

ESTADOS UNIDOS, AMÉRICA LATINA Y COLOMBIA: ENTRE LA COOPERACIÓN Y LA DIVERSIFICACIÓN

Estados Unidos y América Latina se han distanciado durante los últimos años. Esa potencia se ha debilitado a nivel mundial y regional y, al mismo tiempo, América Latina busca diversificar sus relaciones externas. Ambos atraviesan una transición debido a las transformaciones internas – en sus presidencias, en la composición de sus congresos, en sus proyectos políticos – y del mismo sistema internacional.

Este artículo busca dar respuesta a ¿qué cambios se han producido en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, y de manera particular con Colombia? Para ello, se analiza la situación actual de los Estados Unidos y de América Latina en el nuevo orden global y regional; la evolución de los vínculos entre ambas partes; y las relaciones de Colombia con esa potencia.

ESTADOS UNIDOS: EL DECLIVE DE SU HEGEMONÍA

Durante los últimos años se observa la erosión del poderío norteamericano, un declive de Estados Unidos¹ a nivel mundial, acompañado del surgimiento de otros polos de poder como China e India, y de potencias medias regionales como Sudáfrica y Brasil. Este debilitamiento se hace más palpable con la crisis económica y con el gobierno de George W. Bush. Durante la administración de Barack Obama, esta tendencia continúa con algunos matices.

La hegemonía de los Estados Unidos estuvo basada en la legitimidad y confianza que otros países le brindaron, transitando hacia una unipolaridad y posterior debilitamiento. Muchos analistas se preguntan las razones que conducen a su declive.

Los factores que llevan al debilitamiento norteamericano son tanto externos como internos. En los primeros se ubica el surgimiento de otros polos de poder que le hacen contrapeso a su hegemonía. Entre ellos, China ocupa el primer lugar al ser una potencia militar y económica que, además, ha apoyado el multilateralismo y se ha opuesto a la “diplomacia del cañón” que impulsó

¹ Richard Hass, *La era de la no polaridad*, “Foreign Affairs Latinoamérica”, vol. 8, núm. 3, 2008.

George W. Bush. Es un país que cada día se vuelve más poderoso colocando en jaque la hegemonía norteamericana a nivel mundial, pero también en América Latina, región a la que llega, penetra y se consolida no sólo en lo comercial, sino también en lo político y cultural. Es así como los institutos Confucio aumentan, el turismo se multiplica, el conocimiento mutuo de sus culturas crece día a día, y, en general, todos los aspectos que giran en torno al poder suave de las relaciones internacionales. Pero no se queda ahí: fortalece vínculos de manera especial con países como Brasil, Venezuela, Chile y Perú.

Debates actuales giran en torno a la transición del poder de los Estados Unidos a China, y si éste es el verdadero ganador de la guerra contra el terrorismo. “La ocupación de Irak ha puesto en riesgo la credibilidad de la fuerza militar estadounidense, ha socavado aún más el predominio de Estados Unidos y su moneda en la economía política global, y ha fortalecido la tendencia hacia el ascenso de China como una alternativa al liderazgo estadounidense en el este asiático y más allá”. Mientras Estados Unidos se distrae con sus conflictos en Medio Oriente, China aprovecha la oportunidad de aumentar su influencia, que se volverá relativamente mayor conforme se deteriore la opinión global sobre Estados Unidos.

En este sentido, algunos observadores de la política internacional señalan que la era norteamericana será reemplazada por la de oriente; el historiador Niall Ferguson ha escrito que el sangriento siglo XX fue testigo del “declive de Occidente” y de una “reorientación del mundo” hacia el Oriente. Los realistas, por su parte, señalan que esta transición será conflictiva, llena de desconfianzas y de visiones contrarias. Mientras China tratará de configurar las reglas del juego internacional, habrá países que la perciban como una amenaza de Oriente a Occidente.

La India también hace parte del peligro que Occidente ve en Oriente, en una cultura desconocida que utiliza el poder suave, así como en una potencia militar con bomba atómica que pretende aumentar su poder. Resulta sorprendente el desarrollo de este país durante los últimos años en el plano de la informática, la agricultura y la salud, entre otros. Tiene un gran liderazgo regional, pero además una política exterior muy activa, orientada al multilateralismo no sólo de movimientos como el de los No-Alineados, sino también en las Naciones Unidas, aspirando a ser miembro permanente del Consejo de Seguridad y a desempeñar un papel relevante como vocero de los países del Sur. Las relaciones exteriores de India son notables por el mesurado activismo en Asia, en particular, y en el mundo en desarrollo, en general. Ha procurado construir sus vínculos tradicionales con África y cultivar lazos más fuertes con países latinoamericanos, en especial a través de su programa “Foco: América Latina”.

Pero no sólo China e India constituyen un contrapeso para Estados Unidos. Otros, como Rusia y la Unión Europea, hacen parte del ajedrez mundial que debilita su hegemonía. No obstante la potencia norteamericana es el país

con un mayor gasto militar, que asciende a los 530 billones de dólares, seguido del Reino Unido con 60 billones. China, por su parte, ocupa un cuarto lugar – luego de Francia –, Rusia el séptimo y la India el décimo.²

Por otra parte, a nivel interno la hegemonía norteamericana se relaciona con su situación económica y con el apoyo que la población le brinde a sus políticas domésticas e internacionales. Aquí el Congreso y los llamados “públicos atentos” desempeñan un importante papel. El cambio ocurrido en la composición del Congreso Norteamericano debilitará las acciones de la Casa Blanca, generándose un giro tanto en el discurso como en la práctica, buscando conciliar posiciones con los republicanos.

