipo de Estados como gobiernos incapaces de ejercer control interno y que, por ende, requieren de ayuda de otros Estados para lograr estabilidad.

Dicha categorización va de la mano con el poder de los actores que tienen la capacidad de categorizar o clasificar. De hecho, una cualidad del poder es que tiene la capacidad de clasificar a los cuerpos de acuerdo a principios de selección y distribución jerárquica que han sido creados para su control. De esta manera, el poder se convierte en un poder diferenciador que cualifica la vida y decide la clasificación de los cuerpos (Giorgi y

Rodríguez 2007, 13 y 22). Entonces, la pertenencia jerárquica o las categorías no son más que el simple reflejo de relaciones de poder asimétricas. En dicha relación existe una parte que tiene el poder suficiente para crear categorías y ubicar a los cuerpos dentro de estas a su libre arbitrio. Por ende, la categorización de un Estado como fallido implica también la existencia de ciertos Estados capaces de definir qué Estados entran o no dentro de esta categoría.

En relación a la primera pregunta subsidiaria planteada dentro del presente trabajo de investigación: ¿cómo se construyó la percepción de Colombia como amenaza regional y como amenaza para la seguridad de Estados Unidos? es preciso mencionar que, en los años 90, para Estados Unidos Colombia reunía las condiciones necesarias para ser considerada un Estado fallido. En efecto, el conflicto armado interno colombiano había provocado la pérdida de control gubernamental sobre gran parte del territorio y había generado una profunda crisis social. En este contexto, los encargados de la política exterior de Estados Unidos comenzaron a considerar la posibilidad de que Colombia se convirtiera en un Estado fallido.

El peligro de que Colombia fuera considerada como Estado fallido resultó conveniente para Estados Unidos porque logró imponer sus propuestas de securitización. Es así como al final de la década, Colombia aumentó sus esfuerzos por luchar contra las guerrillas y el narcotráfico, a la vez que emprendió una serie de reformas neoliberales. Más aun, el ascenso de Andrés Pastrana a la presidencia (1998-2002) fue considerado como punto decisivo para iniciar la cooperación entre ambos países, la que se vería plasmada en el denominado “Plan Colombia”.

Sin embargo, resulta cuestionable la categorización de Colombia como Estado fallido debido a que no concurrieron todas las características necesarias para lograr dicha categorización. Si bien Colombia presentaba dificultad para mantener el monopolio del uso legítimo de la fuerza en ciertas partes de su territorio, presentaba cierta inestabilidad política, provocada por crisis de legitimidad como el hecho sucedido bajo el gobierno de Samper, y sufría la presencia de grupos armados y cárteles que alcanzaron poder en ciertas partes del territorio, la estructura estatal se mantuvo frente a los desafíos impuestos por el conflicto y, sobre todo, supo responder, aunque con dificultad, a las demandas ciudadanas y a la dotación de los bienes públicos. Estas particularidades se evidenciaron en la evaluación obtenida por Colombia en los Índices de Estados Fallidos.

Consecuentemente, Colombia no podría haber sido categorizada como Estado fallido, pero pudo llegar a ser un “failing state” o Estado en proceso de decaimiento o lo que Wolf Grabendorff denomina “país parcialmente fallido”.

Sin embargo de esto, la labor de los *think tanks* jugó un rol importante en la construcción de Colombia como una amenaza regional y global, a través del Índice de Estados fallidos elaborado por el Fondo para la Paz y publicado por la revista *Foreign Policy*. Según los datos publicados por el Fondo para la Paz, la crisis colombiana provocó la falla estatal del país debido a que presentaba indicadores como: emergencia humanitaria por desplazamiento, alta emigración, desarrollo económico desigual, alta criminalización y deslegitimación estatal, intervención externa en asuntos locales, entre otros. No obstante, en el caso colombiano el discurso no fue construido únicamente por el gobierno estadounidense. De hecho, un grupo de la sociedad colombiana de élite promulgó la necesidad de ayuda estadounidense argumentando que el Estado colombiano estaba en crisis y, por tanto, su soberanía debía ser defendida. En este contexto, el Plan Colombia apareció como una oportunidad para que Colombia superase su conflicto armado interno.

El grado de eficacia del Plan Colombia es difícil de definir debido a la serie de factores que confluyen. Por un lado, si el éxito del Plan Colombia se midiera por el combate a las guerrillas y por la implícita modernización de las fuerzas armadas colombianas, se podría decir que el resultado fue exitoso. En efecto, la ayuda económica y militar que Colombia recibió de Estados Unidos le sirvió para equipar y entrenar a las fuerzas militares, al punto que se consiguió recuperar gran parte del territorio nacional que estaba en manos de los grupos insurgentes y se logró que las guerrillas iniciaran un repliegue estratégico. Adicionalmente, los programas de recuperación del tejido social, de democratización y de desarrollo alternativo, aunque han resultado ser una fuerte evidencia de *soft power*, han contribuido a establecer ciertos avances en las instituciones colombianas. Así, por ejemplo, las reformas al sistema judicial y los programas de mejoramiento de órganos de control como Fiscalía, Contraloría, Defensoría del Pueblo, entre otras, han favorecido al fortalecimiento institucional de Colombia y al fortalecimiento de la estructura estatal.

