



Colombia Internacional

ISSN: 0121-5612

colombiainternacional@uniandes.edu.co

Universidad de Los Andes

Colombia

Tickner, Arlene B.; Morales, Mateo
Cooperación dependiente asociada. Relaciones estratégicas asimétricas entre Colombia
y Estados Unidos
Colombia Internacional, núm. 85, septiembre-diciembre, 2015, pp. 171-205
Universidad de Los Andes
Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81241381007>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

Cooperación dependiente asociada. Relaciones estratégicas asimétricas entre Colombia y Estados Unidos

Arlene B. Tickner
Mateo Morales
Universidad de los Andes (Colombia)

DOI: <http://dx.doi.org/10.7440/colombiaint85.2015.06>

RECIBIDO: 21 de marzo de 2015

APROBADO: 4 de junio de 2015

MODIFICADO: 18 de junio de 2015

RESUMEN: La “exportación” de la seguridad se ha convertido en pieza central de la política exterior de Colombia. Si bien la cooperación prestada por el país a terceros obedece a una estrategia propia de proyección regional e internacional, buena parte de ella es producto de la triangulación con Estados Unidos. El objetivo principal de este artículo es interrogar críticamente este nuevo modelo de interacción bilateral a la luz de la literatura conceptual sobre las relaciones internacionales asimétricas, que gravita en torno a los grados de dependencia, sometimiento, penetración, reciprocidad y autonomía que existen entre Estados con diferencias marcadas de poder. Argumentamos que en situaciones caracterizadas por la asimetría, un comportamiento más autónomo del país débil no necesariamente riñe con ser dependiente del fuerte. Sin embargo, el artículo concluye que la “cooperación dependiente asociada” entre Colombia y Estados Unidos, que parece configurar una relación bilateral más estratégica y de menor subordinación, no está exenta de contradicciones.

PALABRAS CLAVE: seguridad • dependencia • autonomía • cooperación dependiente asociada • Colombia • Estados Unidos

—.—

El presente artículo surge de los comentarios y revisiones que se hicieron al texto presentado como opción de grado para aspirar al título de magíster en Ciencia Política de Mateo Morales. Agradecemos a Juan Gabriel Tokatlian y Sandra Borda sus valiosos comentarios sobre la versión preliminar del trabajo.

Associated Dependent Cooperation: Asymmetrical Strategic Relations between Colombia and the United States

ABSTRACT: The “exportation” of security has become a core component of Colombia’s foreign policy. Although the cooperation provided for third parties is a result of the country’s strategy to increase its own regional and international visibility, much of it is the result of triangulation with the United States. The main objective of the article is to critically question this new model of bilateral interaction in light of the conceptual literature on asymmetrical international relations, which gravitates around the degrees of dependency, submission, penetration, reciprocity and autonomy that exist between states with marked power differentials. We argue that in situations characterized by asymmetry, a more autonomous form of behavior on the part of the weak country does not necessarily clash with being dependent on the strong one. However, the article concludes that the “associated dependent cooperation” that exists between Colombia and the United States, although it seems to configure a more strategic and less subordinate bilateral relationship, is not free of contradictions.

KEYWORDS: security • dependency • autonomy • associated dependent cooperation
• Colombia • United States

— · —

Cooperação dependente associada. Relações estratégicas assimétricas entre a Colômbia e os Estados Unidos da América

RESUMO: A “exportação” da segurança se converteu em peça-chave da política exterior da Colômbia. Embora a cooperação prestada pelo país a terceiros obedeça a uma estratégia de projeção regional e internacional, boa parte dela é produto da triangulação com os Estados Unidos. O objetivo principal deste artigo é interrogar criticamente esse novo modelo de interação bilateral à luz da literatura conceitual sobre as relações internacionais assimétricas, que gira em torno dos graus de dependência, submissão, penetração, reciprocidade e autonomia que existem entre os Estados com diferenças marcadas de poder. Argumentamos que, em situações caracterizadas pela assimetria, um comportamento mais autônomo do país débil não necessariamente se contrapõe com ser dependente do forte. Contudo, o artigo conclui que a “cooperação dependente associada” entre a Colômbia e os Estados Unidos, que parece configurar uma relação bilateral mais estratégica e de menor subordinação, não está isenta de contradições.

PALAVRAS-CHAVE: segurança • dependência • autonomia •cooperação dependente associada • Colômbia • Estados Unidos

Introducción

Luego de más de una década de cooperación estrecha e injerencia directa de Estados Unidos en las políticas de seguridad del Estado colombiano, en febrero de 2012 los presidentes Juan Manuel Santos y Barack Obama dieron un cambio cualitativo en la relación bilateral con el inicio de un Diálogo de Alto Nivel en Seguridad Estratégica, entre cuyos mecanismos más significativos se encuentra el Grupo de Coordinación de la Cooperación en Seguridad. Con este, los dos países han buscado crear una mayor sinergia entre sus respectivas estrategias de cooperación internacional en seguridad que, en el caso de Colombia, se ha convertido en una pieza clave de su posicionamiento como exportador de *know-how* en dicho campo.

Mediante un esquema triangulado, Estados Unidos provee la financiación, el apoyo logístico, el acompañamiento técnico y el *vetting* por antecedentes en derechos humanos de los receptores de terceros países que reciben entrenamiento, mientras que Colombia brinda los entrenadores, los insumos técnicos y equipos, y a veces, los espacios físicos. Se trata de un modelo emergente de interacción bilateral en el que la división del trabajo entre los dos países redunda en aparentes beneficios mutuos: por un lado, Estados Unidos logra reducir los costos económicos y políticos de la cooperación directa en seguridad, y por el otro, Colombia potencia su reconocimiento externo como experto en seguridad e importancia como socio estratégico de Washington.

Dado su carácter reciente y reservado, esta modalidad de la relación colombo-estadounidense aún no ha sido conceptualizada ni analizada en detalle en términos empíricos (Killebrew e Irvine 2011; Luján 2013; Robinson 2013; Main 2014). Empero, la “cooperación dependiente asociada”, como la denominaremos en este artículo, reviste elementos de difícil explicación. A primera vista, constituye un caso clásico de asimetría o dependencia, en el que Colombia está alineada con la agenda y los intereses de Estados Unidos. Pese a la existencia de un cuerpo heterogéneo de trabajos que ahonda en las diversas formas en las que los países débiles interactúan con otros más fuertes bajo esas condiciones (ver, por ejemplo, Mumford 2013; Lake 2009; Braveboy-Wagner 2003; Wendt y Friedheim 1995; Hey 1993; Wendt y Barnett 1993; Puig 1980; Moon 1983; Jaguaribe 1979), sus autores coinciden en que los cursos de acción que puedan seguir los primeros en sus políticas exteriores son limitados. Comúnmente, se considera que para aligerar

la relación asimétrica o reducir la dependencia, el Estado periférico puede aprovechar los espacios dejados por el del centro para adquirir mayor autonomía en áreas específicas de bajo interés estratégico para este. Otra ruta consiste en la continuación y/o profundización del esquema asimétrico-dependiente, bajo el raciocinio de que el escaso poderío del débil no admite política distinta. Finalmente, existe la posibilidad de una ruptura abrupta con el fuerte, la cual se manifiesta en el desafío a su autoridad y poder.

Ninguna de las alternativas de política exterior señaladas parece adecuarse al arreglo establecido entre Colombia y Estados Unidos en torno a la cooperación en seguridad en terceros países. Aunque es marcadamente asimétrico, no se observa un sometimiento total a los lineamientos políticos impuestos desde Washington, siendo Colombia la diseñadora y ejecutora de la cooperación; y el protagonismo adquirido por el país en seguridad coincide con el área de mayor interés estadounidense, sin que ello haya sido utilizado para desafiar a la potencia. En cambio, lo que se aprecia es la coexistencia de la dependencia y asociación, y la autosuficiencia. Por un lado, el gobierno de Santos ha buscado cultivar una mayor cercanía con Estados Unidos para reforzar su estatus de país aliado y socio, y así garantizar la continuación de la asistencia que Estados Unidos le viene brindando desde el inicio del Plan Colombia en 2000, aunque en menor cuantía. Al mismo tiempo, ha utilizado su condición de “exportador” de la seguridad para ganar legitimidad a nivel regional y mundial. Por su parte, el gobierno estadounidense no solo no ha bloqueado la independencia colombiana sino que ha sido un patrocinador activo de la misma como condición necesaria para el funcionamiento exitoso del modelo.

Al romper la dicotomía o el continuo que los análisis existentes sobre relaciones asimétricas establecen entre dependencia y autonomía, este caso pone de presente un vacío teórico en la literatura. Partiendo del supuesto, común sobre todo en los debates latinoamericanos (Jaguaribe 1979; Puig 1980; Escudé 1995; Tokatlian y Carvajal 1995; Tokatlian 1996; Tickner 2003; Russell y Tokatlian 2003; Russell y Tokatlian 2013), de que un Estado débil o periférico, dadas ciertas condiciones, intentará por lo general maximizar sus márgenes de maniobra *vis-à-vis* el país más fuerte, pareciera ser un contrasentido que oriente su política exterior hacia la reproducción de la dependencia, con miras a adquirir mayor visibilidad e influencia externa. En otras palabras, ¿cómo entender una relación en la que el Estado débil, a la vez que cultiva la asociación con la potencia y, por lo tanto,

reproduce la asimetría, aspira a ampliar sus propios espacios de acción al dejarse utilizar como *proxy* o cliente para satisfacer los objetivos de seguridad de aquella?

La solución a este interrogante reside en comprender que entre autonomía y dependencia no se presenta la antinomia que la mayoría de los textos supone. El grueso de los argumentos sobre dinámicas asimétricas y política exterior de los Estados periféricos se centra en demostrar que si un país busca autonomía debe romper o debilitar los lazos de dependencia que mantiene con el poderoso, so pena de ver reducido su margen de maniobra y decisión, así como truncada la satisfacción de sus propios intereses. Así, los dos conceptos son vistos como antitéticos y el origen de comportamientos internacionales contrarios (Jaguaribe 1979; Puig 1980; Russell y Tokatlian 2013).