El partido Republicano ha sido activo y se ha opuesto radicalmente a las acciones orientadas a la renormalización de las relaciones con Cuba, como el primer mandatario trató de hacerlo a comienzos de su administración. De igual manera, la reforma a la salud presentó innumerables obstáculos. Y, en general, el Tea Party ha desempeñado un papel opositor, el cual incidió directamente en la configuración de las nuevas fuerzas del Congreso elegido en las elecciones del 2 de noviembre de 2010. Sin embargo, está por verse el futuro de esta fuerza política: si logra consolidarse o si, por el contrario, es un fenómeno coyuntural en contra del actual Presidente Obama.

A su vez, la crisis económica continúa afectando la población sin lograr una recuperación. No obstante, habrá que esperar si el Presidente Barack Obama logra, además, recomponer el poderío norteamericano a nivel mundial y regional, e impulsar ciertos proyectos en el Parlamento. Por lo pronto parece difícil por los mismos cambios que se presentan en América Latina y por la nueva composición de un Congreso mayoritariamente Republicano.

AMÉRICA LATINA Y SU INSERCIÓN INTERNACIONAL

América Latina presenta una serie de retos internos y externos, tanto estructurales como coyunturales. Muchos de ellos vienen de tiempo atrás y varían según países y temas. Sin lugar a dudas, estos desafíos reflejan su diversidad regional.

América Latina: una región asimétrica

Latinoamérica es heterogénea. Durante muchos años, analistas, principalmente europeos y norteamericanos, creyeron que América Latina era una unidad. Hoy día existe claridad de que hay varias regiones o grupos de países en

² Reporte SIPRI sobre seguridad internacional, fuente: http://biblioteca.cide.edu/Datos/CO-PPAN/2008/febrero/290208_Reporte%20SIPRI%20sobre%20seguridad%20internacional.pdf

América Latina, como el Cono Sur, la Región Andina, el Gran Caribe, y México, en muchos aspectos más vinculados con Norteamérica, Estados Unidos y Canadá y el primer mundo, que con el resto de los países latinoamericanos.

El Cono Sur ha estado impregnado de una historia de dictaduras pero actualmente tiene gobiernos elegidos democráticamente, algunos de ellos denominados como de “nueva izquierda”. Es el caso de Argentina y, en menor medida, de Brasil, país que tiene un gran liderazgo. Es una región que padeció recientemente crisis económicas que afectaron a países como Argentina y Brasil, y es también un grupo que toma fuerza con el MERCOSUR.

Por su parte, la Región Andina se encuentra muy convulsionada, atraviesa una crisis multidimensional que se manifiesta a nivel regional y, en particular, en cada uno de los países que la integran³, cuya solución necesita liderazgo, voluntad política, identidad así como también cooperación regional y de otros actores internacionales. Las acciones de Estados Unidos son insuficientes y fragmentan la región, requiriéndose en cambio, un papel más activo de potencias como Brasil y la Unión Europea. Estos países integraron la Comunidad Andina de Naciones que con el retiro de Venezuela se ha visto debilitada.

La región en la que se observa una mayor diversidad es el Gran Caribe, que comprende la parte insular y también continental que en América Latina presenta vertiente hacia el mar Caribe: las islas anglófonas, francófonas e hispanoparlantes, que son independientes, territorios de ultramar y protectorados y, además, Centroamérica, México, Venezuela y Colombia.

Esta composición implica, desde el punto de vista económico, la existencia de un mercado caracterizado por la diversidad y la heterogeneidad. En un extremo se encuentra la economía mexicana, décimo exportador mundial con ventas totales por más de 130 mil millones de dólares – único país del gran Caribe que supera los 100 mil millones de dólares –; y al otro extremo, economías pobres y débiles como Haití, único país de la región calificado de PMA – países menos avanzados de la tierra – por las Naciones Unidas.

A nivel político, los estados que integran el Gran Caribe conllevan diversos márgenes de autonomía, soberanía, desarrollo político y relacionamiento externo. Caracterizada también, por ser la única región del hemisferio que presenta un mosaico de influencias europeas, ya que confluyen la británica, la española, la francesa, la holandesa y hasta la danesa, como fue hasta los años veinte la posesión de Dinamarca de las islas Vírgenes, hoy estadounidenses.

La historia y geopolítica del Caribe ha estado impregnada de la presencia de potencias externas como Gran Bretaña, Francia, Holanda, Rusia (antigua Unión Soviética) o Estados Unidos, que dependiendo del momento histórico,

³ Se manifiesta a nivel de su gobernabilidad, democracias de baja intensidad, precariedad institucional, crisis de los partidos políticos, indicadores socio-económicos.

compitieron por su permanencia y expansión en este espacio geográfico. Sin embargo, actualmente el interés por esta región geográfica ha disminuido.

Países como Gran Bretaña, Francia y Holanda son los que tienen una mayor historia y presencia en la región en términos jurídicos y políticos, sin dejar de mencionar los económicos que hacen alusión al Acuerdo de Lomé y a preferencias arancelarias. De alguna manera se podría decir que una mayor presencia europea en El Caribe serviría no sólo de puente para la profundización de vínculos con América Latina, sino también, como punto de equilibrio para las relaciones de Estados Unidos con América Latina y el Caribe.

Tendencias latinoamericanas

La heterogeneidad latinoamericana se vincula y acompaña, a su vez, de una serie de tendencias y búsquedas de nuevas asociaciones, de procesos democráticos más integrales y de políticas más autónomas. Entre ellas se mencionan: la crisis de la integración y el malestar con la democracia.

