

**FACTORES QUE DETERMINAN EL AUMENTO O LA DISMINUCIÓN DE  
COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN COLOMBIA POR PARTE DE  
ESTADOS UNIDOS A TRAVÉS DE LA AGENCIA DE ESTADOS UNIDOS  
PARA EL DESARROLLO – USAID.**

**PAULA MILENA TRILLERAS TRIANA**

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO  
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES  
BOGOTÁ D.C., 2014**

“Factores que determinan el aumento o la disminución de cooperación internacional en Colombia por parte de Estados Unidos a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo - USAID”

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de internacionalista en  
la Facultad de Relaciones Internacionales  
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:  
Paula Milena Trilleras Triana

Dirigido por:  
María Paz Berger

Semestre I, 2014

## RESUMEN

*El interés de este estudio de caso es responder a la pregunta ¿Cuáles son los factores que determinan la ayuda de cooperación internacional en Colombia por parte de Estados Unidos a través de su agencia USAID? El propósito más puntual es explicar que estos factores están relacionados con aspectos externos ajenos a la manipulación de estos recursos por parte del gobierno colombiano. Estos factores son, crisis económicas internacionales, política exterior de ambos actores, intereses de las instituciones que asignan los recursos y priorización de Estados Unidos en materia de cooperación internacional. Para esto, se realizará un estudio más dinámico de las posibles variables que se presentan al momento de identificar los determinantes del aumento o la disminución de la cooperación internacional en Colombia. Siguiendo la perspectiva liberal, se avanza hacia el resultado de la investigación que permite identificar y corroborar de forma clara estos factores que determinan el aumento o la disminución de la cooperación internacional.*

### **Palabras clave:**

*Cooperación internacional; Política Exterior; Crisis Económica; Interés; Instituciones; Interdependencia; Poder Blando; Securitización*

## ABSTRACT

*The main purpose of this research is to answer the question: What are the main factors that determine the aid through international cooperation to Colombia from the United States through its agency USAID? The main purpose here is to explain that these factors are directly related to external aspects that are unaffiliated to the Colombian government's manipulation of those resources. These factors are seen as international economic crisis, both actors' foreign policies, the interests of the institutions that assign the resources and the prioritization process made by the United States when it comes to international cooperation. Taking this into account, a more dynamic study will be carried out of the variables that show when identifying the determinants of the increase or decrease of international cooperation in Colombia. With the liberal perspective of International Relations, this research's results enable the identification and*

*corroboration of the factors that may determine the amount of aid through international cooperation.*

**Key Words:**

*International Cooperation; Foreign Policy; Economic Crisis; Interests; Institutions; Interdependence; Soft Power, Securitization.*

*A mis padres, por ser mi apoyo incondicional.*

## **AGRADECIMIENTOS**

El presente trabajo de grado, más que un requisito de grado, es la finalización de una larga etapa en la cual muchas personas me aportaron de una u otra forma. En este sentido, agradezco enormemente a Dios por darme la sabiduría y fortaleza para desarrollar y culminar el presente proyecto, a la Universidad del Rosario por brindarme el escenario y todas las herramientas para proyectar y consolidar esta iniciativa, y a mis padres y hermanos, quienes fueron mi principal motor para seguir adelante y por quienes me propuse realizar todas mis metas. Finalmente, mis más sinceros agradecimientos a mi directora de trabajo de grado por ser parte de esta etapa de mi vida.

## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
1. TIPOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL	4
2. PRIORIZACIÓN DE ESTADOS UNIDOS EN MATERIA DE COOPERACION INTERNACIONAL	10
2.1. La agenda de la política exterior estadounidense	10
2.2. Nuevos puntos en la agenda de política exterior	17
2.3. Seguridad y economía: fundamentos del comportamiento de los recursos por cooperación internacional otorgados por Estados Unidos a Colombia.	23
3. ESTADOS UNIDOS A COLOMBIA A TRAVÉS DE USAID	26
3.1. USAID. Eje de la cooperación internacional estadounidense en el mundo	26
3.2. USAID en Colombia. Afianzamiento de las relaciones bilaterales de dos socios históricos	39

3.3. La economía mundial como catalizador de la cooperación internacional de estados unidos a Colombia. Condiciones internas y externas	35
3.4. Los nuevos destinos de la cooperación internacional	40
4. CONCLUSIONES	44
BIBLIOGRAFÍA	48

## LISTA DE GRÁFICAS Y TABLAS

	<b>Pág.</b>
Gráfica 1. Apropiación de recursos girados por cooperación internacional a Colombia por USAID de 2003 a 2006.	32
Gráfica 2. Distribución regional de la asistencia estadounidense por cooperación en 2008 y 2012.	37
Tabla 1. Recursos girados por cooperación internacional a Colombia por USAID de 2003 a 2007. Cifras en millones de dólares.	33
Tabla 2. Evolución porcentual del PIB en Colombia y en Estados Unidos (1998-2007)	36
Tabla 3. Asistencia estadounidense para la región andina para los años fiscales 2011, 2012 y 2013. Cifras en millones de dólares.	38
Tabla 4. Mayores receptores de asistencia estadounidense en los años fiscales 2008, 2011, 2012 y 2013.	40
Tabla 5. Requerimiento de dinero por cooperación internacional de Estados Unidos especificado por sectores.	41

## LISTA DE ANEXOS

- Anexo 1:** Definición del interés nacional a tres niveles de abstracción. .
- Anexo 2:** Distribución ilustrativa de los problemas en los ochenta.

## INTRODUCCIÓN

La cooperación internacional se enmarca dentro de la política exterior y las relaciones internacionales y es un elemento promotor del desarrollo económico y social de los países de la comunidad internacional. Así, la cooperación internacional se puede comprender como “la ayuda de fuentes externas ya sean bilaterales o multilaterales, que se suministra a países en desarrollo en condiciones concesionarias (es decir con un mínimo de 25% de elementos de subvención) con el objeto de contribuir a financiar programas o proyectos de desarrollo económico-social” (Ramírez & Sánchez 2003, párr. 3).

