
Colombia: más inseguridad humana, menos seguridad regional

Juan Gabriel Tokatlian*

Introducción

La región andina atraviesa hoy una honda crisis de impredecibles consecuencias: Colombia es apenas la punta del iceberg de un enorme témpano de problemas acumulados en su manifestación y postergados en su solución. De hecho, los Andes se han convertido, desde los noventa y en el comienzo del siglo XXI, en el mayor foco de inestabilidad e inquietud continental. En materia política, se destacan el autogolpe de Alberto Fujimori en Perú, la caída constitucional de Carlos A. Pérez en Venezuela, la salida política de Abdalá Bucaram en Ecuador, el cuasi-desplome de Ernesto Samper en Colombia y la llegada al poder del ex-golpista Hugo Banzer en Bolivia. El descalabro social que llevó al derrocamiento de facto de Jamil Mahuad en Ecuador, la ambición autoritaria de la cleptocracia establecida por Fujimori en Perú, la delicada incertidumbre institucional generada por Hugo Chavez en Venezuela, los crecientes inconvenientes de todo orden que vive Bolivia, la explosiva situación que confronta Andrés Pastrana en Colombia, son indicadores elocuentes de que los Andes están viviendo un torbellino.

En materia militar, el mayor enfrentamiento limítrofe del hemisferio se dio entre Ecuador y Perú, y la frontera más tensa del continente es, en la actualidad, la de Colombia y Venezuela. En el tema de los derechos humanos, y en comparación con cualquier otra región de América, la zona andina es aquella en la que más sistemáticamente se violan dichos derechos, siendo Colombia y Perú los casos más

* Director de Ciencia Política y Relaciones Internacionales del Departamento de Humanidades de la Universidad de San Andrés (Victoria, Argentina).

dramáticos. En la cuestión de las drogas, los Andes concentran el cultivo, procesamiento y tráfico de coca del continente, y las cinco naciones (junto con México) son los actores claves en el negocio ilícito de los narcóticos. En materia de corrupción, en el área se encuentran algunos de los países con los mayores niveles en el mundo, destacándose los casos de Bolivia, Ecuador y Venezuela.

En el tema ambiental, los países andinos muestran altos y preocupantes grados de degradación; en especial del espacio amazónico que comparten con Brasil. En términos socioeconómicos, todas las naciones andinas exhiben alarmantes índices de desempleo, marginalidad, pobreza e inseguridad, con bajos indicadores de calidad de vida, escaso y volátil crecimiento, fuerte concentración del ingreso y exigua inversión. En los cinco países por igual, aunque con variaciones, se exacerbó en la última década el desmoronamiento parcial del Estado.

Adicionalmente, en el escenario de la post-Guerra Fría, es en la región andina (particularmente en Ecuador, Perú y Venezuela) en donde los militares han guardado más incidencia política y gravitación corporativa. Asimismo, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) está cada día más replegada. Por último, el mundo andino es cada vez más dependiente de Washington en lo material y político y cada vez más distante del Cono Sur en lo cultural y diplomático. La esfera de influencia¹ de Estados Unidos se está desplazando de su tradicional *mare nostrum* -la amplia Cuenca del Caribe- y se proyecta con más fuerza en el vértice andino del continente sudamericano.

Resumiendo, toda la región andina sufre simultáneamente agudos problemas de diversa naturaleza. Las muestras de conflictividad social en el área tienden a acrecentarse y es patente la incapacidad de los regímenes democráticos de procesar seculares demandas ciudadanas insatisfechas. En ese contexto, el caso de Colombia es indudablemente el más catastrófico. Colombia sobresale en la dimensión de su crisis, aunque no es un ejemplo aislado y solitario: los Andes viven en condiciones de ingobernabilidad, lo cual presagia peligrosos cataclismos institucionales.

Así entonces, el tratamiento de la crisis de Colombia servirá potencialmente de modelo de intervención externa en los asuntos internos del hemisferio. Asimismo, allí se pondrá en juego cómo y cuánto aporta nuestra área (América Latina), región (Sudamérica) o zona (Cono Sur) a la resolución de ese caso. El ejemplo más difícil -Colombia- debe ser abordado y no evitado: sólo así se podrá observar si la diplomacia de nuestros países ha madurado suficientemente para enfrentar con mayor autonomía relativa los desafíos del nuevo siglo.

La naturaleza de la guerra

El conflicto armado en Colombia puede ser analizado desde distintas perspectivas. En este caso subrayo dos miradas: una desde el Estado, y la otra desde la guerra misma. Para un creciente número de analistas nacionales y extranjeros el

país andino viene padeciendo el derrumbe del Estado, comparable al que precipitó la experiencia conocida como la violencia, pero más peculiar y complejo. Según la expresión acuñada por Oquist sobre el “colapso parcial del Estado” colombiano en los años cuarenta y cincuenta, las “articulaciones concretas” -internas y no exógenas- que lo caracterizaron fueron: la “quiebra de las instituciones políticas establecidas”, la “pérdida de la legitimidad del Estado”, las “contradicciones dentro del aparato armado del Estado”, y la “ausencia física del Estado”². Salvo por el tercer factor, y a pesar de las reformas introducidas en la Constitución de 1991, los otros indicadores emergieron con fuerza desde mediados de los setenta y se vienen consolidando a principios del siglo XXI.

Si adoptamos una definición más reciente de Estado en colapso -*collapsed state*- éste se caracteriza por la implosión de las estructuras de autoridad y legitimidad³. Aparece entonces un fenómeno de ingobernabilidad producto de la articulación entre fuerzas internas y presiones externas. Guerra y crimen simultáneos en el plano interno, conjugados con Plan Colombia e Iniciativa Andina concurrentes en el plano externo, constituyen una combinación letal. Amí entender, Colombia, que no es un caso inédito o excepcional, se dirige hacia esa condición de colapso.

Ello conducirá, más temprano que tarde, a que el país sea testigo de un Estado fracasado -*failed state*-, es decir, incapaz de proteger a sus individuos y las comunidades de las fuerzas que amenazan su seguridad existencial⁴. En ese sentido, Colombia no tiene un Estado anárquico (ausencia completa de gobierno central) pero sí vive en la actualidad una mezcla de Estado fantasma (ejerce la autoridad en algunas áreas limitadas y en otras es inexistente) y Estado anémico (sus energías se consumen combatiendo diversas modalidades de grupos armados).

Cabe recordar, en este contexto, que de acuerdo a uno de los informes principales de la trascendente United States Commission on National Security/21st Century, co-liderada por Gary Hart y Warren Rudman, Estados Unidos debe establecer prioridades ante la eventualidad de una expansión del fenómeno de los failed states. Así asevera que: “Not every such problem must be primarily a U.S. responsibility, particularly in a world where other powers are amassing significant wealth and human resources. There are countries whose domestic stability is, for differing reasons, of major importance to U.S. interests (such as Mexico, Colombia, Russia, and Saudi Arabia). Without prejudging the likelihood of domestic upheaval, these countries should be a priority focus of U.S. planning in a manner appropriate to the respective cases. For cases of lesser priority, the United States should help the international community develop innovative mechanisms to manage the problems of failed states”.

Siguiendo a los expertos que han definido distintas formas de Estado con aguda inestabilidad interna, Colombia no tiene un Estado anárquico (ausencia completa de gobierno central) pero está cerca de transformarse en un Estado fracasado, es decir, incapaz de proteger a sus individuos y las comunidades de las fuerzas que amenazan su seguridad existencial. Parece claro que el país no vive una

revolución política y popular, ni una rebelión ciudadana y justiciera contra un Estado robusto y dominante. Estamos más bien frente a una revuelta amorfa e in temperante de una compleja amalgama de sectores emergentes, inconformes, excluidos y olvidados. Revuelta que es canalizada, parcial y contradictoriamente, por poderosos grupos armados que, a pesar de carecer de un proyecto unívoco, afirman su influencia social, su control territorial y su proyección política en medio del colapso inacabado del Estado y de la agonía de la sociedad desarmada. Se trata de una agitación violenta y difusa, impulsada por igual por movimientos guerrilleros, mafias organizadas y bandas reaccionarias, que parecen tener la suficiente fuerza para acorrallar al Estado pero que no poseen la capacidad de construir una nueva autoridad.

La perspectiva de balance que caracteriza a la reflexión en torno a la legitimidad no parece útil en este caso. No hay un proyecto homogéneo que crece en legitimidad mientras otro decrece, compensando así una situación de alzas y bajas en términos de lo que es legítimo e ilegítimo. No hay una élite tradicional, reinante e ilustrada, ni un contrapoder compacto, vigoroso y civilizador. Asistimos más bien a legitimidades degradadas, tanto de las existentes como de las desafiantes. Estamos en presencia del peligroso fracaso del Estado de derecho, pero un horizonte alterno próximo con capacidad para establecer el orden, la paz y el bienestar está ausente. De allí que lo que predomine sea la mezcla de guerra política, violencia criminal y violación humanitaria.

Este conflicto es cada vez es más intrincado, lo cual no significa, sin embargo, que sea indescifrable. En esa dirección, es pertinente resaltar algunas tendencias nítidas. La guerra irregular que ha predominado por décadas en Colombia tiene cada vez más espacios de manifestación donde se viene transformando en guerra civil, con bandos fuertemente armados liderando proyectos ideológicos polarizados y bases de sustentación social propias.