Crisis política y de la concepción de integración tradicional

La primera tendencia que se observa es la crisis política y de la integración que sale a la luz pública con el retiro de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones y del Grupo de los Tres. Esta es una encrucijada que venía de tiempo atrás, debido a la falta de voluntad política de algunos de los gobernantes, así como a la necesidad de liderazgos más decididos y continuos.

Resulta relevante cuestionarse acerca de la relación entre la integración política y la económica, en el sentido de si un grupo de países como los andinos requeriría tener una integración política para poder avanzar en la económica. Por otra parte, preguntarse si será más bien que en torno a un producto se podría llegar a una asociación de países.

Pero si la integración de países se cuestiona, de manera reciente la integración energética ha tomado fuerza. Ésta es una idea que viene de tiempo atrás, desde el Pacto de San José y del mismo grupo de alto nivel de energía del Grupo de los Tres, pero que ahora se retoma con el liderazgo primero de México hacia Centroamérica, y luego con el de Venezuela y los altos precios del petróleo. Ello ha dado lugar a cinco ejes energéticos complementarios y claramente diferenciables que integran la región y permiten una proyección externa. Son ellos: el eje Paraguaná, Venezuela-las Ballenas en la Guajira colombiana; el poliducto Chocó – el Pacífico; el eje Venezuela – Argentina; Puebla – Panamá; y Petrocaribe. Se abre así un nuevo camino para la integración latinoamericana que constituye una segunda tendencia: el de la interconexión energética.

De todas maneras, en Suramérica se han venido presentando unos acercamientos liderados por Brasil desde el año 2000, en materia comercial, de infraestructura, de energía, de política y de seguridad. Dicha aproximación ha estado acompañada de divergencias y tensiones. No obstante, se ha llegado a concretar propuestas como la de UNASUR y la del Consejo de Defensa Suramericano que se están consolidando pese al fallecimiento de su secretario general Néstor Kirchner y del retiro de Luis Ignacio Lula de la Presidencia de Brasil.

UNASUR y la búsqueda de la asociación de países suramericanos

La Unión de Naciones Suramericanas la integran los 12 países y tiene como órganos el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno, el de cancilleres y el de delegados, y la Secretaría General. A su vez, prevé un Parlamento Suramericano en Cochabamba (Bolivia). En cuanto a la financiación, el convenio constitutivo tiene “cuotas diferenciadas de los Estados miembros a ser determinadas por resolución del Consejo de cancilleres, teniendo en cuenta la capacidad económica de cada país, la responsabilidad común y el principio de equidad”. Resulta ser una asociación e integración de países muy atractiva para aumentar el poder negociador de la región y, a su vez, ubicarse de manera más positiva en el escenario internacional. Tiene un PIB de US \$ 973.613 millones, siendo la quinta potencia mundial; una población de 361 millones, la cuarta en el ámbito mundial; posee una superficie de 17 millones de kilómetros cuadrados; sus exportaciones ascienden a 181.856 millones de dólares; abarca el 27% del agua dulce del mundo; tiene 8 millones de kilómetros cuadrados de bosque. Es la región que más alimentos exporta en el mundo; dispone de hidrocarburos para 100 años. Por otra parte, el 95% de sus habitantes tienen una sola religión, compartiendo valores y una historia en común. De todas maneras, la viabilidad de esta asociación dependerá de la voluntad política de sus gobernantes, así como de la consolidación del liderazgo que ejerza un país como Brasil. La sociedad en general de los 12 países miembros ve con simpatía este proyecto a pesar de la inconformidad que manifiesta a nivel de la precariedad de la democracia.

Malestar con la democracia

En tercer lugar, en América Latina se presenta malestar con una democracia que no ha llenado las expectativas de sus ciudadanos. Se observa un déficit social en términos de pobreza, empleo, educación y salud, entre otros indicadores socio-económicos. A su vez, la población solicita una democracia que sobrepase el ámbito electoral y que conduzca a una democracia más participativa, teniendo en cuenta las exigencias de los diversos movimientos sociales e indígenas que han tomado fuerza en la región y, de manera particular, en paí-

ses como Ecuador, Bolivia y Perú. Estos actores se sienten poco representados y consideran que carecen de canales reales y permanentes de participación.

Al trasladar estas peticiones al ámbito internacional, se solicita también la incorporación de la sociedad civil a la diplomacia. El gran cuestionamiento gira en torno a cómo se van a vincular los diferentes grupos que integran la llamada sociedad civil en el proceso de toma de decisiones, si se hará por tema y grupo, y/o de manera permanente o coyuntural según la voluntad política del jefe de turno, como ha predominado la gran mayoría de las veces.

En el sistema interamericano se han realizado esfuerzos relacionados con el fortalecimiento de la democracia, como, por ejemplo, la Resolución 1080 de 1991, la Carta Democrática de 2001, la Conferencia Especial en materia de Seguridad, celebrada en el 2003, así como toda una serie de actividades que lleva a cabo la Secretaría de Asuntos Políticos – anterior Unidad para la Democracia – de la OEA, la cual sobresale por la observación electoral, la búsqueda de la sustentabilidad democrática y la modernización del Estado.

Gobiernos más autónomos en lo externo y con mayor contenido social en lo interno

En cuarto lugar, se presencia una serie de gobiernos que, aunque no-homogéneos, los han denominado de “nueva izquierda”⁴ y que podemos agrupar en dos tendencias: la más pragmática integrada por Brasil y Uruguay, y la populista con Venezuela, Bolivia y Ecuador.⁵ De todas maneras, ambos grupos, aunque no plantean rupturas sino continuidades, si enfatizan en un mayor contenido social.