Estados Unidos, como el país más importante de la Comunidad Internacional desde 1945 (Ramírez & Sánchez 2003, párr. 6), ha tenido en el marco de su política exterior la Cooperación Internacional como una de sus políticas más trascendentales. En 1961, se creó la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés). La agencia tenía como misión principal promover el progreso global, mediante soluciones para resolver los problemas del desarrollo internacional (Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional 2013, párr. 2). Con base en esto, Estados Unidos comenzó a enviar ayudas a todos los continentes del mundo (USAID 2013). Al respecto, la cooperación internacional llegó a Colombia en la década de los setenta donde se creó la División Especial de Cooperación Técnica Internacional en el Departamento de Planeación Nacional (DNP), la cual se encarga de coordinar la cooperación a nivel nacional junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores (Acción Social 2005).

En principio, USAID llegó a Colombia como un apoyo al gobierno y a los ciudadanos para promover la prosperidad económica y mejorar las condiciones de vida de los grupos vulnerados, tales como los pueblos indígenas y afrocolombianos. Adicionalmente, la agencia busca –en principio– promover el respeto por los derechos humanos y direccionar los problemas medioambientales. Para esto, dichas actividades son implementadas por USAID a través de contratos, concesiones, acuerdos cooperativos con Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) colombianas e internacionales, el sector privado y contratistas (USAID 2013).

Para Colombia, la herramienta de cooperación está ligada al reconocimiento interno de los fenómenos que caracterizan la realidad nacional, en donde problemáticas como las derivadas de la producción y comercialización de drogas ilícitas, alimentan la violencia generada por el conflicto armado y la delincuencia común (Acción Social 2005 pág. 24). En otras palabras, la no materialización de la cooperación internacional afectaría directamente los diferentes proyectos de desarrollo y, por consiguiente, para sus beneficiarios, abriendo la posibilidad a la creación de nuevos conflictos internos como consecuencia de ello.

Según Acción Social, USAID representa un gran porcentaje en materia de consecución de ayudas para proyectos de cooperación para el desarrollo en Colombia. Sin embargo, la cantidad de proyectos y su efectividad ha disminuido considerablemente en los últimos años en el contexto colombiano (2012). De esta manera, el presente trabajo tiene como propósito establecer los determinantes del aumento o la disminución de ayudas por parte de Estados Unidos en materia de cooperación internacional en Colombia. Esto, bajo el marco de la siguiente pregunta de investigación, *¿Cuáles son los factores que determinan la ayuda de cooperación internacional en Colombia por parte de Estados Unidos a través de su agencia USAID?*

Para identificar estos determinantes, se estudiará el comportamiento de la cooperación internacional desde el año 2000 hasta 2011, ya que en este tiempo se reflejó un sustancial aumento de la ayuda enviada por Estados Unidos a Colombia debido al Plan Colombia (año 2000) y posteriormente una disminución en el otorgamiento de ayudas de Estados Unidos hacia Colombia –gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos–.

Estas dinámicas de la cooperación brindan una oportunidad de estudio para determinar cuáles han sido los factores que inciden en el comportamiento de los Estados donantes de ayudas económicas en materia de cooperación internacional. Así mismo, es importante analizar la relación existente entre los diferentes determinantes administrativos de los países donantes –Estados Unidos en este caso específico– con el manejo de las ayudas a nivel local como el caso colombiano. A su vez, es importante resaltar el vínculo existente entre los aspectos y acontecimientos que se presentan en el esquema internacional con la posterior donación de recursos y ayudas para la cooperación internacional a un país que precisa de éstos como lo es Colombia.

La cooperación internacional genera beneficios mutuos para cada uno de los países involucrados, la cual resulta ser un instrumento para contribuir a la búsqueda de soluciones que involucran espacios de solidaridad, interdependencia y una red de bien común internacional (Ramírez & Sánchez 2003, párr. 4 ). En este orden de ideas, esta investigación permitirá entender las dinámicas de los diferentes actores involucrados en la cooperación internacional horizontal presente entre Estados Unidos visto específicamente desde su principal agencia USAID y Colombia. Esto, con el fin de entender específicamente cuáles son los determinantes o factores que llevan a que Estados Unidos tome diferentes decisiones en cuanto a la variación en el monto destinado a la ayuda por cooperación internacional a Colombia.

El presente documento consta de tres capítulos. El primero es un acercamiento a la cooperación internacional en Colombia, analizando las diferentes formas de cooperación existentes entre Colombia y Estados Unidos. En el segundo, se analiza la priorización de Estados Unidos hacia Colombia en materia de cooperación internacional, identificando nuevos puntos –más importantes o no– en la agenda de política exterior. El tercer capítulo explica los intereses políticos y económicos de las instituciones estadounidenses que asignan los recursos y la negociación de los recursos a nivel doméstico en Estados Unidos observando el resultado del mismo en materia de cooperación hacia Colombia enfocado en USAID. Finalmente, el presente trabajo presenta unas conclusiones derivadas del análisis de esta investigación, las cuales están arraigadas en la relación de los factores externos ajenos a la manipulación de estos recursos por parte del gobierno colombiano. En primer lugar, la cooperación disminuyó por la crisis económica que se presentó en Estados Unidos en 2008. En segundo lugar, Estados Unidos determina el monto de la cooperación hacia Colombia de acuerdo con la necesidad percibida del primero sobre el segundo. Esto significa que las condiciones a nivel doméstico en Colombia hacen que el gobierno estadounidense perciba a Colombia como un país sin necesidad de ayuda. En tercer y último lugar, Estados Unidos aumenta o disminuye la cooperación de acuerdo a si identifica congruencia con la formulación de su propia política exterior. Lo anterior significa que son los intereses políticos y económicos de las instituciones que asignan recursos los que definen el monto de cooperación hacia Colombia a través de USAID.

## 1. TIPOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

*En el presente capítulo se muestra un breve estado del arte sobre las distintas definiciones de cooperación internacional, los intereses que la motivan, cómo ésta se ha convertido en instrumento de política exterior y los tipos de cooperación según actores involucrados, ámbito de colaboración y oficialidad de la misma.*

En este capítulo se estudiarán los diferentes tipos de cooperación internacional existentes en el marco del sistema internacional, como el de Cooperación Política, Cooperación Económica y Cooperación Técnica (Barbé 2007, pág. 253). A su vez, se hará una diferenciación entre los tipos de cooperación mencionados anteriormente y la Cooperación para el Desarrollo, que en este caso, es la empleada por USAID para Colombia.