El principal objetivo de este artículo es interrogar críticamente algunos de los planteamientos centrales de la literatura académica sobre las relaciones asimétricas mediante el análisis del modelo de cooperación dependiente-asociada que se ha gestado entre Colombia y Estados Unidos. Para ello, en la primera sección se hace una revisión del estado del conocimiento sobre este tipo de interacciones, que va desde las ideas de la dependencia, la autonomía periférica y el realismo periférico, surgidas en América Latina, hasta varias aproximaciones desarrolladas en Estados Unidos, entre ellas, imperio informal, relaciones patrón-cliente y arreglos *proxy*. La revisión arroja dos tipos de conclusiones interrelacionadas. Por un lado, las explicaciones latinoamericanas refuerzan el dictamen de que los Estados débiles tienen contadas alternativas en política exterior, que la autonomía, por más difícil de lograr, es deseable y que la dependencia se opone a la autonomía. Por el otro, los análisis estadounidenses identifican una serie de características típicas de las dinámicas asimétricas y de los Estados débiles que refuerzan la necesidad de que estos practiquen la alineación en sus políticas exteriores, acepten un rol subordinado a cambio de beneficios económicos, políticos y militares tangibles, y, en el mejor de los casos, logren un mayor nivel de reciprocidad en sus relaciones con el fuerte.

La segunda sección explora la cooperación internacional colombo-estadounidense en seguridad como un caso atípico de relación asimétrica. Para ello, se realiza una descripción de su evolución y funcionamiento a partir de información recabada de documentos y pronunciamientos oficiales gubernamentales, documentos oficiales confidenciales, estudios especializados del

sector de defensa estadounidense, artículos de prensa y entrevistas confidenciales realizadas a funcionarios de los dos países.¹ Además de la operación general de la cooperación dependiente asociada, su puesta en marcha se explica como resultado de cambios específicos experimentados en las condiciones y experticia en seguridad de Colombia, y en las políticas de seguridad internacional de Estados Unidos.

A diferencia de lo planteado por la literatura existente sobre relaciones asimétricas, mostraremos que la cooperación dependiente asociada, término derivado de los análisis de Fernando Henrique Cardoso (1973) y Peter Evans (1979), presenta una serie de características inesperadas, entre ellas: el poder de coacción del Estado más fuerte (Estados Unidos) es menor, y la capacidad de agencia del débil (Colombia) es mayor de lo que comúnmente se cree; no necesariamente es el fuerte el que impone la relación sino que puede ser el débil el que la inicia y cultiva; los intereses del fuerte, al contrario de oponerse al desarrollo de capacidades autónomas del débil, pueden depender de este; y ser “asociado”, “intervenido” o “proxy” puede considerarse la mejor alternativa para satisfacer los intereses propios del débil.

1. Relaciones asimétricas y política exterior de Estados débiles

Aunque la anarquía ha constituido uno de los conceptos pilares de la teoría de las relaciones internacionales, el reconocimiento de distintas fuentes políticas, económicas y militares de asimetría que se traducen en una jerarquía *de facto* ha

1 Las entrevistas fueron realizadas por Arlene B. Tickner a los siguientes funcionarios y exfuncionarios de Colombia y Estados Unidos, entre febrero de 2013 y mayo de 2013, con la condición de preservar en el anonimato las declaraciones específicas hechas por cada uno: María Ángela Holguín, ministra de Relaciones Exteriores de Colombia; Michael McKinley, embajador de Estados Unidos en Colombia; William Brownfield, Assistant Secretary of State, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs; James Story, director, Narcotics Affairs Section, Embajada de Estados Unidos en Colombia; Carl Gettinger, Chief, International Coordination Division, Narcotics Affairs Section, Embajada de Estados Unidos en Colombia; Gabriel Silva Luján, embajador de Colombia en Estados Unidos, exministro de Defensa; Vicente Echandía, exministro Consejero, Embajada de Colombia en Estados Unidos; general (r) Óscar Naranjo, exdirector de la Policía Nacional de Colombia; coronel Joaquín Buitrago, jefe Asuntos Internacionales, Policía Nacional de Colombia; general (r) Rosso José Serrano, exdirector de la Policía Nacional de Colombia y actual asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores para la Estrategia de Cooperación Internacional en Seguridad Integral de Colombia. Otras doce personas entrevistadas en el mismo período pidieron mantener sus nombres en el anonimato.

sido constante desde el famoso dictamen de Tucídides de que los fuertes “hacen lo que quieren” mientras que los débiles “lo que les toca”.² Pese a ello, el análisis de las relaciones asimétricas ha sido relativamente escaso, en comparación con su regularidad y prevalencia dentro de la política mundial. En términos generales, existen dos cuerpos distintos de literatura dedicados al tema y cuyo desarrollo corresponde principalmente al período comprendido entre los años sesenta y noventa. Por un lado, los estudios latinoamericanos sobre la dependencia y la autonomía; y por el otro, un grupo ecléctico de trabajos producidos en Estados Unidos y centrados en las estrategias seguidas por las potencias durante Guerra Fría y a finales de esta, en las que los Estados periféricos cumplen algún papel.

En ambas literaturas, entre las que el diálogo ha sido casi nulo, se vuelve palpable la existencia de distintos tipos de interacción asimétrica entre Estados fuertes y débiles, así como de jerarquía dentro del sistema internacional. A continuación identificamos sus argumentos centrales con el fin de esclarecer su tratamiento específico de la asimetría y la jerarquía, y las implicaciones de estas para la política exterior periférica.

a. Dependencia

El núcleo de los estudios dependentistas consiste en analizar el subdesarrollo de los países periféricos como resultado directo de la organización y el funcionamiento del capitalismo global, que engendra un orden jerarquizado y asimétrico según la función desempeñada por distintas economías del centro y la periferia en la división internacional del trabajo (Cardoso y Faletto 1969). La dependencia se reproduce a través de dicha especialización, así como por las relaciones internas y externas de dominación económica y política en las que esta se fundamenta. Así, un entendimiento comprensivo de la dependencia exige analizar tanto las fuerzas internacionales relacionadas con el sistema capitalista como

2 Por ejemplo, la atención exclusiva prestada por el neorrealismo a las dinámicas de interacción internacional entre potencias (Donnelly 2006, 141; Waltz 1979, 131) conlleva que los Estados con menor poder sean vistos como actores carentes de agencia alguna. En este sentido, ser un Estado débil trae una doble vulnerabilidad: se carece de poder para enfrentar las amenazas externas planteadas por los más fuertes; y el imperativo de la sobrevivencia, al basarse en conductas como el *bandwagoning*, reduce aún más la capacidad de acción, independencia y soberanía (Walt 1987).

las configuraciones de clase y el tipo de Estado que emergen como resultado en los países dependientes (Packenham 1992).

Al contrario del supuesto habitual de que la división centro-periferia es la antítesis del desarrollo en los países dependientes, Theotonio dos Santos (1968 y 1973) y Cardoso (1973) asocian las transformaciones en el capitalismo global ocurridas a mitad del siglo XX con un tipo diferente de dependencia en América Latina en la que esta coexiste con la industrialización y el crecimiento en distintos países de la región. En esta etapa, caracterizada por la existencia de nuevas formas de interacción estratégica entre el capital transnacional —las élites locales y el Estado dependiente (Cardoso 1973)—, los intereses externos se vuelven compatibles con el desarrollo del país periférico, en lugar de obstaculizarlo. Pese a ello, el crecimiento, la industrialización y la modernización producidos bajo un esquema de dependencia transnacional (Dos Santos 1968 y 1973), descrito por Cardoso (1973) y Evans (1979) como desarrollo dependiente asociado, producen distorsiones económicas, sociales y políticas, dado que reflejan los intereses capitalistas de los actores transnacionales, así como de las clases dominantes del centro y la periferia. En consecuencia, el desarrollo dependiente asociado constituye una forma truncada de acción, divorciada de cualquier tipo de autonomía decisional por parte del Estado (Cardoso 1973, 163) que, en lugar de romper los lazos de la dependencia, la reproduce.

Aunque los autores de la dependencia no se enfocan *per se* en la política exterior, los constreñimientos nacionales e internacionales creados por el capitalismo global y analizados por estos dan a entender que el actuar externo de los países periféricos se limita a dos cursos de acción: una ruptura de tipo revolucionario con el centro o la permanencia en relaciones asimétricas y dependientes que minan la autonomía y el desarrollo nacional. Así, la dependencia ha servido de base para algunas reflexiones específicas desde el estudio de la política exterior (Braveboy-Wagner 2003; Biddle y Stephens 1989; Hey 1993; Moon 1983; Singer 1972).

Bajo el supuesto de que las decisiones de los Estados dependientes están condicionadas por factores externos, económicos, sociales y políticos, Singer (1972), Moon (1983) y Hey (1993) argumentan que sus estrategias de política exterior se caracterizan usualmente por la alineación con las preferencias de los Estados céntricos. Tanto los constreñimientos estructurales de la dependencia como la identificación de las élites periféricas con aquellas opciones de política

exterior planteadas por el centro predeterminan el asocio “voluntario” por parte del débil. En contraposición a la alineación, existen políticas exteriores divergentes que buscan disolver o mitigar los lazos de la dependencia (Hey 1993). Dentro de estas caben la contra-dependencia, que implica una ruptura total con respecto al centro; y la compensación, que resulta de la necesidad de disminuir las relaciones económicas dependientes con el centro por la oposición a ellas que existe dentro del país periférico.

Tales reflexiones resultan importantes pero incompletas a la hora de traducir algunos de los aportes centrales de la dependencia al análisis de la política exterior de los Estados periféricos. En particular, el concepto del desarrollo asociado dependiente (Cardoso 1973; Evans 1979) ha estado virtualmente ausente de la discusión. A diferencia de la dependencia “clásica”, en la que condiciones estructurales producidas por el capitalismo global se combinan con alianzas de clase para producir la alineación de los países periféricos con las posiciones y estrategias de los céntricos en contravía de los intereses nacionales propios, el modelo del desarrollo dependiente está caracterizado por la relativa coincidencia entre los intereses extranjeros y los del actor periférico. Así, en lugar de la imposición hegemónica, la explotación y la negación de las prerrogativas locales, las relaciones bajo este tipo de dependencia son de interdependencia (asimétrica) y asociación (Cardoso 1973, 149).

Según Evans (1979, 277), la alianza triple que existe entre el Estado periférico, las élites locales y el capital transnacional en torno a objetivos comunes o compatibles, así como el control compartido sobre distintas iniciativas desarrolladas en el país débil, redundan en un compromiso alto con aquellas estrategias que enfatizan la acumulación y la construcción de capacidades locales. En consecuencia, el modelo del desarrollo dependiente presume cierto grado de transformación positiva dentro del país periférico. No obstante, el hecho de estar anclado a un sistema mundial que sigue caracterizándose por una división desigual del trabajo implica que las contradicciones típicas de las relaciones centro-periferia nunca se erradican del todo (Cardoso 1973, 33).

