

# La internacionalización del conflicto colombiano hacia Ecuador en la primera década del siglo XXI. Una lectura a partir de las estrategias del Estado y de las FARC\*

The Internationalization of the Colombian Conflict toward Ecuador in the First Decade of the Twenty-First Century  
A reading from the strategies of the state and the FARC

Ana María Trujillo Currea\*\*

Recibido: 10-06-2012

Aprobado evaluador interno: 04-07-2012

Aprobado evaluador externo: 29-07-2012

## Resumen

Una de las variables más importantes para que un conflicto armado interno se internacionalice es la decisión propia de las partes en conflicto para que esto suceda. Por eso, el trabajo se concentró en estudiar las estrategias internacionales que utilizaron los dos actores principales del conflicto colombiano: el Estado y las FARC. La estrategia del Estado colombiano se concentró en la búsqueda de legitimidad y asistencia militar de Estados Unidos, *subestimando* la importancia geoestratégica de los vecinos para alcanzar una solución a esta problemática, más aún cuando el desarrollo del conflicto armado se ha

## Abstract

One of the most important variables that could make our internal conflict international is the actual decision of both parties in the matter. That's why my research was focused on studying the international strategies used by the two main sides of the conflict in Colombia, the Government and Las Farc. The Colombian strategy focused itself on the search of the legitimacy assistance of the United States, underestimating the importance of Colombia's neighbors to be able to reach an end to this conflict, especially if the recent armed conflict has focused itself in the frontiers particularly in the southwest of the country. Because

SICI: 0122-4409(201212)17:2<577:IDCCH>2.0.TX;2-4

\* Artículo de investigación producto de la tesis de investigación *Causas y consecuencias de la internacionalización del conflicto armado colombiano hacia el Ecuador. Una mirada desde la geografía y las estrategias del Estado y las FARC.*

\*\* Profesora de planta de la Pontificia Universidad Javeriana adscrita al Departamento de Relaciones Internacionales. Politóloga de la Pontificia Universidad Javeriana. Especialista en Cooperación Internacional y Magíster en Asuntos Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Correos electrónicos: ana.trujillo@javeriana.edu.co, atrujillo\_currea@hotmail.com.

venido concentrando en las fronteras, de manera especial en la suroccidental. Por esto, Ecuador se sintió amenazado, al no tener la suficiente capacidad para controlar la totalidad de su territorio, situación que utilizó las FARC para buscar también legitimidad y apoyo militar en algunos sectores del poder ecuatoriano. Esto último demuestra que el Estado no solo *subestimó* la importancia geopolítica de los vecinos, sino que también *subestimó* la “diplomacia paralela” de las FARC, que buscó copar los espacios dejados por el Estado colombiano. Esta fue, en definitiva, la estrategia de internacionalización de las FARC. El resultado, la tensión política y diplomática que llevó a la ruptura de las relaciones bilaterales por un poco más de dos años.

**Palabras clave:**

Internacionalización del conflicto armado colombiano, relaciones Colombia-Ecuador, FARC, diplomacia paralela.

**Palabras clave descriptor:**

Rebelión, diplomacia, relaciones internacionales.

of this, Ecuador felt threatened due to the belief that it didn't have enough capacity to control its hole territory; situation which Las Farc used to find legitimacy and military support from different sectors with influential power from Ecuador. This demonstrates that not only the government underestimated the importance of its neighbors, viewed from a geopolitical point of view, but also underestimated the “parallel diplomacy” that Las Farc handles. They looked to occupy the territory left unguarded by the Colombian Government. The result, a political unrest between Colombia and its neighbors which led to the rupture of bilateral relationship between Colombia and Ecuador for a little more now than two years.

**Keywords:**

Internationalization of the Colombian armed conflict, Colombia-Ecuador relationship, FARC, Parallel Diplomacy.

**Keywords plus:**

Insurgency, diplomacy, international relations.

Los conflictos armados internos a partir de la década de los noventa comenzaron a tener un mayor impacto en el sistema internacional, en buena medida por la aparente explosión de este tipo de conflictos luego del fin de la Guerra Fría –aunque se debe mencionar que en la última década ha ido decreciendo<sup>1</sup>–, pero, fundamentalmente, porque estos empezaron a trascender sus dimensiones locales y nacionales y fueron afectando de diferente manera a la comunidad internacional.

Es precisamente esto lo que ha llamado la atención de los estudiosos de las relaciones internacionales, su internacionalización. Es decir, el involucramiento de un o varios actores de la comunidad internacional en un conflicto armado interno. Este fenómeno se origina por tres explicaciones o por la combinación de estas. La primera, la intervención de un tercero de manera directa o indirecta, bien sea por intereses humanitarios o nacionales; la segunda, la solicitud de uno o varios de los actores del conflicto, movidos por una estrategia política o militar; finalmente, el desbordamiento del conflicto sobre las fronteras, que lleva a lo que se ha conocido como el contagio a través de refugiados, tráfico ilícitos, zonas de retaguardia, incursiones, entre otros.

El conflicto colombiano no ha sido ajeno a esta curiosidad de los académicos de las relaciones internacionales. Cuando se hace una revisión del estado del arte acerca de la internacionalización de este conflicto armado, se encuentra que la mayoría de los estudios se concentran en la participación de Estados Unidos, bien sea por la intención de este de intervenir, o por la decisión del Estado colombiano de solicitar su involucramiento.

Estos estudios son valerosos y han ampliado la comprensión de la problemática, pero, en su gran mayoría, se han limitado a explicar las intenciones del Estado. Son muy escasos los trabajos en los que se han estudiado las estrategias de internacionalización de los grupos insurgentes colombianos, posiblemente por las dificultades de la información, quedando así un vacío analítico que es necesario comenzar a llenar, y esto es, en parte, lo que pretende el presente artículo.

Interesa el estudio de la estrategia de un grupo particular: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC. ¿Por qué? porque llama la atención cómo una guerrilla que durante la mayor parte de su existencia fue ajena a los procesos internacionales, incluso en el marco de la Guerra Fría<sup>2</sup>, haya decidido, a finales de la década de los noventa, plantear y llevar a cabo una estrategia de internacionalización tan clara y aparentemente sólida, especialmente frente a los vecinos, situación que ha sido potencializado por las

---

<sup>1</sup> Según los datos del Peace Research Institute of Oslo, PRIO, para 2008, se presentaban 36 conflictos domésticos internacionalizados, mientras que, en la década de los noventa, este tipo de conflictos llegó a 50 casos.

<sup>2</sup> Revisar Borda (2009), quien compara los comportamientos de las guerrillas colombianas, salvadoreñas y guatemaltecas.

dinámicas geográficas del conflicto que se han venido concentrando en las fronteras, especialmente en la suroccidental<sup>3</sup>.

Estos elementos nos llevan a considerar la siguiente hipótesis: a estrategia de internacionalización del conflicto armado, por parte del Estado colombiano, se concentró en la búsqueda de legitimidad y asistencia militar<sup>4</sup> de Estados Unidos, *subestimando* la importancia geoestratégica de los vecinos para alcanzar una solución a esta problemática, más aún cuando el desarrollo del conflicto armado se ha venido concentrando en las fronteras. En el caso específico de la frontera con Ecuador, dicha situación hizo que el país vecino se sintiera amenazado y que la relación bilateral se viera alterada, situación que utilizó las FARC para buscar también legitimidad y apoyo militar en algunos sectores del poder ecuatoriano.

Así, se propone revisar las estrategias de internacionalización del Estado colombiano y de las FARC, factores que nos llevarán a comprender las dificultades políticas y diplomáticas en la relación colomboecuatoriana en la primera década del presente siglo.

Para esto, el trabajo se dividió en las siguientes partes. Una dedicada a una aproximación conceptual que pretende mostrar cuáles son las variables fundamentales para que un conflicto interno tenga un impacto internacional. La segunda revisará la estrategia de internacionalización del Estado colombiano. Revisaremos algunos antecedentes y, posteriormente, nos concentraremos en los gobiernos Pastrana y Uribe, quienes concentraron su estrategia de internacionalización hacia Estados Unidos. La tercera hará referencia a la estrategia de las FARC, una guerrilla que, a pesar de ser por más de tres décadas profundamente autárquicas, a finales de los noventa, abrió los ojos hacia el exterior, especialmente hacia los países latinoamericanos que están viviendo un giro ideológico hacia la izquierda. Así, se llegará a la conclusión, en donde se articularán las estrategias diplomáticas de los actores estudiados, que terminan por generar tensiones diplomáticas entre Colombia y Ecuador.

### **Factores que llevan a internacionalizar un conflicto doméstico y sus repercusiones**

Con el objeto de tener una mayor precisión sobre las causas de la internacionalización de los conflictos domésticos, se decidió agrupar los elementos explicativos en tres tipos de variables. La primera, las *dinámicas mismas de la geografía del conflicto*, hace referencia al efecto “spillover” y a las llamadas externalidades<sup>5</sup> que afectan a los vecinos y que no

<sup>3</sup> Respecto a las dimensiones geográficas del conflicto y su impacto sobre la frontera suroccidental, revisar Trujillo (2012, pp. 41-66; Restrepo, 2009 y Cabrera, 2011)

<sup>4</sup> Aspectos que Borda resalta como centrales para que un actor quiera internacionalizar un conflicto doméstico.

<sup>5</sup> Se entiende por externalidades: una interdependencia no compensada, en la cual las acciones de un agente crean costos (o beneficios) para otro agente (Cornes y Sandler, 1996, p. 23).

necesariamente son controladas por alguno de los actores involucrados. La segunda se refiere a una *decisión tomada por actores externos*, es decir, una intervención en la que pueden existir diversos tipos de motivaciones, como una actuación humanitaria, intereses económicos, geoestratégicos o de cualquier otro tipo. Finalmente, una *decisión propia de las partes del conflicto* que consideran necesario buscar en el extranjero fuerzas que impulsen su motor militar o un proceso de paz.

Las dos últimas corresponden a lo que Sandra Borda llamaría políticas consientes y explícitas como resultado de un proceso decisional racional realizado por los diferentes actores (Borda, 2009, p. 9). La primera variable, en cambio, se aleja de la intencionalidad de las partes, es el resultado del contagio propio de las dinámicas de las guerras civiles. Esta última hace parte de las explicaciones abordadas desde la economía de la guerra.

Cuando hablamos de la internacionalización de un conflicto doméstico hacia un país vecino, estudiar estas variables puede ayudarnos a comprender por qué en ocasiones el impacto del conflicto armado interno puede llegar a generar tensiones políticas diplomáticas o, incluso, un conflicto bélico de carácter internacional. En palabras de Salehyan, las guerras civiles y las disputas internacionales no son fácilmente separables y uno debe considerar completamente las relaciones endógenas y el refuerzo mutuo entre estos tipos de conflicto (Salehyan, 2009, p. 5).

#### Variable explicativa no. 1: dinámicas mismas de la geografía del conflicto

La comprensión de la geoestratégica tradicionalmente ha sido tenida en cuenta para el estudio de los conflictos de carácter internacional, pero se debe advertir su pertinencia para el análisis de los conflictos internos y su impacto sobre las relaciones exteriores del país que se encuentra en guerra. Además, debe entenderse que es un elemento clave no solo en el campo de batalla, sino también para tener un buen manejo de los factores operacionales (Buhaug y Gates, 2002, p. 418). De esta forma, tener corredores estratégicos para el transporte de armas y de mercancías ilegales, establecer zonas de repliegue y de descanso y ubicarse en zonas estratégicas para la extracción de recursos son elementos que deben ser estudiados para comprender la evolución de las guerras<sup>6</sup>.

Adicionalmente, explican Buhaug y Gates (2002), los rebeldes presionan para ganar acceso a las fronteras porque los países vecinos pueden proveer un refugio seguro lejos de las tropas gubernamentales. De igual manera, porque las armas y los recursos naturales son comercializados y transportados a través de las fronteras.

Y, en general, uno de los espacios más favorables para este tipo de prácticas dentro de las guerras civiles son las fronteras, tal como lo demuestran los resultados de diferentes estudios donde es claro que tanto la expectativa sobre ganancias económicas, como la

<sup>6</sup> Ver Echandía (1999) y Lair (2004), entre otros.

existencia de fronteras comunes son variables importantes (Mi Yung, 2005, p. 277) para determinar la intervención de un Estado en un conflicto armado interno.

Pero los estados deben ser cuidadosos y evitar que esta situación se produzca, pues esto suele traer consigo repercusiones como conflictos bilaterales, rupturas de relaciones diplomáticas e, incluso, conflictos armados de carácter internacional, ya que se incrementa la posibilidad de que, a través de operaciones como “persecuciones en caliente”, se den fenómenos de desplazados que pasan fronteras, es decir refugiados, entre otros que llevan a tensiones diplomáticas.

Ahora, es necesario advertir que esto no obedece de manera exclusiva a las dinámicas geográficas del conflicto, pero indiscutiblemente es necesario que la estrategia militar del Estado sea precavida y tome medidas que eviten estas tensiones con los vecinos.

Tal vez los autores más renombrados sobre el llamado efecto *spill over* son Murdoch y Sandler (2001), quienes afirman que la presencia de externalidades en el vecindario debería llevar a la creación de una política exterior de cooperación, en materia de seguridad, dirigida especialmente al país donde se ubican los insurgentes y a otros de sus vecinos para así contrarrestar los efectos de la guerra sobre la frontera. Por lo tanto, no lograr acuerdos de cooperación terminaría por conducir posiblemente a un conflicto en la región, tal como pasó en 2008 entre Colombia, Ecuador y Venezuela.

Variable explicativa no. 2: decisión tomada por actores externos. Intervención o injerencia

Es la dimensión más explorada. Consiste, como lo argumenta Mitchell (1970) en que los conflictos posteriores a 1945 están caracterizados por procesos de internacionalización que se generan cuando un actor externo (normalmente las autoridades políticas de otro Estado y sus fuerzas oficiales) actúa para apoyar a una de las partes del conflicto interno (Rasler,<sup>1983</sup>, p. 425). Este tipo de intervención puede dividirse en dos categorías: militar indirecta y militar. La primera incluye suministro de armas, entrenamiento a insurgentes y facilitación de rutas y bases para su aprovisionamiento. La segunda significa el despliegue de tropas (Mi Yung, 2005, p. 284).

En este sentido, toda la responsabilidad está puesta en el agente externo. Es la decisión de las autoridades de otro país o de un organismo internacional de intervenir la que hace que un conflicto se catalogue como internacionalizado.

Existen diferentes motivaciones para que un agente externo intervenga en un Estado. Una primera categoría está relacionada con temas de seguridad, cuando el país que se encuentra en conflicto puede llegar a alterar la seguridad regional o la del país que finalmente decida intervenir. Ese sería el caso de Estados Unidos.

De ahí que muchos estudios en Colombia, cuando analizan la participación de Estados Unidos en nuestro conflicto, lo evalúen como una intervención unilateral de un hegemon. Y Se debe advertir que, la asistencia militar indirecta del país del norte en

Colombia, a partir del Plan Colombia, ha sido fundamental para romper con el aparente empate militar que se vivía hacia 1997. Así que aumentó la intensidad de la violencia y desequilibró el balance en favor del Estado. Algo que ha sido reconocido en el plano nacional e internacional. Pero, también, es cierto el tercer elemento descrito. La represión contra la oposición se incrementó de manera importante, llegando al extremo de un gran número de violaciones a los derechos humanos por parte de la Fuerza Pública.

