

Un recorrido por las relaciones Colombia-Estados Unidos: del pragmatismo a la subordinación*

Javier Leonardo Garay Vargas

Profesor / investigador de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia

Correo electrónico: javier.garay@uexternado.edu.co

Hace algunos meses la revista *Semana* publicó un artículo titulado “¿El estado 51?”¹. En él se afirmaba que existen algunos hechos que demuestran que el gobierno colombiano se comporta como un apéndice de los Estados Unidos, lo que abre una puerta para la injerencia estadounidense en los asuntos internos colombianos y lesiona la soberanía nacional. A pesar de los debates académicos que puedan surgir de un artículo tan sugestivo, lo que es claro es que ese escrito es un reflejo de un consenso generalizado en torno a la idea de que Colombia ha estado subordinada a los Estados Unidos en su ya larga relación cercana desde principios del siglo XX.

En efecto, ha sido tan importante la relación de alianza con los Estados Unidos que ésta es una de las características de la política ex-

terior colombiana, aceptada y reconocida por los diferentes estudiosos de la misma, desde los escritos de Gerhard Drekonja, a principios de los años 80, de Martha Ardila, en los años 90, y hasta el presente. Aunque la cercanía entre los dos países ha sido un hecho irrefutable en gran parte de la historia del siglo XX de la política exterior colombiana, esa relación ha sido analizada desde una perspectiva de la teoría de la dependencia.

Por ello, se ha afirmado que, más que una relación de alianza irrestricta, lo que ha existido es una subordinación de Colombia a los Estados Unidos. Para demostrarla, en general, se hace alusión a la falta de diversificación de las relaciones políticas y comerciales colombianas y a una supuesta dependencia respecto de los Estados Unidos. En fechas más

* Artículo entregado el 25 de noviembre de 2009. Aceptado el 27 de enero de 2010.

¹ Política internacional, “¿El estado 51”, en: *Semana*, versión *on-line* en: <http://www.semana.com/noticias-nacion/estado-51/121991.aspx>, marzo 21 de 2009 (Consultada en septiembre de 2009).

recientes, el Plan Colombia, la Guerra contra el Terrorismo, el Tratado de Libre Comercio y hasta el uso de bases militares por parte de personal estadounidense, han alimentado la idea de una subordinación de Colombia a los Estados Unidos.

Sin embargo, los conceptos de subordinación o de dependencia impiden explicar el porqué Colombia ha buscado, en diferentes momentos, una diversificación de su agenda exterior o de sus prioridades geográficas, como sucedió en los años 60 y a principios de los 90. Tampoco permite explicar el liderazgo del país en diferentes escenarios multilaterales en momentos específicos de la historia y, a su vez, su liderazgo, hasta hace algunos años, en la región latinoamericana. Es más, la idea de la subordinación, al implicar una jerarquía entre elementos, en la que uno de ellos es superior y, por lo tanto, tiene el dominio del que está por debajo en el orden establecido, no permite comprender por qué algunos países similares a Colombia (y que, por lo tanto, tienen una posición similar en el sistema internacional) no cumplen con las mismas características en la relación con los Estados Unidos.

Por estas razones, es importante preguntarse hasta qué punto existe una verdadera subordinación de Colombia a los Estados Unidos o si la alianza responde a otros intereses o explicaciones dentro de cada uno de los actores involucrados. En este texto, se afirma que la alianza de Colombia con los Estados Unidos no es resultado de una supuesta subordinación, sino de un pragmatismo por parte del país sudamericano. Sin embargo, ese pragmatismo ha llevado a una profundización de las relaciones hasta un punto tal que, en años recientes, se ha

comenzado a configurar un contexto en el cual Colombia sí ha resultado sujeta a las injerencias del gobierno estadounidense. No obstante, vale la pena resaltar que esa subordinación no responde a una *naturaleza* específica del sistema internacional, sino más bien a una serie de decisiones racionales por parte, no sólo de los gobiernos colombianos, sino también de otros actores internos.

Para demostrar esta hipótesis, en la primera parte de este artículo, se hará un breve recuento de los hitos históricos relevantes en la relación entre Colombia y Estados Unidos y se sugerirán algunas ideas que demuestran el pragmatismo mencionado. A continuación, se hará énfasis en las relaciones desde principios de la década de los noventa, con la llegada al poder de César Gaviria Trujillo (1990-1994) y los cambios que, desde entonces, se presentaron en la relación bilateral. En la tercera parte, se mostrará cómo las decisiones racionales tomadas por los gobiernos colombianos, y apoyadas en diferentes sectores del país, profundizaron la relación y dieron lugar a la aparición de una sujeción de Colombia a los *pedidos* de los Estados Unidos. En la última parte se aportarán unas conclusiones que, además, son propuestas para el debate.