Sin embargo, los fracasos del Plan Colombia resultaron evidentes también, especialmente, en cuanto a la estrategia usada para la lucha contra las drogas. Ciertamente, las tácticas utilizadas para el combate en contra del narcotráfico fueron

seriamente cuestionadas por las violaciones a derechos humanos denunciadas, por el incremento en los índices de desapariciones forzadas y desplazamiento, así como el incremento de las tensiones fronterizas provocadas por las fumigaciones con glifosato o por violación de soberanía territorial de países vecinos.

En referencia a la segunda pregunta de investigación ¿Qué intereses tenía Estados Unidos para cooperar con Colombia en la resolución de su conflicto armado interno?, el principal interés de Estados Unidos fue lograr una reconstrucción estatal colombiana que estuviera acorde con el “global empire building”, es decir, que esté en armonía con la construcción de un orden global bajo la dirección de Estados Unidos. Dentro de este orden Estados Unidos es el modelo universal de Estado exitoso, el cual implica el predominio de la democracia y de políticas neoliberales como la adopción del libre mercado como estrategia económica.

Adicionalmente, también existió un interés económico en la relación de Estados Unidos con Colombia. En efecto, no todos los recursos financieros que Estados Unidos transfirió a Colombia por concepto de ayuda para frenar el conflicto interno se quedaron en el país latinoamericano. Al contrario, una alta proporción se destinó para compra de material bélico a empresas estadounidenses y contratación de empleados norteamericanos, en su mayoría ex militares que llegaron a Colombia a formar parte de la lucha contra el narcotráfico. Por otra parte, no hay que olvidar que Estados Unidos promueve un modelo económico neoliberal que supone seguridad para las inversiones y para el capital extranjero, seguridad que no puede garantizarse con la presencia del conflicto interno colombiano. Finalmente, no hay que olvidar que Colombia siempre ha sido vista como un aliado estratégico de Estados Unidos, especialmente a partir de los atentados ocurridos el 11 de septiembre de 2001 y de la consecuente guerra contra el terror, de ahí el interés de Estados Unidos de reafirmar su influencia sobre el país latinoamericano y evitar que el gobierno central perdiera control por la presencia de las guerrillas.

La problemática planteada en el presente trabajo investigativo puede ser abordada desde varios enfoques teóricos. Uno de ellos es el Realismo. Dentro de los postulados fundamentales de este enfoque teórico está la idea de que las dinámicas internacionales están definidas en términos del poder que tiene cada uno de los Estados, unidad fundamental de análisis, considerados como unidades racionales. El realismo político se constituye en el antecedente del realismo estructural o neorealismo. Este último afirma

que las relaciones internacionales se desarrollan con base en las exigencias de la estructura anárquica que funciona como principio ordenador. Los Estados, por su parte, son entes autónomos y racionales que velan por su supervivencia y su seguridad tanto interna como externa. Ambas perspectivas teóricas han desarrollado argumentos relevantes en torno al poder y a la hegemonía, términos relevantes dentro de la presente investigación. Por su parte, el realismo político establece que el poder es un elemento esencial en las relaciones internacionales. Los realistas ofensivos, el poder es un fin en sí mismo y consideran que para preservarlo, los Estados con mayor poder dentro del sistema internacional buscan preservar la hegemonía. La hegemonía garantiza que ciertos Estados mantengan la capacidad de influir en las dinámicas internacionales y, de manera específica, en la dinámica interna de ciertos países. Además, la hegemonía puede facilitar la implementación de valores, principios y objetivos encaminados a sostener el poder imperante de los Estados hegemones.

A manera de ilustración, la construcción del concepto “Estado fallido” se ha hecho con base en un discurso que identifica a este tipo de Estados como una amenaza para los intereses occidentales, es decir, este término se ha construido sobre percepciones de seguridad de los actores más poderosos del sistema internacional, dentro de los cuales se encuentra Estados Unidos. Además, se ha calificado como Estado fallido a aquellos Estados que han presentado inconvenientes para sostener el modelo occidental de Estado cuyas funciones primordiales son velar por la seguridad territorial y soberana, lograr desarrollo y proveer de bienes públicos a sus ciudadanos.

Si bien el Realismo resulta útil para abordar la problemática en torno a los Estados fallidos ya que evidencia cómo el uso de este término es un reflejo de los intereses de los actores con más poder dentro del sistema internacional, percibe a esta realidad como dada. Consecuentemente, su uso dentro del presente trabajo investigativo resultaría limitado porque lo que se busca precisamente es cuestionar el uso de este término. Por esta razón, se optó por el análisis de categorías como Estado fallido, poder y discurso bajo los preceptos de la teoría crítica.