Esto nos lleva a otra de las razones por las cuales pueden intervenir terceros, porque exista en el país una emergencia humanitaria. En palabras de Stephen Garrett (1999), una intervención humanitaria es la intervención de un poder militar (o una amenaza de hacerlo) por uno o más estados, en los asuntos de otro, que tiene como finalidad mitigar el grave sufrimiento humano. La causa de ese sufrimiento puede deberse a la violación sistemática de los derechos humanos por un régimen represivo o simplemente por el resquebrajamiento del poder central del gobierno, que puede conducir a una situación de anarquía que termine por amenazar los derechos de los ciudadanos (Boettcher, 2004, pp. 331-355).

En el caso que estamos estudiando, no encontramos este tipo de intervención, aunque sí hay un gran número de asistencia humanitaria, a través de los diferentes programas y agencias de las Naciones Unidas, agencias de cooperación internacional y organizaciones no gubernamentales de derechos humanos que trabajan en Colombia motivados por una evidente crisis humanitaria, lo cual se podría catalogar como intervención, aunque no de tipo militar, como la que propone Garrett.

Finalmente, existen otros trabajos<sup>7</sup>, centrados en análisis de *externalidades*, que explican por qué los estados vecinos deciden involucrarse o recibir a grupos subversivos en su territorio. Las explicaciones, según el argumento de Salehyan (2009), se pueden agrupar en tres bloques. Primero, la debilidad de los estados vecinos para controlar la totalidad de su territorio y especialmente la frontera. Segundo, el hecho de que el Estado vecino que acoge rebeldes sea un Estado rival, que pretende desestabilizar el gobierno del otro país y posiblemente también la región. Con el apoyo al actor insurgente, sustituye un posible conflicto internacional. Por último, la existencia de una diáspora de refugiados importante afín a la organización rebelde, donde esta pueda encontrar apoyos (Salehyan, 2009, pp. 8-9). Es claro que estos estudios se centran en la temática ya revisada, la geografía del conflicto.

### Variable explicativa no. 3: decisión propia de las partes del conflicto

Finalmente, aunque la internacionalización se puede dar por los dos aspectos ya descritos, estos no son razones suficientes si no existe una decisión clara de los actores mismos del conflicto. En palabras de Kalyvas, "La intervención externa es posible únicamente

<sup>7</sup> Existen trabajos, como los de Gleditsch y Salehyan (2009), que han trabajado ampliamente el tema.

cuando facciones domésticas e individuos están dispuestos y son capaces de hacer un llamado a agentes externos” (2003, p. 486). De ahí que el presente artículo centre su interés explicativo en esta última variable.

Son los actores internos los que deciden utilizar variables como las geográficas (externalidades y efecto *spill over*) para entrar en confrontación o cooperación con los estados vecinos, dependiendo de sus intereses. En general, los “analistas (Cliffe, 1999, p. 89; MacFarlane, 1984, pp. 129-130; Pearson y Baumann, 1989, p. 116; Taras y Ganguly, 1998, p. 75) argumentan que los conflictos internos tienden a regionalizarse o internacionalizarse porque cada una de las partes del conflicto busca hacer alianzas contra su respectivo enemigo” (Mi Yung, 2005, p. 278).

De igual manera, estos actores domésticos determinan cómo se da la intervención de los agentes externos. En palabras de Tickner (2007), la intervención es por invitación. En este sentido, y siguiendo a Borda (2009)<sup>8</sup>, se ha identificado que los actores del conflicto buscan dos tipos de cooperación internacional: el primero, legitimar su lucha, lo que hace referencia más a apoyos políticos y reconocimiento exterior; el segundo se refiere, fundamentalmente, a la búsqueda de apoyo militar y logístico.

Para lograr estos dos objetivos –legitimidad y apoyo militar–, acuden a alianzas externas que puedan significar recursos tanto materiales como inmateriales, lo cual los fortalece en su lucha.

### *Estado*

En general, los estados débiles que están en conflicto con una fuerza insurgente buscan alianzas cuando consideran que sus recursos son insuficientes y que, sin apoyos externos, no es posible seguir adelante. En el caso colombiano, esta situación es clara cuando Colombia solicita ayuda militar a Estados Unidos, bajo el gobierno de Andrés Pastrana, momento en el que se internacionaliza el conflicto armado<sup>9</sup>. La carencia de unas fuerzas armadas tecnificadas abrió paso a que, entre 1996 y 1998<sup>10</sup>, las FARC pudieran hacer ataques contra guarniciones militares y policiales y sitiárlas con cientos de hombres, sin que la fuerza pública tuviera capacidad de pronosticar ni de reaccionar de manera inmediata.

Pero, también, y más aún en un contexto de globalización, donde temas de derechos humanos se convierten en interés mundial y no algo delimitado por la soberanía nacional, es importante encontrar legitimidad para su lucha. Esto se logra al vincularla con los

---

<sup>8</sup> También, Alexandra Guáqueta (2005) hace referencia a esto al referirse a las estrategias de seguridad y paz de los últimos gobiernos de Colombia en su política exterior.

<sup>9</sup> Prácticamente todos los analistas coinciden en afirmar que es con la Diplomacia para la Paz y el Plan Colombia del gobierno Pastrana (1998-2002) que el Estado comienza a internacionalizar el conflicto.

<sup>10</sup> Existen diversos casos, como las tomas de Las Delicias, Patascoy y La Carpa, entre otras.

discursos dominantes en el escenario internacional. En el caso colombiano, la vinculación entre el tema de drogas ilícitas y, posteriormente, del terrorismo con el conflicto armado, justificaba el combate que estaba llevando a cabo el gobierno.

Ahora, en relación con las externalidades, en general, para un Estado nunca es una buena estrategia permitir que los conflictos desborden sus fronteras. Los gobiernos deberían siempre evitar que los conflictos lleguen a territorio limítrofe y, aún menos, que se desplacen, pues se le estaría dando una ventaja estratégica a los insurgentes, tal como lo veremos a continuación.

### *Insurgencia*

Como pudimos revisar cuando observamos la variable geográfica, la ubicación de los insurgentes es un tema central y esta no está dada únicamente por la geografía, sino por los intereses y estrategias de los grupos que deciden utilizarla de determinadas formas para obtener mayores beneficios.

El principal motivo por el cual los insurgentes desbordan el conflicto hacia los países vecinos es la posibilidad de evadir el accionar de la fuerza pública contra la que se enfrentan, adquiriendo así una ventaja fundamental. Mientras el Estado, en el nivel doméstico, puede usar la fuerza sin mayores restricciones<sup>11</sup>, amparado en su soberanía, en el traspaso del conflicto a territorio extranjero, el accionar del Estado se ve limitado por el derecho internacional público, específicamente por el tema de la territorialidad<sup>12</sup>. En cambio, para los grupos rebeldes, la situación es distinta. Tienen una ventaja significativa frente a la limitante geográfica estatal. No existe en el derecho internacional un elemento que permita sancionar a estos grupos por ubicarse en territorio extranjero.

Con esto, no pretendemos decir que los actores insurgentes pueden moverse fácilmente violando la normatividad internacional, pues aunque no tengan reconocimiento como fuerza beligerante, ni como organización que luche por la autodeterminación de su pueblo, sí se constituyen como sujetos pasivos de derecho internacional en cuanto a crímenes de guerra, derechos humanos, derecho humanitario y delitos por narcotráfico.

En todo caso, según Salehyan (2009), el establecimiento de fronteras nacionales está principalmente asociado a propósitos militares. Los Estados trabajan para prevenir la intromisión de un agente estatal extranjero. En cambio, no hay una preocupación igual frente al ingreso de actores no gubernamentales. Salvo que existan acuerdos bilaterales

<sup>11</sup> Salvo las establecidas en la Constitución, el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos.

<sup>12</sup> En palabras de Salehyan, "Nevertheless, for modern nation-states, power, authority and coercive capabilities are fundamentally limited by national boundaries, and so in a large share of civil conflicts, rebels seek resources and mobilization opportunities outside of the territory of the state- and rebellion becomes transnational" (2009).

claros en materia de seguridad entre los estados en cuestión. Adicionalmente, si es un Estado que tiene dificultades para hacer presencia en todo el territorio nacional, con mayor razón hay un descuido en las fronteras que van a aprovechar agentes no estatales.

Otro elemento importante es encontrar apoyos y sintonías ideológicas, *legitimidad*, de manera especial cuando en el país donde se combate no se tiene. La legitimidad de la lucha de las FARC dentro de la sociedad colombiana es bastante limitada, lo que ha forzado también a este grupo insurgente a buscar apoyos que legitimen su lucha desde el exterior.

Y es que, así como en el tema de violación de soberanía, los grupos rebeldes tienen una ventaja frente a los estados, la situación es inversa cuando se habla de la legitimidad que tiene un Estado democrático en el sistema internacional. En otras palabras, como bien lo propone Borda, “Las guerrillas están desafiando el *estatus quo* imperante y por lo tanto tienen que trabajar más duro para construir su caso contra el Estado, tanto en el plano nacional como en el internacional [mientras que] el Estado está formalmente reconocido por el sistema internacional y esto lo pone un paso arriba en la carrera por la obtención de aprobación y aceptación” (2009, p. 23).

En esta búsqueda de legitimidad internacional, las FARC concentraron grandes esfuerzos, especialmente durante el periodo de negociación con el gobierno de Pastrana, para demostrar que eran una fuerza beligerante. De ahí que el uso de secuestrados, o “prisioneros de guerra” les permitía demostrar que controlaban un territorio, que a estos prisioneros los trataban según los lineamientos establecidos por el Derecho Internacional Humanitario (DIH), pues, en esa época, recibían atención de la Cruz Roja e, incluso, permitieron una visita de algunos de sus familiares<sup>13</sup>. Tenían una línea de mando clara y algunos otros elementos que adelante revisaremos.

### **La estrategia estatal de internacionalización del conflicto**

Las dinámicas de la geografía del conflicto han llevado a su regionalización, debido a su derrame y al impacto de las externalidades en los países vecinos. Pero, como decíamos al principio, esto no es una variable que por sí sola explique la internacionalización. Consideramos que esta es importante, pero que el proceso de internacionalización solo se da plenamente cuando los actores del conflicto armado, conscientemente, toman la decisión de traspasar las fronteras para buscar apoyo y asistencia militar y legitimidad internacional para su lucha, en la línea de lo planteado por Borda (2009).

Son los actores internos los que deciden dimensionar el aspecto geográfico, o no, para buscar ayuda externa. En nuestro caso de estudio, el colombiano es un conflicto largo, que comienza en los años sesenta y, sin embargo, no surge como un conflicto típico de la

---

<sup>13</sup> Tal como está documentado en el reportaje de Jorge Enrique Botero, *En el verde mar del olvido* (2000).

Guerra Fría. Se trata más bien de un conflicto de causas y características profundamente domésticas, en principio, alejadas de los debates ideológicos que marcan esta época.

Es decir, aunque el conflicto armado colombiano se pudo haber internacionalizado desde sus inicios, esto no fue así por tres razones básicas: la primera, por la decisión del Estado colombiano de evitar cualquier “contagio” de la Guerra Fría, aunque en ocasiones acude a Estados Unidos con un discurso anticomunista. La segunda, por el carácter autárquico de las guerrillas colombianas y, de manera especial de las FARC, cuyas motivaciones, acciones y discursos se edifican sobre las demandas del campesinado colombiano y su lucha por la tierra. Y, en tercer lugar, porque “el conflicto interno era más bien ignorado en el exterior” (Ramírez, 2004, p. 185). Colombia nunca se constituyó en un caso de interés primordial para las potencias.

Sin embargo, es posible encontrar algunos antecedentes del involucramiento de la comunidad internacional en el conflicto, especialmente de Estados Unidos por petición del Estado.

#### Antecedentes del proceso de internacionalización a partir de la decisión del Estado

El inicio del conflicto armado colombiano se enmarca en la época de la *doctrina de la Seguridad Nacional*, donde Estados Unidos elabora este concepto como instrumento para designar la defensa militar y la seguridad interna frente a amenazas como “la revolución comunista”, la inestabilidad del capitalismo y la capacidad destructora de los armamentos nucleares (Leal Buitrago, 2006, p. 27). Estas políticas se proyectaron rápidamente adquiriendo relevancia en sus zonas de influencia (Leal Buitrago, 1994, p. 214), siempre de conformidad con sus intereses geopolíticos.

En América Latina, el objetivo principal apuntaba a contener el avance del comunismo, no tanto como una amenaza externa, sino como riesgo por las múltiples manifestaciones que pudiese adoptar internamente. La respuesta de militares de Estados Unidos y de América Latina fue el desarrollo la *Doctrina de Seguridad Nacional*, sustentada en dos supuestos conceptuales y operativos: contrainsurgencia y asistencia para el desarrollo (Chernick, 1996, pp. 5-43). En su marco, el gobierno del presidente estadounidense John F. Kennedy modificó la política de seguridad en el hemisferio con la firma del decreto presidencial 61-14, en el que se establece que la ayuda militar suministrada para la defensa del continente puede ser utilizada para los propósitos de seguridad interna (Wolf, 2004). En gran medida, estos presupuestos fueron plasmados en la estrategia de *La Alianza para el Progreso*<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Este fue un plan de política exterior estadounidense que pretendía evitar el contagio de la Revolución Cubana en la región. Esta política también estuvo influenciada por Brasil y por una comisión ad-hoc que se llamó el Comité 21, que tenía como función la formulación de nuevas medidas de cooperación económica.

Para el caso colombiano, la Alianza para el Progreso, además de contemplar paquetes de cooperación para el desarrollo económico y social, incorpora desde principios de 1962, un equipo de sondeo militar estadounidense que visita a Colombia para diagnosticar la situación de los grupos guerrilleros en crecimiento, con el fin de evaluar su evolución y formular recomendaciones de política. A su regreso a Washington, el equipo de sondeo sugiere la asignación de cinco destacamentos de las Fuerzas Especiales, así como especialistas de guerra psicológica, para que dirigieran a las brigadas antiinsurgentes (Wolf, 2002).

En esta línea, en julio de 1962 tiene inicio el Plan Laso<sup>15</sup>, guiado por el afán “anticomunista” estadounidense, con el fin de pacificar el país del bandolerismo de las antiguas guerrillas partidistas y las guerrillas surgidas de la Guerra Fría. El Plan Laso, que fue por más de tres décadas la base estratégica de la política militar del Estado colombiano, implicó la creación de nuevas brigadas, la multiplicación de unidades y el crecimiento sostenido del pie de fuerza. Todo ello contó con recursos de la US-AID y del llamado *Mundial-Aid Program*<sup>16</sup>.

Hasta acá, es posible identificar esa variable de la que hablábamos al principio, la decisión racional de los actores externos en participar en el conflicto. En este caso, la clara intensión de Estados Unidos, en el marco de una política anticomunista en su hemisferio, de intervenir indirectamente en Colombia.