Asimismo, la guerra política tiene crecientemente visos de una guerra criminal. Cada vez más los actores armados van degradando su perfil político, van abandonando prácticas sustentadas en principios y van asumiendo comportamientos delincuenciales. Además, el conflicto colombiano es más que la sumatoria de dispares y contradictorias guerras locales; el país viene atravesando una guerra nacional, es decir, las disputas no se circunscriben a una racionalidad sólo regional, sino que adquieren la lógica de una confrontación extendida a lo largo y ancho de la nación. En ese contexto, mientras continúan y exacerbaban los enfrentamientos rurales en más zonas del país, se ha ido instalando la contienda en nuevos ámbitos urbanos.

Paralelamente, la guerra en Colombia dejó de ser doméstica. El paulatino, preciso y persistente involucramiento de Estados Unidos en el conflicto interno ha convertido al país en epicentro de una guerra de baja intensidad cada vez más internacionalizada. Por último, la guerra colombiana ya no es limitada en términos de víctimas, participantes armados y alcance. Los datos no pueden ser más elocuentes⁵.

Durante la última década, la violencia política se expresó con casi 10 muertos por día. Aproximadamente 120 municipios (el 12% del total) están totalmente destruidos por las guerrillas. Sólo en el bienio 1998-2000 ocurrieron más de 500 masacres (asesinato colectivo de cuatro o más personas indefensas), en su gran mayoría cometidas por el paramilitarismo. Desde los ochenta, el número de desaparecidos por motivos políticos supera los 4.000; solamente en 2000 se produjeron 743 desapariciones. Entre 1995 y 2000, se han llevado a cabo unos 12 mil secuestros a manos de los actores armados, de la criminalidad común y hasta de los cuerpos de seguridad del Estado. En toda la década del noventa, la cifra de homicidios superó los 250 mil. Desde 1996 se ha manifestado un éxodo al exterior de casi 350 mil colombianos. En los últimos tres lustros se ha producido el desplazamiento interno forzado de más de 1.800.000 de personas. Entre asesinados, mutilados, secuestrados, desplazados y reclutados, más de un millón de niños son víctimas de la guerra. La gran mayoría de estos hechos queda impune. Por todo lo anterior, la guerra colombiana ha producido, produce y seguirá produciendo una angustiada y desbordada inseguridad humana que afecta, principalmente, a la población civil no combatiente.

Esta cambiante, complicada y crítica conflictividad en Colombia ha ido alentando una injerencia estadounidense en los asuntos del país. No hay unanimidad en Estados Unidos, ni un consenso definitivo entre ese país y América Latina, sobre la mejor salida del conflicto armado colombiano. Sí hay relativo acuerdo en cambio sobre los potenciales efectos continentales negativos, en particular entre los países vecinos, de la situación por la que atraviesa el país andino.

Washington, con un tácito consentimiento latinoamericano evidente en el notorio silencio regional, ha ido desplegando una modalidad inédita de intervención indirecta en el caso colombiano. Por un lado, se observa el intervencionismo de viejo cuño, típico de la Guerra Fría: como en su momento en El Salvador, ahora Estados Unidos apoya militarmente (asistencia, armas, entrenamiento, información, etc.) a un país afectado por una guerra interna cada vez más cruenta. La mayor importancia geopolítica de Colombia, su dimensión territorial, demográfica y económica y la combinación de diferentes amenazas (narcotráfico, crimen organizado, guerrilla, terrorismo, paramilitarismo) han contribuido a que la ayuda estadounidense a Bogotá se torne masiva y creciente.

Por otro lado, se advierte el intervencionismo de nuevo tipo pos-Guerra Fría: presión y apoyo (según el caso) a los países limítrofes para crear un “cordón sanitario” diplomático y militar alrededor de Colombia, por una parte, y desarrollo de planes de contingencia para un potencial uso mayor de la fuerza con la eventual participación de países amigos de Washington, por otra parte.

Este modelo dual viene perfeccionándose en los últimos años y tiene varios componentes. Entre ellos cabe destacar el aumento de la ayuda de seguridad a Colombia; la elevación del perfil de Colombia como “país-problema” en el plano hemisférico e internacional; el crecimiento de una diplomacia regional desti-

nada a movilizar a los países del área en estrategias de contención del fenómeno colombiano; y el incremento de una retórica oficial unificada en torno a la presencia de una amenaza “narcoguerrillera” inexorable en Colombia.

Potencialmente, este nuevo intervencionismo en Colombia podría adoptar tres formas. Primero, la “intervención por imposición”: contra la voluntad de los colombianos y a pesar de los esfuerzos de negociación interna, Washington concreta una coalición *ad hoc* que decide involucrarse militarmente en el país andino para establecer un nuevo “orden”. Segundo, la “intervención por deserción”: el Estado colombiano no puede contener el conflicto armado interno ni garantizar la soberanía nacional, lo cual sirve de excusa para que Washington encabece una coalición interventora temporal hasta fortalecer el poder establecido en Bogotá. Y tercero, una “intervención por invitación”: un gobierno electo solicita colaboración externa ante la imposibilidad de preservar, de modo autónomo, el orden interno, la unidad nacional y la institucionalidad democrática. Así, militares colombianos, más fuerzas extranjeras dirigidas por Estados Unidos y compuestas por varios países del hemisferio, actuarían conjuntamente con la esperanza de evitar una implosión nacional. Aunque hoy despierten un justificado rechazo, no habría que desechar la probabilidad política de que alguno de estos escenarios se contemple seriamente, siendo el último el menos improbable.

En breve, la naturaleza degradada de la guerra colombiana, sumada al intervencionismo estadounidense en Colombia, ha pasado a constituirse en un grave problema de seguridad regional a pesar de que los países latinoamericanos, en general, parecen impávidos frente a esa explosiva combinación de fenómenos.

El Plan Colombia de Estados Unidos

Ya se encuentra en ejecución la multimillonaria asistencia de seguridad de Estados Unidos a Colombia: en 2000 el Congreso en Washington autorizó US\$ 1.319,1 millones de dólares para responder a una guerra interna compleja y degradada. El componente B del denominado Plan Colombia -plan diseñado en 1999 en la Casa de Nariño por sugerencia de la Casa Blanca- se aplicará luego de un intenso debate en Washington, una tenue discusión en Bogotá y un preocupante mutismo en el hemisferio.

El Plan Colombia de US\$ 7.500 millones de dólares del gobierno de Andrés Pastrana tiene, hasta ahora, tres piezas. El componente A es interno, es el más cuantioso y tiene por objeto reducir los efectos negativos de la crisis que vive el país mediante medidas de acercamiento del Estado hacia las áreas más afectadas por la violencia. Esta suerte de Plan A dentro del macro Plan Colombia apunta a fortalecer la presencia institucional en el territorio nacional. En su diseño está implícita la idea de la “zanahoria”: la pacificación por vía del contacto estatal con la comunidad y por medio de una salida negociada.

El Plan B es la ayuda de Estados Unidos; Washington ofrece más de lo mismo, pero en más corto tiempo y para otro destinatario. En efecto, entre 1989 y 1999, Colombia recibió US\$ 1.388 millones de dólares en asistencia antidrogas y de seguridad⁶. Ahora, el país recibirá un monto similar, pero en dos años, y el receptor principal será el ejército y no la policía como lo fue en la década de los noventa. Se trata del “garrote” -complemento de la “zanahoria”. La lógica subyacente es que sólo más poder de fuego y más despliegue espacial de las fuerzas armadas pueden equilibrar el creciente poderío territorial de la guerrilla y la enorme influencia regional del narcotráfico. Si en los últimos diez años, con todos los recursos de seguridad estadounidenses brindados a Colombia, se elevó como nunca antes la violencia de todo tipo, la violación de los derechos humanos y el desquiciamiento de la guerra, nada augura que en el próximo bienio no se agudicen esos mismos problemas⁷.

El Plan Colombia de Estados Unidos tiene unos componentes precisos. El paquete específico para Colombia llega a US\$ 860,3 millones de dólares. De ese total, la asistencia militar asciende a US\$ 519,2 millones de dólares y la ayuda policial alcanza a US\$ 123,1 millones de dólares. En ese sentido, se trata de fortalecer a las fuerzas armadas (tres nuevos batallones para operar en el sur del país; 16 helicópteros Blackhawk y 30 helicópteros UH-1H Huey; y mejores instrumentos de combate y comunicación) para que efectivamente asuman una postura más ofensiva en la guerra y de mejorar la capacidad de la policía en el combate contra las drogas (2 helicópteros Blackhawk y 12 helicópteros UH-1H Huey, entrenamiento para labores de fumigación, etc.). Otras categorías contempladas son: desarrollo alternativo (US\$ 68,5 millones), ayuda a los desplazados (US\$ 37,5 millones), derechos humanos (US\$ 51 millones), reforma judicial (US\$ 13 millones), aplicación de la ley (US\$ 45 millones) y paz (US\$ 3 millones). El resto del paquete de US\$ 1.319,1 millones de dólares -es decir, US\$ 458,8 millones de dólares- se desagrega en dos grandes categorías: ayuda a otros países vecinos de Colombia (US\$ 180 millones) y recursos a ser usados directamente por autoridades estadounidenses (US\$ 278,8 millones). Respecto a esta última categoría, US\$ 276,8 millones de dólares son para el Departamento de Defensa (mejoramiento de las bases de Ecuador, Aruba y Curacao, programas de inteligencia rutinarios y clasificados, equipamiento de radares, entre otros). Si se descompone el total general del paquete en sus diversas piezas, destinatarios y propósitos, se tiene que aproximadamente un 75% se orienta al fortalecimiento bélico en la ya longeva e ineficaz “guerra contra las drogas”, que cada vez más toma el carácter de “lucha anti-narcoguerrillera” en la nomenclatura de Washington.