Lo anterior permite afirmar que una política exterior caracterizada por la asociación no nace solamente de condicionamientos estructurales externos ni del consenso entre grupos dominantes del centro y la periferia, sino de un *partnership* o una alianza. En ese sentido, asociarse no es equivalente a alinearse, ya que

se trata de una relación gestada por ambas partes que obedece a intereses compartidos. Así, mientras que la literatura existente genera una división binaria en términos del comportamiento de los países periféricos en política exterior —aliñearse o romper con el Estado poderoso—, el concepto de la asociación derivada del modelo del desarrollo dependiente sugiere un tercer camino, consistente tanto en la adquisición de algunos márgenes de maniobra por parte del país periférico como en la continuación de la dependencia. Se trata de una condición en la que ni el determinismo estructural característico de la dependencia clásica ni la autonomía plena típica de la ruptura se obtienen (Cardoso 1973, 143), sino que hay coexistencia entre las dos condiciones.

b. Autonomía periférica

Los representantes de la autonomía periférica, entre los cuales se destacan Helio Jaguaribe (1979) y Juan Carlos Puig (1980), visualizan esta condición como algo que protege a los países periféricos de los efectos nocivos de la dependencia a nivel local y que permite defender sus intereses en el plano internacional (Tokatlian y Carvajal 1995; Tokatlian 1996; Tickner 2003). En concordancia con los argumentos dependentistas, ambos autores parten del supuesto de que la división internacional del trabajo y las manifestaciones internas de las dinámicas capitalistas se conjugan para negar la soberanía de los Estados periféricos al erosionar su potencial de desarrollo. Igualmente común a sus planteamientos es el reconocimiento de que el sistema internacional se caracteriza por la presencia de estructuras jerárquicas, en las que el poder fluye de manera vertical, entre el Norte y el Sur. De este modo, tanto para Jaguaribe como Puig, el orden mundial se caracteriza por la diferenciación, y los Estados ocupan posiciones diversas dependiendo no solo de sus aparatos productivos sino de su integridad territorial, autodeterminación y capacidad de sancionar con fuerza las agresiones externas.

Dicha estructura jerárquica ordena los Estados en distintas categorías, que van desde aquellos que tienen mayor capacidad de autonomía, son creadores de normas y controlan las reglas del capitalismo global hasta los que, aunque gozan formalmente de independencia y soberanía, ven condicionada su actuación autónoma por constreñimientos externos. Así, en la autonomía periférica las nociones de anarquía y soberanía que supuestamente generan horizontalidad en las relaciones entre Estados son ficciones que encubren la existencia de relaciones

asimétricas (Tickner 2003, 331). Para Puig (1980, 141), la jerarquía se observa en la existencia de actores en el sistema internacional denominados “repartidores supremos”, que se encargan de tomar las decisiones, y que usualmente coinciden con los líderes de las grandes potencias. Mientras que los “repartidores inferiores” —correspondientes a todos los demás Estados, junto con actores transnacionales como las empresas multinacionales— se encargan de hacer cumplir las decisiones de los más fuertes, los “recipiendoarios” —que serían los ciudadanos de todo el mundo— se limitan a cumplir las normas y decisiones tomadas en los centros de poder. Haciendo eco a esta idea, Jaguaribe (1979, 91-93) identifica cuatro lugares distintos ocupados por los Estados en el orden global, en los que la capacidad de autodeterminación e integridad territorial decrece: la primacía general, la primacía regional, la autonomía y la dependencia.

Además de retratar la organización jerárquica y asimétrica del sistema internacional, el análisis de los dos autores gira en torno a la identificación de las fuentes potenciales de autonomía externa, interna, económica y política, y de algunas posturas necesarias para alcanzar un comportamiento más autónomo y menos dependiente. Jaguaribe (1979, 96-97) ve la autonomía en función de factores estructurales y funcionales. Los primeros los divide en “viabilidad nacional” y “permisividad internacional”. La viabilidad nacional hace referencia a la existencia de recursos humanos y materiales adecuados, la capacidad para el intercambio comercial y el grado de cohesión sociocultural dentro de la sociedad. La permisividad internacional, por su parte, la constituye la habilidad para neutralizar amenazas externas, que depende tanto de elementos económicos como militares, y la existencia de alianzas con terceros países. Los factores funcionales, argumenta Jaguaribe, los constituyen la consolidación de una autonomía técnico-empresarial y el mantenimiento de relaciones favorables con el centro. Puig (1980) concuerda con Jaguaribe en que el logro de la autonomía requiere niveles adecuados de viabilidad nacional, suficientes cantidades de recursos domésticos y un compromiso explícito por parte de las élites locales acerca del valor intrínseco de la autonomía. Del mismo modo, reconoce la necesidad de movilizar recursos de poder en la periferia mediante el establecimiento de alianzas regionales, la integración económica y política, y el mejoramiento de las estrategias de negociación con el centro (Tickner 2003, 332).

En principio, el tránsito de la dependencia a la autonomía se logra a través de la acumulación de los factores señalados en un proceso caracterizado por distintos estadios o fases. En el extremo más indeseable, denominado por Puig (1980, 149-155) “dependencia paracolonial”, el Estado periférico goza formalmente de soberanía e independencia, pero depende en la práctica de estructuras y actores externos. Una fase posterior, la “dependencia nacional”, surge cuando las élites de la periferia instrumentalizan la subordinación en función de objetivos propios con el fin de sacar el máximo provecho de la asimetría, casi siempre con miras a alcanzar mayores márgenes de maniobra en el futuro. Se trata de una condición cercana al desarrollo dependiente descrito por Cardoso (1973). En tercera instancia, Puig identifica el estadio de “autonomía heterodoxa”, que consiste en maximizar los márgenes de maniobra del país periférico a partir de los vacíos dejados por la potencia, tranzándose objetivos propios que no choquen con los “intereses vitales” de esta. Finalmente, la “autonomía secesionista” equivale a la ruptura de los lazos con el centro, combinada con actos explícitos de desafío de su autoridad.

Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian (2013) traen este debate a épocas más recientes, poniendo de presente cómo en América Latina se puede hablar de la existencia de dos “grandes estrategias”, entendidas como principios ordenadores de la acción externa latinoamericana. Según los autores, estas dos lógicas, fundamentadas ambas en la existencia de la asimetría, son la autonomía y la aquiescencia, siendo la primera la que más ha sido practicada y la que de mayor legitimidad ha gozado en la región. Mientras que las estrategias características de la autonomía —descrita como una “idea fuerza” (Russell y Tokatlian 2003)— han buscado restringir el uso abusivo del poder por parte de Estados Unidos y ampliar los lazos económicos y políticos de la región para contrabalancear al hegemón, la aquiescencia ha girado en torno a la aceptación del *statu quo* y el plegamiento frente a los intereses estadounidenses con el fin de preservar el apoyo de este y obtener beneficios materiales o simbólicos (Russell y Tokatlian 2013, 160-162).

En términos generales, las reflexiones sobre la autonomía periférica ponen de presente la posibilidad, dadas ciertas precondiciones, de que los Estados periféricos opten por rutas de acción en política exterior que quedan inexploradas dentro de los planteamientos dependentistas. Sin embargo, uno de los problemas que revela esta literatura es que acentúa nuevamente el carácter dicotómico del

comportamiento del Estado débil. Si en la dependencia el acento está puesto en si se rompe o se coexiste con dicha condición, aquí el debate se traslada a la pregunta de si se perpetúa la alineación o si el asocio es contrario a la posibilidad de perseguir la autonomía. Dado que esta última es un atributo que se valora de forma positiva, ya que se considera política y moralmente beneficioso seguir un comportamiento más autónomo y menos dependiente, se genera un continuo entre un comportamiento y el otro.

Aunque el planteamiento reciente de Russell y Tokatlian (2013, 174) sugiere que la aquiescencia no necesariamente implica la subordinación completa ante los intereses de la potencia, sino que puede constituir una suerte de racionalización de la misma, parecida a la “dependencia nacional” de Puig, los autores no exploran sistemáticamente cómo se ve esto traducido en política exterior. Al no prestarle atención a un tipo de comportamiento que es un “híbrido” entre una política de autonomía y otra de alineación, se puede terminar asumiendo erróneamente que políticas exteriores como la de Colombia se deben exclusivamente a una lógica de la aquiescencia, determinada en mayor medida por factores externos, y no a una racionalización de la asimetría que ha redundado en la voluntad de mantenerse asociado con Estados Unidos, al mismo tiempo que el país busca aumentar sus propios márgenes de maniobra. Lo anterior conlleva la necesidad de dejar de pensar la autonomía en clave “tradicional”, como simple oposición a la dependencia, para lo cual resulta fundamental el rescate de conceptos como el desarrollo dependiente asociado de Cardoso o la dependencia nacional de Puig.³

3 Carlos Escudé (1995, 396) argumenta que los beneficios de la autonomía deben ser sopesados con los costos relativos que genera su utilización en política exterior. Según el autor del realismo periférico, el pensamiento dependendista y autonómico se equivocan al identificar la autonomía como precondición del desarrollo. De manera inversa, Escudé (1995) argumenta que son el desarrollo y la estabilidad económica los que pueden generar autonomía, en la medida en que fortalezcan el posicionamiento internacional del Estado periférico. En este sentido, la alineación, y no la confrontación, permite defender el interés nacional al ser premiada por la potencia. Al invertir la fórmula autonomía-desarrollo, los planteamientos de Escudé (1995) se asemejan tanto al modelo del desarrollo dependiente como a la dependencia nacional. Por un lado, reconoce que el desarrollo es posible a través de la dependencia y la alineación; y por el otro, la estrategia pragmática propuesta por el autor implica la racionalización de la subordinación, en aras de sacar el mayor provecho de la condición dependiente. Sin embargo, Escudé no prevé que esta situación de “dependencia consentida” (Peña 1973) puede profundizar las distorsiones sociales, económicas y políticas del país periférico, socavando, en últimas, la autonomía, tal y como lo recalcan Cardoso (1973) y Evans (1979).

c. Imperio informal, patrón-cliente y proxy

La literatura estadounidense da origen a un conjunto adicional de análisis sobre las relaciones asimétricas y el accionar de los países más débiles. Estos análisis son complementarios de las reflexiones latinoamericanas, ya que hacen hincapié en el papel de la jerarquía, así como en las desigualdades político-militares en la política internacional, junto con los diversos tipos de relaciones entre Estados dominantes y subordinados que se desprenden de dichos factores.⁴

Como señalamos anteriormente, la jerarquía como característica estructural del sistema internacional es puesta de relieve por corrientes como la dependencia y la autonomía periférica. Sin embargo, en lugar de enfatizar las asimetrías producidas por esta y sus efectos sobre la interacción entre los Estados, los autores del Norte suelen concentrarse en las dinámicas de supra- y subordinación que se originan (Abernethy 1986, 105-107; Lake 2009, 45; Wendt y Friedheim 1995, 701). Por ejemplo, para David Lake (2009, 9), la jerarquía se define en función del grado de autoridad que ejerce un actor fuerte sobre otro más débil. El carácter relacional y recíproco de la autoridad (Lake 2009; Wendt y Friedheim 1995) radica en el hecho de que entre actores dominantes y subordinados existe un contrato social voluntario que otorga a los primeros el derecho de control e injerencia, a cambio de beneficios tangibles para los segundos.