El concepto de Estado fallido sigue siendo objeto de discusión en la academia. No se ha logrado un consenso sobre las particularidades de este tipo de Estados. Generalmente, se categoriza a un Estado como fallido cuando ha perdido la capacidad de ejercer el monopolio de la fuerza legítima y de garantizar seguridad y bienes políticos a sus ciudadanos. Los autores que han adoptado una perspectiva crítica para abordar esta

temática critican el uso del concepto por varias razones. Primero, las anomalías que presentan ciertos Estados en el modelo de organización estatal consolidado a partir del siglo XVIII no deberían constituirse en el único referente para catalogar a un Estado como fallido. El modelo de Estado occidental no puede constituirse en el único modelo válido de organización de poder. Además, las causas de la falla estatal no deben buscarse únicamente a nivel interno de los países. También deben analizarse consideraciones estructurales que dan muestra de cómo dentro de las dinámicas internacionales priman los intereses de los actores con más poder.

Segundo, existen Estados –por ejemplo, Estados Unidos– que tienen la capacidad de impulsar la creación de conceptos y categorías como la de Estado fallido para, por un lado, imponer sus intereses y un modelo de gobernanza específico y, por otro lado, para justificar acciones que muchas veces conllevan el uso de la fuerza. Tercero, el concepto Estado fallido ha sido fuertemente criticado por ser confuso, políticamente orientado y, consecuentemente, puede ser manipulado y mal utilizado. Por tanto, su existencia se justifica con base en ciertos intereses de actores internacionales y al apoyo que ha recibido por parte de algunos *think-tanks* como el Fondo para la Paz, lo cual refleja un cierto grado de poder detrás de la construcción de este término.

Desde una perspectiva crítica, en esta tesis el poder es entendido como una relación en la cual unos guían y otros se dejan conducir. Además, el poder es entendido como un objeto de la modernidad que, entre otras cosas, crea mecanismos violentamente normalizadores que muchas veces sirven para legitimar acciones violentas. Sin duda, el escenario internacional es un espacio en el que se fomentan estas relaciones jerárquicas de poder, de las que se privilegian ciertos Estados y se perjudican otros. Aún más, estas relaciones desiguales de poder, generalmente, privilegian la existencia de un orden hegemónico: una estructura unipolar con una capacidad de influencia a nivel global que utiliza acciones coercitivas y una discursividad hegemónica construida para lograr la preponderancia de ciertos intereses sobre otros. Justamente, el presente trabajo pretendió develar cómo Estados Unidos, a través de un discurso hegemónico neoliberal, instrumentalizó el concepto de Estado fallido para legitimar su intervención o influencia en la política interna colombiana.

En cuanto a la metodología, se considera que la metodología empleada, es decir, una metodología cualitativa con enfoque interpretativista resultó adecuada para lograr el

objetivo del presente estudio: comprender cómo Estados Unidos, haciendo uso de su discurso hegemónico, logró legitimar la categoría de Estado fallido, como mecanismo de poder para influir en la política interna colombiana. Asimismo, el caso de estudio que se empleó, la relación entre Estados Unidos y Colombia entre 1998 y el 2008, resultó pertinente para demostrar que el conflicto político, social y económico de carácter armado que Colombia ha vivido desde 1964 resultó conveniente para que la influencia estadounidense se concretara. Por su parte, las entrevistas semiestructuradas se constituyeron en una fuente de recolección fundamental que sirvió para evidenciar la actuación de Estados Unidos respecto a la categorización de Colombia como Estado fallido. No obstante, un análisis histórico del discurso habría podido enriquecer el debate planteado en el presente trabajo.

En relación a las áreas para investigaciones futuras, al analizar cómo se construyó la percepción de Colombia como amenaza regional y como amenaza para la seguridad de Estados Unidos, se observó que el discurso no fue construido únicamente por el gobierno estadounidense. De hecho, un grupo de la sociedad colombiana de élite compuesto por integrantes del sector privado y contratistas militares también inició una campaña de apoyo a la ayuda estadounidense. Su argumento fue que, al estar en crisis el Estado colombiano, era necesaria la ayuda de Estados Unidos para poder defender su soberanía. Así, el esfuerzo de internacionalizar el conflicto armado llevado a cabo por estas élites, y que culminaría en la adopción del Plan Colombia, se basó en una “intervención por invitación” caracterizada por una propuesta que ha tenido como objetivo principal la injerencia de Estados Unidos en la crisis de seguridad del país. Corresponde a futuras investigaciones profundizar sobre el alcance e incidencia que estas élites tuvieron en la categorización de Colombia como Estado fallido.

## **Lista de siglas**

ALPRO	Alianza para el Progreso
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
CIA	Central Intelligence Agency
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas

## Lista de referencias

- Agamben, Giorgio. 2011. “¿Qué es un dispositivo?”. *Sociología (México)* 26 (73): 249-264.
- Alianza para el Progreso. s.f. “Declaración de los Pueblos de América”. En *Documentos Básicos*, 9-13, acceso el 3 de marzo de 2017, <http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MC0016012.pdf>.
- Allison, Graham T. 1969. “Conceptual models and the Cuban Missile Crisis”. *The American Political Science Review* 63 (3): 689-718.
- Arteaga, Félix. 2006. “La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de 2006”. *Seguridad y Defensa* 71:1-7.
- Ayerbe, Luis. 2014. “Prioridades en la actual agenda de seguridad de Estados Unidos para América Latina. Territorios “no gobernados” y focalización de la presencia militar”. *Revista de Estudios Estratégicos* 1:127-136.
- Banco Mundial. 2002. *Sustained Growth and Improved Social Safety Nets to Fight Poverty, Says World Bank*”, acceso el 12 de noviembre de 2016, <http://web.worldbank.org/archive/website00912B/WEB/OTHER/CC081B18.HTM?OpenDocument>.
- Bartolomé, Mariano. 2004. “Redefiniendo la Seguridad Internacional Contemporánea”. *Revista Política y Estratégica* 95:9-29.
- Bermúdez, César. 2010. “La doctrina *respice polum* (“mirar hacia el norte”) en la práctica de las relaciones internacionales de Colombia durante el siglo XX”. *Memorias. Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe* 12:189-222.
- Boas, Morten y Jennings Kathleen. 2007. “‘Failed States’ and ‘State Failure’: Threats or Opportunities?”. *Globalizations* 4 (4): 475-485.
- Bolaño, Roberto. 2010. “*Respice polum*: las relaciones entre Colombia y Estados Unidos en el siglo XX y los usos (y abusos) de una locución latina”. *Historia y Sociedad* 19: 175-201.
- Bourdieu, Pierre. 1985. “¿Qué significa hablar?: Economía de los intercambios lingüísticos”. Madrid: AKAL.

- Brinkerhoff, Derick. 2014. "State fragility and failure as wicked problems: beyond naming and taming". *Third World Quarterly* 35 (2): 333-344.
- Busso, Anabella. 2002. "Estados Unidos y América Latina". La distancia entre la unipolaridad y los estados fracasados". En *Desarrollo y Región Anuario*, 145-167. Rosario: Instituto de Desarrollo Regional.
- Buzan, Barry, Ole Waever y Jaap de Wilde. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner.
- Buzan, Barry y Lene Hansen. 2009. *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge Press.
- Cabieses, Hugo. 2000. "Contextualización del debate". Exposición presentada en el conversatorio *El Plan Colombia y la gobernabilidad en la subregión andina*, Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción y Centro Peruano de Estudios Sociales, Lima, 14 y 15 de diciembre de 2000, <http://cepes.org.pe/debate/debate32/08-articulo-da32.pdf>.
- Cajigas- Rotundo, Juan Camilo. 2006. "La (Bio) Colonialidad del Poder. Cartografías Epistémicas en torno a la Abundancia y la Escasez". En *Biopolítica y filosofías de vida*, editado por Olver Quijano y Javier Tobar, 41-84. Popayán: Editorial Universidad del Cauca.
- Call, Charles. 2008. "The Fallacy of the 'Failed State'". *Third World Quarterly* 29 (8): 1491-1507.
- Carlsnaes, Walter. 2012. "Actors Structures, and Foreign Policy Analysis". En *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, editado por Steve Smith, Amelia Hadfield y Tim Dunne, 113-129. Oxford: Oxford University Press.
- Casa Blanca. 2002. *The National Security Strategy of the Unites States of America*, acceso 24 de noviembre de 2016, <https://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>.
- Castro-Gómez, Santiago. 2000. "Ciencias Sociales, Violencia Epistémica y el Problema de la 'Invención del otro'". En *La Colonialidad del Saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, editado por Edgardo Lander, 88-98. Buenos Aires: CLACSO.

- \_\_\_\_\_. 2010. *Historia de la gubernamentalidad. Razón de Estado y neoliberalismo en Michel Foucault*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Chapaux, Vincent. 2009. "Imposición de un modelo universal del Estado exitoso? Estudio de la noción de Estado Fallido". *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo* 4 (7): 117-144.
- Chittick, W. 2006. *American Foreign Policy. A framework for analysis*. Washington: CQ Press.
- Chomsky, Noam. 2007. *Estados fallidos. El abuso de poder y el ataque a la democracia*. Barcelona: Ediciones B.
- Cirino, Julio y Silvana Elizondo. 2003. "La corrupción dentro del concepto de Estados fallidos". *Revista ENFOQUES* 1:169-180.
- Cohen, Samy. 2011. *Los Estados ante los "nuevos actores"*. Paris: Centro de Estudios e Investigaciones Internacionales.
- Cortez, David y Gabriel Orozco. 2017. "Gubernamentalidad, Biopolítica y Dispositivos en Relaciones Internacionales". *Eidos* 26:93-116.
- Cox, Robert. 1983. "Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method". *Millennium* 12 (2): 162-175.
- \_\_\_\_\_. 1986. "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory". En *Neorealism and its critics*, editado por Robert Keohane, 204-254. New York: Columbia University Press.
- Di John, Jonathan. 2010. "Conceptualización de las causas y consecuencias de los Estados fallidos: una reseña crítica de la literatura". *Revista de Estudios Sociales* 37:46-86.
- Díaz, Diana. "Discusión de las Teorías de Estado Fallido: Ilustración Colombia durante la Administración del Presidente Álvaro Uribe Vélez". Monografía de Grado, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- De Genova, Nicholas. 2002. "Migrant 'illegality' and deportability in everyday life". *Annual Review of Anthropology* 31:419-447.