Mientras el estudio de la política internacional se ha concentrado habitualmente en las causas de la guerra, no se debe ignorar las formas rutinarias de colaboración sólo porque el conflicto y la guerra parezcan más interesantes para los actores del sistema internacional (Barbé 2007, pág. 255).

Al firmar la carta de San Francisco, los 192 miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), tienen como propósito –según el artículo 1.3– “Realizar la cooperación internacional en solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión” (Organización de las Naciones Unidas 1948, pág. 3). Como una respuesta a la Carta de San Francisco, se creó lo que sería una de las principales agencias promotoras de Cooperación Internacional. En 1961, irrumpió la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la cual le empezó a dar a la cooperación internacional un alcance amplio en el sentido de que integraba no sólo las transferencias de recursos técnicos y financieros bajo el concepto de donaciones, sino que incluía la transferencia de recursos bajo el concepto de inversión extranjera directa y préstamos internacionales (Ramírez & Sánchez 2003, párr. 20).

Se evidencia entonces que es la política exterior el mecanismo que se ha utilizado desde siempre en el el marco de las negociaciones para la donación o recepción de ayudas (Keohane & Nye 1988, pág. 39). A nivel externo, estas negociaciones se han hecho bajo el marco de la agenda de política exterior la cual ha generado ciertas condiciones administrativas determinantes a saber: el cumplimiento de objetivos del milenio, la crisis económica interna y el buen manejo de la política exterior. Estas condiciones, tienen como finalidad hacer un uso eficiente de los recursos externos (Ramírez & Sánchez 2003, párr. 20).

Asimismo, autores como Joseph Nye y Robert Keohane (1988) argumentan que la cooperación internacional parte del concepto de régimen internacional que permite explicar su genealogía y desarrollo (pág. 9). Así se explica por qué un Estado decide cooperar y la relación que esta cooperación adquiere una interdependencia relativa de los Estados receptores. Con esto, se puede dimensionar el mundo contemporáneo caracterizado como “una dependencia mutua entre los Estados dentro del cual ningún Estado puede actuar solo por muy poderoso que éste sea” (Ripoll 2007, pág. 52).

Sin perder de vista lo anterior, en la dinámica del sistema internacional se presentan generalmente dos tendencias: el conflicto y la cooperación. En este orden de ideas, H. Richard Miller (1992) inserta a la cooperación metas que implican ajustes mutuos de políticas, para que todas las partes terminen en mejores condiciones que si se tomara un curso de acción distinto, ya que la cooperación en teoría contribuye a la disminución de la pobreza y fomentar la asociación mundial para el desarrollo (pág. 44). En este sentido, se dan unas condiciones entre Estados que favorecen el establecimiento de relaciones de cooperación (Holsti 2007, pág. 18). La existencia de intereses, objetivos y necesidades similares o complementarios entre las partes; la distribución equitativa de costos, riesgos y beneficios entre las partes; la confianza en que la otra parte cumplirá con sus obligaciones; y, finalmente, las interacciones que han de llevarse a cabo en términos de reciprocidad y de confianza mutua.

Para Ester Barbé (2007), si se quiere distinguir entre diferentes tipos de cooperación internacional, se puede comenzar por definir las diferencias entre la cooperación política, la cooperación económica y la cooperación técnica. (pág. 254).

La cooperación política comenzó desde la Sociedad de Naciones (SDN) con el Tratado de Versalles en 1919, acelerándose durante la Segunda Guerra Mundial a través

de 14 conferencias aliadas que se desarrollaron entre 1941 y 1945 (Pereira 2009, pág. 59). Así mismo, se puede ver el mecanismo de relaciones bilaterales establecido entre Francia y Alemania desde los años sesenta (Tratado Franco-Alemán de cooperación firmado en 1963) para mantener un marco de consulta política al más alto nivel entre los dos países. Con esto, se puede ver el claro ejemplo de cooperación política entre los países escandinavos quienes coordinan sus políticas diplomáticas en el marco de la ONU.

Para la cooperación técnica existe un terreno con un alcance más amplio. Ésta es impulsada por un desarrollo tecnológico y científico al amparo de la revolución industrial, pero también por el cambio que se produjo en el mundo de las comunicaciones. Es decir, este tipo de cooperación hace referencia al intercambio de conocimientos técnicos y científicos para aumentar las capacidades de las personas y fomentar el desarrollo. Esta puede estar dimensionada desde acuerdos militares entre países como, por ejemplo, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), hasta los acuerdos hispano-portugueses para regular el uso de aguas fluviales, pasando por los programas del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Barbé 2007, pág. 259). A su vez, diversos ejemplos de cooperación técnica como programas de becas, apoyos institucionales, apoyos a diseño de políticas, capacitaciones –entre otros–, abarcan una gran importancia difícil de estimar siendo estas reflejadas en programas de ayudas. Los principales objetivos de la cooperación técnica son dos (Alonso 1999, párr. 4). En primer lugar, contribuir a crear las bases para un desarrollo sostenido y endógeno.

Hay diversos autores como Pereira (2009), quienes aluden a otro tipo de cooperación: la cooperación militar. Ésta se creó debido los crecientes conflictos en el mundo. Un claro ejemplo de este tipo de cooperación es la creación de la OTAN –la cual también es vista como cooperación técnica–, el Pacto de Varsovia (1955) y el Plan Colombia (1999) –donde un problema individual pasó a un nivel bilateral–.

A su vez, otra forma de clasificación está relacionada con los actores implicados: cooperación bilateral –entre dos Estados– o cooperación multilateral –dentro del marco de una organización internacional– (Barbé 2007, pág. 249). Desde mediados del siglo XX, la cooperación multilateral se ha visto impulsada como consecuencia de la creación de la ONU; el proceso de mundialización de la sociedad, la

interdependencia creciente; la aparición de problemas globales que exigen soluciones globales; la Guerra Fría; y, los cambios que se han producido en la estructura económica internacional explican fundamentalmente la consolidación de este proceso (Pereira 2009).

