

# *Bajo la Mirada del Halcón*

ESTADOS UNIDOS - AMÉRICA LATINA POST 11/09/2001

Claudio Fuentes  
*Editor*



FLACSO-Chile

© 2004, Fuentes, Claudio, editor.  
Inscripción N° 141.490, Santiago de Chile.

Derechos de edición reservados para todos los países por:

© FLACSO-Chile  
Av. Dag Hammarskjöld 3269.  
Vitacura, Santiago de Chile.  
Teléfono: 290 02 00  
Fax: 290 02 63  
www.flacso.cl

327 Fuentes, Claudio, ed.  
F954 Bajo la mirada del Halcón. Estados Unidos -  
América Latina post 11/09/2001. Santiago, Chile,  
FLACSO-Chile, 2004.  
260 p. Serie Libros FLACSO-Chile.  
ISBN: 956-205-1491-9

RELACIONES INTERNACIONALES / POLÍTICA EXTERIOR  
/ MULTILATERALISMO / POLÍTICA DE SEGURIDAD /  
AMÉRICA LATINA / AMÉRICA CENTRAL / CARIBE /  
ESTADOS UNIDOS

Ninguna parte de este libro, incluido el diseño de la portada,  
puede ser reproducida, transmitida o almacenada, sea por  
procedimientos mecánicos, ópticos, químicos o  
electrónicos, incluidas las fotocopias,  
sin permiso escrito del editor.

Esta publicación es posible gracias al aporte de  
Open Society Institute.

Texto compuesto en tipografía *Palatino 11/13*

© Fotografía portada: Juan Aguirre Castro, [jeac616@esfera.cl](mailto:jeac616@esfera.cl)  
Diseño portada y Producción editorial: *Marcela Zamorano, FLACSO-Chile.*  
Diagramación interior: *Marcela Contreras, FLACSO-Chile.*

Se terminó de imprimir esta  
PRIMERA EDICIÓN,  
en los talleres de LOM Ediciones,  
Maturana 9, Santiago de Chile,  
en agosto de 2004.

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

# ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN

- “Unilateralismo radical” y América Latina  
*Francisco Rojas Aravena* 9

## ESTADOS UNIDOS Y EL NUEVO CONTEXTO GLOBAL

- Estados Unidos 2000-2004: tendencias de política exterior  
*Claudio Fuentes* 19

- Multilateralismo y la política exterior de Bush en el mundo post  
11 de Septiembre: ¿Ha habido algún cambio?  
*David R. Mares* 51

## VISIONES SUBREGIONALES

- Estados Unidos y los países del MERCOSUR después  
del 11 de Septiembre  
*Ignacio Labaqui* 65

- Los países andinos y los Estados Unidos en la primera década  
del milenio  
*Fernando Bustamante* 93

- La región Centroamericana  
*Luis Guillermo Solís Rivera y Daniel Matul Romero* 135

Impactos de la política de seguridad de los Estados Unidos en el Caribe <i>Lilian Bobea</i>	167
---	-----

## MIRADAS NACIONALES

México-Estados Unidos: los consensos y las tensiones de una difícil e inevitable relación de seguridad. Mitos y realidades después del 11 de septiembre <i>Raúl Benítez Manaut</i>	191
---	-----

Impacto de los cambios de la política exterior estadounidense en la región: el caso de Bolivia <i>Antonio Aranibar</i>	205
--	-----

El caso colombiano <i>Fernando Cepeda</i>	221
--	-----

Impactos de los cambios de la política exterior estadounidense en la región. Análisis de casos. Cuba <i>Isabel Jaramillo Edwards</i>	229
--	-----

## CONCLUSIONES

Paradojas de la hegemonía <i>Claudio Fuentes</i>	243
---	-----

ACERCA DE LOS AUTORES	257
-----------------------	-----

# El caso colombiano

FERNANDO CEPEDA

Colombia enfrenta gravísimas amenazas que afectan su seguridad interna. Esas amenazas podrían resumirse en los siguientes temas: crimen internacional organizado (drogas ilícitas), secuestro y extorsión, guerrillas o terrorismo, autodefensas o paramilitarismo. Estas amenazas se ven agravadas por los fenómenos de debilidad del Estado, la impunidad, la corrupción y la deuda social.