I. UNA HISTORIA DE LAS RELACIONES COLOMBIA-ESTADOS UNIDOS: EL PRAGMATISMO IGNORADO

El pragmatismo puede considerarse como una posición a través de la cual, los actores buscan que sus acciones y decisiones sean efectivas en la práctica. Esto es, el pragmatismo puede considerarse como una forma de tomar decisiones

que busca que las acciones preferidas sean útiles, en algún sentido, para el sujeto que adoptó la decisión. Así, el pragmatismo se opone a la subordinación en tanto ésta implica la sujeción de las decisiones a la imposición o mandato por parte de un actor que, en términos jerárquicos, es superior a aquel que toma las decisiones. El pragmatismo implica autonomía, la subordinación dominio entre elementos.

En la relación entre Colombia y Estados Unidos se puede demostrar la existencia de un pragmatismo por parte del primero. Ese pragmatismo ha tenido diferentes objetivos: la inserción en el sistema internacional, la recepción de recursos, la consolidación de relaciones comerciales benéficas, entre otros. El primero de ellos es evidente en el caso del restablecimiento de las relaciones entre los dos países, después de la separación de Panamá, que se dio a través del Tratado Urrutia-Thompson de 1914. Además, de lo consignado en el tratado o de sus implicaciones en la política exterior colombiana, lo interesante de esta decisión de Colombia de reconocer la pérdida de parte de su territorio es ver el contexto en el cual se presente. ¿Por qué se firma el tratado en este período y no antes? Una respuesta tentativa, aparte de razones idiosincráticas y de personalidad de los actores involucrados², puede estar en el papel que, para estos años, ya jugaba Estados Unidos en el sistema internacional. Colombia no podía quedarse aislada de aquel país que ya se configuraba como la potencia global.

Este hecho se puede ver más claro en la consolidación de relaciones cercanas en los años subsiguientes. En la década de los años 20, la alianza con los Estados Unidos se profundizó como respuesta al auge económico de ese país, a la llegada de la indemnización reconocida en el Tratado Urrutia-Thompson y, junto con ella, cerca de 200 millones de dólares en empréstitos. Al iniciarse la Gran Depresión en los Estados Unidos, la alianza ya no se explicaba por cuestiones de interés económico, sino más bien por la existencia de una nueva división global entre países “libres” y aquéllos dominados por los autoritarismos de los años 30. Después de la Segunda Guerra Mundial, la relevancia indiscutible de los Estados Unidos en el sistema global permite explicar, en gran parte, la centralidad que tuvo este país en la política exterior colombiana.

Sin embargo, esa alianza no siempre fue tan cercana. No se debe olvidar que en los 60, específicamente durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966–1970) y hasta mediados de la década de los años 80, en el gobierno de Belisario Betancur (1982–1986), la política exterior del país buscó una diversificación de sus relaciones y el fortalecimiento de las mismas con aquellos países que tuvieran unas características de desarrollo y de inserción internacional similares a las colombianas. Esto es lo que se ha denominado *respice similia*. Es de notar que si hubiera existido algo parecido a una subordinación por la naturaleza del

² No debe pasarse por alto, por ejemplo, la admiración que sentía el entonces canciller colombiano, y futuro presidente, Marco Fidel Suárez, por la cultura y sociedad estadounidenses. De allí la creación de una de las doctrinas de la política exterior colombiana que el mismo Suárez denominó *respice polum*. Ver: Busnell, David. (2007). *Colombia. Una nación a pesar de sí misma*, Bogotá, Planeta, p. 239.

sistema internacional, este tipo de decisiones autónomas no hubieran tenido lugar. Sin embargo, resulta más interesante ver el contexto internacional que pueda explicar esta decisión que alejó al país de su relación con los Estados Unidos.