A pesar de que con estas tendencias América Latina presenta mayores niveles de autonomía, parecería que la región pierde interés para Estados Unidos. A inicio de la administración de Obama se tuvieron muchas expectativas. Se pensó que Brasil, por la “alianza estratégica” con Estados Unidos a la que se refirió el nuevo residente de la Casa Blanca, podría ser el vínculo entre ambas partes.

Sin embargo, se observa que, después del 11 de septiembre de 2001, esa potencia ha concentrado sus esfuerzos fuera de la región y que, en el mejor de los casos, prioriza la andina y dentro de ella, a Colombia. De ahí que analistas se refieran a que Estados Unidos está perdiendo América Latina y que su recuperación requeriría de cambios sustanciales en materia migratoria y agrícola. Sin embargo, la relación entre ambas regiones ha evolucionado y actualmente atraviesa una transición.

⁴ Teodoro Petkoff, *Las dos izquierdas*, “Nueva Sociedad”, núm. 197, mayo-junio 2005.

⁵ Jorge Castañeda, *The Forgotten Relationship*, “Foreign Affairs”, mayo-junio 2003.

ESTADOS UNIDOS – AMÉRICA LATINA: AMBIVALENCIA Y TRANSICIÓN EN SUS RELACIONES

Las relaciones Estados Unidos-América Latina presentan diferentes etapas desde la Doctrina Monroe de 1823 de “América para los Americanos”, del Destino Manifiesto, y del Panamericanismo que se inició en 1880. En este sentido, podemos diferenciar varias etapas:

De 1880 a 1933

Este período incluye varios matices que van desde el Panamericanismo, pasando por una Diplomacia del Gran Garrote que hacen alusión a una serie de intervenciones norteamericanas en América Latina. En este marco Nicaragua estuvo intervenida de 1912 a 1933; Haití de 1915 a 1934; República Dominicana de 1916 a 1924; y México de 1914 a 1916. A su vez, la Diplomacia del Dólar se hizo presente con una serie de inversiones norteamericanas, principalmente de petróleo y banano, pero también con algunos préstamos que ese país brindó a la región. El caso colombiano fue particular debido a que también recibió dinero por la indemnización de la pérdida de Panamá, de ahí que la década de los 20 del siglo XX fuera denominada de “prosperidad al debe”. Este período fue testigo de acontecimientos como la Primera Guerra Mundial, las revoluciones rusa y mexicana, la separación de Panamá de Colombia y, en general, la definición de límites territoriales en varios países latinoamericanos. Colombia define sus fronteras, pero es también epicentro de conflictos sociales como la conocida Masacre de las Bananeras. En este contexto, el Panamericanismo condujo a la expansión y dominio norteamericano, ocasionando una profunda desconfianza de América Latina hacia ese país debido a las constantes intervenciones en el Caribe, Centroamérica y México.

De 1934 a 1959

Durante esta etapa se presentaron dos características en las relaciones de Estados Unidos con América Latina. La primera hace alusión al tránsito hacia una Diplomacia del Buen Vecino por medio de la cual Estados Unidos retiró sus tropas de países latinoamericanos y se negó, por ejemplo, a intervenir en los asuntos internos de Panamá. Desde 1936, se hizo más palpable el paso de la intervención a la cooperación, política que se vinculó con el Presidente Franklin Delano Roosevelt. Por otra parte, estos años fueron testigo de nacionalizaciones como la del petróleo en México, en 1937, y de la adopción de un protocolo relativo a la no intervención.

No obstante, la Segunda Guerra Mundial confirmó y profundizó la hegemonía de Estados Unidos en América Latina en el marco de una política de buena vecindad y, posteriormente, de aliados de guerra contra los países del eje. A su vez, se inició una bipolaridad entre esa potencia y la antigua Unión Soviética que va incidir en los asuntos políticos y económicos debido a la relevancia de la variable militar durante estos años. En este contexto, las Naciones Unidas se crearon en 1945, la Organización de Estados Americanos en 1948, y se suscribió el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, TIAR, en 1947, que respalda la seguridad en el continente y que, posteriormente, a comienzos del siglo XXI se vincula con la OEA.

De 1960 a 1989

Esta etapa se inició con la Revolución Cubana y el temor norteamericano a la expansión de la ideología comunista en el continente. Es por ello que el Presidente John F. Kennedy implementó dos estrategias: la de la acción cívica orientada a una interacción entre los ejércitos latinoamericanos, y la de la Alianza para el Progreso que desarrolló medidas económicas como reforma agraria y de vivienda. Sin embargo, ambas políticas fracasaron y la izquierda tomó fuerza en el continente. El gobierno norteamericano trató de impulsar dichas medidas sin contar con el apoyo de los países latinoamericanos. A partir de los años setenta se observaron una serie de cambios en el escenario internacional, relacionados con el surgimiento de nuevos polos de poder como Japón y Alemania a nivel global, y México y Brasil en el ámbito regional. A su vez, aparecen nuevos actores diferentes al Estado y la interacción entre lo económico y político por un lado, y lo interno con lo externo empezó a percibirse de manera mucho más clara e interdependiente. Por otra parte, se presenta un debilitamiento de los Estados Unidos en el escenario regional debido a su crisis económica y también a su pérdida de legitimidad, lo cual se acentuó con el “Síndrome del Vietnam”, los conflictos étnicos y su política hacia Centroamérica. Con Ronald Reagan se dieron intentos de recomposición hegemónica, contrarrestados por las acciones latinoamericanas y la búsqueda de mayores márgenes de autonomía regional.

De 1990 a 2001

Con la caída del Muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría se inició una nueva etapa en las relaciones de Estados Unidos con América Latina, marcada por la aparición de los nuevos temas de la agenda internacional, la interdependencia y la vinculación entre lo interno y lo externo.