Es difícil separar estas amenazas. Hay una interrelación que hace que los diagnósticos que carecen de integralidad resulten precarios. Y, de la misma manera, que las estrategias para confrontarlas cuando son segmentadas no rindan los resultados esperados.

El crimen internacional<sup>1</sup> organizado se materializa en la multiplicidad de carteles que administran el multimillonario negocio criminal de las drogas ilícitas. Colombia es el principal productor de hoja de coca en el mundo cerca de 200 mil hectáreas y es el principal exportador de cocaína en el mundo cerca del 90% del mercado mundial. También produce amapola, alrededor de 6 mil hectáreas y controla el 62% del consumo en la costa pacífica de Estados Unidos.

La sola existencia de este negocio criminal, en todas sus etapas (siembra, recolección, transformación, transporte y comercialización y, lavado de dinero y de bienes) genera una formidable amenaza a la gobernabilidad democrática y a la seguridad.

Desde 1963 Colombia ha venido sufriendo el desafío de una variedad de guerrillas, así: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC, de ideología marxista-leninista; el Ejército de Liberación Nacional ELN, de estirpe castrista y vinculado a la teología de la liberación; el M-19 de ideología nacionalista; el Ejército Popular de Libera-

<sup>1</sup> Luz Estella Nagle. "The Challenges of fighting global organized Crime in Latin America". Fordham International Law Journal. Vol. 26, N° 6, junio de 2003.

ción EPL (marxista-leninista-maoísta) y el Movimiento Obrero Independiente Revolucionario MOIR, de origen maoísta, y el Quintín Lame, un movimiento guerrillero indigenista, entre otros.

A partir de la administración Turbay (1978-1982) se iniciaron en Colombia negociaciones políticas con los diferentes grupos guerrilleros que desde entonces han sido mantenidas por todos los gobiernos hasta el punto de que se habla de una “rutinización” del proceso de paz.

Tan solo las administraciones de Virgilio Barco (1986-1990) y de César Gaviria (1990-1994) han tenido éxito en lograr la desmovilización de grupos ilegales armados: el M-19, el EPL, el Quintín Lame y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT un grupo guerrillero muy pequeño).

La debilidad del Estado, su precaria presencia en zonas de conflicto armado generó como reacción el surgimiento de grupos armados ilegales de autodefensas, los cuales se encuentran en proceso de desmovilización ahora durante la administración Uribe (2002-2006).

El asunto se torna muchísimo más complejo y peligroso cuando los grupos ilegales armados resuelven financiarse, inicialmente con un impuesto a los dueños de cultivos ilícitos y luego a los transformadores y exportadores para, finalmente convertirse en propietarios, en algunas partes de Colombia de todas las facetas del negocio. Ello ha hecho que estos grupos armados ilegales adquieran un poder descomunal que les ha permitido expandirse, modernizar su armamento y obtener experticia nacional e internacional y establecer redes urbanas, comúnmente denominadas milicias. Esto es verdad tanto para los grupos tradicionalmente designados como guerrilleros como para las autodefensas o paramilitares.

Las secuelas de corrupción y de mayor debilidad institucional dificultan el desarrollo económico y la inversión extranjera y nacional, con lo cual la crisis social se incrementa. La impunidad en todo el sistema judicial que algunos estiman en más del 90% y otros en una cifra cercana al 50%, (la medición es muy difícil) pone en evidencia la debilidad del Estado y crea un ambiente propicio para la criminalidad en todos los órdenes. La inseguridad urbana y rural no es un fenómeno disociado de esta patología social.