La lectura que se deriva de este tratamiento de la jerarquía y la autoridad es de un sistema paternalista en el que los Estados dominantes brindan recursos, casi siempre de carácter económico, político o militar, que necesitan los débiles para su propia sobrevivencia. Así, según Wendt y Friedheim (1995, 730), “[...] la asistencia en seguridad crea identidades que tienen una ‘inversión en la subordinación’”. Lake (2009) también presume que en relaciones caracterizadas por jerarquía y autoridad, el Estado débil depende del fuerte para su seguridad, orden y estabilidad interna. Dicho planteamiento es diametralmente opuesto a los argumentos de la dependencia y la autonomía, que ven en la jerarquía misma y en

4 Otro enfoque, que no exploraremos aquí, es el del *omnibalence* (David 1991), que ve la alineación con el fuerte como una herramienta utilizada por los Estados débiles para mantenerse en el poder, solucionar problemas internos, ganar legitimidad y defenderse de las amenazas que se presentan dentro y fuera del territorio nacional.

las relaciones asimétricas que engendra la causa principal de la escasa autonomía y soberanía de las que disponen los países periféricos.

Un segundo rasgo distintivo de la jerarquía, tal y como es analizada por autores como Wendt y Barnett (1993), Wendt y Friedheim (1995) y Lake (2009), es que estos, además de conferir mayor atención a las desigualdades o dependencias de tipo político-militar, asumen que las relaciones asimétricas en seguridad y las económicas corresponden a dos lógicas diferentes de interacción. Aunque ambas son caracterizadas por la jerarquía, los grados de dependencia y explotación se suponen menores en la primera esfera, dada la existencia formal de la soberanía, que en la segunda, en donde los abusos de poder del “capitalismo salvaje” no tienen límites.⁵ La forma más común en la literatura estadounidense de hablar de jerarquía, autoridad y relaciones internacionales asimétricas es mediante los conceptos de imperio informal, patrón-cliente y *proxy*.

Imperio informal

El imperio informal, tal como es conceptualizado por Thompson (1992), Wendt y Barnett (1993), Wendt y Friedheim (1995) y Lake (2009), consiste en un sistema de interacción entre dos entidades políticas, en donde una ejerce autoridad o control indirecto sobre la política nacional e internacional de la otra. Adicional a esto, uno de los Estados posee mayores capacidades materiales que el otro, y usualmente ese se beneficia más que aquel. Por último, en un imperio informal suele haber una interconexión entre las élites de ambos países, que conduce a un acuerdo consensuado donde el débil acepta alterar sus políticas a cambio de ciertos beneficios o promesas hechas por el fuerte (Thompson 1992, 421-422).

A diferencia de un imperio formal, la unidad subordinada es jurídicamente un Estado soberano, pese a la influencia que puede tener el Estado dominante en sus políticas internas (Lake 2009, 58). Se asume normalmente que los imperios informales se constituyen a partir del interés de las grandes potencias de expandir su poder político y económico, y, así, influenciar las acciones de terceros países a su favor.

5 Dicho argumento desconoce el grado en el que las relaciones asimétricas, tal y como lo señalan la dependencia y la autonomía periférica, corresponden a lógicas estructurales globales que son transversales a todos los ámbitos de la vida social.

La manera en la que el poderoso gana autoridad sobre el subordinado—además de una intervención directa que pone en entredicho el carácter informal del imperio— es mediante la asistencia en seguridad (Lake 2009, 10-11; Wendt y Barnett 1993; Wendt y Friedheim 1995). Esta ayuda se supone crucial para los intereses del país receptor, ya que normalmente carece de un aparato de seguridad eficiente que le permita defenderse de sus enemigos internos y externos. Al brindar dicho apoyo, el poderoso se encarga, de modo indirecto, de favorecer los intereses de ciertos grupos dentro del país débil, alterando así el balance interno de fuerzas, para que sean estos mismos los que acepten y legitimen la autoridad del poder dominante. Estos “beneficios”, repartidos usualmente en forma de ayuda militar, son los que conducen a los gobernantes a “vender” cierta porción de su soberanía y autonomía, aceptando la penetración de la autoridad del poderoso en sus asuntos de seguridad (Thompson 1992; Wendt y Barnett 1993; Wendt y Friedheim 1995). Aunque no lo exploran en detalle, Wendt y Barnett (1993, 336) sugieren que este tipo de “militarización dependiente”, al tiempo que crea nuevas formas de dependencia, fomenta algún grado de autosuficiencia en el país subordinado que es funcional a los objetivos del país dominante. Esta idea, como se verá a continuación, resulta muy atractiva para examinar el caso de la “cooperación dependiente asociada” entre Colombia y Estados Unidos.

Bajo el imperio informal, el fuerte no necesariamente ejerce un control coercitivo sobre el débil, sino que mediante la consolidación de la autoridad entra a controlar ciertas dimensiones de la estatalidad de este. El subordinado permite y acepta la intromisión, ya que, además de poder hacerse con recursos que de otro modo no tendría, existe afinidad identitaria entre las élites de ambos países (Wendt y Barnett 1993, 334-335). Aunque para estos autores es fundamental la obediencia, esta no es producto de la imposición sino consensuada (Wendt y Friedheim 1995), ya que el débil acepta la autoridad del fuerte, la cual se construye a partir de la capacidad de este último de brindar orden (Lake 2009, 177).⁶

6 Brantly Womack (2004) argumenta que dentro de una relación asimétrica, el Estado fuerte confía en la deferencia y cumplimiento (*compliance*) del débil. Sin embargo, dicha conducta no implica el plegamiento por temor, sino la adopción pragmática de un comportamiento acorde con las realidades de disparidad de poder entre ambos. Según el autor, en las relaciones asimétricas “sanas”, la deferencia puede, de hecho, coexistir con la autonomía.

Patrón-cliente

Como ocurre en el caso de los imperios informales, en las relaciones patrón-cliente una de las partes cuenta con mayores atributos de poder que la otra (Abernethy 1986, 106; Carney 1989, 44). Sin embargo, esto no basta para que se establezca una relación clientelar, sino que debe existir cierta afinidad entre las partes, producto de un proceso histórico de interacción que genera confianza y lealtad, y que hace que esta no sea de suma cero (Abernethy 1986, 105; Carney 1989, 44-45). El tercer elemento requerido es la reciprocidad. El poderoso da recursos (militares) y, a cambio, el débil acepta la intromisión en sus asuntos de seguridad. Aquí, a diferencia del imperio formal, la reciprocidad cumple un papel más importante y explícito en el mantenimiento de la relación asimétrica, ya que si alguna de las partes percibe que lo que recibe no es suficiente puede llegar a disolverla (Carney 1989, 45).

Lo más relevante para determinar si una relación patrón-cliente es sólida (o no) es que existe cumplimiento (*compliance*) por parte del cliente (Carney 1989, 45). Sin embargo, el desacato de los lineamientos del Estado patrón no siempre es problemático, siempre y cuando no afecte sus intereses vitales. Así, y de manera similar a lo argumentado por los autores de la autonomía periférica, el país cliente puede adquirir márgenes de maniobra en temas que no son prioritarios para el centro y evitar reacciones negativas en forma de castigo o sanción, obedeciendo a este en sus áreas estratégicas.

El hecho de que el *compliance*, lejos de ser impuesto, sea voluntario lleva a preguntar sobre los beneficios de la asimetría para el cliente (Carney 1989, 46; Hughes 1986, 171). Estos consisten principalmente en la obtención de recursos materiales necesarios para aumentar la seguridad frente a otros actores, nacionales e internacionales. Así mismo, la presencia de un patrón puede otorgarle legitimidad y credibilidad al cliente (Carney 1989, 48-49; Shoemaker y Spanier 1984, 18-19). Sin embargo, la literatura concede que las mayores ganancias las obtiene el actor dominante, ya que mediante el establecimiento de relaciones clientelares puede expandir sus posiciones ideológicas y visiones de mundo; recibir respaldo para sus decisiones, incluso aquellas que dentro de la comunidad internacional son controvertidas e impopulares; y ganar ventajas estratégicas, ya que a través de sus clientes logra controlar territorios, recursos y zonas clave para sus políticas de seguridad, y al mismo tiempo puede usar a los subordinados como sustitutos en conflictos regionales (Shoemaker y Spanier 1984, 18-20).

Arreglos *proxy*

Según lo descrito arriba, el *proxy* puede considerarse una variación de la relación patrón-cliente, en la que el patrón utiliza al cliente como suplente suyo para influenciar ciertos resultados de modo indirecto, en circunstancias en donde la intervención directa es inviable o demasiado costosa (Klare 1989, 103; Mumford 2013, 18). De manera similar al imperio informal y la relación clientelar, los arreglos *proxy* surgen allí donde se da un *quid pro quo*. Es decir, el *proxy* ofrece una serie de servicios a cambio de compensaciones de tipo material o político-diplomático (Klare 1989; Mumford 2013). Aunque normalmente la idea de *proxy* ha sido asociada en la literatura con regímenes cuestionables y actividades encubiertas de legalidad cuestionable (Klare 1989, 118), no hay nada en su definición que exija la presencia de dichos rasgos.

