

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 | |

Política exterior de Colombia frente a Estados Unidos

Francisco Leal Buitrago*

La política exterior de Colombia con Estados Unidos ha estado condicionada por el problema de las drogas desde mediados de los años ochenta. Pero fue con el fin de la Guerra Fría que ese condicionamiento adquirió una connotación especial. El comunismo fue sustituido por las drogas como amenaza principal para Estados Unidos en la Región Andina, en particular en Colombia por ser el productor y exportador principal de cocaína y Estados Unidos su mayor consumidor. En ese entonces, el conflicto armado interno colombiano comenzó a ser afectado por el problema de las drogas, en la medida en que el narcotráfico se convirtió en su principal financiador, lo que le agregó un ingrediente más a las complejas relaciones binacionales.

Esos cambios forman parte de la histórica subordinación de Colombia a Estados Unidos, que varió a partir del gobierno de César Gaviria (1990-1994). A mediados de ese gobierno, Estados Unidos cambió el tratamiento de socio menor, dado a Colombia durante largo tiempo, por lo que Alexander George llamó la “diplomacia coercitiva”. Esta diplomacia tuvo su mayor énfasis durante el gobierno siguiente, el de Ernesto Samper (1994-1998), luego de que Gaviria se viera obligado a someter, por la fuerza, al llamado cartel de Medellín. Dada la presión estadounidense, Samper tuvo que doblegar al cartel de Cali, que había sido el cofinanciador de su campaña electoral. Estos acontecimientos se produjeron en

* Profesor Honorario de las universidades: Nacional de Colombia y de Los Andes.

medio de la expansión del conflicto armado interno, provocada por el crecimiento de los grupos guerrilleros y paramilitares alimentados por el narcotráfico, el cual inició su multiplicación en grupos menores difíciles de reprimir. Esta situación se complicó, aún más, por las derrotas sucesivas del Ejército frente a las FARC, el desprestigio del gobierno de Samper y su falta de control sobre las fuerzas armadas. No es de extrañar entonces, que en algunos círculos de Washington se afirmara que el Estado colombiano podía sucumbir ante la subversión en cinco años, lo cual motivó que se incrementara la ayuda militar a Colombia.

Los instrumentos principales que Estados Unidos utilizó para hacer efectiva su diplomacia coercitiva fueron la certificación o descertificación anual del país en la lucha contra las drogas y la extradición de narcotraficantes. Además, en el gobierno de Samper, Estados Unidos le quitó la visa al Presidente. Sin embargo, a los pocos años, esos dos instrumentos sufrieron variaciones: la certificación entró en desuso debido a su descrédito político y la extradición, a pesar de seguir operando, se convirtió en un elemento de condescendencia oficial de Colombia con Estados Unidos.

El cambio político producido con el triunfo electoral de Andrés Pastrana (1998-2002), sobre el candidato apoyado por Samper, aplacó las tensas relaciones con Estados Unidos. Pastrana emprendió la llamada diplomacia por la paz, en busca de que la comunidad internacional conociera el conflicto armado interno y asumiera cierta corresponsabilidad dada su demanda en el consumo de cocaína. A esto se sumó un generoso proceso de negociación con la guerrilla de las FARC.

Aunque, inicialmente, Washington no vio con buenos ojos la decisión de la negociación, la aceptó en la medida en que Pastrana emprendió una reestructuración militar bajo la asesoría oficial de Estados Unidos, orientada a lograr mayor eficacia en la lucha antisubversiva. Su vaga idea de promover con la comunidad internacional un "Plan Marshall" para solucionar el conflicto armado, fue bautizada con el nombre de Plan Colombia. La vaguedad de este plan fue solucionada por Estados Unidos mediante la asignación de cifras concretas de ayuda para la lucha contra las drogas, objeto de su interés. Este proyecto fue aprobado por el Congreso de ese país por seis años, a mediados del año 2000. Su implementación comenzó en 2001, con un promedio de ayuda de cerca de 700 millones

de dólares anuales. Colombia se convirtió entonces, ante los ojos de la comunidad internacional, en una amenaza para la seguridad de la región, ya que la característica principal del Plan Colombia es la militarización de la lucha contra las drogas, alimentada por la política prohibicionista y represiva de Estados Unidos. El inicio del segundo año de ejecución del plan coincidió con la ruptura del llamado proceso de paz con las FARC, con lo cual la tutela de Washington sobre Colombia se hizo más notoria. No en vano, pocos meses antes habían ocurrido los sucesos del 11 de septiembre en Estados Unidos.

El triunfo de Álvaro Uribe en las elecciones para la presidencia, en 2002, se apoyó en la promesa de seguridad y mano dura contra la guerrilla, la cual había obtenido ventajas militares y políticas frente a la escasa capacidad del gobierno de Pastrana para manejar las conversaciones en busca de la paz. De esta manera, la nueva Política de Seguridad Democrática de Uribe coincidió con la línea dura de Washington, rubricada por su política de ataque preventivo contra el terrorismo. La condescendencia de Uribe con esta postura lo llevó incluso a apoyar, en solitario en América Latina, la invasión a Irak, lo que provocó la desconfianza de los países vecinos. Esta situación contribuyó a estimular problemas fronterizos y diferencias con los gobiernos vecinos, alimentadas por la fumigación aérea de los cultivos de coca financiada por el Plan Colombia, por los continuos enfrentamientos con guerrillas y paramilitares, y por el desplazamiento de la población rural a causa del conflicto. Estos problemas han tenido como escenarios principales a Venezuela y Ecuador.