El Plan C es el aporte europeo a la paz. Esta porción del Plan Colombia representa la contribución al mejoramiento de las condiciones sociales en las regiones donde el Estado ha estado menos presente. Europa no tiende a resolver nada, sino a compensar los costos de políticas erradas, particularmente las inducidas por Washington. Este componente no es nuevo: Europa siempre ha prometido

“otro” aporte -lo hizo desde 1990 mediante un acotado Sistema de Preferencias Andino/Drogas, “otra” mirada -la de la corresponsabilidad en materia de drogas- y “otro” espíritu -a favor de los derechos humanos y la paz dialogada. Y, como en otros momentos, no hay mucho que esperar de esas promesas; siempre son superadas por las acciones. La contribución estatal europea ha sido más simbólica que práctica. La Mesa de Donantes reunida en Madrid en julio de 2000 lo corroboró: sólo España (US\$ 100 millones de dólares) y Noruega (US\$ 20 millones de dólares) comprometieron recursos para el Plan Colombia. Meses más tarde la Unión Europea decidió aportar 105 millones de euros para el período 2000-2006 como forma de apoyo institucional al proceso de paz y con el fin de alcanzar la defensa de los derechos humanos, la protección ambiental y la sustitución de cultivos ilícitos. La gravitación diplomática, material y estratégica europea ha sido, es y será mucho menor a la de Washington.

En ese contexto, Colombia parece necesitar con urgencia un Plan D: uno capaz de resolver seriamente, y no sólo de contener en el corto plazo, la guerra que padece. Ese Plan D debería ser convenido por los colombianos y contar con el apoyo de los latinoamericanos. Colombia necesita una Contadora, perentoriamente. Una Contadora que revalorice la negociación y el compromiso por sobre las armas y las promesas. Una Contadora que se impulse desde el Cono Sur y que revierta el silencio de Latinoamérica y la parálisis de Sudamérica.

Un Plan D político es imperioso porque ni la masiva asistencia militar estadounidense ni la distante participación europea prometen superar la situación existente. La Contadora para Colombia necesita, a su vez, trascender el plano estatal: es indispensable una alianza de la sociedad civil colombiana no armada, de actores políticos y sociales gravitantes latinoamericanos, de sectores democráticos en Estados Unidos y de grupos progresistas europeos. Ello bien podría repolitizar la crisis en Colombia: volver a politizar el comportamiento del Estado y la conducta de la guerrilla. Esta opción, aún no genuinamente ensayada, puede facilitar una potencial salida a una desoladora guerra.

Clinton y Colombia

Es incuestionable que el conflicto armado en Colombia tiene una relevante dimensión internacional. Las posibilidades de paz y guerra se ven condicionadas por aspectos externos (consumo creciente de drogas en las naciones más industrializadas, provisión masiva y clandestina de armas, la política exterior de Estados Unidos, el auge del crimen organizado transnacional, la incertidumbre institucional en toda el área andina, los roces recurrentes con los países vecinos), mientras el drama humanitario interno tiene cada vez mayor impacto regional y resonancia mundial. Sin embargo, subrayar la magnitud de la tragedia colombiana no puede conducir a justificar algún tipo de injerencia militar, pero sí debe motivar una mesurada intervención política. Colombia necesita una nueva Contado-

ra, es decir, un amplio apoyo diplomático con liderazgo de Sudamérica y a favor de una solución política negociada.

La urgencia de una Contadora para Colombia se debe evaluar en el marco de una situación estratégica novedosa en la zona. En ese sentido, la presencia de William Clinton en Cartagena a finales de agosto de 2000 en el contexto de una visita de diez horas a Colombia simbolizó el cruce de una delgada línea: Estados Unidos pretendió asegurar su esfera de influencia más allá de la Cuenca del Caribe. La breve visita a Colombia del Presidente de Estados Unidos fue inmensamente significativa. El encuentro entre William Clinton y Andrés Pastrana selló una situación, más que una relación individual, estratégica, que inaugura un momento novedoso en las relaciones interamericanas. En efecto, esta corta cumbre encerró múltiples mensajes para distintas audiencias bajo un telón de fondo común: el caso Colombia está definitivamente politizado y allí se dirime una compleja lucha por el poder que trasciende los bordes de esa nación.

En términos de su política interna, el Presidente Clinton ubicó el conflicto colombiano y su efecto para la seguridad de Estados Unidos en un lugar de alta visibilidad pública; mostró que es capaz de aplicar la mano dura en la “guerra contra las drogas”, intentó fijar una política de Estado (bipartidista, integral y de largo alcance) frente al caso colombiano, y buscó aplacar a los que ven en el trato a Colombia el inicio de un nuevo Vietnam. En términos de las relaciones entre Washington y Bogotá, la visita fortaleció a Pastrana en la coyuntura interna pero le restringió su margen de maniobra externo en el mediano plazo, implicó un fuerte golpe político contra la guerrilla, y legitimó una creciente incidencia de Estados Unidos en los asuntos colombianos.

En términos regionales, el viaje reafirmó la preferencia por el unilateralismo de Estados Unidos en materia hemisférica, entorpeció la cumbre de presidentes sudamericanos organizada por Brasil en esa época, contribuyó a la identificación de Colombia como el mayor problema de seguridad en el área, y reforzó la creciente militarización andina y amazónica para contener las consecuencias de la crisis colombiana.

Ahora bien, lo fundamental es que Washington ya domina su *mare nostrum* caribeño y que ahora busca un control efectivo en los Andes, en esa “tierra nuestra” de Sudamérica⁸. Así, la definición de alianzas y equilibrios zonales es clave. Estados Unidos fuerza un cordón sanitario alrededor de Colombia con el concurso resignado de Panamá y Ecuador y el respaldo ambivalente de Perú. Panamá, estrecho aliado de Estados Unidos, ha armado sus límites. Ecuador, que vive una delicada situación interna y ha escogido la dolarización de su economía, acepta *de facto* el Plan Colombia de Washington porque obtiene US\$ 81,3 millones de dólares: US\$ 20 millones para labores antidrogas y US\$ 61,3 para el mejoramiento del sistema de radares del aeropuerto Eloy Alfaro.

Entre los países pequeños más cercanos a Colombia, Estados Unidos cuenta con respaldo implícito o explícito. Por ejemplo, Nicaragua, vecino marítimo de Colombia, aprovecha el contexto para avanzar sus reclamos sobre el Archipiélago de San Andrés y Providencia, de soberanía colombiana, pero donde se producen marginales brotes secesionistas. Jamaica, Honduras, Haití, Costa Rica y República Dominicana, cada vez más afectados por el narcotráfico y vecinos marítimos de Colombia, no cuestionan ni el Plan Colombia ni la militarización del Gran Caribe impulsada por Washington con el argumento de la lucha contra las drogas. Hacia el norte de Colombia, en las áreas menos inmediatas, la perspectiva no parece tampoco consoladora. Algunas islas del Caribe se han alineado con Estados Unidos: Washington brindará, dentro del Plan Colombia, US\$ 10,3 millones y US\$ 43,9 millones para el mejoramiento de los sistemas de radar de los aeropuertos Reina Beatrix en Aruba y Hato International en Curacao, respectivamente. Cuba, por su lado, viene jugando un papel discreto y constructivo: Castro ha propiciado una actitud de diálogo dentro del ELN y trata de usar su menguado ascendente sobre las FARC para que eviten llevar a Colombia al desastre. México, por su lado, oscila entre el respaldo y el distanciamiento: en los años recientes la diplomacia mexicana ha buscado deslindarse de Colombia y así mostrar, con la mirada puesta en Washington, la diferencia entre ambos en materia de drogas y de insurgencias.

Hacia el sur de Colombia, Bolivia (que recibirá US\$ 110 millones del Plan Colombia y para quien Clinton solicitó la condonación total de su deuda externa de US\$ 4.500 millones de dólares), en silencio, acompaña a Estados Unidos. Chile permanece expectante, sin condenar categóricamente a Washington y apoyando, de hecho, el Plan Colombia. La diplomacia de Argentina fluctúa entre la asepsia y el escepticismo; formalmente respalda la paz, pero no hace mucho por Colombia ni censura a Estados Unidos. El sur del Cono Sur está geográficamente distante de la situación colombiana y políticamente menos inclinado a criticar con vehemencia a Washington. Sus intereses inmediatos tradicionales no parecen estar en juego, pero eso es un error estratégico mayúsculo. Se viene precipitando una gran inestabilidad en el mundo andino en general que más temprano que tarde afectará la región en su conjunto.

En Sudamérica, asimismo, las posturas de Brasil y Venezuela, aunque por motivos no exactamente idénticos, convergen cada vez más. Venezuela ha fortificado sus límites con Colombia. Fricciones complejas e incidentes recurrentes alimentan una situación delicada en la que se conjugan un histórico litigio en el Golfo de Venezuela, recientes manifestaciones separatistas en departamentos colombianos como Norte de Santander y Vichada, y el “espíritu bolivariano” que comparten el Presidente Hugo Chávez⁹ y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC. En el caso de Caracas, pesan hoy tanto los múltiples problemas fronterizos como el peligro de un efecto dominó en medio de una situación venezolana convulsionada y un deseo de distanciarse de Washington en varios frentes.