- Departamento de Estado de los Estados Unidos. 2001. *Apoyo de los Estados Unidos al Plan Colombia*. Washington D.C.: Departamento de Estado de los Estados Unidos.
- Departamento Nacional de Planeación. *Plan Colombia: Balance de los 15 años*, acceso 1 de marzo de 2017, <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Plan-Colombia-DNP-15-a%C3%B1os.aspx>
- Domínguez, Marlén y Gustavo Prieto. 2014. “Colombia y la Alianza para el Progreso 1960-1970”. Tesis de maestría, Universidad Católica de Colombia.
- Donnelly, Jack. 2000. *Realism and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dorff, Robert. 1999. “Responding to the failed state: The need for strategy”. *Small Wars and Insurgencies* 10 (3): 62-81.
- Echandía, Camilo. 2001. “La violencia en el conflicto armado durante los años 90”. *Revista Opera* 1:229-245.
- El-Khoury, Gabi. 2008. “Indicators of failed states in Arab countries, 2005-2007”. *Contemporary Arab Affairs* 1 (3): 511-517.
- Estrada, Jairo. 2001a. “Presentación”. En *Plan Colombia; ensayos críticos*, editado por Jairo Estrada Álvarez, 6-25. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.  
[http://www.uru.org/videosbolibananos/textos/Plan\\_Colombia\\_Ensayos\\_cr%C3%ADticos\\_UN.pdf](http://www.uru.org/videosbolibananos/textos/Plan_Colombia_Ensayos_cr%C3%ADticos_UN.pdf).
- Estrada, Jairo. 2001b. “Elementos de economía política”. En *Plan Colombia; ensayos críticos*, editado por Jairo Estrada Álvarez, 26-75. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.  
[http://www.uru.org/videosbolibananos/textos/Plan\\_Colombia\\_Ensayos\\_cr%C3%ADticos\\_UN.pdf](http://www.uru.org/videosbolibananos/textos/Plan_Colombia_Ensayos_cr%C3%ADticos_UN.pdf).
- Ezrow, Natasha y Erica Frantz. 2013. “Revisiting the Concept of the Failed State: bringing the state back in”. *Third World Quarterly* 34 (8): 1323-1338.
- Flórez, José. 2011. “Estado o concepto fallido? Problemas que plantea la noción de falla estatal y los índices que intentan medirla”. *Revista Derecho del Estado* 27:193-234.

- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos.
- Foucault, Michael. 1994. *Dits et Ecrits, 1954-1988. Tomo III: 1976-1988*. París: Ediciones Gallimard.
- \_\_\_\_\_. 1998. "El sujeto y el poder". *Revista Mexicana de Sociología* 50 (3): 3-20.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Estética, ética y hermenéutica: Obras esenciales*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Vigilar y Castigar*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- \_\_\_\_\_. 2007a. "La gubernamentalidad". En *Ensayos sobre biopolítica: Excesos de vida*, editado por Gabriel Giorgi y Fermín Rodríguez, 187-215. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- \_\_\_\_\_. 2007b. *Los Anormales: curso en el Collège de France: 1974-1975*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- García, Eduardo. 1991. *Una teoría práctica sobre la evaluación. Estudio etnográfico*. Sevilla: MIDO.
- Giorgi, Gabriel y Fermín Rodríguez. 2007. "Prólogo". En *Ensayos sobre biopolítica: Excesos de vida*, editado por Gabriel Giorgi y Fermín Rodríguez, 9-34. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Gill, Stephen y David Law. 1989. "Global Hegemony and the Structural Power of Capital." *International Studies Quarterly* 33 (4): 475-499.
- Gow, David D. 1997. "Can The Subaltern Plan? Ethnicity and Development in Cauca, Colombia". *Urban Anthropology and Studies of Cultural Systems and World Economic Development* 26 (3/4): 243-292.
- Gustafsson, Harald. 2006. "A State that Failed?". *Scandinavian Journal of History* 31 (3-4): 205-220.
- Gutiérrez, Derly. *s.f.* "Colombia: ¿de estado fallido a potencia regional secundaria? La estrategia hemisférica de EE.UU.". Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de La Plata.

[http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/maestria/tesis/tesis\\_gutierrez\\_bueno.pdf](http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/maestria/tesis/tesis_gutierrez_bueno.pdf).

- Gutiérrez, Francisco. 2010. "Estados fallidos o conceptos fallidos? La clasificación de las fallas estatales y sus problemas". *Revista de Estudios Sociales* 37:87-104.
- Haas, Peter. 1992. "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination". *International Organization* 46 (1): 1-35.
- Hameiri, Shahar. 2007. "Failed states or a failed paradigm? State capacity and the limits of institutionalism". *Journal of International Relations and Development* 10:122-149.
- Hard, M. y A. Negri. 2000. *Imperio*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hashi, Mohamed. 2014. "The Failed-State Paradigm and Implications for Politics and Practices of International Security". *Bildaan* 14:78-94.
- Hehir, Aidan. 2007. "The Myth of the failed State and the War on Terror: A Challenge to the Conventional Wisdom". *Journal of Intervention and Statebuilding* 1 (3): 307-332.
- Heineman, R. S. Peterson y T. Rasmussen. 1995. *American Government*. Nueva York: McGraw Hill.
- Herman, Gerald y Steven Ratner. "Saving Failed States". *Foreign Policy* 89 (3): 3-20.
- Hermann, Margaret G. 2008. "Content Analysis". En *Qualitative Methods in International Relations: A pluralist guide*, editado por Audie Klotz y Deepa Prakash, 151-167. Nueva York: Palgrave.
- Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández Collado y Pilar Baptista Lucio. 2010. *Metodología de la Investigación*. Quinta edición. México D.F.: Mc Grow Hill Education.
- Hey, Heanne A. K. 2003. "Introducing Small State Foreign Policy". En *Explaining Foreign Policy Behavior*, editado por Heanne A.K. Hey, 1-11. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers.