Primero, ese período es el mismo en el que se fortalece la idea del Tercer Mundo y de la no-alineación en el marco de la Guerra Fría. Una inserción positiva del país podría encontrarse a través de alianzas con los países similares que, además, mostraban, por lo menos en el corto plazo, un poder que antes no se había reconocido: la Crisis del Canal del Suez (1956), la descolonización africana y asiática, la Revolución Cubana (1959), la creación del Movimiento de los No Alineados (1961), el embargo petrolero (1973), el Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI, 1974), entre otros hechos, generaron esperanza entre los países del Tercer Mundo sobre la posibilidad de cambiar la distribución del poder en el sistema internacional y los beneficios del mismo. Una nueva doctrina de la política exterior colombiana no podría ser menos que esperada.

Segundo, Estados Unidos se consideraba que en estos años ya no tenía el mismo poder que en el pasado: el ascenso de nuevos actores (Alemania y Japón), las contradicciones sociales internas (movimiento contra-cultural), la pérdida de legitimidad debido a la persistencia en aventuras bélicas injustificables (Vietnam), la crisis económica (estanflación) y los escán-

dalos políticos (caso *Watergate*) son algunos de los hechos que vaticinaban un declive, sino una caída, del poder de los Estados Unidos. En este sentido, una alianza irrestricta, cercana con los Estados Unidos dejó de ser redituable para Colombia.

No obstante, los hechos demostraron que estos dos supuestos eran infundados: ni el Tercer Mundo logró revertir la distribución de poder en el sistema internacional (crisis de la deuda, por ejemplo) ni Estados Unidos perdió su poder en el mismo. Es más, cuando la fuerza de los acontecimientos mostró que la relación con la potencia era vital, en el sentido del pragmatismo que se ha planteado, se volvió al cauce de la alianza irrestricta. Los eventos a los que se hace referencia son los relacionados con el tema de las drogas ilícitas.

Así, la primera guerra contra las drogas en el país, durante el gobierno de Julio César Turbay (1978–1982), coincidió con un escándalo político generado por la cuestionada elección del candidato del partido Liberal con dineros provenientes del cartel de Medellín y con una preocupación por la *amenaza* de las guerrillas comunistas. Por su parte, vale la pena recordar que la primera guerra contra las drogas en los Estados Unidos había tenido lugar durante el gobierno de Richard Nixon (1968–1974), declarada el 17 de junio de 1971³, también en un ambiente de crisis de legitimidad del gobierno y de problemas domésticos (económicos y sociales). Entre otras, este hecho demuestra que

³ Un recuento muy completo de las guerras contra las drogas puede encontrarse en: Galen Carpenter, Ted. (2003). *Bad Neighbor Policy*, Ed. Palgrave Macmillan.

tampoco esta guerra es fruto de la imposición o de la subordinación de Colombia a los Estados Unidos.

No obstante, el hecho que Colombia hubiera convivido con el fenómeno desde la década de los años 50 llevó a una necesidad de plantear una estrategia para hacerle frente. Sin embargo, esta decisión no se concretó hasta cuando el tema no se convirtió en un problema para la estabilidad de las instituciones, de la democracia y del funcionamiento de la estructura productiva colombiana. Así, a pesar de la guerra de Turbay, que se concentró más en el tema del anti-comunismo, la primera guerra frontal contra las drogas se dio en el gobierno de Belisario Betancur, específicamente, desde el asesinato, por órdenes del jefe del cartel de Medellín, Pablo Escobar, del ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla, el 30 de abril de 1984.

A partir de este punto, el tema de las drogas logró concentrar la agenda bilateral entre Colombia y Estados Unidos, además que creó la necesidad —cierta, percibida o equivocada, eso tendría que debatirse aún más—, por parte de los gobiernos colombianos, sobre la conveniencia de la relación de alianza irrestricta con la potencia. Como es evidente, la inserción de este tema en la agenda exterior colombiana genera un efecto muy fuerte en las posibilidades de decisión del país respecto de la relación con los Estados Unidos. Como se habrá observado, hasta ese momento, la relación dependía de un pragmatismo en términos de la utilidad que tendría para el país la cercanía con los Estados Unidos.

El tema de las drogas ilícitas introdujo otra motivación: sin la relación especial con este país, se ponía en riesgo la estabilidad misma del gobierno, de sus instituciones y casi que la pervivencia del Estado colombiano. Además, en el juego de intereses entró un nuevo factor: el de la cooperación internacional.

