

Las dimensiones político-estratégicas: Estados Unidos y los casos de México, Colombia y Venezuela.¹

Dra. Isabel Jaramillo Edwards
Investigadora Titular, CEA
PARA CNA
REV/05 de mayo de 2004

Introducción

Este trabajo se centrará, primeramente, en la política exterior de los Estados Unidos, haciendo especial énfasis en América Latina y el Caribe a modo de contexto. Luego trataremos temas específicos de dicha política, estos es, los casos de México como país frontera, Colombia como problema de seguridad nacional y Venezuela como 'conflictivo' suministrador de petróleo.

Estados Unidos: Política Exterior

Los Republicanos proponían una política exterior², que partía de la base que un período de transición como el del 'fin de la guerra fría' ofrecía oportunidades estratégicas en cuanto a la "conformación del entorno global"³, en el largo plazo.

La propuesta de política exterior para la administración republicana de GW Bush, contó con dos aristas interrelacionadas: la primera relacionada directamente con una visión estratégica del interés nacional, y la segunda, desde una perspectiva tecno-económica-comercial.⁴ En el del interés nacional, se rompía – al menos en el discurso - con aspectos fundamentales que había aplicado la Administración Clinton, como es las acciones humanitarias con el empleo de la fuerza militar, cuestión que fue un tema controvertido durante las dos administraciones de éste último, que requirió de intenso ejercicio de reflexión y definiciones en su seno⁵. La nueva administración de G.W. Bush asumió este asunto como una muestra de debilidad de la administración anterior,⁶ aunque la crítica fundamental se relaciona con el poder y la capacidad de ejercerlo y "la ausencia de un 'interés nacional' articulado", cuestión que era "terreno fértil par aquellos que aspiran a retirarse del mundo o crea un vacío" que podría llenarse a partir de "grupos con intereses locales y presiones transitorias".⁷ Por otro lado, se subrayaba la necesidad de proteger a los ciudadanos y territorio estadounidense, y – cuestión medular- no mantener alianzas que no eran útiles ni funcionales a los intereses de los Estados Unidos. Se ampliaban los márgenes del accionar internacional de manera de obviar y ampliar los espacios / márgenes en los organismos internacionales, de forma que no obstaculizasen las iniciativas estadounidenses. En el terreno multilateral, se planteaba que las instituciones y acuerdos internacionales eran medios para alcanzar un fin y "no una forma de terapia política", y por tanto, el tratamiento multilateral no incluía a todos los temas⁸, cuestión que reafirma la preferencia estadounidense por el manejo preferencial de los temas de política exterior a partir de un enfoque bilateral.

¹ Versión de Ponencia presentada en: **Seminario Internacional "Regionalismo, Seguridad Regional y Sociedad Civil en el Gran Caribe en el Nuevo Entorno Mundial"**, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), 25, 26 y 27 de Febrero 2004, La Habana, Cuba

² Condoleezza Rice, *Promoting the National Interest*, **Foreign Affairs** Vol. 79 No. 1, Enero/Febrero 2000, pg 45-62

³ Isabel Jaramillo Edwards, *Estados Unidos y la conformación de un nuevo entorno global*, **Cuadernos de Nuestra América** Vol XV, No. 29, enero-junio 2002, pg. 29-48.

⁴ Ver: Condoleezza Rice, op. cit. y Robert B. Zoellick, *A Republican Foreign Policy*, **Foreign Affairs** Vol. 79, No.1, Enero/Febrero 2000, pg. 63-78

⁵ Para una perspectiva desde la Administración Clinton, ver: *Military Force and Diplomatic Readiness*, en: Warren Christopher, **In the Stream of History**, Stanford University Press, California, 1998, pgs. 485-496.

⁶ Bob Woodward, **Bush at War**, Simon & Schuster, 2002.

⁷ Condoleezza Rice, op. cit.

⁸ Ver en este sentido, Robert B. Zoellick, op. cit. pg. 69

La política exterior republicana propuso, como premisa y a partir de una pormenorizada crítica a la Administración Clinton, un enfoque de poder vinculado con la “búsqueda de los intereses nacionales estadounidenses”⁹, de forma de lograr los objetivos propuestos y construir la credibilidad, en los Estados Unidos y en el exterior”.¹⁰ En el terreno de las coaliciones y alianzas, se apuntaba a la construcción y mantención de la mismas, en marco de responsabilidades compartidas.

En el marco del interés nacional, se establece que este debe reenfocarse a partir de prioridades claves, y también se identifican tareas fundamentales: asegurarse que el aparato militar estadounidense sea un disuasivo, proyecte el poder y actúe en defensa de los intereses, si fracasa la disuasión. El impulso al crecimiento económico y la apertura política por medio de la expansión del libre mercado, y un sistema monetario internacional austado a estos principios. Se hace hincapié en que se debe incluir al Hemisferio Occidental, “frecuentemente abandonado”, como un área vital del interés nacional de los Estados Unidos. La renovación de una relación fuerte e íntima con los aliados se articula a valores y responsabilidades, cuestión que se orienta a una redistribución de tareas en diversas esferas, incluida la de seguridad y defensa.

La agenda económica –negociadora y estratégica- que se propuso para la Administración de G. W. Bush, combina acuerdos regionales con el desarrollo de reglas globales para una economía abierta. Se mencionan América Latina, la región Asia-Pacífico, potencialmente la India y, eventualmente, la integración a la economía global del Medio Oriente. El incremento de acuerdos de libre comercio, con países individualmente o en grupos regionales, constituye un eje de la propuesta. Se incluye a los países africanos, que se plantea “necesitan el incentivo de mercados abiertos en Estados Unidos y el mercado mundial para sus empresas emergentes así como respaldo financieros” con el objetivo que emprendan reformas.

En el terreno geopolítico, la vinculación con regiones claves se plantea como esencial. En este sentido, una mayor integración con América Latina, Europa, y el Este de Asia, serán funcionales en cuanto a apoyar los compromisos seguridad, como proyecto que expande los principios económicos y políticos de los Estados Unidos. La reforma de las instituciones internacionales públicas y financieras, especialmente el Banco Mundial y el FMI, de acuerdo a las demandas de la edad de la información y la globalización de los mercados financieros está presente, así como también es necesario reformar las instituciones de Bretton Woods.¹¹

En el terreno de las alianzas y vínculos con países asociados, se destacan como fundamentales Europa, Japón y América del Norte. Se afirma que México, Canadá y Estados Unidos comparten un interés en construir sobre su democracia común y prosperidad dando tratamiento a problemas que requieren de mayor cooperación regional—tales como narcóticos, el medio ambiente y la migración ilegal. Para operar efectivamente en el exterior Estados Unidos tiene que asegurarse de tener un vecindario fuerte.

Con América Latina en particular, los Estados Unidos a vuelto a su viejo hábito de ignorar a sus vecinos hasta que los problemas lo obligan a prestar atención. Se evalúa que la resistencia está haciendo mas lento el *momentum* para la democracia y el libre mercado que se inició hace una década. Entre las cuestiones que afectan a la región se incluyen un incremento en la crisis de la deuda; una búsqueda de alternativas, que algunos asocian con un neo- populismo creciente; frustraciones con la falta de resultados tangibles de las reformas económicas; y el narcotráfico.¹²

El estreno - en la práctica - de la política exterior de la Administración G.W. Bush en el terreno hemisférico, después de un discurso que parecía poner a México y eventualmente a América

⁹ Se planteaba una cierta cautela en cuanto al uso de la fuerza, específicamente, no “ser demasiado en rápido en el uso de la fuerza”, cuestión siempre relativa y sujeta al pragmatismo y coyuntura política.

¹⁰ Robert B. Zoellick, op. cit.

¹¹ Robert B. Zoellick, op. cit. pg 72,73 y 74

¹² Robert B. Zoellick, op. cit., pg.74

Latina en el primer plano, solo se destacaba la "iniciativa andina"¹³, en tanto que la Administración GW Bush centraba su atención en Afganistán, la guerra en Irak y el Medio Oriente.

La percepción de vulnerabilidad, producto de los atentados terroristas al WTC/Pentágono en septiembre del 2001, creará un nuevo entorno en el cual se desarrollan los cambios - en el nivel interno y en su proyección externa- que, perspectivamente, conformaran los Estados Unidos del siglo XXI.

América Latina y El Caribe

La agenda de la Administración GW Bush – que incluía un sucinto reconocimiento de la situación latinoamericana - priorizaba un enfoque regional y económico vinculado a la integración y al libre comercio, subrayando la importancia de América Latina en cuanto a ambos temas. La continuidad de la política de la administración anterior se reflejaba fundamentalmente en el impulso a ALCA - cuestión que se insertaba en la agenda de política exterior propuesta- como acuerdo regional.¹⁴ Se privilegia los acuerdos de libre comercio y la apertura de los mercados. En un segundo plano, se ubica la cooperación regional en temas como narcotráfico, migración y medio ambiente. Los temas democracia y derechos humanos se ubican en un plano secundario y tendrán un peso funcional.

La administración de George W. Bush, tenía, inicialmente, un perfil principalmente continuista, donde los matices son fundamentales. En este último aspecto es que se inscribiría el acento en la lógica integrativa y la reactivación de las iniciativas relacionadas con el *fast track* o *trade promotion authority* - como lo denomina la Administración Bush- en la perspectiva de ALCA. En el marco interamericano, el impulso a OEA -y a la tarea de la Comisión de Seguridad de OEA - también está presente, cuestión que es instrumental para la "alerta precoz y colaboración con las potencias regionales", ya que cabe recordar que la lógica de la actual administración es que "las potencias regionales estén dispuestas a administrar sus propias regiones"¹⁵. En el terreno de intereses específicos en el hemisferio, se destaca México - el éxito de la transición - y la profundización del NAFTA, como núcleo paradigmático ordenador en la perspectiva de ALCA, así como también el rol de Brasil como potencia regional. Con respecto a Cuba, a pesar de las particularidades del caso, la línea gruesa de la política estadounidense se inscribe -con las adaptaciones correspondientes- en la lógica continuista mencionada anteriormente. En este sentido, es relevante señalar la promoción de la llamada 'transición pacífica hacia la democracia', que se traduce en presiones de diversa índole sobre la revolución cubana.

En el marco de la profundización de los lazos y alianzas ya establecidas, se destacaba a América del Norte -México, Canadá y Estados Unidos – como conglomerado que comparte intereses comunes.¹⁶ La funcionalidad de estos vínculos – así como los de los TLCs - esta asociada a los temas de seguridad y a la cooperación regional en este terreno, que incluye los temas narcóticos, migración y medio ambiente, entre otros, ya que es fundamental para los Estados Unidos contar con un vecindario fuerte y seguro. Los temas que se mantenían en la agenda desde la Administración Clinton incluían a Colombia como tema de seguridad, México como esencial en la perspectiva de ampliar el NAFTA, Haití como país disfuncional en crisis, el TLC con Chile, entre otros. En el plano discursivo, parecía que América Latina adquiriría un cierto nivel de importancia en la nueva Administración.

La lógica geoestratégica, geoeconómica y geopolítica que prima en el enfoque de los Estados Unidos indica que nos encontramos frente a una orientación regional. A partir de la misma, un conglomerado regional estaría compuesto por el NAFTA (Estados Unidos como eje, incluyendo a Canadá, México y a la Cuenca del Caribe como periferia de la seguridad de la frontera); otro

¹³ **On-the-Record Briefing: Andean Regional Initiative**, R. Rand Beers, Assistant Secretary for International Narcotics and Law Enforcement Affairs ; William R. Brownfield, Deputy Assistant Secretary for Western Hemisphere Affairs; Michael Deal, Acting Assistant Administrator of the Bureau for Latin America and the Caribbean, USAID On-the-Record Briefing: Andean Regional Initiative Washington, DC May 16, 2001.

¹⁴ Robert B. Zoellick, op. cit. y Condoleezza Rice, op. cit.

¹⁵ "El Peligro de Rusia no es su Fuerza, sino su Debilidad", Condoleezza Rice, **El País**, España, 17-12-00, pg. 4

¹⁶ Robert B. Zoellick, op. cit. pg. 74

conglomerado estaría formado por MERCOSUR (con Brasil como eje), y un tercero, estaría constituido por la Comunidad Andina (como periferia del MERCOSUR). Esta lógica genera un desequilibrio que de transformarse en brechas intra regionales provocaría polarizaciones difíciles de superar.

La prioridad de los temas comerciales y de NAFTA era evidente desde comienzos de la administración. El Presidente George W. Bush se entrevistaba en la Casa Blanca con el Presidente V. Fox.¹⁷ Los atentados de Septiembre del 2001 en los Estados Unidos marcan un desplazamiento del área en el orden de prioridades de la Administración de G.W. Bush y América Latina pasará a un plano de renovada desatención. Se mantenían los temas de ALCA; Colombia - donde el narcotráfico ha sido eje del enfoque estadounidense- como problema de seguridad; y se relegaba la agenda con México a un plano prácticamente de *status quo*, sobre todo en lo que se refiere al tema migratorio, que era parte esencial de la agenda del Presidente V. Fox.

Los atentados terroristas al WTC/Pentágono marcan un punto de inflexión en el sistema internacional y resulta en una recomposición de las alianzas en el ámbito global, donde lo que primará serán los intereses particulares y específicos de cada uno. La implementación de la estrategia preventiva¹⁸ y del *homeland defense*, indica una creciente inclinación a la militarización de la política internacional y la subsiguiente degradación de instituciones político-jurídicas internacionales a la categoría de gestores de la estrategia de dominación global de la única gran potencia militar, lesionando las posibilidades de desarrollo de un contexto mas pluralista y propenso al diálogo. La tercera lógica – que trasciende el enfoque de seguridad - es la intervención directa en cualquier región del mundo.

En el terreno de la política exterior de los Estados Unidos y la relación con América Latina y el Caribe, habría que distinguir dos niveles: el primero relacionado con la estrategia general del país – la estrategia preventiva - y el segundo relacionado con los intereses inmediatos, y también coyunturales -ya sea políticos, económicos y/o comerciales- y el pragmatismo estadounidense. Un aspecto relevante es la utilización sistemática de la negociación en el terreno bilateral consecuente con el rechazo al multilateralismo, implícito en la ideología de la Administración. Por otra parte, la lógica - tanto en el terreno económico como en el terreno de la seguridad, se orienta a que cada uno debe enfrentar – y desarrollar sus capacidades- a estos efectos. El incremento de las insuficiencias – derivadas de los efectos de las reformas estructurales neoliberales aplicadas en los países latinoamericanos – desemboca en un continente donde el crecimiento se ha detenido, la inversión extranjera se ha contraído significativamente y el desempleo y la pobreza se han incrementado.¹⁹ Desde algunas perspectivas, solo un interés substancial por parte de los Estados Unidos -caracterizado por un enfoque multilateral realmente cooperativo - podría cambiar la ecuación.²⁰ Otras propuestas apuntan a iniciativas regionales.²¹

En el plano hemisférico, la Administración de GW Bush, se orienta a la implementación de la Declaración y Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas²², que incluye lograr crear el ALCA en el 2005. La acentuación de características que han sido tradicionales en la política de Estados Unidos y América Latina – unilateralismo y priorización de los temas de seguridad- cobran nueva relevancia.

La atención de la estrategia de seguridad nacional estadounidense – en la lógica regional - se centrara en atribuir el surgimiento de los problemas que afectan “en parte” a América Latina y que se asocian con la droga y el narcotráfico, razón por la cual se implementa la Iniciativa Andina, como “estrategia activa” para “ajustar sus economías, aplicar sus leyes, derrotar a las organizaciones terroristas y corta el suministro de drogas”, al tiempo que se “trabaja para reducir la demanda de drogas” en los

¹⁷ México es hoy el segundo mercado para las exportaciones estadounidenses.

¹⁸ **The National Security Strategy of the United States of America**, The White House, September 17, 2002

¹⁹ Para en enfoque crítico y algunas propuestas: **The Troubled Americas**, Inter-American Dialogue Policy Report 2003.

²⁰ **The Troubled Americas**, op. cit.

²¹ La dinámica Mercosur-CAN y por otro lado, la propuesta del Presidente H. Chavez, ALBA. Ver: ALBA [Alternativa Bolivariana para America Latina y el Caribe], en: Maria Arce, *Chavez en Argentina ofrece Petroamerica*, **El Nuevo Herald**, Agosto 18, 2003, Pg. B01

²² Realizada en Quebec, Canadá, entre el 20 y 22 de Abril 2001

Estados Unidos. En el caso de Colombia, se identifica “el vínculo entre los grupos terroristas y extremistas que desafían la seguridad del estado y actividades de narcotráfico que ayudan a financiar las operaciones de esos grupos” y se afirma que se trabaja para “ayudar a Colombia a defender sus instituciones democráticas y derrotar a los grupos armados ilegales, tanto de izquierda como de derecha”, y “hacer extensiva una soberanía efectiva sobre todo el territorio nacional y proveer una seguridad básica al pueblo de Colombia”.²³

En lo que se refiere a temas de seguridad, la reconfiguración de los comandos militares estadounidenses y la creación del Comando Norte²⁴, reformula la articulación funcional existente hasta ahora en la Cuenca del Caribe. Así se ubica a parte del Caribe insular en el nuevo comando (México, Las Bahamas, Cuba) y parte en el Comando Sur, junto al resto del continente americano.²⁵ La creación del Comando Norte como estructura, se orienta principalmente a la defensa del territorio continental de Estados Unidos contra amenazas del exterior. Se trata de ampliar y reconfigurar su área de responsabilidad y, en este marco, se da un marcado interés por ampliar la relación militar con México y desarrollar una “relación madura” con los militares mexicanos. El nuevo comando con sede en la Base Patterson de la fuerza Aérea en Colorado, tendrá la responsabilidad de coordinar acciones militares estadounidenses en el evento de un ataque “catastrófico” contra este país, como la detonación de armas nucleares.²⁶ Canadá ya cuenta con NORAD, acuerdo que se ha reestructurado de acuerdo a las necesidades actuales. El desarrollo de una nueva doctrina de seguridad de Estados Unidos, principalmente del concepto de *Homeland Security*, implica la cooperación con gran cantidad de países del mundo, pero en primera instancia con sus vecinos y socios comerciales. Paralelo a la necesidad de fortalecer su seguridad interna, se han firmado acuerdos sobre “fronteras inteligentes”, lo que lleva a la cooperación para compartir información para enfrentar la guerra al terrorismo.²⁷

En plano hemisférico y en la lógica de la implementación de la Cumbre de las Américas de Quebec, se incluye el fortalecimiento de los mecanismos multilaterales para enfrentar al narcotráfico, los temas ambientales y el desarrollo sostenible, agregándose además aquellos derivados de los ataques terroristas de Septiembre 2001 en los Estados Unidos.

