

Relaciones Internacionales: los Nuevos Horizontes

Grace Jaramillo, compiladora

Relaciones Internacionales: los Nuevos Horizontes



FLACSO



Ministerio
de Cultura

Índice

Presentación	9
Estudio introductorio Las Relaciones Internacionales en América Latina: una amalgama de nuevos enfoques y nuevos actores	11
Grace Jaramillo	
 RELACIONES AMÉRICA LATINA-ESTADOS UNIDOS	
Estados Unidos y la Región Andina	27
Elena Ruiz Labrador	
 Domestic Influences on Ecuador-U.S. Relations: towards the incorporation of a balanced theoretical analysis	45
Kenneth Ray	
 Desafíos de seguridad en Colombia: internacionalización del conflicto armado y la relación ‘especial’ con Estados Unidos	57
Arlene Beth Tickner	

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador
Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN:
Cuidado de la edición: Santiago Rubio Casanova
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Rispergraf
Quito, Ecuador, 2009
1ª. edición: enero, 2009

Política exterior de Colombia frente a los Estados Unidos	75
Francisco Leal Buitrago	

CHINA EN EL CONTEXTO SUDAMERICANO

Relaciones China-América Latina: encuentros y desencuentros	83
Milton Reyes Herrera	

El impacto de China en Ecuador y América Latina	101
Robert Evan Ellis	

China's Economic Development and the Relations between China and Latin America and the Caribbean	123
Zheng Bingwen	

MIRADAS HETEROGÉNEAS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Atores nao-estatais e os Estudos Internacionais na América Latina: do casillero vacío ás redes transnacionais	135
Marisa von Bülow	

Complejos de seguridad e integración: perspectivas convergentes sobre seguridad y defensa en América del Sur	169
Enrique Martínez Larrachea	

Procesos regionales en la transición	183
Mirosława Czerny	

DERECHOS HUMANOS:
NUEVOS DESAFÍOS PARA LA GOBERNANZA GLOBAL

Intervención humanitaria y justicia transicional: consideraciones éticas y políticas ante la transnacionalización del discurso de los derechos humanos	199
Sandro Jiménez Ocampo	

Migración en un contexto de globalización: desafíos estratégicos e implicaciones para los derechos humanos	215
Julie Massal	

Implementing the Inter-American Democratic Charter: how the OAS responded to the democratic crises in Ecuador, Bolivia and Nicaragua in 2005	245
Arturo López	

Desafíos de seguridad en Colombia: Internacionalización del conflicto armado y la relación “especial” con los Estados Unidos

Arlene B. Tickner*

Entre las tendencias históricas de las relaciones externas de Colombia, la cercanía a los Estados Unidos es, sin duda, una de las más sobresalientes. Aunque esta estrategia de la asociación no ha sufrido sino leves modificaciones durante más de un siglo, ésta experimentó un cambio cualitativo importante durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) como resultado de la “diplomacia por la paz” y más aún, el Plan Colombia, los cuales constituyeron esfuerzos por internacionalizar el conflicto interno. Para ello, el presidente Pastrana difundió ante el mundo una imagen de Colombia como país “problema” cuyo estado era incapaz de afrontar por sí solo los estragos generados por el narcotráfico y por la intensificación del conflicto armado. Dado que Estados Unidos se consideraba una fuente indispensable de ayuda económica y militar, 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. El “nuevo” papel de Washington en Colombia también tuvo una proyección regional por medio de la Iniciativa Regional Andina (IRA), cuyo propósito central era involucrar a los países vecinos en una dinámica conjunta de lucha antidrogas.

La ruptura del proceso de paz con las FARC en febrero 2002 suscitó la articulación de un nuevo discurso colombiano, de carácter antiterroris-

* Profesora Asociada, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia.

ta, a la lucha global de Estados Unidos contra este fenómeno. El presidente Álvaro Uribe modificó la práctica tradicional de la asociación al intensificar la “guerra contra las drogas” *made in USA*, al ampliar la invitación a Washington para que participara también en el Plan Patriota, y al representar a Colombia como una amenaza para la seguridad regional. Asimismo, comenzó a someter las relaciones con los países vecinos a los mismos patrones que caracterizaban la interacción colombiana con el país del norte.

La tesis que desarrollo en esta ponencia es que los esfuerzos por internacionalizar el conflicto armado han llevado a los últimos dos gobiernos a construir una estrategia basada en la “intervención por invitación”, caracterizada por una intensa asociación con la potencia que ha tenido como objetivo principal la injerencia de Estados Unidos en la crisis de seguridad del país, en lo relacionado a la guerra contra las drogas y la insurgencia. Aunque la evidencia empírica que existe sobre este caso es relativamente pobre, dada la escasez de investigaciones académicas sobre el fenómeno de la internacionalización, hay amplios indicios que permiten esbozar un argumento preliminar al respecto. En esa dirección, examino algunas claves de la diplomacia colombiana que explican el nacimiento y ejecución de esta estrategia e identifiqué algunos de los desafíos y riesgos que reviste la “intervención por invitación” en términos de la pérdida de la autonomía nacional, la intensificación de la crisis de seguridad y el deterioro de las relaciones de Colombia con otras contrapartes, en particular en la vecindad.