Como ocurre en el caso de otros tipos de relación asimétrica, los mayores beneficios derivados de los arreglos *proxy* suelen ser para el Estado poderoso, entre ellos, evitar la condena internacional, generar una negación plausible sobre los hechos y las malas prácticas que se puedan presentar, reducir los costos materiales y políticos de las acciones directas, y evadir la vergüenza de una eventual derrota (Klare 1989, 102; Mumford 2013). Sin embargo, los estudios sobre Cuba de Klare (1989) y Gleijeses (2006) ilustran la manera en que este país “se dejó” utilizar por la Unión Soviética en el conflicto de Angola, con el fin de adquirir una serie de recursos militares y económicos, al mismo tiempo que actuaba en contra de la potencia socialista en la conducción de operaciones y entrenamiento militares en ese país africano. Ambos autores sostienen que este caso se lee erróneamente como un *proxy* tradicional del conflicto bipolar, cuando en realidad se trató de una acción motivada por los propios intereses de Cuba (Gleijeses 2006, 144).

d. Política exterior bajo condiciones de asimetría: síntesis

En el imperio informal, relaciones patrón-cliente y arreglos *proxy*, y en sintonía con los planteamientos latinoamericanos, la asimetría en el sistema internacional, caracterizada por grados significativos de dominación y subordinación, hace que la capacidad del país débil para la acción autónoma se vea seriamente constreñida y que el país fuerte desempeñe un papel directo y visible en la vida nacional de aquel. Sin embargo, a diferencia de la dependencia y la autonomía periférica, los análisis producidos en Estados Unidos sugieren que la interacción del débil

con el fuerte acarrea consecuencias positivas, y no solo negativas. Así mismo, la capacidad de regateo de los débiles es mayor de lo que normalmente se presume (Abernethy 1986, 122).

En todos los trabajos explorados se asume implícita o explícitamente que las relaciones asimétricas surgen por iniciativa del actor dominante, dado el supuesto común de que en política exterior todo Estado débil busca aumentar sus márgenes de maniobra mediante la reducción de la influencia externa (Johnson 1986, 287). El argumento de fondo es que sería un contrasentido que un Estado periférico quisiera entrar en un esquema de este tipo, dadas las implicaciones nocivas para la soberanía y su libertad de acción.

Por lo anterior, la reciprocidad o *quid pro quo* se identifica como la “zanchoria” que utiliza el fuerte para inducir una relación asimétrica de beneficio propio a la que el débil ingresa voluntariamente. En cambio, es poco o nada lo que se dice acerca del interés o la capacidad del subordinado para fomentar el surgimiento de este tipo de arreglo, no solo porque una activa sumisión se hace impensable, sino porque se presume que la debilidad es equivalente a la falta de margen decisorio alguno. Sin embargo, la conducta de la política exterior de algunos países del Sur global, entre ellos Colombia, contradice esta suposición. De manera semejante, un *proxy* se vuelve tal porque una potencia lo conduce a serlo con incentivos materiales o mediante la coerción. Aunque se reconoce que el *proxy* puede tener objetivos compatibles con los del fuerte (Mumford 2013, 19), no se ha explorado la posibilidad de que el débil agencie por medios propios una situación de *proxy*.

La literatura también resalta que el Estado más débil, precisamente por el carácter jerárquico de las estructuras internacionales, y la capacidad sancionadora y disciplinante del fuerte, ve acotadas sus posibilidades de acción en política exterior. Los análisis estadounidenses se limitan a la alineación como estrategia única disponible dentro de la asimetría e identifican dentro de esta algunos cursos de acción que pueden adoptarse con el fin de incitar una mayor reciprocidad, entre ellos el regateo o la creación de una “relación especial” (Johnson 1986, 300). Paradójicamente, la dependencia refuerza dicha sin salida de la política exterior periférica al constreñir las opciones a la alineación o la ruptura, generalmente de difícil y costosa obtención. Mientras que la autonomía periférica plantea una tercera alternativa, coincide con la literatura estadounidense al señalar que la búsqueda de esta se encuentra en buena medida sujeta al carácter específico de

la relación con el Estado dominante, y que si el débil trata de poner a prueba las reglas establecidas por aquel, sobre todo si son prioritarias para sus intereses estratégicos, puede ser sancionado económica o militarmente.

Por último, ninguna de las aproximaciones analizadas explora adecuadamente la forma en que evolucionan o mutan las relaciones asimétricas. Si bien los autores de la autonomía periférica identifican una serie de estadios por los que atraviesan los Estados en el tránsito entre la dependencia y la autonomía, no se explicitan el paso entre uno y otro ni el rol específico desempeñado en este por la relación con la potencia. Por su parte, las discusiones de imperio informal, patón-cliente y arreglos *proxy* no confieren importancia alguna al cambio, ya que asumen implícitamente que el Estado que es cliente o *proxy* no sale de dicha condición, pese a que el mismo carácter recíproco de este tipo de relación sugiere la posibilidad de alteraciones positivas en sus capacidades. Si bien se insinúa que la búsqueda de mayor autonomía en política exterior puede resultar cuando las élites del Estado subordinado consideran que sus objetivos están siendo minados por el Estado dominante, el tránsito de una relación patronal a la de otro tipo también queda sin explorarse.

El grueso de los análisis académicos sobre la relación bilateral entre Colombia y Estados Unidos refleja los mismos presupuestos generales sobre la política exterior de los países débiles bajo condiciones de asimetría. Sin embargo, como discutiremos a continuación, su evolución reciente, en particular en lo que concierne a la cooperación internacional en seguridad, pone de presente algunas limitaciones de estas literaturas.

2. Relaciones Colombia-Estados Unidos y cooperación en seguridad

El estudio de la política exterior colombiana se ha enfocado básicamente en dos cursos de acción —sometimiento/alienación y autonomía— que se traducen en dos doctrinas —*respice polum* y *respice similia*— y que reflejan dos raciocinios distintos: someterse a los lineamientos del Estado más poderoso, asumiendo un rol pasivo y pro statu quo con el fin de obtener ganancias económicas y políticas; o buscar márgenes de maniobra, normalmente mediante un acercamiento con los vecinos regionales, en aras de potenciar la autonomización (Drekonja 1983; Pardo y Tokatlian 1988 y 2010; Ardila 1991).

A pesar de lo anterior, durante las últimas décadas la guerra contra las drogas de Estados Unidos y la intensificación del conflicto armado han tendido a reforzar la alineación con Washington. Según autores como Crandall (2002) y Pardo y Tokatlian (2010), los intereses estratégicos estadounidenses en el país, relacionados con las drogas ilícitas y la seguridad, reforzaron en los años ochenta y noventa una lógica impositiva que redujo ostensiblemente los márgenes de maniobra de Colombia. Dadas las alternativas de acción tan escasas y el poder reducido del Estado nacional, se presume que al país le tocó aceptar un bajo perfil y someterse a las directrices de Washington con el fin de evitar el castigo y obtener beneficios materiales que de otro modo no tendría.

A diferencia de esta lectura, Borda (2007) y Tickner (2007) afirman que el conflicto armado y el narcotráfico fueron instrumentalizados por parte de los tomadores de decisiones colombianos con el fin de estimular a Estados Unidos a aumentar su injerencia en el país. Hacia finales de los años noventa, la debilidad crónica del Estado colombiano llevó a lo que muchos analistas identificaban como el borde del colapso. A medida que guerrillas y paramilitares, empoderados por sus vínculos con el narcotráfico, crecieron en pie de fuerza, presencia territorial y capacidad militar, el fortalecimiento de las capacidades estatales se volvió, junto con el problema de las drogas ilícitas, el tema más relevante de la agenda Colombia-Estados Unidos.

Los presidentes Andrés Pastrana (1998-2002) y Álvaro Uribe (2002-2010) cortejaron a sus homólogos estadounidenses animándolos a involucrarse de forma más activa en el conflicto interno. Según Borda (2007), la “internacionalización” obedeció a una política calculada y explícita para vincular al conflicto armado a la guerra mundial antiterrorista, lo que implicó el aumento del apoyo estadounidense, sobre todo en materia militar. De forma similar, Tickner (2007) sugiere que ambos mandatarios se encargaron de crear una imagen de Colombia como un “país problema” incapaz de contener el conflicto armado y el narcotráfico, con lo que se invitaba a que Estados Unidos aumentara su injerencia. La estrategia de “internacionalización” o “intervención por invitación” supuso la aceptación de la política antidrogas de Estados Unidos a cambio de su asistencia militar, técnica y socioeconómica. Con esta se buscó profesionalizar y modernizar las fuerzas de seguridad colombianas, combatir los actores violentos no-estatales, aumentar el control y la presencia del Estado en el territorio nacional y, más tarde, durante

la fase de consolidación del Plan Colombia (2007-2013), extender el Estado de derecho y promover el desarrollo económico y social.

Entre 2000 y 2008, la ayuda económica y militar de Estados Unidos a Colombia superó los US\$6.000 millones, lo cual convirtió al país en el mayor receptor de asistencia estadounidense en Latinoamérica y en uno de los diez primeros en todo el mundo. En lo que se ha descrito como una transformación extraordinaria (DeShazo, Primiani y McLean 2007), la situación de seguridad comenzó a mejorar durante el segundo gobierno de Uribe (2006-2010), tendencia que continuó durante el primero de Juan Manuel Santos (2010-2014). El Estado ha logrado un mayor control sobre el territorio, miles de paramilitares y guerrilleros se han desmovilizado, y las derrotas militares sufridas por la guerrilla han abierto la posibilidad de una solución negociada al conflicto armado. Algunos indicadores de la violencia, entre ellos el secuestro, los homicidios, las desapariciones y el desplazamiento forzado, también han disminuido. Podría afirmarse incluso que la “guerra contra las drogas” ha producido algunos resultados positivos dentro de Colombia, en cuanto a cultivos ilícitos y producción de cocaína, aunque estos son desmentidos por la migración del cultivo, la producción, el tráfico y la violencia hacia otras partes de América Latina, principalmente Perú, México, Centroamérica y el Caribe.

A diferencia de la militarización dependiente, identificada por Wendt y Barnett (1993) como la forma principal en la que los actores dominantes seducen a los subordinados a actuar en su nombre, este hito en la relación bilateral ilustra cómo un país débil (Colombia) puede racionalizar la asimetría con respecto a otro más fuerte (Estados Unidos) y utilizarla a su favor para atraer recursos económicos y militares que requiere para hacer frente a sus problemas internos de seguridad. Además de retar el supuesto de que las relaciones asimétricas son protagonizadas por la contraparte dominante, la estrategia colombiana va en contravía de la idea de que el acercamiento con Washington se produce porque toca, constituyéndose en un acto consciente y voluntario gestado desde Colombia para profundizar el asocio dependiente en función de objetivos nacionales relacionados con el fortalecimiento del Estado. Como veremos a continuación, este arreglo bilateral ha sido la plataforma de una “historia de éxito” a la que los gobiernos de Santos y Obama le han dado un uso estratégico para posicionar a Colombia como cooperante internacional en seguridad.

a. Antecedentes de la cooperación colombiana en seguridad

Desde mediados del año 2000, Colombia ha recibido un número creciente de solicitudes de cooperación en seguridad por parte de distintos gobiernos en toda América Latina y el resto del globo. Uno de los principales activos exportables del país son sus fuerzas de seguridad, consideradas como unas de las más experimentadas del mundo en cuanto a lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, y contrainsurgencia, en buena medida debido a la prolongada capacitación brindada por Estados Unidos a través del Plan Colombia.

