Política exterior estadounidense y relaciones con Colombia

Sandra Borda G*

Abstract

This papers aims to analyze overall trends, both historical and institutional, in US foreign policy so as to identify any opportunities, tensions or uncertainties that may result relevant in the process of formulating Colombia´s foreign policy. The paper concludes that the hemisphere is facing an eventual decline or diminishing of US power in the international system. The recent global economic crisis, added to the priority given by Obama´s administration to an agenda with a strong domestic component, has contributed to a substantial reduction of US presence in the world. This scenario constitutes an unprecedented opportunity for the Colombian government to design and implement foreign policy based on guidelines less dogmatic and exclusionary. It is, therefore, crucial for the Colombian government to consider a strategy of rapprochement and long-term understanding with countries within the region. Amongst the most noteworthy policy recommendations, the paper points out the need to include the US Congress as an interlocutor as important as the President himself. Lastly, the paper emphasizes on the need to include the defense and promotion of Human Rights as a priority in the government's international agenda.

Resumen

Este trabajo tiene por objetivo hacer un análisis de las tendencias generales, tanto históricas como institucionales, de la política exterior estadounidense e identificar oportunidades, tensiones e incertidumbres relevantes para la formulación de la política exterior colombiana. Se concluye que el hemisferio se encuentra frente a un eventual declive o retraimiento del poder de Estados Unidos en el sistema internacional. La reciente crisis económica mundial y la prioridad que ha otorgado la administración Obama a una agenda de gobierno con fuertes componentes domésticos han contribuido a reducir sustancialmente la presencia de Estados Unidos en el mundo. Este escenario constituye una oportunidad sin precedentes para el diseño e implementación de una política exterior por parte de Colombia basada en un alineamiento menos dogmático y excluyente. Es fundamental que Colombia se plantee una estrategia de acercamiento y entendimiento de largo plazo con otros países de la región. Dentro de las recomendaciones, el documento también señala la necesidad de incluir al Congreso de Estados Unidos como un interlocutor tan importante como el mismo presidente. Por último, recomienda que Colombia incorpore con alta prioridad en su agenda internacional la defensa y promoción de los derechos humanos.

Keywords: US foreign policy, Colombian foreign policy, Obama administration, Human Rights.
Palabras clave: Política exterior estadounidense, política exterior colombiana, administración Obama, derechos humanos.
Clasificación JEL: F51, F52, F55, F59.

Primera versión recibida el 15 de junio de 2009; versión final aceptada el 22 de junio de 2010.
Coyuntura Económica, Vol. XL, No. 1, primer semestre de 2010, pp. 89-115. Fedesarrollo, Bogotá - Colombia.

* PhD en Ciencia Política de la Universidad de Minnesota, Profesora e Investigadora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Los Andes.

I. Introducción

Este trabajo está organizado en dos secciones centrales: la primera hace un análisis de las tendencias generales (históricas e institucionales) de la política exterior estadounidense e identifica oportunidades, tensiones e incertidumbres, relevantes para la formulación de la política exterior colombiana. Aunque puede todavía ser prematuro hablar de la definición clara de una 'Doctrina Obama', el texto intenta sobresaltar algunos elementos que se perfilan como permanentes en la aproximación al escenario internacional de la nueva administración demócrata, y que son relevantes para el futuro proceso de inserción colombiana en la arena hemisférica. La segunda sección hace un análisis de los antecedentes recientes más importantes de la política exterior colombiana hacia Estados Unidos, su estado actual, y empieza a sugerir espacios en donde se hacen necesarios giros importantes o la implementación de estrategias distintas a las que se han venido empleando. Finalmente, la última sección incluye las conclusiones más importantes de este análisis y sus respectivas recomendaciones.

II. Política exterior estadounidense

A. Continuidades y rupturas

Después de la Segunda Guerra Mundial y durante el período de consolidación de la Guerra Fría, la política exterior estadounidense se caracterizó por un dominio claro de Estados Unidos sobre una parte importante del mundo, un incremento en el poder presidencial para formular la política exterior, el establecimiento de una burocracia encargada de los asuntos de seguridad nacional y la aparición y consolidación de un consenso anticomunista a nivel de la sociedad y el Estado. La participación de Estados Unidos en la guerra en Vietnam cambió sustancialmente estas tendencias y marcó el inicio de un declive importante en el poder presidencial, la emergencia de una burocracia encargada de asuntos económicos internacionales, el colapso del consenso anti-comunista y la relativa erosión del poder estadounidense en el mundo (Hook y Spanier, 2009; Rosati y Scott, 2006.

Aunque el final de la Guerra Fría facilitó el mantenimiento de una cuota sustancial de poder a nivel internacional por parte de Estados Unidos, el colapso del comunismo, el declive de la Unión Soviética y la emergencia o visibilización de asuntos globales no necesariamente relacionados con el tema de la seguridad, implicaron un cambio de dirección importante y un relativo distanciamiento de las políticas de contención. Este distanciamiento inicial también contribuyó a la reducción del poder presidencial estadounidense y al aumento de demandas a favor de un mayor nivel de transparencia y democracia a nivel interno. Sin embargo, y en una muy buena medida, los ataques del 11 de Septiembre y el consecuente o simultáneo aumento de la presencia estadounidense en el mundo, precedieron un nuevo incremento en el poder presidencial y una mayor presencia militar del hegemón en nombre de la preservación de su seguridad nacional propia y de la seguridad global.

Lo que se observa hoy, casi una década después de los ataques, es un declive relativo del poder que usual y tradicionalmente ha ostentado Estados Uni-

dos y consecuentemente, de su habilidad para ejercer influencia militar y política sobre otros actores de la arena internacional. Esto gracias a la erosión de su reputación internacional después de la invasión a Irak, a los resultados de lo que algunos han denominado *imperial overstretch* o sobre-expansionismo, a la crisis económica actual, y a la emergencia de poderes económicos que contrarrestan su predominancia, todos factores relacionados entre sí de formas complejas. En un contexto como este, apostarle a una política de alineamiento casi irrestricto e incondicional con la potencia del Norte, no parece ser la mejor de las opciones. Al contrario, el actual es un sistema internacional que ofrece inmejorables alternativas para la diversificación de la política exterior de cualquier país. Adicionalmente, es probable que el retraimiento internacional de Estados Unidos signifique también una reducción en el poder del Ejecutivo en relación con el poder del Congreso, lo que sugeriría la necesidad de identificar a ambos actores como objetivos e interlocutores igualmente claves de la política exterior colombiana.

B. Las tendencias actuales

Durante la primera semana de Noviembre de 2008, cuando se hizo evidente y clara la victoria del candidato demócrata en las elecciones presidenciales en Estados Unidos, varios analistas llamaron a la mesura y descalificaron a aquellos que pronosticaron cambios importantes en materia de política exterior. Dichos análisis insistían en el viejo y tradicional argumento realista de que potencia es potencia no importa qué partido o líder la gobiernen, y que el 'cambio' que proponía la campaña presidencial de Barack Obama era un slogan atractivo pero implicaría poco en materia del comportamiento internacional de dicho país.

El argumento central de esta sección es que dicho análisis fue equivocado y que tanto el discurso como los actos de política exterior, ambos elementos igualmente importantes, han demostrado ser significativamente diferentes durante el primer año del gobierno Obama. Pero por supuesto, restricciones como el dominio de un sector clave del Departamento de Defensa sobre segmentos importantes de la política exterior estadounidense, la polarización política doméstica agudizada por la necesidad del gobierno Obama de adelantar reformas internas cruciales como la relacionada con el sistema de salud, y la poca prioridad de algunas regiones del mundo -como la Latinoamericana- dentro de la agenda internacional de la potencia, son todos factores que obligan a un análisis mesurado y prudente de estos cambios. En otras palabras, las actuales son transformaciones que se han dado en el marco de las restricciones estructurales y coyunturales del proceso de toma de decisiones de la política exterior estadounidense, y su posibilidad de continuación está directamente relacionada con la fortaleza que adquieran o no, en el futuro, dichas restricciones. Adicionalmente, no todo ha sido cambio[1] y hay varias decisiones que han indicado altos grados

[1] Para un análisis de las continuidades entre la administración Bush y la nueva administración Obama ver (Brooks, 2009).

de prudencia y pragmatismo, y sobretodo, una voluntad clara por parte del presidente de negociar con el Congreso de su país -y particularmente, con la oposición republicana- decisiones que al final representen, en la medida de lo posible, un consenso inter-partidista.

En esta sección, divido dichos cambios en seis grupos: los cambios en lo que denomino principios de política exterior, cambios en materia de la relación entre *seguridad nacional y derechos humanos*, en materia *derechos humanos y libre comercio*, en el ya tradicional tema de la *promoción de la democracia*, en las políticas de *seguridad y guerra contra el terrorismo*, y finalmente, en lo relacionado con la implementación de la *política de la contrición*. Todas estas instancias, sostengo, son igualmente relevantes y por supuesto, las subdivisiones son un tanto artificiales y solo útiles para organizar el análisis. En general, la tesis es que tanto las transformaciones como las continuidades más sobresalientes en el actual contexto han tenido lugar en estos espacios y que, consecuentemente, Colombia debería reconocerlos e incorporarlos en la formulación de su política hacia Estados Unidos.