Pero nuestro interés está centrado en encontrar la iniciativa del Estado colombiano para comenzar a internacionalizar el conflicto. Así, el gobierno diseñó un plan para retomar el control del Estado en áreas del territorio nacional, conocidas como repúblicas independientes<sup>17</sup>, donde su soberanía empezaba a ser disputada por grupos armados de diferentes perfiles, que ganaban legitimidad entre la población rural. Esto fue el Plan Laso. En este contexto:

---

<sup>15</sup> Para algunos, es Laso y, para otros, es Lazo. “Aun cuando el debate gira en apariencia en torno a una letra (s o z), las implicaciones son obviamente más profundas. Para las Fuerzas Armadas, el proyecto fue elaborado por la propia institución castrense y se denominó Plan Lazo, dado que se trataba de “enlazar”, de llevar a cabo un cerco militar para desactivar las regiones de influencia comunista. Esta postura ha sido defendida con pasión por el general Álvaro Valencia Tovar, uno de los protagonistas de la toma de Marquetalia. Para sus críticos, en especial de izquierda, el proyecto se llamó, por el contrario, Plan Laso (en razón de su denominación en inglés, Latin American Security Operation), debido a que el ataque a Marquetalia se habría inscrito en un proyecto contrarrevolucionario global para toda América Latina agenciado desde Washington”. (Pizarro, 2004).

<sup>16</sup> Entre 1961 y 1967, Colombia recibió sesenta millones de dólares como parte del acuerdo de asistencia militar con Estados Unidos.

<sup>17</sup> Las repúblicas independientes fueron: Marquetalia, Guayabero, Villarica, Ariari, El Pato y Riochiquito.

[...] el 27 de mayo de 1964 tiene inicio la operación militar contra Marquetalia con un importante contingente bajo el mando del coronel Hernando Correa Cubides, comandante de la VI Brigada, con sede en Ibagué. Este dispuso de la totalidad de los helicópteros con que contaban en ese entonces las Fuerzas Armadas, de compañías del Ejército especializadas en la lucha de contrainsurgencia, de grupos de inteligencia y localización (GIL) formados en la Escuela de Lanceros de Tolemaida y, finalmente, de aviones de combate T-33. Un descomunal esfuerzo militar. (Pizarro León-Gómez, 2004)

Esta operación no se habría podido presentar sin la asistencia tecnológica de Estados Unidos. Por eso, es importante resaltar que, para concretar dicha operación, el gobierno del presidente Valencia y su ministro de defensa, general Ruíz Novoa, en varias ocasiones, se comunicaron con la embajada de Estados Unidos en Colombia para solicitar ayuda militar al Departamento de Estado, de manera específica, equipamientos (helicópteros) que:

[...] serían usados contra los centros comunistas del sur del Tolima (dominados por Marulanda), las cordilleras central y oriental del Huila y Río Chiquito, Cauca. Es de recordar que Valencia, en dichas comunicaciones reclama que los comunistas de estas áreas son verdaderos y no “cripto comunistas” (...) y que tienden hacia Cuba de donde reciben direccionamiento y financiación. (Embajada de Estados Unidos en Colombia, abril de 1962)

Esto nos permite ver cómo el gobierno colombiano urgido de recursos militares, acude a Estados Unidos en búsqueda de asistencia, aprovechando la política regional del líder continental. Lo que convierte a esta operación en, tal vez, el primer ejemplo de una intervención indirecta por invitación, que se concretará finalmente a principios de este siglo con el Plan Colombia.

Aunque en principio las guerrillas no tuvieran una cercanía real con la Unión Soviética, ni con el debate este-oeste, como lo veremos adelante, durante las décadas de los sesenta, setenta y ochenta, el involucramiento de Estados Unidos en el conflicto colombiano seguía la lógica de la Guerra Fría (Borda, 2009, p. 45), no solo porque ese era el interés estadounidense, sino porque el mismo gobierno colombiano lo quiso parcialmente mostrar así, con el fin de obtener los recursos que necesitaban.

Con el comienzo del fin de la Guerra Fría, aparece otro aparente intento de internacionalización (ya no del conflicto sino de la paz), esta vez alejado de Estados Unidos y vinculando a países latinoamericanos. El gobierno de César Gaviria (1990-1994) comenzó un diálogo de paz con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB)<sup>18</sup>,

---

<sup>18</sup> Compuesta por las FARC, el ELN y parte del EPL

en el que participaron con México y Venezuela, aunque es conveniente aclarar que la intensión del gobierno no fue en ningún momento abrir espacio a estos países para que se convirtieran en mediadores, eran simples observadores.

Finalmente, a lo largo del gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), se comenzó a abrir nuevos espacios para nuevos actores internacionales dentro del conflicto. Así, llegaron la Acnur y la Oacnudh al país y se ratificó el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra, lo cual significó que el Estado colombiano aceptara el derecho internacional humanitario y, por tanto, una vigilancia de la comunidad internacional frente a este.

La estrategia estatal de internacionalización del conflicto en la última década. Concentración en el norte y descuido de sus vecinos

A partir de estos elementos descritos con anterioridad, es claro que el conflicto no era ajeno a lo que sucedía en el mundo y los actores se relacionaban con el exterior de acuerdo a sus necesidades en cada momento particular. Pero, a partir de 1998, con la llegada del presidente Andrés Pastrana al poder (1998-2002), el escenario cambia. Se hace explícita la intención de los actores en internacionalizar el conflicto y la paz. Fundamentalmente, por parte del gobierno a través de los programas Diplomacia para la Paz y Plan Colombia, pero, también, de las FARC, como lo veremos en el siguiente apartado.

En este espacio, revisaremos las estrategias de internacionalización de las administraciones Pastrana y Uribe. Para ello, partimos de las siguientes premisas: primera, para Pastrana, el objetivo fundamental durante su gobierno era lograr consolidar el proceso de paz con las FARC y, para ello, era necesario conseguir un apoyo político en el terreno internacional y así legitimar la negociación. Es por esto que buscó respaldos en diferentes escenarios geográficos, tanto bilaterales como multilaterales. Al lado de esta estrategia, se encontraba el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas, lo que se conocería como su Plan B. Para ello, se hizo necesario contar con asistencia militar del extranjero. Fue así como se concentró en Estados Unidos en este aspecto. Tenemos, así, dos tipos de internacionalización: una política y otra militar<sup>19</sup>, que tenían un mismo objetivo, la paz, pero por medios diferentes, como veremos adelante.

Segunda premisa: el gobierno Uribe también tiene estas dos estrategias de internacionalización (política y militar). Sin embargo, su objetivo fundamental es acabar militarmente a las FARC, así que, esta vez, la búsqueda internacional de legitimidad es solo una herramienta para sumar asistencia militar. Esto explica por qué su política exterior se concentró casi de manera exclusiva en Estados Unidos, tanto en lo militar como en lo político.

---

<sup>19</sup> Como lo plantea Borda (2009).

*Internacionalización del conflicto en la administración Pastrana*

¿Por qué el gobierno Pastrana decidió internacionalizar el conflicto? Sandra Borda (2009, p. 62) presenta dos argumentos que aquí retomamos. Primero, porque Pastrana sabía que recibía un Estado debilitado, con unas guerrillas fortalecidas que tenían presencia fuerte en buena parte el país y que, de alguna forma, controlaban extensos territorios del sur del país. Frente a esto, era necesaria una inyección de recursos económicos y tecnológicos para las fuerzas armadas. Segundo, porque Pastrana encontró en la comunidad internacional la legitimidad y el soporte para el proceso de paz, que no tenía necesariamente en la totalidad de la población colombiana, a pesar del famoso “mandato ciudadano por la paz”<sup>20</sup>.

Dentro del mismo gobierno, especialmente el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas, había tensiones muy fuertes, pues estos sectores no estaban de acuerdo con el proceso de paz<sup>21</sup>. Recordemos que, a partir del 15 de diciembre de 1998, el presidente dio la orden de desocupar los batallones que estaban en el área de distensión y esto fue motivo de fuertes tensiones entre el Ministro de Defensa, unido al Alto Mando de las Fuerzas Armadas, y el presidente y el alto comisionado para la paz. Para los primeros, “al desalojar esos cuarteles implícitamente se reconoció a las FARC como el poder político real en esa región” (Velásquez, 2011, p. 26). Esto terminó en la renuncia del entonces ministro de defensa, Rodrigo Lloreda, y de varios altos mandos de las Fuerzas Armadas<sup>22</sup>, lo cual evidencia la necesidad de legitimidad del proceso.

De alguna forma, estos dos elementos, la necesidad de asistencia técnica y financiera para las Fuerzas Armadas y la legitimidad, van de la mano. Por eso, es imposible analizarlos separadamente, puesto que, para lograr alcanzar la asistencia militar que se requería, era necesario encontrar legitimidad internacional.

Recordemos el diagnóstico que hizo Pastrana del país que recibió, un país al borde del colapso: “a mediados de 1998 las Fuerzas Militares no estaban en capacidad de montar una gran ofensiva contra los grupos ilegales porque no tenían medios ni recursos

<sup>20</sup> Alrededor de diez millones de personas votaron en octubre de 1997, para buscar una salida negociada al conflicto.

<sup>21</sup> Este aspecto no era nuevo, las fuerzas militares siempre han estado en desacuerdo con los acuerdos de paz. En el gobierno de Betancur, por ejemplo, quien fuera el Jefe del Estado Mayor Conjunto entre 1984-1985, cuando pasó a retiro afirmó: “hay un ejército que cumple, acata y respeta al Presidente Betancur porque es respetuoso de la Constitución, de la cual es garante. Ese es el estorboso Ejército Nacional. Otros, que violan la Constitución y que están en armas autorizados por el gobierno como el EPL, ELN, M-19 y FARC, están más cerca de los afectos del Presidente” (Velásquez, 2011: 11)

<sup>22</sup> La renuncia de los militares también estuvo asociada a que el Presidente había retirado del servicio a algunos generales por presuntas violaciones a los derechos humanos y paramilitarismo, como es el caso del General Rito Alejo del Río.

humanos y logísticos para ello” (Pastrana, 2005, p. 85). Era evidente la necesidad de reestructurar las Fuerzas Militares, de profesionalizarlas, tecnificarlas y, sobre todo, articularlas. Pero, para eso, necesitaban de la cooperación internacional y, la verdad, es que la ayuda internacional se había reducido de manera importante:

Nos encontrábamos abocados a mantener relaciones de cooperación tecnológica y de inteligencia casi exclusivamente con los cuerpos armados de los países limítrofes al nuestro, lo cual resultaba a todas luces insuficiente. La ayuda internacional tenía como destino únicamente la Policía Nacional, entidad que terminó concentrando todos los recursos de cooperación para la lucha contra el narcotráfico. (Pastrana, 2005, p. 84)

Para sacar al país de esta crisis, consideró fundamental concentrar los esfuerzos de la política exterior colombiana en dar respuesta a los principales problemas del país: conflicto armado y narcotráfico. El diagnóstico que se hizo fue que ambos fenómenos eran el resultado de causas estructurales, como la debilidad del Estado y los problemas de pobreza que aquejaban a buena parte de la población. Es por ello que insiste a la sociedad internacional sobre la necesidad de realizar un Plan Marshall para Colombia, que permita el fortalecimiento institucional y posibilite un desarrollo alternativo en las zonas de cultivos ilícitos. Con este espíritu, surgen dos documentos que se convierten en la hoja de ruta de su gobierno, Diplomacia por la Paz y Plan Colombia. En palabras de Pastrana:

La estrategia internacional estaba orientada, entonces, primero que todo, a recuperar la credibilidad y la posición de Colombia en la comunidad internacional, mostrando las verdaderas dimensiones de nuestros problemas y retomando el liderazgo que en muchos campos había perdido el país. Por esta vía también volveríamos a ocupar los espacios internacionales que la guerrilla, con su campaña de desinformación, había llenado durante los años anteriores. (2005, p. 113)

Sin embargo, como lo plantea García (2001), el Plan Colombia sufrió grandes transformaciones luego de su paso por el Congreso de Estados Unidos, concentrándose finalmente en los aspectos policiales, militares y, en general, teniendo una visión del problema de las drogas ilícitas casi exclusivamente como un tema de seguridad. Prueba de ello son los porcentajes de los 1.300 millones de dólares que finalmente el congreso estadounidense aprobó para el Plan Colombia en 2000. “El 68% se enmarcaba en asistencia para actividades militares y de policía, y el 32% se destinaba a programas sociales, de justicia, derechos humanos y desarrollo alternativo” (Pastrana, 2005, p. 256).

Esta injerencia de Estados Unidos en los asuntos colombianos es, precisamente, parte de la estrategia de Pastrana que pretendió involucrar a este país en la solución de los

problemas domésticos. De ahí que Tickner (2007) haya adoptado la idea de Lundestad de *imperio por invitación*, pues, en Colombia, al igual que en la Europa de posguerra, había una necesidad urgente de obtener ayuda económica y, en ese momento, solo existía una fuente importante de recursos: Estados Unidos (Lundestad, 1986, p. 269). Esto es lo que explica por qué “el gobierno colombiano no solo admitió un nivel considerable de injerencia estadounidense en la planeación y ejecución del Plan Colombia sino que estimuló a ese país a involucrarse más de fondo en la situación interna” (Tickner, 2007, p. 92).

Estados Unidos era el único país dispuesto a inyectar una suma tan importante de recursos en ayuda militar. Recordemos que, gracias al Plan Colombia, el país se convierte en el tercer receptor de asistencia militar de Estados Unidos después de Israel y Egipto. Según datos de Sipri, tan solo en 2001, Colombia importa US\$275 millones<sup>23</sup> en equipamiento militar de Estados Unidos (Sipri, Arms Transfer Database). La mayoría de estos recursos corresponden a una importante cantidad de helicópteros Blackhawk.

Ningún otro país prestó en la era Pastrana esta cantidad de recursos. De hecho, nunca otro país ha dado este nivel de asistencia. En 1998, se importaron de España US\$ 57 millones en armamento y, en 2002, US\$ 41 millones provenientes de Rusia, lo cual evidencia que no existe ningún punto de comparación con lo suministrado por Estados Unidos.

Por tanto, aunque inicialmente el Plan Colombia hacía parte de la estrategia de internacionalización política del conflicto, es decir, para comprometer a la cooperación internacional con el propósito de la paz estructural<sup>24</sup>, la realidad es que terminó siendo más la concreción de la internacionalización militar del Plan B. ¿Por qué? La respuesta no puede ser el lugar común de que el interés norteamericano siempre ha sido tener presencia militar en la región. De hecho, en un principio, el gobierno estadounidense y diferentes sectores del poder de ese país apoyaron el proceso de paz, específicamente para lograr apartar a las FARC del negocio de las drogas ilícitas.

Pero los sectores más conservadores del congreso estadounidense, liderados por los congresistas republicanos Dan Burton y Jesse Helms, con gran poder en el proceso decisional de política exterior, criticaron duramente los acercamientos con las FARC, un grupo que era catalogado como terrorista.

Esta visión se fortaleció luego de que las FARC cometieran una de sus mayores torpezas políticas: secuestrar y asesinar a tres indigenistas estadounidenses, a finales de febrero de 1999, con lo que bloquearon cualquier tipo de acercamiento político con dicho país.

<sup>23</sup> Esto hace parte de los 1.300'000.000 de dólares que Estados Unidos le dio al país por el Plan Colombia.

<sup>24</sup> Seguimos el planteamiento de Galtung sobre paz estructural, es decir, paz no como ausencia de guerra, sino como eliminación de las causas de la violencia estructural: “aquello que provoca que las realizaciones efectivas, somáticas y mentales, de los seres humanos estén por debajo de sus realizaciones potenciales”.

Los recursos para el Plan Colombia se terminaron redefiniendo hacia lo militar y lo social quedó reducido a unas zonas puntuales.