Brasil ha incrementado sus dispositivos militares fronterizos de manera notable. Una frontera porosa sirve a guerrilleros y narcotraficantes por igual, mientras una creciente presencia de asesores estadounidenses en Colombia pone en seria alerta al país: si se quiere expresar metafóricamente, narcos y boinas verdes por igual son percibidos como amenazas para un país que históricamente ha tenido sus fronteras delimitadas sin dificultades y sin peligros inminentes. No hay que olvidar, a su vez, la enorme expansión del narcotráfico en Brasil: allí hay claras manifestaciones de más consumo de drogas, más rutas de transporte, más descubrimiento de cultivos ilícitos, más violencia urbana ligada al crimen organizado, etc.

Cabe subrayar, sin embargo, que Colombia no es Vietnam ni El Salvador. La intervención militar directa de Estados Unidos no está en el horizonte inmediato. Sí crece y se complejiza la intervención militar indirecta de Estados Unidos acompañada de un gradual cerco diplomático-militar en torno a Colombia. Pero los colombianos y las colombianas no armados no necesitan del paradigma Vietnam ni el del Salvador. Colombia requiere una nueva Contadora que resuelva políticamente la guerra interna en ese país.

Bush y Bogotá

Los nombramientos de la administración del Presidente George W. Bush que tienen que ver con aspectos claves de la política internacional y hemisférica ponen a Colombia en alerta y colocan a Latinoamérica en una situación de necesaria reflexión. El perfil de varios funcionarios con significativa influencia en la conducta exterior de Washington despierta inquietud y genera incertidumbre. Sus personalidades, antecedentes u opiniones auguran retroceso en materia de paz y sugieren ambigüedad en materia de narcotráfico. Contradicción y tozudez se entremezclan en todos ellos, y esto incidirá confusamente en los vínculos oficiales bilaterales y dificultará la solución de los problemas vitales de Colombia. Lo anterior puede, a su turno, exacerbar negativamente las relaciones interamericanas y entorpecer los avances hemisféricos en términos de negociaciones comerciales.

El espectro de prominentes tomadores de decisión puede dividirse en seis categorías. Por un lado están los cruzados como John Ashcroft (Secretario de Justicia), Asa Hutchinson (Director de la DEA) y John Walters (zar anti-drogas) que constituyen una especie de extremistas morales que desearán que Colombia libere una “guerra contra las drogas” hasta que caiga el último colombiano. Por otro lado están los recalcitrantes como John Negroponte (Embajador ante la ONU), Otto Reich (Subsecretario para Asuntos Hemisféricos del Departamento de Estado) y Roger Noriega (Embajador ante la OEA). Los dos primeros cuentan con un pasado signado por una ardorosa y clandestina promoción de los contras nicaragüenses y por un reconocido irrespeto hacia los derechos humanos. El único mérito de Noriega es que ha sido la mano derecha del ultra-conservador legislador republicano por Carolina del Norte, Jesse Helms, quien encabezó hasta mayo de 2001 la poderosa Comisión de Asuntos Exteriores del Senado.

De igual forma, sobresalen los disfuncionales como Paul O'Neill (Secretario de Tesoro) y Richard Armitage (Subsecretario de Estado) cuyas conductas pueden afectar la seriedad de la lucha internacional contra las drogas. En efecto, a comienzos de 2001 O'Neill dejó pasmados a los principales socios de Estados Unidos, mancomunados en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, al afirmar que Washington no apoyará más el esfuerzo de los miembros de la OCDE para combatir los "paraísos fiscales" que, como se sabe, son los grandes epicentros del lavado de narcodólares. Según distintas fuentes, tiempo atrás, Armitage -quien estuvo vinculado a la CIA en los '70 y al Departamento de Defensa en los '80- propuso el uso de heroína para debilitar la capacidad de combate de los comunistas en Indochina y Afganistán.

De otra parte están los ortodoxos como Condoleezza Rice (Consejera Nacional de Seguridad) y Paula Dobriansky (Subsecretaria para Asuntos Globales del Departamento de Estado) que conservan un enfoque marcado por la Guerra Fría y centrado en Rusia y China: Colombia será crecientemente percibida en clave geopolítica y en términos de una doble ofensiva ideológica (marxista) y criminal (mafiosa) para socavar el poderío de Estados Unidos. También están los halcones, como Donald Rumsfeld (Secretario de Defensa) y Paul Wolfowitz (Subsecretario de Defensa), quienes procuran afianzar la unipolaridad estadounidense a cualquier precio y parecen concebir una regionalización del tratamiento del caso colombiano con visos más militares que diplomáticos. Por último, hay que subrayar a los guerreros como Richard Cheney (Vicepresidente), quien en su condición de legislador fue un acérrimo defensor de Oliver North y la operación Irán-contras y luego, como Secretario de Defensa de George Bush padre, fue el arquitecto del "bloqueo marítimo" de Colombia en enero de 1990. En este escenario, el Secretario de Estado Colin Powell aparece, al menos al principio de la administración de George W. Bush, como el menos belicoso y el más moderado. Sin embargo, no hay que confundirse pues todos son bastante parecidos: poseen estructuras mentales y códigos referenciales más propios de la Guerra Fría que de la globalización; son, en el fondo, más ideológicos que pragmáticos; se ubican, en general, mucho más a la derecha que al centro; parecen más proclives a la mano dura que a la ponderación; se tientan más con la ominosa amenaza a la fuerza que con la prudente diplomacia; miran al mundo con un prisma realista clásico y no con un lente generoso idealista; procuran la primacía económica, la suficiencia militar y la unilateralidad política de Estados Unidos en detrimento de un esquema multipolar balanceado, multilateral y estable.

El futuro de los lazos colombo-estadounidenses estará condicionado por los balances de poder y las estrategias de acción de estos actores y sus respectivas burocracias. En ese sentido, el horizonte no se vislumbra muy promisorio. El efecto combinado de las políticas de Washington hacia Bogotá y de la situación colombiana y andina sobre el sistema interamericano es notorio: un futuro con creciente guerra y abundantes drogas sólo ocasionará más violación de los derechos

humanos, más desplazados, más militarización, más degradación ambiental, más corrupción y más narcotráfico, así como menos inversión, menos estabilidad, menos gobernabilidad, menos seguridad y menos crecimiento en Sudamérica.

De allí que se hace fundamental hacer un seguimiento sistemático de la política de Washington hacia Bogotá. La administración del Presidente Bush presentó en 2001 a consideración del congreso de su país la Iniciativa Andina de lucha contra las drogas por valor de US\$ 882,3 millones de dólares. Esta iniciativa, que se redujo a US\$ 731 millones de dólares a principios de 2002 como resultado de los cambios introducidos en la Cámara de Representantes y en el Senado, combina algo de “zanahoria” (US\$ 291 millones en ayuda económica y social) y bastante “garrote” (US\$ 440 millones en asistencia anti-narcóticos y de seguridad), y refleja una continuidad entre el actual gobierno y el del Presidente Bill Clinton, en términos de un involucramiento indirecto pero contundente en la crisis colombiana.

La nueva estrategia republicana tiene tres propósitos fundamentales: consolidar la dimensión bélica-ofensiva del Plan Colombia versión Washington, “norteamericanizar” la guerra contra las drogas en el norte de Sudamérica, y fijar un cordón sanitario diplomático-militar en torno a Colombia¹⁰. Por un lado, muestra la persistente preocupación y el claro interés estadounidenses por fortalecer la capacidad militar del Estado colombiano. Por el otro, pretende profundizar en el área alrededor de Colombia una política punitiva común contra las drogas basada en un prohibicionismo militante: el paquete prohibicionista completo tiende a incluir -como ya lo hizo en los casos de Colombia y México- exigencias para una mayor criminalización, militarización, fumigación, interdicción y extradición. Finalmente, busca cooptar a los aliados (Panamá, Ecuador y Bolivia) de Washington, convencer a los ambiguos (Perú) frente al Plan Colombia, y presionar a los oponentes (Brasil y Venezuela) de la estrategia estadounidense frente al narcotráfico y la insurgencia, en la generación de un círculo de contención y coerción en torno a Colombia.

Un análisis de los montos, proporciones y destinatarios de la Iniciativa Andina corrobora lo afirmado. Colombia es el mayor receptor de la misma con US\$ 439 millones, desagregado en US\$ 164 millones (37,3%) en ayuda económica y social y US\$ 275 (62,7%) en asistencia anti-narcóticos y de seguridad. Adicional a lo que recibirá Colombia como parte de aquella iniciativa, Bogotá recibirá US\$ 218.9 en ayuda militar y policiva como parte de distintos componentes del presupuesto estadounidense en materia de defensa y lucha contra las drogas. De allí que el país recibirá para 2003 un monto total de US\$ 657, 9 millones en asistencia estadounidense (US\$ 493,9 millones para el “garrote” y US\$ 164 millones en “zanahoria”)¹¹.

La Iniciativa Andina contempla además US\$ 292 millones para los vecinos del país, varios de los cuales ya reciben US\$ 222,3 millones de los US\$ 1.319 millones del Plan Colombia en marcha. Perú, que había mantenido durante el gobierno de Fujimori una política ambivalente frente a la crisis colombiana -crítica-

ba al Presidente Andrés Pastrana por haber iniciado un proceso de diálogo con las FARC y, simultáneamente, le vendía armas a esa guerrilla a través de las prácticas corruptas de Vladimiro Montesinos, el hombre predilecto de la CIA por años, recibirá US\$ 135 millones. Bolivia, que viene apoyando el Plan Colombia, obtendrá US\$ 91 millones. Ecuador, que ha aceptado dócilmente la política anti-drogas de Estados Unidos en la zona, obtendrá US\$ 37 millones de la Iniciativa Andina. Panamá, que no ha cuestionado seriamente el Plan Colombia y que constituye el eslabón más débil de la cada vez más internacionalizada guerra colombiana, recibirá US\$ 9 millones.