La diferencia entre la bilateralidad y multilateralidad radica en que, en el primer caso, el donante tiene mayores recursos económicos que el receptor. Con esto, muchos autores han definido la cooperación como un instrumento de política exterior, donde el donante puede vincular su ayuda a determinadas condiciones –direccionamiento de la política exterior, necesidad de ayuda, entre otros–. Es entonces, como el receptor ha de utilizar una parte de la ayuda para adquirir exportaciones del país donante (Barbé 2007, pág. 253).

En este sentido, según Francisco Aldecoa (1993) se puede seguir hablando de niveles de cooperación internacional. El nivel interestatal (bilateral o multilateral); el nivel gubernamental subestatal, que dimensiona cooperación transfronteriza entre gobiernos regionales; el nivel transnacional, que abarca las ONGs que están relacionadas en proyectos de cooperación; y, el nivel supraestatal en cual están las relaciones de cooperación enmarcadas en una organización internacional (UNESCO, OMS) (pág. 192).

Un ámbito de cooperación más reciente pero cada vez más importante a nivel nacional como multilateral, es el que hace referencia a la cooperación para el desarrollo. Surgida en 1945 en Estados Unidos como forma de ayuda al desarrollo (Plan Marshall), se aceleró en 1960 con el proceso de descolonización. Las grandes diferencias económicas, educativas, de salud, o de niveles de bienestar entre los diferentes pueblos y Estados en la sociedad internacional, incrementadas en las últimas décadas, han convertido esta cooperación no solo en una acción prioritaria de las organizaciones internacionales, sino también de los Estados y de muchos actores, especialmente de las ONG (Pereira 2009, pág. 123 ).

Igualmente, existen otras formas de cooperación internacional que se clasifican en dos categorías: la cooperación directa y la cooperación indirecta. La cooperación directa es la que lleva a cabo por sí misma la administración donante, ejecutando y gestionando ella misma el proyecto de cooperación. Adicionalmente, tiene una relación estrecha con las entidades locales y puede ser de carácter bilateral o multilateral en donde las agendas locales son compartidas. La cooperación directa va más allá de la implementación de un conjunto de proyectos de desarrollo. Su valor y especificidad se

encuentran en su capacidad de actuar como catalizadora de los procesos de desarrollo local, dirigidos por los gobiernos locales, que actúan como “motor” y reúnen a los varios actores del sector público y privado de un territorio concreto (Bossuyt 2012, pág. 6). Un claro ejemplo de cooperación directa es aquella que realiza USAID en Colombia, en donde USAID representa directamente a Estados Unidos realiza los proyectos de ayuda para la población colombiana.

Su principal objetivo de la cooperación directa es fortalecer la gobernanza democrática y la capacidad institucional de los gobiernos locales. Esto implica mejorar la capacidad del gobierno local para ofrecer servicios municipales; fomentar la cohesión social en el territorio; ampliar la base de recursos, y promover la ciudadanía activa (Bossuyt 2012, pág. 8).

Por su parte, en la cooperación indirecta, el gobierno local es financiado por proyectos ejecutados por empresas, ONGs, u otros actores. La modalidad del proyecto es por convocatorias o convenios en donde la mayor parte de los fondos destinados a la cooperación son gestionados de forma indirecta a través de ONG mediante la formulación de proyectos (Bossuyt 2012, pág. 9). La característica de la cooperación indirecta es la delegación de la gestión de los proyectos de cooperación a manos de terceros como ONG.

Desde este ámbito, se pretende que sean las mismas ONG quienes gestionen los proyectos y programas de ayuda, consigan recursos por parte de actores públicos y privados y desarrollen estos proyectos. Ejemplos de este tipo de cooperación están evidenciados en programas de ayuda humanitaria, proyectos hechos por ONG como FIDES ayudando a la población con Síndrome de Down, Un Techo Para mi País quienes crean viviendas para las poblaciones más vulnerables desplazados por la violencia, entre otros.

Sin embargo, los diferentes tipos de cooperación internacional mencionados anteriormente pueden estar ligados o no a la cooperación para el desarrollo. La cooperación para el desarrollo se entiende más como una iniciativa voluntaria de los países donantes a los receptores que como una obligación (Dubois 2013, párr.5).

La carencia de una colaboración real entre los países donantes y receptores adquiere todo su significado en la existencia y funcionamiento de diversas formas de

condicionalidad de la ayuda que han formado parte sustancial de la cooperación (Dubois 2013).

Por esta razón, la cooperación internacional para el desarrollo supone una óptica cambiante en el sistema internacional, basado en las condiciones de los mismos actores. Aún cuando la cooperación para el desarrollo muestre evolución a la par con el Sistema Internacional, hay un factor ineludible de gratuidad. Sin embargo, no toda financiación pública que tenga como objetivo el desarrollo debe considerarse como cooperación para el desarrollo, ya que es necesario distinguir los fondos que corresponden a la financiación (Alonso 1999). Sólo deben catalogarse como cooperación propiamente dicha aquellas transferencias que cumplan con los dos siguientes requisitos: a) que tengan como objetivo el desarrollo de otros países, y b) que tengan un carácter concesional. Es decir, la financiación pública no se califica siempre como Ayuda Oficial al Desarrollo –AOD-, ya que en principio no tiene por qué ser gratuita. Los gobiernos o las instituciones financieras internacionales públicas suelen disponer de líneas de créditos en condiciones que suponen una carga importante para quien los recibe, igual o parecida a los créditos que otorgan los bancos privados. Así ocurre con gran parte de los préstamos que concede el Banco Mundial –BM- o el Fondo Monetario Internacional –FMI- (Dubois 2013, párr. 12).

De este modo, la AOD busca la mejora de las economías de los países en vía de desarrollo mediante préstamos o créditos de las instituciones de crédito del Sistema Internacional. Los 22 países donantes acordaron destinar el 0,15% de su Producto Nacional Bruto –PNB- a los países menos adelantados - una gran parte, naciones africanas - del crecimiento y desarrollo mundiales a causa de su pobreza y endeudamiento extremos (Naciones Unidas, centro de información 2003).