[En palabras de] Rand Beers, subsecretario de Estado para antinarcóticos del Departamento de Estado (dirigiéndose al Congreso en marzo de 1999) “*Le hemos dejado claro al gobierno de Colombia que no vamos a apoyar proyectos de desarrollo alternativo en áreas que no estén bajo el control del gobierno colombiano –territorio que actualmente son casi todas las zonas de cultivos de coca–. Por eso nuestro apoyo se limitará a los proyectos en la región de cultivos de amapola, hasta que el gobierno colombiano garantice el control adecuado en las zonas de producción de coca*”. Esto, en plata blanca, significa que como están hoy las cosas con las Farc no solamente se acabaron los contactos en Costa Rica. Se paralizó el “Plan Marshall”, y por lo tanto la columna vertebral de la estrategia de paz del gobierno. (Semana, 26 de abril de 1999, cursivas en el original)

¿Qué le quedaba entonces al gobierno Pastrana? Redefinir la estrategia, concentrarse en que la ayuda de Estados Unidos fuera básicamente para el Plan B y conseguir apoyos políticos y recursos para el Plan A.

Comencemos por los apoyos al Plan B, la asistencia militar brindada por Estados Unidos. Lo primero es recordar que, ya desde 1997, bajo la dirección de la Policía Nacional de Colombia por parte del General Serrano<sup>25</sup>, existía una carta de entendimiento sobre el control de narcóticos entre los gobiernos de ambos países, donde Estados Unidos se comprometía a ayudar a la Policía Nacional y esta a fumigar 25.000 hectáreas de coca.

Pero esta ayuda estaba muy concentrada en el trabajo antinarcóticos de la Policía Nacional. La labor del gobierno Pastrana se concentró en ampliar el escenario de la lucha contra el narcotráfico hacia la lucha contrainsurgente, dado que existía demasiada evidencia de la vinculación de las guerrillas con este negocio ilegal<sup>26</sup>, más allá de la simple protección y extorsión que hacían de los cultivos de coca de los narcotraficantes. Ahora, era claro que estaban en el negocio de la exportación.

Así, logró convencer al gobierno estadounidense, y este a su opinión pública<sup>27</sup>, de la necesidad de apoyar la vinculación en la lucha contra los grupos armados ilegales en Colombia. De esta forma, de manera limitada, se comenzó a ayudar a las Fuerzas Mili-

<sup>25</sup> Se hace referencia específica al comandante de la policía, pues era este con quien el gobierno de Estado Unidos mantenía relaciones, debido a la mala relación con el presidente Samper.

<sup>26</sup> De hecho, en marzo de 2001, el zar antidrogas de Estados Unidos, Barry McCaffrey, afirmó que existían pruebas de que las FARC están traficando con droga. Ver *Semana* (19 de marzo de 2000).

<sup>27</sup> Un importante ejemplo de esto son las cartas enviadas por la secretaria de Estado, Madeleine Albright, al *New York Times*, donde afirma que es de gran importancia ayudar a Colombia en la lucha contra las drogas ilícitas y, para tener éxito, hay que actuar en diferentes ámbitos.

tares<sup>28</sup>, de manera específica, a las nuevas unidades antinarcóticos que crea el gobierno. Es así como, en mayo de 2000, aproximadamente 180 militares estadounidenses fueron desplegados al sur del Putumayo para apoyar logísticamente a la Brigada 24, primer batallón antinarcóticos del país.

Según el National Security Archive, varios documentos desclasificados indican que el paquete dirigido originalmente solo a las zonas asociadas con las drogas ilícitas fue extendido, en 2000, a todo el territorio nacional. Otros documentos sugieren que funcionarios del Departamento de Estado estaban interpretando que la asistencia militar debía extenderse a las operaciones *contra terroristas*<sup>29</sup>, esto antes del 11 de septiembre de 2001.

Esto facilitó, posteriormente, el proceso de vinculación del combate a los grupos armados ilegales con la lucha antiterrorista, posterior al 11 de septiembre, tarea que tuvo muy presente el embajador colombiano en Washington, Luis Alberto Moreno. En sus palabras: “Esa iniciativa partió del presidente Pastrana, que se la planteó a Bush en su último viaje a Estados Unidos –en noviembre 2001–, y tiene que ver con que la ayuda del gobierno norteamericano al Plan Colombia no se limite simplemente a la lucha contra el narcotráfico, sino a los aspectos generales de seguridad del país”<sup>30</sup>, a la lucha contrainsurgente, a la guerra contra el nuevo narcoterrorismo. De esta forma, el gobierno Bush logró consolidar la apertura de la asistencia militar para los demás temas de seguridad en Colombia. Este asunto se legitimó aún más con las actuaciones de las FARC al derribar helicópteros dados por la cooperación estadounidense en donde, en ocasiones, iban ciudadanos de ese país, que trabajaban con empresas de seguridad privada contratadas por el Departamento de Estado, elementos que se volverán centrales en la administración Uribe.

Al tener claro el proceso de la internacionalización del Plan B, pasemos ahora a revisar rápidamente la internacionalización política y la asistencia al desarrollo, el Plan A. Para esto, Pastrana tenía claro que era necesario “invitar a actores internacionales que fueran eventualmente cercanos –política e ideológicamente– a las guerrillas, como Cuba u otros gobiernos socialistas moderados, como Venezuela, para que participaran en la búsqueda de la paz” (Borda, 2009, p. 67). Además de los latinoamericanos, el gobierno logró consolidar lo que llamó el *grupo de países amigos*, que estaba conformado

<sup>28</sup> Recordemos que el congreso de Estados Unidos, de manera especial la bancada demócrata, con una fuerte presión del *lobby* de los activistas de derechos humanos, pusieron muchas reservas en la ayuda dirigida a las Fuerzas Militares por su relación con violaciones a los derechos humanos y al paramilitarismo.

<sup>29</sup> En este sentido, en uno de los documentos de la embajada a la Secretaría de Estado se afirma que: “siete de los aviones serán operados por la Fuerza Aérea y la Armada operará otros siete. La embajada ha recibido la garantía del Ministerio de Defensa de que estos aviones serán usados primordialmente en operaciones antinarcóticos contra el terrorismo” (Embajada de Estados Unidos en Colombia (abril de 2000).

<sup>30</sup> Entrevista de RCN Radio a Luis Alberto Moreno en enero de 2002 (*La Nación*, enero de 2002).

también por países europeos y de otras regiones<sup>31</sup>. En palabras de Víctor G. Ricardo, alto comisionado para la paz del momento

Invitamos de manera clara, transparente y en sus propios terrenos a la comunidad internacional a participar en el proceso de paz, porque reconocemos su importancia y el papel que pueden jugar para que los colombianos encontremos el camino de la paz [...] En otros procesos los países amigos han sido, entre otros, anfitriones, mediadores, facilitadores y también aportantes. (29 febrero de 2000)

Esta participación de la comunidad internacional permitía dos cosas muy importantes. Por un lado, generar legitimidad internacional para las acciones que venía haciendo el gobierno; pero, de otro, había una motivación importante por parte del gobierno: contrarrestar la diplomacia guerrillera.

Esto puede sorprender al lector, puesto que, en el marco de la internacionalización del proceso de paz, se realizaron los denominados “eurotures”<sup>32</sup>, lo que fue percibido como una apertura diplomática, para las FARC, un espacio que nunca habían tenido y que se lo concedía el mismo Estado. Y aunque esto es cierto, también lo es que terminó fortaleciendo al gobierno, quien, ante buena parte de la comunidad internacional, se mostró siempre dispuesto a darlo todo. Sin embargo las FARC continuaron con las mismas prácticas y demostraron su poco interés político por el proceso de paz. Sobre esto último volveremos cuando miremos la estrategia de este grupo insurgente.

Pero con Europa, más allá del apoyo y el respaldo político que soportara el proceso de paz, era necesario identificar y atraer cooperación internacional que ayudara en el proceso de desarrollo alternativo para la sustitución de cultivos y la reforma del Estado. “La cooperación europea y canadiense hacia Colombia ha tenido como un eje esencial el respeto de los derechos humanos, del derecho humanitario y de las estructuras democráticas” (*La Alianza*, 2009), aunque los recursos no alcanzaron a ser comparables con los brindados por Estados Unidos.

Desde 2001, en el marco de la Diplomacia para la Paz del gobierno Pastrana, el Parlamento Europeo emitió la Resolución de 1 de febrero de 2001 sobre el Plan Colombia y el apoyo al proceso de paz en el país, en donde “insiste en que la intervención de la Unión Europea siga una estrategia propia, no militarista, que conjugue neutralidad, transparencia, participación de la sociedad civil, y compromisos de los participantes en

<sup>31</sup> Francia, España, Noruega, Suecia, Italia y Suiza, por Europa; Cuba, México y Venezuela, por Latinoamérica, y Canadá.

<sup>32</sup> El primer viaje fue en febrero de 2000. Viajaron representantes de las FARC junto a representantes del gobierno colombiano a Suecia, Noruega, Italia, Suiza, Francia y España. Hubo un segundo viaje en junio de 2000.

la mesa de negociación”. Esta resolución permite observar no solo el enfoque diferente con Estados Unidos, sino también el impacto y la legitimidad que estaba teniendo en Europa la política de paz de Pastrana.

### *Internacionalización del conflicto en la administración Uribe*

A diferencia de Pastrana, el gobierno Uribe solo tuvo un Plan: la confrontación armada frente a las FARC<sup>33</sup>, a través de su política de Seguridad Democrática (PSD), elemento central para entender las dinámicas que tuvo el conflicto desde 2002 hasta 2010. Pero, también, es fundamental comprender que esta PSD no solo impactó la política interna del país, sino que fue la hoja de ruta de dicha administración para manejar la política exterior colombiana. Por lo tanto, lo que hizo fue profundizar el llamado Plan B de Pastrana y alejarse por completo del Plan A, el proceso de paz.

Para ello, comenzó un proceso de mayor acercamiento a Estados Unidos, de manera especial, con el presidente George W. Bush, a quien decidió acompañar de manera irrestricta en su lucha mundial contra el terrorismo. Esto debido a que ese discurso legitimaba sus políticas domésticas en materia de lucha contra el terrorismo de las FARC y el narcotráfico, pero, adicionalmente, fortalecía la asistencia militar que ese país ya venía brindando desde la administración anterior.

Esto es una nueva fase de la internacionalización del conflicto o, en palabras de Uribe, la internacionalización de la lucha contra la “violencia narcoterrorista” de las FARC. Esta nueva etapa implicó que “el abandono del lenguaje de la paz y su remplazo con un fuerte discurso antiterrorista por parte del gobierno Uribe permitió corregir las incompatibilidades, por lo menos formales, que habían existido entre el marcado contenido militar del Plan Colombia y la realización de un proceso de paz con las FARC por parte de la administración Pastrana” (Tickner, 2007, p. 103).

Esta situación fue fundamental para consolidar su política interna, los recursos que Estados Unidos brindó a Colombia fueron claves para forzar el repliegue de las FARC<sup>34</sup>. Así, las dinámicas geográficas de la confrontación armada se concentraron hacia las fronteras, de manera especial hacia Ecuador y Venezuela, pero la estrategia militar no estableció un cerco, sino que llevó a las FARC hacia los países vecinos, sin desarrollar tampoco una estrategia diplomática que buscara una clara cooperación transfronteriza para contener al grupo guerrillero<sup>35</sup>. La realidad mostró que nunca se lograron concretar los mecanismos de seguridad regional necesarios, en buena medida, porque para la

<sup>33</sup> Aunque sí llevó a cabo un proceso de paz con las AUC.

<sup>34</sup> Sin embargo, es importante recordar que hubo una fuerte resistencia del Congreso que, para ese momento, contaba con mayoría demócrata y puso varias trabas para estas asistencias militares y económicas.

<sup>35</sup> De hecho, con Brasil y Perú, se establecieron mecanismos importantes de cooperación.

mayoría de los países de la región veían con recelo la injerencia de Estados Unidos en la región a través de Colombia, pero, también, de manera especial para el caso ecuatoriano, porque no querían una mayor vinculación con el conflicto colombiano.

En este sentido, el gobierno Uribe logró legitimar su proceso con Estados Unidos, pero no con los vecinos. A continuación, revisaremos las implicaciones de esto. Comencemos con los frutos de la estrategia hacia Estados Unidos.

Los dineros que estaban destinados desde el gobierno Pastrana continuaron. Pero la asistencia no era sólo en dinero, sino que también se expresaba en hombres y estrategias. Así, la presencia de militares estadounidenses en Colombia fue aumentando, de forma tal que ya para 2004 había unos quinientos y, ese mismo año, el Congreso de Estados Unidos autorizó aumentar el número a ochocientos, además de seicientos contratistas (Gómez Maseri, octubre de 2004). Esto, luego de constantes solicitudes del gobierno Uribe al gobierno Bush.

Todo esto ayudó a consolidar la PSD, y de manera especial el naciente Plan Patriota, que comenzó precisamente en 2004. Como lo confirmó el embajador de Estados Unidos en Colombia para 2004, William Wood, “Hay militares nuestros en los cuarteles prestando consejo técnico a los generales colombianos en la planificación de la logística y un poco en la táctica. Como el Congreso en 2002 nos dio permiso de usar los recursos antinarcóticos para propósitos antiterroristas, esto tiene un impacto concreto” (*Semana*, 9 de mayo de 2004), así que gran parte de las operaciones que han tenido un gran impacto en la lucha contra las FARC han contado con recursos y asesoría de dicho país.

Para 2006, la ayuda del Plan Colombia se acabó. Por tal motivo, el Departamento Nacional de Planeación decidió crear la Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y del Desarrollo Social 2007-2013 (EFDDS), que ha sido conocida como la segunda fase del Plan Colombia. Esta “se caracteriza por una triple ‘C’: ‘consolidación’ de los resultados de Plan Colombia I, ‘continuidad’ de los programas hasta ahora implementados, y ‘colombianización” (Rojas, 2007, p. 32), en la medida en que la mayoría de recursos y desarrollo del plan venía de Colombia.

Este Plan Colombia II fue presentado públicamente en Washington y contemplaba un paquete de ayuda por US\$3.600 millones de Estados Unidos, lo que implicaba una reducción de más de mil millones de dólares frente al paquete anterior (2000-2006) (Borda, 2009, p. 128).

La mayor dificultada que tuvo Uribe en su segundo mandato se debió a que continuó con la misma estrategia de internacionalización militar con Estados Unidos, sin darse cuenta que el Congreso de ese país había sufrido un cambio y que, a partir de ese momento, las mayorías eran demócratas y tenían otros intereses, lo que implicó forzosamente una reducción de la cooperación, sin que esto significara que se eliminara

la asistencia, pero definitivamente la asistencia militar a partir de 2007 comenzó a descender de manera importante<sup>36</sup>.

En general, podemos afirmar que su estrategia de internacionalización militar y política hacia los Estados Unidos fue exitosa. No así en otros temas. En todo caso, logró que ese país apoyara su Política de Seguridad Democrática, lo cual fue fundamental para lograr el éxito de las diferentes operaciones militares que han ido debilitando a las FARC.

La participación de Estados Unidos refleja lo que Gleditsch y Beardsley afirman frente a la injerencia de terceros en los conflictos: “los actores internacionales pueden cambiar el comportamiento de las partes en una guerra civil, al alterar los costos relativos, los beneficios” (2004). Definitivamente, Estados Unidos logró cambiar el comportamiento del Estado colombiano, al fortalecerlo militarmente y asesorarlo para hacer una reforma que fuera estratégica para responder ante los ataques de las FARC.