Los dos países más renuentes a acompañar a Washington en su estrategia frente a Colombia, Brasil y Venezuela, recibirán US\$ 20 millones. El primero obtendrá US\$ 12 únicamente en asistencia anti-narcóticos y de seguridad. Los US\$ 8 millones que recibirá Venezuela se destinarán a la asistencia anti-drogas y de seguridad.

La Iniciativa Andina entonces refuerza el Plan Colombia, afianza una visión que concentra la represión del lucrativo negocio de las drogas en los polos de cultivo, procesamiento y tráfico, y fortalece un cerco potencialmente interventor en torno a Colombia ante la eventualidad de una descontrolada implosión interna.

En este contexto, una previsible política de Estados Unidos hacia Colombia podría contener dos fases o dos componentes no necesariamente excluyentes. El gobierno Bush puede politizar aun más el caso colombiano: considerar, por ejemplo, que la auténtica amenaza del país se deriva de una insurgencia económica, territorial y militarmente fuerte y no sólo del narcotráfico y la criminalidad organizada. De hecho, todo se entrelazaría y confundiría, guerrilla, terrorismo, narcocriminalidad organizada serían, relativamente, lo mismo. Además, podría presionar al gobierno del Presidente Andrés Pastrana para que frene el dialogo político con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, y se concentre en su combate militar. A cambio, Estados Unidos promete más asistencia militar, técnica y de inteligencia. Para no aparecer saboteando la paz en Colombia, Washington consiente el comienzo de conversaciones con un debilitado Ejército de Liberación Nacional, ELN. En breve, esta fase primera es barata: los colombianos se disparan por un lado y dialogan por el otro, mientras Estados Unidos interviene indirectamente con más asistencia bélica pero sin bajas militares propias.

Si ese componente de la estrategia para Colombia fracasa, comenzaría el diseño de una segunda fase más vasta. En este caso, crecerían las manifestaciones intervencionistas. Ello se iniciaría con un uso más sofisticado de la tecnología militar y de interdicción: ensayo de nuevas armas (como se vio en Irak, Bosnia y Kosovo); fumigaciones masivas de cultivos ilícitos; apresamiento de guerrilleros, narcotraficantes y paramilitares en terceros países, altamar o fronteras porosas del país (Panamá y Ecuador, preferentemente); más presencia de mercenarios camuflados como compañías de seguridad privada (como ya lo contempla el Plan Colombia de Estados Unidos); incremento de entrenadores en el terreno; etc. De mo-

do gradual, se va legitimando una intromisión mayor y más militar en los asuntos colombianos. Y para ello, Washington necesitará concretar una coalición *ad hoc* latinoamericana que acompañe su estrategia.

Después del 11 de septiembre

El infame ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001 contra las torres gemelas del World Trade Center en New York y contra el Pentágono en Washington marca el fin de una era en la política mundial y anuncia el comienzo de una nueva etapa en las relaciones internacionales. En forma trágica y simbólica, la post Guerra Fría llegó a su fin. Ese hiato de tan sólo una década entre la prolongada Guerra Fría y un futuro esquema que se atisba terminó de forma inquietante¹².

Inmediatamente George W. Bush informó sobre el inicio de una “nueva guerra”, cuyas características principales serán su naturaleza no convencional, su extensión prolongada y casi ilimitada, su alcance planetario y su propósito aniquilador. En esa presentación -que se concretó en el contraataque sobre Afganistán- dos aspectos deben ser subrayados: primero, desaparece la perspectiva de un próximo “día después de la guerra” en el que los vencedores proclaman la victoria y se disponen a estructurar un nuevo orden. Por ser Washington, y no el Consejo de Seguridad de la ONU, quien comunicó el comienzo de la “guerra contra el terrorismo”, Estados Unidos se reserva la potestad de avisar al mundo cuándo el objetivo de la confrontación bélica se habrá alcanzado. En este sentido, cabe anotar que aquellos países que actúan bajo una racionalidad utilitaria, buscando presuntos dividendos por su apoyo a Estados Unidos, se equivocan: la convicción y no el oportunismo será la que eventualmente sea retribuida cuando llegue el elusivo fin del terrorismo.

Segundo, con su argumento Bush borró la distinción entre guerra y paz. Si la confrontación contra el terrorismo es ilimitada en el tiempo y la geografía, la paz se diluye en la constante de la guerra. Entraríamos entonces en un período de Paz Caliente. La Guerra Fría entre dos superpotencias, Estados Unidos y la Unión Soviética, tuvo reglas de juego precisas y baja probabilidad de convertirse en un conflicto directo y masivo. La Paz Caliente entre múltiples estados, grupos transnacionales ilegales y fuerzas contestatarias que recurren a la violencia indiscriminada, carece de reglas de juego y tiene alta probabilidad de producir un número ilimitado de víctimas.

La invocación a la “guerra contra el terrorismo” internacional requiere preguntarse cómo enfrentar una contienda no tradicional. El fenómeno terrorista expresa la existencia de un conflicto asimétrico en el que, paradójicamente, las mayores ventajas las tiene el actor menos poderoso; éste escoge el instrumento, el lugar, el momento y el objetivo de su acción de fuerza. Estados Unidos, como muchos otros países, venía coexistiendo con esta condición asimétrica. De hecho, la estrategia contra el terrorismo internacional que practicó Washington durante

tres lustros se insertaba en la compleja dinámica de la asimetría. El arquitecto de esa estrategia fue el padre del actual presidente de Estados Unidos, George Bush, quien en su calidad de vicepresidente del gobierno de Ronald Reagan dirigió, en 1985, la *Task Force on Combatting Terrorism*. Las conclusiones de su informe guiaron las políticas públicas de Estados Unidos desde 1986 hasta septiembre de 2001. Sus cuatro principios fundamentales eran: el terrorismo constituía una “amenaza potencial a la seguridad nacional” estadounidense; los estados que diesen refugio al terrorismo deberían sufrir las “consecuencias” de esa decisión; Washington no haría “ninguna concesión” al terrorismo; y el gobierno de Estados Unidos lo combatiría “sin sacrificar las libertades básicas ni poner en peligro principios democráticos”.

Después de los atentados del 11 de septiembre, el modo de hacer frente al conflicto asimétrico ha pasado a ser el centro de la polémica mundial. Hoy sobresalen dos alternativas. Un modelo, que hoy parece privilegiar la administración Bush hijo, es aquel que pretende alcanzar una simetría con el oponente. El propósito elemental es hacer impracticable el terrorismo internacional, ahora redefinido como una amenaza letal a la seguridad nacional. Esta aspiración implica que el más poderoso se torne tan pérfido como el más débil. No se trata sólo de mejorar la capacidad de hacer buena inteligencia, incrementar la cooperación mundial en la lucha anti-terrorista, aplicar más sanciones contra los estados que amparan el terrorismo internacional y producir el ostracismo de los que estimulan a los grupos terroristas. Se trata, además, de reducir las libertades públicas en aras de una eventual mayor seguridad, de legitimar los asesinatos clandestinos y el aniquilamiento anticipado de sospechosos de terrorismo, de desconocer normas de derecho internacional en materia de derechos humanos y de privatizar el combate contra grupos terroristas. La consecuencia previsible sería un recorte de la democracia dentro y fuera de Estados Unidos. Será el Huntington de las “Olas de la Democracia” y no el del “Choque de Civilizaciones” el que habrá estado acertado: los avances democráticos pueden frenarse y aún revertirse. La “tercera ola de la democracia” de la que hablara Huntington se desvanecerá en las arenas de la “guerra contra el terrorismo”.

Un segundo modelo que se ha contemplado entre especialistas europeos, por ejemplo, apuntaría a superar la asimetría en un plazo más amplio, no inmediato, y por medios no exclusivamente represivos. En este caso se trataría de hacer improbable, innecesario e ilegítimo al terrorismo. Para ello se requiere disuasión, desarrollo y diálogo. La disuasión militar y policial corresponde obviamente al ámbito del Estado e implica más prevención, más inteligencia y más sofisticación. El efecto de la disuasión es hacer improbable el comportamiento terrorista.

El desarrollo político, social y económico involucra al Estado y también al sector privado: si se desea hacer innecesario al terrorismo hay que mejorar las condiciones concretas de vida de millones de personas, tanto en el mundo árabe como en la periferia, así como alcanzar una respuesta justa a la causa específica

de los palestinos. Finalmente, el diálogo compete al terreno de lo no estatal, de las organizaciones no gubernamentales, los partidos, las iglesias, los jóvenes, entre muchos otros. Es urgente una mayor cercanía y comunicación entre culturas, religiones y civilizaciones para hacer ilegítimo el recurso al terrorismo. La consecuencia potencial de esta alternativa podría ser su reducción gradual y efectiva en el marco de un moderado proceso democratizador de mayor alcance global.

Ahora bien, cualquiera sea el modelo que impere para tratar los conflictos asimétricos, el escenario estratégico de Colombia cambió drásticamente después del 11 de septiembre. Colombia pasó a ser el principal referente de inseguridad hemisférica. Y los colombianos tendrán cada vez menos tiempo para definir su conflicto armado en términos políticos y más presiones para redefinirlo en términos criminales. O se preserva un espacio básico para reiniciar una negociación notablemente distinta con una guerrilla de origen marxista que preserva su condición de interlocutor político, o se consolidan las condiciones para impulsar una confrontación esencialmente militar contra el enemigo terrorista de cualquier signo ideológico.