La Ruta del Comercio

La primacía del enfoque de un mundo globalizado donde la construcción de bloques es fundamental, permea la lógica de la política estadounidense. La interrelación, en la política comercial estadounidense, entre los objetivos mas generales de orden económico, políticos y de seguridad es cada vez más evidente y concreta.²⁸

El contexto hemisférico incluye dinámicas con diversos niveles de interrelación entre lo económico, político y seguridad, como la Cumbre Iberoamericana; Cumbre de Las Américas; Cumbres subregionales de mandatarios (CARICOM, Centroamérica, MERCOSUR), y en el terreno de la seguridad y defensa, la Cumbre de Ministros de Defensa; las Conferencias de Ejércitos de América (CEA)²⁹ y la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica.³⁰

²³ Ver: Capitulo IV. *Work with Others to Difuse Regional Conflicts*, en: **National Security Strategy of the United States of América**, Septiembre 2002

²⁴ Para una perspectiva previa a la formación del perímetro de seguridad, ver: Peter Andreas, *La redefinición de las fronteras estadounidenses*, **Foreign Affairs** en español, Vol. 2, No. 1, Primavera 2002, pg. 165-175

²⁵ Ver: *Cooperar por la buena o por la mala*, **La Jornada**, 19 de abril 2002.

²⁶ Jim Cason y David Brooks, *El Comando Norte creado por EU entrará en operación el proximo mes de Octubre*, **La Jornada**, 26 de Septiembre 2002.

²⁷ Raúl Benítez Manaut, *América del Norte: ¿Seguridad regional en construcción?*, ponencia presentada en 51 Congreso de Americanistas, Santiago de Chile, 14 al 18 de julio de 2003

²⁸ *USTR's Zoellick Advocates "a Building-Block Approach" to Trade*, (U.S. is committed to advancing free trade worldwide, he says) (2720), **"American Internationalism"**, Agosto 2003, en: <http://usinfo.state.gov/journals/itps/0803/ijpe/ijpe0803.htm>.

²⁹ La Conferencia de Ejércitos Americanos se reúne desde 1960.

³⁰ Realizada en México en octubre de 2003.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Estados Unidos, Canadá, México--NAFTA), a pesar de ser un acuerdo comercial que entró en vigor en 1994, por el éxito en el incremento de las relaciones económicas, comerciales, financieras y de cooperación industrial, implica desafíos de seguridad, a pesar de no estar contemplado este rubro en el Tratado. Fundamentalmente, las relaciones de seguridad en el contexto del NAFTA, se dan en el plano bilateral (Estados Unidos-México, Estados Unidos-Canadá). Desde Estados Unidos se percibe como una necesidad ampliar la relación en cuanto a temas de seguridad; México a su vez rechaza que el NAFTA sea un acuerdo de seguridad. En general en el contexto NAFTA, se tiende a mantener la cooperación en torno a acuerdos puntuales – en el plano bilateral - relacionados con narcotráfico, la frontera, crimen organizado, etc. El tema migración en el caso de México, priorizado por el Presidente V. Fox, ha sido relegado a segundo plano por la Administración Bush, producto de las presiones de seguridad. La relación en el plano de la seguridad de México con Estados Unidos se da fundamentalmente mediante acuerdos específicos, a fin de enfrentar problemas como el narcotráfico, la seguridad de las fronteras, el tratamiento a la criminalidad, etcétera. En el caso de Canadá, se articula por medio de convenios de cooperación como el NORAD.³¹ La “cooperación en defensa entre México y Estados Unidos se reduce a entrenamiento, compra y donación de equipo e intercambio de información; y México y Canadá se da de forma similar, pero en cantidades más reducidas”.³² Por último, el NAFTA – que data desde 1994 – es visto desde algunos sectores como insuficiente para el s. XXI.³³ Esta perspectiva cobraba una fuerza relativa en algunos sectores, aunque pasaba a segundo plano después de septiembre del 2001.

Estados Unidos ve al ALCA como la posibilidad de hacerle contrapeso a Europa, en el marco de la geopolítica mundial que tiene como una de sus principales características, la conformación de bloques económicos dominantes y una nueva división internacional del trabajo, máxime ahora que la Unión Europea (UE) ya constituye, con pros y contras, un bloque económico único que puede disputarle la supremacía económica y comercial, aunque todavía no política, a Estados Unidos. Cabe destacar que alrededor del 75% del comercio mundial se realiza en el marco de acuerdos regionales como la UE y el NAFTA. He ahí porque la lucha política se desarrolla en esta etapa, a través del comercio

El proyecto de ALCA, a su vez, podría sujeto a las dinámicas congresionales en los Estados Unidos, donde podrían surgir posturas adversas en los temas vinculados a asuntos laborales y al medio ambiente. Al mismo tiempo, las reservas de América Latina y el Caribe, manifestadas en la negociación del acuerdo, podrían desplazar en el tiempo la concreción del área de libre comercio en el 2005.³⁴ Desde América Latina, como contrapartida, surgía la propuesta ALBA, propuesta con un perfil emancipador.³⁵

La Cuenca del Caribe

La Cuenca del Caribe, como definición geopolítica desde el punto de vista estadounidense³⁶, tiene un peso específico en el marco de la formación y fortalecimiento de espacios geoeconómicos y la ‘conformación del entorno’.³⁷ En este marco, son relevantes el conflicto colombiano, los TLCs de América Central y el Caribe insular.

La seguridad interna (*homeland security*) eventualmente afectará al Caribe. Consecuentemente, algunos consideran que el área será eventualmente parte del perímetro de

³¹ Incluso ahora se está discutiendo la posibilidad de instalación de un Nuevo sistema de misiles balísticos en Canadá. Ver “*Canada and Ballistic Missile Defence*”, **Department of Foreign Affairs and International Trade** (www.dfait-maeci.gc.ca/departement/focus/bmd-en-asp).

³² Raul Benitez, op. cit.

³³ Ver: Robert A. Pastor, **Toward a North American Community**, Institute of International Economics, Washington D.C., 2001 y **The Future of North American Integration: Beyond NAFTA**, Peter Hakim and Robert E. Litan, EDS., The Brookings Institution, Washington, 2002.

³⁴ *Dudan de la creación del ALCA en enero de 2005: La reunión termina sin avances y con dudas acerca de la conclusión del proceso* <http://www.prensa.com> - 16 julio 2003, Manchester Trade Ltd.

³⁵ ALBA [Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe], op. cit.

³⁶ Ver: Isabel Jaramillo Edwards, *Alfred Thayer Mahan y el Paisaje de fin de Siglo*, **Temas** No. 12-13, octubre 1997-marzo 1998, pg. 152-161

³⁷ Isabel Jaramillo Edwards, op. cit. pg. 157

seguridad de América del Norte, tal como se plantea en el concepto de “tercer frontera”. Es relevante entonces considerar que “... algunos gobiernos caribeños han reconocido que es más ventajoso estar adentro y mirar fuera del perímetro de la seguridad estadounidense.”³⁸

En contexto de seguridad regional Colombia ocupa un lugar significativo por su ubicación geográfica y por su particular posición geoestratégica. Se trata de un país caribeño y pacífico, andino y amazónico, próximo al Canal de Panamá y a la industria petrolera venezolana.³⁹

Colombia, percibida como un problema de seguridad para los Estados Unidos⁴⁰, “país problema” en el hemisferio y también para la comunidad internacional⁴¹, ocupa el tercer lugar en la ayuda militar estadounidense⁴² después de Israel y Egipto. Básicamente, la lógica estadounidense se orienta a una “delegación” de funciones al ejército (y policía) local, que son reforzados de forma que controle las operaciones y es en esta perspectiva que se fortalecen las instituciones armadas con entrenamiento, armamento, inteligencia⁴³, etc., cuestión ya inscrita en los anales de las relaciones de los Estados Unidos con el continente. Se trata entonces de un país insertado en la lógica militar estadounidense del “*ambiguous warfare*” o las llamadas “*military operations other than war*”⁴⁴, que permiten la combinación de enfrentamiento al narcotráfico y la utilización de la contrainsurgencia en una simbiosis cada vez más difícil de separar. Estados Unidos, en lo que se refiere a Colombia, puede pasar de un papel de asesor a una función operacional, según evolucione la situación. Desde el punto de vista regional, los temores con respecto a una expansión del conflicto se relacionan con las posibles y probables repercusiones, algunas de las cuales se hacen sentir, sobre todo en lo que se refiere a la porosidad de las fronteras⁴⁵, en una zona caracterizada por situaciones críticas en el terreno económico cuestión que incrementa la volatilidad regional. Al Plan Colombia⁴⁶ se agrega la perspectiva regional, a partir de la Iniciativa Regional Andina, presentada por el Presidente G.W. Bush en la Cumbre de las Américas en Québec, Canadá.

³⁸ Anthony T. Bryan and Stephen E. Flynn, “Free Trade, Smart Borders, and Homeland Security: U.S.-Caribbean Cooperation in a New Era of Vulnerability” The Dante Fascell North-South Center, Working Paper Series, Paper No. 8, September 2002.

³⁹ Pilar Gaitán Pavía, *Anotaciones sobre la Seguridad Regional, “El Plan Colombia” y el conflicto armado interno, Taller de Consulta a OSC’s y académicos de América Latina y El Caribe sobre la Conferencia Especial de Seguridad de las Américas*, Department of Foreign Affairs and International Trade-Canadá y FLACSO-Chile, Santiago de Chile, 17 de marzo de 2003,

⁴⁰ Para una perspectiva desde Colombia, ver: Francisco Leal Buitrago, **El Oficio de la Guerra: La Seguridad Nacional en Colombia**, IEPRI y Tercer Mundo Editores, Colombia, 1994. Desde una perspectiva estadounidense: Gabriel Marcella y Donald Schulz, *Las tres guerras de Colombia: Estrategia de Estados Unidos en la Encrucijada, Análisis Político* No. 37, Mayo/Agosto de 1999, pg. 44-63. Para otro enfoque, ver: Rafael Pardo, *Colombia’s Two-Front War*, **Foreign Affairs**, Vol.79 No.4, July/August 2000, pg. 64-73

⁴¹ Sobre Colombia y la paz: Libardo Buitrago, *Colombia: La guerra por la Paz*, en: **Fuerzas Armadas y Sociedad** Año 14, No.3, Flasco, Chile, julio septiembre 1999, pg. 3-21.

⁴² **Prepared Statement of Madeleine Albright Secretary of State Before The House International Relations Committee**. Subject: America and the World in the 21st Century, february 16, 2000; Charles E. Wilhelm, *Illicit Drugs Erode Foundations of Democracy*, **The Miami Herald**, Commentary, April 21, 2000 y Thomas “Mack” McLarty, *Congress Must Delay No More on Colombia*, Commentary, **The Miami Herald**, April 21, 2000.

⁴³ La Central de Inteligencia de la Policía de Bogotá ha contado con US\$2 millones aportados por la CIA y la DEA. Se orientan a “combatir la delincuencia” y “también la CIP desempeña un papel de trascendencia en el seguimiento de la actividad guerrillera, paramilitar y de todo tipo de grupos de delincuencia organizada.” En este sentido, ver: **Cambio**, No 317, Julio 12-19, 1999 pg. 22. Por otro lado, se ha generado un debate sobre el armamento destinado a Colombia y su posible obsolescencia; en este sentido ver: *Colombian Guns Said Disappointing*, **The New York Times**, September 14, 2000; y ver también: C. Uriarte, *Colobo y Kosombia*, **El Nuevo Herald**, 3-8-99, Pg.A10.

⁴⁴ Para una visión del enfoque de las *contingencias limitadas*: Allan R. Millett, *The Parameters of Peacekeeping: US Interventions Abroad, 1798-1999*, **Strategic Review**, Spring 2000, pg. 28-38. También: *Peace Operations and Humanitarian Support*, en: **Strategic Assessment 1996**, Institute for National Strategic Studies, NDU, pg. 127-142.

⁴⁵ Sobre fronteras: Tom Ashby, *Mafia Colombiana Cruza a Venezuela*, **The Miami Herald**, September 19, 2000, pg. A12. Sobre el derrame del conflicto, Richard L. Millett, **Colombia’s Conflicts: The Spillover Effects of a Wider War**, The Strategic Studies Institute (SSI) and the North-South Center, Miami University, October 2002

⁴⁶ M. Shifter, *Colombia on the Brink. There Goes the Neighborhood*, **Foreign Affairs**, July/August 1999, pg. 14-20.

La Iniciativa Regional Andina, que se articula al Plan Colombia, amplía el enfoque regional, fundamentalmente orientado a reforzar la guerra contra la droga por la vía militar y al mismo tiempo cumple con articular, a partir de diversos compromisos, a los países que conforman el entorno geográfico de Colombia. Al mismo tiempo, cumple con intentar evitar el “derrame” o expansión del conflicto – creando un cordón sanitario en torno a sus fronteras⁴⁷ - como parte de reordenamiento geopolítico correspondiente a la globalización en esta etapa, en área calificada de “insegura”. Al mismo tiempo, al articular otros elementos como son: democracia, desarrollo, drogas y preferencias comerciales, mas bien a se perfilaba como un paquete de preferencias para fomentar el comercio, a través de la *Andean Trade Preference Act* y ALCA - que debe completarse el 2005 – que respondía esencialmente a un diseño geopolítico y geoeconómico orientado hacia esta región. Cabe destacar, finalmente, que el componente esencial es el enfrentamiento al narcotráfico, de carácter ofensivo, que apunta a un incremento de la militarización. El retorno a una lógica que parecía relegada, como es la contrainsurgencia, en el caso de Colombia se instaura inicialmente bajo la formula de la guerra al narcotráfico⁴⁸, y más recientemente se imbrica con la guerra contra del terrorismo. En este marco se inscriben la Directiva de Seguridad Nacional No. 18, que oficialmente ha ampliado el papel de los militares estadounidenses en Colombia, transformándola en “el más reciente campo de batalla contra el terrorismo”⁴⁹. La visita del Secretario de Defensa, D. Rumsfeld a Colombia, subrayaba el apoyo estadounidense a la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico y se orientaba a consolidar la ayuda en el terreno de la mejora de la inteligencia satelital, el apoyo a la lucha contra los grupos ilegales, el entrenamiento de tropas y la modernización de las Fuerzas Militares⁵⁰, y apuntaba a la relevancia de Colombia en el terreno de la seguridad y la expansión, prolongación y persistencia de una presencia estadounidense en el país, que fácilmente puede cambiar de carácter.

Desde la perspectiva estadounidense - y en una óptica extensiva - solucionar el problema colombiano implica también continuar intentando zanjar el ‘problema’ de Venezuela – que comparte con Colombia una extensa e intrincada frontera - a partir de un incremento de la presión, desde diversos ángulos, sobre el gobierno del presidente H. Chávez.⁵¹ Es precisamente en el caso de Venezuela donde se percibe que el tema de la democracia electoral ha resultado contraproducente para los Estados Unidos: Hugo Chávez, llega al poder por medio de un triunfo en las urnas, cuestión difícilmente discutible, y ha sabido utilizar la codificación democrática, implícita en la Carta Democrática de OEA, a su favor⁵². El tema se transforma, de alguna manera, en central para América Latina, en la medida en que una transgresión estadounidense en el tema de la democracia *vis a vis* el gobierno venezolano, demostraría la vulnerabilidad de los propios principios que dice apoyar. Sin embargo, esto no significa que América Latina comparta las propuestas y enfoques del Presidente H. Chávez, sino de un enfoque puntual hacia un tema que podría impactar negativamente, según como se desarrolle, al continente en su conjunto.

Tanto Venezuela, como México y Colombia son actores significativos – con proyección e intereses de larga data – en la Cuenca del Caribe.

México

Los encuentros previos a su acceso a la presidencia de México, entre V. Fox y George W. Bush, parecía augurar una relación bilateral priorizada. En este marco, la posibilidad de lograr el apoyo de la Administración Bush a las propuestas migratorias del gobierno de V. Fox parecía

⁴⁷ Juan Gabriel Tokatlian, “**Colombia: Un asunto de Seguridad Regional**”, Universidad de San Andrés, Victoria, Argentina; Seminario Paz, Seguridad Humana y Prevención de Conflictos en América Latina y el Caribe; Santiago; Noviembre 2001, p.1.

⁴⁸ Para el uso utilitario del narcotráfico: *Fairy Dust*, August 7, 2001, **The Economist Global Agenda**.

⁴⁹ Linda Robinson, *Why Special Forces Are America's Tool of Choice in Colombia and Around the Globe*, **US News & World Report**, Special Report, Febrero 10, 2003, pg. 34-40, 42, 44 y 46. Ver también: *Once Held at Arms Length, Colombia's military gets Bush's Embrace*, Febrero 6, 2003, en washingtonpost.com

⁵⁰ *Rumsfeld visitará Colombia para consolidar ayuda militar*, **El Mercurio** online, 17 de Agosto de 2003

⁵¹ Mark Falcoff, *Venezuela's Anti-Chavistas Need To Offer More Than Opposition*, **Wall Street Journal**, Agosto 9, 2002

⁵² Para un enfoque, ver: Mark Falcoff, op. cit.

posible. La misma incluía la legalización de 4 millones de mexicanos – residentes ilegales en EEUU- desarrollar un sólido programa de trabajadores visitantes y un incremento en las visas concedidas a los mexicanos para ingresar a EEUU.

Las medidas post septiembre 11, 2001, en el marco del *homeland security*, proyectan la conformación de un “perímetro de seguridad” de América del Norte, que incluye a los Estados Unidos, Canadá, México – países del TLCAN – y el Caribe y Centroamérica, como parte de la “tercera frontera”. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Estados Unidos, Canadá, México--TLCAN), a pesar de ser un acuerdo comercial que entró en vigor en 1994, debido al incremento de las relaciones económicas, comerciales, financieras y de cooperación industrial implica desafíos de seguridad, a pesar de no estar contemplado este rubro en el Tratado. Desde Estados Unidos se percibe como una necesidad ampliar la relación en cuanto a temas de seguridad; México a su vez rechaza que el TLCAN sea un acuerdo de seguridad.⁵³

Desde 9/11, Estados Unidos ha centrado su política internacional en temas de seguridad y lucha contra el terrorismo. En este marco, la relación entre México y los Estados Unidos se veía afectada por la cautela del Presidente Fox frente a las medidas antiterroristas de la Administración Bush. En el plano hemisférico, México – antes de Septiembre 11, 2001 - planteaba la eliminación del TIAR, con un pésimo *timing*, y cuestionaba la instancia como no relevante en la realidad internacional actual. La postura de México en el Consejo de Seguridad de ONU frente a la guerra en Irak y posteriormente el voto en marzo del 2003 en Naciones Unidas incrementaba la tensión bilateral. La Administración Bush se distanció de México, que en un esfuerzo por evitar mas fricciones, respaldaba la resolución del Consejo de Seguridad de mediados de octubre que autorizaba que una fuerza multinacional liderada por Estados Unidos supervisara el establecimiento de un nuevo gobierno iraquí, reconocido internacionalmente.