II. LA COOPERACIÓN COMO NUEVO OBJETIVO DEL PRAGMATISMO: LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

El tema central de las relaciones entre Colombia y Estados Unidos, durante la década de los años 90, definitivamente fue el de las drogas ilícitas. Como ya se señaló, éste no sólo sirvió para *narcotizar* la agenda, en palabras de Juan G. Tokatlián, sino que también creó un nuevo objetivo del pragmatismo colombiano, expresado en la necesidad —supuesta o real— para el país de recibir cooperación proveniente de los Estados Unidos para enfrentar el desafío de las drogas ilícitas. La profundización de la guerra contra las drogas y el fin de la guerra fría llevaron a un esfuerzo económico por parte de los Estados Unidos con el objetivo de ayudar a los países aliados en su esfuerzo de erradicación y eliminación de cultivos ilícitos, así como del tráfico de estupefacientes.

No obstante, éstos no son los únicos elementos que vale la pena resaltar generados como resultado de esta guerra⁴. Otros son más o igual de relevantes y todos ellos contribuyeron a crear incentivos para que Colombia profundizara su alianza con los Estados Unidos con

⁴ Es de resaltar que no todos los efectos que se van a mencionar se originaron en los años 90. Sin embargo, sus consecuencias sí se pueden ver en esa década.

el único fin de mantener un flujo de recursos para enfrentar el desafío. El primero de esos elementos es el de la creación de una plétora de políticas y herramientas con las cuales se enfrenta el negocio de las drogas ilícitas en sus diversos eslabones⁵: la erradicación de cultivos (manual, por fumigaciones y con financiación de proyectos productivos), la quema de laboratorios, la interdicción, la persecución de la venta, distribución y consumo, la certificación unilateral de los Estados Unidos, entre muchas otras. Para poner en práctica cada una de ellas era necesario un flujo constante –y creciente– de recursos provenientes de los Estados Unidos.

Un segundo elemento es que, en la perspectiva de las autoridades, las posiciones divergentes o críticas de la visión prohibicionista debían ser sancionadas. Esto generó un problema para el caso de Colombia, que se reflejó en que aquellos gobiernos que tuvieron cuestionamientos sobre su cercanía o connivencia con el negocio de las drogas fueron los que más profundizaron y se plegaron a la guerra contra ellas. Ya se había mencionado el caso del gobierno Turbay, pero en los años 90, esto se llevó al extremo con Ernesto Samper (1994-1998).

Si se observa con detenimiento, en el gobierno Gaviria, que no tuvo mayores problemas para llegar al poder y que su legitimidad nunca

fue cuestionada, se verá que su participación en la guerra contra las drogas fue autónoma, en la mayoría de los casos, frente a las presiones o intereses de los Estados Unidos. Así, fue en ese gobierno en el que se prohibió la extradición de colombianos, por vías constitucionales; además, se aprobó la política de sometimiento a la justicia que, en la práctica, suavizaba en gran medida los castigos a los narcotraficantes y hasta se construyó el monumento a la flexibilidad de la justicia colombiana: la Catedral⁶.

Por su parte, desde la elección de Ernesto Samper se tejió un manto de duda por la publicación de algunas grabaciones que comprometían su campaña en la aceptación de recursos provenientes del Cartel de Cali. Los ingresos a la campaña se comprobaron, aunque la participación del presidente no. No obstante, los cuestionamientos llevaron a una fuerte crisis de legitimidad del gobierno tanto al interior como en Estados Unidos. Lo interesante es que la respuesta del gobierno Samper no tuvo nada de autónoma: aprobación de las fumigaciones, eliminación de la prohibición constitucional de extradición de colombianos, aprobación de la ley de extinción de dominio, entre otras. Todas estas medidas profundizaron las estrategias para enfrentar el negocio de las drogas y, además, contribuyeron a la necesidad de contar con el apoyo de los Estados Unidos en la financiación de las mismas.

⁵ Una descripción exhaustiva de la guerra contra las drogas puede encontrarse en: Thoumi, Francisco. (2002). *El imperio de la droga. Narcotráfico, economía y sociedad en Los Andes*, Bogotá, Planeta.

⁶ Esta fue la cárcel en la que fue recluso el narcotraficante Pablo Escobar. Sin embargo, fue muy criticada, pues sus instalaciones se asentaron en predios concedidos por el jefe del Cartel de Medellín, además la construcción fue aprobada y financiada en parte por él mismo personaje. De igual manera, al interior de la prisión, el narcotraficante disfrutó de privilegios y comodidades sin par para ningún preso colombiano. Todo esto molestó a las autoridades estadounidenses.