La práctica de la subordinación en la política exterior de socios “menores”

A diferencia de otros países de América Latina, la cercanía política y económica de Bogotá con Washington no ha suscitado grandes debates ni controversias dentro del país. El hecho de que, a través de la historia, amplios sectores de la élite nacional han ostentado actitudes pro-americanas brinda una explicación parcial. Independientemente de sus causas, estas inclinaciones han dado lugar al argumento de que la injerencia esta-

dounidense en el contexto doméstico de Colombia no solo es indispensable sino positiva. La estrategia colombiana tiene cierto eco en el realismo periférico de Carlos Escudé (1995), que parte de la premisa de que las ventajas relativas de la autonomía –un objetivo reiterado de la política exterior latinoamericana– deben ser sopesadas con los costos potenciales de usufruirla. Según el autor, el valor de la autonomía como principio de la política exterior latinoamericana es cuestionable, no solo porque desvía los escasos recursos con los que cuentan estos países de fines más urgentes, sino porque su ejercicio también puede generar confrontaciones innecesarias con los Estados Unidos. Para Escudé (1995: 154-156), los países periféricos deben orientar sus relaciones externas en función del desarrollo económico y el bienestar ciudadano, lo cual supone, generalmente, la adopción de posturas activas de subordinación o asociación frente al país del norte, así como de cooperación con sus políticas mundiales.

Lo que se deduce de la propuesta de Escudé es que en política exterior todo Estado –independientemente del poder del que dispone– tiene algún margen de escogencia a la hora de evaluar cualquier situación y de actuar, inclusive, cuando decide subordinarse ante un actor más fuerte. En este sentido, la premisa central del autor es que la alineación constituye la forma más idónea de defender los intereses nacionales de la periferia dado que suele ser correspondida por Estados Unidos con beneficios materiales. Escudé es enfático en señalar que el desarrollo económico es el único medio que permitiría a los países periféricos competir en el sistema internacional hacia el futuro. Empero, el tipo de interacción subordinada que su modelo sugiere perpetúa y profundiza la dependencia de los países de la periferia y todas las tergiversaciones internas que ella engendra (Tickner, 2002: 60). Asimismo, el autor parte de la falsa premisa de que las actitudes sumisas ante la potencia garantizan su compromiso con los países que las desarrollan. Justamente en el caso argentino, para el cual fue desarrollado el realismo periférico, la relación “carnal” que existió entre el gobierno de Carlos Menem y Washington no obstó para que el segundo recusara a la Argentina cuando su sistema financiero entró en crisis entre 2000 y 2001. Este y otros ejemplos de relaciones “especiales” con Estados Unidos –como el de Nicaragua luego de la destitución del

gobierno sandinista— sugieren lo efímeras y peligrosas que son las estrategias de alineación explícita. La lección básica que se deduce es que por lo general tienen mayor peso los objetivos del lado dominante, de manera que cuando cambian los intereses que habían justificado una relación “especial” con un socio menor, ésta pierde su carácter extraordinario.

A pesar de que el proyecto externo adoptado por el gobierno de Álvaro Uribe ha reflejado el patrón de subordinación intencional y explícita que sugiere el realismo periférico, también lo ha profundizado al solicitar una mayor injerencia estadounidense en el conflicto interno. Así, en su análisis sobre las relaciones entre Estados Unidos y Europa, durante los primeros años de la postguerra, Geir Lundestad (1986) ilustra que, en situaciones de extrema crisis económica y/o inseguridad, la asociación dependiente puede ser insuficiente para satisfacer los intereses domésticos, dando lugar a una redefinición de lo que constituye un grado “aceptable” de involucramiento con la potencia. En particular, el autor examina las formas en las que los países europeos ejercieron presión para que Estados Unidos interviniera, directamente, en el continente. Esta estrategia, denominada “imperio por invitación”, consistió en la aceptación de la supremacía militar, política y económica estadounidense y la convocatoria a que ese país tuviera una fuerte presencia en la zona, a cambio de la preservación de la autonomía europea y la participación de sus Estados en los procesos de toma de decisiones. Según Lundestad (1986: 268), si bien la aceptación del imperio limitaba, temporalmente, los márgenes de maniobra de Europa, ya que muchas veces sus acciones requerían del consentimiento de Washington, a mediano plazo, posibilitó la reconstrucción del continente y la reformulación de la relación en términos más equitativos.