Es entonces como se evidencia cómo la cooperación internacional esta sujeta a diversos cambios que se presentan en el Sistema Internacional, en donde la voluntad de los Estados receptores se limita a la voluntad de los Estados donantes.

## 2. PRIORIZACIÓN DE ESTADOS UNIDOS EN MATERIA DE COOPERACION INTERNACIONAL

*En este capítulo se hace, en primer lugar, una revisión de cómo se ha configurado históricamente la política exterior estadounidense, afirmando que la cooperación internacional tiene sus raíces en el Destino Manifiesto y se ha mantenido como contraposición al poder restado por otras potencias con el objetivo de mantener su influencia mundial. Para Estados Unidos, la cooperación internacional depende no sólo de factores externos sino de demandas internas y de una estricta revisión institucional. Por último, la autora afirma que en el caso colombiano, Estados Unidos ha aplicado una política de desarrollo alternativo para combatir el narcotráfico y las demás amenazas que representan las guerrillas del país.*

### 2.1. LA AGENDA DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESTADOUNIDENSE

Para este capítulo es necesario definir el concepto de *política exterior*, el cual cuenta actualmente con múltiples definiciones. Una de éstas plantea que se trata de una “dimensión de la política que se extiende más allá de los límites propios del Estado, siguiendo una línea de acción que permita la coherencia entre todas las decisiones que se tomen y las conductas asumidas, con el fin perseguido; diseñada por órganos competentes, salvaguardando la soberanía de cada Estado” (Ferrer 2011, párr. 1). Por otro lado, hay autores que consideran que se trata de “aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional. (Calduch 1993, pág 8).

Para finales de la década de los noventa se afirmaba que Estados Unidos dominaba las finanzas, el comercio y las comunicaciones. Su economía era -en ese entonces- la más poderosa del mundo; su poderío militar no tenía parangón (The Economist 1999, párr. 1). Algunos autores consideran que a pesar de los pronósticos existentes sobre el declive de los Estados Unidos como potencia mundial, es mejor pensar en el ascenso de nuevos actores en el sistema internacional, que a pesar de presentar un crecimiento importante durante los últimos años, ninguno se compara con

el sostenido crecimiento que ha tenido Estados Unidos durante siglos. Además, se plantea que ningún país quiere asumir la tarea de ser lo que hoy representa dicho país para el mundo (Cooper 1996, pág. 23). En este sentido, la política exterior ha sido el marco de las relaciones internacionales estadounidenses y de muchos otros Estados hace más de veinte años.

La capacidad de combate de las fuerzas militares estadounidenses se vio altamente criticada por la sociedad en la Guerra de Vietnam. Esta al pretenderse ser librada en un territorio desconocido con un contrincante que operaba con técnicas totalmente diferentes dejó en entredicho la superioridad en combate de Estados Unidos (Hunt 1987, pág. 3), se comenzaron a presentar críticas sobre el papel desempeñado por Estados Unidos. Por esta razón, la planeación estratégica, la economía internacional, los procesos políticos y el nuevo Tercer Mundo comenzaron a jugar un papel más importante en la política exterior estadounidense. En las últimas décadas, el discurso manejado hacia el exterior se transforma y se empiezan a evidenciar importantes planteamientos y aseveraciones hechas desde el gobierno:

Hay que recuperar el sentido de los límites de la política exterior en un mundo que no es más largo maleable. La política exterior debe ser entendida no como una oferta, sino como un escudo. No es un vehículo para la propagación de nuestros valores o el pretexto para proyectar nuestras fantasías, sino un conjunto de condiciones mínimas para la preservación de nuestros procesos internos vitales... Nuestro negocio principal es la operación de nuestro sistema político único, disfrutar y mejorar nuestras actividades económicas, y la reparación y perfeccionar nuestra sociedad (Barnet 1980, pág. 373).

El concepto de *poder blando* –que se considera como una forma indirecta de ejercer el poder– depende de la capacidad de organizar la agenda política de forma que configure las preferencias de otros (Nye 2006). De igual manera, Nye (2006) considera que “el *poder blando* es la capacidad de atracción, más que de coerción, que tiene EE.UU. para conseguir lo que quiere, a través de la cultura americana, valores y políticas que son inclusivas y son vistas como legítimas a la mirada de otros” (pág. 145). De este modo, es posible considerar que el actuar en el escenario internacional de Estados Unidos responde a políticas internas anteriormente establecidas y a una ideología clara desde que existe un equilibrio de poder o una estabilidad en el sistema internacional.

Una de las características de la política exterior estadounidense es la rapidez con la que puede cambiar de dirección de un momento a otro. Es por esto, que la importancia de las diferentes ideologías es vista como una fuerza para la toma de decisiones viéndose efectos a corto y largo plazo (Hastedt 1997, pág. 6). Por esta razón, la política exterior estadounidense puede ser ahondada en diferentes niveles de análisis, los cuales en un corto plazo ayudarían a mitigar la incertidumbre de la población norteamericana sobre las amenazas inherentes a la seguridad nacional.

La política exterior estadounidense es discutida constantemente en términos de tensión entre dos orientaciones diferentes: aislacionismo e internacionalismo. Desde el aislacionismo, los intereses nacionales están estipulados en *quitting the world* o la participación mínima de los acontecimientos del mundo. La perspectiva de la internacionalización muestra una promoción y una protección a los intereses nacionales norteamericanos requiriendo una participación activa en la política exterior. Los internacionalistas argumentan que Estados Unidos no puede escapar del mundo por lo que la política basada en la negación de los acontecimientos mundiales es auto-destructiva (Hastedt 1997, pág. 9).

Asimismo, dentro de la política exterior estadounidense aparecen ciertas doctrinas vistas en el idealismo y el realismo político. Éstas muestran un constante debate por las demandas de poder –interés nacional, supervivencia– y los imperativos morales –democracia, derechos humanos– donde nace la interdependencia que explica claramente la relación Estados Unidos-Japón después de la Segunda Guerra Mundial (Emmerich 2010. Pág. 251).