El tercer elemento tiene que ver con la inclusión de las fuerzas militares en la guerra contra las drogas. Hasta la década de los 80, ésta era considerada como una cuestión de seguridad ciudadana y, por lo tanto, era enfrentada por las fuerzas de policía. Sin embargo, desde el gobierno de George H. W. Bush (1989–1993), se aprobó el uso de las fuerzas militares en los esfuerzos antidrogas, por considerar éste un tema de seguridad nacional. Lo mismo sucedió en Colombia. Así, además de la necesidad de recursos para la financiación de las políticas, fue indispensable el entrenamiento y capacitación de las fuerzas armadas colombianas.

Cuarto, la aplicación de tantas políticas simultáneas generó diversos efectos, algunos de los cuales crearon malestar en los ciudadanos. Un ejemplo de este malestar es el de la política de fumigaciones. Por ello, para enfrentar el desafío de las críticas y protestas, eran necesarios más recursos que garantizaran tanto la represión de los movimientos más radicales como la financiación de campañas educativas que explicaran los supuestos beneficios del enfrentamiento con ese negocio. Quinto, otro de los efectos secundarios fue el cambio en la estructura de producción, tráfico y distribución de las drogas. Ese cambio se reflejó, entre otros, en el paso de la integración vertical en grandes carteles propios de los años 80, a una multiplicidad de carteles que cumplían funciones específicas que no tenían una gran capacidad de exportación de drogas.

Esto, como resultará evidente, generó mayores dificultades para el ataque y control por parte de las autoridades.

Sexto, a pesar de los fracasos de la guerra contra las drogas en términos de eliminación de cultivos, reducción del tráfico y, sobre todo, consumo en las calles de los Estados Unidos, y también de Colombia, se creó una persistencia irracional⁷ por parte de las autoridades de ambos países. Ante cualquier fracaso, la respuesta de los gobiernos era la aprobación de más y más recursos con la esperanza de que éstos sí tuvieran el efecto esperado.

Un último elemento es que, debido a la persistencia en una aproximación prohibicionista, se penaliza más cualquier visión diferente frente al tema. Por ello, los incentivos se incrementaron para la consolidación de un complejo mercado subterráneo que no puede ser conocido ni por las autoridades ni, incluso, por los mismos participantes. Esto llevó a la necesidad de ampliar los lazos, ya existentes, con otros grupos o mercados ilegales. De allí, el crecimiento que, para los años 90, presenta la relación entre drogas ilícitas y conflicto armado en Colombia. Esta relación es, precisamente, el último eslabón que profundizó el concepto de pragmatismo en la política exterior colombiana, la consecuente necesidad de establecer lazos cercanos y de alianza irrestricta con los Estados Unidos y, por último, el que ha eliminado los espacios de autonomía para el país.

⁷ Si fuera racional, se partiría del análisis de costo - beneficio y se contemplarían los resultados para concluir si es o no deseable el mantenimiento de una aproximación prohibicionista. Sin embargo, lo que predominan son las consideraciones morales y del *deber ser*.

III. DROGAS ILÍCITAS Y CONFLICTO ARMADO: EL PRAGMATISMO DESDE FINALES DE LA DÉCADA DE LOS 90 HASTA HOY

*El laberinto colombiano*⁸, documento publicado por el centro de pensamiento *Rand Corporation*, es tal vez el mejor documento que describe el cambio que, desde el gobierno de Andrés Pastrana (1998–2002), se presentó en la percepción acerca de la relación entre drogas ilícitas y conflicto armado. El proceso de internacionalización del conflicto comenzó a finales del gobierno Samper. Sin embargo, no fue sino hasta el de su sucesor cuando este proceso se convirtió en la columna vertebral de la política exterior colombiana.

El documento en mención señala que el conflicto colombiano ha creado una serie de sinergias que impiden su resolución a través de un proceso de paz efectivo. La principal sinergia, para los autores, es la generada por la apropiación que, del negocio de las drogas ilícitas, han hecho los grupos guerrilleros y paramilitares. Aunque éste sea un escrito de carácter académico, describe exactamente la percepción de los gobiernos, tanto estadounidense como colombiano, desde finales de la década de los 90. Así, se estableció un punto central en la nueva estrategia internacional de

Colombia: la guerra contra las drogas no tiene un objetivo directo y único en la erradicación de esta industria. El objetivo va más allá y tiene que ver con el alcance de la paz en el país.