Los cambios ocurridos en el ámbito internacional y la transición hacia un nuevo orden condujeron a dos tendencias principales. La primera de ellas, relacionada con la conformación y/o consolidación de bloques regionales que hace alusión a la pérdida de importancia de la variable militar y al fortalecimiento de temas económicos y políticos. A partir de entonces, Estados Unidos impulsó el ALCA – claramente desde la Cumbre de Miami en 1994 –, y tomaron fuerza los aspectos relacionados con los derechos humanos, las drogas ilícitas y el medio ambiente, reformulándose la orientación de grupos de integración como la Comunidad Andina, CAN. No obstante, muchas de estas características se complejizaron a partir del 11 de septiembre de 2001 y el énfasis de los Estados Unidos en su lucha contra el terrorismo.

De 2001 a 2009

El poder militar retomó fuerza durante este período en el que el gobierno de los Estados Unidos fomentó una política de “guerra preventiva”, de amigos – enemigos, desconociendo la importancia del multilateralismo y de los principios del derecho internacional, formulando así una nueva doctrina de seguridad nacional. Durante este período, las amenazas fueron difusas y presentaron un carácter transnacional. No se luchó contra los Estados y agresiones externas a la territorialidad o a una ideología en particular, sino que aspectos relacionados con la cultura, las nacionalidades, las etnias y las religiones entraron a sustituir la anterior concepción de guerra y conflicto. En este contexto, Estados Unidos construyó nuevas alianzas y categorizó las diversas regiones del mundo, en función de las amenazas hacia su país provenientes de las organizaciones islamistas radicales, capaces de volver a actuar en su propio territorio. Por otra parte, el presidente George W. Bush abandonó compromisos internacionales en materia armamentista y de medio ambiente, negándose a suscribir la Convención de Kioto, de Ottawa y a asistir a reuniones sobre armas pequeñas y ligeras, temas que directa e indirectamente afectaban Latinoamérica. El desinterés de Estados Unidos por América Latina fue creciendo y la agenda se fue circunscribiendo a la seguridad y a unos pocos países. El comercio y el petróleo, así como el terrorismo y las drogas fueron los temas prioritarios para las relaciones bilaterales. En ese orden de ideas, la Región Andina adquirió un especial significado por la agudización de actividades vinculadas con el negocio de las drogas y la expansión del conflicto interno colombiano, así como también porque en ella se ubicaban cinco grupos identificados como terroristas: las Autodefensas Unidas de Colombia AUC, el Ejército de Liberación Nacional ELN, las Fuerzas Armadas de Colombia FARC, el Movimiento Armado Túpac Amaru y Sendero Luminoso. Los dos últimos se localizaban en el Perú y los otros tres, en Colombia. A su

vez, esta región posee grandes recursos energéticos prioritarios para los intereses norteamericanos.

Durante estos años, la región andina se encontró en la mira de la comunidad internacional y de Estados Unidos, en particular, debido a la convergencia de diversas fracturas y crisis. Se percibió a Colombia como un país desestabilizador a nivel regional y hemisférico, llegando incluso a calificársele de Estado Fallido. Se temió que problemas como las drogas, los desplazados y los grupos alzados en armas se expandieran hacia los países vecinos con fronteras más abiertas, interdependientes y porosas. Por su parte, el Plan Colombia, las fumigaciones y la interrupción de las negociaciones de paz, contribuyeron a incrementar los desplazados hacia Ecuador y Venezuela, países que, a su vez, temieron la regionalización del conflicto interno colombiano.

Países como China y, en menor medida, India y Rusia aprovecharon el vacío que dejó Estados Unidos en América Latina, buscando una presencia más activa y fortaleciendo vínculos con Brasil, Venezuela, Chile y Perú, entre otros, en temas como comercio, inversiones y energía.

De 2009 en adelante

La llegada de Barack Obama a la Casa Blanca significó un cambio para Estados Unidos, creó expectativas en América Latina, pero rápidamente mostró una continuidad en el desinterés de ese país hacia la región. Mucho se ha especulado acerca de esta tendencia y de la percepción que para el interés nacional estadounidense han significado subregiones latinoamericanas como Centroamérica y Suramérica.⁶ Más aún, hoy en día, cuando se consolida una tendencia social demócrata y de “nueva izquierda” en varios gobiernos, principalmente, suramericanos. Sin embargo, son varios los países que continúan sin saber que quieren de su relación con Estados Unidos. Se quieren políticas más autónomas, pero sus economías siguen girando y dependiendo de esa potencia. En este sentido, son dicientes los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador.

Inicialmente, con el presidente Obama se observó un cambio de estilo en sus relaciones con América Latina, orientado hacia el multilateralismo y la cooperación⁷, de alguna manera similar a lo que se denominó la Política del Buen Vecino durante el gobierno de Franklin D. Roosevelt. Sin embargo, más adelante, los países latinoamericanos percibieron con decepción las acciones de la Casa Blanca frente a temas prioritarios para la región como la migración. Sin lugar a dudas la crisis económica norteamericana permea sus relaciones

⁶ Luis Maira, *El próximo gobierno estadounidense y la América del Sur*, “Foreign Affairs Latinoamérica”, vol. 5, núm. 4, 2008.

⁷ Peter Hakim, *Un decepcionante primer año: Obama y Latinoamérica*, “Foreign Affairs Latinoamérica”, vol. 10, núm. 1, 2010.

externas, y aunque inicialmente tuvo apoyo de un Congreso Demócrata, lentamente fue encontrando obstáculos dentro del mismo y principalmente de representantes del Tea Party.