En lo referente a América Latina, la identificación de estas tendencias generales requiere de una contextualización adicional breve. Para la anterior administración Bush, la región adquirió un papel importante en la medida en que logró posicionarse, como lo hizo hábilmente Colombia, en la batalla global contra el terrorismo internacional inaugurada después de los ataques del 11 de Septiembre, reproduciendo así, un patrón de comportamiento fácil de observar también durante la Guerra Fría. De esta forma, la falta de atención a fenómenos o países en el área que no encajaran en esta tendencia, constituyó la condición de posibilidad para la emergencia de una retórica y una política anti-estadounidense en la región, que no casualmente, ha encontrado su más agresiva y provocadora expresión en gobiernos como el venezolano, el nicaragüense, el boliviano y en menor medida el ecuatoriano.

Dicho fenómeno ha estado acompañado por la profundización de procesos de integración subregional a través de instituciones como la UNASUR y su Consejo de Defensa, y por la diversificación de las relaciones internacionales de los países de la región a través de la construcción o intensificación de sus lazos con la Unión Europea, con miembros del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y en especial con China, India, Irán y Rusia (Lowenthal, 2009). De esta forma, las relaciones bilaterales entre Colombia y Estados Unidos enfrentan un contexto histórico y regional complejo en el que priman una reducción de la influencia estadounidense en el área, una mayor y más vocal oposición a la presencia y predominio del hegemón en la región, y una nueva institucionalidad multilateral que no incluye a Estados Unidos y que ocasionalmente tiende a rebelarse en contra de su poder. En medio de todo esto, la cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos y el alineamiento de la política exterior colombiana hacia los intereses de la potencia solamente se han intensificado.

1. Los principios generales

Al finalizar la Cumbre de las Américas en Trinidad y Tobago y después de la reunión del G-20, un

periodista preguntó a Barack Obama en rueda de prensa si después de tanto diálogo con tanto líder internacional ya se podía empezar a hablar de una 'Doctrina Obama', y pidió al presidente revelar su contenido. Aunque Obama fue reacio a pensar en una doctrina, si explicitó lo que él considera son los dos pilares de su política exterior:

> "Número uno, que Estados Unidos sigue siendo la nación más poderosa y más rica sobre la faz de la tierra, pero somos solo una nación, y los problemas que enfrentamos, sean ellos carteles de la droga, cambio climático, terrorismo, lo que usted quiera, no pueden ser resueltos por un solo país. Y creo que si usted empieza con esa idea en mente, entonces está inclinado a escuchar y no solo a hablar".
>
> "Número dos, creo firmemente que en nuestros mejores momentos, Estados Unidos representa un grupo de valores e ideales universales: la idea de las prácticas democráticas, de la libertad de expresión y de religión, de una sociedad civil donde la gente es libre de buscar que sus sueños se hagan realidad y que estos no enfrenten constantemente las imposiciones de sus gobiernos. Así que tenemos un grupo de ideas que tienen una aplicación amplia. Pero también creo que otros países tienen diferentes culturas, diferentes perspectivas y que provienen de historias distintas, y que hacemos nuestro mejor esfuerzo por promover nuestros ideales y nuestros valores a través del ejemplo... Creo que la gente alrededor del mundo aprecia que no estamos usando unos estándares para nosotros y otros para ellos, que no vamos simplemente a enseñarles, sino que más bien vamos a mostrarles como entendemos los beneficios de esos valores y esas ideas" (The White House, 2009a).

Así interpreta Obama el liderazgo de su país a nivel internacional: lo entiende a través de la necesidad de trabajar con y no en contra de la comunidad internacional-y ello incluye el fortalecimiento de las instituciones multilaterales, a través del respeto por la diferencia a pesar de la presunción explícita de la universalidad de sus propios valores y, finalmente pero no menos importante, a través de la consistencia y el retroceso de la ya célebre doble moral estadounidense.

El nombramiento de Susan Rice como representante del gobierno estadounidense ante la Organización de las Naciones Unidas -una persona que tuvo un alto perfil en la campaña electoral en lo relacionado con temas de seguridad y bastante cercana al presidente (Savage, 2008)-, y la decisión de la actual administración de hacer parte del Consejo para Derechos Humanos de las Naciones Unidas (organismo censurado constantemente por la administración Bush bajo la acusación de agrupar a los peores violadores de derechos humanos y de trabajar en el marco de un sesgo claramente anti-Israelí) (MacFarquhar, 2009) parecen indicar un regreso de la potencia al escenario multilateral.

Claramente, dicho regreso a lo multilateral no necesaria e inevitablemente implica un rechazo rotundo al empleo de una diplomacia unilateral por parte de Estados Unidos. Ello iría en contra de la racionalidad y el comportamiento típico de

una potencia internacional y peor aún, podría ir en contra del mismo interés del hegemón de mantenerse en la cúpula del poder global. Pero estas estrategias, la unilateral y la multilateral, no son necesariamente excluyentes y por tanto, lo que se sugiere aquí es solo la existencia de una tendencia en el actual gobierno Obama a hacer uso más sistemáticamente de la institucionalidad internacional para avanzar y satisfacer sus intereses nacionales[2]. Ello indicaría que el contenido de la agenda bilateral entre Colombia y Estados Unidos debe ser consistente y estar articulado con la labor diplomática que ambos países adelanten en las organizaciones internacionales globales y regionales.

2. Derechos humanos y seguridad nacional

Obama lo expresó abiertamente durante su discurso de posesión: la era en la que la búsqueda de la seguridad nacional estadounidense se lograba a costa de lo que fuera, incluso el sacrificio de las libertades civiles, se terminó con su llegada a la Casa Blanca. En una tajante respuesta a las críticas del ex vicepresidente Dick Cheney, según las cuales Estados Unidos está hoy expuesto a múltiples amenazas gracias a que el presidente no quiere hacer el 'duro, mezquino, sucio y repugnante trabajo de mantener a salvo al país', Obama insistió:

> "Creo que el Vicepresidente Cheney ha sido la cabeza de un movimiento cuya noción es que no podemos reconciliar nuestros valores esenciales -nuestra Constitución, nuestra creencia en que no torturamos- con nuestros intereses en materia de seguridad nacional... Esa actitud, ha hecho un daño increíble a nuestra imagen y nuestra posición en el mundo" (Obama, 2009).

Aunque Obama ha defendido constantemente esta idea, también ha demostrado que es un político pragmático y no un principista furibundo. La revelación de información adicional sobre técnicas de interrogación durante la administración Bush, produjo un debate sobre los términos bajo los cuales quienes diseñaron e implementaron dichas estrategias deben ser responsabilizados. La posición del gobierno ha sido pedir que no se mire más hacia atrás, sino más bien hacia adelante. Obama no necesita otro tema enfrentándolo a los republicanos y que se constituya en obstáculo para implementar su plan de recuperación económica y su reforma al sistema de salud.

Sin embargo, y a pesar del deseo de la administración de dejar este asunto en el pasado, la última semana de Agosto de 2009 el Fiscal General estadounidense, Eric Holder, anunció el nombramiento de un fiscal especial para investigar los abusos cometidos en los interrogatorios a sospechosos de terrorismo durante la administración de George Bush. Holder tomó esta decisión a pesar de las presiones que recibió del director de la CIA -Leon Panneta- en contra de iniciar una investigación formal y también muy a pesar de que el presidente

[2] Para un análisis completo y sugestivo sobre esta tendencia ver (Weiss, 2009)

Obama no quería usar el espejo retrovisor en lo relacionado con este tema. Aunque Holder dudó bastante sobre la necesidad de iniciar la investigación, la publicación -días antes de que tomara su decisión- de reportes secretos que develaron gráficamente fuertes abusos cometidos por agentes de la CIA o sus contratistas, constituyeron el factor detonante (Baker, Johnston *et ál.* 2009).

Pero en ámbitos en los que el costo político interno es menor, el nuevo mandatario ha tomado decisiones importantes que constituyen reversazos contundentes frente a la política Bush: inició el proceso de cierre de Guantánamo y como ya se mencionó, ha solicitado la inclusión de Estados Unidos en el Consejo para los Derechos Humanos de Naciones Unidas. Sin embargo, el costo político de las decisiones adoptadas en el caso de Guantánamo parece estar incrementándose y en la misma proporción, las políticas del actual presidente parecen estar empezando a flexibilizarse. De hecho, el mismo día que se anunció públicamente el inicio de la investigación, el gobierno Obama también afirmó que los centros de detención e interrogación fuera de Estados Unidos que puso a funcionar la administración Bush se mantendrían en funcionamiento. Estos centros han sido criticados duramente por activistas que arguyen (con razón) que se encuentran ubicados en países con récords muy pobres en materia de derechos humanos y con un sistema legal débil o prácticamente inexistente (Johnston 2009).