- Hollis, Martin y Steve Smith. 1990. *Explaining and Understanding International Relations*. Oxford: Clarendon Press.
- Hill, Jonathan. 2005. "Beyond the Other? A postcolonial critique of the failed state thesis". *African Identities* 3 (2): 139-154.
- \_\_\_\_\_. 2009. "Challenging the Failed State Thesis: IMF and World Bank Intervention and the Algerian Civil War". *Civil Wars* 11 (1): 39-56.
- Ikenberry, G. John. 2002. "America's Imperial Ambition". *Foreign Affairs* 81 (5): 44-60.
- Isacson, Adam e Ingrid Vaicius. 2000. *CIP Position on U.S. Aid Package*. Washington D.C.: Center for international policy.
- \_\_\_\_\_. 2003. "The War on Drugs" meets the "War on Terror". *International Policy Report*. Washington D.C.: Center for international policy.
- Iqbal, Zaryab y Harvey Starr. 2008. "Bad Neighbors: Failed States and Their Consequences". *Conflict Management and Peace Science* 25:315-331.
- Juárez, Carlos. 1993. "Economía política y apertura económica: Desarrollo económico y comercio exterior en Colombia. 1967-1991". Monografía, Universidad de los Andes.
- Kaplan, Seth. 2010. "Rethinking State-building in a Failed State". *The Washington Quarterly* 33 (1): 81-97.
- Karns, Margaret y Mingst, Karen. 2004. *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Kenny, Paul y Mónica Serrano. 2012. "Introduction: Security Failure Versus State Failure". En *Mexico's Security Failure: Collapse into Criminal Violence*, editado por Paul Kenny, Mónica Serrano y Arturo Sotomayor, 1-25. Nueva York: Routledge.
- Keohane, Robert. 1986a. "Realism, Neorealism and the Study of World Politics". En *Neorealism and its critics*, editado por Robert Keohane, 1-26. New York: Columbia University Press.

- \_\_\_\_\_. 1986b. "Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond". En *Neorealism and its critics*, editado por Robert Keohane, 158-203. New York: Columbia University Press.
- Krause, Keith y Michael C. Williams. 1996. "Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods". *Mershon International Studies Review* 40 (2): 229-254.
- Lamont, Christopher. 2015. *Research Methods in International Relations*. Los Ángeles: SAGE.
- Leal Buitrago, Carlos. 2006. *La Inseguridad de la Seguridad Colombia 1958 – 2005*. Bogotá: Planeta.
- López, Ana. 2011. "Los Estados "fallidos y sus implicaciones en el ordenamiento jurídico internacional". En *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, editado por Vitoria Gasteiz, 159-240. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- López, Cecilia. 2001. "Certificación descertificada". Manuscrito inédito, última modificación 1 de febrero de 2001. [http://www.cecilialopezcree.com/k\\_OldTopics/c\\_Nacional/2001/1\\_Trimestre/d\\_certificacion\\_\\_\\_\\_.htm](http://www.cecilialopezcree.com/k_OldTopics/c_Nacional/2001/1_Trimestre/d_certificacion____.htm).
- Mallaby, Sebastian. 2002. "The Reluctant Imperialist: Terrorism, Failed States, and the Case for American Empire". *Foreign Affairs* 81 (2): 2-7.
- Mandelbaum, Michael. "Foreign Policy as Social Work". *Foreign Affairs* 75 (1): 16-32.
- Manjikian, Mary. 2008. "Diagnosis, Intervention, and Cure: The Illness Narrative in the Discourse of the Failed State". *Alternatives: Global, Local, Political* 33 (3): 335-357.
- McLean, Phillip. 2002. "Colombia: Failed, failing, or just weak?". *The Washington Quarterly* 25 (3): 123-134.
- Mearsheimer, John. 1994. "The false promise of international institutions." *International Security* 19:5-49.
- \_\_\_\_\_. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton.