Como derivado del 9/11, a la agenda bilateral - que incluía los temas migración (y recientemente la matrícula consular), narcotráfico y agua - se agregaban los derivados del *Homeland Security* y afines a la seguridad de las fronteras, con nuevas regulaciones e iniciativas de la parte estadounidense que recientemente se ha traducido en nuevas medidas relacionadas con el tráfico vinculado al comercio por la frontera⁵⁴ y en una presencia física activa del FBI en los aeropuertos mexicanos en la perspectiva de la aplicación de nuevos sistemas de identificación y control.⁵⁵

El gobierno de México incrementaba su cooperación activa con los Estados Unidos en el combate al narcotráfico, contrabando, y la circulación, hacia California y Texas, de centroamericanos a través de México.⁵⁶ El tema migratorio – en extremo sensible para ambas partes, por diferentes razones- pasaba por un periodo complejo. A mediados del 2003, México planteaba a Estados Unidos una política fronteriza en la cual puedan integrarse los temas de migración y seguridad. El Secretario de Gobernación Santiago Creel insistía en un tema que ha sido una constante en la relación bilateral y planteaba que “el flujo migratorio mexicano no representa riesgo

⁵³ Raul Benitez Manaut, *Condicionantes hegemonicos y nacionales a la seguridad hemisferica*, **Taller de Consulta a OSC's y académicos de América Latina y El Caribe sobre la Conferencia Especial de Seguridad de las Américas**, Department of Foreign Affairs and International Trade-Canadá y FLACSO-Chile, Santiago de Chile, 17 de marzo de 2003, pg. 7. Ver desde otra perspectiva: Robert A. Pastor, **Toward a North American Community**, Institute of International Economics, Washington D.C., 2001 y **The Future of North American Integration: Beyond NAFTA**, Peter Hakim and Robert E. Litan, EDS., The Brookings Institution, Washington, 2002

⁵⁴ Las fuertes regulaciones incluidas en el Bioterrorism Act del 2002, entre otras legislaciones similares asociadas a la frontera, dificultan –desde el punto de vista de México y Canadá- el comercio.

⁵⁵ Los oficiales de inmigración

utilizaran un nuevo sistema, SIOM, en los aeropuertos de Guadalajara, Ciudad de México, Cancún, Los Cabos y Tijuana de forma "de tener un registro electrónico de las actividades de migración", de acuerdo con el Ministerio de Interior de México. Ver: *MÉXICO: U.S. assists in review of airport security*, **The Miami Herald**, Diciembre 26, 2003, pg. A16.

⁵⁶ George W. Grayson, *México's Vicente Fox at Midstream*, **Foreign Policy Research Institute**, October 27, 2003, www.fpri.org

alguno, mas aun si es documentado". Por su parte, el Secretario de Seguridad Interior Tom Ridge, planteaba que México había avanzado de manera extraordinaria en la seguridad fronteriza, y que era posible la pronta reanudación de los diálogos en busca de un acuerdo sobre migraciones. Dichos diálogos se interrumpieron luego de los atentados terroristas de septiembre del 2001.⁵⁷ En noviembre 2003, el Presidente Fox sostuvo una reunión con el gobernador de Texas, Rick Perry, a la que asistieron funcionarios tejanos y mexicanos de alto rango, donde se discutieron temas de inmigración, comercio y la deuda de agua mexicana. Según el Tratado de Aguas Internacionales, firmado en 1944, México debe actualmente cerca de 1.603.000.000 metros cúbicos de agua del Río Bravo. A pesar de que el gobierno de Fox esta cumpliendo con los compromisos anuales, a Texas le preocupa la deuda acumulada durante la década pasada. Por otro lado Estados Unidos se resiste a aceptar una tarjeta de identidad de los inmigrantes.⁵⁸ Por otro lado, la conformación del perímetro de seguridad de América del Norte (Estados Unidos, México-Canadá), y las nuevas regulaciones migratorias y del Departamento de Seguridad Interna (*Homelad Security*) instauradas después del 9/11 provoca fricciones en ambos lados de la frontera. Desde los Estados Unidos, "un grupo de legisladores de Texas" exhortaba al Departamento de Seguridad Interna a que los visitantes mexicanos en las zonas fronterizas tuviesen las mismas libertades que los canadienses cuando viajan a Estados Unidos.⁵⁹

El funcionamiento del grupo binacional Estados Unidos/México - creado en 1981 y que se reúne alternativamente en Washington, D.C., y en México D.F. y que incluye en las delegaciones de ambos países, funcionarios del gabinete y jefes de agencias que se reúnen en grupos de trabajo específicos dedicados a áreas de interés específico - para dialogar y dirimir asuntos de orden bilateral, era prácticamente pasivo en los últimos dos años y medio. Esta instancia funciona en el ámbito de cancillería, aunque Estados Unidos aspira a que también se incluya al Ministerio de Defensa. El enfoque de los Estados Unidos es que el Comando Norte requiere un enfoque operacional que hay que coordinar, ya que México constituye su primera línea de defensa. El tráfico de drogas⁶⁰ es el tema más conflictivo que ha generado mas problemas entre México y los Estados Unidos, para el cual el narcotráfico es un problema de seguridad nacional. La politización del tema en los Estados Unidos dificulta la cooperación. A esto se agrega la corrupción, que obstaculiza la erradicación de la droga en México. La creación de confianza entre México y los Estados Unidos es complejo y difícil y requeriría de iniciativas constructivas orientadas a intereses comunes en este terreno, ya que se dan consensos y disensos entre ambos países. México, por su parte enfoca el tema cooperación/coordinación con cautela y resistencias. Cabe destacar, sin embargo que había cooperación entre Estados Unidos y México antes del 9/11. La instauración del *homeland defense* se deriva de una revolución doctrinal en Estados Unidos que conlleva a cambios de estructuras. En este sentido, los niveles de cooperación en lo que se refiere a las estructuras, en la percepción de México y de los Estados Unidos, son diferentes. La Marina de México es más proclive a la cooperación.⁶¹

En el terreno hemisférico y multilateral⁶², México se había planteado la obsolescencia del TIAR, pero moderaba un tanto su postura, a fines del 2001. Las opiniones encontradas entre México y los Estados Unidos con respecto a la guerra en Irak⁶³ y los cambios en la Secretaria de Relaciones

⁵⁷ MÉXICO- FRONTERA USA washington (ap), en: **Panorama mundial** 11-7-03

⁵⁸ Kelley Shannon, *Fox y Perry prometen cooperar por inmigrantes y agua*, **El Nuevo Herald**, Noviembre 7, 2003.

⁵⁹ *Legisladores quieren mismo trato para mexicanos que a canadienses*, **En Nuevo Herald**, Update, Noviembre 7, 2003

⁶⁰ "Dirty War", *Ex-Police Chief in México Flees*, **The New York Times**, December 2, 2003 y también: Tim Weiner, *México Links Drug Traffic With Police*, **The New York Times**, January 30, 2004

⁶¹ Raul Benítez, UNAM, REDES-2003, Santiago Chile.

⁶² Ver: Isabel Jaramillo Edwards, **La Reformulación de la Seguridad Hemisférica: Balance y Perspectivas**, 2003, (inédito)

⁶³ *México, the United States and Iraq*, **The Economist**, Febrero 27, 2003 y Andres Oppenheimer, *Bush putting Mexican president on hold*, **The Miami Herald**, Marzo 27, 2003, Pg. A18

Exteriores - la salida de Gustavo Iruegas, Subsecretario de Relaciones Exteriores⁶⁴ - creaban un entorno poco propicio para la Conferencia Especial de Seguridad que debía realizarse en mayo 2003. Al referirse a la misma, Iruegas planteaba que debía “impedirse que un país imponga su agenda” y destacaba que con el TIAR ya no se podían enfrentar las amenazas a la seguridad y que percibía como necesario entender y asumir que las preocupaciones sobre temas que no asociados a los viejos conceptos también afectan la seguridad de los pueblos. Al referirse a la Conferencia misma, decía que “si bien la declaración que surja de la conferencia no tendrá efectos vinculatorios ni tiene el propósito de crear nuevos mecanismos de seguridad continental”, resaltando que el documento tenía “un propósito político de alto nivel”.⁶⁵ En el terreno de temas específicos, México se opone a la integración de fuerzas armadas con fines de seguridad hemisférica, así como a “otros elementos” que lesionen la soberanía de las naciones.⁶⁶ Al mismo tiempo, se apuntaba que las naciones del área deben buscar acuerdos de colaboración “más allá del enfoque tradicional”, relativo a una época en que prevalecían “posiciones autoritarias y hasta cierto punto intervencionistas”.⁶⁷ La delegación mexicana en la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica, plantearía, como elemento central de política exterior, el respeto que tiene cada estado soberano a su autodeterminación. En el foro estaba en juego “la discusión de la efectividad de los organismos internacionales, la colaboración de igual a igual, la multilateralidad en la toma de decisiones y la resolución pacífica de las controversias”. México promovía la prevalescencia de “un enfoque multidimensional, un mecanismo de cooperación, de diálogo” y la identificación de “los principios y los valores compartidos... los enfoques comunes que podemos tener”. La potenciación de los canales formales como Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos (OEA) son parte de este enfoque. La idea del gobierno mexicano era que en la conferencia se asumiesen compromisos políticos y hubiese un reconocimiento de todas las naciones de que la seguridad en el hemisferio va más allá de las amenazas tradicionales⁶⁸

Los logros del gobierno de V. Fox en el terreno económico han sido magros. La economía se contrajo durante ella recesión del 2001 y creció solo un 0.9% en el 2002 y las perspectivas para el 2003 no eran optimistas. Como resultado, la generación de empleos ha sido reducida y muchos de ellos son en la economía subterránea.⁶⁹ Cabe recordar que México había recibido – según el Banco Internacional de Desarrollo (BID) - hasta noviembre 2003, US\$14.5 billones en remesas desde los Estados Unidos⁷⁰. Como tema interrelacionado que se refleja en la relación bilateral bilateral y en el plano interno en México está la percepción de que el TLC-NAFTA requiere de nuevos impulsos y en este sentido, se invoca la necesidad de “reformas fundamentales” y “un cambio de mentalidad”⁷¹, y es en este marco que se inscribe el libre tráfico de personas. Al mismo tiempo, los tratado de libre comercio son limitados en cuanto a la erradicación de la pobreza.⁷² En el plano internacional, la competencia del mercado de China ha afectado significativamente la economía mexicana, a partir de un desplazamiento de la inversión hacia la potencia asiática. En el plano interno México está

⁶⁴ Georgina Saldierna, *Se realizará en el DF encuentro hemisférico sobre seguridad*, **La Jornada**, México D.F., 4 de abril de 2003

⁶⁵ Gustavo Iruegas, citado en: Georgina Saldierna, op. cit.

⁶⁶ Contralmirante Conrado Aparicio Blanco, presidente de la Comisión de Estudios Especiales de la Armada citado en: Jesus Aranda, *Propondrá un enfoque multilateral del tema, según el contralmirante Aparicio Blanco: México rechazará la integración militar internacional para seguridad hemisférica*, **La Jornada**, México D.F. 25 de junio de 2003

⁶⁷ Jesus Aranda, op. cit.

⁶⁸ Jesus Aranda, op. cit.

⁶⁹ George W. Grayson, op. cit.

⁷⁰ *Study Finds México Leads World in Receiving Remittances from U.S.*, (Money transfers said to help one-quarter of Mexican population) (600), **The Washington File**, 19 Noviembre 2003

⁷¹ Luis Alonso Lugo, *Salinas: México necesita mas reformas internas para aprovechar TLC*, **El Nuevo Herald**, Enero 30, 2004

⁷² *Economía reconoce limitaciones de acuerdos comerciales para superar la pobreza*, **La Jornada**, México D.F., 17 de febrero de 2004

abocado a la reforma fiscal y del estado, con un gobierno en relativo estado de paralización, que no ha logrado concretar la agenda que ofertó en las elecciones que llevaron al poder al Presidente Fox; un arco iris de partidos políticos fraccionados, y la perspectiva de elecciones para el cargo de gobernador en 10 estados. El gobierno de V. Fox sufre de un bajo índice de popularidad y se espera un alto abstencionismo en las elecciones a gobernador. En el plano internacional, mantenía una relativa voluntad mediadora y se percibía un desgaste en el enfoque multilateral, que ha sido un hito en la política exterior mexicana.

La aceleración del acercamiento de Estados Unidos a México - **que se inscribe en el marco mas amplio de una tendencia general hacia la reconfiguración de las alianzas** - sobrepasaba el momentáneo enfriamiento de relaciones producto de las posturas frente a la guerra de Irak y las fricciones derivadas de la política migratoria y desembocaba en el acercamiento cauteloso a partir de conversaciones bilaterales sobre asuntos migratorios en noviembre 2003.⁷³ Este encuentro estaba encabezado por el Secretario de Estado C. Powell y el Ministro de Relaciones Exteriores de México, Derbez. El hecho de que se realizara esta reunión del grupo binacional, indicaba que se limaban asperezas de diversas índoles, y también con los resultados de la Cumbre de las Américas en Monterrey.⁷⁴ A mas largo plazo, la reconfiguración de las relaciones de México con los Estados Unidos, se inscribía en el marco de las elecciones estadounidenses a realizarse en noviembre del 2004.

Colombia⁷⁵

Desde el punto de vista de la seguridad, dado que la inestabilidad es el problema central para los Estados Unidos, Colombia ha pasado a ser percibida como un problema de seguridad para los Estados Unidos⁷⁶, "país problema" en el hemisferio y también para la comunidad internacional⁷⁷. Colombia hoy ocupa el tercer lugar en la ayuda militar estadounidense⁷⁸ después de Israel y Egipto. Básicamente, la lógica estadounidense se orienta a una "delegación" de funciones al ejército (y policía) local, que son reforzados de forma que controle las operaciones y es en esta perspectiva que se fortalecen las instituciones armadas con entrenamiento, armamento, inteligencia⁷⁹, etc.,

⁷³ John Authers and Guy Dinmore, *US and México cautious on migrant talks*, **Financial Times**, FT.com, November 11 2003 y **Fact Sheet: United States-México Binational Commission**, U.S. Department of State, Office of the Spokesman, For Immediate Release, November 10, 2003.

⁷⁴ A fines de noviembre el Secretario de Estado C. Powell reaccionaba airado frente a las declaraciones de Adolfo Aguilar Zinser, entonces embajador mexicano en Naciones Unidas, que decía que muchos en Washington consideraban a México el "patio trasero" de los Estados Unidos. Ese comentario llevó al despido de Aguilar Zinser, que se interpretó como un gesto del gobierno mexicano. Ver: U.S., *México Must Move On*, Editorial, **Los Angeles Times**, December 7, 2003. Ver también: *Destituido el embajador mexicano ante la ONU por sus declaraciones sobre EEUU*, **El País**, ELPAIS.es | Internacional - 18-11-2003 - 08:31

⁷⁵ Isabel Jaramillo Edwards, *Estados Unidos y Colombia: El Ejercicio de la "Guerra Asimétrica" y los Riesgos de la Regionalización*, 2003 (inédito).

⁷⁶ Para una perspectiva desde Colombia, ver: Francisco Leal Buitrago, **El Oficio de la Guerra: La Seguridad Nacional en Colombia**, IEPRI y Tercer Mundo Editores, Colombia, 1994. Desde una perspectiva estadounidense: Gabriel Marcella y Donald Schulz, *Las tres guerras de Colombia: Estrategia de Estados Unidos en la Encrucijada*, **Análisis Político** No. 37, Mayo/Agosto de 1999, pg. 44-63. Para otro enfoque, ver: Rafael Pardo, *Colombia's Two-Front War*, **Foreign Affairs**, Vol.79 No.4, July/August 2000, pg. 64-73

⁷⁷ Sobre Colombia y la paz: Libardo Buitrago, *Colombia: La guerra por la Paz*, en: **Fuerzas Armadas y Sociedad** Año 14, No.3, Flaco, Chile, julio septiembre 1999, pg. 3-21.

⁷⁸ **Prepared Statement of Madeleine Albright Secretary of State Before The House International Relations Committee**. Subject: America and the World in the 21st Century, february 16, 2000; Charles E. Wilhelm, *Illicit Drugs Erode Foundations of Democracy*, **The Miami Herald**, Commentary, April 21, 2000 y Thomas "Mack" McLarty, *Congress Must Delay No More on Colombia*, Commentary, **The Miami Herald**, April 21, 2000.

⁷⁹ La Central de Inteligencia de la Policía de Bogotá ha contado con US\$2 millones aportados por la CIA y la DEA. Se orientan a "combatir la delincuencia" y "también la CIP desempeña un papel de trascendencia en el seguimiento de la actividad guerrillera, paramilitar y de todo tipo de grupos de delincuencia organizada." En este sentido, ver: **Cambio**, No 317, Julio 12-19, 1999 pg.22. Por otro lado, se ha generado un debate sobre el armamento destinado a

cuestión ya inscrita en los anales de las relaciones de los Estados Unidos con el continente. Se trata entonces de un país insertado en la lógica militar estadounidense del "*ambiguous warfare*" o las llamadas "*military operations other than war*"⁸⁰, que permiten la combinación de enfrentamiento al narcotráfico y la utilización de la contrainsurgencia en una simbiosis cada vez más difícil de separar. Este último aspecto, intencionalmente mantenido en el segundo plano, de hecho parecería sobrepasar -como eje del problema- al narcotráfico.