En ese sentido, comprender que el equilibrio de poder, la seguridad colectiva, la Política de Contención, tanto la simétrica como la asimétrica, son elementos que forman parte de los esquemas de poder de la política exterior estadounidense, se convierte en un paso esencial para explicar la forma en que esta se diseña y se ejecuta. Con esto surgen ejemplos para definir esta misma como la Doctrina Monroe como una versión aislacionista de esta política exterior y el Corolario Roosevelt emitido por Theodore Roosevelt como una versión intervencionista (Emmerich 2010, pág. 268).

La elaboración de políticas es otra particularidad de la política exterior estadounidense. Dicha creación, tiene como finalidad dar a los gobernantes herramientas que expliquen la toma de decisiones. Por ejemplo, el pragmatismo

norteamericano está directamente relacionado con la defensa de su interés nacional. Sin embargo, dicho pragmatismo es una fuente de solución a los conflictos solamente a corto plazo, puesto que no se tienen en cuenta los conflictos como un hecho político. A su vez, el pragmatismo moral tiene en cuenta que el comportamiento del Estado debe ser juzgado bajo los estándares morales, así como la moralidad americana provee un estándar universal para hacer estos juicios de valor (Hastedt 1997a, pág. 31). Es decir, se ve a Estados Unidos como un precedente moral para argumentar juicios de valor en el resto del mundo.

Estudiar el interés nacional se vuelve una parte fundamental dentro de la política exterior estadounidense. La terminología es fundamental a la hora de hablar de la política exterior; a través del tiempo con los términos que han sido usados se puede aprender mucho más sobre la naturaleza de la política exterior estadounidense y el proceso con el que ha sido implementada (Lovell 1983, pág. 35). Es por esto que el concepto que introduce y controla la política exterior estadounidense es el *interés nacional* definido para caracterizar objetivos de a política de estado en las relaciones internacionales (Hastedt 1997, pág. 6).

El menú de metas y valores que podrían escoger los tomadores de decisiones es virtualmente infinito. Sin embargo, no es el caso en materia de recursos y la disposición de éstos ya que para el interés nacional son reales y específicos (Hastedt 1997, pág 8). Para la política exterior existen objetivos específicos con sus costos, donde las decisiones deben ser tomadas dependiendo de los valores que enfatizan en cuáles medidas deben ser aprobadas o no aprobadas, por ejemplo cualquier tipo de decisión que se tenga que asumir en temas relacionados con la seguridad nacional, debido a la importancia que esta representa para la sociedad y el gobierno.

El concepto de *interés nacional* puede ser definido de distintas maneras. Autores como Frederick Hartmann sugieren que se trata de “aquellas cosas que los estados tratarían de proteger o conseguir frente a otros estados, teniendo en cuenta que puede variar de un estado a otro y de una época a otra” (1998, pág. 86), otros lo plantean como “la brújula que debe guiar a los dirigentes y fuente de legitimidad de la política exterior de los Estados” (Herrero 2011, pág 52) . Existen varias conceptualizaciones que varían de un autor a otro dependiendo de la forma en que se percibe qué elementos hacen parte

del interés nacional, de ahí a que encontrar un consenso sobre un solo concepto resulta complejo.

En este sentido, el interés nacional puede estar definido en diferentes niveles de abstracción. En un alto nivel, el interés nacional se emplea al enmarcar los interrogantes del propósito nacional, la identidad nacional y la supervivencia nacional. En este nivel, Estados Unidos tiene principios liberales de prosperar en la economía internacional y liderar la región latinoamericana (Anexo 1).

En un nivel medio de abstracción, el *interés nacional* es usado teniendo en cuenta las prioridades y supuestos generales de la política. En este nivel el proteccionismo toma un papel importante en la agenda de política exterior donde el patrón de desarrollo de Estados Unidos está más ligado con Latinoamérica y en donde Estados Unidos tiene responsabilidades de defensa en la región (Anexo 1).

En un bajo nivel de abstracción, el *interés nacional* se centra específicamente en resolver los problemas y las preocupaciones del día a día, a través de estrategias y supuestos operacionales presentes en los tres problemas fundamentales de la política exterior estadounidense (la economía política internacional, las relaciones con Latinoamérica y la estabilidad internacional). Es en este nivel que Estados Unidos vincula la ayuda extranjera a la voluntad de los estados receptores para adoptar las estrategias del capitalismo económico (Hastedt 1997a, pág. 22)

Con esto se puede ver cómo la cooperación forma parte del alto y medio nivel de abstracción, en donde se comienzan a mandar ayudas a los países necesitados de la región adoptando el liderazgo y la responsabilidad los cuales estaban establecidos en el Destino Manifiesto. Según Fuentevilla (2008),

Aquí –Destino Manifiesto– se expresan por primera vez unidos los conceptos de interés nacional y de área de influencia en Latinoamérica. Su expresión concreta no es el rechazo a la negociación pero se expresa también en la justificación del recurso de la fuerza para la “satisfacción del interés y el crecimiento nacional”. Y será un corolario de intervenciones en Panamá, Nicaragua, Haití y Honduras que resumen el interés económico presente en estos países. Es el “idealismo imperialista” de Admon Wilson que se conocerá con el nombre del “Big Stick” (pág. 2 ).

Estados Unidos ha basado su agenda de política exterior en dos premisas: se está entrando a una nueva era de la política mundial y han reaparecido nuevos hábitos de pensamiento y decisión sobre las orientaciones en política exterior (Hastedt 1997a, pág.

24). Con esto se estudian los diferentes caminos o áreas de las cinco políticas que difieren o contestan el cuestionamiento anteriormente mencionado.