Hoy en día, dos temas resultan prioritarios: la seguridad energética y la sostenibilidad ambiental. Frente a ambos se construyen una serie de acciones birregionales en las que hay que recordar que para Estados Unidos la cooperación energética resulta fundamental, pero que en el tema ambiental se ha distanciado de convenciones internacionales como la de Kioto.

En el ámbito bilateral, países como Cuba, México y Brasil ocupan un lugar prioritario que incluso frente a los dos últimos el presidente Obama se ha referido a una “relación estratégica”.

Cuba constituye su principal reto y los latinoamericanos tienen grandes expectativas frente al acercamiento que se presentó al comienzo de su administración. La isla hace tiempos dejó de ser una amenaza para los norteamericanos, pero sí hay aspectos, como el de los derechos humanos, que van a ser sensibles en la relación bilateral. Raúl Castro propuso canjear a presos castristas en Estados Unidos por disidentes presos en la isla. Además, Obama se ha visto presionado por dirigentes de la región que piden que Estados Unidos abra la mano al régimen cubano.

En cuanto a México y Brasil son éstas potencias medias regionales que aspiran a un mayor posicionamiento en el escenario internacional. Para la primera resultará más difícil por la crisis tan profunda que está ocasionando el narcotráfico en un país que tiene una frontera con Estados Unidos de más de 3000 kilómetros. Al contrario, Brasil tiene mayor legitimidad internacional y una gran voluntad política y de liderazgo, tan como lo ha manifestado la recién elegida Dilma Rousseff que representa una continuidad del Partido de los Trabajadores en el poder.

Durante los últimos diez años y sobre todo durante el gobierno de George W. Bush, se creyó que Colombia podría ser el puente y bisagra para el acercamiento de Estados Unidos hacia América Latina, lo cual creó expectativas, pero que terminó en un aislamiento de ese país del escenario regional.

COLOMBIA – ESTADOS UNIDOS: ENTRE EL RESPICE POLUM Y LA DIVERSIFICACIÓN DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Durante el siglo XX, Colombia construyó una alianza especial con los Estados Unidos que algunos analistas denominaron como *Respice Polum*⁸ – mira a la Estrella Polar – y que tuvo momentos muy breves de distanciamiento y autonomía, e incluso espacios también de mayor estrechamiento, como el que

⁸ Durante el gobierno de Marco Fidel Suárez (1918–1921) se propuso el *Respice Polum* de la política exterior colombiana que hace un llamado a construir alianzas con ese país.

ocurrió durante los gobiernos de George G. Bush (2001–2009) y Álvaro Uribe (2002–2010). Estas relaciones abarcaron elementos ideológicos⁹ como la concepción compartida frente a Cuba durante los sesenta, y más adelante, a partir de los noventa, el énfasis en los principales temas de la agenda internacional como terrorismo y drogas ilícitas.

Varias características valen la pena resaltar de estas relaciones. En primer lugar, Colombia siempre ha creído que Estados Unidos le ayudaría a solucionar problemas fronterizos como los que actualmente aún presenta con Nicaragua y Venezuela. En la práctica no ha sido clara tal colaboración, y más bien al contrario: la alianza de Colombia con Estados Unidos y con ello programas de cooperación militar como el Plan Colombia y el Plan Patriota han ocasionado desconfianza y tensión con los países vecinos. Tampoco le sirvió para solucionar el conflicto con el Perú a comienzos de los años treinta del siglo XX.

En segundo lugar, desde la década de los noventa, se presenció una narcotización de las relaciones con los Estados Unidos, profundizada durante el gobierno del presidente Ernesto Samper (1994–1998) por el escándalo del proceso 8.000 a raíz de ingresos de dineros provenientes de la droga a la campaña presidencial. En 1996 y 1997, Estados Unidos descertificó a Colombia por la falta de cooperación frente al tema del narcotráfico.¹⁰

En este sentido, desde el gobierno de Samper, se pueden diferenciar varias fases y momentos de distanciamiento y cooperación: a) el primer año de su gobierno en el que predominó una relación de trabajo regular, b) desde agosto de 1995 hasta febrero de 1997, de distanciamiento, desconfianza y falta de interlocución, período durante el cual Colombia careció de Embajador ante la Casa Blanca y su principal interlocutor era el jefe de la policía Rosso José Serrano, c) a partir de marzo de 1997 se presentó una renormalización gradual, con reuniones de trabajo entre ambos gobiernos, que culminó con el nombramiento de Embajador colombiano, Juan Carlos Esguerra, ante el gobierno de los Estados Unidos. Durante estos años Colombia tuvo obstáculos para la consecución de visas y exportación de productos que tradicionalmente había enviado a ese país como las flores y las confecciones.

En agosto de 1998, asumió la presidencia de Colombia Andrés Pastrana Arango que construyó una nueva alianza con los Estados Unidos frente a la cual los analistas se refieren a un Nuevo *Respice Polum* de la política exterior colombiana que apunta a una “intervención por invitación”.¹¹ A partir de entonces

⁹ Jorge Domínguez, *Las relaciones contemporáneas Estados Unidos-América Latina: entre la ideología y el pragmatismo*, “Foreign Affairs” en Español, vol. 7, núm. 4, octubre-diciembre 2007.

¹⁰ Cada año, el gobierno de los Estados Unidos certifica o no a los países en materia de cooperación de la lucha contra las drogas ilícitas.

¹¹ Arlene B. Tickner, *Intervención por invitación, claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales*, “Colombia Internacional”, núm. 65, enero-junio 2007.

y, sobre todo, durante los últimos ocho años y el gobierno de Álvaro Uribe, se afianzó dicha tendencia enmarcada en una cooperación militar que va desde la ayuda económica hasta la utilización de Bases Militares, ocasionando una gran polémica a nivel de la región.