Dicha reforma la inició el gobierno Pastrana. Las Fuerzas Militares fueron sometidas a un proceso de profundo cambio en los ámbitos institucional, doctrinario y tecnológico, que se expresó en la profesionalización del Ejército, la adecuación de la doctrina militar a las realidades de la confrontación armada, la mayor efectividad en el planeamiento y conducción de las operaciones, la adopción de un concepto operacional proactivo, ofensivo y móvil y el mejoramiento en inteligencia, tecnología y estructuras de comando, control y comunicaciones. La reforma militar iniciada en el gobierno Pastrana, que dotó al Ejército de nuevas capacidades para enfrentar a los grupos guerrilleros, produjo otra ruptura en la confrontación armada por cuanto frustró el objetivo de las FARC de alcanzar el equilibrio estratégico con el Estado.

Sin embargo, para acabar a las FARC, no solo se necesita contar con el país del norte, es fundamental contar con el apoyo los vecinos. Y esa asistencia y legitimidad que logró con Estados Unidos no se reflejó en el vecindario. El temor de los vecinos por una injerencia de Estados Unidos en la región, a través de Colombia, fue aumentando

Esto, unido al escaso control de los países vecinos sobre sus fronteras con Colombia, especialmente en el caso ecuatoriano<sup>37</sup>, se convirtió en el escenario perfecto para las FARC, lo facilitó que estas pudieran traspasar las fronteras y establecerse en los países fronterizos, no necesariamente con el apoyo de los receptores, sino por la simple incapacidad de éstos para controlar sus fronteras. Frente a esta situación, podemos volver a recurrir a la anterior afirmación de Gleditsch y Beardsey, en la medida en que la actitud de los vecinos hizo cambiar el comportamiento de las FARC, pues se encontraron ciertos beneficios al instalarse en las fronteras.

---

<sup>36</sup> Habría que advertir que esto también se asocia a la crisis económica mundial.

<sup>37</sup> En buena medida, por la inestabilidad de la democracia y por las dificultades para controlar todo el territorio que aún hoy tienen múltiples países latinoamericanos.

Con esto en mente, habría que preguntarse: ¿de qué sirve una estrategia militar que presiona hacia las fronteras y medianamente trata de protegerlas, a través de instrumentos como el “Plan de Seguridad, Soberanía y Desarrollo Social en Fronteras” y, posteriormente, con el “Plan Fronteras”<sup>38</sup>, si no se articulan estas políticas con una política exterior clara con los vecinos que permita una cooperación real en materia de seguridad?

La verdad es que el gobierno Uribe no logró nunca comprender la importancia de esto. La única vez que permitió un acercamiento con los vecinos fue en relación al tema de los secuestrados por las FARC, otro error estratégico. Tampoco, logró articular su discurso antiterrorista en Europa, ni en escenarios multilaterales como las Naciones Unidas, pues, en su afán de deslegitimar a las FARC, para así lograr que el Estado colombiano se fortaleciera en la arena internacional, comenzó una lucha y un señalamiento contra cualquiera que no estuviera de acuerdo con la forma como se estaba llevando a cabo su Política de Seguridad Democrática. Lo cual no fue bien visto ante la gran mayoría de la comunidad internacional, sobre todo en los primeros dos años de su mandato.

Adicionalmente, el abandono del lenguaje de paz que plantea Tickner va más allá. La administración Uribe llegó al extremo de negar la existencia de conflicto armado, con el objetivo de deslegitimar la lucha de la guerrilla en el terreno internacional, evitar cualquier posibilidad de negociación y justificar su lucha antiterrorista, enmarcándola en la lucha mundial contra el terrorismo. Esta administración llegó al extremo de enviar una carta a todos los cuerpos diplomáticos y agencias de cooperación internacional que trabajaban en el país para decirles que, en sus proyectos, no podían hablar de conflicto armado.

La oficina del Alto Consejero [presidencial] para la Acción Social distribuyó a inicios del mes de junio [de 2005] el documento “Lineamientos para el enfoque de los proyectos de cooperación internacional”, que fue emitido por la oficina del Alto comisionado para la Paz, Luis Carlos Restrepo. El documento de cuatro páginas configura un glosario de términos y conductas para el desarrollo de actividades relativas a la acción humanitaria. (Codhes, 2005, p. 11)

El malestar que generó en las representaciones diplomáticas y las agencias de cooperación fue inmediato, además porque habría que recordar que la gran mayoría de la asistencia al desarrollo que recibe Colombia es precisamente por su conflicto armado.

---

<sup>38</sup> A pesar de estos planes, al examinar la situación socioeconómica de las diversas regiones del país, se encuentra que las áreas más marginales son las de frontera. Esto no es una situación nueva. En realidad, en Colombia, se comenzó a pensar en las fronteras a partir del gobierno de Virgilio Barco, cuando se crearon algunas comisiones de vecindad y, en materia de seguridad, las Combifron (en el caso de Ecuador, la Combifron comenzó en noviembre de 1996). Además, habría que decir que es la Constitución de 1991 la que permite la administración territorial y, por otro lado, dispone una proximidad especial en la política exterior con los países latinoamericanos.

En conclusión, la estrategia del gobierno Uribe de concentrar todos los esfuerzos en conseguir apoyos financieros y militares de Estados Unidos para “ganar” la guerra contra el terrorismo fue medianamente exitosa, pues olvidó que un conflicto se termina no solo a través del fortalecimiento militar, sino que, como lo plantean estudios como los de Studdard (2004), además, se deben formular políticas acordes a la ubicación del conflicto y que procuren una comprensión cabal de las redes transfronterizas que soportan la lucha armada.

Por tanto, el descuido de las fronteras y la ausencia de una política exterior que buscara crear canales de comunicación y cooperación con todos los vecinos incrementó la presencia de las FARC en estas regiones del país. Esta situación fortaleció su estrategia de internacionalización, como veremos a continuación. En conclusión, el gobierno colombiano, a lo largo de la primera década del siglo XXI, subestimó continuamente la fortaleza de la estrategia política de las FARC en el campo internacional.

### **Estrategia de internacionalización de las FARC: conseguir en el exterior la legitimidad perdida en el territorio nacional**

Antecedentes del proceso de internacionalización a partir de la decisión del Estado y de las FARC

Como lo anotábamos al comenzar, el movimiento guerrillero colombiano se distinguía por su carácter cerrado y ajeno a lo que ocurría en el escenario mundial. En el caso de las FARC, estas “hicieron menos énfasis en la dimensión internacional del socialismo y tienden a ser más nacionalistas y por tanto internacionalmente aisladas” (Borda, 2009, p. 27).

No obstante, en los escritos de Jacobo Arenas<sup>39</sup>, especialmente en su texto *Diario de la resistencia de Marquetalia*, es claro un discurso antiestadounidense, aunque no necesariamente prosoviético. A lo largo de las páginas del libro, escrito en 1966, el lector puede encontrar de manera recurrente palabras como imperialismo yanqui. En cambio, prácticamente no existen alusiones al comunismo, al socialismo ni a la Unión Soviética<sup>40</sup>. Pero, la mayoría del tiempo, sí encuentra un discurso latinoamericanista e, incluso tercermundista, llamando a la solidaridad de los pueblos oprimidos contra el imperialismo. En un extracto del texto afirma:

<sup>39</sup> Líder e ideólogo fundador de las FARC.

<sup>40</sup> No se encuentra una relación directa entre este grupo insurgente y la Unión Soviética, en los términos de internacionalización que plantea Borda (2009), es decir, en cuanto a un actor del conflicto que busca un involucramiento de un actor externo a través de asistencia militar y de legitimidad. Ninguno de estos elementos es claro en el caso de las FARC. Esto a pesar del paso de algunos de sus miembros por universidades soviéticas.

Precisar cuál es nuestro enemigo principal para dirigir el filo de nuestra lucha contra él. El imperialismo yanqui es no solamente nuestro enemigo, sino el enemigo de todos los pueblos de la tierra. El desembarca sus tropas en cualquier país que quiera una vida mejor. No ocupa los países socialistas porque no tiene fuerza para hacerlo, pero [sí] ocupa pequeños países cuando ve en peligro sus intereses. Pero si muchos países latinoamericanos llegan a levantarse a la lucha por la libertad, el imperialismo no puede ocuparlos a todos a la vez. (1966)

Esto explica que, desde sus inicios, a pesar de su carácter parroquial, las FARC han tenido un interés latinoamericano.

Este interés por lograr una solidaridad latinoamericana que se ha expresado en relación con algunos sectores mexicanos<sup>41</sup> y, por supuesto, con Cuba. Las FARC visitaron por primera vez a Fidel, en Cuba, en 1991. Allí, se reunieron Iván Márquez y Alfonso Cano junto con otros líderes de la CGSB<sup>42</sup>. Un año más tarde, desde Tlaxcala, México, Alfonso Cano le escribe a Fidel:

Ha sido para nosotros muy importante conocer a Cuba Revolucionaria, a su pueblo que resume la dignidad de Latinoamérica frente al imperio y, conocer sus conductores y dirigentes. Esta experiencia nos reforzó aún más, en nuestra convicción de acrecentar los esfuerzos por una patria libre y soberana y por una Latinoamérica unida, como lo soñó El Libertador. (Castro, 2008, p. 248)

Este fragmento de la Carta de Cano demuestra la continuación del pensamiento de Arenas, insistente en la unidad latinoamericana, la lucha antimperialista y la ausencia de reivindicaciones soviéticas. Sin embargo, la percepción de Estados Unidos era que existía una clara adscripción ideológica prosoviética, tal como lo evidencia este extracto de un informe de inteligencia de dicho país de 1990<sup>43</sup>: “los soviéticos han tenido contacto con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, a través de una organización relacionada con estas, el Partido Comunista Colombiano”<sup>44</sup>.

De otro lado, se debe advertir que las FARC, a principios de los noventa, no solo estaban buscando acercamientos con los latinoamericanos. En abril de 1990, al finalizar el periodo de gobierno de Barco, el Secretariado General de las FARC propuso un cese al fuego bilateral y diálogos de paz públicos y una forma de mediación internacional para encontrar una solución política negociada al conflicto. Específicamente, sugirieron al

<sup>41</sup> Fue solo hasta el gobierno de Vicente Fox, en 2001, que México suspendió las visas a miembros de la Comisión Internacional de las FARC.

<sup>42</sup> Para mayor información, Castro (2008).

<sup>43</sup> La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas dejó de existir solo hasta el 31 de diciembre de 1991.

<sup>44</sup> Department of the Army (Julio de 1990, p. 83).

ex presidente de Estados Unidos, Jimmy Carter, y al presidente de Venezuela, Carlos A. Pérez, como mediadores en estas conversaciones eventuales. Como lo afirma Borda, si bien no hay información disponible que permita identificar las motivaciones de dicha iniciativa, es probable que constituya el primer intento de las FARC de encontrar legitimidad internacional, dado que la iniciativa se llevó a cabo en el final de la Guerra Fría y de los conflictos centroamericanos, por lo que estos contextos forzaron al grupo guerrillero a buscar nuevas fuentes de legitimidad (2009, p. 55).

El primer quinquenio de los noventa es también importante porque de la Octava Conferencia de las FARC, llevada a cabo en 1993, se establece un plan claro para buscar apoyos políticos en la comunidad internacional, a través de *lobby* con gobiernos de diferentes estados, pero, también, con la creación de una agencia de prensa, Anncol (IISS, 2011, p. 30), que les permitirá ganar cierta legitimidad con diversos sectores de la sociedad civil internacional.

Para concluir, hasta 1998, no existe una clara intensión del Estado, pero tampoco de las FARC, por involucrar a la comunidad internacional. Sin embargo, sí hay algunos elementos que permiten ver que, aunque tímidamente, se busca tanto asistencia militar como una legitimidad para sus respectivas luchas.

#### Estrategia de internacionalización de las FARC: conseguir la legitimidad perdida en el territorio nacional

Como lo hemos indicado repetidamente, las FARC se han caracterizado por ser profundamente autárquicas. Sin embargo, las dinámicas del conflicto y la criminalidad transnacional, asociada a los tráfico ilícitos de drogas y de armas las han forzado a tener relaciones internacionales, rompiendo así el aislamiento tradicional de este grupo insurgente. De esta forma, “expertos militares vietnamitas y exguerrilleros del FMLN han dado entrenamiento en técnicas de fuerzas especiales en Colombia, en fechas tan recientes como finales de los años noventa [...] otras organizaciones de objetivos similares en la región. El movimiento de guerrilla colombiano ha sido directamente acusado de proveer asistencia táctica a la organización peruana Sendero Luminoso” (Masson y Tickner, 2010, pp. 351-373) y, de igual manera, ha recibido asistencia presuntamente del IRA y de ETA.

Este tipo de internacionalización es más militar; pero reducir el “trabajo” internacional de las FARC a esto, sería asumir que son tan solo un grupo criminal, que no tiene ningún tipo de objetivo político, y esto no es así. De ahí que su estrategia de internacionalización también dirija sus esfuerzos a conseguir legitimidad para su lucha. Así, “las FARC tienen una agenda que también las insta a cultivar relaciones con homólogos regionales y mundiales de naturaleza más política que delictiva. Estos empeños han tenido como fin obtener un reconocimiento internacional y conseguir apoyos logísticos” (Masson y Tickner, 2010, p. 365).

A partir de esto, se decidió desarrollar este apartado, sobre la estrategia de internacionalización de las FARC en dos partes. Estas hacen referencia al componente político, es decir, a la búsqueda de legitimidad a partir de dos elementos: la búsqueda de beligerancia que inicia fundamentalmente en el proceso de paz del Caguán y, posteriormente, el desarrollo del Movimiento Bolivariano. Dejamos de lado el elemento militar, pues, en realidad, no es evidente este tipo de apoyos por parte de Ecuador, sin que con esto se pretenda decir que no existen. De hecho, se ha encontrado tráfico de armas por esta ruta y, en algunos casos, se ha visto a miembros de las FARC con armas del ejército ecuatoriano. Sin embargo, este no es un elemento fundamental dentro de la estrategia de las FARC hacia Ecuador.

### *La búsqueda de la beligerancia*

Si hay que ubicar en el tiempo un momento específico en el cual las FARC comienzan su internacionalización, es con el inicio del proceso de paz con el gobierno Pastrana. Esto como respuesta a las iniciativas del gobierno, Plan Colombia y Diplomacia para la Paz.

El Comité Internacional<sup>45</sup>, liderado por Raúl Reyes, desde 1995, se fortaleció de tal forma que, para 1999, su tamaño se había ampliado considerablemente; ya contaba con la presencia de 17 grupos operativos en 27 países latinoamericanos y europeos (IISS, 2011, p. 30). El Comité pasó a convertirse en el Frente Internacional, que estaba dividido en tres regiones: Centro y Suramérica, Norteamérica y Europa.

Así, paralelo al llamado que hacía el gobierno a la comunidad internacional, el grupo insurgente, con su burocracia internacional, se preparaba para comenzar un trabajo similar al del Estado con los mismos objetivos: alcanzar legitimidad y conseguir apoyos militares. Para esto, el proceso de paz del Caguán fue una gran oportunidad, pues “comprometerse con una política de paz en el escenario internacional, trajo a las FARC grandes beneficios como: visibilidad, acceso, incidencia y legitimidad” (IISS, 2011, p. 31) ante la comunidad internacional.