El desarrollo económico desde su crecimiento productivo hasta el manejo del flujo de capital es el primer punto en la agenda de política exterior estadounidense (Hastedt 1997a, pág. 45). Este objetivo comenzó con la Alianza para el progreso durante la Administración Kennedy donde la atención de Estados Unidos se enfocó en el denominado Tercer Mundo. Esta estrategia de desarrollo posicionó a Estados Unidos como un líder regional y mundial que enfatizaba en los beneficios de la inversión extranjera emulando a estos Estados hacia la experiencia americana. Sin embargo, existían ciertas preocupaciones por la creación de un nuevo orden económico internacional que controlaría los recursos y restringiría la toma de decisiones de los países del Tercer Mundo. Estaban en cuestionamiento los beneficios de la ayuda extranjera usando e invirtiendo en programas que estimularan el crecimiento del tercer mundo (Hastedt 1997a, pág. 50).

Durante la Guerra Fría, la acción encubierta desde la focalización comunista hasta la focalización de las organizaciones internacionales de crimen organizado fue el segundo punto en la agenda de política exterior estadounidense. Las primeras campañas de acción estaban enfocadas en Europa para asegurarse que los comunistas no intervinieran en las elecciones en Italia y las democracias occidentales.

La estrategia militar desde la guerra interestatal hasta el establecimiento de la paz y Cyber-warfare es el tercer punto en la agenda de política exterior estadounidense. En este aspecto, es de vital importancia la creación y consolidación de organizaciones con el fin de combatir las amenazas nucleares. Es en este escenario donde se creó la OTAN para prevenir el ataque Ruso en Europa occidental. Adicionalmente, la guerra de Vietnam (1955) fue de gran preocupación para las estrategias de combate norteamericanas.

El control de armas desde la limitación de armas nucleares hasta el control de la difusión de armas de destrucción masiva es el cuarto punto en la agenda de política exterior estadounidense. En este punto, durante la década de los 70, el control de armas empezó a ser un punto de vital importancia en la agenda de política exterior. Los acuerdos de tratados de no proliferación nuclear (SALT) entre la Unión Soviética y los Estados Unidos, y la iniciativa emprendida por Ronald Reagan a través de la Iniciativa

de Defensa Estratégica. Para los tomadores de decisión norteamericanos fue de vital importancia que otros países aliados europeos entraran al tratado de la no proliferación de armas nucleares. Después de que Gran Bretaña y Francia se convirtieran en potencias nucleares, la seguridad estadounidense se dedicó a dar garantías para los otros estados – en especial a los del tercer mundo– para que no siguieran este camino, convenciendo así a la comunidad internacional de la importancia de mantener un control en este asunto. Según Jozef Goldbat (1991):

El problema de la proliferación del armamento nuclear ha figurado los esfuerzos internacionales para el control de armamentos desde el inicio de la era nuclear y hoy existe una amplia conciencia de que una mayor diseminación de las armas nucleares aumentaría diez veces los riesgos para la seguridad mundial. En efecto, debido a las transferencias de conocimientos y de equipos técnicos nucleares, real o aparentemente con fines pacíficos, a diferentes partes del mundo, cada vez más naciones están adquiriendo los medios necesarios para un programa de armamento nuclear. De ahí la importancia del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), firmado en 1968 con el propósito de detener este peligroso proceso, y que entró en vigor en 1970. El TNP se ha convertido en una pieza básica de un amplio régimen de no proliferación que abarca varias normas restrictivas, así como instituciones de control especializadas, tanto nacionales como internacionales (pág. 1).

El pensamiento americano en derechos humanos ha tenido una aproximación a la perspectiva de protección de los derechos políticos. Las Cuatro libertades de Franklin Roosevelt<sup>1</sup> son ejemplos claros de la política exterior desde esta perspectiva. A su vez, durante la Guerra Fría la política exterior estadounidense estaba bajamente enfocada a los Derechos Humanos, lo cual cambió con la presidencia de Jimmy Carter donde los derechos humanos fueron el centro de la agenda de política exterior y se adoptaron más preocupaciones sobre las condiciones sociales y económicas.

Desde finales del siglo XIX, Estados Unidos ya se había convertido en una de las mayores economías en el mundo. En 1945 Estados Unidos alcanzó su punto culminante del dominio económico mundial (Keohane & Nye 1991, pág. 196). Lo que ha sostenido a Estados Unidos en la cúspide de la economía mundial son sus puntos fuertes tradicionales –un enorme mercado único que promueve la competencia, una moneda estable y un sistema financiero sólido– que van de la mano con un progreso tecnológico en el sector de la tecnología de la información (Adams 1999).

---

<sup>1</sup> Durante el discurso del Estado de la Unión dirigido al Congreso por el Presidente de los Estados Unidos Franklin D. Roosevelt el 6 de enero de 1941, Roosevelt propuso como metas cuatro libertades fundamentales que todas las personas "en cualquier lugar del mundo" deberían disfrutar: Libertad de

A no ser que Estados Unidos sufra una catástrofe importante –y una, por otra parte, que no afecte también a las demás potencias mundiales– sólo hay una forma de que pueda cambiar el equilibrio relativo de la capacidad de liderazgo entre Estados Unidos y las demás potencias existentes a principios del nuevo milenio: Muy despacio y a lo largo de muchas décadas (Nossal 1999, párr. 12).

Es en este punto se estudiará de dónde provienen los recursos norteamericanos. Estados Unidos es uno de los países con armas nucleares intercontinentales, gigantescas fuerzas terrestres y navales dotadas de tecnología de punta, y un potencial global. Con esta situación el poder de las diferentes potencias está muy disperso y el poder económico está distribuido de manera multipolar (Hastedt 1997a, pág. 48).

Sin embargo, con la globalización la cual estimula el crecimiento de las economías de los países pobres y la inserción de estos al escenario mundial, Estados Unidos ha perdido protagonismo puesto que hay países que han sabido aprovechar esta situación y ganado un papel más importante en el mercado mundial. Estados Unidos, seguirá siendo un país muy importante, pero su liderazgo en estos días será mas modesto a como lo fue hace cuarenta años (Hastedt 1997a, pág.46).

## **2.2. NUEVOS PUNTOS EN LA AGENDA DE POLÍTICA EXTERIOR**

En esta parte del documento se estudiarán los principales factores que determinan prioridades y flujos de cooperación internacional, los cuales están directamente relacionados con el manejo de la política exterior estadounidense. También, y teniendo en cuenta que la orientación en términos de relaciones internacionales está influenciada –en gran medida– por la coyuntura mundial, se analizarán a profundidad la forma en que la coyuntura determina la política exterior y ésta, a su vez, delinea el comportamiento de la cooperación internacional de Estados Unidos hacia Colombia.