Adicionalmente, la presión no solamente republicana sino también demócrata se está sintiendo en varios frentes. El Senado estadounidense, con una votación de 90 a 6, le negó al presidente Obama los US$80 millones solicitados para iniciar el proceso de cierre de la prisión en Guantánamo (Herszenhorn, 2009). El argumento que esgrimieron los mismos demócratas tiene que ver con su reticencia a aceptar a los prisioneros en el sistema carcelario de sus propios estados y a asumir el riesgo de que en caso de ser encontrados inocentes y liberados, estos prisioneros se conviertan en una amenaza para sus respectivas comunidades. A nivel internacional y hasta el momento, solo Palau ha aceptado recibir en su territorio a los 17 musulmanes Chinos que se encuentran en Guantánamo, los mismos que fueron inicialmente rechazados por Alemania después de que el gobierno estadounidense solicitara su recepción (Landler, 2009). Recientemente se ha empezado a estudiar la posibilidad de que una prisión de máxima seguridad en Michigan sea utilizada para alojar a los prisioneros de Guantánamo, lo que posiblemente facilitará el cierre de este polémico centro de detención (Press, 2009).

Para completar el cuadro, y debido a las detenciones ilegales a las que fueron sometidos estos individuos y a que por mucho tiempo se les negó el debido proceso y fueron sometidos a tortura, es posible que las cortes federales tomen decisiones a su favor basadas en la existencia de vicios procedimentales anteriores. Este riesgo, junto con la presión republicana por mantener la política Bush en materia del trato a estos prisioneros, ha llevado a que el gobierno retroceda y contemple cada día con mayor seriedad la posibilidad de mantener tribunales militares para juzgar a estos individuos, en vez de acudir directamente a las cortes federales estadounidenses (Baker & Herszenhorn, 2009).

En todo este proceso, al igual que en la aproximación a otros temas internacionales ha quedado clara otra tendencia de la actual administración. En lo que tiene que ver con el trato con el Congreso, como lo sugirió Rahm Emanuel, todo es negociable y la Casa Blanca no adoptará posturas inflexibles ni impondrá decisiones sobre el legislativo (Bai, 2009). Por supuesto, este principio aplica para asuntos de carácter internacional pero cada vez menos para asuntos domésticos: la aprobación final de la reforma al sistema de salud por parte del partido demócrata y en contra de la posición republicana dominante así lo demuestran. Este hecho junto con la tendencia histórica hacia el declive del presidente como tomador exclusivo de decisiones internacionales, claramente revela que si se busca influenciar la política exterior estadounidense, el congreso tendrá que ser un interlocutor tan importante como el mismo presidente.

De otro lado, si bien el tema de los derechos humanos es crucial para la nueva administración demócrata, en este como en muchos otros temas, su gobierno seguramente preferirá la negociación y el pragmatismo por encima de políticas basadas puramente en principios. Esta es quizás la gran diferencia que empieza a perfilarse entre el gobierno Obama y el gobierno Carter, siendo este último uno de los mayores promotores de la incorporación del tema de los derechos humanos en su agenda internacional.

En general, es posible identificar una marcada falta de consistencia y coherencia en la política exterior de derechos humanos, fenómeno que se hace mucho más visible en el caso de la política hacia Colombia, y que resulta de las divisiones partidistas e institucionales al interior de Estados Unidos. Esta característica, hace que necesariamente la política sea menos efectiva (Egeland 1984, p. 530) o, en otras palabras, que logre un cambio de conducta más superficial por parte del estado colombiano. Como lo sugieren Martin y Sikkink (Martin 1993) para el caso colombiano, las posibilidades de éxito de dicha política se incrementarían si el Congreso y el Ejecutivo estadounidense coordinaran sus esfuerzos y adoptaran una política de derechos humanos única hacia Colombia. Para solo mencionar una instancia de dicha falta de consistencia, durante la administración Bush tuvo lugar un constante enfrentamiento entre demócratas y republicanos por el diagnóstico de la situación de derechos humanos en Colombia y, como era de esperarse, el ejecutivo y el legislativo estadounidense enviaron mensajes confusos y en ocasiones contrapuestos al gobierno colombiano que facilitaron y en buena parte justificaron la inactividad del estado. Esta falta de consistencia ha disminuido gracias a la existencia de un Ejecutivo demócrata y un congreso también dominado por dicho partido, pero está lejos de desaparecer.

Es preciso decir que la transición de administración en Estados Unidos y la simultánea mayoría demócrata en el congreso han marcado un giro importante en la política de ese país hacia Colombia en lo relacionado con el tema de los derechos humanos. Cuando el congreso de Estados Unidos aprobó a finales del 2009 la ley de presupuesto para las operaciones en el extranjero del 2010, ley que asignó 530 millones de dólares a Colombia, incluyó una nueva condición para la entrega de

esa ayuda: que el gobierno colombiano respete a los defensores de derechos humanos, periodistas, sindicalistas y políticos de la oposición. En abril de 2010 el Sub-Secretario de Estado para Asuntos Hemisféricos, Arturo Valenzuela, visitó Colombia y sorprendió que en su estancia en el país se reuniera primero con los representantes de las organizaciones no gubernamentales defensoras de derechos humanos y luego sí, al día siguiente, con representantes del gobierno. Dicha reunión fue precedida por declaraciones del Embajador de Estados Unidos en Colombia en las que solicitó al gobierno nacional 'tomar seriamente' los reportes de dichas organizaciones.

En otros frentes y más recientemente, la presión del gobierno estadounidense ha sido más contundente. El primer ejemplo tiene que ver con el escándalo de los denominados falsos positivos, que cobró la destitución de tres generales y precipitó la salida del comandante del Ejército, general Mario Montoya. Las revelaciones sobre estas ejecuciones extrajudiciales ocasionaron la decisión en Estados Unidos de suspender toda ayuda militar y de entrenamiento a tres unidades del Ejército afectadas por las denuncias (los comandos de la II y VII división y de un batallón de desminado que antes del escándalo habían aprobado el examen en derechos humanos y que por tanto eran elegibles para recibir la ayuda de E.U). Esta decisión tuvo lugar dos meses antes de que se presentará la transición hacia el gobierno demócrata (pero con un congreso ya mayoritariamente demócrata) y tal como fue anunciado por el embajador Brownfield, las tres unidades militares dejaron de calificar para recibir la asistencia; asistencia "que será redirigida a unidades elegibles bajo las leyes estadounidenses" (El Tiempo 2008).

Finalmente y por cuenta del escándalo de las 'chuzadas' o interceptaciones telefónicas ilegales adelantadas por el DAS, la asistencia de Estados Unidos a esta entidad ha venido reduciéndose en los últimos meses. Durante la segunda semana de abril, el embajador Brownfield confirmó que su Gobierno está verificando que "nada de la colaboración (al DAS) haya sido usado en actividades ilícitas", en referencia a las escuchas y seguimientos ilegales que tienen a varios ex funcionarios de la agencia de seguridad, incluidos cuatro ex directores, con investigaciones abiertas en la Fiscalía y la Procuraduría. Brownfield señaló que los programas de colaboración han venido reenfocándose hacia otras instituciones colombianas, especialmente hacia la Policía Nacional (El Tiempo 2010). Poco a poco, el tema ha adquirido mayor visibilidad e importancia en la agenda bilateral, ya no está tan claramente supeditado o subordinado a temas de seguridad o a la guerra contra el denominado terrorismo, y la política de Washington hacia Bogotá en este ámbito parece haber logrado recientemente mayores niveles de consistencia.

3. Derechos humanos y libre comercio

El comercio es claramente una herramienta para ejercer influencia sobre otros. Estados Unidos ha usado el incentivo de los acuerdos comerciales con el objetivo de, entre otros, presionar a los tomadores de decisiones en otros países para que protejan los derechos humanos de sus propios ciudadanos. Particularmente, la potencia ha hecho uso no solo

de los incentivos, sino también de las sanciones y la negativa a firmar estos acuerdos- negando el acceso a su mercado, para transformar el comportamiento de ciertos Estados que se muestran más reacios a cumplir con la normatividad internacional en materia de derechos humanos. En la lista de estos derechos, por supuesto se incluye el derecho a formar uniones sindicales y a obtener garantías para adelantar labores de este tipo.

Sin embargo, no hay acuerdo -ni quisiera a nivel partidista- sobre cuáles son los mecanismos necesarios y eficientes para promover el respeto a estos derechos a través de las políticas comerciales internacionales de Estados Unidos. De hecho, no hay una idea clara acerca del tipo de efectos que puede producir el comercio sobre la situación de derechos humanos en otros países: no es claro si contribuye a mejorarla o a empeorarla y tampoco es claro cómo otros factores (es decir, niveles de desarrollo, experticia gubernamental y cultura política) pueden afectar esta relación. Ni siquiera hay un acuerdo básico, por lo menos a nivel académico, sobre la dirección de la causalidad entre estos dos fenómenos: ¿el incremento del comercio induce a los Estados a respetar los derechos humanos, o están los gobiernos que protegen los derechos humanos mejor equipados para comerciar y, justamente, por eso tienden a comerciar más? Hay preguntas adicionales que tampoco han obtenido una respuesta clara ni a nivel académico ni a nivel gubernamental y por ello el debate sigue siendo tremendamente ambiguo: ¿Es la política comercial una herramienta exitosa para lograr objetivos en materia de respeto a los derechos humanos? ¿Si es así, qué tipo de derechos contribuye a promover? ¿Los derechos de quién pueden verse afectados por la interrupción de relaciones comerciales o la ausencia de un acuerdo de libre comercio? ¿Aumenta la capacidad de influencia de Estados Unidos sobre otros gobiernos con el incremento de los lazos comerciales?