Uno de los corolarios más sugestivos del esquema de “imperio por invitación” es que, aunque las presiones ejercidas por países “menores” no pueden obligar a Estados Unidos a hacer algo que no quiere, éstas ayudan a moldear el carácter y los términos de su injerencia (Lundestad, 1986: 272). En particular, las diferentes formas en que se estimula el interés de la potencia en involucrarse más activamente en el mundo son determinantes. Asimismo, y en contraste con el patrón de interacción sugerido por el realismo periférico de Escudé, el beneplácito frente al imperio no

necesariamente equivale al desinterés estatal por la conservación de su autonomía, sino que, en un momento determinado, la alineación puede instrumentarse en función de su fortalecimiento. El éxito de esta estrategia depende en gran medida del interés relativo que reviste el país o la región a ser intervenidos, ya que entre más sean los objetivos de la potencia en juego, mayor pueden ser los márgenes potenciales de exigencia del lado más débil.

Internacionalización del conflicto armado y consolidación de la relación “especial” con Estados Unidos

La asociación subordinada como eje central de las relaciones entre Colombia y Estados Unidos experimentó un cambio cualitativo fundamental luego de la administración de Ernesto Samper (1994-1998). Específicamente, el legado que dejó este gobierno, tanto en el plano doméstico como el internacional, repercutió, directamente, en la profundización de la alineación colombiana y, luego, en la invitación para que la potencia interviniera más en los asuntos internos del país. Por un lado, la ventaja estratégica adquirida por las FARC entre 1996 y 1998, la intensificación del conflicto armado, y el aumento de la violencia, ponían en entredicho la capacidad del Estado colombiano de combatir con éxito a los grupos armados ilegales. Al tiempo que esta situación generó un reclamo de la población por la paz, recaló entre las elites nacionales la necesidad apremiante de fortalecer al aparato estatal, en particular sus elementos coercitivos. Por otro lado, el deterioro severo de las relaciones bilaterales con Estados Unidos y la identificación de Colombia como Estado paria a nivel internacional generaron enormes costos políticos para el país, que la administración entrante de Andrés Pastrana (1998-2002) se propuso remediar.

Al inicio de su gobierno, Pastrana estableció una clara distinción entre los intereses y prioridades colombianos, los cuales giraban en torno a la negociación de la paz con las FARC, y los imperativos estadounidenses en el país, basados, esencialmente, en el problema de las drogas ilícitas. Así, a mediados de 1998 el presidente electo presentó un plan de paz que sos-

tenía que los cultivos ilícitos —el combustible principal del conflicto armado para ese entonces— constituían un problema social que debía corregirse por medio de una especie de “Plan Marshall” para Colombia. La alusión al contexto europeo de la postguerra no fue gratuita, sino que buscó suscitar un nivel de compromiso y solidaridad similar al que había ocurrido en Europa, por medio de la representación de Colombia como país destruido por la guerra y frente al cual la comunidad internacional tenía el deber de actuar. Inclusive, en sus primeros encuentros con el presidente estadounidense Bill Clinton, Pastrana insistió en que la paz y la reconstrucción eran condiciones indispensables para la solución definitiva del fenómeno del narcotráfico en el país¹.

Con su “diplomacia por la paz”, el presidente colombiano formalizó la internacionalización del conflicto interno al solicitar la cooperación de múltiples actores externos, entre ellos Estados Unidos, Europa, Japón y algunos organismos multilaterales (Pardo, 2001: 36). A pesar de la audacia de este proyecto, la falta de concreción en el tipo de participación internacional que se buscaba de cada contraparte, así como en los objetivos específicos a cumplir con ésta, repercutieron en su relativa inoperancia. Así, “[...]el Plan Colombia surgió de la necesidad de ordenar y poner en blanco y negro las ideas en borrador del Plan Marshall [...]” (Pardo, 2001: 37). Sin embargo, en vez de apelar a la paz como eje central del plan anunciado por Pastrana desde su campaña, la lectura de la crisis colombiana ofrecida por el “Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado”, consistía en el argumento de que las drogas ilícitas constituían una amenaza a la seguridad nacional colombiana, que éstas obraban como combustible del conflicto, y que el Estado era demasiado débil para enfrentar, por sí solo, este flagelo (Presidencia de la República, 1999: 9). La precariedad del Estado colombiano se asociaba con su falta de monopolio sobre el territorio nacional y el uso de la fuerza, impidiendo, entre otros, la ejecución efectiva de las políticas antidrogas por la Policía Nacional en aquellas zonas del sur del país en donde se concentraban los cultivos de hoja de coca, las cuales eran controladas, justamente, por la guerrilla.

1 Este argumento se encuentra desarrollado en Tickner (2000).

En consecuencia, en este segundo momento de internacionalización del conflicto, el presidente colombiano dejó de articular la relación con los Estados Unidos al tema de la paz, y en menor medida al aspecto comercial, y propugnó por la renarcotización de la agenda bilateral. A diferencia de gobiernos anteriores, quienes habían fomentado una imagen de país víctima del narcotráfico frente al cual existía una corresponsabilidad de la comunidad internacional, la administración Pastrana buscó suscitar el interés estadounidense al representar a Colombia como un país “problema”, desbordado por el conflicto armado. Al desarrollar una imagen de país en estos términos, el Gobierno colombiano participó, activamente, en la construcción de su propia inferioridad, lo cual consideraba indispensable para asegurar la ayuda de Washington². Esta estrategia contó con una amplia aceptación dentro de Colombia, quizás, por el hastío de la población frente al conflicto armado y por la incapacidad de sucesivos gobiernos para ponerle fin (Dugas, 2005: 80). A los ojos del Gobierno, el hecho de que el Congreso de los Estados Unidos aprobara un paquete de asistencia por unos US\$1.000 millones (adicionales a los \$330 millones ya aprobados) entre 2000 y 2001, confirmaba su eficacia. Además, la composición del paquete parecía reflejar la representación colombiana de su problema interno al otorgar un 80% a rubros militares destinados a fortalecer la capacidad operativa de la fuerza pública y solo un 20% a la asistencia económica y social.