## TEMAS CONFLICTIVOS EN LA RELACIÓN ESTADOS UNIDOS-COLOMBIA

El tema de la transformación y tráfico de drogas, inicialmente, y luego el del cultivo, transformación y tráfico ha sido la arena tanto de conflicto como de cooperación entre Estados Unidos y Colombia a partir de la década de los setentas. La certificación o desertificación por el buen desempeño en la lucha contra las drogas siempre generó tensiones y éstas se tradujeron en conflicto abierto durante la administración Samper (1994-1998) cuando Colombia fue desertificada en tres ocasiones. El de las violaciones de los derechos humanos por parte de la Fuerza Pública o como resultado de la alegada complicidad de ésta con grupos de autodefensas o paramilitares. Otros asuntos tienen que ver con temas como el de propiedad intelectual, respeto a decisiones de tribunales internacionales de arbitramento o temas de la agenda global como el de la corrupción. Después del 11 de septiembre el tema de la Corte Penal Internacional y el de la inmunidad para los ciudadanos americanos en Colombia con respecto a la jurisdicción de esa Corte (American Service Protection Act Sec. 2001, Public Law No. 107-206) dio lugar a un prolongado desacuerdo que finalmente se superó a mediados de 2003. Colombia, finalmente, aceptó otorgar la inmunidad. Y a nivel multilateral el tema de las condenas a Cuba en materia de derechos humanos o algunas votaciones que tienen que ver con el conflicto Israel-Palestina.

La participación de Colombia en el Consejo de Seguridad dio lugar a una fuertes fricciones en 1991 porque Colombia propició una salida pacífica al conflicto en el Golfo Pérsico. Colombia fue estigmatizada en lo que se denominó "La Pandilla de los Cuatro" (Colombia, Cuba, Malasia y Yemen). Finalmente, Colombia votó a favor de la resolución que autorizó la guerra (la autorización de todos los medios necesarios para volver al status quo preinvasión).

Después del 11 de septiembre la agenda bilateral sufrió un cambio radical. Como se recuerda, a partir de la visita del Subsecretario de Estado Thomas Pickering a Bogotá el 10 de agosto de 1999, el gobierno de Estados Unidos expresó su total escepticismo por la estrategia de paz del Presidente Pastrana (primero un acuerdo con las guerrillas y luego una estrategia antidrogas con la colaboración de ellas). Propuso sustituirla con el Plan Colombia que invertía las prioridades (primero una estrategia antidrogas y luego una negociación de paz)<sup>2</sup>. Este Plan

<sup>2</sup> Madeleine Albright. "Colombia's Struggles, and how we can help". The New York Times, 10 de agosto de 1999. En el cual ella explica la posición de Estados Unidos. Ver el

se llevó a la consideración del Congreso de Estados Unidos y no logró ser aprobado en el segundo semestre de 1999. Fue reintroducido a comienzos del año 2000 y aprobado el 13 de julio del mismo año (Public Law 106-246), esta ley traía siete condicionamientos, cinco de ellos en materia de derechos humanos.

El presidente Clinton eximió a Colombia del cumplimiento de seis de esos criterios (22 de agosto de 2000) y el 19 de enero de 2001 estableció que no se requería una segunda certificación sobre el cumplimiento de estas condiciones. El Plan Colombia fue ampliado a la Región Andina como resultado de una propuesta del presidente Bush (abril 9 de 2001 *Andean Counterdrug Initiative*) que beneficiaba a Bolivia, Brasil, Ecuador, Panamá, Perú, Venezuela, y por supuesto, a Colombia. Esta estrategia se complementó después con la *Andean Regional Initiative* y llegó a un monto de \$882.29 millones de dólares<sup>3</sup>.

El 11 de septiembre produjo un cambio radical en la relación bilateral. Con todo, ésta no se materializó sino a partir de la ley del 2 de agosto de 2002, cinco días antes de la posesión del Presidente Uribe (2002-2006), que expandió las autoridades del Departamento de Estado en la utilización de los recursos disponibles para Colombia. Entonces, se permitió su uso para realizar una “campana unificada” contra las drogas y contra las guerrillas en Colombia.