A partir del 2001, Estados Unidos y Colombia unieron esfuerzos desconociendo la existencia de un conflicto armado y calificándolo de terrorismo. Asimismo, se vinculó más directamente guerrilla-narcotráfico-terrorismo. De esta manera, se pasa de una narcotización a una securitización de las relaciones entre los dos países, y comienza a percibirse a Colombia como una amenaza para la seguridad regional.

En este contexto, Estados Unidos propicia una cooperación condicionada en la región, dependiendo de la mayor o menor colaboración frente al tema de seguridad – terrorismo, drogas, etc. Y lo que se había creído anteriormente de que Colombia podría ser el puente para el acercamiento entre Estados Unidos y América Latina, se queda tan sólo a nivel de la especulación. Todo lo contrario, al finalizar el gobierno de Álvaro Uribe, el país se encontraba completamente aislado del escenario internacional con tensiones, conflictos y/o rupturas con dos de sus vecinos: Ecuador y Venezuela.

Fue así como durante el gobierno de Álvaro Uribe, la política exterior colombiana se convirtió en un instrumento del Programa de Seguridad Democrática. Muchas de sus acciones se orientaron a la búsqueda de cooperación económica y legitimidad para llevar a cabo dicho programa. Esto condujo a afianzar los vínculos con Estados Unidos, a distanciarse de América Latina y Europa, y a ignorar la región Asia-Pacífico. A su vez, estos años se caracterizaron por un acercamiento personal y una Diplomacia Presidencial en la que el Ministerio de Defensa jugó un importante papel debido al énfasis en el tema de la cooperación militar proveniente de ese país.

Este es el panorama que encuentra Juan Manuel Santos cuando llega a la Presidencia. El nuevo residente de la Casa de Nariño inicia todo un giro en su inserción internacional y, de manera particular, con Estados Unidos: una ampliación y diversificación de la agenda entre los dos países, enmarcada en una visión global e integral de la relación con ese país y con el resto del mundo.

Hacia una nueva agenda Colombia-Estados Unidos

Desde su posesión el 7 de agosto de 2010, el presidente Santos y su canciller María Ángela Holguín han tenido diversos encuentros con autoridades norteamericanas a nivel bilateral y multilateral. De ellos vale la pena resaltar:

- El lanzamiento de un diálogo binacional de alto nivel. Se plantea el inicio de una nueva era en las relaciones bilaterales (periódico “El Tiempo”, octubre 25 de 2010)

- La transformación y “nacionalización” del Plan Colombia¹², iniciativa que se mantuvo por más de una década y que se transforma con un menor aporte económico norteamericano.

- La desecuritización y desnarcotización de la agenda binacional y su orientación integral sobre temas que interesan mutuamente. Para ello se incluyen temas bilaterales y multilaterales como medio ambiente, comercio y energía, entre otros. En este sentido el primer encuentro con el subsecretario de Estado, James Steinberg, tuvo 3 mesas de trabajo: derechos humanos, energía y ciencia y tecnología.

- La reorientación y búsqueda de una política de Estado hacia los Estados Unidos con un liderazgo y coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En este contexto y con estos énfasis, el comercio y la inversión continúan siendo temas relevantes dentro de una agenda integral y pragmática.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Los cambios que se presencian en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina se originan en el debilitamiento de esa potencia a nivel del sistema internacional y en la búsqueda de mayores márgenes de autonomía latinoamericana. No obstante, constituyen giros motivados, a su vez, por proyectos políticos divergentes al norteamericano y por elementos internos como la composición del Congreso Norteamericano. Estos aspectos se enmarcan en la crisis financiera internacional que presenta diversos efectos.

Dichas modificaciones hacen parte de una transición que se observa hacia un Nuevo Orden Mundial en el que empieza hablarse de un “declive de Occidente” y de un traspaso de poder dominante hacia Oriente a la cabeza de países como China. En estos cambios el surgimiento de potencias medias como Brasil y México en América Latina, y la relevancia de elementos diferentes al militar – es decir, el poder suave – adquieren un especial significado al valorar aspectos como los culturales y el multilateralismo, conduciendo muy seguramente en el futuro, al diseño, construcción y ejecución de nuevos regímenes internacionales.

América Latina carece de consenso en torno a la búsqueda de la integración y de la relación con Estados Unidos, lo cual refleja su heterogeneidad regional, su historia y vulnerabilidades. La llamada nueva izquierda aboga por relaciones más autónomas y diversificadas, pero cae en la retórica y en

¹² Por medio del Plan Colombia, Estados Unidos ha desembolsado más de US\$6.000 millones para este proceso. Gracias a este aporte, existe hoy una Fuerza Pública bien dotada y capacitada para el manejo de la seguridad, razón por la cual Colombia ha podido exportar su experiencia en esta materia y ha generado confianza para el comercio y la inversión extranjera. Desde la segunda mitad de esta década, se sabía que el aporte norteamericano iría disminuyendo y más hoy en día con su crisis financiera, y se iría orientando hacia una “nacionalización” del Plan Colombia.

contradicciones entre lo que dice y hace. En este sentido se presentan elementos estructurales y otros más coyunturales que apuntan a los rasgos idiosincráticos de sus gobernantes y a la implementación de proyectos políticos que chocan con el déficit en la calidad de las democracias latinoamericanas.