La elaboración del Plan Colombia en términos de la guerra contra las drogas y la debilidad del Estado permitió generar un mayor interés por la crisis colombiana en Washington en el año 2000 y amplió los niveles de injerencia estadounidense en la lucha antinarcóticos al aumentar los montos de la ayuda, la intensidad de la fumigación aérea de los cultivos ilícitos y los niveles de interacción militar entre los dos países. Evidentemente, ello no hubiera sido posible sin que existiera preocupación en Estados Unidos por el crecimiento del problema de las drogas ilícitas en Colombia, su vinculación con los actores armados y la incapacidad insti-

2 En este punto es interesante observar que adjetivos similares son utilizados por los gobiernos (y académicos) del norte para caracterizar a los Estados periféricos a partir de sus carencias o incapacidades, lo cual afianza las asimetrías de poder existentes entre ellos. Ver Doty (1996).

tucional de enfrentar dichos fenómenos. Por otro lado, existía cierto nivel de *mea culpa* entre algunos círculos oficiales en Washington por las presiones sistemáticas ejercidas ante el gobierno de Ernesto Samper y su participación en la creación del escenario adverso que el presidente Pastrana enfrentaba (Tickner, 2000). Ambos factores parecen haber jugado a favor del Gobierno colombiano a la hora de solicitar la ayuda estadounidense.

Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 y el consecuente viraje en la política exterior de los Estados Unidos cambiaron, nuevamente, los términos de la interacción bilateral. Además de manifestar su solidaridad incondicional con el país del norte, el gobierno de Pastrana intentó crear mayores niveles de empatía entre los dos al comparar la frustración y rabia experimentadas por la población estadounidense con los sentimientos de los colombianos al vivir en un país en permanente conflicto y en donde ocurrían “onces de septiembre” a diario. Asimismo, se buscó establecer un paralelo entre la guerra que los talibanes habían financiado en Afganistán con dinero del narcotráfico y las actividades de los actores armados en Colombia (Dugas, 2005: 74).

Ello todavía no significó la identificación de los grupos ilegales como terroristas de parte del Gobierno colombiano, a pesar de múltiples manifestaciones de diversos funcionarios estadounidenses que señalaban a las FARC como una organización terrorista que amenazaba la estabilidad regional y cuyas tácticas se asemejaban a las de Osama bin Laden. De hecho, es notable que tan solo cinco días antes de los ataques a las Torres Gemelas y el Pentágono, en su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el presidente Pastrana afirmó que “las FARC son las únicas que tienen la capacidad de definir cómo y de qué forma quieren que la comunidad internacional los mire a ellos. Si quieren que los vean como terroristas, como narcotraficantes o como una organización guerrillera que quiere la solución política del conflicto armado” (Presidencia de la República, 2001: 43). Esta posición, que se fijó en el marco de la publicación anual de la ONU sobre los grupos terroristas internacionales, no se modificó, de manera sustancial, sino hasta el 20 de febrero de 2002. Sin embargo, el día en que Pastrana tomó la decisión de finalizar el proceso con las FARC, afirmó que “... ya nadie puede dudar de que, entre política y terrorismo, las FARC optaron por el terrorismo”³. En otras pala-

bras, el discurso colombiano sufrió una transformación notable entre los meses que iban de septiembre de 2001 y febrero de 2002 con el fin de inscribir a Colombia dentro del nuevo mapa de prioridades de Washington.

Después de la ruptura del proceso de paz, la política exterior de Colombia sufrió un cambio adicional muy importante, a saber, comenzó a diseminarse la idea de que el conflicto colombiano constituía la mayor amenaza terrorista en el hemisferio occidental (Moreno, 2002: 23A). La identificación de los tres principales grupos armados colombianos como organizaciones terroristas por parte del Departamento de Estado, así como la comprobada participación de las FARC y las AUC en diversas etapas del negocio de las drogas, facilitó este proceso. Sin embargo, el hecho de que las FARC hubieran asesinado y secuestrado a ciudadanos estadounidenses, y que hubieran negociado de mala fe con el gobierno de Pastrana, redundó en un énfasis casi exclusivo sobre este grupo en los discursos oficiales de ambos países⁴.