Hay, adicionalmente, un problema visible de consistencia que también contribuye a entender la percepción que tiene el actual gobierno estadounidense de la relación entre acuerdos de libre comercio y el tema de derechos humanos. Estados Unidos sostiene relaciones comerciales con China, país que ha encarcelado activistas de derechos humanos, negado libertades religiosas y violado casi consistentemente los derechos civiles, políticos y laborales de sus ciudadanos. Este es uno de los casos en los que Washington ha argüido que la intensificación de los lazos comerciales puede contribuir a mejorar la situación de derechos humanos en ese país. El mismo principio podría aplicar para el caso colombiano. Por todas estas razones, Colombia debería participar, de una forma u otra, en las iniciativas que busquen construir respuestas confiables y rigurosas a estas preguntas y participar también en el proceso de resolver las ambigüedades alrededor de este tema.

Ahora bien, en materia de comercio internacional existe en Estados Unidos una opinión más o menos generalizada a nivel de la población a favor del comercio en general, pero escéptica frente a los acuerdos comerciales. Los estadounidenses se inclinan más a ver los acuerdos comerciales como una causa o un elemento que exacerba sus propios problemas. De los 47 países estudiados en la en-

cuesta *Pew Global Attitudes* del 2007 (Center, 2007), Estados Unidos resultó ser el país que muestra el incremento más significativo de oposición a la globalización. En síntesis y en general, el debate alrededor de los tratados de libre comercio en Estados Unidos es complejo y está lejos de resolverse a favor de alguna posición específica. Esta ambivalencia es un espacio que, de nuevo, puede ser aprovechado por Colombia. Los intentos del gobierno colombiano por lograr la aprobación del TLC han consistido en una 'política de la información' que busca convencer tanto a los miembros del ejecutivo como del legislativo, de que la situación en materia de derechos humanos y de garantías sindicales en Colombia ha mejorado sustancialmente. Pero a esta estrategia debe sumarse un intento por insertarse en el debate sobre la relación entre libre comercio y derechos humanos en una forma, si se quiere, más académica y menos política, más proactiva y menos reactiva.

Obama, durante la campaña electoral y posteriormente, ha reconocido que las sanciones comerciales a Cuba pueden no ser la mejor ni la única estrategia para procurar una transición democrática en la isla y el consecuente reconocimiento de los derechos civiles de sus ciudadanos. Lo que deja entrever su aproximación a la naturaleza de la relación entre comercio y derecho humanos. De hecho y de una forma más amplia, los demócratas mal que bien han estado de acuerdo en que estos tratados pueden firmarse e implementarse pero incluyendo reglas claras que regulen el tratamiento a los trabajadores y el impacto ambiental de estos acuerdos. Sin embargo, y a pesar de este consenso, los miembros de dicho partido todavía tienen el arduo trabajo de reconciliar una visión globalista del comercio internacional con las demandas y necesidades de sus constituyentes tradicionales, es decir, miembros de uniones sindicales.

Ahora bien, esta lealtad con sus constituyentes fundamentales, especialmente con las centrales obreras, es de larga data. Tanto Obama como Hillary Clinton votaron en contra del CAFTA en el 2005 arguyendo que erosionaría los derechos de los trabajadores tanto en Estados Unidos como en Centroamérica. Hillary Clinton durante la campaña presidencial dio varias señales de que se opondría a tratados de libre comercio con Colombia y con Corea. Pero, de nuevo, el gobierno estadounidense aún no ha construido una explicación clara sobre cómo no firmar el tratado de libre comercio con Colombia mejoraría el estado de derecho y el respeto a los derechos humanos. El espacio para la negociación no parece del todo cerrado y el gobierno estadounidense ha enviado recientemente señales relativamente claras sobre su intención de lograr la aprobación del TLC con Colombia (Hitt, 2009).

Tampoco es conveniente asumir que el tema de los derechos fue solamente un asunto de campaña y que no va a ser importante en el futuro inmediato. Las características propias del proceso de toma de decisiones en materia de política exterior estadounidense hacen que los cambios de política hacia países no prioritarios tarden mucho más en llegar. Allí el proceso es más inercial, pero ello no implica que el continuismo en este tema vaya a ser inevitable. De hecho, hay diversas señales que indican que este tema de los derechos humanos

está lejos de desaparecer y al contrario, es probable que siga escalando y se consolide como asunto prioritario en la agenda. Obama tuvo durante su campaña presidencial y tiene ahora en su gobierno, un grupo de asesores expertos en el tema y es de esperarse que ellos mismos ejerzan una influencia importante. Por ejemplo, en el equipo de gobierno ocupan un lugar destacado personas como Samantha Power (ahora miembro del *National Security Council*) y Susan Rice, ambas expertas en respuestas políticas a casos de genocidio y en derechos humanos. Sin embargo, hay que añadir una advertencia a esta tendencia: el tema de los derechos humanos no se constituyó en el elemento central del discurso en materia de política exterior de Obama durante la campaña presidencial, no al menos como lo fue en el caso de Jimmy Carter en 1976. Así que, de nuevo, si bien se trata de un tema importante y que atraviesa la agenda del actual gobierno, no es de esperarse que se convierta en el faro que guíe la política internacional del actual gobierno-como si sucedió durante la administración Carter.

4. Promoción de la democracia

Uno de los elementos de la política exterior estadounidense, que ha permeado consistentemente su aproximación a diferentes áreas del mundo, es el convencimiento de que los regímenes democráticos son las formas de gobierno más apropiadas que cualquier país puede adoptar. Esta idea ha sido entendida por muchos simplemente como una fachada para históricos intentos expansionistas estadounidenses pero es mucho más que eso. Su origen es previo a la consolidación de este país como hegemón a nivel regional y mundial, y más bien se remonta a la construcción misma del estado y al lento proceso de gestación de su identidad como nación. Mucho más recientemente y gracias a contribuciones académicas de diverso orden[3], a esta creencia se ha añadido el argumento de que las democracias son más pacíficas en su trato internacional con otras democracias y por tanto, si se busca crear un orden mundial pacífico y relativamente estable, la promoción de la democracia se constituye en una tarea prioritaria. En conclusión, tanto el Partido Demócrata como el Republicano, han promovido constantemente la democracia como régimen político a lo largo y ancho del mundo, si bien, haciendo uso de métodos diferentes.

Durante la administración de George W. Bush, la promoción de la democracia fue el argumento central que justificó la invasión a Irak y por supuesto, permitió que dicho ejercicio fuese de nuevo asociado con el cambio de régimen en ese país y con un intervencionismo raso al servicio de intereses locales puramente estadounidenses (Carothers 2009). En una muy buena medida, la actual administración Obama ha intentado desasociar su propia gestión de esta tendencia a través de la remoción de la guerra en Irak como un caso de promoción de la democracia y, a través

[3] Entre otros múltiples textos sobre este tema ver: Doyle, M. (1983a) y Doyle, M. (1983b).

de una definición más modesta de los objetivos de la intervención en Afganistán.

Dos casos pueden brindar elementos de análisis sobre la eventual actitud de Washington frente a la preservación de la democracia en América Latina. Uno es el abierto desafío a la democracia planteado por el golpe de estado en Honduras y el otro, son los intentos reeleccionistas que con el tiempo, parecen estarse multiplicando en la región.

El 28 de junio de 2009 el presidente constitucional de Honduras fue removido del poder por las fuerzas armadas de ese país y Roberto Michelleti fue instalado como presidente. En primera instancia, el presidente Obama se pronunció sobre la abierta ilegalidad del golpe y más recientemente, la Secretaria de Estado Hillary Clinton y la junta del *US Millenium Challenge Corporation* (MCC) tomaron la decisión de retirar $11 millones de dólares en ayuda a Honduras en respuesta al golpe militar. Tan solo una semana antes el gobierno estadounidense había anunciado la terminación de más de $30 millones en ayuda no humanitaria a Honduras (Reuters 2009). En este caso entonces, el gobierno estadounidense pareció decidido a presionar el regreso del presidente Zelaya sin, sin embargo, recurrir al uso de medidas de facto. Sin embargo, la salida a esta crisis y la participación de funcionarios del gobierno estadounidense en la negociación final dejaron la sensación de un alto nivel de improvisación por parte de Washington.