Las FARC utilizaron el espacio que les dio el proceso de negociación para ir consolidándose como una fuerza beligerante. Tal como lo plantea Fidel, según un emisario cubano: “el objetivo de las FARC es realizar 3 o 4 rondas [...] y salir de las negociaciones con buena imagen y ganado el tiempo necesario para prepararse frente a una eventual invasión” (Castro, 2008, pp. 105-106).

Lo anterior nos muestra dos hechos vitales para comprender el comportamiento de las FARC. Uno, que tenían claro que las negociaciones no iban a terminar en una

---

<sup>45</sup> Este Comité Internacional surgió de la Octava Conferencia de las FARC en 1993. De ahí que, para algunos analistas, este sea el momento en el cual se inicia la internacionalización. Su finalidad es “estrechar los lazos de amistad con países socialistas, dedicar sus esfuerzos a difundir la imagen y proyectos de la organización, con el objetivo de aportar a las tareas por el reconocimiento de su lucha” (*Semana*, 27 de noviembre de 2000).

desmovilización, sino que estaban siendo utilizadas para reacomodarse y lograr reconocimiento internacional. En todo caso, para la generalidad de la comunidad internacional, las FARC no supieron aprovechar políticamente las negociaciones para hacer propuestas concretas sobre el nuevo tipo de Estado que proponían, a pesar que pretendían ser vistos como un “Estado en formación”. Dos, el temor frente a una posible intervención de Estados Unidos, en relación a la asistencia militar del Plan Colombia.

Con estas dos preconcepciones, dan inicio al proceso de paz. Comienzan con la idea de crear una Comisión Internacional de Verificación, pero las FARC dilataron esta posibilidad y solo permitieron la creación de una Comisión de Acompañamiento a la Mesa Nacional de Diálogo y Negociación, conformada por diez Países Amigos y Facilitadores<sup>46</sup>. Las FARC únicamente pretendían demostrar una aparente buena voluntad, pero, en realidad, continuaban con su temor por un involucramiento mayor de la comunidad internacional. De ahí que evitaran la conformación de un instrumento de verificación y permitieran tan solo un acompañamiento.

Tal vez lo que puede causar mayor curiosidad, durante este proceso, es el acercamiento que tienen al inicio del proceso con Estados Unidos. En un apartado anterior, veíamos las razones de los gobiernos estadounidense y colombiano para facilitar estos acercamientos. La razón: el narcotráfico. Pero, ¿qué motivó a las FARC a acercarse a Estados Unidos si su característica principal había sido el antimperialismo?

Una respuesta puede ser precisamente el temor que tenían frente a la asistencia militar vía Plan Colombia. Posiblemente, esta fue la alternativa que encontraron para dilatar la injerencia de Estados Unidos en el conflicto. Según un comunicado de Marcos Calarcá, vocero internacional de las FARC:

El Comandante Marulanda tiene la convicción de que Estados Unidos intervendrá en el conflicto colombiano y que, por tanto, la guerra de guerrillas en condiciones de intervención cambia las condiciones, es por ello que requieren ganar tiempo, debiendo disponer de por lo menos dos años para tener recursos y disposición táctica que les permita resistir el impacto de la invasión. (Castro, 2008, p. 109)

Con los países europeos, la relación se concentra en el tema de la beligerancia. Las visitas de Raúl Reyes en Europa, mencionadas con anterioridad, pretendían mostrar, además, que el mismo gobierno colombiano ya les había dado este estatus al entablar

<sup>46</sup> Compuesta por Canadá, Cuba, España, Francia, Italia, México, Noruega, Suecia, Suiza y Venezuela, organismos internacionales (delegados especiales del Secretario General Naciones Unidas y la Unión Europea) y el Nuncio Apostólico.

la mesa de negociación y haberles dado un área de distensión, y que el resto de la comunidad también debería hacerlo.

Bajo esta misma lógica, en 2000, aparece el documento “Beligerancia”, en el que afirman: “Las FARC-EP se reivindican como una fuerza beligerante que ejerce los derechos a la rebelión y a la libre autodeterminación de los pueblos. Sus objetivos son de paz y justicia social y en defensa de los intereses de las mayorías nacionales” (Comisión Internacional de las FARC-EP, 2000).

Esta diplomacia paralela tuvo resonancia en algunos sectores europeos. Según la revista *Semana*, para 2000, el frente europeo era el más importante para la guerrilla. Las FARC empezaron a trabajar fuertemente en Europa tan solo en la segunda mitad de los noventa. Se dieron cuenta de una serie de ventajas que existen en Europa, como una mayor identidad ideológica. Aprovecharon que, para ese entonces, existían varios gobiernos socialistas en el viejo continente, como en Italia y algunos de los países nórdicos (27 de noviembre de 2000). De ahí que, para la Unión Europea, no fuera tan fácil incluir a las FARC dentro de la lista de grupos terroristas internacionales, luego del fin del proceso. Esto hace parte de lo que se conoció como la guerra diplomática entre el Estado y las FARC.

Sin embargo, la ruptura del proceso de paz, el secuestro de civiles que llevaron a la zona de distensión y, en general, las constantes infracciones al Derecho Internacional Humanitario por parte de las FARC evidenció que lo dicho en su documento “Beligerancia” no correspondía con la realidad. Esto, aunado a factores externos, como que en Europa comenzó un proceso de cambio paulatino hacia la derecha, enmarcados en la lucha mundial contra el terrorismo, luego de los atentados del 11 de septiembre, llevó a que finalmente las FARC hicieran parte de la lista de terroristas de la Unión Europea. Los apoyos se fueron reduciendo cada vez más.

Tal vez, el único punto sobre el cual continuaban teniendo incidencia con los gobiernos europeos era el del intercambio humanitario. De hecho, el asunto de los secuestrados se convirtió en la principal piedra en el zapato del mandatario colombiano. Álvaro Uribe se vio abocado a una fuerte presión no solo por parte de los familiares de las personas retenidas sino de la comunidad internacional, que cada vez más cuestionaba su obstinación de no aceptar la condición de despeje de las FARC para que se produjeran las liberaciones.

Pero, más allá del tema del intercambio humanitario y sobre todo del secuestro de Ingrid Betancourt, en Europa, no quedaban apoyos significativos de gobiernos. De ahí que el único camino que le quedó a las FARC fue volver a las raíces a los países latinoamericanos, de manera especial a los vecinos, y fortalecer los lazos y crear nuevos. Esto porque la región comenzaba a dar un giro a la izquierda y, además, las dinámicas mismas del conflicto que, llevaron a este grupo a las fronteras, favoreciendo dicho acercamiento.

La estrategia de las FARC fue fortalecer sus apoyos políticos y legitimidad en la región y, simultáneamente, aislar al gobierno colombiano. En esta labor fueron particularmente

exitosos con Venezuela y Ecuador. A continuación, observaremos el caso de Ecuador, que es el que nos compete. Así, mientras el Estado colombiano concentraba su estrategia de internacionalizar el conflicto hacia Estados Unidos, las FARC centraron su estrategia en los países del Sur, de manera especial en fortalecer lazos con los vecinos.

Para garantizar estos apoyos y desprestigiar al gobierno colombiano, era necesario establecer una diplomacia con sectores del gobierno ecuatoriano y las fuerzas de seguridad en el nivel central y local. De esta forma, también tendrían un lugar de refugio para organizar los ataques contra los objetivos militares en Colombia y tener un corredor estratégico (IISS, 2011, p. 159). Así, en 2006, mientras en Ecuador se desarrollaba la campaña presidencial, Raúl Reyes le escribió a todos los miembros del Secretariado diciendo:

Uribe y los gringos mantienen la presión sobre el gobierno ecuatoriano con la idea de comprometerlos a participar en nuestro conflicto armado. El General (Marcelo) Delgado, ministro de Defensa de ese país es de derecha. Los gringos y los sectores más reaccionarios del Ecuador lo pusieron ahí. Al interior del mismo gobierno hay diferentes opiniones acerca de cómo comportarse con las FARC. Nosotros tenemos buenos amigos que están dispuestos a darnos su apoyo político. Nosotros mantenemos comunicaciones con las campañas presidenciales de los candidatos, León Roldós y Rafael Correa. (IISS, 2011, p. 186)

Pero este no es el único correo encontrado en el computador de Reyes que vincula la campaña de Correa con las FARC. Hay varios que hablan de la visita del coronel Jorge Brito, donde resaltan, por ejemplo, el interés de este candidato en retirar la base de Manta, establecida en 1999 por el gobierno de Jamil Mahuad, para la lucha contra el narcotráfico. Es necesario advertir que, del mismo computador, queda claro que el vínculo no comienza con el gobierno, ni con la campaña de Correa. Los vínculos entre militares y políticos ecuatorianos y miembros de las FARC datan de tiempo atrás. Rodrigo Granda, conocido durante mucho tiempo como el canciller de las FARC, estuvo desde finales de los noventa en Ecuador, no solo creando contactos políticos y diplomáticos, sino también viendo la posibilidad de realizar inversiones en ese país, para lavar dinero<sup>47</sup>.

Es importante destacar la inestabilidad política en Ecuador y la fuerza del movimiento social que, desde 1997, comenzó a “tumbar” presidentes. Pero, según el IISS, las FARC comenzaron a aprovechar la situación política y social de Ecuador a partir de enero de 2000, cuando sacaron del poder a Mahuad, un movimiento conformado por indígenas y por un sector de rango medio de las Fuerzas Armadas. Luego de este levantamiento, el entonces vicepresidente, Gustavo Noboa, asumió como presidente y, aunque continuó con prácticamente las mismas políticas de gobierno, su mandato marcó el inicio

<sup>47</sup> Para mayor información, ver IISS (2011, pp. 161-162).

de la influencia política de las FARC en Ecuador. A partir de ese momento, durante los siguientes gobiernos (Lucio Gutiérrez, Alfredo Palacio y Rafael Correa), las FARC comenzaron a contactar a diferentes sectores sociales, como sindicatos, movimientos indígenas, el Partido Comunista Ecuatoriano y el Partido Socialista, entre otros, para que presionaran al Ejecutivo (pues se sabe que la unión de estos ha derrotado gobiernos) y, de igual forma, contactaron a sectores de los diferentes gobiernos (IISS, 2011, pp. 163-164)

La combinación entre los procesos vividos en Colombia (Plan Colombia y Proceso de Paz), la inestabilidad de los gobiernos en Ecuador y la percepción ecuatoriana de que el conflicto colombiano estaba trayendo inseguridad a su país fueron fundamentales para lograr las conexiones y la movilidad de las FARC en la frontera (IISS, 2011, p. 164). En realidad, fueron bastante bien aprovechados. Se cumple así una de las tesis estudiadas por Saleyhan (2009) respecto a que un país vecino recibe insurgentes por su debilidad institucional e incapacidad de controlar todo su territorio.

Durante el gobierno de Lucio Gutiérrez, comenzaron a presentarse nexos más claros con el Estado, ya no solo con algunos sectores sociales. Así, por ejemplo, en marzo de 2003, el Secretariado le escribió al presidente ecuatoriano una carta en donde se evidencia su estrategia de utilizar las sintonías ideológicas entre los gobiernos de izquierda latinoamericanos y su ideología bolivariana, acentuando las diferencias con el gobierno colombiano, que se aliaba cada vez más al que consideraban el enemigo común: Estados Unidos, gobernado por Bush.

Queremos ratificarle a usted, oficialmente la política de Fronteras de las FARC: esta consiste en que nuestra Organización guerrillera tiene un profundo respeto por los pueblos y gobiernos vecinos de Colombia, por esta razón nuestras unidades no intervienen en los asuntos internos de sus países, ni están autorizadas para ejecutar operaciones militares fuera de las fronteras de Colombia. En cambio trabajamos por hacer de las fronteras verdaderos remansos de hermandad, concordia y paz con nuestros vecinos, en el marco de las buenas relaciones políticas de beneficio recíproco.

Y, en contraposición a esta postura “respetuosa” de la soberanía de Ecuador, muestran la política del gobierno colombiano como un apéndice de Estados Unidos:

Consideramos oportuno informarle que el gobierno paramilitar, ilegítimo de Álvaro Uribe Vélez, cumple sin reparos todas las exigencias del Gobierno Bush sin que nadie lo presione, lo hace por convicción y porque está plenamente identificado con las políticas del imperio estadounidense, sin importarle para nada la entrega de nuestra soberanía Patria a cambio de los recursos.<sup>48</sup>

<sup>48</sup> Este y el anterior aparte fueron extraídos del computador de Raúl Reyes. Doc. II.496, 20 de marzo de 2003. Del Secretariado de las FARC al Presidente Lucio Edwin Gutiérrez (IISS, 2011).

Toda esta estrategia con los latinoamericanos, y especialmente con los vecinos, pretendía evitar la clasificación de terroristas por parte de estos países, además de la pretensión de alcanzar el estatus de beligerancia al momento de que estos gobiernos se declaraban neutrales frente al conflicto colombiano. Estos esfuerzos por lograr que Ecuador se autodenominara neutral frente al conflicto colombiano comenzó con el gobierno de Noboa en 2000, algo que se pedía en tono de hermandad, pero, en cierta medida, también amenazante, ante un Estado cuya fuerza pública era claramente incapaz de controlar la seguridad en la frontera. En todo caso, “entre 2000 y 2006 los contactos entre los gobiernos ecuatorianos y las FARC fueron limitados. A diferencia del caso Venezolano, Ecuador no se convirtió en el refugio seguro que las FARC pretendían” (IISS, 2011, p. 172).

A pesar de que hasta 2006 no se habían concretado las pretensiones de las FARC de una vinculación clara y directa con los gobiernos ecuatorianos, su “política exterior” sí fue exitosa en cuanto a su penetración en el movimiento social y algunos sectores militares ecuatorianos a través de lo que se conoce como el Movimiento Bolivariano.

*La nueva estrategia de legitimación internacional: el Movimiento Bolivariano*

En efecto, estos nexos cada vez más profundos se irán concretando a través del Movimiento Bolivariano, donde no solo el rol de las FARC es importante, sino, de manera especial, el del presidente venezolano Hugo Chávez.

Ya desde 1997 comenzaba la reivindicación de las ideas bolivarianas de unidad latinoamericana. Así, en Caracas, en 1997, se llevó a cabo el Segundo Congreso Anfictiónico “Por la unidad y la soberanía de nuestros pueblos”. Dos años más tarde, en Panamá, tuvo lugar el Tercer Congreso Anfictiónico Bolivariano “La soberanía y la globalización”. El cuarto fue en 2001, en Buenos Aires, Argentina. En los correos del “computador de Reyes”, se evidencia el interés de las FARC de comenzar a participar en estos y reseñan la participación del general Fran Vargas de Ecuador<sup>49</sup>. Posteriormente, se da paso a lo que se va a conocer como el Congreso Bolivariano de los Pueblos en 2003 y, finalmente, se realizan los Congresos Continentales Bolivarianos, que desarrollaremos en páginas posteriores.

En Ecuador, el movimiento se concreta el domingo 12 de septiembre de 2004 en el programa venezolano Aló Presidente, cuando “Gilberto Talahua, diputado y dirigente indígena ecuatoriano del Movimiento Nacional Pachacutik, junto al Presidente Hugo Chávez Frías anunció [...] la extensión del Movimiento Bolivariano a Ecuador<sup>50</sup> [...] dijo que la organización bolivariana la conforman, entre otros sectores, militares en servicio pasivo como el general René Vargas y el coronel Jorge Brito” (*Ecuador Inmediato.com*, 2004).