La complejidad del conflicto colombiano⁸¹ se ilustra muy sucintamente solo identificando el hecho de que en el marco de la sociedad colombiana se dan cuatro capas armadas: las fuerzas armadas, la guerrilla, los narcotraficantes y los paramilitares⁸². Cabe recordar que la guerrilla tiene su origen en milicias campesinas de auto defensa, hace mas de cuatro décadas. El quinto elemento es los Estados Unidos, y cabría preguntarse si a esta altura se incluye como "capa armada", ya que la línea divisoria entre asesoría y participación directa es -en la mayoría de los casos- bastante difusa. En este contexto es que transcurría el esfuerzo negociador orientado a llevar la paz a la sociedad colombiana donde la justicia social, la profundización real de la democracia y la soberanía son aspiraciones latentes combinadas con una guerra que mucho tiene que ver con un enfrentamiento subyacente por mercados -en este caso el de la droga- con los elementos que añade y las consecuencias que esto genera. En el plano de los recursos estratégicos -los objetivos subyacentes de la futura intervención en Colombia - se relacionan básicamente con la conservación del control de una región vital por ser rica en petróleo (Colombia, Venezuela, Ecuador)⁸³, además de la ubicación geográfica del país en el entorno de la Cuenca del Caribe.

Estados Unidos, en lo que se refiere a Colombia, puede pasar de un papel de asesor a una función operacional, según evolucione la situación. Si bien el conflicto colombiano es diferente al caso de Viet Nam⁸⁴, lo que podría hacerlo similar sería una escalada por la parte estadounidense, con el consecuente y posible empantanamiento, cuestión que a su vez acarrearía consecuencias difíciles de predecir para Estados Unidos, donde la opinión pública en general no es proclive a apoyar compromisos externos a menos que se cree una situación asociada a un peligro inminente para el propio territorio y población estadounidense. Al mismo tiempo desestabilizaría una zona que, como la Cuenca del Caribe, es vital a sus intereses. En el terreno del discurso político, y de la retórica de la Administración Clinton en este caso, los objetivos que se persiguieron, rayaban en lo confuso y - una vez mas - pareciera que las experiencias de la historia nada aportan⁸⁵.

Desde el punto de los Estados Unidos y en la perspectiva regional, la percepción de una expansión del conflicto se relacionan con las posibles y probables repercusiones, algunas de las cuales se hacen sentir, sobre todo en lo que se refiere a la "porosidad de las fronteras"⁸⁶, en una

Colombia y su posible obsolescencia; en este sentido ver: *Colombian Guns Said Disappointing*, **The New York Times**, September 14, 2000; y ver también: C. Uriarte, *Colombo y Kosombia*, **El Nuevo Herald**, 3-8-99, Pg.A10.

⁸⁰ Para una visión del enfoque de las *contingencias limitadas*: Allan R. Millett, *The Parameters of Peacekeeping: US Interventions Abroad, 1798-1999*, **Strategic Review**, Spring 2000, pg. 28-38. También: *Peace Operations and Humanitarian Support*, en: **Strategic Assessment 1996**, Institute for National Strategic Studies, NDU, pg. 127-142.

⁸¹ Ver: Dennis M. Rempe, **The Past as Prologue?: A History of U.S. Counterinsurgency in Colombia, 1958-66**, Strategic Studies Institute, March 2002.

⁸² Alain Joxe, *Colombie: guerre a trois camps, processus de paix "en panne" et Intervention Américaine*, en: *Projections de forces et paix en panne, Colombie, Balkans, Moyen-Orient*, Alain Joxe, Elie Kheir, Coordinateurs, Cahiers d'Études Stratégiques 26, **Le Débat Stratégique Euro-Américaine 1998**, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, CIRPES, 1998, pg. 125-158.

⁸³ Ver: Maurice Lamoine, *Plan Colombie, passeport pour la guerre*, op. cit.

⁸⁴ *A Talk With Pastrana*, **The Miami Herald**, September 8, 2000, pg. B07.

⁸⁵ Ver el lúcido artículo de: George F. Will, *Policy on Colombia is Barren*, **The Miami Herald**, September 13, 2000, pg. B07.

⁸⁶ Sobre fronteras: Tom Ashby, *Mafia Colombiana Cruza a Venezuela*, **The Miami Herald**, September 19, 2000, pg. A12. Sobre el derrame del conflicto, Richard L. Millett, **Colombia's Conflicts: The Spillover Effects of a Wider War**, The Strategic Studies Institute (SSI) and the North-South Center, Miami University, October 2002

zona caracterizada por situaciones críticas en el terreno económico cuestión que incrementa la volatilidad regional.

El Plan Colombia incrementa la sensibilidad del área⁸⁷, desde el enfoque regional, donde puede fácilmente producirse un desbalance estratégico cuyas consecuencias afectarían las perspectivas de la paz y estabilidad continentales. Por otra parte, algunos sectores plantean que no hay una propuesta por parte de América Latina de forma de contribuir a una pacificación. Entre las interrogantes está: (1) si América Latina puede y debe asumir un papel a partir de los organismos multilaterales (2) si el conflicto en Colombia será utilizado para impulsar la redefinición de un esquema de seguridad hemisférica a partir de una acción en el terreno. En este contexto se podría retornar a la idea - rechazada por América Latina hasta ahora - de la creación de una fuerza multinacional en el hemisferio. Las presiones sobre Brasil en este sentido eran sintomáticas. Cabe considerar que la creación de una instancia de este tipo, y la forma y contenido que se le atribuya, incrementa el riesgo de un desequilibrio de poderes a escala regional. La lógica negociadora contaba con un amplio espectro de apoyo, en este sentido, la Cumbre Sudamericana, en septiembre del 2001, se pronunciaba a favor de una solución negociada del conflicto colombiano.

La tendencia en América Latina es la de fortalecer las iniciativas integradoras, la solidaridad continental, la diplomacia, el intercambio y la cooperación y las medidas de confianza en la perspectiva de crear un clima favorable a la reducción de tensiones en un continente que aspira a eliminar los factores que generan inseguridad y favorecer la integración en términos del interés común. Sin embargo, la inestabilidad latente en el continente, como producto de tensiones en el terreno económico, político y social, así como también la búsqueda de un espacio de inserción en la nueva arquitectura global en ciernes, podrían afectar considerablemente esta tendencia en detrimento del desarrollo de una cooperación en el largo plazo.

Las críticas al Plan Colombia se centraban básicamente en la priorización de los aspectos de seguridad y militares⁸⁸ desplazando los temas económicos y de desarrollo social, que fueron de alguna manera, los ejes del plan inicial⁸⁹. A esto se agregaba la percepción - desde la administración estadounidense- de que al centrarse fundamentalmente en la problemática interna de Colombia, se ignoraba el riesgo del derrame o de la expansión de la crisis colombiana hacia otros países de la región.⁹⁰

La asistencia estadounidense durante la Administración Clinton estuvo condicionada por factores domésticos relacionados con el Ejecutivo y el Congreso⁹¹ y también con las elecciones presidenciales. La administración demócrata solicitaba US\$1.27 mil millones en el 2000, para los dos años siguientes⁹², destinados a apoyar el Plan del Presidente Pastrana para “enfrentar el narcotráfico, restablecer la responsabilidad fiscal, y lograr un acuerdo de paz”, con el tema derechos humanos como condicionante en lo que se refiere a asistencia militar. El Plan Colombia se transformaba en una de las principales prioridades para la Administración Clinton, y se articulaba

⁸⁷ M. Shifter, *Colombia on the Brink. There Goes the Neighborhood*, **Foreign Affairs**, July/August 1999, pg. 14-20.

⁸⁸ Incluso el tema de los derechos humanos, que en otros casos es una prioridad de la política exterior, pasaba a segundo plano.

⁸⁹ El Plan Colombia ha tenido varias versiones.

⁹⁰ **On-the-Record Briefing: Andean Regional Initiative**, R. Rand Beers, Assistant Secretary for International Narcotics and Law Enforcement Affairs ; William R. Brownfield, Deputy Assistant Secretary for Western Hemisphere Affairs; Michael Deal, Acting Assistant Administrator of the Bureau for Latin America and the Caribbean, USAID On-the-Record Briefing: Andean Regional Initiative Washington, DC May 16, 2001.

⁹¹ Ana Radelat, *Senate's Lott stalls Colombia's \$1.3 billion emergency aid package*, **The Miami Herald**, March 22, 2000, pg. A09; Elizabeth Becker, *Lott Assures Colombian President on \$1.6 billion to Fight Drugs*, **The New York Times**, 13 Abril 2000, pg. A12. Para la postura del gobierno: **Asst. Secretary Beers Testimony on Regional Security in Colombia**, (2720), 29 Febrero 2000 y **Beers Testimony on Situation in Colombia and Regional Security** (Says situation in Colombia is "critical"), (2660), 23 de Marzo 2000.

⁹² Charles E. Wilhelm, *Illicit Drugs Erode Foundations of Democracy*, **The Miami Herald**, April 21, 2000 y Thomas "Mack" McLarty, *Congress Must Delay No More on Colombia*, **The Miami Herald**, April 21, 2000.

también con el FMI, el Banco Mundial y el BID⁹³. El paquete de ayuda que ponía el acento en la dimensión militar, cuestión que provocaba renovadas reacciones, caracterizadas por la cautela, en Europa. Cabe señalar que el apoyo al proceso de paz en Colombia, por parte de la Unión Europea, se concretaba en E\$350 millones destinados al apoyo al proceso de paz, orientados a la detección de las causas de la guerra, la protección de los derechos humanos, y apoyo a las víctimas del conflicto, en la lógica de un “laboratorio de paz”⁹⁴. De acuerdo a una resolución del Parlamento Europeo de febrero 2001, el Plan Colombia contiene aspectos que son contrarios a las estrategias de cooperación y proyectos en que se compromete la Unión Europea.

América Latina, aunque dividida sobre el tema, tendía a inclinarse por la opción de la negociación. Un elemento a considerar es el volumen y las características de una progresiva asistencia militar que – a partir del levantamiento de la condicionalidad con respecto a los derechos humanos - puede incrementar y prolongar la guerra. La posibilidad de un desbalance estratégico regional con repercusiones difícilmente controlables, redundaría negativamente en la estabilidad hemisférica. La multiplicidad de fronteras comunes en el área, Brasil, Venezuela, Perú, Ecuador, y Panamá, donde el narcotráfico, el desplazamiento de población emigrante, contrabando, etc., es un hecho. El Plan Puebla- Panamá – cuyos orígenes son anteriores a la década de los 80, cuando nuevamente adquiere fuerza como eje modernizador – cobrará impulso como parte del diseño para enfrentar la problemática de seguridad asociada al escenario transfronterizo, con claros factores intervencionistas.

La administración Clinton intentaba, a partir de la gira de la Secretaria de Estado, M. Albright por algunos países de América Latina, recabar apoyo e intentar disipar las reservas de la región relacionadas con la política estadounidense hacia Colombia y también lograr el apoyo de Brasil - y su participación - en algunos escalones del Plan Colombia, cuestión que no tuvo éxito⁹⁵. El Canciller L. F. Lampreia declaraba que Brasil “no (tiene) el mismo grado de compromiso de Estados Unidos en el programa de combate al narcotráfico en Colombia” y apoyaba el proceso colombiano de paz y consolidación democrática “de acuerdo con la decisión de la Organización de Estados Americanos (OEA)”. A pesar de no existir una propuesta desde América Latina⁹⁶ que contribuyese a lograr la paz en el caso colombiano, surgía la interrogante en cuanto a un papel de la región a partir de los organismos multilaterales. América Latina, por su parte, alertaba contra la militarización implícita en el Plan Colombia y apoyaba mayoritariamente la solución negociada del conflicto.

La campaña anti-terrorista impulsada por la Administración de G.W. Bush, parecía relegar a América Latina a un escalón aún más remoto en el rango de prioridades de la política exterior estadounidense⁹⁷. La agenda de política exterior cambia de acento y de prioridades y los temas relacionados con la seguridad – la agenda negativa- pasan a primer plano. El eje en términos de seguridad no será el narcotráfico, sino el terrorismo, como elemento de intencionalidad aglutinadora, que se articulará con el narcotráfico, tráfico de armas, fronteras, y otros temas de la agenda.

⁹³ Prepared Statement of Madeleine Albright Secretary of State Before The House International Relations Committee. Op.cit.

⁹⁴ Ver: *Un Laboratoire de paix européen dans le Magdalena medio? Un deuxième “au Sud du Pays”?* en: **Le Debat Strategic** No. 56, CIRPES, Francia, Mai 2001.

⁹⁵ La visita de la Secretaria de Estado se produce dos semanas antes de la Cumbre Sudamericana que presidirá Brasil como paso para la integración comercial y política de la región en la perspectiva del ALCA. Ver: Visita de Albright reconoce liderazgo brasileño, IPS, 5 agosto 2000.

⁹⁶ Michael Shifter, Diálogo Interamericano.

⁹⁷ Ver: Isabel Jaramillo Edwards, *Los atentados terroristas al WTC-Pentágono como punto de inflexión en las Relaciones Interamericanas*, **Cuadernos de Nuestra América** (CNA) Vol. XIV, No.28, julio-diciembre 2001.

En el marco del debate interno estadounidense post 11 de septiembre 2001 y su proyección en la política hemisférica, se destacaba el discurso ante la OEA de Francis Taylor⁹⁸, coordinador de contrterrorismo del Departamento de Estado, donde expresaba que Estados Unidos usaría “el poder militar si lo considera apropiado”, agregando que el terrorismo amenazaba todos, incluyendo a los países andinos. Al mismo tiempo, expresaba su preocupación por la Triple Frontera; la zona libre de Panamá e Isla Margarita en Venezuela, subrayando la necesidad de cooperación y más seguridad en el control de fronteras. La vinculación entre sí de los temas asociados al terrorismo, como drogas y narcotráfico, contrainsurgencia, actividades criminales, lavado de dinero, entre otros, han estado presentes en planteamientos que tienen que ver con la reorientación de la política exterior y de seguridad en el hemisferio.

El Cordón Sanitario

La perspectiva regional a partir de la Iniciativa Regional Andina, presentada por el Presidente G.W. Bush en la Cumbre de las Américas en Québec, Canadá, fungía como puntal al Plan Colombia. La Administración GW Bush, en febrero del 2002, presentaba al Congreso la solicitud del presupuesto para el año fiscal (FY 2003) 2003 que aportaría a la región alrededor de US \$979.8 millones para la Iniciativa Regional Andina, incluyendo US \$731 millones en asistencia contra-narcóticos bajo la Iniciativa Andina Antidrogas, donde con algunos fondos incluidos para programas sociales y económicos. La solicitud del año fiscal 2003 es similar a la del año fiscal 2002, con la excepción de US\$98 millones en Financiamiento Militar al Extranjero (*Foreign Military Financing-FMF*) que la Administración solicitó para entrenar y equipar una brigada del ejército Colombiano para proteger las tuberías de petróleo de Caño-Limón en el noreste de Colombia. Esta última solicitud marca un quiebre significativo en la política previa hacia Colombia, ya que la asistencia, tal cual se había solicitado hasta este momento era específicamente para dedicarlo a operaciones de enfrentamiento al narcotráfico.⁹⁹ Otros rubros y fondos provienen de las actividades del Departamento de Defensa en la Región Andina y se solicitan en el presupuesto como parte de la cuenta de contra narcóticos, que financia las actividades globales del Departamento de Defensa en este terreno.

La solicitud de fondos para el año fiscal FY2003 de US\$979.8 millones para la Iniciativa Regional Andina (IRA), incluyendo US\$731 millones para la Iniciativa Andina Antidrogas (IAA) deberá ser distribuida de la siguiente manera, al aprobarse, en orden descendente:

Colombia: US\$537 millones en fondos por concepto de Iniciativa Regional Andina (IRA), incluyendo US\$439 millones en Fondos de la Iniciativa Andina Antidrogas (IAA) y US\$98 millones en fondos de Financiamiento Militar al Extranjero (*Foreign Military Financing-FMF*).

Perú: US\$186.6 millones en fondos por concepto de la Iniciativa Regional Andina (IRA), incluyendo US\$135 millones en Fondos de la Iniciativa Andina Antidrogas (IAA) y US \$1 millón en fondos de Financiamiento Militar al Extranjero (*Foreign Military Financing-FMF*).

Bolivia: US\$132.6 millones por concepto de la Iniciativa Regional Andina (IRA), incluyendo US \$91 millones en Fondos de la Iniciativa Andina Antidrogas (IAA) y US \$1 millón en Financiamiento Militar al Extranjero (*Foreign Military Financing-FMF*).

Ecuador: US\$65.1 millones por concepto de Iniciativa Regional Andina (IRA), incluyendo US\$37 millones en Fondos de la Iniciativa Andina Antidrogas (IAA) y US\$1 millón en Financiamiento Militar al Extranjero (*Foreign Military Financing-FMF*).

⁹⁸ **Statement to the Organization of American States on Terrorism**, Ambassador Francis X. Taylor, Coordinator for Counterterrorism, Remarks to the Inter-American Counterterrorism Committee of the Organization of American States, Washington, DC, October 15, 2001

⁹⁹ **Andean Regional Initiative (ARI): FY2002 Supplemental and FY2003 Assistance for Colombia and Neighbors**, Updated January 8, 2003, K. Larry Storrs, Specialist in Latin American Affairs, Foreign Affairs, Defense, and Trade Division, and Nina M. Serafino, Specialist in International Security Affairs, Foreign Affairs, Defense, and Trade Division, **Congressional Research Service ~ The Library of Congress**,

Brasil: US\$29.5 millones por concepto de Iniciativa Regional Andina (IRA), incluyendo US\$12 millones en fondos de la Iniciativa Andina Antidrogas (IAA)

Panamá: US\$20.5 millones por concepto de Iniciativa Regional Andina (IRA), incluyendo US \$9 millón en fondos de la Iniciativa Andina Antidrogas (IAA) y US\$1 millón en Financiamiento Militar al Extranjero (*Foreign Military Financing-FMF*).