Un efecto inmediato de esta táctica fue el levantamiento de algunas de las restricciones asociadas con el uso de la asistencia militar estadounidense en Colombia. En marzo de 2002, el presidente George W. Bush pidió la autorización del legislativo para que las ayudas antinarcóticos que el país ya había recibido por medio del Plan Colombia pudieran utilizarse en la lucha contra el terrorismo. Con ello, la distinción, de por sí borrosa, que Estados Unidos trató de establecer durante años entre su participación en la lucha contra las drogas y su negativa a involucrarse en actividades de contrainsurgencia, se eliminó del todo. Este nuevo giro en la relación bilateral marcó un grado aún mayor de involucramiento estadounidense al ampliar su misión en el país.

La elección de Álvaro Uribe como presidente en mayo de 2002 fue señal de un profundo viraje en la política doméstica colombiana, fundamentalmente, frente a la política de paz de Pastrana. Desde sus inicios, la columna vertebral del gobierno Uribe fue la definición y ejecución de una política de seguridad, cuyos ejes principales eran la guerra frontal contra

3 Alocución televisada del presidente Andrés Pastrana, Bogotá, 20 de febrero de 2002.

4 Entrevista personal-confidencial con el asistente legislativo de la Comisión del Hemisferio Occidental de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, Bogotá, 3 de abril de 2005.

los actores armados ilegales y el narcotráfico, y la afirmación reiterada de que en Colombia no existía un conflicto armado sino un escenario de actividades narcoterroristas. A pesar de las diferencias entre los dos gobiernos, llama la atención el hecho de que la “política de defensa y seguridad democrática” parte del mismo diagnóstico de la situación colombiana brindado por el gobierno de Pastrana a la hora de formular el Plan Colombia. Es decir, que la debilidad del Estado colombiano y la precariedad de las instituciones democráticas habían creado condiciones permisivas para el crecimiento de los grupos armados y del narcotráfico, y que una condición indispensable para garantizar el Estado de derecho y fortalecer la autoridad democrática era el afianzamiento del control estatal sobre el territorio nacional (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional, 2003: 12).

Esta lectura, casi idéntica de la crisis nacional ayudó a mantener un grado considerable de continuismo en la relación de Colombia con los Estados Unidos (Tickner y Pardo, 2003)⁵. No obstante, y en contraste con su antecesor, el objetivo primordial de la administración Uribe, al enmarcar la concepción del conflicto interno dentro de la cruzada mundial contra el terrorismo, fue el de propiciar un mayor nivel de injerencia de la comunidad internacional –y en particular de los Estados Unidos– en el combate de las FARC. He aquí un tercer momento de internacionalización. En este sentido, el abandono del lenguaje de la paz y su reemplazo 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. Este acercamiento entre los discursos, objetivos y estrategias de los gobiernos de Colombia y Estados Unidos se reflejó en un primer momento en una aplicación más enérgica de la “guerra contra las drogas” en el plano interno y una alineación con Washington en su “guerra contra el terrorismo” a nivel internacional. Ambas posturas reflejaron la convicción de que Estados Unidos era un aliado indispensable y

que la relación “especial” con éste debía cultivarse por todos los medios posibles.

Por ejemplo, entre mediados y finales de 2002 el Gobierno colombiano levantó toda restricción respecto de la fumigación aérea de los cultivos ilícitos; además de incrementar, exponencialmente, el área de las zonas fumigadas, la concentración del glifosato utilizada en dichos operativos fue aumentada. Asimismo, la extradición de nacionales colombianos a los Estados Unidos se intensificó. En marzo de 2003 los gobiernos de los dos países dieron a conocer las primeras señales de “éxito” de la guerra contra las drogas cuando reportaron una reducción de 15% en las hectáreas de coca cultivadas durante 2002 (U.S. Department of State, 2003). La misma tendencia se mantuvo el año siguiente (U.S. Department of State, 2004). Con todo, los cultivos de hoja de coca comenzaron a subir nuevamente en 2004, llegando al mismo nivel en 2006 que habían tenido en 2001, unas 170,000 hectáreas (U.S. Department of State, 2007).

El inicio del Plan Patriota, la ofensiva militar más grande de la historia colombiana contra los grupos armados, a mediados de 2003, marcó también una etapa de mayor intensidad en la cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos. A solicitud expresa del Gobierno colombiano, el Comando Sur del Ejército de los Estados Unidos participó, de forma activa, en su diseño; fue protagónico en su ejecución y el gobierno de Bush comprometió fondos al tenor de, aproximadamente, US\$100 millones anuales durante tres años para su mantenimiento. Asimismo, a comienzos de 2004 George W. Bush solicitó y recibió la autorización del Congreso para la ampliación en el tope del número de tropas y contratistas estadounidenses (*troop cap*) que podían estar en Colombia, de 800 (400 tropas y 400 contratistas privados) a 1,400 (800 y 600), con el argumento de que la ofensiva militar iniciada contra las FARC requería de un mayor apoyo estadounidense (Isacson, 2004).