- McLean, Phillip. 2002. "Colombia: Failed, failing, or just weak?". *The Washington Quarterly* 25 (3): 123-134.
- Metz, Steven. 2001. "Strategic Asymmetry". *Military Review* LXXXI 4:23-31.
- Monroy, Santiago. 2011. "Análisis de la Construcción del Concepto Teórico de Estado Fallido y su Vinculación con la Agenda Política Estadounidense como Forma de Legitimar la Acción Política Internacional". Tesis para la obtención del título de Internacionalista, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Monroy, María. 2014. *Tomadores humanos de decisión. Plan Colombia: una estratégica política exterior de Estados Unidos*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.
- Morgenthau, Hans J. 1986 "Una Teoría Realista de la Política Internacional". En *Política entre las Naciones: La lucha por el poder y la paz*, editado por Hans Morgenthau y Kenneth Thompson, 11-26. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- \_\_\_\_\_. 1987. *Política entre las Naciones: la lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: GEL.
- Múnera, Oscar. "El Discurso de la Paz en Colombia: Análisis del Periodo de Gobierno de Andrés Pastrana 1998-2002". Monografía para optar el título de Politólogo. Universidad del Cauca.
- Murray, Tania. 2005. "Beyond "the State" and Failed Schemes". *American Anthropologist* 107 (3): 383-394.
- Nay, Olivier. 2013. "Fragile and failed states: Critical perspectives on conceptual hybrids" *International Political Science Review* 34 (3): 326-341.
- Negri, Antonio. 2007. "El monstruo político. Vida desnuda y potencia". En *Ensayos sobre biopolítica: Excesos de vida*, editado por Gabriel Giorgi y Fermín Rodríguez, 93-140. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Newman, Edward. 2010. "Peacebuilding as Security in 'Failing and Conflict-Prone States". *Journal of Intervention and Statebuilding* 43:305-322.

- Orozco, Gabriel. 2010. "Estados fallidos y fallas globales. Un análisis crítico sobre el origen de las amenazas en la globalización". *Revista Análisis Internacional* 1:95-118.
- Parra, Clara y Natalia Salazar. 2000. *La crisis financiera y la experiencia internacional*. Bogotá: Unidad de Análisis Macroeconómico, Umacro. Acceso el 18 de octubre de 2017, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/La%20crisis%20financiera%20y%20la%20experiencia%20internacional.pdf>.
- Patrick, Stewart. 2007. "'Failed' States and Global Security: Empirical Questions and Policy Dilemmas". *International Studies Review* 9 (4): 644-662.
- Quijano, Olver. 2006. "Biopolítica, Subjetividad y Economía. Vida y Regulación de la Desregulación". En *Biopolítica y filosofías de vida*, editado por Olver Quijano y Javier Tobar, 19-40. Popayán: Editorial Universidad del Cauca.
- Quijano, Olver y Javier Tobar. 2006. "Introducción. Bio/ecocapitalismo y "reinención de la emancipación social". En *Biopolítica y filosofías de vida*, editado por Olver Quijano y Javier Tobar, 9-18. Popayán: Editorial Universidad del Cauca.
- Ravitch, Sharon y Matthew Riggan. 2012. *Reason & Rigor: How Conceptual Frameworks Guide Research*. London: SAGE.
- Restrepo, Dan, Frank Mora, Brian Fonseca y Jonathan Rosen. 2016. *The United States and Colombia: From Security Partners to Global Partners in Peace*. Washington D.C.: Center for American Progress. <https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/2016/02/01064932/Colombia-brief.pdf>.
- Rojas, Diana. 2007. "La falla estatal y la globalización". *Análisis Político* 61:73-85.
- \_\_\_\_\_. 2009. "El taller del imperio global: Análisis de la intervención de Estados Unidos en Colombia (1998-2008)". *Análisis Político* 65:111-126.
- Rojas, Francisco. 2005. "Ingovernabilidad: Estados colapsados, una amenaza en ciernes". *Nueva Sociedad* 198:56-73.

- Romero, María Fernanda y Juan Silva. 2009. “Erradicación de cultivos de uso ilícito: fracaso del Plan Colombia y éxito del efecto globo”. *CRITERIOS-Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional* 2 (1): 235-253.
- Rosati, J. 1993. *The Politics of United States. Foreign Policy*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich College Publishers.
- Rotberg, Robert. 2002. “Failed States in a World of Terror”. *Foreign Affairs* 81 (4): 127-140.
- Rotberg, Robert I., Christopher Clapham y Jeffrey Herbst. 2007. *Los Estados fallidos o fracasados: un debate inconcluso y sospechoso*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores-Universidad de los Andes.
- Ruiz, Salvador. 2011. “De los Estados Fallidos”. *Revista bolivariana de derecho* 11:86-113.
- Salazar, Carlos. 2009. *Políticas Públicas & Think Tanks*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Salgado, Henry. 2004. “Plan Colombia: ¿guerra contra las drogas o contra las poblaciones amazónicas?” *Revista Bajo el Volcán* 4 (7): 77-103.
- Sánchez, Ana. 2011. “La implicación de EE.UU. en el Plan Colombia: Objetivos y resultados”. Memorias Máster, Universidad de Barcelona.
- Sánchez, Lorena. 2003. “El Ecuador frente al Plan Colombia. Inseguridad en la frontera colombo-ecuatoriana”. *Revista IIDH – Instituto Interamericano de Derechos Humanos* 38:199-250.
- Sánchez, Ricardo. 2001. “El Neointervencionismo y la Pax Americana”. En *Plan Colombia; ensayos críticos*, editado por Jairo Estrada Álvarez, 259-270. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.  
[http://www.urru.org/videosbolibananos/textos/Plan\\_Colombia\\_Ensayos\\_cr%C3%ADticos\\_UN.pdf](http://www.urru.org/videosbolibananos/textos/Plan_Colombia_Ensayos_cr%C3%ADticos_UN.pdf).
- Sarmiento, Libardo. 2001. “Conflicto, intervención y economía política de la guerra”. En *Plan Colombia; ensayos críticos*, editado por Jairo Estrada Álvarez, 26-75. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