Venezuela: US\$8.5 millones por concepto de Iniciativa Regional Andina (IRA), incluyendo US \$8 millones en fondos de la Iniciativa Andina Antidrogas (IAA).¹⁰⁰

Al mismo tiempo que se realizaba la solicitud, que en el caso de Colombia cambiaba el perfil de la asistencia que había recibido hasta el momento, el tema de los derechos humanos - que oscilaba entre “tema prioridad” y “tema obstáculo” – reflejaba las contradicciones de la política exterior estadounidense y el orden de sus prioridades.¹⁰¹

La Iniciativa Regional Andina esta dirigida a proporcionar asistencia coordinada y amplia a cinco países asociados al área andina: Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Venezuela, así como también a Brasil y Panamá, debido a que estos países son afectados por el “derrame de las crisis y problemas regionales”.¹⁰² Como resultado de la crítica al Plan Colombia, el paquete presentado estaba dividido – casi en partes iguales- entre asistencia a la seguridad y aplicación de la ley, por un lado, y desarrollo social y económico y reforma institucional, por el otro. Además, la administración consultaba a los siete gobiernos que comprenden la Iniciativa Regional Andina, a los europeos y otros potenciales donantes, y también se realizaban consultas previas con los miembros del Congreso de los Estados Unidos. Esta solicitud era entendida como un esfuerzo para sostener lo iniciado con el Plan Colombia, de manera de evitar la posible transferencia del tráfico de drogas, cultivo u organizaciones asociadas al conflicto, a otros países. En el caso de Brasil, la asistencia se centraba en la frontera occidental, en las proximidades de Colombia, y también en las fronteras con Perú y Bolivia pero principalmente en la frontera colombiana. En lo que se refiere a Panamá, se intenta reforzar sus capacidades en el terreno de las fuerzas de seguridad, tanto en el terreno marítimo como en el territorio nacional. En Venezuela – donde Estados Unidos ha tenido una excelente cooperación en el curso del año 2000- se reforzaran sus capacidades para “aplicar la ley”.¹⁰³

Otro aspecto de la Iniciativa Regional Andina fue la extensión y ampliación, que la administración solicitaba en el 2001, de la Ley de Preferencias Comercial Andinas (ATPA) - que había expirado en diciembre del 2001- y que daba tratamiento libre de impuestos o reducía los impuestos a los productos de Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia. En el terreno social, la Iniciativa Regional Andina, parte de la base que el problema de la droga y la violencia no se solucionarán sobre una base sostenida a menos que las causas fundamentales de los problemas sean resueltos. Es en esta dirección que USAID destinaba US\$390 millones para el año fiscal 2002¹⁰⁴, destinados a tres áreas: democracia (básicamente la prioridad es el fortalecimiento del sistema judicial), desarrollo y desarrollo alternativo. Los derechos humanos¹⁰⁵, el fortalecimiento de los gobiernos

¹⁰⁰ Cifras: **Andean Regional Initiative (ARI): FY2002 Supplemental and FY2003 Assistance for Colombia and Neighbors**, Updated January 8, 2003, op. cit.

¹⁰¹ Este tema estaba presente en el Congreso y en el informe de Human Rights Watch: **The Sixth Division, Military-Paramilitary Ties and US Policy in Colombia**, septiembre 2001, en él estaba presente la crítica a la 24 Brigada del Ejército, a la 3ª Brigada y a la 5ª Brigada, del Ejército Colombiano y la vinculación entre las fuerzas armadas y los paramilitares.

¹⁰² **On-the-Record Briefing: Andean Regional Initiative**, May 26, 2001, op. cit.

¹⁰³ **On-the-Record Briefing: Andean Regional Initiative**, May 26, 2001, op. cit.

¹⁰⁴ El año anterior fue solo de US\$150 millones. Ver: **On-the-Record Briefing: Andean Regional Initiative**, May 26, 2001, op. cit.

¹⁰⁵ Durante la Administración Clinton, se firmó un waiver a la **Leahy Provision, del 22 agosto del 2000**, que levanta las condiciones relacionadas con el respeto a los derechos humanos impuestas por el Congreso que permitía ayuda a pesar de informes del Departamento de Estado en cuanto a que algunas unidades continuaban apoyando a los paramilitares. El mensaje –en resumen- era que mientras los militares cooperasen con Estados Unidos en la

locales, así como también programas anti-corrupción, es parte de los programas incluidos. En el terreno del desarrollo, la prioridad está ubicada en el crecimiento económico y alivio a la pobreza. En lo que se refiere al desarrollo alternativo, aplicado desde hace una década en Bolivia y Perú, y que conforma el elemento central de la estrategia, se articulan la aplicación de la ley, interdicción y desarrollo alternativo, que se estima –aunque en este sentido las evaluaciones son muy disímiles – han dado muy buen resultado en la reducción del cultivo de coca en ambos países. Se trata de articular ayuda militar con elementos sociales, a partir de la Iniciativa Regional Andina, que funciona como un programa nacional que responde a lo que se estiman son las prioridades y problemas en cada uno de estos países y donde Estados Unidos se asume a sí mismo como el “facilitador” del proceso. Sin embargo, el acento en los aspectos militares desvirtúa y reduce sensiblemente los aspectos sociales de estos programas.

La asistencia solicitada para la Iniciativa Andina y la continuidad del Plan Colombia estaban garantizadas sin mayor debate congresional, en una lógica de la continuidad. Los fondos y la solicitud de fondos para la asistencia a Colombia indican que bajo el P.L. 106-246 correspondiente al Plan Colombia, Colombia recibió US\$860.3 millones, de los cuales US\$424.9 eran fondos del Departamento de Estado y US\$91.8 eran fondos del Departamento de Defensa destinados a ayuda a los militares colombianos en la guerra a la droga por medio del apoyo a la interdicción y el entrenamiento y equipamiento de los batallones colombianos antinarcóticos. Los restantes US\$435.4 millones era fondos de asistencia del Departamento de Estado a la policía colombiana, asistencia económica y de desarrollo alternativo, asistencia a desplazados, derechos humanos y administración de justicia y otros programas relacionados con la gobernabilidad. Bajo el programa de la Iniciativa Regional Andina, para el año fiscal 2002, Colombia recibió US\$380.50 millones (y no los US\$399 millones solicitados), con US\$243.50 millones en asistencia contra narcóticos y US \$137 millones en asistencia económica y programas sociales. Bajo la solicitud de Emergencia Suplementaria del año fiscal 2002, Colombia recibiría US \$4 millones provenientes del Control Internacional de Narcóticos para el apoyo a postas de la policía en zonas débilmente controladas por el gobierno, US\$6 millones en fondos de Financiamiento Militar al Extranjero (*Foreign Military Financing-FMF*) para equipamiento antiterrorista y entrenamiento y US\$25 millones para fondos de No-Proliferación, anti-Terrorismo y Desminado (NATD) para entrenamiento contra-secuestros. Por último, a partir de la solicitud para el año fiscal 2003, Colombia recibiría US\$537 millones provenientes de la Iniciativa Regional Andina, incluyendo US\$439 millones provenientes de la Iniciativa Andina Antidrogas (IAA), y US\$98 millones provenientes de fondos de Financiamiento Militar al Extranjero (*Foreign Military Financing-FMF*) para entrenar y equipar a una brigada del ejército colombiano para proteger las tuberías petroleras en el país.¹⁰⁶

De hecho, las declaraciones de F. Taylor fungían como advertencia sobre las nuevas reglas del juego que imperan en el ámbito global y hemisférico. Al mismo tiempo, la inclusión en la lista del Departamento de Estado de organizaciones terroristas, tanto de las FARC y ELN, como las AUC¹⁰⁷, iniciaba una nueva etapa en la que se incrementaba potencialmente el activismo

estrategia antinarcóticos, o tras afines, se desplazaría en condicionamiento de los derechos humanos. Cabe destacar que el Informe de Human Rights Watch, ya citado, insiste en aplicación de la Leahy Provision incluso al tema Inteligencia. Ver: **The Sixth Division, Military-Paramilitary Ties and US Policy in Colombia**, septiembre 2001
¹⁰⁶ Ver: **Andean Regional Initiative (ARI): FY2002 Supplemental and FY2003 Assistance for Colombia and Neighbors**, Updated January 8, 2003, op. cit.

¹⁰⁷ Las AUC o paramilitares, según altos oficiales del ejército colombiano, “no atacan contra el orden constitucional y por consiguiente no es función del ejército combatirlos. generalmente el ataque contra los paramilitares obedece a escaramuzas menores, requisas y detenciones individuales y esporádicas. Al mismo tiempo, el jefe paramilitar, C. Castaño, planteaba que “los americanos han tolerado” su criminal organización, aunque las tengan señalada como terroristas desde el 10 de septiembre del 2001. Los vínculos de la organización con el tráfico de drogas es ampliamente conocido. Ver: Hernando Calvo Ospina, *El Terrorismo de Estado en Colombia*, **La Monde Diplomatique/el Dipló**, Abril 2003, pg. 13. Para otro enfoque sobre AUC, ver: Fernando Estrada Gallego,

estadounidense en Colombia dada la existencia de “grupos terroristas” y al mismo tiempo se advertía se recurriría a las extradiciones en la perspectiva de la realización de juicios a los acusados en estos casos.

La Iniciativa Regional Andina, que se articula al Plan Colombia, amplía el enfoque regional, fundamentalmente orientado a reforzar la guerra contra la droga por la vía militar y al mismo tiempo cumple con articular, a partir de diversos compromisos, a los países que conforman el entorno geográfico de Colombia. Al mismo tiempo, cumple con intentar evitar el “derrame” o expansión del conflicto – creando un cordón sanitario en torno a sus fronteras¹⁰⁸ - como parte de reordenamiento geopolítico correspondiente a la globalización en esta etapa, en área calificada de “insegura”.

Drogas y Control del Territorio

A pesar de que el esfuerzo antinarcóticos resultada en la captura de cantidades respetables de drogas, en 1999 se estimaba que “no se producía una reducción del flujo de cocaína o heroína desde Colombia a los Estados Unidos e incluso parecía empeorar a partir de 1996”. Se calculaba que incluso sería peor en los dos años siguientes y se planteaba que hasta que el gobierno colombiano no lograra el control total de su territorio, las operaciones antinarcóticos eran altamente riesgosas para los Estados Unidos.¹⁰⁹ En lo que se refiere al éxito del Plan Colombia, las cifras y los estudios de la Satellite Study Commission del Gobierno Colombiano en las Naciones Unidas (Mayo 2001), concluían que Colombia, de hecho, producía mucha mas cocaína de la que Estados Unidos estaba calculando. Por otra parte, el impacto de las fumigaciones en el medioambiente y salud de las poblaciones de las zonas afectadas y la diseminación expansiva de las mismas a otros territorios, levantaban protestas¹¹⁰. Por otra parte, la efectividad de dichos programas ha sido dudosa¹¹¹.

La tensa situación económica de los países andinos, la caída de los precios del café y de los principales productos y el impacto de la contracción de la economía en los Estados Unidos y globalmente, crea el terreno propicio y las condiciones para un incremento – y el desplazamiento - de la producción de coca y heroína (amapola).

La Iniciativa Regional Andina, al articular otros elementos como son: democracia, desarrollo, drogas y preferencias comerciales, mas bien a se perfilaba como un paquete de preferencias para fomentar el comercio, a través de la *Andean Trade Preference Act* y ALCA - que debe completarse el 2005 – que respondía esencialmente a un diseño geopolítico y geoeconómico orientado hacia esta región. Cabe destacar, finalmente, que el componente esencial es el enfrentamiento al narcotráfico, de carácter ofensivo, que apunta a un incremento de la militarización. El retorno a una lógica que parecía relegada, como es la contrainsurgencia, en el caso de Colombia se instaura¹¹² inicialmente bajo la formula de la guerra al narcotráfico¹¹³, y más recientemente se imbrica con la guerra contra del terrorismo. En este marco se inscriben la Directiva de Seguridad Nacional No. 18, que oficialmente ha ampliado el papel de los militares

La Retórica del Paramilitarismo, en: **Análisis Político**, No 44, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Spt/Dic 2001, pg. 39-57.

¹⁰⁸ Juan Gabriel Tokatlian, “*Colombia: Un asunto de Seguridad Regional*”, Universidad de San Andrés, Victoria, Argentina; Seminario Paz, Seguridad Humana y Prevención de Conflictos en América Latina y el Caribe; Santiago; Noviembre 2001, p.1.

¹⁰⁹ **Drug Control, Narcotics Threat From Colombia Continues to Grow**, Report to Congressional Requesters, United States General Accounting Office, GAO/NSIAD-99-136, June 1999.

¹¹⁰ *Andean Regional Initiative, A Policy Fated to Fail*, **Infocus**, Vol. 6 No. 29, Jul. 2001.

¹¹¹ **Infocus**, op. cit.

¹¹² *Política Militar Norteamericana en la Guerras Pequeñas, El Caso de El Salvador*, A.J.Bacevick, James D. Hallums, Richard H. White, Thomas F. Young, Informe Especial 1988, Institute for Foreign Policy Analysis Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts, University, Pergamon Brassey's International Defense Publishers, Washington, London. New York, 1988, pg. 54

¹¹³ Para el uso utilitario del narcotráfico: *Fairy Dust*, August 7, 2001, **The Economist GobaI Agenda**.

estadounidenses en Colombia, transformándola en “el más reciente campo de batalla contra el terrorismo”¹¹⁴.

Negociaciones de Paz y Lograr la Paz.

El gobierno de Andrés Pastrana impulsaba el Plan Colombia, que suponía participación internacional y que finalmente el grueso del apoyo a esta iniciativa provino de los Estados Unidos¹¹⁵. Al mismo tiempo, entre 1998 y 2002 el Presidente Pastrana desarrolló la mas reciente iniciativa diplomática¹¹⁶. En el plano externo, instancias multilaterales y un grupo de países específicos actuarán como facilitadores, entre ellos: Canadá, Cuba, España, Francia, Italia, México, Noruega, Suecia, Suiza, Venezuela, y Naciones Unidas¹¹⁷.

El Plan de Paz firmado entre el Presidente Pastrana y los jefes de las FARC abrió la vía del diálogo en 1999. A los efectos de la negociación se creó la “zona de despeje” donde se realizaban los encuentros y conversaciones pertinentes en El Caguán. En agosto del 2001, el Comandante General de las fuerzas armadas colombianas, Fernando Tapias, advertía que “la sociedad y el estado (debían) estar preparadas para una guerra que durará al menos cinco años”¹¹⁸.

A fines del 2001, la impaciencia de Washington con la negociación era evidente, ya que estaba mas interesado en solucionar el problema droga / narcotráfico, y al mismo tiempo elevar la capacidad de las fuerzas armadas y policía colombiana. A la vez, se insistía que el gobierno colombiano debía lograr el control sobre el territorio. Los dos temas que cobraban especial importancia en el caso de Colombia en esta etapa eran, primero, la lista de Estados Unidos sobre organizaciones terroristas, que incluye a las FARC, ELN y AUC, y segundo, aunque no menos importante, la Zona de Despeje¹¹⁹.

La creación de una zona desmilitarizada – en el transcurso del proceso negociador con un programa de paz percibido como incoherente y donde tampoco se percibía que las FARC demostraba una sólida voluntad negociadora¹²⁰ - se transformaba en argumento para la política estadounidense - a partir de enfoques del Departamento de Defensa¹²¹ - en cuanto a la necesidad de suspender la “zona de despeje” dado que – según se argumentó- cumplía la función de “santuario” para las organizaciones guerrilleras, que a su vez desarrollaban en ella actividades “incompatibles” con el proceso de paz.

Las conversaciones de paz entre el gobierno y la guerrilla seguían un curso complejo en el que incidían la dinámica de la política interna colombiana, la política exterior estadounidense y su impacto en la política colombiana; el efecto de los atentados terroristas ocurridos en Nueva York y Washington el 11 de septiembre del 2001 en el contexto hemisférico; y el contexto internacional.

¹¹⁴ Linda Robinson, *Why Special Forces Are America's Tool of Choice in Colombia and Around the Globe*, **US News & World Report**, Special Report, Febrero 10, 2003, pg. 34-40, 42, 44 y 46. Ver también: *Once Held at Arms Length, Colombia's military gets Bush's Embrace*, Febrero 6, 2003, en washingtonpost.com

¹¹⁵ Alain Joxe, *Colombie-L'Europe en travers de la guerre asymétrique américaine*, **Le Débat Stratégique**, No. 55, Mars 2001

¹¹⁶ Cabe recordar que desde la década de los 80 se han realizado propuestas negociadoras, que por diversas razones, entre ellas la falta de interés de los Estados Unidos, no han prosperado.

¹¹⁷ En el caso del ELN las conversaciones con el gobierno colombiano continuaron durante el 2002, con la mediación de grupo de “países amigos”: Cuba, España, Francia, Suiza, Noruega. En el transcurso de las mismas podría serha ser calificado de positivo pero con dificultades. El planteamiento fundamental era una Tregua Integral, en la que el ELN se comprometiese a dejar las armas, no realizar secuestros, etc. y el gobierno, por su parte debía hacer gestos desde el punto de vista social como congelar precios electricidad, favorecer una canasta familiar, entre otros. En lo que se refiere al gobierno de Alvaro Uribe, las perspectivas de de negociación eran prácticamente nulas.

¹¹⁸ **Semana**, 28 de Agosto, 2001.

¹¹⁹ Zona desmilitarizada, denominada así por la guerrilla.

¹²⁰ *Colombie: Une stratégie américaine incompatible avec la paix*, **Le Débat Stratégique** No. 62, Mai 2002, pg. 6-7

¹²¹ El Secretario de Defensa Donald Rumsfeld se preocupa porque las “áreas no gobernadas” pueden transformarse en santuarios para terroristas. Ver: Linda Robinson, op. cit.

Como resultado de dichos atentados y la readecuación de la postura de los Estados Unidos en el plano de la seguridad y defensa, el Plan Colombia no solo se mantenía, sino que se reajustaba acorde con la situación contingente y a los intereses de los Estados Unidos en esta etapa.

En junio del 2000, el Congreso de los Estados Unidos había aprobado US\$1.3 mil millones en total para la creación, entrenamiento y equipamiento de la Brigada Antidrogas. Al mismo tiempo la ayuda permitió la reconversión de la base de Tres Esquinas – al sur del El Caguán- donde se habilitó la Fuerza de Tarea Conjunta del Sur de Colombia, destinada a conducir operaciones contra el narcotráfico y los grupos armados... que “participan en la narco-economía”¹²². Entre diciembre del 2000 y marzo del 2001 se realizaron múltiples operaciones en la frontera con Ecuador y Brasil.

Cabe recordar que las lecciones de la contrainsurgencia en Centroamérica, demostraron que “militarizar un problema implicaba perder control e inhibir los esfuerzos por encontrar una solución política adecuada...” cuestión que “era totalmente opuesta a la idea ortodoxa clausewitziana que consideraba las fuerzas armadas como un instrumento de política, cuya utilización con otros instrumentos pertinentes podría lograr los objetivos políticos deseados”¹²³. La interrogante en este caso, es en que medida el gobierno colombiano podrá mantener – sin una ayuda masiva de los Estados Unidos- la lógica de la militarización; y por otro lado, en qué medida podrán las organizaciones armadas mantener sus bases de apoyo, fuentes de financiamiento, etc. en este nuevo marco para el conflicto.