Por otra parte, ha habido una inusual participación de Estados Unidos en el proceso de negociación con los grupos de las Autodefensas Unidas de Colombia, la cual obedece, primordialmente, a sus vínculos con el narcotráfico (Tickner y Pardo, 2003: 62). Al inicio de éste y a raíz de las solicitudes de extradición de los jefes paramilitares Carlos Castaño y Salvatore Mancuso, el Departamento de Estado reconoció la existencia de con-

5 Además del hecho de que el embajador de Colombia en Washington, Luis Alberto Moreno, uno de los ideólogos principales de la estrategia, permaneció en su cargo.

tactos que, en ningún caso, incluían la negociación de la extradición sino esfuerzos para reiterar la política de la Casa Blanca de cumplir con sus obligaciones legales. Inclusive, a mediados de 2003 la propia embajadora Anne Patterson anunció la disposición de su gobierno a apoyar, con financiación, el proceso de diálogo con los grupos paramilitares. Mientras duró el proceso de desarme y reinserción el presidente Uribe, con el consentimiento transitorio del Gobierno estadounidense, suspendió todas las solicitudes de extradición que pendían sobre la mayoría de los dirigentes paramilitares a cambio de su promesa de desmovilizar y de no participar en actividades delictivas. Sin embargo, unos días antes de la posesión de Uribe para su segundo período, el 7 de agosto de 2006, la Embajada de los Estados Unidos manifestó su preocupación por la falta de avances en la aplicación de la Ley de Justicia y Paz. Días después, y supuestamente para dar mayor legitimidad nacional e internacional a los acuerdos, el presidente colombiano dio un ultimátum a los líderes paramilitares, exigiendo su cumplimiento con éstos como condición para no extraditarlos. El hecho de que de los 14 dirigentes capturados y encarcelados posteriormente, 9 tenían solicitudes de extradición en Estados Unidos por presuntos nexos con el narcotráfico, sugiere la mano oculta de Washington.

La negociación del TLC tuvo como telón de fondo la sumisión ante muchos de los imperativos de Estados Unidos, quizá en razón de las ayudas recibidas en el ámbito de la seguridad, pero también por la debilidad negociadora de Colombia. Durante las primeras rondas del proceso, la estrategia del equipo colombiano partía, con ingenuidad, del supuesto de que la relación “especial” entre los dos países constituía el punto de partida natural de las negociaciones. Sin embargo, ante la renuencia del equipo estadounidense de vincular seguridad con comercio y de negociar con base en otro planteamiento que no fuera el suyo, los representantes colombianos, presionados en gran medida por el mismo presidente Uribe, comenzaron a acoplarse a las exigencias de la potencia. Hasta incluso, el presidente colombiano anunció, públicamente, su intención de suscribir el TLC con Estados Unidos a como diera lugar, lo cual debilitó, de forma severa, la posición negociadora de Colombia al explicitar ante la contraparte su afán de llegar a un acuerdo (Pulecio, 2005).

Debilidades y riesgos de la intervención por invitación

Entre los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe, Colombia experimentó con tres matices distintos de internacionalización de su conflicto interno que giraron en torno a los problemas de la paz, el narcotráfico y el terrorismo, respectivamente. Durante este lapso, la intensificación de la crisis de seguridad del país dio lugar a una reevaluación de lo que constituía un nivel admisible de cercanía con los Estados Unidos y de influencia suya en el contexto doméstico. En la última etapa de la terrorización, que nació durante los últimos meses de la presidencia de Pastrana y se perfeccionó a lo largo del primer mandato de Uribe, se logró que Washington apoyara desde el punto de vista político una estrategia de mano dura y que se involucrara de forma más directa en el conflicto armado. Si bien no se puede desconocer que la progresiva intervención de Estados Unidos en Colombia obedeció a los nuevos intereses estratégicos creados por los ataques del 9/11, en particular el aumento de su perímetro de seguridad más allá de Norteamérica y el Caribe, la invitación a hacerlo fue iniciativa del propio Gobierno colombiano.

A diferencia del esquema de “imperio por invitación” planteado por Lundestad (1986), que buscaba garantizar la recuperación europea y fortalecer su autonomía por medio de la presencia estadounidense, la “intervención por invitación” que ejemplifica el caso de Colombia, en el período analizado, combinó la aceptación de la primacía política, económica y militar de los Estados Unidos, la convocatoria a que el país del norte tuviera una fuerte presencia en Colombia, y la enajenación de la autonomía del Estado y de su control sobre los procesos de toma de decisiones respecto de la lucha antidrogas y antiterrorista. Para lograr suscitar el suficiente interés en Washington, el Gobierno colombiano acudió a la representación de Colombia como una “amenaza” para la estabilidad y seguridad hemisféricas y cuyo Estado era incapaz de enfrentar sus problemas internos sin el concurso de los Estados Unidos.

Uno de los costos más evidentes de esta estrategia se relaciona con los altos niveles de dependencia que caracterizan a Colombia hoy. Paradójicamente, uno de los objetivos principales tanto del Plan Colombia como de la política de seguridad democrática ha sido el fortalecimiento estatal.