En el terreno externo, los límites y alcances de una y otra opción en Colombia estarán dados por tres fenómenos. Primero, habrá que observar los resultados finales de la acción militar de Estados Unidos en Afganistán. Es probable que además de un ataque masivo con gran despliegue tecnológico asistamos a una nueva modalidad de confrontación armada que combine elementos de guerra convencional y de guerra de guerrillas en el marco de una operación prolongada. Si este ejercicio de fuerza resulta exitoso en cuanto a los objetivos alcanzados -desarticulación de enclaves terroristas- y en relación con la legitimidad lograda -su proporcionalidad y precisión reciben un amplio respaldo mundial, su ensayo en otros países identificados como territorios fértiles para el terrorismo será muy posible.

Segundo, habrá que analizar con detenimiento los debates en Washington en torno al Plan Colombia luego de la primera fase de contraataque contra el terrorismo internacional iniciada por Estados Unidos. En ese sentido, no es improbable que el Plan Colombia abandone su naturaleza de plan anti-drogas, de acuerdo a lo solicitado por el ejecutivo y lo aprobado por el legislativo en 2000, y se transforme en un plan anti-terrorista cuyo propósito más explícito sea combatir a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia y al Ejército de Liberación Nacional, e incluso a las ultraderechistas Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

Tercero, habrá que evaluar el uso del TIAR revivido por la resolución de la OEA del 21 de septiembre en apoyo a Estados Unidos. Se debe meditar mucho sobre el renacimiento inesperado de este tratado de 1947, en especial en torno a sus artículos 3 y 6 sobre lo que el Órgano de Consulta considere como un ataque contra los miembros del sistema interamericano de defensa y sobre las agresiones a un Estado que no son un ataque armado, que podrían ser eventualmente invocadas en el caso de un agravamiento incontrolado de la crisis colombiana.

En ese sentido, se presentan dos cuestiones. Por un lado, si Colombia no avanza en la resolución de su conflicto armado, el país quedará definitivamente supeeditado a fuerzas y factores externos ajenos a su control. Por otro lado, si Sudamérica mantiene el desdén actual frente al caso colombiano, la lógica implacable de la “guerra contra el terrorismo” en el corazón del subcontinente.

¿De Filipinas a Colombia?

Siempre que se produce la ruptura de un proceso negociador que involucra un conflicto armado por el poder, pierde la población civil no combatiente y se imponen los duros de uno y otro bando. El ejemplo israelí-palestino es elocuente. El caso de Colombia no es una excepción. En este vértice de Sudamérica el fin del diálogo gobierno-FARC en febrero de 2002 significa que ha llegado la hora de los halcones. Nadie piensa cómo sentarse a negociar otra vez, sino cómo profundizar la guerra.

Por un lado, segmentos del establecimiento, un sector de la clase política, las fuerzas armadas y el paramilitarismo. Por el otro, los grupos más intransigentes de la guerrilla reafirman sus posturas guerreristas. Una fracción de la élite -en especial, los ganaderos, los latifundistas y los “nuevos ricos” del narcotráfico- siente que no es hora de reformas sociales sino de llevar al país a una cruzada anti-insurgente. Una parte de la clase política -el liberalismo ligado al candidato presidencial Alvaro Uribe y el conservatismo más ortodoxo, por ejemplo- parece apostar a una política de más mano dura. El grueso de las fuerzas armadas pensará que con el apoyo bélico masivo de Washington y ante la fatiga ciudadana frente a un proceso de diálogo que no produjo avances en tres años, tendrán ahora sí el suficiente respaldo interno y externo y contarán con la necesaria autonomía política para derrotar a la “subversión comunista”. El paramilitarismo percibirá que nadie les pondrá freno y que tienen una chequera en blanco no sólo para contener a la guerrilla, sino para revertir su influencia regional por medio de más masacres y asesinatos atroces.

La guerrilla, a su vez, incrementará las prácticas menos “revolucionarias”: crecerá el secuestro de civiles, el chantaje a empresas localizadas en su área de influencia, el recurso al negocio de las drogas y el ataque indiscriminado a centros urbanos. En ese contexto, la guerra en Colombia tendrá cada vez menos principios, al tiempo que la paz se posterga para cuando todos los bandos estén exhaustos o más deslegitimados.

En ese contexto el papel de Estados Unidos es crucial. Al colapsar el proceso de negociación en Colombia entre el gobierno del Presidente Andrés Pastrana y las FARC, se plantean distintos escenarios alternativos para entender hacia dónde se dirige el conflicto armado colombiano y cuál sería la política de Washington al respecto. Para algunos, la imagen más probable es la de Vietnam: Estados Unidos directamente involucrado en la guerra interna de un país sudamericano. Para otros,

la imagen posible es la de El Salvador: Washington ofrece ayuda masiva e interviene indirectamente en la crisis del país. Para otros, la imagen concebible es la de Rwanda: “señores de la guerra” (*warlords*) envueltos en un conflicto atroz y una injerencia tardía de Estados Unidos por motivos humanitarios.

Esas imágenes podrían ser verosímiles pero se insertan en una mirada típica de la prolongada Guerra Fría o de la breve post-Guerra Fría; no contemplan los cambios acontecidos en la política exterior y de defensa de Estados Unidos después del 11 de septiembre de 2001. De ahora en más la guerra colombiana se identificará, para Washington, en el marco del combate mundial contra el terrorismo. En ese sentido, el mejor símil de Colombia no es Afganistán sino que quizás sea Filipinas.

La “guerra contra el terrorismo” iniciada con energía contra Afganistán y liderada cada vez más solitariamente por Estados Unidos tiene hoy en Filipinas un nuevo escenario de confrontación. Los presidentes George W. Bush y Gloria Arroyo acordaron el envío de 650 soldados estadounidenses para apoyar a las fuerzas armadas filipinas en su lucha contra el movimiento armado Abu Sayyaf (“Espada de Dios” en árabe).

Del compromiso bélico directo de Washington en la política anti-insurgente filipina cabe subrayar cinco características. Primera, se identifica a Abu Sayyaf como estrechamente ligado al terrorismo internacional; en este caso con fuertes conexiones con Al Qaeda. Segunda, Abu Sayyaf recurre usualmente al secuestro, incluso de ciudadanos estadounidenses. Tercera, el enfrentamiento militar se concentrará geográficamente en el sur del país. Cuarta, las acciones a desplegar por el contingente estadounidense no implicarán el combate contra el *Moro Islamic Liberation Front* y el *National Democratic Front* según indicó el gobierno filipino. Y quinta, Estados Unidos proveerá US\$ 100 millones de dólares para crear una fuerza especial anti-terrorista filipina.

El caso colombiano en el que el Plan Colombia de Washington autoriza la presencia de hasta 500 asesores estadounidenses y la subcontratación de empresas de seguridad privada (antiguamente conocidas como mercenarios) exhibe características prácticas y simbólicas muy semejantes. Primera, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia son presentadas más frecuentemente como un movimiento con nexos con el terrorismo internacional; por ejemplo con el IRA, entre otros. Segunda, las FARC son el grupo que más efectúa secuestros. Tercera, las FARC han abandonado ahora la zona de distensión otorgada por el gobierno en 1998 pero controlan, *de facto*, el sur del país desde hace lustros. Cuarta, un avance de las negociaciones con el Ejército de Liberación Nacional podría llevar al gobierno colombiano a no solicitar ayuda militar directa de Washington para combatir este movimiento y así centralizar el enfrentamiento contra las FARC. Y quinta, la Casa Blanca acaba de solicitar al Congreso una asistencia de US\$ 98 millones de dólares para que tropas estadounidenses entrenen a las fuerzas armadas colombianas en la protección de la infraestructura del país.

Ante esas similitudes, las preguntas evidentes giran alrededor de quién será la Gloria Arroyo colombiana; cuáles serán las implicaciones diplomáticas de un mayor involucramiento militar directo de Estados Unidos en Colombia; qué significa esta situación en términos de la despolitización del conflicto armado y la subsecuente criminalización definitiva de las FARC; y si las fuerzas armadas nacionales se convertirán en la retaguardia de un contingente armado estadounidense.

A modo de breve reflexión final

En breve, para que Colombia no se convierta en un laboratorio de ensayo de modalidades de intervención militar, nuestros países -en especial los de Sudamérica- deben asumir un papel protagónico en la resolución de la crisis colombiana por la vía diplomática. El país hoy merece y necesita el tipo de solidaridad política hacia Centroamérica que prevaleció en Contadora, y no de la soberbia militar que desplegó la Organización del Tratado del Atlántico Norte en Kosovo ni elucubraciones que lleven a invocar el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y mucho menos la probabilidad de que los sectores más recalcitrantes en Washington instalen un escenario adicional de la “guerra contra el terrorismo” en América del Sur. Eso sólo augura más inseguridad humana en Colombia y menos seguridad regional en el área.