Según la Oficina de Asuntos Internacionales de la Policía Nacional de Colombia, entre 2009 y 2013 se proporcionó entrenamiento policial y militar a 21.949 personas de 47 países en habilidades tales como la interdicción terrestre, aérea, marítima, y en ríos, testimonio policial, explosivos, operaciones de inteligencia, operaciones psicológicas, y Comando JUNGLA, el programa élite de la Policía Antinarcóticos diseñado originalmente por Estados Unidos (Jenzen-Jones 2011). Solo en 2013, el número de entrenados ascendió a 8.647. A pesar de la multiplicidad de nacionalidades entrenadas, la cooperación se ha concentrado en un grupo de países donde han migrado distintos problemas relacionados con las drogas ilícitas y el crimen organizado, entre ellos México (que representa casi la mitad del número total de alumnos), Panamá, Honduras, Guatemala, Perú, El Salvador y Costa Rica, y que son a la vez prioritarios dentro de la agenda hemisférica de seguridad de Estados Unidos.

Hasta la elección de Santos en 2010, las solicitudes que llegaban a Colombia para la cooperación en seguridad fueron tratadas ad hoc y de forma poco sistemática. Aunque hubo intentos incipientes durante los últimos años de la segunda administración de Uribe por hacer un uso más sistemático del *know-how* en seguridad de las Fuerzas Armadas, pocos gobiernos de América Latina querían ser vistos trabajando abiertamente con el presidente de Colombia, dados su discurso de línea dura de lucha contra el terrorismo y sus deterioradas relaciones con países clave del vecindario. Pese a la estrechez de la relación bilateral, el gobierno Obama tampoco fomentó la ampliación de este tipo de actividad con Colombia, a causa de su relativo distanciamiento frente a Uribe.⁷

⁷ No obstante, en 2007 la Policía Nacional participó en la capacitación de sus homólogos en Afganistán, experimento en triangulación que Estados Unidos consideró de poco éxito, dada

Santos —quien fue visto en Washington como un líder con quien se podía trabajar— se dispuso a cambiar las narrativas predominantes sobre Colombia como un país en crisis, con un débil historial de derechos humanos y unas instituciones democráticas deficientes, y a construir una imagen distinta. De forma paralela, colocó en el centro de la política exterior de Colombia la cooperación internacional en seguridad.

La iniciativa se bautizó “Estrategia de Cooperación Internacional en Seguridad Integral”, y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia fue encargado de interactuar con los gobiernos extranjeros y coordinar los esfuerzos específicos de cooperación con el Ministerio de Defensa, la Policía Nacional y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional.⁸ Según el folleto de la Cancillería, Colombia ofrece un portafolio de servicios “a la carta” en siete áreas —desarrollo organizacional, lucha contra el narcotráfico, crimen organizado, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, derechos humanos y derecho internacional humanitario, y capacidades operativas— y adapta la cooperación a las necesidades de cada país a través de un diagnóstico inicial sobre la seguridad y las capacidades institucionales del receptor; la planificación y recaudación de fondos; la ejecución; y el seguimiento y la evaluación. Sin embargo, no existe información pública sobre las especificidades de la cooperación colombiana en cada caso ni sobre sus resultados.

Con el inicio de las negociaciones de paz entre el gobierno colombiano y las FARC en noviembre de 2012, esta “diplomacia de la seguridad” adquiere una importancia adicional dentro de la política exterior de Colombia. Debido a que el país tiene la segunda fuerza militar y policial más grande de América Latina (después de Brasil), un recorte de personal es previsible en cualquier escenario de posconflicto. Así, el redireccionamiento de las capacidades policiales y militares sobrantes hacia el extranjero viene convirtiéndose en una prioridad dentro de los preparativos gubernamentales para la paz. Además de la creciente cooperación

la limitada aplicabilidad de la experiencia colombiana. En contraste, la colaboración del país en actividades de entrenamiento relacionadas con los cuerpos de seguridad y el fortalecimiento judicial en México a través del Plan Mérida tuvo un impacto positivo sobre la lectura estadounidense del potencial de la coordinación con Colombia.

8 Pese a figurar como el ente responsable de coordinar este programa, y de haber encargado su manejo al general (r) Rosso José Serrano, en la práctica el peso de la Cancillería es marginal, dada su limitada experticia en temas como drogas ilícitas, crimen organizado y seguridad.

en seguridad internacional, en junio de 2013 y enero de 2015, el gobierno Santos también firmó acuerdos con la OTAN y la ONU, con miras a aumentar su participación en las operaciones de *peacekeeping*.

b. Triangulación Colombia-Estados Unidos

De forma paralela a los esfuerzos del gobierno Santos por potenciar a Colombia como “exportador” de seguridad, se dio inicio a los Diálogos de Alto Nivel en Seguridad Estratégica (HLSSD) con Estados Unidos en febrero de 2012. Varios meses después, en la Cumbre de las Américas en Cartagena, Santos y Obama anunciaron un Plan de Acción de Cooperación en Seguridad Regional para apoyar la construcción de capacidades en Centroamérica, el Caribe y, eventualmente, África Occidental. Para ello, se instituyó el Grupo de Coordinación para la Cooperación en Seguridad (SCCG), encargado de desarrollar y presentar el Plan de Acción a los representantes de los dos gobiernos cada año, y se creó una División de Cooperación Internacional dentro de la Embajada de Estados Unidos en Bogotá, adscrita a la oficina de *International Narcotics and Law Enforcement* (INL).

Esta División está encargada de actuar como enlace entre las misiones diplomáticas estadounidenses en los países en donde el Plan de Acción se ejecuta (hasta ahora, en Centroamérica y el Caribe), los representantes estatales de dichos países (civiles y militares) y los actores colombianos, principalmente el Ministerio de Defensa y la Policía. Entre 2013 y 2014, el número de actividades contempladas en el Plan de Acción creció de 39 a 152, y para 2015 se tienen proyectadas 205. Además, la División coordina otras iniciativas ad hoc que no se contemplan formalmente dentro del Plan de Acción, las cuales sumaron 144 para 2014, entre las realizadas por INL y las del Comando Sur.

Del presupuesto de la División de Cooperación Internacional, unos US\$15 millones en 2014, se financian los gastos logísticos relacionados con las actividades señaladas, mientras que el Estado colombiano financia los salarios de su personal que participa en los programas de cooperación. En muchos otros casos de cooperación Sur-Sur entre Colombia y otro país, Estados Unidos también participa en la financiación, a través de los fondos de INL y Comando Sur, de sus representaciones diplomáticas allí.

Llama la atención que una porción significativa del presupuesto de la División de Cooperación Internacional esté orientada a la creación de

capacidades entre la misma fuerza pública de Colombia, en especial la Policía, para que esta pueda cumplir con los estándares internacionales existentes como ente entrenador. Esto sugiere que uno de los objetivos centrales de Washington es convertir a Colombia en socio (*partner*) pleno en América Latina y el Caribe en temas de seguridad.

Esta nueva lógica en la relación bilateral refleja dos lecturas distintas que convergen en la importancia de la cooperación conjunta en seguridad como política idónea para satisfacer los intereses de ambos países. La estadounidense versa que, “a medida que Estados Unidos le ayuda a Colombia, Colombia ayuda a Estados Unidos a ayudar a los demás”, en reflejo de los cambios en su política de seguridad internacional y defensa. Por su parte, la colombiana apunta a reforzar la asociación estratégica con Estados Unidos como plataforma *simultánea* para afianzar la reciprocidad dentro de su relación asimétrica con dicho país y aumentar los niveles de influencia por fuera de ella. Esto ha redundado en un modelo *sui géneris* de cooperación asociada dependiente en donde Estados Unidos “dirige desde atrás” y Colombia “sigue desde adelante”.

c. Estados Unidos: dirección desde atrás

En la era pos-Iraq, pos-Afganistán y poscrisis financiera, la importancia de los enfoques de “huella ligera” ha crecido a la par con la adversidad de la opinión pública estadounidense hacia la participación militar directa en contextos que no son percibidos como una amenaza inmediata a los intereses vitales de seguridad de ese país. En 2010, el entonces secretario de Defensa, Robert M. Gates, planteó los lineamientos generales de esta estrategia al afirmar que Estados Unidos debía “ayudar a otros a ayudarse” a través de la construcción de capacidades institucionales y humanas (Gates 2010).

De forma creciente, Colombia se presenta como un caso emblemático de “huella ligera”, debido a la duración del Plan Colombia, la cantidad de recursos invertidos en el país (que palidecen en comparación con Iraq y Afganistán), las diversas actividades de construcción institucional realizadas, el éxito de estas, y el nivel de sincronización logrado entre el gobierno estadounidense y sus agencias militares y los actores locales colombianos (Jayamaha, Brady, Fitzgerald y Fritz 2010; Killebrew e Irvine 2011; Luján 2013; Robinson 2013). Igualmente importante desde el punto de vista de la actual política de seguridad y defensa de Estados

Unidos, Colombia es única, debido a la cooperación militar prolongada y madura que existe entre los dos países, sobre todo a nivel de sus fuerzas de operaciones especiales, cuya presencia en Colombia se ha extendido por medio siglo (Thomas y Dougherty 2013).

Robert D. Kaplan (2005) observa de forma premonitoria de qué modo Colombia se ha convertido en un caso de prueba de una de las tácticas que Estados Unidos viene empleando en el mundo desde inicios del siglo XXI para enfrentar los problemas de seguridad más enredados (*messy*). Se trata de una estrategia de cooperación diseñada para mejorar primero las capacidades locales y la situación de seguridad dentro del país (en torno al cual ha girado la mayoría de los análisis existentes), para después utilizar esas capacidades mejoradas a fin de atender los objetivos de seguridad de Estados Unidos en el hemisferio occidental y otras partes del mundo.