La subordinación de la política exterior colombiana ante Estados Unidos, durante el gobierno del presidente Uribe, ratifica lo que Arlene Tickner llama la "intervención por invitación", que surgió con el gobierno de Pastrana. Esta postura ha recibido el respaldo de las élites políticas y económicas, que la ven conveniente para satisfacer sus intereses.

La condescendencia de Uribe con Washington se ha visibilizado de varias maneras; entre ellas, sobresale la terquedad presidencial de no aceptar la existencia de un conflicto armado interno. Al respecto afirma que lo que ocurre es la acción de grupos terroristas en contra de la democracia. La complacencia presidencial también se ve en las continuas visitas de Uribe a Washington, que superan en número a las de cualquiera de los presidentes

anteriores. Así mismo, la cantidad de narcotraficantes extraditados por decisión presidencial supera a la de todos los gobiernos anteriores juntos.

Por otra parte, el mantener la inmunidad en Colombia de los funcionarios estadounidenses ha servido para que algunos de ellos hayan cometido tropelías y delitos sin castigo alguno. La Embajada de Estados Unidos en Colombia es una de las cuatro o cinco más numerosas de ese país en el mundo, incluidos los asesores militares tanto oficiales como privados. Al respecto, el Plan Patriota –llamado ahora Plan Consolidación, que es el plan de guerra de la Política de Seguridad Democrática–, ha sido diseñado e implementado con la vigilancia de tales asesores. Su objetivo es la derrota militar de la guerrilla de las FARC. A este plan de guerra se le suma el Plan Colombia, que recibe la más cuidadosa asesoría estadounidense y consume la mayor parte de la ayuda militar de Estados Unidos a Colombia, cuarto o quinto país más beneficiado por la ayuda militar estadounidense en el mundo.

Aunque la política de desmovilización de los grupos paramilitares –planteada desde el inicio del gobierno de Uribe– ha recibido el respaldo de Estados Unidos, ha tenido dificultades con este país. Ellas se relacionan con las críticas estadounidenses a los sucesivos proyectos de ley que presentó el Gobierno colombiano al Congreso, motivadas por la impunidad que representaban para esos delincuentes. Tales críticas hicieron parte de las ya pronunciadas por la comunidad internacional. Pero, al final, se logró la aprobación de la Ley de Justicia y Paz, que contempla penas benignas para los crímenes atroces cometidos por los paramilitares. Por otra parte, ha habido serias reservas para Colombia en los informes anuales de Estados Unidos sobre derechos humanos, en el sentido de la permisibilidad de la Fuerza Pública con el paramilitarismo y su violación de los derechos humanos.

El apoyo de Estados Unidos al Plan Colombia por seis años se prolongó por un año más, hasta el año 2007. Pero ante la necesidad de aprobar una segunda fase, la situación favorable cambió, debido al triunfo demócrata en el Congreso de Estados Unidos, el cual coincidió con la aprobación de la reelección inmediata del presidente Uribe. En la discusión de las nuevas condiciones para la segunda fase del Plan Colombia, el Congreso estadounidense redujo el monto anterior de la ayuda, además de que la disminuyó para rubros militares a favor de los que corresponden a políticas sociales, que

eran muy pequeños. Sin embargo, continuó el apoyo a la fumigación aérea contra los cultivos ilícitos en Colombia, único país en el mundo que la practica, pese al fracaso que ha significado en términos de disminución de cultivos, oferta de droga y cambio de precios en el mercado internacional, además de que el consumo en Estados Unidos se extendió a otros países.

La discusión sobre la aprobación de la segunda fase del Plan Colombia se superpuso a la del Tratado de Libre Comercio de Colombia con Estados Unidos. No obstante haber sido Colombia uno de los países del área que inició primero las conversaciones con Estados Unidos, éstas se prolongaron hasta que el Partido Demócrata alcanzó las mayorías en el Congreso de ese país. La nueva situación contempla exigencias oficiales de controlar la violación de derechos humanos en Colombia y de acabar con los vínculos de los políticos de la coalición del Gobierno con el paramilitarismo. Además, se plantean ideas que implican intervención en los asuntos internos del país, que profundizan lo experimentado hasta ahora.

Pese a sus ideologías opuestas, fue útil que los presidentes Álvaro Uribe y Hugo Chávez se dieran cuenta de que sus intereses políticos eran complementarios, ya que sirvió para que en el 2006 entraran en receso sus confrontaciones. La nueva situación ayudó a que en el 2007 Uribe controlara su afán de complacer a Washington, al aprovechar su cercanía con Chávez e incluso con el presidente Rafael Correa del Ecuador.

Pero la imprevisión de Uribe –constante de su gobierno en materia de política exterior– al haberle concedido a Chávez, a mediados de 2007, su mediación para un intercambio humanitario de prisioneros entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC, culminó a los pocos meses en una abrupta ruptura unilateral de esa mediación por parte de Uribe y la terminación de sus buenas relaciones. La complacencia de Washington con el desenlace de este episodio hace prever que no será fácil un arreglo favorable a los dos países vecinos. Además, tampoco será fácil arreglar las cargas con los congresistas demócratas para la aprobación del TLC y morigerar sus críticas al manejo oficial del conflicto armado interno.

Esta es, pues, la situación que se observa acerca de las relaciones de Colombia con el país hegemónico en el Continente. La dinámica que han experimentado tales relaciones durante los últimos lustros, seguramente, dará pie para nuevas sorpresas en un futuro próximo.