Bibliografía

- Center for International Policy ([http:// www.ciponline.org/colombia](http://www.ciponline.org/colombia)).
- Darf, Robert H. 1996 “Democratization and Failed States: The Challenge of Ungovernability”, en *Parameters* (Carlsisle) Vol. 26, N° 2.
- Grimmett, Richard F. 1999 “Instances of use of United States Armed Forces Abroad, 1798-1999”, en CRS Report for Congress (Washington), 17 de Mayo.
- Gross, Jean-Germain 1996 “Towards a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda, and Haiti”, en *Third World Quarterly* (Londres) Vol. 17, N° 3.
- International Narcotics Report (Marzo de 2001) (Washington: Departamento de Estado de los Estados Unidos).
- Keal, Paul E. 1983 “Contemporary Understanding about Spheres of Influence”, en *Review of International Studies* (Cambridge) Vol.9, N° 3.
- Norton, Richards y Miskel, James F. 1997 “Spotting Trouble Identifying Faltering States”, en *Naval War College Review* (Newport) Vol. 50, N° 2.
- Oquist, Paul 1978 *Violencia, Conflicto y Política en Colombia* (Bogotá: Biblioteca Banco Popular).
- Reno, William 2002 “Economic Motivations of Warfare in Collapsed States”, en *National Strategy Forum Review* (Chicago) Vol. 9, N° 2.
- Serafino, Nina M. 2001 “Colombia: U.S. Assistance and Current Legislation”, en CRS Report for Congress (Washington), 13 de Junio.
- Thürer, Daniel 1999 “The Failed State and International Law”, en *International Review of The Red Cross* (Genebra) Vol. 5, N° 836.
- Woodward, Susan L. 1999 “Failed States: Warlordism and Tribal Warfare”, en *Naval War College Review* (Carlsile) Vol. 52, N° 2.
- Zartman, I. William (ed) (1995) *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority* (Boulder: Lynne Rienner Publishers).

Notas

- 1 Sobre la noción de esfera de influencia en la política internacional véase, entre otros, Paul E. Keal, “Contemporary Understanding about Spheres of Influence”, en *Review of International Studies*, Vol. 9, N° 3, 1983.
- 2 Véase, Paul Oquist, *Violencia, conflicto y política en Colombia*, Bogotá: Biblioteca Banco Popular, 1978.
- 3 Véanse, entre otros, I. William Zartman (ed.), *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder. Lynne Rienner Publishers, 1995 y William Reno, “Economic Motivations of Warfare in Collapsed States”, en *National Strategy Forum Review*, Invierno 2000.

4 Sobre el fenómeno de los *failed states* véanse, entre otros, Robert H. Dorf, “Democratization and Failed States: The Challenge of Ungovernability”, en *Parameters*, Verano 1996; Jean-Germain Gros, “Towards a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda, and Haiti”, en *Third World Quarterly*, Vol. 17, N° 3, 1996; Richard J. Norton y James F. Miskel, “Spotting Trouble Identifying Faltering and Failing States”, en *Naval War College Review*, Primavera 1997; Susan L. Woodward, “Failed States: Warlordism and Tribal Warfare”, en *Naval War College Review*, Primavera 1999 y Daniel Thürer, “The Failed State and International Law”, en *International Review of the Red Cross*, N° 836, Diciembre 1999.

5 Todos los datos acá referidos provienen de informes públicos colombianos e internacionales. Las cifras proceden de documentos oficiales de entidades como la Procuraduría, la Fiscalía, la Defensoría del Pueblo, la Cancillería, así como de organizaciones no gubernamentales colombianas como Fundación País Libre y la Comisión Andina de Juristas y de instituciones como Amnesty International y Human Rights Watch, entre varias.

6 Las cifras de la asistencia estadounidense a Colombia pueden analizarse en Nina M. Serafino, “Colombia: U.S. Assistance and Current Legislation”, en *CRS Report to Congress*, Junio 13, 2001.

7 Al final del gobierno del Presidente Virgilio Barco (1986-1990) y ante el crecimiento del fenómeno de las drogas, y de la violencia que le es propia, el mandatario presentó el Programa Especial de Cooperación (PEC) de US\$ 1.774 millones de dólares. El propósito principal del PEC era fortalecer el Estado colombiano y lograr el apoyo de las naciones más desarrolladas en la lucha anti-narcóticos. El país aportaba el 33,2% (US\$ 590 millones de dólares) y a la comunidad internacional se le solicitaba el 66,8% (US\$ 1.184 millones de dólares). Estados Unidos respondió con su tradicional combinación de “garrrote” y “zanahoria” por un lado, y con la retórica de la co-responsabilidad de la oferta y demanda, por el otro. El entonces secretario de Defensa de la administración Bush padre, Richard Cheney, desplegó en enero de 1990 un “bloqueo marítimo” a Colombia, después de la invasión a Panamá. Asimismo, entre 1989 y 1999 Washington le brindó a Bogotá US\$ 1.388 millones de dólares en asistencia contra las drogas y de seguridad. Paralelamente, en 1991 el Congreso de Estados Unidos aprobó una Ley de Preferencias Comerciales Andinas (ATPA) por diez años para alentar el crecimiento de la economía legal por sobre la ilegal. A su vez, el entonces zar anti-drogas, William Bennett, prometía un combate decisivo contra las drogas, aunque en los noventa Estados Unidos apenas dedicó, en promedio, el 32% de su presupuesto a la reducción de la demanda. Europa, por su lado, aprobó en 1990 un acotado Sistema General de Preferencias Andino por cuatro años, renovable. Latinoamérica no hizo mucho por el país; sólo la Argentina de Carlos Menem se sumó a represión anti-drogas mediante la entrega de dos aviones Pucará. Colombia, por su

lado, siguió aplicando la extradición hasta que fue prohibida constitucionalmente: 15 nacionales fueron enviados a Estados Unidos durante 1989-1990. El país erradicó casi 220 mil hectáreas de cultivos ilícitos entre 1990 y 1998. Además, los dos carteles de Medellín y Calí fueron perseguidos y desmantelados. Pero el Estado no se fortaleció. Por el contrario, se debilitó aún más: creció la violencia, la violación de los derechos humanos y el poder de todos los actores armados. A raíz de la resurgida amenaza generada por el fenómeno de las drogas y del inédito poderío insurgente, Colombia volvió a lanzar un SOS a la comunidad internacional con el objetivo, nuevamente, de fortificar al Estado. El Plan Colombia de la administración del Presidente Andrés Pastrana (1998-2002) es cuatro veces más abultado que el PEC; ahora el país aporta el 53% de los US\$ 7.500 millones de dólares del Plan y las naciones más industrializadas el 47% restante. Estados Unidos respondió con su propio Plan Colombia de US\$ 1.319 millones de dólares. Por su parte, el aporte europeo, como ha sido usual, es mucho menor. La contribución latinoamericana es inexistente; ni siquiera propone una mirada más lúcida. El nuevo gobierno de George W. Bush y Richard Cheney diseñó la Iniciativa Andina de US \$ 882 millones de dólares como continuidad del Plan Colombia. El Congreso estadounidense, a su vez, vuelve a discutir la prolongación del ATPA, mientras el presupuesto nacional e internacional anti-drogas de 2002 contempla sólo un 31% de los US\$ 19.200 millones de dólares para la reducción de la demanda. Adicionalmente, el nuevo zar anti-drogas, John Walters, quien fuera la mano derecha de Bennett, surge como un cruzado renovado en la “guerra contra las drogas”. Colombia ha vuelto a aplicar la extradición reinstaurada luego de una reforma constitucional. Sólo entre 1999-2000 el país erradicó aproximadamente 105 mil hectáreas de cultivos ilícitos. La lucha contra más de 200 redes sofisticadas, pero menos visibles, de narcotraficantes, continúa. Sin embargo, el colapso estatal parece menos lejano. Colombia está experimentando el eterno retorno de una estrategia fallida, algo que ya muchos reconocen en privado pero disimulan en público, tanto en el país como en el exterior. Estados Unidos ha forzado sobre su propia sociedad y sobre Colombia un círculo vicioso, no virtuoso, en la superación del problema de las drogas: hoy el negocio mundial de los narcóticos es más lucrativo, virulento, extendido y reaccionario que hace una década.

8 Es pertinente recordar que de las 39 ocasiones en que Estados Unidos usó sus fuerzas armadas en nuestro continente durante el siglo XX, en 38 oportunidades lo hizo en la Cuenca del Caribe y sólo una (en 1986 en Bolivia a través de la Operación Blast Furnace) en Sudamérica. Al respecto véase, Richard F. Grimmett, “Instances of Use of United States Armed Forces Abroad, 1798-1999”, en *CRS Report for Congress*, Mayo 17, 1999.

9 Por lo general, los revolucionarios y las revoluciones aspiran a propagarse más allá del marco específico de una nación. El ideal revolucionario tiende a

ser grandioso en su forma, su contenido y su alcance. Inicialmente, la Revolución Francesa nació con una pasión de trascendencia universal. En sus comienzos, la Revolución Bolchevique tuvo el anhelo de difundirse por el mundo, más allá de las fronteras rusas. En un tiempo más cercano y en un ámbito más hemisférico, la Revolución Peronista en la Argentina de los '40, la Revolución Cubana después de 1959, y la Revolución Sandinista en los '70, imaginaron proyectarse allende los linderos nacionales. Estas y muchas otras revoluciones fueron actos fundacionales: se trataba de establecer un nuevo orden político interno. Todas las revoluciones pretenden expandirse hacia las vecindades y hasta las lejanías. Sin embargo, más temprano que tarde los revolucionarios entienden que la supervivencia de la revolución nacional depende, entre otras, de asegurar sensatamente el poder interno y limitar su irradiación azarosa en el exterior. En la Venezuela actual se está produciendo la Revolución Bolivariana de Hugo Chávez a través de una suerte de democracia plebiscitaria. Como todo fenómeno revolucionario, implica la aparición de un nuevo protagonista social con pretensión de plena hegemonía. Se trata, en el mejor de los sentidos, de la mayor gesta revolucionaria plebeya de los Andes en décadas, liderada por un caudillo populista y heterodoxo y protegida pretorianamente por las fuerzas militares. El proyecto chavista profetiza abiertamente su sueño de difusión en el corazón andino de Sudamérica. América Latina y Estados Unidos tienen el desafío de no reproducir en el caso de Venezuela la experiencia de aislamiento y acoso a la que se sometió a Cuba. El fenómeno Chávez debe ser primero entendido y luego moderado; ni la agresión ni el marginamiento serán alternativas favorables a la estabilidad y el pluralismo venezolanos en el mediano y largo plazos.