Ya en el gobierno de Andrés Pastrana se hizo evidente esta relación con la propuesta del Plan Colombia. Aunque éste en un principio se concibió en los Estados Unidos como una nueva estrategia de la guerra contra las drogas, en Colombia los recursos de cooperación fueron utilizados como una forma de modernizar y fortalecer las fuerzas militares⁹. Es cierto que los recursos (entrenamiento y equipo militar, en su gran parte) no podían ser usados directamente en el conflicto, pero el efecto del fortalecimiento de las fuerzas militares colombianas, según la lógica gubernamental colombiana, también tendría un efecto en términos del conflicto. De manera paralela, el gobierno adelantaba una *Diplomacia para la paz*, con el fin de buscar apoyo (esto es, cooperación) para alcanzar resultados efectivos en el proceso de paz que adelantaba con la guerrilla de las FARC.

A pesar de las críticas domésticas o internacionales frente al Plan, por su supuesto carácter militarista¹⁰, no hubo el mismo análisis sobre sus efectos en otras dimensiones de la política colombiana ni en el conflicto. El más claro de ellos es que la economía de guerra

⁸ Rabasa, Angel y Chalk, Peter. (2001). *Colombian Labyrinth. The Synergy of Drugs and Insurgency and Its Implications for Regional Stability*, disponible on-line: http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1339/ Rand Corporation.

⁹ A finales del gobierno Samper, el conflicto tuvo un proceso de escalada en el que las fuerzas militares colombianas parecían haber perdido la capacidad ofensiva. Varios casos como las tomas, por parte de la guerrilla, de bases militares influyeron en la percepción de que la guerrilla estaba superando al establecimiento en su capacidad militar.

¹⁰ Aunque mínima, pero en el Plan existe una partida para proyectos productivos y sociales.

alcanzada por la guerrilla a través del control de las drogas ilícitas, la replicó el gobierno colombiano por la llegada de recursos frescos que han sumado un poco más de 1.300 millones de dólares¹¹. Esto incrementó los incentivos de la guerra y superó con creces los de la paz. En efecto, como se recordará, el proceso de paz fracasó ante los incumplimientos de la guerrilla y el desinterés del gobierno. Pero no sólo se incrementó la relevancia de la cooperación como estrategia principal de la política exterior colombiana. Otros dos efectos fueron igual de relevantes.

Primero, al tener el Plan Colombia un componente militar tan pronunciado y al haber sido criticado por un conjunto importante de actores estatales y no estatales en el plano internacional, el único donante importante fue el gobierno de los Estados Unidos. Así, se profundizó aún más la estrecha relación de privilegio de Colombia con ese país. Segundo, esas mismas críticas sirvieron para que en los países vecinos se generara un ambiente de preocupación¹² por el efecto derrame que podría generar una escalada del conflicto. De esta manera, se gestó una nueva característica de la posición internacional de Colombia,

consistente en la consolidación de una idea de regionalización del conflicto.

Estos dos efectos, aunque parecen ser contrarios a simple vista, en la práctica se auto-refuerzan. Por ello, comenzaron a facilitar la creación de una identidad de Colombia, que ha persistido hasta hoy, aceptada por los colombianos, pero también útil en las esferas de poder de los Estados Unidos, como país amenazado, con un gran potencial en el plano internacional. Lo interesante de esta identidad es que, para superarla, cada vez es más necesaria la cooperación internacional.

En ese contexto, fracasa el proceso de paz y su principal crítico en la campaña, Álvaro Uribe Vélez, es elegido presidente. El gobierno de Uribe Vélez (2002-¿?)¹³ desde un principio fue caracterizado como de mano dura, por su propuesta de la política de seguridad democrática. En este gobierno, dos cambios impactaron en la relación drogas ilícitas-conflicto interno y, por supuesto, en la relación con los Estados Unidos.

El primero de ellos fue la inclusión de Colombia en la guerra contra el terrorismo del presidente George W. Bush (2001-2009). Esta también ha sido una decisión que los

¹¹ Las cifras no son claras y dependiendo de la fuente se dan diferentes estimados. Sin embargo, el plan original se planteó con un costo inicial de más de 7.000 millones de dólares. De esos, el gobierno colombiano solicitó 2.300 millones a los Estados Unidos. La partida inicialmente aprobada por el Congreso estadounidense fue la cifra mencionada arriba.