El tema siguió estando presente en la agenda bilateral con especial fuerza – y también en el plano multilateral a partir del grupo de países e instancias facilitadoras - hasta comienzos del 2002 en que el gobierno colombiano suspendió las negociaciones de paz. El gobierno declara rotas las negociaciones el día 10 de enero del 2002 y “hablo de un plazo de 48 horas para que los guerrilleros abandonen la zona desmilitarizada donde se producían las negociaciones. El Ejército se declaró en estado de máxima alerta”... al día siguiente “incluso se produjeron desplazamientos de efectivos militares en zonas cercanas a la región despejada...”¹²⁴. A su vez, James Lemoyne, enviado especial de ONU para el caso colombiano, señalaba que “la guerrilla de las FARC mantiene la voluntad de negociar con el gobierno, pese a que este rompió en la víspera las negociaciones” y aseguraba “que aun existe tiempo” para encontrar una solución a la crisis del proceso de paz e instó a las partes a evitar “cualquier acción militar provocadora”¹²⁵. Prácticamente a los dos días de la ruptura de las negociaciones, se lanzó la Operación Tánatos en la que había sido la “zona de despeje”. Una vez mas se evidenciaba – en lo que se refiere al conflicto colombiano – que a pesar de algunos avances en la negociación, el objetivo de lograr la paz se desplazaba en el tiempo dado que no se partía de los mismos intereses y era percibido de una manera muy diferente por las partes. Al mismo tiempo, la postura de la potencia hegemónica influyó – además de los factores internos - decisivamente en el fracaso del intento negociador, que era reemplazado por la búsqueda de una salida militar al conflicto.

En realidad, “en el caso de Colombia, los intereses de Estados Unidos en cuanto a drogas, petróleo, preocupaciones geopolíticas, democracia, y temas humanitarios sobrepasan los legítimos intereses de la comunidad internacional y de los países vecinos. Una crisis de seguridad en el plano subregional se esta preparando”¹²⁶.

En el plano interno, la prolongación del conflicto, los efectos de la violencia, el desplazamiento interno de la población, etc. contribuían a incrementar el cansancio de la población con la guerra, factor que a su vez era decisivo para el triunfo electoral de A. Uribe.

¹²² En: www.fuerzasmilitares.mil.co/diciembre 2001

¹²³ Para una visión crítica en el caso centroamericano: *Política Militar Norteamericana en la Guerras Pequeñas, El Caso de El Salvador*, op. cit. pg. 36

¹²⁴ Agence France Press (AFP) citada en: *Mantiene las FARC voluntad de negociar la paz en Colombia*, **Granma**, 11 de enero 2002, pg. 4

¹²⁵ **Granma**, op cit.

¹²⁶ Ver: Fernando Cepeda Ulloa, *Perspectives on Military Intervention*, Regional Responses to Internal War, Conference on the Americas Sponsored by the Fund for Peace, Washington D.C: April 7-10, 2002,

La Administración de G.W. Bush y Alvaro Uribe

La campaña electoral de Álvaro Uribe había girado en torno a una plataforma de dos puntos básicos: en primer lugar, una postura de línea dura hacia la guerrilla y crítica a esfuerzos negociadores de Andrés Pastrana y, en segundo lugar, un gobierno eficiente. En sus funciones previas de gobernador, Uribe había impulsado las cooperativas de seguridad rural, grupos que fundamentalmente “legalizaron la actividad paramilitar que había sido ilegalizada en 1989”¹²⁷. La actividad paramilitar de masacres en gran escala, se reorientó a los asesinatos selectivos, como medio de evitar la crítica internacional y mejorar las relaciones con la comunidad¹²⁸. Álvaro Uribe asume la presidencia de Colombia en agosto del 2002 e instaura el decreto 2002/2002, del que el artículo 33 plantea: “Hoy en día, la violencia política y el terrorismo son idénticos”.

El paso del gobierno de Álvaro Uribe a la guerra total se verá facilitado por la doctrina adoptada por la Administración de GW Bush con respecto al terrorismo, y la lógica preventiva de la estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos y el incremento en el apoyo que Estados Unidos ya brindaba a Colombia en el terreno militar, de inteligencia y financiamiento.

A fines del 2002, surgía una propuesta negociadora – originada en Ernesto Samper con el apoyo de sectores liberales - basada en “actos humanitarios” (intercambio prisioneros, indultos, etc.) caracterizados por la simultaneidad. El gobierno francés planteó que acogería a los elementos guerrilleros que fueran liberados producto de esta iniciativa.

El Presidente Uribe no descartaba una negociación desde posiciones de fuerza¹²⁹. En este marco, el proceso iniciado en la lógica de los “actos humanitarios”, que seguía un curso cauteloso y altamente sensible dados los múltiples implícitos y elementos del mismo, sufrió un revés altamente significativo al ser obstaculizado a partir de filtraciones en cuanto a las iniciativas que se estaban llevando a cabo con las FARC, al parecer originadas desde el estamento militar articulado con el accionar de los paramilitares. La operación de rescate que realiza el ejército desembocó en la muerte del gobernador de Antioquia, Guillermo Gaviria y del ex ministro Gilberto Echeverri y ocho militares¹³⁰, entre otros efectos colaterales relacionados con iniciativas negociadoras puntuales y mediación. La reacción de las FARC frente al intento gubernamental de rescate¹³¹ – la eliminación de los rehenes - desataba una reacción internacional desde varios ámbitos, entre ellos los Estados Unidos, Naciones Unidas - que calificaba el hecho como “una flagrante y seria violación del derecho internacional humanitario”-, la Unión Europea, y OEA, entre otros. El periódico El Tiempo planteaba que a pesar de que las FARC eran, en última instancia, responsables por las muertes, el gobierno debería considerar el “costo de una operación que tuvo exactamente el efecto opuesto” a lo que se pretendía. Al mismo tiempo calificó la eliminación de los rehenes de “crimen atroz que tendrá consecuencias imprevistas para el conflicto armado”¹³². Varios medios de prensa señalaron que las familias de los rehenes se oponen a los intentos de rescate... en este sentido, la hija de Ingrid Betancourt planteaba que los esfuerzos del gobierno equivalían a jugar a la “ruleta rusa con la vida de los rehenes”¹³³. Frente a la reacción nacional e internacional producto de la acción, el ejército argumentaba que en la operación “no hubo errores”¹³⁴. Las contradicciones entre las fuerzas armadas - el ejército en este caso- y lo que parecía ser una iniciativa negociadora eran evidentes.

¹²⁷ Winifred Tate, “Colombia, the Right Gathers Momentum”, *NACLA* Vol. XXXV No. 6, May/June 2002, pg. 14

¹²⁸ Winifred Tate, op. cit. pg. 52

¹²⁹ Ver: Hernando Calvo Ospina, *El Terrorismo de Estado en Colombia*, *Le Monde Diplomatique/el Dipló*, Abril 2003, pg. 12-13.

¹³⁰ *Detalles de la operación de rescate de Guillermo Gaviria y Gilberto Echeverri*, 7 de mayo de 2003, en: EL TIEMPO.COM

¹³¹ Cuando las FARC oyeron que se aproximaban los helicópteros gubernamentales, el jefe de célula dio la orden de eliminar a los trece rehenes, retenidos en la selva a cuarenta millas de Medellín.

¹³² El Tiempo en: June Thomas, *Distress of Colombia*, *Slate*, Posted Thursday, May 8, 2003, at 2:06 PM PT

¹³³ El País de Cali, en: June Thomas, *Distress of Colombia*, *Slate*, Posted Thursday, May 8, 2003, at 2:06 PM PT

¹³⁴ Declaraciones de Jorge Enrique Mora Rangel, Comandante de las Fuerzas Militares en: *No hubo errores en operación de rescate: Mora*, *El País* - Cali Colombia, 9 de mayo de 2003, www.elpais.com.co

Las confusas argumentaciones desde varias instancias gubernamentales no contribuían a crear un marco propicio para lograr la paz y más bien se reafirmaba la vía militar.

La escalada militar y una eventual negociación en el marco de la guerra total – que tendría que reiniciarse ya que actualmente se encuentra en punto muerto - abría múltiples interrogantes, entre ellas:

- La existencia de una real voluntad negociadora del gobierno y de las organizaciones armadas para poder reenfocar el tema.
- Un verdadero interés por parte de la Administración de G.W.Bush por desarrollar una iniciativa negociadora. En este sentido es relevante considerar que – en el actual contexto internacional – la negociación no parece ser una prioridad para los Estados Unidos. Sin la voluntad política de la potencia hegemónica, la posibilidad de una negociación en el caso de Colombia se desvanece.

A pesar de lo expresado en el punto anterior, si se produjese una eventual negociación exitosa, habría que considerar “la reinserción de los combatientes irregulares” que será un “elemento crítico” para lograr una “negociación exitosa, dado que son mas de 35.000. “Esto es particularmente importante en Colombia, porque pocos han olvidado las campañas de exterminio masivo desarrolladas en contra de las guerrillas por parte de fuerzas del estado y paramilitares en los años 1980s y 1990s. Sin una garantía de transparencia y un proceso bien diseñado, pocos combatientes estarán en disposición de dejar las armas y reintegrarse a la sociedad civil, aun después de cuatro años de enfrentar la nueva – y mejorada- guerra de Uribe”.¹³⁵

La escalada en la guerra interna –la guerra total - sin embargo, parece destinada a derivar en soluciones difícilmente predecibles, si no se consideran realmente cuestiones esenciales como es la reforma social, que trasciende el conflicto colombiano. Al mismo tiempo, desde el punto de vista de Washington, el hecho de que “... los procesos de paz establecidos por los diversos gobiernos colombianos después de 1982 han sido interferidos sin cesar por la guerra contra la droga” y de que parecería que se prefiere una guerra sin fin contra la misma que el avance de la negociación, no contribuye a la paz en Colombia¹³⁶.

El gobierno de Uribe, desgastado, aplicaba, en consonancia con la nueva estrategia de los Estados Unidos, en enfoque de la guerra que se basa en el reciclaje de las fuerzas paramilitares. Esto ha implicado la extradición “voluntaria” de miembros del estado mayor de las AUC a los Estados Unidos y la reintegración de tropas (8000) hombres a las ordenes de las FFAA, de acuerdo a lo propuesto por Rand Corporation. Camuflados en una estructura político-militar autónoma, que no cambia su esencia mafiosa y su utilización por intereses heterogéneos, las AUC juegan a la política de reinserción. Modelada por Washington, la guerra de Uribe se diferencia poco de la paz de su predecesor A. Pastrana.¹³⁷ Dado que “el camino del poder en Colombia parece abierto a la izquierda”, esta debería “dotarse de un proyecto, de una política interior de paz y una política exterior vinculada a las prioridades del Sur del continente”.¹³⁸

La Administración GW Bush solicitaba más de US\$450 millones de asistencia a Colombia para el año fiscal 2005, con lo cual se supone se termina el programa vigente, esto sin contar las cantidades que se asignan bajo otros rubros, como la subcontratación de servicios vinculados a la seguridad. A su vez, la puesta en marcha, por el gobierno colombiano, del ‘Plan Total’ y la

¹³⁵ Jason Hagen, “New Colombia President Promises More War”, **NACLA**, Vol. XXXVI, July/August 2002, pg. 29

¹³⁶ Ver: *Colombie: une stratégie américaine incompatible avec la paix*, **Le Débat Stratégique** No. 62, May 2002, pg. 7

¹³⁷ Jose Sabogal, *Colombie: l’envoûtement autoritaire en crise*, **Le Débat Stratégique**, Decembre 2003, No. 71, pg. 6.

¹³⁸ Jose Sabogal, op. cit.

perspectiva de la continuidad del Plan Colombia readecuado a una nueva fase de la guerra es un hecho.¹³⁹

Venezuela

Hugo Chávez fue electo en 1998 y reelecto en el 2000 con el 59% de los votos, con un programa que incluía eliminar la corrupción y se centraba en los sectores más pobres de la población que eran alrededor del 80% de la población.¹⁴⁰ La propuesta de Chávez – la Revolución Bolivariana – apunta a un nuevo contrato social para Venezuela. En 1999, el Presidente Chávez organizaba consultas democráticas que desembocaban en una nueva Constitución aprobada por el 71,21 % de los votantes. La aprobación de un gran número de medidas que apuntan a la redistribución de la tierra y el desarrollo rural, que preveía la expropiación de los latifundios y la distribución de la tierra a los campesinos que carecían de ella; una ley sobre hidrocarburos que subraya la relevancia del Estado en este sector y otras para beneficio popular, generaba reacciones airadas de la burguesía y las clases medias.¹⁴¹

Estados Unidos, que recibe el 15% de su petróleo importado desde Venezuela, reaccionaba cautelosamente frente al proceso electoral que daba el triunfo a Chávez, y – con altos y bajos – esa fue la conducta inicial. Sin embargo, la retórica populista-nacionalista, las medidas económicas, el acercamiento a Cuba, son elementos que crean preocupación a la Administración, que paulatinamente adoptaba una actitud cada vez más airada y agresiva.¹⁴² La ruta de la desestabilización quedaba abierta y Estados Unidos intentaba capitalizar el descontento de la oposición y de los sectores indecisos frente al proyecto chavista.¹⁴³

El presidente, Hugo Chávez, y varios de sus principales colaboradores condenaron con firmeza los ataques terroristas del 11 de septiembre 2001 en Estados Unidos, pero al mismo tiempo expresaban amplias reservas sobre las consecuencias de una respuesta militar a gran escala promovida por Washington.¹⁴⁴ Estados Unidos cuestionaba la credibilidad de Venezuela, aunque aclaraba “las relaciones entre ambos países eran ‘bastante positivas’, y la embajadora en Caracas, afirmaba que Washington ‘ya’ estaba convencido de que Caracas apoyaba una coalición multinacional contra el terrorismo.”¹⁴⁵ Las relaciones de Venezuela con Cuba, Libia e Irak, países considerados “terroristas”, constituían elementos de fricción, en el marco de la polaridad implícita en la política de “amigo o enemigo”, que caracteriza la cruzada antiterrorista. Las acusaciones en esta dirección se incrementaban paulatinamente y ya en el 2003, cobraban un carácter sistemático.

Un segundo hito en las relaciones bilaterales se producía a partir del intento de golpe militar en contra del Presidente Hugo Chávez, con participación estadounidense, en abril del 2002.

¹³⁹ **Testimony of General James T. Hill, United States Army Commander, United States Southern Command, Before the House Armed Services Committee, United States House of Representatives, March 24, 2004** y *Gobierno pone en marcha el ‘Plan Patriota’ para cambiar equilibrio de la guerra contra las FARC, El Tiempo*, Colombia, Abril 24, 2004

¹⁴⁰ “En Venezuela, al finalizar el siglo pasado, había 80 por ciento de pobres. Hemos logrado que esto no siguiera avanzando. Es poco, pero, por otra parte, saliendo de formas burocráticas del pasado, hemos implementado otras acciones que son de toma de conciencia para los pueblos, de educación, salud y vivienda. Y ahora de recuperación del empleo, de proyectos nuevos. El dinero que se iba a la elites del poder en (la petrolea estatal) PDVSA, ahora llega para proyectos que estamos realizando muy creativamente”. Ver: *Venezuela: Entrevista al Presidente Hugo Chavez*. Por Stella Calloni (**La Jornada**), Correos para la Emancipación, Año VI, No. 240, 22 de Abril 2004

¹⁴¹ *Du Venezuela a L'Argentine, « Cacerolazos », Le Monde Diplomatique*, 27 décembre 2001

¹⁴² Scott Wilson, *Venezuelans Pin Hopes on Chavez Referendum*, **The Washington Post**, Agosto 17, 2003, pg. A18

¹⁴³ El espacio de maniobra del Presidente Chávez aún es amplio. Desde algunos ámbitos críticos de la gestión del Presidente Chavez, se calcula que la población está dividida en un 25% que apoya a Chavez, un 25% que no apoya a Chavez y un 50% de ciudadanos “no-polarizados”. Ver: Arturo Sosa A., S.J., *Sortear democráticamente los obstáculos anti-democráticos*, **SIC**, Venezuela, pg. 445.

¹⁴⁴ Magdalena Morales, *Caracas perdió credibilidad con sus contradicciones, afirma Washington*, **El Nuevo Herald**, Octubre 26, 2001, pg. A02

¹⁴⁵ Magdalena Morales, *Caracas perdió credibilidad con sus contradicciones, afirma Washington*, **El Nuevo Herald**, Octubre 26, 2001, pg. A02

Venezuela acusaba a Estados Unidos de una participación directa en el hecho e invocaba la necesidad del respeto mutuo y la no intervención en asunto internos, en la relación bilateral. Seis meses después, se recomponían las relaciones con los Estados Unidos y “los gobiernos de Estados Unidos y Venezuela llegaban a acuerdos en elementos básicos de un pacto de cooperación antidrogas que permitiría a Washington instalar facilidades de radares en Venezuela y desarrollar la vigilancia antidrogas y vuelos de interdicción sobre el territorio venezolano. Uno de los radares se instalaría en el estado de Apure, cerca de la frontera del sudeste de Colombia” y también, según altos funcionarios venezolanos, “se llegaba a unos acuerdos que garantizaba el interrumpido suministro de petróleo venezolano a los Estados Unidos en tiempos de conflicto” en un momento en que se esperaba la invasión de Irak,¹⁴⁶ cuestión que desde la perspectiva de la Administración Bush, garantizaba un suministro de petróleo y la cooperación en la guerra contra el terrorismo, esenciales en ese momento.¹⁴⁷ Ambos países por motivos diferentes llegaban –pragmáticamente- a la conclusión de mejorar la relación bilateral. La Administración GW Bush, después de una reacción diplomática que intentaba desmarcarse frente al intento golpista, retomaba el eje “democracia” y retórica y públicamente rechazaba un cambio inconstitucional en Venezuela, sin embargo, continuaba impulsando las acciones desestabilizadoras.¹⁴⁸ Esta actitud, a su vez, debilitaba de alguna manera, a una oposición caracterizada por la incoherencia y la ineffectividad y estrechaba los márgenes de apoyo que podrían brindar los Estados Unidos al evidenciarse su ingerencia en los asuntos internos de Venezuela. Sin embargo, los intentos golpistas y los llamados a la rebeldía serán una constante tanto desde algunos sectores militares, polarizados y divididos, así como en grupos de opositores civiles.¹⁴⁹

En lo que se refiere al terrorismo, el Presidente Chávez y el vicepresidente Rangel, han enfrentado las acusaciones en cuanto a la no existencia de una postura fuerte antiterrorista.¹⁵⁰ El gobierno venezolano ha condenado el secuestro de naves aéreas calificándolo de terrorismo. Básicamente, el argumento desde el lado estadounidense se relaciona con el cruce de la frontera colombo-venezolana por parte de grupos armados colombianos de diferente filiación.¹⁵¹ Venezuela seguía cooperando en temas como el narcotráfico. En el mes de diciembre, conjuntamente con el servicio de inteligencia británico, las autoridades venezolanas incautaban 3 ½ toneladas de cocaína, una de las mayores desde que la Guardia Nacional incautó 10 toneladas de cocaína en Agosto del 2000 en una operación conjunta con la *U.S. Drug Enforcement Administration (DEA)*.¹⁵²

La huelga de PDVSA – que se realizaba en un momento especialmente sensible para el gobierno del Presidente Chavez en el terreno político y económico - también marcaba otro hito que reajustaba la relación bilateral¹⁵³, y se solucionaba no sin dificultades. Cabe recordar que Venezuela es el 5º exportador de petróleo del mundo y alrededor del 14% del petróleo que importa los Estados Unidos proviene de ese país, considerado un suministrador clave dado la cercanía

¹⁴⁶ *New U.S.-Venezuela Ties Leave Opposition Isolated*, **STRATFOR**, Octubre 10, 2002

¹⁴⁷ *New U.S.-Venezuela Ties Leave Opposition Isolated*, op, cit.