Es útil recordar, a grandes rasgos, el recorrido de este cambio. Inicialmente, el presidente Pastrana ilusionado con la posibilidad de un acuerdo de paz con las FARC mantuvo una posición cautelosa en esta materia, pero en vísperas de la reunión postergada de la Asamblea General solicitó públicamente del Presidente Bush la aprobación de esta autorización. La respuesta pública del Presidente Bush fue negativa. En el mes de febrero de 2002, ya rotas las negociaciones con las FARC el Presidente Bush reiteró la negativa y ni siquiera abrió el espacio para solicitar una modificación de la ley existente.

Ya el 6 de febrero de 2002 Karen De Young, había revelado que Estados Unidos estaba dando los pasos para una iniciativa mas amplia

---

resultado que es el Plan Colombia que en su versión en inglés pone como primera prioridad la lucha contra las drogas y en su versión en español la búsqueda de la paz. Ver también State Department briefing, 16 de agosto de 1999.

La publicación en inglés del Plan Colombia, ver “Plan Colombia: Plan for Peace, Prosperity and the Strengthening of the State”. Presidency of government of Colombia, Bogotá Imprenta Nacional, octubre 1999.

<sup>3</sup> Nina M. Serafino. CRS Report for Congress. “Colombia: Plan Colombia Legislation and Assistance.” Updated 5 julio de 2001.

que involucraría a Estados Unidos en el conflicto interno colombiano, mas allá de la lucha antinarcoóticos. Se trataba de un “qualitative change” que le permitiría a Colombia desarrollar una “effective sovereignty” sobre todo su territorio. Todo ello como resultado de un clima político que favorece la lucha antiterrorista<sup>4</sup>.

El 8 de marzo de 2002 la Cámara de Representantes de Estados Unidos aprobó por unanimidad una Resolución en la que expresaba su apoyo al gobierno democráticamente elegido de Colombia y en la que solicitaba que el presidente, sin demora, propusiera al Congreso una legislación para ayudar al gobierno de Colombia para proteger su democracia frente a las organizaciones terroristas y al flagelo de las drogas ilícitas. En los considerandos recordaba que la DEA creía que los miembros de las FARC estaban directamente envueltos en el tráfico de drogas<sup>5</sup>.

El 11 de abril de 2002 el Secretario de Estado adjunto Otto Reich ante la subcomisión del hemisferio occidental de la Cámara de Representantes planteó la necesidad de realizar una campaña unificada contra el tráfico de narcóticos, las actividades terroristas y otras amenazas a la seguridad en Colombia. Sostuvo que los problemas del terrorismo y los narcóticos están inextricablemente enlazados<sup>6</sup>. El Presidente Pastrana escribió el 15 de abril de 2002 una columna en el periódico Washington Post en la cual cambiaba su posición frente a las FARC, redefinía el conflicto armado en Colombia, ahora las FARC eran una “red terrorista multinacional” y planteaba que el desafío estratégico para Estados Unidos no estaba en Afganistán sino aquí en Colombia: “...Colombia has become the theater of operations in which the global campaign against terrorist is being waged in Latin America”<sup>7</sup>. Estas tesis fueron reiteradas por el Embajador colombiano en Washington, Luis Alberto Moreno, en una columna de opinión, afirmó que las guerrillas colombianas habían dejado de ser una insurgencia política, que habían trocado sus ideales por las ganancias del negocio de las drogas y reafirmó con mayor contundencia la tesis sobre el escenario estratégico de la lucha contra el terrorismo: “Colombia is the leading theater of operations for terrorists in the western hemisphere”. Allí elogió la soli-

<sup>4</sup> Karen DeYoung. “Wider U.S role in Colombia Sought”. The Washington Post, 6 de febrero de 2002. Pág. A15. Ver también John Dimanond. “Officials seeking shift in Colombia drug war”. Chicago Tribune, 18 de febrero de 2002.

<sup>5</sup> Resolución No. Th Congress 2D Session House of Representatives 8 de marzo de 2002.

<sup>6</sup> <http://usinfo.state.gov/espanol/>

<sup>7</sup> Andrés Pastrana. “High Stakes in Colombia”. The Washington Post, 15 de abril de 2002, p. A21.

cidad del Presidente Bush para expandir las autorizaciones sobre el uso de recursos asignados a Colombia<sup>8</sup>.