En materia de los intentos reeleccionistas de varios presidentes latinoamericanos, incluyendo el del presidente Uribe, Obama ha sido cauteloso en sus pronunciamientos y hasta ahora, solamente se ha referido al tema durante la rueda de prensa conjunta (con el presidente Uribe) que concedió en Junio de 2009. Allí afirmó:

> "...primero que todo, creo que es muy importante decir que en esos países, no es el lugar de Estados Unidos tomar esas decisiones (sobre la reelección). Es algo que deben hacer los pueblos de estos países. Y una de las políticas claras que queremos avanzar es que estamos del lado de la democracia, la soberanía y la autodeterminación".
>
> "Sabemos que en nuestra experiencia en Estados Unidos, dos períodos funcionan para nosotros y que después de ocho años, usualmente el pueblo americano quiere un cambio. Le conté al presidente Uribe que en el caso de nuestro presidente más respetado, o al menos uno de los más respetados, George Washington, parte de lo que lo hizo tan grandiosa su tarea fue no solo el haber sido un fundador de nuestro país, sino también el hecho de que en el momento en el que el pudo haber permanecido presidente de por vida, él tomó la decisión de (...) dar un paso a un lado y retornar a la vida civil. Y eso constituyó un precedente para el futuro".
>
> "Pero como dije, cada país, creo, tiene que tomar estas decisiones por sí solo, y creo que lo más importante es que la gente tenga un sentido de legitimidad (...) y que esto no puede serles impuesto desde arriba, esto no puede tener que ver con manipulaciones del electorado, restringiendo el proceso electoral o reprimien-

> do las voces opositoras, (...) lo que sea que se decida, debe ser decidido en una forma abierta y transparente para que la gente confíe en que quien sea el que esté en el poder, representa su voz y sus intereses" (House 2009b).

Está claro entonces que el gobierno estadounidense no ve con buenos ojos los intentos reeleccionistas en la región, pero tampoco piensa en la intervención como un mecanismo para alterar procesos que juzga como puramente domésticos y eventualmente ajustados a las reglas del juego democrático.

5. Seguridad y guerra contra el terrorismo

En Marzo de 2009 se hizo pública la decisión del presidente Obama de aumentar en 4.000 tropas la fuerza estadounidense estacionada en Afganistán y para Septiembre del mismo año, se volvía a estudiar la posibilidad de ampliar aún más la presencia de tropas en ese país. Para diciembre 2 de 2009 el presidente anunció el envío adicional de 30.000 tropas en el transcurso de los siguientes siete meses. Sin embargo, algunos de estos soldados fueron enviados para cumplir con una misión inusual para una brigada de combate como la que fue escogida para viajar a Afganistán: no se desempeñarán propiamente en enfrentamientos directos sino que servirán como asesores de las fuerzas locales en contra de Al Qaeda (Baker & Shanker, 2009).

Esta decisión envió diversos mensajes a la comunidad internacional acerca de la política exterior y de defensa de la nueva administración del presidente Obama. Para empezar, la nueva administración demócrata quería dejarle en claro a su oposición republicana y a la opinión pública nacional e internacional que, al contrario de las acusaciones que recayeron sobre el actual presidente durante la campaña electoral, su gobierno no sería 'suave' en materia de la guerra anti-terrorista. Obama quiere dejar atrás la ya histórica reputación de los demócratas como 'palomas' en materia de preservación de la seguridad de los estadounidenses. Así que la guerra contra el terrorismo no solo no desaparecerá de la agenda sino que se intensificará seriamente.

Sin embargo, sí hay rupturas importantes y si bien el objetivo permanece intacto, las estrategias han variado y probablemente lo seguirán haciendo en el futuro. De un lado y como lo sugirió en su campaña, Obama quiere concentrar esfuerzos en Afganistán y en Pakistán donde se encuentra, según él, la verdadera fuente del terrorismo global. De ahí que su intención de incrementar los esfuerzos en esta área del mundo y de desescalar la guerra en Irak haya sido clara desde el inicio de su gobierno. Las implicaciones de este argumento para el caso colombiano son claras. Si la actual administración ha sido crítica de la interpretación de la guerra en Irak como una extensión de la guerra anti-terrorista en contra de *Al Qaeda*, es altamente probable que el argumento del conflicto colombiano como otro frente de la guerra global anti-terrorista -argumento que se construyó al final de la administración Pastrana y al inicio de la primera administración Uribe- pierda credibilidad y no sea más útil para atraer la ayuda estadounidense.

De otro lado, los objetivos en el campo de la seguridad para la actual administración Obama

parecen ser mucho menos ambiciosos que los de su antecesor el presidente Bush. En el anuncio del envío de tropas la justificación fue contundente: el objetivo principal es desactivar, desmantelar y derrotar a *Al Qaeda*. El tono es visiblemente menos pretencioso que el del anterior gobierno donde adicionalmente se buscaba la promoción de la democracia, la defensa de derechos humanos y en síntesis, la construcción de nación. Los estrategas de la administración Obama saben que una guerra exitosa en contra del terrorismo debe pasar por el fortalecimiento del estado afgano, y por hacer de sus fuerzas armadas instrumentos capaces y responsables en contra de esta amenaza. Pero también tienen claro que involucrarse en un proceso de construcción y transformación mucho más profundo de las instituciones y de la nación afgana puede desviar la atención de su objetivo principal e inmediato.

La decisión también permite observar como se ha ido perfilando poco a poco el estilo de gobierno de Obama. Varios medios estadounidenses señalaron cómo para el nuevo presidente es de crucial importancia contar en sus deliberaciones con exponentes de todas las posibles tesis en materia de seguridad: desde las más radicales e intervencionistas hasta las más cautas y aislacionistas. Esto marca una clara diferencia frente a la anterior administración que era más bien amiga de los *'yes men'* y de la creación de consensos sólidos pero relativamente fáciles. Quedó claro además que el grupo de los cautos está liderado por el Vice-presidente Biden que jugó un papel de fundamental importancia en la discusión. Esta nueva forma de tomar decisiones en materia de seguridad puede crear oportunidades para afectar el proceso de diseño de la política exterior estadounidense: en la medida en que el círculo se abra, habrá más actores que pueden constituirse en interlocutores del gobierno colombiano.

Otro componente de esta estrategia que contrasta sustancialmente con la empleada por el anterior gobierno republicano tiene que ver con las condiciones del apoyo militar y la ayuda económica tanto a Afganistán como a Pakistán, y aquí puede haber una implicación importante para la prórroga del Plan Colombia hacia el futuro. Obama lo anunció con grandilocuencia: 'La era de los cheques en blanco se acabó'. Aunque los denominados *'benchmarks'* u objetivos a lograr para Afganistán y Pakistán aun no han sido dados a conocer al público, la administración ha insistido en la necesidad de estipular demandas claras y medibles para los gobiernos de Kabul e Islamabad. Si esta tendencia se traduce también en la política hacia otros lugares del mundo, es de esperarse entonces que las demandas hacia el gobierno colombiano aumenten como contraprestación de la ayuda proporcionada por la potencia. Este principio posiblemente también aplicará para la más reciente profundización de la cooperación militar entre Washington y Bogotá, cuyo principal componente es la presencia logística y militar estadounidense en siete bases militares en territorio colombiano.

Sin embargo, en el campo de la seguridad y especialmente en lo relacionado con la participación de Washington en la guerra contra las drogas y contra el llamado terrorismo en su propio hemisferio, se pueden observar importantes

continuidades. Tal como lo sugiere Tokatlian (2009), la militarización externa de la política internacional estadounidense ha sido ascendente en los últimos años. La permanencia de Robert Gates en el Departamento de Defensa, los pocos cambios introducidos en el presupuesto de defensa, la reactivación de la IV Flota de Estados Unidos (con sede en Florida) y que había sido desactivada en 1950, y la reciente profundización de la cooperación militar con Colombia, son todas señales claras de que el establecimiento de defensa y seguridad estadounidense no planea en el corto plazo un repliegue de su presencia militar en el área latinoamericana.

El gobierno estadounidense continua incrementando su presencia militar en Colombia con el objetivo -al menos nominal- de reducir el tráfico de drogas ilícitas y de debilitar la insurgencia, objetivos que comparte casi al pie de la letra con Colombia. El anuncio en julio de 2009 por parte del gobierno colombiano de la profundización de la cooperación militar entre Estados Unidos y Colombia -justo después del desmantelamiento de la base de Manta en Ecuador- a través de la presencia de fuerzas estadounidenses en al menos siete bases militares en territorio colombiano, dejó en claro (entre otras cosas) que la administración Obama no tiene reparo, al igual que casi todas las administraciones anteriores, en combatir abierta y directamente el narcotráfico y el denominado terrorismo en Colombia a través de su presencia militar en territorio nacional.

La consecuente controversia a nivel regional ha permitido esclarecer varios puntos sobre la agenda de Washington en el área. Para empezar, en el proceso de negociación de esta profundización de la cooperación han jugado un papel fundamental el Ministerio de Defensa Colombiano y el Pentágono estadounidense, casi relegando a una segunda instancia la labor de la Cancillería colombiana y del Departamento de Estado. Pero, es necesario anotar que en medio del debate tanto la Secretaria de Estado Hillary Clinton como el presidente Obama le brindaron apoyo sólido a esta nueva etapa de la cooperación militar binacional. Si bien la iniciativa pudo haber partido de sectores del Pentágono, es claro que dichos sectores cuentan con el respaldo del Ejecutivo, lo que indica la existencia de una clara línea de continuidad con el pasado en materia de la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina en general, y hacia Colombia en particular.