Sin embargo, y más allá de la consolidación del aparato coercitivo del Estado colombiano, este propósito fundamental ha sido socavado por la forma en que extendieron los gobiernos de Pastrana y, especialmente, Uribe, la invitación a que Washington se involucrara más en el país. Ser dependiente implica no tener autonomía para ejercer las funciones políticas, económicas, militares y sociales del Estado, muchas de las cuales son monopolizadas o, en el mejor de los casos, supervisadas, por Washington. Por ejemplo, tanto el Gobierno colombiano como el estamento militar han racionalizado que no importa quién desarrolla la estrategia de lucha antinarcoóticos y contrainsurgente con tal de ser ellos los que reporten los “positivos” ante la opinión pública. Asimismo, el combate contra las drogas y el terrorismo se viene realizando con base en información de inteligencia suministrada por radares y satélites controlados, exclusivamente, por funcionarios de los Estados Unidos, lo cual sugiere un nivel inusitado e indeseable de intromisión en la conducción de la guerra en Colombia⁶.

Por otra parte, la expansión del papel de los Estados Unidos en la situación doméstica de Colombia ha repercutido, de forma negativa, en las relaciones colombianas con la vecindad. Ésta coincidió con la “regionalización” de la crisis colombiana, con lo cual los gobiernos de Bogotá y de Washington buscaron sin éxito involucrar a los países vecinos de forma más directa en sus programas de lucha antidrogas y lucha antiterrorista. Además de que la mayoría de los países de la región han considerado al Plan Colombia como una iniciativa *made in USA*, en la cual no tienen interés de participar, el discurso polarizante y mesiánico del presidente Álvaro Uribe es otro factor que permite entender los obstáculos que ha encontrado el Gobierno colombiano a la hora de fortalecer sus alianzas regionales. Adicionalmente, el énfasis monotemático de la política exterior colombiana en la lucha contra el terrorismo ha contrastado con la postura de la mayoría de los países de América del Sur, quienes han buscado distanciarse de las políticas antiterroristas y de seguridad de los Estados Unidos.

6 Entrevista personal-confidencial con funcionario del Ministerio de Defensa, Bogotá, febrero 20, 2007. A diferencia de Colombia, México ha sido renuente a aceptar la oferta de Washington de poner sus radares al servicio de la lucha contra el narcotráfico en ese país, justamente, porque ello significaría ceder el control sobre el manejo de la inteligencia.

El lunar más visible del esquema de intervención por invitación, a nivel regional, se manifiesta en las relaciones colombianas con Venezuela y Ecuador. La relación entre Álvaro Uribe, Hugo Chávez y Rafael Correa está afectada por sentimientos de desconfianza que existen entre el Gobierno de Colombia y los otros dos, y el potencial conflictivo que ha generado la presencia de la guerrilla y de los paramilitares en las zonas limítrofes, y, en el caso ecuatoriano, la fumigación aérea de los cultivos ilícitos. La extrema alineación de Colombia con Estados Unidos, en combinación con las políticas de éste último, en materia de seguridad, han tenido varios efectos indeseables, entre ellos: el debilitamiento de otros temas subregionales, como la integración; la securitización de las relaciones andinas; la obstaculización de estrategias antidrogas alternativas, basadas en los graves problemas sociales, políticos y económicos que comparten los países andinos; y el deterioro de la cooperación, no solo porque la estrategia colombiana ha nutrido recelos regionales por la concentración de la asistencia estadounidense allí, sino porque la negociación país por país, que prefiere Washington, invita a la competencia entre sus socios menores y no la colaboración entre ellos.

El triunfo demócrata en las elecciones legislativas de noviembre 2006 en Estados Unidos y el viraje reciente en su política interna pone sobre el tapete un último problema de la intervención por invitación: su éxito depende de la habilidad del país solicitante de preservar el interés de la potencia en intervenir. Las tendencias recientes que se han observado en Washington frente al TLC y el Plan Colombia sugieren una reducción dramática en la receptividad que tiene el discurso bélico del presidente Uribe y un desinterés general de preservar la relación “especial” con Colombia. Además de la no aprobación, por ahora, del TLC, es probable que la ayuda que recibe el país por medio del Plan Colombia se reducirá, y que su componente militar, que suma a un 80% del total desde el año 2000, se verá disminuido ante un mayor énfasis en los programas sociales y humanitarios, y de fortalecimiento de la justicia.

En este último punto de la guerra contra las drogas, han aparecido entre los demócratas un número considerable de críticos. Siete años de fumigaciones aéreas masivas han tenido un efecto nulo sobre los cultivos ilícitos, los cuales han crecido y se han esparcido por todo el país. Los informes antidrogas de Naciones Unidas y del Departamento de Estado

de 2007 sugieren que existen cultivos de coca en la mayoría de los departamentos de Colombia. Al tiempo que las cifras de cultivos de coca se han mantenido estables, el potencial de producción de cocaína en Colombia subió entre 2003 y 2006 (Rueda, 2007: 1-23). Todo ello ha permitido preservar la disponibilidad de la cocaína y la heroína en las principales ciudades del mundo a precios que van en descenso. Ni hablar de los daños que se han generado al patrimonio ecológico nacional de Colombia y a la salud de los habitantes de las zonas fumigadas, incluyendo la población ecuatoriana que habita zonas cercanas a la frontera.