El triunfo del candidato presidencial Álvaro Uribe y sus planteamientos sobre la política de defensa y seguridad democrática para Colombia reafirmaron el interés de Estados Unidos en autorizar la expansión de autoridades. Aprobadas por el Congreso de Estados Unidos el 2 de agosto de 2002 el Presidente Uribe pocos días después de posesionarse declara el Estado de Conmoción Interior (decreto 1837 de 2002) que le permite cumplir con una de sus promesas de campaña y a la vez con uno de los condicionamientos de la ley del 2 de agosto, a saber, asignar recursos extraordinarios producto de un impuesto al patrimonio para comprometer mayormente a la sociedad colombiana en la defensa nacional y fortalecer y modernizar las Fuerzas Armadas.

La ley americana buscaba restaurar la autoridad del gobierno en todo el territorio nacional. Así se materializaba la teoría del Secretario de Defensa Rumsfeld sobre las "ungovernated areas" y sobre los espacios vacíos. Posteriormente, la estrategia nacional de seguridad de Estados Unidos señalaba ya en el prólogo del Presidente Bush la amenaza que significaban "los estados débiles" para la seguridad de Estados Unidos: "Poverty does not make poor people into terrorists and murderers. Yet poverty, weak institutions, and corruption can make weak states vulnerable to terrorists networks and drug cartels within the borders"<sup>9</sup>. En el mismo documento, la situación de Colombia fue mencionada así: "In Colombia, we recognize the link between terrorist and extremist groups that challenge the security of the state and drug trafficking activities that help finance the operations of such groups"<sup>10</sup>. Posteriormente, la estrategia antiterrorista hizo referencia específica a las FARC al hablar de los grupos que se han tornado autosuficientes por razón de su financiamiento resultante del negocio de las drogas. Allí se habla del vínculo FARC-IRA y se reitera la tesis sobre los "estados débiles": "...terrorists often seek out states where they can operate with impunity because the central government is unable to stop them"<sup>11</sup>.

Así las cosas, los temas de drogas y terrorismo han dado lugar a una estrecha alianza antiterrorista entre Colombia y Estados Unidos. El comportamiento de Colombia en el Consejo de Seguridad en apoyo de las

<sup>8</sup> Luis Alberto Moreno. "Aiding Colombia's War on Terrorism". The New York Times, 3 de mayo de 2002, p. A23.

<sup>9</sup> The National Security Strategy of the United States of America, septiembre de 2002. Prólogo.

<sup>10</sup> The National Security Strategy of the United States of America, septiembre de 2002. p. 10.

<sup>11</sup> National Strategy for Combating Terrorist, febrero 2003. p. 8.

resoluciones en contra de Irak y el respaldo de Colombia a esa guerra son algunas de las manifestaciones de esta alianza. En la actualidad la Embajada de Estados Unidos en Colombia es la más grande en el mundo (más de 2000 funcionarios). Colombia es el tercer receptor de ayuda internacional de Estados Unidos. A comienzos de diciembre de 2003 el Congreso de Estados Unidos aprobó un nuevo paquete de ayuda para Colombia.

Al lado de la alianza antiterrorista, Estados Unidos ha fortalecido el mecanismo compensatorio que se acordó para los países andinos por la lucha contra las drogas durante las administraciones de Bush y Barco (1989): el 6 de agosto de 2002 el presidente Bush, hijo, sancionó la Ley Comercial de 2002 que renueva y amplía las preferencias comerciales andinas (ATDPDEA)<sup>12</sup>. Además, le ha abierto a Colombia la posibilidad de suscribir un Tratado de Libre Comercio y en forma reiterada adelanta gestiones ante los organismos multilaterales para propiciar un tratamiento adecuado para Colombia<sup>13</sup>.