6. La política de la contrición

Obama ha insistido en que el de ahora es un gobierno que planea lidiar con sus contrapartes internacionales de manera diametralmente opuesta a como lo hizo Bush. Algunos pueden afirmar que este es un asunto de solo cambio de modales y que no tiene ningún impacto real y tangible. Pero al contrario, es justo a través de la interacción del día a día, de las conversaciones y del trato 'amable' que se construye trabajo conjunto. Los intereses importan, pero un escenario de intereses incompatibles manejado con inteligencia y con respeto por la diferencia es mucho más fácil de superar que uno manejado a través de la coerción y la fuerza bruta. En una muy buena parte, ese fue el mensaje que el presidente quiso transmitir en la Universidad del Cairo cuando sugirió que la lección más

importante que podría aprender su país de la guerra en Irak, es la necesidad de reconocer que la vía diplomática y la negociación política deben siempre mantenerse como prioridades y primeras opciones (Obama B. , 2009).

Obama ha insistido entonces en la necesidad de un trato equitativo, sin importar cuán profundas sean las diferencias en materia de intereses o de poder. En Trinidad y Tobago lo señaló claramente:

> "tenemos ideas muy claras en términos de hacia dónde se debe estar moviendo la comunidad internacional, tenemos intereses nacionales muy específicos que tenemos que atender, comenzando con nuestra seguridad; pero reconocemos que otros países también tienen buenas ideas y queremos oírlas. Y el hecho de que una buena idea provenga de un país pequeño como Costa Rica, de ninguna forma debe implicar que no se trate de una buena idea" (The White House, 2009a).

Más aún, la nueva administración también entiende que hay una larga historia de desconfianza hacia la potencia, que se incrementó durante los últimos años y que debe ser superada. En este plano se ha visto obligado a hacer referencia a decisiones pasadas y a aproximarse a ellas usando lo que el *New York Times* denominó recientemente la 'política de la contrición'. Se trata de reconocer que la política estadounidense en ciertos temas ha fallado y de anunciar la búsqueda de formas más productivas de relacionamiento. En su gira internacional, la Secretaria de Estado Hillary Clinton, ha reconocido públicamente las fallas de la política medioambiental estadounidense, del sistema de sanciones hacia Myanmar, del bloqueo económico hacia Cuba, de la política antinuclear hacia Irán, solo para citar algunas (Landler, 2009). Esta práctica parece haber incrementado aún más la popularidad del nuevo gobierno estadounidense en el escenario internacional.

En el caso de América Latina, esta política ha estado acompañada de cierto grado de firmeza. Si bien se han reconocido errores pasados, Obama ha insistido en la importancia de dejar el pasado atrás y no ha dudado en señalar las debilidades en las críticas de sus opositores. Un ejemplo fueron sus declaraciones en Trinidad y Tobago cuando después de escuchar la diatriba del presidente Ortega de Nicaragua en contra de la política exterior estadounidense hacia la región y sus efectos negativos, Obama respondió literalmente que "para poder avanzar, no podemos hacernos prisioneros de desacuerdos pasados" y añadió, "estoy muy agradecido porque el presidente Ortega no me culpó por cosas que pasaron cuando tenía tres meses de nacido" (News, 2009). En materia de su firmeza al responder a las críticas de gobiernos regionales sobre su supuesta indiferencia frente al golpe de estado en Honduras, recientemente en Guadalajara, Obama señaló:

> "Los mismos críticos que dicen que Estados Unidos no ha intervenido lo suficiente en Honduras son la misma gente que dice que siempre estamos interviniendo, y que los Yankees necesitan irse de América Latina. *You can't have it both ways* ... Ahora, si estos críticos piensan que es apropiado que nosotros de repente ac-

> tuemos de alguna forma que en otro contexto sería considerado inapropiado, entonces yo creo que lo que eso indica es que tal vez hay algo de hipocrecía en este tipo de aproximación a las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, hipocrecía que ciertamente no va a guiar la política de mi administración" (The White House, 2009c).

En síntesis, se está llevando a cabo un proceso de evaluación de políticas internacionales previas y un balance sobre cómo dichas políticas han satisfecho o no y, en qué medida, los intereses nacionales estadounidenses. Un contexto de 'autoreflexión' como este es el más propicio para iniciar el análisis de los resultados que ha producido la estrategia anti-drogas y abrir el debate político en este tema. De hecho, el nuevo Zar Anti-Drogas, Gil Kerlikowske anunció en Mayo pasado que la administración Obama desea abandonar el uso del término "war on drugs", una medida que parece significar una posición más moderada frente al problema de las drogas ilícitas (Fields, 2009). A pesar de que rechazó tajantemente la utilización del verbo 'legalizar,' insistió en que la nueva administración lidiará con el problema como un asunto de salud pública y no como un problema exclusivo de justicia criminal. Consecuentemente, el tratamiento seguramente jugará un papel más importante que la encarcelación, concluyó. En definitiva, este es un giro importante en la política hacia este tema durante los últimos años y abre escenarios interesantes de discusión y evaluación.

En síntesis, en lo referente a la política exterior estadounidense, los actuales pueden entenderse como cambios y continuidades en materia de ideas o principios, de contenido y de forma. Todos, eso sí, cambios y continuidades que seguramente se irán perfilando aún más, en una dirección o en otra, en la medida en que pase el tiempo y tanto el sistema internacional como el proceso político doméstico creen desafíos e incentivos nuevos y distintos para la gran potencia. Queda por observar el proceso a través del cuál Washington seguirá diseñando e implementando su liderazgo internacional y, por supuesto, también está por verse como se ira acomodando dicho liderazgo a la ineludible restricción material que seguirá imponiendo una crisis económica que no parece dar su brazo a torcer en el corto plazo.

III. Política exterior colombiana hacia Estados Unidos: antecedentes

La alianza con Estados Unidos no es nueva. Sin embargo, la participación abierta y explícita de Washington en la guerra contra la insurgencia sí lo es. Los ataques del 11 de Septiembre dieron lugar a la formación del escenario internacional necesario para que Colombia promoviera la definición de su guerra interna, como uno de los frentes claves de la lucha anti-terrorista que libra la administración Bush. Sin embargo, y como se ha sugerido en la anterior sección de este documento, en poco tiempo y a una gran velocidad, se han producido cambios importantes que obligan a una evaluación de esta estrategia y a la formulación de nuevas aproximaciones a la potencia del Norte.

Si bien la estrategia de alinear la guerra colombiana con la guerra global anti-terrorista se empezó

a gestar al finalizar la administración Pastrana y luego de la ruptura del último proceso de paz, la actual administración ha continuado e intensificado dicha política. Uribe viajó a Washington poco antes de un mes de tomar posesión de su cargo como presidente y se entrevistó con el mandatario estadounidense, George Bush, y con presidentes de varios organismos bancarios multilaterales. Su discurso insistía en los efectos del conflicto colombiano en materia de seguridad regional y en la necesidad de continuar el apoyo internacional para superar la denominada amenaza terrorista. Desde entonces hasta ahora, son numerosos los esfuerzos que se han llevado a cabo para mantener el flujo de ayuda militar estadounidense hacia el país usando este mismo discurso.

Pese a que el compromiso de Washington se hizo más sólido después del 11 de septiembre del 2001 y que las visitas aquí y allá de funcionarios gubernamentales de alto nivel de ambos gobiernos no cesaron, prontamente Bogotá entendió que su alianza con Washington tendría costos sustanciales. Durante los primeros días del 2003, el Departamento de Estado decidió suspender la ayuda estadounidense a la base de la Fuerza Aérea Colombiana (FAC) en Palanquero. Dicha suspensión fue motivada por la ausencia de resultados en la investigación adelantada por la justicia penal militar sobre la muerte de 17 personas -seis niños entre ellas- en Santo Domingo (caserío de Tame, Arauca). Los temas a los que Washington puede acudir para retener su ayuda solo parecen haberse multiplicado: la proliferación de casos de la denominada para-política que amenazan con salpicar la actual administración en Colombia, los casos sin resolver de los llamados 'falsos positivos', y las recientes 'chuzadas' o interceptaciones telefónicas ilegales adelantadas por el DAS a figuras de la oposición, son entre otros, preocupaciones que ha manifestado el Congreso estadounidense y que seguramente se convertirán en obstáculos cada vez más sobresalientes para el flujo de ayuda estadounidense hacia Colombia.

Pero Palanquero no ha sido la única instancia en la que quedó claro que el respaldo de Washington a Uribe viene con condiciones serias. También surgieron numerosas y duras críticas al proceso de paz con las autodefensas por parte de la bancada demócrata del Congreso estadounidense. Los congresistas manifestaron su descontento con las concesiones que el gobierno colombiano estaría dispuesto a darles a los paramilitares a cambio de su desmovilización. Entre otros, el actual presidente Barack Obama (entonces senador) hizo parte del grupo de legisladores que constantemente vigilaron el caso colombiano y se pronunciaron sobre el mismo.

El TLC quedó en espera y sus posibilidades de sobrevivir siguen siendo materia de debate. Se asumió que las lealtades en materia de seguridad y guerra anti-terrorista se traducirían en lealtades de tipo comercial y la presunción fue errónea. Esto sumado al desbarajuste del consenso bipartidista en materia de la política estadounidense hacia Colombia y la priorización del ejecutivo estadounidense como el interlocutor del gobierno colombiano, fueron todos factores que produjeron resultados negativos para la aprobación del TLC. El problema solo empeoró cuando los demócratas lograron consolidarse como mayoría en el legis-

lativo en las elecciones del 2006. Ser 'amigo' de Bush, ir de invitado de honor a la Casa Blanca y ser denominado el 'Tony Blair latinoamericano', le garantizó poco al gobierno colombiano en términos de la dirección que eventualmente tomó la política exterior estadounidense hacia el país. La explicación es relativamente simple: cada muestra de apoyo a la guerra en Irak por parte de Colombia se constituyó en señal de aprobación a una administración republicana que tenía seriamente alienada a su oposición demócrata. Estados Unidos se polarizó políticamente y ello aumentó los peligros de la apuesta pública y explícita que hizo la administración Uribe.