Los socios locales son el “eje estratégico” del modelo de “huella ligera” (Luján, 2013, 1) —que se caracteriza por el uso creciente de fuerzas de operaciones especiales, cuya cantidad se ha duplicado desde 2001—, dada la necesidad de “dirigir desde atrás” y garantizar una aproximación minimalista y no intrusiva a la seguridad (Robinson 2013). Trabajar “por, con y a través de” dichos socios permite obtener resultados a un menor costo material y político. Además, el uso de terceros que actúan como *proxy* sirve para crear lo que se conoce como una “negación plausible” (Thomas y Dougherty 2013, xiii): la negación del conocimiento o responsabilidad sobre actividades impopulares o ilegales.

La cooperación de este tipo se basa en una “solidaridad de cuerpo” cultivada a través del compromiso prolongado e iterado con homólogos de seguridad extranjeros; la existencia de relaciones personales cercanas; la creación de elementos de enlace para garantizar la conectividad entre distintos componentes de la cooperación; y el apoyo a los objetivos propios del país más débil con el fin de desarrollar un sentido común de propósitos (Luján 2013; Thomas y Dougherty 2013). A medida que avance la construcción de capacidades locales y madure el *partnership*, los militares y policías más sobresalientes pueden pasar de ser graduados como proveedores de seguridad local a ser graduados como exportadores de seguridad regional y mundial.

Según Jim Thomas y Christopher Dougherty (2013, 85), “Colombia es [...] un ‘exportador neto de seguridad’, que capacita las fuerzas antinarcóticos

de numerosos países de América Latina, el Caribe y África Occidental”, y por lo tanto un nodo clave de una red global emergente de fuerzas de operaciones especiales. Esta opinión es compartida por David Petraeus, excomandante militar y director de la CIA, quien considera que Colombia es uno de los aliados más firmes de Washington en el mundo, y que está mejor posicionado que Estados Unidos para ayudar a mejorar la seguridad de subregiones como Centroamérica de forma más efectiva y económica (Petraeus y O'Hanlon 2013).

En el centro de la lectura estadounidense de la relación bilateral está la idea de que Colombia tiene instalaciones, equipos, *know-how* y entrenadores que pueden ser utilizados para atender problemas de seguridad en otros países a un costo económico considerablemente menor, con mejores resultados y sin los riesgos políticos asociados con una presencia militar directa de Estados Unidos. En sentido estricto, este arreglo confirma el rol colombiano como *proxy*. Sin embargo, como analizaremos en la siguiente sección, no se trata de un arreglo *proxy* “típico”, básicamente porque Colombia es vista también como socio o *partner* emergente de Estados Unidos en el campo de la seguridad.

d. Colombia: sigue desde adelante

Desde sus esfuerzos más incipientes de cooperación en seguridad, el gobierno colombiano siempre ha imaginado dicha actividad internacional de la mano de Estados Unidos. A medida que el presidente Santos ha buscado institucionalizar y fortalecer este programa, los intentos por convencer a Washington de elevar sus niveles de participación y compromiso también han aumentado. La creación de la División de Cooperación Internacional dentro de la Embajada en Bogotá se debe en parte a dicho *lobby*.

El carácter asimétrico de la triangulación con Estados Unidos, aunque bien conocido, es aceptado, racionalizado y reproducido desde la posición colombiana de “seguir desde adelante”. Su aceptación se debe a las ganancias potenciales derivadas de este arreglo, que incluyen la continuación de la ayuda militar estadounidense, que sigue siendo mayor en Colombia que en cualquier otro país de América Latina; el levantamiento de las restricciones sobre el aprovisionamiento de equipos e inteligencia; y el compromiso de Washington con el proceso de paz, el cual podrá traducirse en apoyo material en la etapa del posconflicto. En otras palabras, la triangulación permite aumentar los niveles de reciprocidad en la relación bilateral.

Por su parte, se racionaliza la asimetría bajo el supuesto de que la proyección de Colombia como cooperante internacional en seguridad ha permitido aumentar su perfil y sus niveles de influencia en la región y el mundo, un objetivo neurálgico de la política exterior del gobierno Santos. Incluso, podría argumentarse que ser socio estratégico en este aspecto específico de la seguridad le ha ganado al presidente colombiano margen de maniobra en otros, como el debate sobre la “guerra contra las drogas”, en donde las posiciones críticas que ha formulado no han estado sujetas a “castigo” por parte de Washington.

Finalmente, se ha representado el papel colombiano dentro de la triangulación en términos atractivos para Estados Unidos. Por ejemplo, es común escuchar a las autoridades colombianas argumentar que Washington debería aprovechar al máximo su inversión en el Plan Colombia, mediante el uso en otros países de las capacidades y la infraestructura creadas allí. Así mismo, se hace gala del respeto, admiración y confianza de los que gozan las fuerzas de seguridad de Colombia entre sus homólogos en el exterior, atributos que permiten interactuar de “tú a tú” con base en experiencias compartidas en la violencia relacionada con el narcotráfico y el crimen organizado. Por último, también se arguye que Estados Unidos debe ver a Colombia como un recurso de seguridad nacional que puede ser desplegado en América Latina y el Caribe de una manera que otros países cercanos, como México, o influyentes, como Brasil, sencillamente no admitirían.

Cooperación dependiente asociada: a modo de conclusión

Según Cardoso (1973, 156), el factor distintivo del desarrollo dependiente es una nueva división del trabajo en la que partes del sistema industrial de los países hegemónicos se trasladan a otros que ostenten cierto grado de desarrollo y crecimiento. De forma paralela, nuestro análisis sugiere que la interacción Colombia-Estados Unidos en torno a la seguridad constituye una especie de cooperación dependiente asociada. Esta es producto de la redistribución de funciones relacionadas con dicho campo, originada en cambios en la política internacional de Estados Unidos, y cuyo efecto principal es la transferencia de nuevos roles a países como Colombia, con cierto grado de experticia y afinidad.

La cooperación dependiente asociada tiene cuatro características que se distancian de la mayoría de la literatura sobre relaciones asimétricas exploradas

en este artículo: 1) el fuerte requiere el desarrollo de cierto grado de autosuficiencia del débil para satisfacer sus propios objetivos; 2) ser *proxy* o cliente no riñe con ser socio o *partner* estratégico; 3) la agencia del débil no necesariamente se invierte en mayor autonomía; y 4) la asociación y la búsqueda de intereses propios no son antagónicas.

Primero, como hemos tenido oportunidad de demostrar, el control conjunto de la cooperación en seguridad en terceros países, por más asimétrico que sea, ha implicado un alto nivel de compromiso por parte de Estados Unidos con la construcción de experticia en Colombia, sin la cual el desarrollo de sus propios objetivos en seguridad no sería posible. La coexistencia de dependencia y mejora de capacidades estatales propiciada por el actor dominante es algo difícil de concebir, sobre todo desde la literatura latinoamericana explorada. Sin embargo, como lo muestran Cardoso y Evans, un país céntrico requiere cierto nivel de desarrollo dentro del Estado periférico para generar mayor productividad y la reproducción del sistema global capitalista. De modo semejante, Estados Unidos necesita el desarrollo de ciertas habilidades y capacidades por parte de Colombia, para poder reproducir su modelo de seguridad a un costo político y económico menor.

Segundo, dentro de la cooperación dependiente asociada, el asocio estratégico o *strategic partnership* también adquiere un significado distinto. En lugar de partes iguales con responsabilidades y derechos semejantes, se trata de una relación entre desiguales en donde, no obstante la asimetría, no sería posible satisfacer los objetivos del actor más fuerte (Estados Unidos) sin el acompañamiento del más débil (Colombia). La redefinición de este concepto admite, incluso, que un arreglo *proxy* atípico como el que existe entre Colombia y Estados Unidos se inserte dentro de un asocio estratégico. Además de ser visto como un *partner* que desempeña funciones cruciales de seguridad que ayudan a satisfacer los objetivos estadounidenses en el tema, a diferencia de otros más “independientes” como Brasil o México, existe la convicción de que el país puede ser utilizado proactivamente por Washington para inclinar la balanza (de poder) a su favor.

Tercero, las literaturas existentes sobre relaciones asimétricas coinciden en señalar que si un Estado se fortalece, lo más probable (y deseable) es que ponga fin a la relación clientelar o al menos busque que el fuerte controle menos ámbitos de su estatalidad. Lo anterior refleja la percepción común, al menos desde los enfoques latinoamericanos, de que ser dependiente es algo negativo, ya que

afecta la soberanía y la autonomía. Sin embargo, el caso de Colombia y Estados Unidos pone en evidencia que una mayor agencia del débil no necesariamente se invierte en buscar mayor autonomía. Todo lo contrario, nuestro análisis sugiere que el gobierno colombiano ha sido un protagonista en la gestación de la cooperación dependiente asociada, en la que ha asumido voluntariamente el papel de *proxy* en un área de interés estratégico para Estados Unidos.

Cuarto, ser dependiente o asociado con el fuerte no riñe del todo con la búsqueda y la satisfacción de intereses propios. Como hemos sugerido, la aceptación y promoción de la triangulación con Estados Unidos por parte de Colombia han sido vistas como funcionales a los objetivos del país, incluida la preservación de cierto nivel de asistencia estadounidense que permite seguir fortaleciendo el aparato nacional de seguridad, así como la exportación de la seguridad como elemento de proyección internacional. Así, el caso Colombia-Estados Unidos plantea al menos la pregunta de si la incongruencia señalada en la literatura entre asociarse con la potencia y buscar intereses propios es real o tan solo aparente, y si puede haber más intereses compartidos o compatibles dentro de las relaciones asimétricas que los que comúnmente se supone.

Pese a lo anterior, la cooperación dependiente asociada no está exenta de contradicciones significativas. Lejos de ser un modelo ideal, la asociación como estrategia de política exterior no elimina el sustrato de la relación asimétrica ni la dependencia, sino que tiende a reproducirlo, con todas las consecuencias negativas que ello trae para el país más débil, por ejemplo, una capacidad decisional limitada o la circunscripción de los objetivos propios a los de la potencia. En esta medida, podría afirmarse que la “historia de éxito” del Estado colombiano, hija también de un arreglo signado por la dependencia voluntaria, es decir, el Plan Colombia y la intervención por invitación (Tickner 2007), está confinada en su asociación con Estados Unidos como *partner* menor y dependiente. Dado que bajo este modelo de interacción se conjugan grados mayores de autosuficiencia y un comportamiento internacional más proactivo por parte del Estado colombiano con un nuevo tipo de dependencia y un afianzamiento de la relación asimétrica, es discutible hasta qué punto los primeros pueden ser instrumentalizados y convertidos en autonomía *vis-à-vis* con Estados Unidos. En este sentido, vale la pena recordar la advertencia de Evans (1979, 12), quien recuerda que aun si un Estado débil quisiera cambiar o salirse de una relación asimétrica caracterizada

por la dependencia asociada (lo cual no ha sido hasta ahora el caso de Colombia), la adopción de una estrategia autonómica socavaría la base misma sobre la que descansa la autosuficiencia adquirida.