La pobreza del debate en Colombia en torno de la relación bilateral con los Estados Unidos es apenas una expresión de la precariedad de la controversia sobre la política exterior. El Plan Colombia fue debatido tardía y superficialmente en el Congreso. No ha habido un seguimiento del mismo. Y la decisión del 2 de agosto apenas si fue registrada, no obstante sus implicaciones. Tal vez lo único que ha generado algún debate tanto en el Congreso como en la opinión pública han sido dos temas. El de la inmunidad para los ciudadanos norteamericanos frente a la Corte Penal Internacional y el del apoyo a la guerra contra Irak. Se han publicado algunos textos académicos y la Fundación Ebert (FESCOL), ha propiciado talleres, seminarios, y publicaciones sobre las relaciones internacionales de Colombia, y claro está, sobre la relación bilateral con Estados Unidos.

La cercanía de las relaciones bilaterales Estados Unidos-Colombia y, en particular, el Plan Colombia dieron lugar a algunas tensiones con los países vecinos. La expansión del Plan a la Región Andina y al Brasil y a Panamá no alivió del todo la dificultades. El gobierno colombiano ha propiciado estrategias antiterroristas conjuntas por parte de los países de la Región Andina y ha logrado expresiones de solidaridad en la lucha antiterrorista como la declaración del Cuzco (24 de mayo de 2003)<sup>14</sup>, por parte del grupo de Río o la de Santiago de Chile en la Asamblea General

<sup>12</sup> Carolina Barco. "Memoria al Congreso Nacional. 2002-2003", Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogotá 2003.

<sup>13</sup> Madelaine Albright, *op. cit.*

<sup>14</sup> La cancillería colombiana propició una reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de los países andinos, que contó con observadores de Estados Unidos y de la

de la OEA XXXIII (junio de 2003) que solicitaban una más eficaz y pronta participación del Secretario General de la ONU en buscar un acercamiento con las FARC para una solución política negociada en Colombia. Es bien probable que ésta no fue interpretada de la misma manera por todos los países y ello puede explicar la respuesta lacónica del Secretario General de la ONU el 29 de mayo de 2003: "toma nota con interés de la declaración del grupo de Río llamando a la solución pacífica del conflicto a través de un diálogo abierto y transparente en Colombia". El Secretario General ignoró el segundo párrafo que hablaba de utilizar otras alternativas si sus gestiones fracasaban.

Colombia, como se ve es un caso paradigmático de una situación interdoméstica. Los problemas domésticos que la amenazan constituyen, también, una amenaza de seguridad para los Estados Unidos y viceversa: Drogas ilícitas, terrorismo, tráfico de armas, etc. Una estrategia realmente global contra las drogas permitiría una relación más "normal" entre Estados Unidos y Colombia. Un acuerdo entre Estados Unidos y la Unión Europea con respecto a la situación colombiana y a la manera como se debe apoyar al gobierno para superar el conflicto interno y sus secuelas también sería vital. La Declaración de Londres del 10 de julio de 2003 constituye un avance en la medida en que tanto la Unión Europea como Estados Unidos como Agencias Multilaterales, Argentina, Chile, Brasil, Canadá, etc. en la cual los gobiernos presentes reafirmaron "their strong political support for the colombian government in its efforts to address threats to democracy, terrorism, illegal drugs, human rights, and international humanitarian law violation and the serious humanitarian crisis"<sup>15</sup>, esta declaración constituye el marco de condicionamientos para una cooperación más amplia de la Unión Europea y de otros países. Es algo que todavía está por materializarse.

En la medida en que la solidaridad global con Colombia sea mayor la relación bilateral con Estados Unidos perdería el carácter especial y extraordinario que tiene hoy. Esa solidaridad no se va a dar. Por ello, para Colombia la relación con Estados Unidos tiene un carácter prioritario e indispensable.

---

Unión Europea. Se buscaba darle eficacia al así denominado "Compromiso de Lima": Carta Andina para la Paz y Seguridad, Limitación y control de los Gastos destinados a la Defensa Externa. Formaba parte del proceso para adelantar una Política Común de Seguridad Andina y de construir consensos para la Conferencia Hemisférica de Seguridad. Carolina Barco. "Memoria Congreso Nacional", Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogotá 2003. p. 262.

<sup>15</sup> Declaración de Londres 10 de julio de 2003.