A. El estado actual de la política exterior colombiana hacia Estados Unidos

El actual gobierno colombiano ha identificado como su prioridad en materia de política exterior hacia Estados Unidos, lo que ha denominado la Agenda Económica Expandida. Esta Agenda incluye temas como la energía renovable y el aprovechamiento del potencial de interconexión, las negociaciones sobre doble tributación que se iniciaron durante la administración Bush, y el tema de ciencia y tecnología, entre otros.

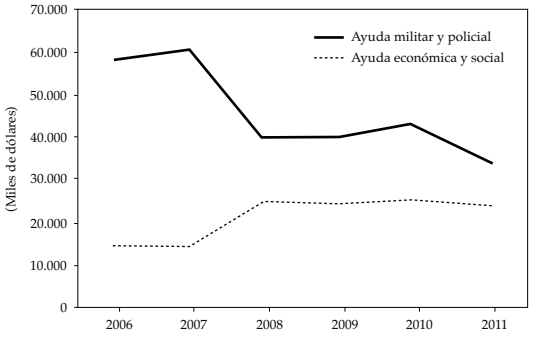
En materia del TLC, el gobierno está actualmente apostándole a que el tema se mantenga en la agenda del ejecutivo y el legislativo, buscando un compromiso más certero de la administración Obama para que ésta pueda liderar una posición favorable hacia Colombia en un legislativo mayoritariamente demócrata. Se ha continuado con las campañas de difusión de información sobre la posición colombiana y sobre los avances en materia de derechos humanos y derechos laborales. Igualmente se siguen promoviendo los viajes de congresistas a Colombia y su interlocución con diversos sectores estatales y no estatales. El gobierno, de nuevo, ha decidido no ejercer más presión sobre legisladores y tomadores de decisiones pero si intentar que el tema no se deje de discutir en Estados Unidos.

En lo relacionado con el Plan Colombia, se arguye que no se busca que la ayuda estadounidense dure para siempre, pero tampoco que ésta deba recortarse o transformarse drásticamente. Los dos problemas que el Plan Colombia busca atacar, guerrilla y narcotráfico, aún no han sido erradicados y por ello se asume que la ayuda debe continuar. El gobierno arguye que desde hace aproximadamente dos años, sin embargo, se inicio un programa de 'nacionalización' de dicho Plan, buscando que el gobierno colombiano asuma gradualmente los costos de la lucha contra la guerrilla y las drogas ilícitas. No se trata, sin embargo, de que asuma la totalidad en la medida en que ello minaría el concepto de la corresponsabilidad que Colombia ha promovido constantemente a nivel internacional. Aunque no hay datos claros acerca de hasta donde ha llegado este programa de 'nacionalización,' el gobierno insiste en que desde hace varios años se ha estado preparando para afrontar eventuales transformaciones en el Plan Colombia, pero que es importante que dichas transformaciones no afecten directamente la capacidad de control territorial del Estado y la capacidad operativa del ejército colombiano.

Sin embargo, a pesar de los recursos del Plan Colombia se han reducido notoriamente (como

lo muestra el Gráfico 1), la cooperación militar colombiana se ha incrementado recientemente. El anuncio de la operación estadounidense de al menos siete bases militares ubicadas en territorio colombiano demuestra que la apuesta por una alineación con Estados Unidos en materia militar, anti-drogas y anti-terrorista, se sigue intensificando. Todo ello muy a pesar de un deterioro visible de las relaciones con varios de los países del área. Adicionalmente, si gracias a la existente y ya histórica cooperación con Estados Unidos la lucha contra el narcotráfico y contra el terrorismo ha avanzado notablemente, si los cultivos ilícitos y la producción de drogas en Colombia han cedido y el llamado terrorismo está más cerca que nunca de una derrota final, no es claro por qué es entonces necesario profundizar aún más la cooperación con Estados Unidos. Aunque las motivaciones no son claras ni al interior de Colombia ni en el resto de la región (lo que ha producido una crisis diplomática sin precedentes), la profundización de la alianza militar es un hecho que parece contar con el apoyo explícito y entusiasta tanto de la Casa Blanca como de la Casa de Nariño. También como parte del alineamiento en materia militar que se ha intensificado durante la última administración Uribe, Colombia envió en el transcurso del año 2009 tropas de apoyo anti-terrorista a las fuerzas estadounidenses en Afganistán (CBS 2009).

Gráfico 1
AYUDA DE ESTADOS UNIDOS A COLOMBIA



Fuente: CIPonline.org.

Finalmente, es clave anotar que todo este proceso de alineamiento con Estados Unidos que ha diseñado e implementado el gobierno colombiano desde hace ya varias décadas, ha estado acompañado por un virtual desconocimiento de la política estadounidense y la ausencia de producción intelectual aguda y sólida que guíe y soporte ésta muy particular forma de inserción en el sistema internacional. De hecho, un estudio elaborado con el apoyo de Colciencias devela datos interesantes sobre el interés de la academia colombiana por la política estadounidense y su impacto en nuestro país. Para empezar, solo el 8% de los investigadores colombianos dedicados al área de las Relaciones Internacionales trabajan prioritariamente temas relacionados con Estados Unidos (en contraposición con un 49% que se dedica a los estudios sobre América Latina). El doble, es decir el 16% se dedica a estudiar Europa Occidental y un 7% se dedica a estudiar el Asia.

Una de las múltiples causas de esta falta de atención puede ser justamente que tan solo un 16% de los profesores e investigadores dedicados a las Relaciones Internacionales son formados en Estados Unidos, en contraposición con un 41% formado en Europa y un 31% formado en América Latina (Borda 2007).

IV. Conclusiones y recomendaciones

A. Nos encontramos frente a un eventual declive o retraimiento del poder de Estados Unidos en el sistema internacional. La crisis económica y la prioridad que ha otorgado la administración Obama a una agenda de gobierno con fuertes componentes domésticos, han contribuido a reducir sustancialmente la presencia de Estados Unidos en el mundo.

Recomendaciones:

- ❒ Este escenario constituye una oportunidad sin precedentes para el diseño e implementación de una política exterior por parte de Colombia basada en un alineamiento menos dogmático y excluyente. Colombia debe relajar o flexibilizar su alianza con Estados Unidos en aras de lograr una inserción más diversificada al sistema internacional.

- ❒ Colombia debe reconocer -y actuar en consecuencia-que los espacios de poder que eventualmente ha liberado Estados Unidos, pueden ser ocupados, en nuestro hemisferio, por países del área para con quienes es fundamental el diseño e implementación de una política y una estrategia de acercamiento y entendimiento de largo plazo.

B. El debate sobre la relación entre libre comercio y la defensa de los derechos humanos aún no se ha saldado. Estados Unidos mantiene una política más pragmática que principista en esta materia, como lo demuestra la intensificación de sus lazos comerciales con China.

Recomendaciones:

- ❒ En este contexto, si el objetivo es conseguir la aprobación del tratado de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos, la estrategia de Colombia debe sobrepasar los esfuerzos por difundir información positiva sobre Colombia y su desempeño en materia de derechos humanos. Colombia debería participar en las iniciativas que busquen construir respuestas confiables y rigurosas a las preguntas sobre la relación entre comercio y derechos humanos, y participar también en el proceso de resolver las ambigüedades alrededor de este tema. Es indispensable insertarse en el debate sobre la relación entre libre comercio y derechos civiles en una forma, si se quiere, más académica y menos política, más proactiva y menos reactiva.

C. Existe una proclividad del gobierno demócrata a buscar decisiones acordadas y negociadas con la bancada republicana en el Congreso, entre otras razones para evitar una oposición que frene las reformas domésticas que constituyen la prioridad de la actual administración. Este hecho junto con la tendencia histórica hacia el declive del presidente como tomador exclusivo de decisiones internacionales, claramente revela que si se busca influenciar la política exterior estadounidense, el Congreso es un interlocutor tan importante como el mismo presidente.

Recomendaciones:

- ❒ Colombia debe elaborar una estrategia de política exterior que permita una recuperación del consenso bipartidista hacia el país que prevaleció hasta la era Bush y su guerra anti-terrorista. Es difícil que la misma administración que creó una alianza solida con el poder republicano durante la era Bush cuente con los suficientes niveles de credibilidad y legitimidad para reconstruir este consenso.

D. La nueva administración del presidente Barack Obama parece entender su liderazgo global a través de la necesidad de trabajar con y no en contra de la comunidad internacional. Dicha estrategia, como se ha mencionado, probablemente incluirá el fortalecimiento de la participación estadounidense en las instituciones multilaterales.