[http://www.urru.org/videosbolibananos/textos/Plan\\_Colombia\\_Ensayos\\_cr%C3%ADticos\\_UN.pdf](http://www.urru.org/videosbolibananos/textos/Plan_Colombia_Ensayos_cr%C3%ADticos_UN.pdf).

Schroeder, Paul W. 1994 "History and International Relations Theory: Not Use or Abuse, but Fit or Misfit". *International Security, Symposium: History and Theory* 22 (1): 64-74.

*Semana*. "La Colombia de los 90". 05 de septiembre de 2016, <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-colombia-de-los-90/13845-3>.

Silva, Eduardo. 2013. "El caso de tortura de Abu Ghraib como signo del poder y la hegemonía de Estados Unidos y su relación con los Derechos Humanos". Tesis de maestría, FLACSO-Ecuador.

Simons, Anna y David Tucker. 2007. "The Misleading Problem of Failed States: a 'socio-geography' of terrorism in the post-9/11 era". *Third World Quarterly* 28 (2): 387-401.

Singer, David. 1961. "The Level-of-Analysis Problem in International Relations". *World Politics* 14 (1): 77-92.

Sundstol, Stein. 2005. "State Failure in Theory and Practice". *Forum for Development Studies* 32 (1): 295-298.

Tello, Susana. 2011. "Revisando la Securitización de la Agenda Internacional: La Normalización de las Políticas del Pánico". *Relaciones Internacionales* 18:189-200.

Tickner, Arlene. 2004. "La securitización de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales". *Colombia Internacional* 60:12-35

Tickner, Arlene. 2007. "Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana". *Colombia Internacional* 65:90-111.

\_\_\_\_\_. 2009. "Desafíos de la seguridad en Colombia: internacionalización del conflicto armado y la relación "especial" con Estados Unidos". En *Relaciones Internacionales: los Nuevos Horizontes*, copilado por Grace Jaramillo, 57-74. Quito: FLACSO.

- Tobar, Javier. 2006. "Mundialización y mercantilización de la vida". En *Biopolítica y filosofías de vida*, editado por Olver Quijano y Javier Tobar, 85-110. Popayán: Editorial Universidad del Cauca.
- Tokatlian, Juan Gabriel. 2008. "La construcción de un "Estado fallido" en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia". *Análisis Político* 64:67-104.
- Tovar, Luis. 2009. "Estados fallidos o por colapsar". *Criterio Jurídico* 9 (1): 55-88.
- Valeriano, Brandon y John Van Benthuyzen. 2012. "When States Die: geographic and territorial pathways to state death". *Third World Quarterly* 33 (7): 1165-1189.
- Veintimilla, Luis Emilio. 2011. "El acuerdo de cooperación para la defensa entre los Estados Unidos y Colombia (DCA) y la integración regional suramericana". Tesis de especialización. FLACSO Ecuador.
- Viotti, Paul R. y Kauppi Mark V. 2010. "Liberalism: interdependence and global governance". En *International Relations Theory*, editado por Paul Viotti y Mark Kauppi, 118-149. New York: Longman.
- Walt, Stephen. 2006. "Taming American Power". *Foreign Affairs*, 1-11. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2005-09-01/taming-american-power>.
- Waltz, Kenneth. 1988. *Teoría de la Política Internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Weber, Max. 2007. *La ciencia como profesión*, Madrid: Espasa Calpe.
- Wendt, Alexander. 1995. "Constructing International Politics". *International Security* 20 (1): 71-81.
- \_\_\_\_\_. 2010. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wilkinson, David. 1999. *Unipolarity without Hegemony*. Oxford: International Studies Association.

- Williams, Michael. 2003. "Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics". *International Studies Quarterly* 47 (4): 511-531.
- Woodward, Susan. 2004. "Fragile States: Exploring the Concept". *FRIDE*: 1-9. [http://fride.org/download/COM\\_FragilSta\\_ENG\\_dic06.pdf](http://fride.org/download/COM_FragilSta_ENG_dic06.pdf).
- Yongtao, Liu. 2010. "Discourse, Meanings and IR Studies: Taking the Rhetoric of "Axis of Evil" as a Case". *CONfines* 6 (11): 85-107.
- Zapata, John. 2014. "La Teoría del Estado Fallido: entre Aproximaciones y Diseños". *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 9 (1): 87-110.
- Zizek, Slavoj. 2007. "Deleuze". En *Ensayos sobre biopolítica: Excesos de vida*, editado por Gabriel Giorgi y Fermín Rodríguez, 141-186. Buenos Aires: Editorial Paidós.