¹⁴⁸ No sería ocioso recordar la existencia – en el seno de la Administración Bush - del *Office of Special Planning*, cuyas actividad tiene reminiscencias de las acciones desarrolladas por Oliver North, en los 80s y que desembocaron en el Irán-Contra y el papel de Otto Reich en las actuales circunstancias.

¹⁴⁹ *Military Coup Attempt Imminent in Venezuela*, **STRATFOR**, Oct 08, 2002; *Time Running Out for Chavez to Counter Coup Threat*, **STRATFOR**, Octubre 9, 2002; *Venezuela: Chavez Losing Top Military Support*, **STRATFOR**, Octubre 10, 2002; *Venezuela: Chavez Avoids Coup Attempt -- for Now*, **STRATFOR**, Octubre 11, 2002; *Senior Military Officers Call for Uprising Against Chavez*, **STRATFOR**, Octubre 22, 2002; *Venezuela: Chavez Shifts Stance Toward Rebellious Officers*, **STRATFOR**, Octubre 25, 2002.

¹⁵⁰ El vicepresidente venezolano reaccionaba a declaraciones del Gen. Richard Myers, U.S. Joint Chiefs of Staff, en torno a la “permisividad” del gobierno venezolano con respecto al tránsito de guerrilleros en su frontera con Colombia. Ver: *Venezuela Criticizes U.S. on Remarks*, Aug 13, 2003, 10:23 PM ET, AP en: Yahoo News

¹⁵¹ *Venezuela Criticizes U.S. on Remarks*, Aug 13, 2003, 10:23 PM ET, AP en: Yahoo News

¹⁵² *Drug bust nets 3 ½ tons of cocaine*, **The Miami Herald**, Diciembre 11, 2003

¹⁵³ *Venezuela: Oil Tanker Pilots Abandon Strike*, **STRATFOR**, Jan 21, 2003

geográfica. Toma alrededor de cinco días –para Estados Unidos – adquirir el petróleo en Venezuela, comparado con alrededor de cinco semanas hacerlo desde el Medio Oriente.¹⁵⁴

A mediados del 2003 se incrementó la inestabilidad y choques entre sectores sociales, y la huelga del sector petrolero – básicamente los estamentos gerenciales y la tecnocracia - afectó el suministro de combustible y terminó con 17.000 despedidos del sector¹⁵⁵ y significó una pérdida de unos US\$10 millones y medio para el país.¹⁵⁶ A su vez, la economía venezolana sufrió, al cierre del primer semestre-2003, una contracción de 18.5 por ciento del producto interno bruto (PIB), una de las más severas de su historia, según el Banco Central de Venezuela (BCV). “La paralización de la economía originó un acelerado crecimiento del desempleo que alcanzó en julio una tasa de 18.3 por ciento, (2.19 millones de desempleados), un aumento de 1.9 puntos porcentuales respecto al mismo periodo del año pasado. Al severo escenario recesivo se suma el crecimiento de la inflación, que registro para agosto una tasa acumulada de 18.9 por ciento”.¹⁵⁷

En el terreno político, bajo presiones desestabilizadoras y crisis que tendía a polarizarse, el Presidente H. Chávez enfrenta – en el plano interno- los retos de una oposición¹⁵⁸ que aunque desorganizada, sin embargo, argumentaba haber logrado el número de firmas necesarias para un referéndum revocatorio, que está incluido y codificado en el artículo 72 de la Constitución vigente surgida de la Asamblea Constituyente de 1999. Enfoques sobre el futuro de Venezuela, sin Chávez, no están ausentes.¹⁵⁹ La estrategia de la oposición venezolana es demostrar que Chávez no representa la voluntad del pueblo.¹⁶⁰ El ejercicio político interno – con mediación, en diferentes momentos, del llamado Grupo de Amigos y observadores internacionales, como el Centro Carter – transcurría plagado de acusaciones de las partes involucradas. A fines de noviembre de 2003 se recogían firmas para abrirle paso al referendo presidencial (la cantidad requerida es de dos millones y medio de firmas), proceso que se llevaba a cabo con relativa calma. La esencia democrática del referéndum – incluido como opción en la Constitución Bolivariana - era subrayada por José Vicente Rangel, vicepresidente de Venezuela. El proceso estaba siendo observado por 5,390 observadores nacionales e internacionales. Desde todos los ámbitos se ha insistido en la necesidad de atenerse a la legalidad imperante, entre ellos César Gaviria, Secretario General de OEA y también el expresidente Jimmy Carter y el Presidente Luiz Inácio Lula da Silva del Brasil, entre otros. La oposición argumentaba haber reunido más de 3.4 millones de firmas, casi un millón más de las requeridas; las evidencias de fraude eran presentadas por el Ministro Cabello, que con “firmas fraudulentas no habría referendo revocatorio”.¹⁶¹ A su vez, el expresidente Carter, se entrevistaba con el Presidente Chávez, quien reafirmaba la postura de su gobierno, en cuanto a que no entorpecería la autoridad autónoma del Consejo Nacional Electoral (CNE), agregando que no temía las inspecciones de los observadores internacionales en el proceso.¹⁶²

A comienzos de 2003, las relaciones con Estados Unidos se agriaban y se abandonaba el tono “muy cauteloso que los funcionarios estadounidenses habían usado con referencia al presidente Chávez tras el intento de golpe de Estado en abril de 2002”.¹⁶³ Estados Unidos acusaba al presidente venezolano Hugo Chávez de usar una retórica “incendiaria”, que contribuía “innecesariamente” a la violencia en el país, según declaraciones del portavoz del Departamento de Estado, Philip Reeker.

¹⁵⁴ Marc Lifsher, *Some Fear Nation's Radical Stance Could Hurt Stability in the Region*, **The Wall Street Journal**, June 12, 2003, Pg. 1

¹⁵⁵ *La violencia vuelve a Caracas*, **BBC**, 13 junio 2003 y *Venezuela: otro revés para Chavez*, **BBC**, 13 junio 2003.

¹⁵⁶ Ver: Maximilien Arvelaiz, Moisés Durán, *Venezuela, la encrucijada histórica de un pueblo*, **Envío** No. 378, Noviembre 25, 2003, pg. 5

¹⁵⁷ *La economía venezolana sufre una severa contracción*, **El Nuevo Herald**, Septiembre 2, 2003, Pg. A01

¹⁵⁸ Chavez es acusado de autoritarismo creciente e incremento en su acercamiento a Cuba, entre otros.

¹⁵⁹ Myles Frechette, *Start planning for a democratic Venezuela*, Op-Ed, **The Miami Herald**, Diciembre 21, 2003, pg. L05. (Myles Frechette fue especialista en asunto cubanos del Departamento de Estado).

¹⁶⁰ Las comparaciones tanto con el proceso de desestabilización del gobierno de Salvador Allende en los 1970's, así como también referentes a la estrategia de la oposición a Pinochet en el Chile de los ochenta, están presentes. Ver: *Citigroup compara a Chile y Venezuela*, **La Tercera**, Santiago, Chile, 07-12-2003

¹⁶¹ *Fraud alleged in push for recall*, **The Miami Herald**, 21 de diciembre 2003, pg. A18

¹⁶² David Coleman, *Jimmy Carter sees definitive proof of Venezuelan opposition election fraud*, January 27, 2004

¹⁶³ Lourdes Heredia, *EE.UU. responde a Chávez*, **BBC**, 25 de febrero de 2003 - 00:36 GMT

Apenas dos días antes de inaugurarse la Cumbre de Monterrey, las relaciones entre Caracas y Washington volvieron a tensarse cuando Chávez calificó de "verdadera analfabeta" a la Consejera de Seguridad Nacional de Estados Unidos, Condoleezza Rice, por acusarlo de no jugar un papel constructivo en la región. Las declaraciones de Rice se sumaron a las del secretario de Estado, Colin Powell, y a la del jefe de la diplomacia estadounidense para América Latina, Roger Noriega, en las que fijaron posición sobre la celebración del referendo revocatorio sobre el mandato de Chávez y la cercana relación de Venezuela con Cuba. Noriega criticó a Venezuela, entre otros países, al expresar que el gobierno de Chávez financia con dinero del petróleo a Cuba y al movimiento cocalero de Bolivia,¹⁶⁴ acusación que Chávez rechazó. Estas acusaciones, entre otras, van acompañadas de una intensa campaña mediática destinada a obstaculizar las reformas que implementa el gobierno del Presidente Chavez.

El ejercicio negociador entre Chávez y la oposición ha sido estrechamente observado por los Estados Unidos. En este sentido, "a comienzos de mayo la Asamblea Nacional de Venezuela arremetió contra autoridades de Estados Unidos que culparon al presidente Hugo Chávez del fracaso de un acuerdo para facilitar la celebración de un referendo sobre su permanencia o salida de la Presidencia". El comunicado agrega que "es un derecho consagrado en el ordenamiento constitucional, de libre ejercicio de toda la ciudadanía y no está supeditado a mecanismo alguno de presión o veto, con pretensiones extra-constitucionales que puedan amenazar la soberanía nacional", ya que tanto el secretario adjunto del Departamento de Estado para América Latina, Curtis Struble, como Otto Reich habían hecho declaraciones que fueron consideradas ofensivas por el gobierno venezolano.¹⁶⁵

Chávez pactaba con la oposición venezolana en el mes de mayo¹⁶⁶. El acuerdo, contaba con la presencia del secretario general de la OEA, César Gaviria, consagra no solamente el referendo revocatorio a Chávez, sino a legisladores, gobernadores y alcaldes susceptibles de ser impugnados por chavistas y opositores. Incluso, horas antes de llegarse al acuerdo, J.V. Rangel planteaba que el referendo relacionado con el Presidente Chávez debe darse si se reúnen las condiciones del artículo 72 de la constitución y el Consejo Nacional Electoral (CNE) efectúa la convocatoria. La firma del acuerdo fue anunciada por Chávez anteriormente en Cuzco, Perú, donde participó en la cumbre presidencial del Grupo de Río, entendimiento que se logró después de varios meses de negociaciones con la mediación de la Organización de Estados Americanos.¹⁶⁷

La Administración GW Bush parecía dividida en cuanto a la credibilidad de los informes de inteligencia que vinculan al Presidente Hugo Chávez con la guerrilla colombiana, y algunos funcionarios planteaban que no había indicios de una intervención personal del presidente venezolano en esta dirección, opinión que parecía ser consensual en Washington.¹⁶⁸ Proveniente de una Administración que reacciona preventivamente y "por si acaso", la percepción del núcleo duro neoconservador – el enviado especial de la Casa Blanca, Otto Reich; Roger Noriega, el secretario de estado asistente para asuntos hemisféricos y Dan Fisk, subordinado de Noriega, que se ocupan de América Latina - en cuanto a la existencia de "atmósferas propicias" para la asociación con y apoyo a radicales de izquierda, no dejaba de ser preocupante. Sin embargo, mantenían una actitud escéptica al respecto, el embajador de Estados Unidos en Venezuela, Charles Shapiro, y el Embajador de la OEA, John Maisto, además de varios altos funcionarios del Pentágono y la Inteligencia estadounidense.¹⁶⁹

A comienzos del 2004, el Secretario de Estado, C. Powell, se refería a que la relación con Venezuela era "un tanto tensa".¹⁷⁰ Uno de los temas esenciales en el plano bilateral es el

¹⁶⁴ Agence France Press (AFP), México, Ene 12, 2004

¹⁶⁵ *Asamblea venezolana fustiga a voceros de EU*, **El Nuevo Herald**, Mayo 4, 2003, pg. B01, ver también: "Nos importa un pito" lo que diga Otto Reich: vicepresidente de Venezuela, **El Nuevo Herald**, Abril 29, 2003

¹⁶⁶ *Pacta Chávez con oposición venezolana*, 23 de may. 2003, en: www.reforma.com

¹⁶⁷ *El incidente, un día después del acuerdo entre el gobierno y la oposición*, **La Jornada**, México D.F. 25 de mayo de 2003

¹⁶⁸ Juan O. Tamayo, *U.S. split grows over Chávez links to rebels*, **The Miami Herald**, Diciembre 28, 2003, pg. A21

¹⁶⁹ Juan O. Tamayo, op. cit.

¹⁷⁰ **Daily Press Briefing**, Adam Ereli, Deputy Spokesman, DOS, Washington, DC, January 21, 2004

relacionado con el referéndum y su realización. El vocero del Departamento de Estado, frente a una pregunta, se refería a “la realización del referéndum y el proceso relacionado al mismo [que] se está desarrollando de acuerdo con la Constitución y la ley”, y agregaba que “habrá que ver como se desenvuelve” la situación.¹⁷¹

Desde los sectores financieros, un consultor de la firma Bear Sterns de Wall Street, predecía que Hugo Chávez finalizará su mandato constitucional, asegurando, además, que es “altamente probable que gane las elecciones del 2006”. El informe a sus clientes recomienda conservar sus bonos públicos venezolanos, emitido el 19 de Febrero. El reporte coincide con otro anterior de la firma Fitch Ratings.¹⁷²

La toma de decisiones en cuanto a cualquier iniciativa relacionada con Venezuela, pasa por el hecho de que la Administración está concentrada en la guerra en Irak y en las elecciones presidenciales de noviembre 2004, lo cual no implica una reducción de las acciones desestabilizadoras y de la campaña mediática en contra del proyecto del Presidente Chavez.

Reflexiones Puntuales

- La “guerra contra el terrorismo” va a cristalizar el consenso sobre la reforma estructural del sistema de seguridad nacional como el fundamento para el nuevo ciclo de hegemonía de los Estados Unidos. El sentar el precedente del uso de la fuerza en la lógica de la guerra preventiva tiende a crear las condiciones que brindan, no solo a Washington, una libertad sin paralelos para el uso de la fuerza fuera de sus fronteras, sino que también involucra al resto del mundo en una espiral potencialmente belicista.
- La Administración de G.W. Bush daba continuidad a la política hemisférica establecida por W. Clinton, aunque los acentos y matices son fundamentales en este caso. El enfoque hacia el área se iniciaba con un discurso que parecía indicar la prioridad de América Latina en la política exterior. Sin embargo, el enfoque ha sido selectivo: México como país frontera y NAFTA; el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) como proyecto geo-comercial, y Colombia como problema de seguridad nacional. En este marco, influirán decisivamente los elementos derivados de los atentados terroristas al WTC/Pentágono –
- el 11 de septiembre 2001- que marca un punto de inflexión decisivo en el Sistema Internacional y resulta en una readecuación de la política exterior interamericana, donde el eje narcotráfico será reemplazado por el terrorismo como elemento articulador y la mayoría de las veces condicionante.
- La agenda de seguridad – la agenda negativa - tiene grandes posibilidades de pasar a primer plano con los consiguientes implícitos que esto conlleva, en cuanto a un posible incremento en gasto militar y el desplazamiento de los temas vinculados a la economía, el desarrollo y los problemas sociales a un plano irrelevante con el consecuente costo para los países de la región.
- La priorización de los temas de seguridad y vinculados frontera – y asociados a la integración - en un hecho. Consecuentemente, tanto la frontera terrestre con Canadá y México, como la “Tercera Frontera” con el Caribe pasan a ser críticas. Parte de los controles relacionados con fronteras se relacionaran, en esta etapa, con el desarrollo de políticas de control del mercado informal trans-fronterizo dondequiera que se encuentre, como norma para la organización y regulación de la economía y comercio globalizado.
- En lo que se refiere a México, el frágil crecimiento del PIB, las necesidades de los sectores desposeídos, y las presiones sociales que parecerían no resueltas por los programas de trabajador-visitante y la amnistía para millones de mexicanos ilegales que residen en los

¹⁷¹ **Daily Press Briefing**, op. cit.

¹⁷² **Informe Cerritelli Wall Street**, ver original en ingles en: original en inglés en: http://www.aporrea.org/docs/bear_venezuela_update_feb2004.pdf

Estados Unidos no aportan una válvula de escape efectiva a las presiones sociales mencionadas, a lo cual se suma un gobierno semi-paralizado que llegó al gobierno con una agenda que no se ha concretado substancialmente. A esto se agregan la corrupción y violencia, cuestiones que apuntarían a una potencial inestabilidad. En el plano de la relación bilateral con los Estados Unidos, se da un incremento de la convergencia en lo que se refiere a la política hacia América Latina y el Caribe.