Las relaciones entre Estados Unidos y América Latina han variado durante el último siglo, pasando de una intervención impuesta a una cooperación y colaboración – aunque en muchos casos condicionados. No obstante, esa potencia percibe una serie de amenazas que atentan contra su seguridad como el terrorismo y las drogas, entre otras, que le ha llevado a construir alianzas con algunos países como Colombia, pero que, al mismo tiempo, ha generado y aumentado la desconfianza en la región. Esta situación hace parte de un declive de los Estados Unidos y un creciente desinterés de ese país hacia América Latina.

Se creía que, con la llegada del Presidente Barack Obama a la Casa Blanca, se iría a producir un giro en las relaciones y un acercamiento de ese país hacia América Latina. Al menos, al comienzo dio muestras de ello, con sus pronunciamientos en torno a Cuba, el multilateralismo y la construcción de alianzas estratégicas con Brasil y México. No obstante, la crisis económica y la nueva composición del Congreso muy probablemente postergarán dicho acercamiento, al menos en temas prioritarios como la migración y la agricultura, dejando un vacío que es aprovechado por China y la India, y en menor medida también por otros países como Rusia y Corea del Sur. Sin embargo, se observa procesos de consulta y diálogo y, sobre todo, un nuevo estilo en el relacionamiento.

Por otra parte, históricamente las relaciones entre Colombia y los Estados Unidos se caracterizaron por la subordinación y dependencia – de *Respice Polum* – con momentos muy cortos de autonomía. Durante los últimos años, se enmarcaron en una narcotización y posterior securitización, dentro de la cual el Ministerio de Defensa ejerció un liderazgo. En este contexto, la política exterior fue un instrumento del Programa de Seguridad Democrática impulsada por el Presidente Álvaro Uribe que buscó cooperación y legitimidad internacional para llevar a cabo dicho plan.

Aunque el tema militar fue prioritario para la relación, el comercio y las inversiones ocuparon un lugar destacado. Colombia suscribió un tratado de libre comercio con ese país. Estos temas duros de la relación binacional opacaron otros aspectos relevantes para el interés nacional colombiano como la migración, la ciencia y tecnología y el energético.

Desde el 7 de agosto de 2010 y con la llegada del presidente Juan Manuel Santos a la Casa de Nariño se amplía la agenda bilateral entre los dos países aunque continúa presente, por lo pronto, la ambivalencia y la necesidad de una mayor diversificación de las relaciones internacionales colombianas.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones y a manera de síntesis, América Latina requiere:

1. Profundizar el pragmatismo que se inicia en las relaciones bilaterales
2. Diseñar una agenda propositiva con Estados Unidos
3. Consolidar la democracia
4. Fortalecer la integración, la diplomacia asociativa y el multilateralismo
5. Profundizar la diversificación de sus relaciones internacionales, orientándose a una inserción más positiva de la región en el escenario internacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Ardila Martha, *Evolución de las relaciones Estados Unidos-América Latina*, en: *América Latina: Herencias y desafíos*, Universidad Externado de Colombia-Pretextos, Bogotá 2003.
- Bingwen Zheng, *China's Economic Development and the Relations between China and Latin America*, en: Grace Jaramillo (comp.), *Relaciones Internacionales: los nuevos horizontes*, FLACSO, Quito 2007.
- Castañeda Jorge, *The Forgotten Relationship*, "Foreign Affairs", mayo-junio 2003.
- Domínguez Jorge, *Las relaciones contemporáneas Estados Unidos-América Latina: entre la ideología y el pragmatismo*, "Foreign Affairs" en Español, vol. 7, núm. 4, octubre-diciembre 2007.
- Fernández Saavedra Gustavo, "Notas sobre las relaciones de América Latina con EE.UU". "Revista Umbrales Ciencias Sociales", vol. 1, núm. 19, 2009.
- Hakim Peter, *Un decepcionante primer año: Obama y Latinoamérica*, "Foreign Affairs Latinoamérica", vol. 10, núm. 1, 2010.
- Hass Richard, *La era de la no polaridad*, "Foreign Affairs Latinoamérica", vol. 8, núm. 3, 2008.
- Maira Luis, *El próximo gobierno estadounidense y la América del Sur*, "Foreign Affairs Latinoamérica", vol. 5, núm. 4, 2008.
- Perales José Raúl, Osborne Benjamin T., Casas-Zamora Kevin, Robert Maryse, Lewis David E, *Caught in the Global Hurricane: Debating the Caribbean's Development Challenges in an Uncertain World*, Woodrow Wilson Center for International Scholars, Mayo. Conference Report, Washington 2010.
- Petkoff Teodoro, *Las dos izquierdas*, "Nueva Sociedad", núm 197, mayo-junio 2005.
- Rojas Diana M., *El taller del imperio global: Análisis de la intervención de Estados Unidos en Colombia (1998 - 2008)*, "Revista Análisis Político", vol. 22, núm. 65, 2009.
- Russell Roberto y Tokatlian Juan G., *Modelos de política exterior y opciones estratégicas: El caso de América Latina frente a Estados Unidos*, "Revista CIDOB d'afers Internacionals", núm. 85-86, 2009.
- Serbín Andrés, *Tres liderazgos y un vacío: América Latina y la nueva encrucijada regional*, "Anuario CEIPAZ", núm. 2, 2008/2009.
- Schoultz Lars, *La política de Estados Unidos hacia América Latina: temáticas cambiantes, valores permanentes*, en: Ana Covarrubias (comp.), *México en un mundo unipolar ... y diverso*, Colegio de México, México 2007.
- Shifter Michael, *Latin America in the New Century*, en: Riordan Roett and Guadalupe Paz (eds.), *Latin America in a Changing Global Environment*, Lynne Rienner Publishers, London 2003.
- Tickner Arlene B., *Intervención por invitación, claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales*, "Colombia Internacional", núm. 65, enero-junio 2007.