Lejos de ser reliquias del pasado, políticas como la de Colombia de “seguir desde adelante” sugieren que conceptos como asimetría, jerarquía, patrón-cliente y asociación dependiente siguen teniendo un valor analítico importante a la hora de examinar las relaciones entre países fuertes y débiles, sobre todo en el ámbito de la seguridad. Como hemos argumentado a lo largo de este artículo, la literatura existente adolece de vacíos conceptuales considerables que los estudiosos de la política exterior del Sur global están en mora de llenar.

Referencias

1. Abernethy, David. 1986. Dominant-Subordinate Relationships: How Shall We Define Them? How Do We Compare Them? En *Dominant Powers and Subordinate States: The United States in Latin America and the Soviet Union in Eastern Europe*, ed. Jan Triska, 103-122. Durham: Duke University Press.
2. Ardila, Martha. 1991. *Cambio de norte: momentos críticos en la política exterior colombiana*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
3. Biddle, Jesse y John Stephens. 1989. Dependent Development and Foreign Policy: The Case of Jamaica. *International Studies Quarterly* 33 (4): 411-434.
4. Borda, Sandra. 2007. La internacionalización del conflicto armado después del 11 de Septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática o la simple ocurrencia de lo inevitable? *Colombia Internacional* (65): 66-89.
5. Braveboy-Wagner, Jacqueline Anne. 2003. *The Foreign Policy of the Global South: Rethinking Conceptual Frameworks*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
6. Camacho, Carlos. 2010. Respice Polum: las relaciones entre Colombia y EE. UU. en el siglo XX y los usos (y abusos) de una locución latina. *Historia y Sociedad* (19): 175-201.
7. Cardoso, Fernando Henrique. 1973. Associated-Dependent Development: Theoretical and Practical Implications. En *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future*, ed. A. Stepan, 142-176. Nueva Haven: Yale University Press.
8. Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto. 1969. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
9. Carney, Christopher. 1989. International Patron-Client Relationships: A Conceptual Framework. *Studies in Comparative International Development* 24 (2): 42-55.
10. Crandall, Russell. 2002. *Driven by Drugs: U.S. Policy toward Colombia*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
11. David, Steven R. 1991. Explaining Third World Alignment. *World Politics* 43 (2): 233-256.

12. DeShazo, Peter, Tanya Primiani y Phillip McLean. 2007. *Back from the Brink: Evaluating Progress in Colombia, 1999-2007*. CSIS, noviembre.
13. Donnelly, Jack. 2006. Sovereign Inequalities and Hierarchy in Anarchy: American Power and International Society. *European Journal of International Relations* 12 (2): 139-170.
14. Dos Santos, Theotonio. 1968. El nuevo carácter de la dependencia. *Cuadernos del Centro de Estudios Sociológicos* 10: 1-25.
15. Dos Santos, Theotonio. 1973. *Imperialismo y empresas multinacionales*. Buenos Aires: Editorial Galerna.
16. Drekonja, Gerhard. 1983. *Retos de la política exterior colombiana*. Bogotá: CEREC-CEI.
17. Escudé, Carlos. 1995. *El realismo de los Estados débiles*. Buenos Aires: GEL.
18. Evans, Peter. 1979. *Dependent Development: The Alliance of Multinationals, State, and Local Capital in Brazil*. Princeton: Princeton University Press.
19. Gates, Robert M. 2010. Helping Others Defend Themselves. *Foreign Affairs* 89 (4): 2-6.
20. Gleijeses, Piero. 2006. Moscow's Proxy? Cuba and Africa 1975-1988. *Journal of Cold War Studies* 8 (4): 98-146.
21. Hey, Jeanne. 1993. Foreign Policy Options under Dependence: A Theoretical Evaluation with Evidence from Ecuador. *Journal of Latin American Studies* 25 (3): 543-574.
22. Hughes, Jeffrey. 1986. On Bargaining. En *Dominant Powers and Subordinate States: The United States in Latin America and the Soviet Union in Eastern Europe*, ed. Jan Triska, 168-200. Durham: Duke University Press.
23. Jaguaribe, Helio. 1979. Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios Internacionales* 46: 91-130.
24. Jayamaha, Dilshika, Scott Brady, Ben Fitzgerald y Jason Fritz. 2010. *Lessons Learned from U.S. Government Law Enforcement in International Operations*. PKSOI Papers, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College.
25. Jenzen-Jones, Nic. 2011. Run Through the Jungle: Colombia's JUNGLA Commandos. *Small Wars Journal*. Recuperado de <http://smallwarsjournal.com/blog/run-through-the-jungle-colombia%E2%80%99s-jungla-commandos>
26. Johnson, Paul. 1986. The Subordinate States and Their Strategies. En *Dominant Powers and Subordinate States: The United States in Latin America and the Soviet Union in Eastern Europe*, ed. Jan Triska, 285-309. Durham: Duke University Press.
27. Kaplan, Robert D. 2006. *Imperial Grunts*. Nueva York: Vintage.
28. Killebrew, Bob y Matthew Irvine. 2011. Security through Partnership: Fighting Transnational Cartels in the Western Hemisphere. *Policy Brief*. Center for a New American Security.
29. Klare, Michael. 1989. *Subterranean Alliances: America's Global Proxy Network*. Nueva York: Columbia University Press.

30. Lake, David. 1996. Anarchy, Hierarchy and Variety of International Relations. *International Organization* 50 (1): 1-33.
31. Lake, David. 2009. *Hierarchy in International Relations*. Nueva York: Cornell University Press.
32. Luján, Fernando M. 2013. Light Footprints. The Future of American Military Intervention. *Voices from the Field*. Center for a New American Security.
33. Main, Alexander. 2014. The U.S. Re-militarization of Central America and Mexico. *NACLA Report on the Americas* 47 (2): 65-70.
34. Moon, Bruce. 1983. The Foreign Policy of the Dependent State. *International Studies Quarterly* 27 (3): 315-340.
35. Mumford, Andrew. 2013. *Proxy Warfare*. Cambridge: Polity Press.
36. Packenham, Robert A. 1992. *The Dependency Movement. Scholarship and Politics in Development Studies*. Cambridge: Harvard University Press.
37. Pardo, Rodrigo y Juan Gabriel Tokatlian. 2010. Segundo centenario y política exterior: una reflexión en torno a Colombia. En *Colombia 1910-2010*, eds. M. T. Calderón e I. Restrepo, 199-274. Bogotá: Taurus.
38. Peña, Félix. 1973. *Argentina en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión SAIC.
39. Petraeus, David H. y Michael O'Hanlon. 2013. The Success Story Next Door. *Politico*, septiembre 24. Recuperado de <http://www.politico.com/story/2013/09/general-david-petraeus-michael-ohanlon-the-success-story-next-door-97316.html>
40. Puig, Juan Carlos. (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar.
41. Robinson, Linda. 2013. The Future of U.S. Special Operations Forces. Council on Foreign Relations Special Report, No. 66.
42. Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlian. 2003. De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. *Perfiles Latinoamericanos* 21:159-194.
43. Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlian. 2013. América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 104: 157-180.
44. Shoemaker, Christopher y John Spanier. 1984. *Patron-Client Relationships*. Nueva York: Praeger.
45. Singer, Marshall. 1972. *Weak States in a World of Powers: The Dynamics of International Relationships*. Nueva York: The Free Press.
46. Thomas, Jim y Chris Dougherty. 2013. *Beyond the Ramparts. The Future of U.S. Special Operations Forces*. Center for Strategic and Budgetary Assessments (CSBA).
47. Thompson, Andrew. 1992. Informal Empire? An Exploration in the History of Anglo-Argentine Relations, 1810-1914. *Journal of Latin American Studies* 24 (2): 419-436.
48. Tickner, Arlene B. 2003. Hearing Latin American Voices in International Relations Studies. *International Studies Perspectives* 4: 325-350.

49. Tickner, Arlene B. 2007. Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional* 65: 90-111.
50. Tokatlian, Juan Gabriel y Leonardo Carvajal. 1995. Autonomía y política exterior: un debate abierto, un futuro incierto. *Revista CIDOB d'afers Internacionals* 28: 7-31.
51. Tokatlian, Juan Gabriel. 1996. Pos-Guerra Fría y política exterior. De la autonomía relativa a la autonomía ambigua. *Análisis Político* 28: 22-40.
52. Tokatlian, Juan Gabriel y Rodrigo Pardo. 1988. *Política exterior colombiana: ¿de la subordinación a la autonomía?* Bogotá: Tercer Mundo Editores.
53. Walt, Stephen. 1987. *The Origins of Alliances*. Nueva York: Cornell University Press.
54. Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of International Politics*. Nueva York: McGraw-Hill.
55. Wendt, Alexander y Michael Barnett, M. 1993. Dependent State Formation and Third World Militarization. *Review of International Studies* 19 (4): 321-347.
56. Wendt, Alexander y Daniel Friedheim. 1995. Hierarchy Under Anarchy: Informal Empire and the East German State. *International Organization* 49 (4): 689-721.
57. Womack, Brantly. 2004. Asymmetry Theory and China's Concept of Multipolarity. *Journal of Contemporary China* 13 (39): 351-366.

— · —

Arlene B. Tickner es doctora en Ciencia Política por la Universidad de Miami (EE. UU.). Actualmente se desempeña como profesora titular en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes (Colombia). Entre sus últimas publicaciones están: “Securitization and the Limits of Democratic Security”. En David Mares y Arie M. Kacowicz, eds., *Routledge Handbook of Latin American Security*. Nueva York: Routledge, 67-77, 2015; y “Autonomy and Latin American International Relations Thinking”. *Routledge Handbook of Latin America in the World*. Nueva York: Routledge, 74-84, 2014.
Correo electrónico: atickner@uniandes.edu.co

Mateo Morales es magíster en Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Su última publicación es: Arlene B. Tickner y Mateo Morales Callejas. 2014. *Narrating Success: Colombian Security Expertise and Foreign Policy*. En *Colombia's Political Economy at the Outset of the 21st Century: From Uribe to Santos and Beyond*, eds. Bruce M. Bagley y Jonathan D. Rosen.

Correo electrónico: m.morales119@uniandes.edu.co