- La conformación del perímetro de seguridad de América del Norte implica una reformulación de las relaciones entre estructuras, niveles de coordinación y cooperación, diferentes a las desarrolladas hasta ahora.
- En la medida en que se acercan las elecciones del 2004 en los Estados Unidos, la Administración y sus asesores – Karl Rove and Ken Mehlman – observan a México desde la óptica de la política doméstica estadounidense, ya que parte de la estrategia electoral es lograr el voto latino, ya que los hispano-americanos son la minoría más numerosa en el país. En esa medida es que se liman las asperezas en el plano bilateral y entre el Presidente Fox y GW Bush.
- En el caso de Colombia, la cuestión está en si el conflicto será utilizado para impulsar la redefinición de un esquema de seguridad hemisférica a partir de una acción en el terreno. El nudo medular y la interrogante con respecto a Colombia es la posibilidad de una intervención y sus modalidades - una intervención humanitaria en la lógica de OTAN o a través del Sistema Interamericano con un TIAR/JID rediseñados - ya que el enfrentamiento irregular es una realidad; y/o una intervención “militar-humanitaria” como en Afganistán; o un *blitzkrieg* en la modalidad de Irak.
- El conflicto colombiano pone sobre el tapete – y sería funcional a estos fines- la cuestión de la creación de una fuerza militar conjunta latinoamericana. La creación de dicha fuerza ha estado presente con mayor o menor fuerza, en el marco hemisférico, aunque cabe destacar que América Latina –hasta ahora- no propicio su formación. En la actual coyuntura de reformulación de sistema de seguridad en el hemisferio y de reordenamiento geopolítico, el tema volvería a cobrar fuerza, agregándole un ángulo humanitario.
- Un incremento en la tensión social y política en la región andina – que tiende a deteriorarse – aumentan las fricciones – que se incrementan a partir de la militarización - y no contribuyen a un entorno propicio para el desarrollo y una estabilidad que propicie soluciones adecuadas a la problemática que enfrentan.
- En el plano regional, se destacan iniciativas mediadoras, facilitadoras, y ‘grupos de amigos’ cuya dinámica tanto organizativa como funcional apunta a un ejercicio destinado a lograr desenlaces positivos a problemáticas, que por su complejidad, requieren de soluciones políticas que consideren los intereses de las partes involucradas.
- El papel de los actores regionales y países limítrofes con Colombia en la perspectiva de evitar un incremento en la expansión del conflicto y/o evitar una invasión directa, buscan rescatar la relevancia del multilateralismo y de las funciones mediadora y facilitadora de instancias internacionales como Naciones Unidas en una negociación que se encuentra prácticamente paralizada. Una consideración que habría que examinar es que así como sistemáticamente se intentó desacreditar la función de los inspectores de Naciones Unidas - en este caso Hans Blix - durante el proceso que Estados Unidos desarrolló para ir a la guerra en Irak, en el caso de Colombia parecía estar sucediendo otro tanto con James Lemoyne, enviado especial de Naciones Unidas para el caso colombiano.

En un segundo plano mas acotado:

- En lo que se refiere a la subcontratación de servicios de seguridad, la expansión del conflicto colombiano en el ámbito regional incrementará a su vez el negocio de la guerra. Esto es, lo que algunos llaman la "privatización de la guerra o la subcontratación de servicios en el terreno militar (*outsourcing*). El surgimiento de firmas privadas (Gran Bretaña, Sudáfrica, Estados Unidos y Francia e Israel en menor escala) que brindan servicios de corte militar se ha

incrementado y es una forma de mercenarismo, adecuada al siglo XXI¹⁷³. Algunos consideran que este tipo de empresa / aparato solucionaría problemas derivados de la contracción de los presupuestos de defensa y de los aparatos militares y además no son afectadas por restricciones políticas y ven en los conflictos una oportunidad empresarial. A diferencia de las fuerzas multinacionales estas firmas no actúan imparcialmente sino que son contratados para ganar un conflicto o para disuadirlo en los términos del cliente. Una posibilidad es que pudieran asumir funciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, ya que estas firmas lo ven como una oportunidad de ampliar sus actividades y, hay quienes argumentan que el costo sería menor ¹⁷⁴.

- Firmas como *Executive Outcomes* de Sudáfrica y *Sandline International* de Gran Bretaña ofrecen asesoría, entrenamiento, entre otros servicios. La primera ha aportado asesoría estratégica a las fuerzas armadas de Angola y Sierra Leona. *Defense System Limited*, también de Gran Bretaña, ofrece servicios de protección a embajadas y protege los intereses de corporaciones que trabajan en zonas de inestabilidad. Otras firmas ofrecen análisis de riesgo y expertos en resolver problemas de secuestros, que es un problema que aqueja frecuentemente a empresas que operan en América Latina. La firma *Military Professional Resources Incorporated (MPRI)* con base en Virginia, formada por generales retirados, ha limitado sus servicios a entrenamiento y ha contratado ex-personal militar estadounidense para desarrollar las fuerzas militares de Bosnia-Herzegovina y Croacia¹⁷⁵. En el caso de Colombia, *DynCorp* recluta ex pilotos de Viet Nam para asegurar los vuelos de erradicación de la coca y *Military Professional Resources Incorporated (MPRI)* negociaba un acuerdo para dar apoyo logístico y entrenamiento a la policía y a las fuerzas contrainsurgente colombianas, sin embargo ya en el 2001 MPRI había dejado de ser subcontratada por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos.
- El reordenamiento de los factores en el marco de la narco-contrainsurgencia en Colombia resulta, además de la elevación de la capacidad de los servicios armados locales, en un incremento de la subcontratación de servicios de empresas de seguridad, que van desde transporte aéreo, fumigación, entrenamiento, etc. hasta personal especializado. La subcontratación, en el caso de Estados Unidos, por un lado evita los riesgos de la exposición directa de personal militar y también las consecuencias y costos políticos de la participación en estos conflictos ¹⁷⁶.
- El funcionamiento de ejércitos privados presenta una serie de riesgos que hay que considerar: entre ellos, las aspiraciones a la equidad de sectores sociales que verían reprimidos sus objetivos por estados o intereses económicos transnacionales con un poder adquisitivo suficiente para contratar servicios de ejércitos privados para lograr sus fines de control y de dominio.¹⁷⁷
- El tráfico de armas es otro de los problemas a considerar en el contexto del tema de los conflictos regionales. Las entidades, organizaciones, grupos irregulares, incluso aquellos relacionados al crimen organizado, pueden obtener armas por tres vías: por medio del robo a arsenales gubernamentales; adquiriéndolas en el mercado negro; y por medio de vínculos con agencias gubernamentales o comunidades emigradas que residen en otros países. El armamento que durante la guerra fría fue canalizado a grupos insurgentes por Estados Unidos hacia África, Centroamérica, y Afganistán en los 80s, por ejemplo, ha encontrado vías hacia el mercado

¹⁷³ David, Shearer, *Outsourcing War*, **Foreign Policy**, No. 112, Fall 1998, pg. 68-81; desde otra perspectiva, David Tucker, *Los Combatientes Bárbaros*, (tomado de Parameters, verano 1998), **Military Review**, March-April 2000, (Hispano-American), pg.10.

¹⁷⁴ David, Shearer, op. cit. Pg. 79.

¹⁷⁵ David Shearer, op. cit.

¹⁷⁶ Sobre Colombia, ver: Maurice Lamoine, *Plan Colombie, passeport pour la guerre*. **Le Monde Diplomatique: L'Amérique Latine à l'heure Colombienne**, Agosto 2000.

¹⁷⁷ Sobre el mercado de armamento, ver: Michael T. Klare, *The New Arms Race: Light Weapons and International Security*, **Current History**, Vol. 96, No. 609, April 1997, pg. 173-178

ilegal en los últimos 10 años. En el caso del Hemisferio Occidental, el tráfico a través de Centroamérica y el Caribe es un problema que se articula con el narcotráfico y que también se relaciona con el conflicto en Colombia¹⁷⁸. En este último caso, el contrato con DynCorp¹⁷⁹, tenía en el 2001, un rango de entre US\$35 a US\$50 millones anuales. El ajuste ascendente realmente se produce a fines del año '99 y en el año 2000, ya que anteriormente era menos que eso.

- El problema de la privatización de la seguridad y de “la proliferación de grupos armados estatales y no estatales” que recurren a actividades ilegales para sobrevivir y el hecho de que “los Estados ceden sus funciones y recurren cada vez con mayor frecuencia a los servicios de empresas internacionales de seguridad”, podría indicar “el nacimiento de una nueva forma de mercenariado”¹⁸⁰. En el caso de los Estados Unidos, la prestación de servicios por parte de empresas privadas en el terreno de la seguridad se ha transformado en una parte articulada a las instancias de defensa y seguridad del país y una forma de reducir los riesgos al hacer la guerra¹⁸¹.
- Por último, considerar en qué medida la reanudación de la negociación - en términos aceptables para las partes- para lograr una salida política negociada¹⁸², pudiera desplazar y/o detener una escalada en la regionalización del conflicto, aunque todo apunta a la internacionalización del mismo. En este sentido, la justificación de la intervención militar¹⁸³ se relacionaría con la presencia de amenazas derivadas de “adversarios globalizados”¹⁸⁴. Sin embargo, en ausencia de una solución política negociada, la guerra podría ganarse militarmente, al tiempo que se pierde políticamente en el plano internacional. En este marco, y desde una perspectiva interamericana, no es descartable que OEA juegue un papel significativo junto a ONU, paralelamente con iniciativas internas que se lleven a cabo en este terreno. El hecho de que Estados Unidos esté centrando su atención en otras prioridades globales – Medio Oriente y Asia Central – brinda un espacio al multilateralismo en este caso.
- El estado del conflicto colombiano actualmente – donde las partes involucradas no parecen tener la capacidad de solucionar el conflicto – redundaría en un estancamiento en mismo y apunta a una guerra de desgaste que se prolongaría indefinidamente.

¹⁷⁸ Glenn Garvin, *Costa Rica Vows Effort to Stop Arms Shipment*, **The Miami Herald**, September 15, 2000, pg.A07.

¹⁷⁹ Otras compañías son subcontratos de DynCorp. **On-the-Record Briefing: Andean Regional Initiative**, May 26, 2001, op. cit.

¹⁸⁰ Pierre Conesa, “*Hacia la Privatización de las guerras*”, **Le Monde Diplomatique/ el Dipló**, Abril 2003, pg. 24-25.

¹⁸¹ Ver: M. Lemoine, *Plan Colombie, passeport pour la guerre*, **Le Monde Diplomatique: L’Amérique Latine a l’heure colombienne**, Agosto 2000.

¹⁸² Algunos proponen una iniciativa a la Contadora, “dotado con mecanismos de alerta temprana y seguimiento que pongan atención en las oportunidades del desarrollo social, económico, cultural, político y ambiental; las medidas basadas en la cooperación y las iniciativas dirigidas a la prevención del conflicto”. Alejandro P. Iturra Gamarra, **La Seguridad Tradicional No Entrega Respuestas en las Américas**, ARCIS, Santiago, Chile, Debate temas de Seguridad, Flacso Chile.

¹⁸³ J.G. Toklatián, incluye entre las modalidades de intervención, acompañada de una coalición *ad hoc* latinoamericana: “**Primero “por imposición”**. Washington actúa en contra de la voluntad de los colombianos y encabeza militarmente al grupo para establecer un nuevo orden. Segundo “**por deserción**”. El Estado colombiano no puede contener el conflicto ni garantizar la soberanía, lo que sirve de excusa a Washington para encabezar la intromisión hasta refortalecer el poder de Bogotá. Tercero “**por invitación**”. El gobierno solicita colaboración externa porque no puede preservar el orden interno, la unidad nacional, la institucionalidad democrática y todas las fuerzas actuarían conjuntamente para evitar la implosión del país. Ver: Juan Gabriel Tokatlian, “**Colombia: Un asunto de seguridad regional**”, Universidad de San Andrés, Victoria, Argentina; Seminario Paz, Seguridad Humana y Prevención de Conflictos en América Latina y el Caribe; Santiago; Noviembre 2001; p.1.

¹⁸⁴ Ver: Linda Robinson, “*Next Stop, Colombia, President Bush’s war on terror could soon be fought on a new front-in America’s backyard*”, **US News & World Report**, Febrero 15, 2003.

- La opción de una intervención militar por la parte estadounidense, contribuiría a un incremento en las tensiones y contradicciones intra-continenciales, con elevados costos políticos y militares para las partes involucradas. En el caso de los Estados Unidos, implicaría destinar fuerzas de ocupación a otro destino geográfico, además de Irak, cuestión que contribuiría a incrementar la presión sobre el aparato militar estadounidense.
- De alguna manera, el Presidente Álvaro Uribe apostaba a la dinámica militar al pedir - en el marco de la XVII Cumbre del Grupo de Río, reunido en el Cuzco en Mayo 2003 - "... por última vez, al recurso de la pacificación y... si las FARC... no acude al llamado, sea la comunidad internacional la que avale el enfrentamiento militar".¹⁸⁵ La continua insistencia en una solución militar al conflicto colombiano contribuía a incrementar las tensiones en la región; Estados Unidos incrementaba su presencia – no necesariamente por la vía de las fuerzas militares – y América Latina seguía insistiendo en una solución negociada en la perspectiva de evitar la militarización del área y eventualmente del continente americano.
- Por último, decir que Colombia es un tema recurrente en el debate hemisférico, como lo es, desde otro punto de vista, Venezuela. El caso de Colombia y el Plan Colombia, sirven de catalizador: casi todos comparten la idea de buscar soluciones multinacionales, pero hay diferencias entre los medios y fines. La continua insistencia en una solución militar al conflicto colombiano - favorecida por Estados Unidos y el gobierno de Colombia- contribuía a incrementar las tensiones en la región; Estados Unidos incrementaba su presencia – no necesariamente por la vía de las fuerzas militares – y América Latina seguía insistiendo en una solución negociada en la perspectiva de evitar la militarización del área y eventualmente del continente americano. La situación se encuentra paralizada. La percepción sobre Venezuela es que presenta "una gran vulnerabilidad en el ámbito hemisférico y tiende cada vez mas a ser percibida como un problema para la seguridad regional, como en el caso de la Región Andina, donde ya se han hecho referencias a la posible "venezolanización" de procesos o conflictos e inclusive podría llegar a ser vista como un problema para la seguridad hemisférica".¹⁸⁶
- Venezuela es uno de los principales suministradores de petróleo de los Estados Unidos y propietaria de una extensa red de gasolineras en ese país. La política de Estados Unidos se ha movido en un ámbito de relativa cautela, mezclada con un ejercicio desestabilizador, donde marca un hito el intento de golpe de estado contra el presidente H. Chávez el 11 de abril del 2002 .
- La "cláusula democrática" es utilizada casuísticamente y juega con más peso después del atentado terrorista al WTC y Pentágono en septiembre 2001. Su papel en todo hemisferio es matizado de acuerdo al caso y necesidades políticas, desde Canadá hasta Chile. La credibilidad de la "promoción de la democracia", por parte de Estados Unidos, se ha visto seriamente afectada en América Latina y el Caribe, como resultado del apoyo de Otto Reich – hasta ahora enviado especial de la Casa Blanca para América Latina - al intento de golpe de estado en Venezuela.
- A pesar de las agudas tensiones políticas, el desplazamiento de H. Chávez de la presidencia de Venezuela no se percibe como algo seguro. Inciden básicamente el interés estadounidense de mantener el flujo de petróleo venezolano, así como el nivel de apoyo logrado entre los sectores mas desposeídos y una oposición no del todo articulada. En el plano político Chávez pasaba a la ofensiva, desplegando una intensa actividad a nivel del territorio nacional y es en este marco

¹⁸⁵ Ivonne Melgar, *Designan a Fox y Lula para pedir por AL*, **Reforma**, México, 24 de mayo 2003 en: www.reforma.com.

¹⁸⁶ Francine Jácome, *Venezuela Frente a los Retos de la Seguridad Hemisférica*, **Taller de Consulta a OSC's y académicos de América Latina y El Caribe sobre la Conferencia Especial de Seguridad de las Américas**, Department of Foreign Affairs and International Trade-Canadá y FLACSO-Chile, Santiago de Chile, 17 de marzo de 2003, pg. 6

que se inscribe el nombramiento del nuevo Ministro de Defensa, Gen. Jorge García Carneiro, con una postura antigolpista.

- La tendencia general hacia la reconfiguración de las alianzas, tanto en el plano internacional como hemisférico, constituye un eje fundamental y referente en el caso del continente americano. Este aspecto es visible en los casos de México, Colombia y Venezuela, en diferentes grados y formas.
- El desplazamiento, en América Latina, del espectro político del centro-derecha al centro izquierda preocupa a Washington, que reacciona negativamente a lo que percibe como populismo y nacionalismo y posturas amenazantes y críticas frente tanto a su política en el terreno comercial y económico, como en cuanto a las iniciativas anti-narcóticos y sobre todo con respecto a la lógica preventiva que rige su enfoque global.
- La política estadounidense – y las abiertas intenciones intervencionistas y desestabilizadoras del núcleo duro de la Administración – podría incrementar la radicalización del proceso venezolano, que intenta regirse por la nueva legalidad constitucional y lograr un nuevo contrato social en el marco de una democracia participativa. La utilización de información de inteligencia poco sólida – cuestión en la cual la Administración GW Bush tiene experiencias recientes¹⁸⁷ – solo contribuye a un incremento en la inseguridad en el ámbito regional y continental, en un ámbito geográfico que, de hecho, es ya relativamente convulso.
- La priorización de los temas vinculados a la seguridad y defensa plantea renovados dilemas a América Latina y el Caribe: por una lado nos encontramos con la necesidad de mantener y fortalecer el multilateralismo y la preservación de los intereses nacionales de cada uno, evitando las imposiciones, en el marco de la cooperación y por otro, el riesgo de la neo-militarización de las relaciones internacionales puede dar paso a un ciclo de inseguridad global.
- La tendencia en América Latina es la de fortalecer las iniciativas integradoras, la solidaridad continental, la diplomacia, el intercambio y la cooperación y las medidas de confianza en la perspectiva de crear un clima favorable a la reducción de tensiones en un continente que aspira a eliminar los factores que generan inseguridad y favorecer la integración en términos del interés común. Sin embargo, la inestabilidad latente en el continente producto de tensiones en el terreno económico, político y social, así como también la búsqueda de un espacio de inserción en la nueva arquitectura global en ciernes, podrían afectar considerablemente esta tendencia, en detrimento del desarrollo de una cooperación en el largo plazo.
- En el marco de una ausencia de política – como forma de hacer política – por parte de Estados Unidos, se produce una brecha que brinda oportunidades para iniciativas desde los países de América Latina y el Caribe. El reto está en saber utilizarlo, en el marco de un ejercicio de convergencias y de resistencias que pueden favorecer a la región.

¹⁸⁷ Ver: Isabel Jaramillo Edwards, *Seguridad Internacional y Percepción de Amenaza*, en: **Seguridad y Defensa**, La Habana, Agosto 2003.