La coyuntura actual implica nuevos matices en la relación de Colombia con Estados Unidos que la administración de Álvaro Uribe está mal preparada para enfrentar. Tristemente, los vientos de transformación en el entorno político estadounidense y no la audacia de quienes toman decisiones en materia de política exterior colombiana, han expuesto la precariedad de la intervención por invitación como eje principal de la internacionalización del conflicto interno. Para lograr el viraje que exige esta situación, el Gobierno no solo tendría que reconstruir la proyección internacional de Colombia sino que tendría que introducir un enfoque más sensible a temas como los derechos humanos, la democracia y el desarrollo. Este “cambio de norte” es urgente, so pena de quedarse solo el país en el ámbito internacional, o, lo que sería peor aún, de ser identificado como un paria.

Reconocer la condición de país latinoamericano y desistir de la alineación extrema con Estados Unidos constituyen dos condiciones indispensables para garantizar lo anterior. Colombia podría aprender mucho de la experiencia internacional de países como Brasil, Argentina y Chile, y hasta incluso de los centroamericanos, los cuales poco a poco han abandonado el viejo e ingenuo sueño de tener una relación “especial” con la potencia. En su lugar, se han dedicado a construir esquemas regionales desde los cuales fortalecer su propia interacción, y mejorar los términos de la interlocución con Washington. Por otra parte, el país requiere una nueva aproximación a los países vecinos, desarticulada de los intereses de los Estados Unidos y más arraigada en las necesidades colombianas y en un reconocimiento respetuoso de las diferencias que caracterizan a los países de la zona. Sin duda, estos factores ayudarían a que el futuro colombiano no sea una repetición lamentable de su pasado.

Bibliografía

- Crandall, Russell (2002). *Driven by Drugs: United States Policy toward Colombia*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Doty, Roxanne Lynn (1996). *Imperial Encounters. The Politics of Representation in North-South Relations*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Dugas, John C. (2005). “Colombian Attitudes toward the United States alter 9/11”, en Vladimir Shlapentokh, Joshua Woods y Eric Shiraev, eds., *America. Sovereign Defender or Cowboy Nation?*, Hants: Ashgate, pp. 71-88.
- Escudé, Carlos (1995). *El realismo de los estados débiles*, Buenos Aires: GEL.
- Isacson, Adam (2004). “Congress Doubles the Limit on U.S. Troops in Colombia”, Center for International Policy, agosto 8, <http://ciponline.org/colombia/041008cap.htm>, consultado el 2 de marzo de 2007.
- Lundestad, Geir (1986). “Empire by Invitation? The United States and Western Europe, 1945-1952”, *Journal of Peace Research*, Vol. 23, No. 3, septiembre, pp. 263-277.
- Moreno, Luis Alberto (2002). “Aiding Colombia’s War on Terrorism”, *New York Times*, 3 de mayo, p. 23A.
- Pardo, Rodrigo (2001). “Relaciones internacionales y proceso de paz”, *Colombia Internacional*, enero-abril, pp. 28-50.
- Presidencia de la República de Colombia y Ministerio de Defensa Nacional (2003). “Política de defensa y seguridad democrática”, junio, <http://www.mindefensa.gov.go>.
- Presidencia de la República (2001). “El mes en la Casa de Nariño”, Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, noviembre de 2001, p. 43.
- Presidencia de la República de Colombia (1999). “Plan Colombia. Plan for Peace, Prosperity and the Strengthening of the State”, octubre.
- Pulecio, Jorge (2005). “La estrategia Uribe de negociación del TLC”, *Colombia Internacional*, No. 61, enero – junio, pp. 12-32.
- Rueda, Alberto (2007). “El coraje es para ya”, *El Tiempo*, 22 de junio, p. 1-23.
- Tickner, Arlene B. (2003). “Colombia: U.S. Subordinate, Autonomous Actor, or Something in-Between”, en Frank O. Mora y Jeanne A.K.

Hey, eds., *Latin American and Caribbean Foreign Policy*, Boulder: Rowman and Littlefield Publishers, pp. 165-184.

————— (2000). “Tensiones y contradicciones en los objetivos de la política exterior en Colombia,” *Colombia Internacional*, Nos. 49-50, mayo- diciembre, pp. 39-61.

Tickner, Arlene B. y Rodrigo Pardo (2003). “En busca de aliados para la ‘seguridad democrática’: la política exterior del primer año de la administración Uribe”, *Colombia Internacional*, Nos. 56-57, septiembre 2002-junio, pp. 64-81.

U.S. Department of State (2007). *International Narcotics Drug Control Strategy Report 2006*, marzo.

————— (2004). *International Narcotics Drug Control Strategy Report 2003*, marzo.

————— (2003). *International Narcotics Drug Control Strategy Report 2002*, marzo.