Recomendaciones:

- ❒ Cualquiera que sea la forma que adopte la política exterior colombiana hacia Estados Unidos en el futuro, ésta deberá estar articulada y planificada de acuerdo con la agenda del país en los foros multilaterales. De hecho, la política colombiana hacia la potencia no podrá marchar en contra o por caminos diferentes a nuestra política en el seno de organizaciones multilaterales regionales o hemisféricas.

E. El tema de los derechos humanos es crucial para la nueva administración demócrata en Estados Unidos. Aunque en este como en muchos otros temas, su gobierno seguramente preferirá la negociación y el pragmatismo por encima de políticas basadas puramente en principios, es probable que de todas formas haya sectores en Washington, gubernamentales y no gubernamentales, que continúen vigilando el desempeño del gobierno colombiano en esta materia.

Recomendaciones:

- ❒ Colombia debe incorporar en su agenda bilateral y en su agenda internacional más general, la defensa y promoción de los derechos humanos como una de sus prioridades. El mensaje sobre el compromiso colombiano con los derechos humanos debe ser tajante y claro y por lo mismo, no se puede condicionar el comportamiento del país en esta materia al éxito o fracaso de la lucha contra el terrorismo o contra las drogas.

- ❒ No es conveniente ni aconsejable asumir con ligereza el compromiso del gobierno estadounidense con el tema de los derechos humanos, ni pensar que fue solamente un asunto de campaña y que no va a ser importante en el futuro inmediato. Dicho gobierno todavía se encuentra diseñando y ajustando su política hacia América Latina y hacia Colombia por lo que dicha presunción

resultaría tremendamente riesgosa y podría afectar negativamente en el futuro las relaciones bilaterales.

F. El ámbito de la seguridad es el tema de la agenda internacional estadounidense que más ambivalencias ofrece. Aquí se ha dado una combinación de tendencias. De un lado, se ha dado una transformación importante en la política estadounidense hacia países que resultan prioritarios (Afganistán e Irak) y de otro, parece haber un grado de continuidad casi inercial importante de la política en materia de seguridad hacia zonas menos importantes como es el caso de América Latina.

Recomendaciones:

- ❒ La baja prioridad del caso colombiano y la consecuente ausencia de una política nueva por parte de Washington hacia el país, hacen que el actual sea un escenario inmejorable para influir sobre la formulación de la estrategia estadounidense hacia Colombia y hacia la región. Gastar un momento como este repitiendo las viejas recetas de alineamiento irrestricto y a veces inexplicado, de militarización y securitización del problema de las drogas ilícitas y de mayor participación de Estados Unidos en el conflicto colombiano sería desafortunado. El actual parece ser un escenario en el cual la redefinición de las reglas del juego del entendimiento bilateral es posible. Estas nuevas reglas deben apuntar a un entendimiento menos ideologizado y dogmático y más flexible, a una diversificación de la estrategia anti-drogas y al logro de mayor autonomía doméstica e internacional del gobierno colombiano.

G. Muy a pesar de que en el campo de la seguridad las tendencias no son tan claras y unidireccionales, es posible aseverar que la nueva administración del presidente Obama es menos proclive a entender otros problemas de seguridad internacional, fuera de Afganistán, como vinculados a la lucha estadounidense en contra del terrorismo. De allí, su insistencia en bajarle el perfil a la participación de las fuerzas militares estadounidenses en la guerra en Irak.

Recomendaciones:

- ❒ No es conveniente ni recomendable que el gobierno colombiano continúe definiendo y enmarcando el conflicto colombiano en los términos de referencia que proporciona la guerra anti-terrorista post 9/11 con el objetivo de obtener ayuda militar estadounidense. Es probable que dicho argumento no resuene en adelante con una estrategia anti-terrorista como la del nuevo gobierno en Estados Unidos, con menos pretensiones y más centrada en erradicar amenazas más concretas, localizadas y directamente vinculadas con el terrorismo de Al Qaeda.

H. En Colombia, la producción intelectual y los estudios y análisis sobre la política estadounidense son escasos y poco sistemáticos. Esta ausencia se hace aún más problemática en la medida en que uno de los énfasis más claros

en materia de política exterior colombiana es justamente el alineamiento, en sus diversas formas, con Estados Unidos.

Recomendaciones:

- Las universidades colombianas, en conjunto con varios de los centros de pensamiento independientes que han emergido recientemente en Colombia, deben promover el estudio de la política estadounidense y su impacto sobre nuestro país. El proceso de generar e implementar una política de alineamiento menos dogmático y excluyente hacia el país del Norte podrá entonces nutrirse de las reflexiones que provengan de los análisis realizados por investigadores especializados en esta área.

Bibliografía

Bai, M. (2009), "Taking the Hill", *The Times Magazine*.

Baker, P.; Johnston, D., *et ál.* (2009), "Abuse Issue Puts the C.I.A. and Justice Dept. at Odds", *The New York Times*, New York.

Baker, P.; Herszenhorn, D. M. (2009), "Obama Planning to Keep Tribunals for Detainees", *The New York Times*, New York.

Baker, P.; Shanker, T. (2009), "Obama Sets New Afghan Strategy", *The New York Times*, New York.

Borda, S. (2007), "El Estado de los Estudios Internacionales en Colombia", Bogotá, Universidad de Los Andes-Colciencias.

Brooks, D. (2009), "Cheney Lost to Bush", *The New York Times*, New York.

Carothers, T. (2009), "Democracy Promotion Under Obama: Finding a Way Forward", Policy Brief. M. Sources, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, No. 77.

CBS (2009), "Colombia To Aid U.S In Taliban Fight".

Center, P. R. (2007), "World Publics Welcome Global Trade-But not Immigration", 47-Nation Pew Global Attitudes Surve, The Pew Research Center, Washington D.C.

Doyle, M. (1983a), "Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs. Part 1". *Philosophy and Public Affairs* 12(3): 205-235.

Doyle, M. (1983b), "Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs, Part 2.", *Philosophy and Public Affairs* 14(4): 323-353.

Egeland, J. (1984), "Human rights - Ineffective big states, potent small states", *Journal of Peace Research* 3(21): 207-213.

Fields, G. (2009), "White House Czar Calls for End to 'War on Drugs", *The Wall Street Journal*.

Herszenhorn, D. M. (2009), "Funds to Close Guantánamo Denied", *The New York Times.*

Hitt, G. (2009), "Obama Is Optimistic About U.S., Colombia Free Trade Deal". *The Wall Street Journal*.

Hook, S. W., & Spanier, J. (2009), "American Foreign Policy Since World War II (18 ed.)", CQ Press.

Johnston, D. (2009), "U.S. Says Rendition to Continue, but With More Oversight", *The New York Times*, New York.

Landler, M. (2009), "Clinton Scores Points by Admitting Past U.S. Errors", *The New York Times*.

Landler, M. (2009), "Palau to Take Chinese Guantánamo Detainees", *The New York Times*, New York.

Lowenthal, A. F. (2009), "Obama y América Latina: ¿Se podrá sostener un auspicioso comienzo?", *Nueva Sociedad* (222), Pag. 4-18.

MacFarquhar, N. (2009), "In Reversal, U.S. Seeks Election to U.N", Human Rights Council, *The New York Times*.

Martin, L.;. K. S. (1993), "US policy and human rights in Argentina and Guatemala 1973-1980", Double-edged diplomacy: International bargaining and domestic politics, P. E. H. J. y. R. Putman. Berkeley, University of California Press: 330-362.

Naiman, R. (27 de Mayo de 2009). Labor, House Dems Stall Panama Trade Deal.

News, A. (17 de Abril de 2009). President Obama Jokes About Ortega Rant. Puerto España, Trinidad y Tobago.

Obama, B. (2009), "Text: Obama's Speech in Cairo", *The New York Times*.

_____, B. (2009), "60 Minutes", (S. Kroft, Entrevistador)

Press, A. (2009), "Mich Prison Assessed for Possible Gitmo Transfers", *The New York Times*.

Reuters (2009). U.S. Cuts Off $11 Million In Aid to Honduras. *The New York Times*. New York

Rosati, J. A.; Scott, J. M. (2006), "The Politics of United States Foreign Policy", (Cuarta ed.). Wadsworth Publishing.

Savage, C. (2008), "The New Team", Susan E. Rice, *The New York Times*.

Schmitz, H. P.; K. S. (2002), "International human rights", Handbook of International Relations, W. T. R. y. B. A. S., Sage Publications: (517-537), London.

The White House (2009a), "Press Conference by the President", Port of Spain, Trinidad and Tobago.

The White House (2009b), "Remarks by President Obama and President Uribe of Colombia in Joint Press Availability", O. o. t. P. Secretary, Washington.

The White House (2009c), "Press Conference by President Obama, President Calderon of Mexico, and Prime Minister Harper of Canada", *Press Conference*,Guadalajara, Mexico.

El Tiempo (2008), "Por escándalo de Falsos Positivos, E.U. veta a 3 unidades del Ejército", El Tiempo.

El Tiempo (2010), "El escándalo afectó ayuda de E.U. al DAS", El Tiempo.

Tokatlian, J. (2009), "Barack Obama: El Tamaño de su Desafío", *Colombia Internacional*, No 69, Pag. 206-217.

Weiss, T. G. (2009), "Toward a Third Generation of International Institutions: Obama's UN Policy", T*he Washington Quarterly*, Pag. 141-162.