<sup>49</sup> Computador de Raúl Reyes. Documento II. 292. De alias Javier Calderón a alias Rodrigo Granda. 30 de octubre de 2001 (IISS, 2011).

<sup>50</sup> En Colombia, el Movimiento Bolivariano por la Nueva Colombia se funda en 2000, liderado por las FARC y lanzado durante el proceso de paz en el Caguán.

Estos dos militares retirados van a ser fundamentales en el trabajo político de las FARC. Son ellos quienes más presionaron al gobierno Gutiérrez para que continuara declarándose neutral ante el conflicto colombiano. Sin embargo, la relación entre el presidente Gutiérrez y las FARC se comenzó a enfriar a partir de septiembre de 2003, cuando salió a la luz pública la incautación de armamento de la Fuerza Pública ecuatoriana, que iba destinado a las FARC. Esto va haciendo que se dé un acercamiento entre el gobierno ecuatoriano y el colombiano, lo que se concretará, posteriormente, con la captura en enero de 2004 de alias Simón Trinidad en territorio ecuatoriano.

Estos episodios hacen que las FARC, en 2005, haga un llamado al pueblo ecuatoriano, y en general al latinoamericano, para que proteste por el acercamiento de Gutierrez a las políticas colombianas y estadounidenses, en palabras de la Cominter, por su “actitud entreguista y servil”<sup>51</sup>. De ahí que apoyara al movimiento social ecuatoriano que, nuevamente, comenzó a mostrar su descontento con el gobierno Gutiérrez, hasta que finalmente fue expulsado del poder el 20 de abril de 2005<sup>52</sup>.

Durante el gobierno de Palacios, sucesor de Gutiérrez, la relación con las FARC volvió a la “normalidad”; es decir, gracias a las presiones que generan los movimientos sociales sobre un gobierno débil, el presidente Palacios vuelve a reafirmar la posición de Ecuador como neutral frente al conflicto armado colombiano.

Esto para las FARC tiene un significado importante, tanto que el 2 de julio de 2005, Raúl Reyes le escribió a Iván Márquez: “Sería y contundente la posición de neutralidad del gobierno ecuatoriano en el conflicto nuestro. Uribe y su caterva están iracundos porque ven acercarse el reconocimiento de Beligerancia a las FARC”<sup>53</sup>.

En general, podemos decir que la estrategia de las FARC fue audaz. En un principio, plantearon cierta amenaza al país vecino; su política de frontera puede ser interpretada como una especie de chantaje, donde afirman que ellos respetan el territorio ecuatoriano y, de la misma forma, el gobierno de ese país deberá respetar la lucha armada en Colombia. Pero, en realidad, su mayor audacia está en la construcción de fuertes vínculos con diferentes sectores del movimiento social ecuatoriano, pues es evidente que, en los últimos 15 años, sus peticiones terminan por convertirse en la hoja de ruta de los gobiernos para que estos se logren mantener en el poder. Cuando no ha sido así, el movimiento social los ha derrocado.

---

<sup>51</sup> Computador de Raúl Reyes. Doc. II. 1145, 2 de marzo de 2005. Comunicado de la Comisión Internacional de las FARC (IISS, 2011).

<sup>52</sup> Desde agosto de 2003, el movimiento indígena Pachutik lidera el Movimiento Bolivariano de Ecuador, rompe relaciones con el gobierno, por sus políticas neoliberales y el acercamiento con Washington expresado en febrero de ese mismo año, cuando Gutiérrez fue a la Casa Blanca.

<sup>53</sup> Computador de Raúl Reyes, Doc. II.1302. De Raúl Reyes a Iván Márquez. 2 de julio de 2005 (IISS, 2011).

Con esto claro, en 2006, durante la campaña presidencial, Rafael Correa comienza su acercamiento a estos diferentes sectores militares, indígenas y sindicales, para comenzar su carrera a la presidencia como un candidato de centro izquierda. Según el IISS, fue asesorado en cuestiones de seguridad en la frontera norte por el general Brito, que, como ya mencionamos, tiene una relación cercana a las FARC y hace parte del Movimiento Bolivariano. De hecho, él es quien hizo el enlace con las FARC y comenzó a buscar su apoyo.

Según el IISS, Brito buscó en las FARC asistencia financiera y política para la campaña. Como contrapartida, él ofreció un programa de gobierno ideológicamente cercano a las FARC y otras cosas como una relación diplomática de alto nivel que se tradujera en asistencia recíproca, la reafirmación de la neutralidad ecuatoriana frente al conflicto y una reducción de la presencia de las fuerzas armadas en la frontera (IISS, 2011, p. 188).

El apoyo de las FARC a la campaña parece haber sido importante solo luego de la primera vuelta<sup>54</sup>, pues, en la segunda vuelta, logra ganar en las provincias fronterizas de Carchi y Sucumbíos, donde hay presencia de las FARC, justo después de las conversaciones con Britto. Un par de declaraciones del candidato presidencial de Alianza País fueron muy significativas para las FARC: “Terroristas no, guerrilleros; el guerrillero pelea una guerra, los terroristas son los que matan a mansalva y crean terror”<sup>55</sup>. Adicionalmente, dijo a otro medio que “el conflicto colombiano no debe costarle a Ecuador un solo centavo ni una gota de sangre”.

Estas declaraciones traen consigo dos elementos importantes: por un lado, un reconocimiento si se quiere político, no necesariamente beligerancia, pero sí la connotación de un movimiento insurgente, por tanto con algún tipo de legitimidad y, por otro, una especie de compromiso en el que no intervendrán en el conflicto colombiano, es decir, la continuación de la “neutralidad”. Ambas posturas eran vitales para las FARC, pues hacían parte de sus objetivos estratégicos en su trabajo internacional.

Sin embargo, con el triunfo de Correa, las FARC esperaban más de lo que en realidad se logró concretar. En un correo electrónico del 29 de noviembre de 2006, Raúl Reyes le informa a Marulanda que “el Coronel [Britto] asumirá en persona por decisión del nuevo presidente, la reestructuración de la fuerza pública en la frontera, la idea es ubicar allí mandos de su confianza; ratifica la decisión con la aprobación del presidente de establecer comunicación directa con nosotros, con esta finalidad nos visitará el mismo en enero”<sup>56</sup>.

Nada de esto sucedió, al menos no de la forma en que las FARC lo esperaban. De hecho, el 2007 fue un año difícil para las FARC en territorio ecuatoriano. El mismo

<sup>54</sup> En un principio, las FARC dio apoyo a otro candidato, León Roldós, pero, luego, fue Correa el que se perfiló como el candidato con mayores opciones.

<sup>55</sup> Entrevista al canal Gntv de Miami (*El Tiempo*, 5 de octubre de 2006).

<sup>56</sup> Computador de Raúl Reyes, Doc. II.1946. De Raúl Reyes a Pedro Antonio Marín. 29 de noviembre de 2006 (IISS, 2011).

Raúl Reyes tuvo que moverse varias veces porque los operativos de la Fuerza Pública ecuatoriana eran constantes y, en noviembre de ese año, estuvieron a punto de capturarlo. El desconcierto de las FARC para diciembre de 2007 era inmenso. Raúl Reyes le escribió al coronel Britto:

[No] se explican las razones de autorizar operaciones combinadas de dos ejércitos de gobiernos con ideologías tan diversas como el ecuatoriano y colombiano. Nosotros menos entendemos estos hechos, que ni siquiera se presentaron con gobiernos anteriores. Solo este año tenemos más de cinco muertos a manos de sus compatriotas, igual cantidad de heridos, fuera de los privados de la libertad, además armas perdidas, porque los nuestros huyen para evitar confrontación en correspondencia a las directrices de la Organización.<sup>57</sup>

A pesar de esto, sí hubo un cambio. La política fronteriza trató de apartarse del modelo dictado por Estados Unidos y Colombia, por lo que se diseñó e implementó el Plan Ecuador, con el cual se pretendía dar un mayor peso a los programas sociales que fortalecieran los gobiernos locales y a la sociedad civil.

Probablemente, lo más significativo son los lazos que las FARC comenzaron a tejer con el Ministerio del Gobierno, a través de dos altos funcionarios: Gustavo Larrea, ministro de gobierno, y Luis Ignacio Chauvín<sup>58</sup>, subsecretario de gobierno. Estos acercamientos comenzaron aproximadamente a partir de abril de 2007 (según información del computador de Reyes) y se consolidaron lentamente gracias al trabajo de las FARC que, dentro de su estrategia política de internacionalización, se apoyó en los sectores sociales ecuatorianos que hacen parte del Movimiento Continental Bolivariano. Así, lograron tener un mayor eco en el gobierno y coordinar los objetivos.

Para julio de 2007, el ministro Larrea realizó una reunión con dos miembros de gran importancia del Movimiento Continental Bolivariano<sup>59</sup>: Narciso Isa Conde (dominicano, uno de los fundadores de la CCB y su presidente vitalicio) y Amilcar Figueroa (diputado venezolano). Con ellos, se comenzó a articular esfuerzos para la realización del evento de la Coordinadora Continental Bolivariana<sup>60</sup>. Es necesario, en este punto, advertir que,

<sup>57</sup> Computador de Raúl Reyes, Doc. II.2636. De Raúl Reyes a Jorge Britto. 5 de diciembre de 2007 (IISS, 2011).

<sup>58</sup> Chauvin anunció varias veces su amistad con Raúl Reyes y afirmó que lo visitó.

<sup>59</sup> "Comunicarle a Carlos que necesito su ayuda en conseguir una entrevista de Almilkar con el Ministro, Larrea o el Presidente. Almilkar es acompañado de Narciso Isa Conde, coordinador general de MCB. Sería formidable una entrevista de los dos ellos con el compañero coordinador del Movimiento Bolivariano Alfarista, por la posibilidad de intercambiar información y convenir tareas conjuntas". Computador de Raúl Reyes, Doc. II.2372. De Raúl Reyes a Alias Ana María. 7 de julio de 2007 (IISS, 2011).

<sup>60</sup> Computador de Raúl Reyes, Doc. 2385. De Alias Tania a Raúl Reyes. 12 de julio de 2007 (IISS, 2011).

según el Informe de la Comisión de Angostura, la Presidencia de Ecuador había sido contactada, pero nunca estuvo dispuesta para estas reuniones. De hecho, a diferencia de lo sucedió en Venezuela, este evento no fue apoyado por el gobierno de manera oficial.

Pero, entonces, ¿qué es la Coordinadora Continental Bolivariana y cuál era su relación con las FARC? “La CCB, tiene sus inicios en agosto del 2003. En esa fecha se efectuaba en Caracas el II Congreso Bolivariano de los Pueblos, auspiciado por el gobierno venezolano”, que pretendía mostrar a las diferentes representaciones de la izquierda latinoamericana el proceso de dicho país. Además, en este escenario, las FARC, que desde hacía bastante intentaban alcanzar el reconocimiento del estatus de beligerancia, aprovecharon el espacio para:

[Dar] “cumplimiento a uno de los objetivos contemplados en su plataforma de trabajo [el] “establecimiento de células o núcleos de apoyo internacional, en cada uno de los países en los que las FARC hacen presencia”. Así, Iván Márquez [...] crea la Coordinadora Continental Bolivariana (CCB) bajo la influencia del pensamiento de Jacobo Arenas “Agrupar a las naciones liberadas por la espada de Bolívar” y alcanzar el ideal de una Gran Colombia Socialista y Soberana, que haga frente a los planes de expansión imperialista de los Estados Unidos. (Comisión de Transparencia y Verdad Angostura, 2008, p. 30)

Así, en 2005, se dio el primer Congreso Continental Bolivariano en Caracas, el cual sería auspiciado por el gobierno venezolano. “El II Congreso de la CCB se realizó en Quito del 24 al 27 de febrero de 2008, [...] Al final del evento se proyectó el ‘II Campamento Bolivariano por nuestra América’, que debía realizarse los días 2 y 3 de marzo en Angostura, luego del evento en Quito” (Comisión de Transparencia y Verdad Angostura, 2008, p. 32). Este último evento no se concretó debido a la Operación Fenix<sup>61</sup>, lo que explica la presencia de extranjeros en el campamento.

La realización de este Congreso de la CCB, y el llamado “turismo revolucionario”, demuestra la fuerza que tenían hasta ese momento las FARC, no solo en territorio ecuatoriano, sino que se estaba logrando concretar el establecimiento de una red latinoamericana de apoyo a la combinación de todas las formas de lucha de este grupo insurgente colombiano. Pero, entonces, ¿cómo se entiende que, por un lado, el gobierno ecuatoriano estuviera persiguiendo a las FARC y, por el otro, permitiera su presencia y la visita de extranjeros al campamento de Angostura? La respuesta puede ser sencilla. Radica en la debilidad del gobierno, su fragmentación y falta de coherencia entre los

<sup>61</sup> Operación en la que las Fuerzas Militares colombianas bombardearon territorio ecuatoriano donde se encontraba Raúl Reyes, quien fue dado de baja.

diferentes sectores del poder. Al respecto, la Comisión de Transparencia y Verdad de Angostura afirma en su informe:

Al igual que sucedía con las Fuerzas Armadas, en la Policía no se logró consolidar un flujo transparente de información hacia las autoridades de gobierno que facilitara su función política-estratégica. El tema de las lealtades finales se tornaba confuso. Sorprende el nivel de información que posee Colombia de situaciones en Ecuador que develan: infiltración de agentes colombianos en nuestro país o trabajos conjuntos que no fueron informados debidamente a las autoridades políticas ecuatorianas. De nuevo, más que solo una debilidad institucional se devela un conflicto de lealtades (Comisión de Transparencia y Verdad Angostura, 2008, p. 24).

Los servicios de inteligencia colombianos trabajaban en coordinación con algunos sectores de la Fuerza Pública ecuatoriana, sin que el gobierno de Correa tuviera toda la información. Adicionalmente, hay que decir que algunos canales diplomáticos de comunicación y estrategia en materia de seguridad funcionaron bastante bien<sup>62</sup>, incluso algunas de ellas continuaron funcionando después de la Operación Fenix y la consecuente ruptura de relaciones diplomáticas. Pero, además, parecería que había una desarticulación y desinformación entre el Ministerio del Gobierno y la Presidencia, pues, según el informe de Angostura, el presidente Correa no tenía información previa de la realización del Congreso de la CCB.

Así, aunque durante el primer año de gobierno de Correa no se desarrollaron lazos fuertes entre el gobierno ecuatoriano y las FARC, sí había cierta sintonía que, según el IISS, se explica fundamentalmente por la incapacidad del Estado ecuatoriano de ejercer el monopolio efectivo de la fuerza y garantizar la seguridad en las regiones fronterizas. Así, era más benéfico cooperar que entrar en conflicto con las FARC. Esto le permitiría al gobierno dos cosas: una, controlar el alcance de este grupo en su territorio, pero, también, lograr evitar que otros grupos armados colombianos, como los paramilitares, entraran a su territorio (IISS, 2011, p. 197).

Lo anterior confirmaría una de las tres razones explicativas que da Salehyan sobre por qué un Estado permite que haya grupos insurgentes de un país vecino en su territorio, en cuanto a que Ecuador terminó aceptando la presencia de las FARC por el reconocimiento de su debilidad institucional, lo que le impide ejercer soberanía sobre todo su territorio.