10 Resulta fundamental comprender la base conceptual que guía la guerra contra las drogas impulsada por Washington. Para ello es preciso detenerse en la racionalidad, y no en la retórica, de Estados Unidos. En este tema Washington se orienta por cuatro supuestos: primero, asume que la demanda depende de la oferta; por lo tanto, busca reprimir los centros de cultivo, producción, procesamiento y tráfico de narcóticos. Segundo, asume que un tratamiento punitivo en los polos de provisión de drogas es más efectivo en términos de efectos (metas y logros) y de recursos (asistencia y presupuesto). Para el balance costo/beneficio de Washington resulta más ventajoso concentrar los esfuerzos antinarcóticos en los núcleos de oferta. Tercero, asume que los efectos de una mayor erradicación de cultivos ilícitos serán múltiples para los países productores. Entre otros, subraya la reducción del precio del cultivo ilícito en las zonas de producción, la disminución del poder de los traficantes, y la contención de la violencia generada por el narcotráfico. Y cuarto, asume que los efectos de una mayor erradicación de cultivos ilícitos serán de tres tipos para los países consumidores: menor disponibilidad, mayor precio y menos potencial de pureza de las drogas. Con base en estos supuestos es perti-

nente evaluar entonces los resultados de la política basada en esta racionalidad. En ese sentido cabe señalar que Colombia experimentó la fumigación de cultivos ilícitos con *paraquat* a finales de la administración del Presidente Julio César Turbay (1978-1982). Colombia aceleró la fumigación masiva durante la administración del Presidente Belisario Betancur (1982-1986), aplicando el *glifosato* para la marihuana y usando el *garlon-4* para la coca. Colombia continuó la erradicación química y forzada de marihuana y coca durante la administración del Presidente Virgilio Barco (1986-1990). Colombia reforzó la fumigación de marihuana y coca e inició la destrucción con *glifosato* de la amapola durante la administración del Presidente César Gaviria (1990-1994). Colombia batió todas las marcas históricas nacionales e internacionales en materia de erradicación química y manual de cultivos ilícitos durante la administración del Presidente Ernesto Samper (1994-1998) y ensayó herbicidas más tóxicos como el *imazapyr* y el *tebuthiuron*. Sólo en 1998, el gobierno Samper (hasta agosto) y la administración del Presidente Andrés Pastrana (1998-2002) fumigaron 66.083 hectáreas de coca y 2.931 hectáreas de amapola, y destruyeron de modo manual 3.126 hectáreas de coca, 181 hectáreas de amapola y 18 hectáreas de marihuana. El actual gobierno destruyó aproximadamente 90.000 hectáreas de coca entre 1999 y 2000. Finalmente, desde 2000 Washington ha venido presionando a Bogotá para aplicar un peligroso hongo, el *fusarium oxysporum*, en el proceso de erradicación forzosa en Colombia. A pesar de estos esfuerzos, los efectos de la represión química de los cultivos ilícitos han sido paupérrimos. En efecto, en 1981 Colombia tenía 25.000 hectáreas plantadas de marihuana y coca. En marzo de 2001 el informe anual del departamento de Estado de EE.UU. sobre drogas -*International Narcotics Report*, indicó que en Colombia existían 138.000 hectáreas cultivadas, sólo de coca. En 1990 la producción de heroína era insignificante; en 1996 el país ya producía 63 toneladas métricas, y hoy Colombia ha superado a México como principal abastecedor hemisférico de heroína. Mientras en 1998 la producción colombiana de cocaína fue de 435 toneladas métricas, en 1999 alcanzaba las 520 toneladas métricas y en 2000 llegó a 580 toneladas métricas. En los ochenta Colombia tenía una clase criminal emergente; hoy vive las consecuencias de una narcocriminalidad acaudalada, violenta y desafiante. Pero la situación colombiana no es excepcional y extravagante. A pesar de años de erradicación forzada y química de plantaciones ilícitas en el mundo, según el último informe de la Oficina de las Naciones Unidas para el Control de Drogas y la Prevención del Crimen -*Global Illicit Drug Trends 2000*- el cultivo de coca pasó de 240.000 hectáreas en 1987 a 270.000 hectáreas en 1999, y el de amapola, de 211.000 en 1988 a 217.000 en 1999. Mientras tanto, en la década del noventa, 120 países comunicaron la existencia de cultivos de *cannabis* en sus territorios. En 1999, la producción global de heroína llegó a 580 toneladas métricas, la de cocaína a aproximadamente 1.000 y la de marihuana fue cercana a las 30.000 toneladas. A esta situación se agregan las ci-

fras de los principales mercados de consumo. En 1981, en Estados Unidos el precio por gramo de la cocaína fue de US\$ 191 y la pureza de 40%, mientras en 1999 el precio llegó a US\$ 44 y la pureza a 70%. En 1981, el precio por gramo de heroína fue de US\$ 1.200 y la pureza de 5%, mientras en 1999 el precio llegó a US\$ 318 y la pureza a 25%. En Europa, paralelamente, en 1999 el precio del gramo de cocaína fue de US\$ 90 dólares y el de heroína, US\$ 98. En 2000, se consiguieron en Estados Unidos y Europa más drogas, de mejor calidad y a menor precio. En términos de demanda, la situación europea muestra signos preocupantes de ascenso, al tiempo que en Estados Unidos no ha mostrado avances definitivos ya que aún hay casi 14 millones de consumidores. En ese país, la tasa de crecimiento de los consumidores jóvenes de cocaína muestra un alza alarmante desde 1997. Y el consumo de marihuana entre los jóvenes, que había bajado a finales de los ochenta, se incrementó notablemente entre 1992-95 y continúa alto en la actualidad. Concomitantemente, en Estados Unidos en 1990 el total de arrestos vinculados al fenómeno de las drogas (consumo, venta, distribución, manufactura, etc.) fue de 1.089.500, mientras que en 1996 creció a 1.128.647. En 1990, el total de prisioneros federales encarcelados por delitos ligados al fenómeno de los narcóticos fue de 53,5%, mientras en 1995 se elevó a 59,9%. Hoy Estados Unidos tiene, en comparación con los países más industrializados del mundo, la mayor población de personas encarceladas por delitos relacionados con el fenómeno de las drogas. En síntesis, Colombia ya fumigó suficientemente su territorio con sustancias nocivas para la salud de su población y la preservación de su medio ambiente, mientras la demanda de drogas de los ciudadanos en Estados Unidos sigue en auge y el consumo de narcóticos en Europa crece. Una nueva erradicación química promete ser más de lo mismo: una victoria pírrica que no resuelve la esencia del negocio de las drogas. Las consecuencias serán también las mismas; los costos más altos de la prohibición los seguirán pagando los colombianos y los dividendos de la lucrativa empresa seguirán lavándose en los bancos de Estados Unidos, el Caribe, Suiza y Mónaco, entre otros.

11 Para estos datos consultar la información del Center for International Policy como parte de su Colombia Project (<http://www.ciponline.org/colombia>).

12 Después de los atentados terroristas Estados Unidos se inclinó a reevaluar, al menos parcialmente, su comportamiento externo, relegando el recurso al unilateralismo a un segundo plano y reconociendo el valor del multilateralismo. El contraataque a Afganistán llevó a que la Casa Blanca invocara diversas coaliciones político-diplomáticas para enfrentar la lucha contra el terrorismo. En distintos foros internacionales y en diferentes ámbitos multinacionales, Washington se expresó a favor de prácticas más amplias, consensuales y plurales. Desde la ONU y la OEA hasta la OTAN, el ANZUS y la OECD, en las Américas, en Europa y en Asia Central por igual, extendiendo compromisos simultáneos en Occidente y en Oriente, Estados Unidos se mostró intere-

sado en robustecer las alternativas y los acuerdos multilaterales. Sin embargo, la expectativa de que esta nueva línea de conducta estadounidense condujera a un más sabio ejercicio de la hegemonía y disminuyera la tentación imperial de ciertos círculos políticos, empresariales y militares, se está desdibujando. A comienzos de 2002, los “halcones” de la administración Bush vienen anunciando nuevos ataques a países que dan albergue al terrorismo. A pesar de que los aliados cercanos le han indicado que esto sería un grave error, Washington persiste en una estrategia de “guerra contra el terrorismo” cada vez más individual. El gobierno republicano finalmente anunció su decisión de denunciar el Tratado ABM de 1972 con la Unión Soviética y así proceder a desarrollar y experimentar un escudo defensivo antimisiles, medida que ha sido rechazada por Rusia, China y la Unión Europea, así como por la Asamblea General de la ONU. Sorprendentemente, Estados Unidos no se mostró favorable a un mayor y mejor control de las armas biológicas; a principios de diciembre de 2001 y luego de que 144 estados se reunieran en Ginebra para fijar un acuerdo, Washington bloqueó la conclusión del protocolo que pretendía reforzar la Convención de Armas Biológicas de 1972. En breve, Bush parece haber optado por la “Doctrina Sinatra”: define a “su manera” el alcance del multilateralismo de Estados Unidos. De algún modo se pone en práctica lo que antes del 11 de septiembre había definido Richard Haas, el director de Policy Planning del Departamento de Estado, como la conducta más pertinente para Washington: el multilateralismo “a la carta”.