¹² Sin embargo, es claro que esa no fue la única motivación de los países vecinos para criticar y oponerse al Plan Colombia. También recuérdese que es el período de mayor inestabilidad en la región. Además, que la llegada masiva de recursos a Colombia, desplazaba a países que, como Bolivia y Ecuador, también habían sido recipientes acostumbrados de los recursos provenientes de los Estados Unidos.

¹³ En el momento de escribir estas líneas no es claro el futuro de Colombia, pues no se sabe si el presidente Uribe permanecerá en el poder más de los ocho años establecidos.

críticos han considerado es producto lógico de la subordinación de Colombia a Estados Unidos. Sin embargo, esas críticas olvidan que el presidente Uribe consideraba, desde los inicios de su campaña, mucho antes de los atentados en Washington DC y Nueva York, que las guerrillas colombianas eran grupos terroristas. Asimismo, el gobierno colombiano había logrado incluir en la lista de grupos terroristas, no sólo a las guerrillas, sino también a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). En realidad, haber incluido al país en la guerra contra el terrorismo era una forma más de estrechar la relación con los Estados Unidos, pero fue una decisión racional y autónoma del gobierno colombiano.

El segundo cambio tuvo que ver con la inclusión, y sujeción (subordinación sería el término ideal) del tema comercial, como una nueva forma de cooperación. El proceso de negociación de un Tratado de Libre Comercio entre los países andinos (Perú, Ecuador y Colombia) y Estados Unidos ha sido presentado, en el escenario colombiano, como un esfuerzo más frente a la guerra contra las drogas y como una estrategia para arrebatarse a los actores del conflicto la masa crítica de la que necesitan para reclutar más hombres y para participar del negocio de las drogas.

En este sentido, los diferentes temas de la agenda bilateral se han convertido en expresiones de la guerra contra las drogas y del conflicto colombiano. Por ello, en los últimos años, los estudios sobre política exterior colombiana han señalado una creciente *securitización* tanto de las relaciones como de la agenda.

Pero ese no ha sido el efecto más relevante. De hecho, este proceso de *securitización* y el

tipo de inserción que Colombia ha preferido, que se basan en la creación de una identidad de país amenazado y país amenaza, han incidido en la creación de un consenso en torno a la idea que es necesaria la cooperación internacional para la solución de los asuntos problemáticos. Bajo esa lógica, la fuente principal de cooperación a través de recursos líquidos, de entrenamiento y de equipamiento es y ha sido el gobierno de los Estados Unidos. Por ello, por encima de cualquier otra consideración debe tenerse una relación de alianza con este país y, en muchos casos, plegarse a sus peticiones, intereses y recomendaciones. Así, de unas decisiones que partieron de consideraciones claramente pragmáticas, Colombia ha consolidado una relación basada en la subordinación.

CONCLUSIÓN

En el análisis de las relaciones Colombia-Estados Unidos se ha partido, en general, de una concepción proveniente de la teoría de la dependencia en la que, al ser Estados Unidos una potencia, Colombia, por una situación natural, ha estado subordinada a los intereses intervencionistas del país del norte y ha tenido que dejar de lado sus propios intereses.

Esta visión, se ha planteado en este escrito, no puede estar más lejos de la realidad. Lo que se ha demostrado es que Colombia ha mantenido sus intereses en la relación y que ha preferido fortalecer la alianza con los Estados Unidos por consideraciones pragmáticas. Sin embargo, cuando ese pragmatismo, la utilidad en la relación, comenzó a verse expresado en la consecución de recursos de cooperación, se

crearon incentivos que llevaron a una cada vez mayor profundización de la relación.

En últimas, la mezcla entre problemas reales en Colombia, la creación de una identidad específica en el sistema internacional y la llegada de recursos de cooperación provenientes de los Estados Unidos llevó al paso de una situación de pragmatismo y conveniencia a una de mayor subordinación. Lo interesante es que éste no es un estado natural de la relación sino más bien una desviación de la misma. Por ello, la recuperación de la autonomía colombiana reside en la creación de un nuevo consenso en el que se reconozca que los problemas de Colombia tienen solución en Colombia. Ese es el verdadero asunto por analizar.

Garay Vargas, Javier Leonardo.

“Un recorrido por las relaciones Colombia-Estados Unidos: del pragmatismo a la subordinación”, en *Oasis*, 2009, núm. 14, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, pp. 71-81.