---

<sup>62</sup> Comisión Binacional de Frontera Norte (Combifrom), creada en 1996, Reuniones regionales y conferencias bilaterales de inteligencia y Cartilla de seguridad para unidades militares y policiales de frontera.

## Conclusión

Para finales del siglo pasado, las FARC estaban tomando una ventaja militar, a pesar de no contar con una legitimidad frente a la mayoría de la población. De ahí que la reacción del Estado, a través de los gobiernos de Pastrana (1998-2002) y Uribe (2002-2010), haya sido concentrar sus esfuerzos en plantear soluciones al conflicto. El primero, a través de dos apuestas simultáneas, la paz y el fortalecimiento militar del Estado. El segundo, exclusivamente a través de la confrontación armada. Esto logró, indiscutiblemente, reducir el accionar de las FARC y replegarlas. Este repliegue se concentró en las fronteras, de manera especial, en la sur.

Este desarrollo del conflicto armado interno ha tenido una dinámica internacional importante, no solo por los intereses de terceros en participar en la solución del mismo, ya sea a través de procesos de negociación u opciones armadas, sino por la decisión propia de los actores del conflicto para internacionalizar el conflicto.

Para el Estado colombiano, el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas colombianas era fundamental para desequilibrar el conflicto en favor del Estado, tal como sucedió. Y esto no habría sido posible de no haber sido por la asistencia militar de Estados Unidos que, a través del Plan Colombia, comenzó a dar una gran cantidad de recursos, primero, en el marco de la guerra contra el narcotráfico y, luego, en el de la guerra contra el terrorismo.

Esta intervención de Estados Unidos que, como mencionábamos, se da por invitación de los gobiernos Pastrana y posteriormente Uribe, quienes decidieron que para los intereses colombianos era fundamental tener un alto grado de cercanía con el país del norte y seguir los lineamientos que este planteaba. De esta manera, la estrategia de internacionalización del Estado estaba claramente definida hacia la búsqueda de legitimidad y de asistencia militar de Estados Unidos.

Dicha posición colombiana no fue bien recibida por los países vecinos que, cada vez más, daban un giro a la izquierda, al nacionalismo y al latinoamericanismo que, por esencia, son antagónicos frente a la presencia de Estados Unidos en la región.

De manera especial, el gobierno Uribe no logró comprender la importancia geoestratégica que revisten los países fronterizos, más aún cuando las dinámicas del conflicto mostraban una concentración en las regiones fronterizas, producto incluso de la misma estrategia de guerra que pretendió expulsar a las FARC del centro del país, para recuperar la seguridad en las regiones cercanas a los centros de poder político social y económico. Estrategia vital, cuando un Estado pretende evitar la toma del poder de un grupo insurgente como las FARC. Pero, sin embargo, esto no estuvo acompañado de un aseguramiento en las áreas limítrofes. Dicho descuido militar de las fronteras significó que estos espacios se convirtieran en lugares ideales para las FARC como zonas de retaguardia, aprovisionamiento y tráfico ilícitos.

El gobierno subestimó la importancia geopolítica de los vecinos en el marco del conflicto colombiano, pero también el rol internacional de las FARC y su “diplomacia paralela” que buscaba copar los espacios dejados por el Estado colombiano. Esta fue, en definitiva, la estrategia de internacionalización de las FARC. El resultado: tensión política diplomática que habría podido terminar en un conflicto binacional con dimensiones militares.

Esta subestimación en doble vía del gobierno Uribe hizo que olvidara que la seguridad de un Estado depende en gran medida de la de sus vecinos. Un Estado con fronteras terrestres no puede comportarse como una isla. Por tanto, es necesario crear políticas hacia y con sus países colindantes que conduzcan a la estabilización de sus fronteras.

Con esto, no se pretende desestimar la importancia estratégica de la asistencia militar estadounidense que, en definitiva, fue vital para comenzar a ganar la guerra. Sin embargo, es claro que esto no fue suficiente. Prueba de ello es la situación que se presenta hoy en día, donde las FARC continúan teniendo una presencia importante, aunque no fundamental, en el sur del país y en otras regiones donde el conflicto armado continúa estando activo.

Subestimaron lo que ya algunos autores han identificado en otras latitudes, que los estados vecinos son más propensos a recibir organizaciones rebeldes si tienen una rivalidad preexistente con el gobierno del país de origen de estos últimos o si son demasiado débiles como para prevenir el acceso a los insurgentes (Salehyan, 2009, p. xi). Ambas condiciones parecen cumplirse en el caso ecuatoriano.

Esta es la razón por la cual el trabajo de las FARC, en cabeza de Raúl Reyes, desde 2003, fue más eficiente de lo que cualquiera habría podido imaginar. Las FARC ayudaron a crear en Ecuador una visión negativa, de desconfianza frente a Colombia y su gobierno. Se mostraron como parte de un mismo interés latinoamericanista, mientras que el gobierno colombiano era simplemente un “lacayo” de Estados Unidos. Supieron aprovechar las falencias de la política exterior de Uribe frente a los vecinos para comenzar a construir lazos dentro del movimiento social ecuatoriano que, como mencionábamos, tiene una fuerte capacidad frente a la autoridad gubernamental del país. Fue así como entre Colombia y Ecuador se fue construyendo una desconfianza que terminó en ruptura diplomática, consecuencia del hecho más confuso, la incursión colombiana en el territorio ecuatoriano a través de la Operación Fenix.

Esta situación llevó indiscutiblemente a que se redujeran los espacios cooperativos que existían entre ambos países, prevaleció la desconfianza mutua y se hizo imposible restablecer las relaciones diplomáticas mientras continuara el gobierno Uribe. Es por ello que, cuando se posesionó el nuevo gobierno colombiano, el presidente Santos, en su discurso inaugural, decidió dar un paso adelante y comenzar un acercamiento que llevó al restablecimiento de estas relaciones. Sin embargo, aún continúa la desconfianza de la opinión pública de ambos países. Adicionalmente, sigue siendo muy incierto el

rol de las FARC a nivel internacional. Parecen haber reducido su impacto, pero todavía hay muchos interrogantes que siguen estando presentes, más aún cuando comienza un nuevo proceso de negociación entre las partes.

### Referencias bibliográficas

- Arenas, J. (1996). *Diario de la resistencia de Marquetalia. Montañas de Colombia, 1966*. En línea: [http://www.cedema.org/uploads/Diario\\_Marquetalia.pdf](http://www.cedema.org/uploads/Diario_Marquetalia.pdf). Acceso 26 de julio de 2011.
- Barrera, C. (1989). *Crisis y fronteras relaciones fronterizas binacionales de Colombia con Venezuela y Ecuador*. Bogotá: Cerec.
- Boettcher, W. A. (junio de 2004). "III. Military Intervention Decisions regarding Humanitarian Crises: Framing Induced Risk Behavior". *Source: The Journal of Conflict Resolution* 48 (3): 331-355.
- Borda, S. (2009). *The internationalization of domestic conflicts: a comparative study of Colombia, El Salvador and Guatemala*. Tesis para optar al título de Doctorado Universidad de Minnesota.
- Botero, J. E. (2000). Documental *En el verde mar del Olvido*.
- Buhaug Hy S. Gates (2002). "The Geography of Civil War". *Journal of Peace Research* 39 (4).
- Cabrera Nossa, I. (2011). "Dinámica espacial del conflicto armado colombiano en la frontera con Ecuador entre 1998 y 2009". *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*. Flacso. Sede Ecuador. Serie Biblioteca de Ciencias Sociales
- Castro, F. (2008). *La paz en Colombia*. La Habana: Política.
- Comisión Internacional de las FARC (2000). "Beligerancia", s.d.
- Comisión de Transparencia y Verdad Angostura (diciembre de 2009). *Informe de la Comisión de Transparencia y Verdad Angostura*. Quito. En línea: <http://www.eluniverso.com/data/recursos/documentos/informeangosturafinal.pdf>. Consultado el 2 de febrero de 2011.
- Chernick, M. (1996). "Las dimensiones internacionales de los conflictos internos en América Latina: de la guerra fría (a la paz negociada en Centroamérica) a la guerra anti-narcótica". *Revista Colombia Internacional* 41. Universidad de los Andes. Bogotá.
- Cepei (2004). *La cooperación internacional en Colombia*. Documento de trabajo 1. Bogotá.
- Codhes (15 de julio de 2008). "Situación de conflicto y desplazamiento en las fronteras: el cerco se cierra". *Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento* 61. Bogotá.

- Embajada de Estados Unidos en Colombia (abril de 1962). Bogotá: Telegrama 012314Z. National Security Archive. En línea: <http://www.icdc.com/~paulwolf/colombia/lazodearborn1apr1964.htm>. Consultado el 12 de diciembre 2010.
- Embajada de Estados Unidos en Colombia (abril de 2000). Bogotá: Documento 3563. National Security Archive. En línea: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB69/col68.pdf>. Consultado el 12 de diciembre 2010.
- García, A. (2001). "Plan Colombia y ayuda estadounidense: una fusión traumática". En Iepri. *Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*. Bogotá: Planeta.
- Garrett, S. A. (1999). *Doing good and doing well: An examination of humanitarian intervention*. Westport: Praeger.
- Gleditsch, K. y K. Beardsley (junio de 2004). "Nosy Neighbors: Third-Party Actors in Central American Conflicts". *The Journal of Conflict Resolution* 48 (3).
- Gómez, M. (9 de octubre de 2004). "Congreso se Estados Unidos aprobó duplicar sus tropas". *El Tiempo*.
- Kalyvas, S. (septiembre de 2003). "The Ontology of 'Political Violence': Action and Identity in Civil Wars". *Perspectives on Politics* 1 (3).
- International Institute for Strategic Studies (2011). *The FARC Files: Venezuela, Ecuador and the Secret Archive of Raul Reyes*. Londres: IISS.
- La Alianza (septiembre de 2009). "La solución política y la democracia son el Camino". En línea: [http://www.laalianza.org.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=56&Itemid=83](http://www.laalianza.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=56&Itemid=83). Recuperado: septiembre de 2009.
- Leal Buitrago, F. (2006). *La inseguridad de la seguridad. Colombia 1958-2005*. Bogotá: Planeta.
- Lundestad, G. (septiembre de 1986). "Empire by invitation? The United States and Western Europe, 1945-1952". *Journal of Peace Research* 23 (3).
- Leal Buitrago, F. (1994). "El oficio de la guerra. La seguridad nacional en Colombia". En *Colombia 1994*. Bogotá: Tercer Mundo Editores-Iepri.
- Mason Ann C. y B. Tickner Arlene (2010). "Agentes de inseguridad en la región andina. Crimen transregional y relaciones estratégicas". En Rettberg Beil, B. A. (coord.), *Conflicto armado, seguridad y construcción de paz en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Mi Yung, Y. (2005). "Internal conflicts and cross border military interventions in sub-saharan Africa in the post Cold War era". *Journal of Political and Military Sociology* 33 (2).

- Murdoch, J. C. y T. Sandler (julio de 2001). "Economic growth, civil wars, and spatial spillovers". *Final Draft*.
- Pastrana, A. (2005). *La palabra bajo el fuego*. Bogotá: Planeta.
- Pecaut, D. (2008). *Las FARC ¿una guerrilla sin fin o sin fines?* Bogotá, Buenos Aires: Norma.
- Pizarro León-Gómez, E. *40 años después del cerco militar a Marquetalia*. En línea: <http://www.mediosparalapaz.org/index.php?idcategoria=1788>. Consultado el 3 de abril de 2011.
- Ramírez, S. (2006). "La ambigua regionalización del conflicto". En Iepri-Universidad Nacional de Colombia. *Nuestra guerra sin nombre*. Bogotá: Norma-Iepri.
- Ramírez, S. (2004). *Intervención en conflictos Internos. El caso Colombiano (1994-2003)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Rasler, K. (septiembre de 1983). "Internationalized Civil War: A Dynamic Analysis of the Syrian Intervention in Lebanon". *Source: The Journal of Conflict Resolution* 27 (3): 421-456.
- Restrepo, C. (2009). *Colombia: seguridad y defensa en las fronteras*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- Ricardo, V. G. (29 de febrero de 2000). "La paz y la comunidad internacional". *El Espectador*. En línea: <http://www.analitica.com/va/internacionales/opinionanteriores/7415982.asp>. Recuperado: 30 de agosto de 2011.
- Rojas, D. (enero-junio de 2007). "Plan Colombia II: ¿más de lo mismo?". *Revista Colombia Internacional* 65.
- Rudolph, C. (marzo de 2005). "Sovereignty and Territorial Borders in a Global Age". *International Studies Review* 7 (1).
- Salehyan, I. (2009). *Rebels without border*. Estados Unidos: Cornell University Press.
- Studdard, K. (2004). "War Economies in a Regional Context: Overcoming the Challenges of Transformation". *Policy Report. International Peace Academy New York*.
- Tickner, A. (enero-junio de 2007). "Intervención por invitación". *Revista Colombia Internacional* 65.
- Trujillo Currea, A. (2012). "Problemáticas transfronterizas colomboecuatorianas en torno al conflicto armado colombiano". En E. Pastrana y S. Jost. *Colombia y Ecuador: entre la integración y la fragmentación*. Bogotá: KAS.

- Urbano, M. (11 de febrero de 2004). "Álvaro Uribe es recibido en el Parlamento Europeo". En línea: <http://www.elcorreo.eu.org/?Alvaro-Uribe-es-recibido-en-el&lang=fr>. Consultado el 6 de febrero de 2012.
- Velásquez, C. A. (junio de 2011). "Las fuerzas militares en la búsqueda de la paz con las FARC". *Serie Working papers FIP 7*. En línea: [www.ideaspaz.org](http://www.ideaspaz.org). Consultado el 21 de abril de 2012.
- Semana (1999, 26 de abril). "Haciéndose el gringo".
- Semana (2000, 19 de marzo). "Con las manos en la masa". En línea: <http://www.semana.com/nacion/manos-masa/17009-3.aspx>.
- Semana (2000, 27 de noviembre). "La guerra diplomática".
- Wolf, Paul (2002). "La historia secreta de Colombia" En línea: <http://www.icdc.com/~paulwolf/colombia/unisabana.htm>.
- La Nación (2002, 17 de enero). "Las FARC aumentan la presión con una ofensiva". Argentina. En línea: <http://www.lanacion.com.ar/367200-las-farc-aumentan-la-presion-con-una-ofensiva>.
- Ecuador Inmediato* (2004) "Junto al presidente Chávez anuncian creación de Movimiento Bolivariano en Ecuador". *Ecuador Inmediato.com*. En línea: [http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=1736&umt=junto\\_a\\_presidente\\_chavez\\_anuncian\\_creacion\\_movimiento\\_bolivariano\\_en\\_ecuador](http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=1736&umt=junto_a_presidente_chavez_anuncian_creacion_movimiento_bolivariano_en_ecuador) Acceso marzo 2012.
- Wolf, P. (2004). "Plan Lazo and the Alliance for Progress". En línea: <http://www.icdc.com/~paulwolf/colombia/planlazo.htm>.
- Semana (2004, 9 de mayo). "Los paras perdieron su disfraz".
- El Tiempo (2006, 5 de octubre). "Las Farc no son terroristas, según el candidato a la presidencia de Ecuador Rafael Correa". En línea: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3272919>.