Los cambios políticos y económicos ocurridos durante la primera década del siglo XXI han determinado la agenda de política exterior de la mayoría de los países. Particularmente en el caso de Estados Unidos, los temas prioritarios en sus relaciones internacionales han girado –inicialmente– alrededor de la lucha contra el terrorismo<sup>2</sup> (Valdés 2002, pág. 89) y, más recientemente, alrededor de la recuperación de la

---

<sup>2</sup> El 11 de septiembre de 2001 es considerado un punto de inflexión en la agenda de política exterior estadounidense. Los atentados contra el World Trade Center en Nueva York impulsó el posicionamiento de la lucha contra el terrorismo como la prioridad de Estados Unidos en términos de política exterior.

economía estadounidense y mundial, seriamente impactadas por la crisis financiera de 2008. Ese tipo de oscilaciones en las prioridades del Estado estadounidense influyen, entre otras cosas, su comportamiento como emisor de cooperación internacional.

De esa forma, es posible afirmar que la constante redefinición de las prioridades de política exterior genera dos tipos de impactos interrelacionados en la forma como Estados Unidos se desempeña en términos de cooperación internacional. Por un lado, los sucesos políticos, económicos y sociales son insumos dentro de la estructuración de temas y aspectos susceptibles de cooperación estadounidense. Es decir, la formulación de la agenda de cooperación internacional que adelanta Estados Unidos, está directamente relacionada con los tópicos en que más se vea interesada a desarrollar, ya sea por la coyuntura doméstica o por las proyecciones que el gobierno haya hecho a futuro, y sean de beneficio para el país. Por otro lado, la situación financiera del emisor de cooperación junto a la asignación interior de recursos presupuestales escasos determina flujos de recursos de cooperación en función del receptor y el área de intervención (Fuentes 2004, pág. 30).

En este marco, es necesario tener en cuenta que las modificaciones de la cooperación internacional son potestad del emisor pero, en determinadas ocasiones, surgen como respuesta a cambios dentro de los países receptores. Desde la óptica de Estados Unidos, los cambios en mención hacen parte de la coyuntura mundial. Sin embargo, son el resultado, en la mayoría de casos, de procesos internos dentro de los Estados que reciben los recursos, lo cual implica que no necesariamente tienen efectos globales. En ese sentido, en relación al flujo de recursos, las prioridades en cuanto a política exterior son sensibles, en la medida en que pueden ser afectadas, por acontecimientos de implicaciones mundiales o por simples procesos propios de cada país, sin mucha trascendencia en el escenario mundial (Fuentes 2004).

Partiendo del panorama presentado es posible afirmar que la cooperación internacional como instrumento de financiación del desarrollo es altamente volátil a los intereses de Estados emisores y receptores, y ésta hace parte de las prioridades en términos de relaciones internacionales definidas por los países y no cuenta con garantías en relación a la continuidad del flujo de recursos. Por esos motivos, desde una óptica académica, analizar el comportamiento de la cooperación internacional estadounidense

hacia Colombia es altamente importante; identificar su desempeño y evolución –o involución– genera herramientas para estudiar el enfoque de política exterior de Estados Unidos hacia Colombia y los retos de las autoridades colombianas para responder a posibles necesidades de adaptación.

La cooperación internacional es un aspecto contenido dentro de las prioridades de decisión en el seno de las instituciones norteamericanas. Dado que es concebida como un instrumento más para la consecución de intereses en materia de política exterior, la definición de monto, los receptores y tipo de proyectos es un tema de discusión tanto en la Casa Blanca como en el Departamento de Estado, el Congreso, y demás instituciones del gobierno de Estados Unidos. Por esta razón se hace necesario hablar de los aspectos institucionales que se enmarcan en la cooperación internacional estadounidense. Un ejemplo de lo planteado puede evidenciarse a partir de las declaraciones hechas desde la Casa Blanca y el Congreso en relación a la aprobación del presupuesto de asistencia internacional para 2014. Específicamente, en el seno del Congreso se forma un Comité que analiza los temas de cooperación internacional (Sullivan 2009, pág. 25).

El Congreso estadounidense tiene una alta incidencia en la política exterior estadounidense, no sólo en la identificación de áreas geográficas o de objetivos políticos específicos sino que también sobre la asignación de los fondos para el cumplimiento de dichos objetivos (Harris 2005, pág. 330)

En el proceso de asignación de recursos de cooperación internacional por el Congreso estadounidense, no sólo es importante la autorización del gasto sino la aprobación de si el gasto debe hacerse o no, tal y como se explica a continuación:

Los Comités de Asignaciones del Congreso pueden considerarse como relevantes en materia de política exterior. En este sentido se debe destacar, que el Comité de Relaciones Exteriores de una de las Cámaras puede autorizar que se realice un gasto monetario para lograr un objetivo determinado, pero quien decide realmente si puede gastarse o no el dinero, es el Comité de Asignaciones, puesto que sólo él puede legislar y ordenar a la Tesorería entregar el dinero a las agencias que deben ejecutar la acción. En resumen el comité permanente debe primero lograr que la Cámara respalde su decisión de autorizar una suma de dinero determinada y después lograr el apoyo de los Comités de Asignaciones del Congreso para que el programa propuesto se convierta en parte del Presupuesto Federal. Las relaciones entre los fenómenos presupuestarios y la política exterior son muy importantes para definir la cantidad de dinero necesaria para llevar a cabo una acción de la política gubernamental en acciones militares o en la ayuda al exterior (Castro, et al. 1998, pág. 18).

Aunque así está establecido con el objetivo de mantener una visión separada e independiente de los asuntos financieros y políticos, los congresistas estadounidenses

han hecho que ambos temas se enlacen y entrecrucen en la mayoría de los casos. Por ejemplo, cuando los fondos no son autorizados por el Comité de Relaciones Exteriores, algunos congresistas deciden pasar esta solicitud a través de un proyecto de ley de asignaciones, ya que está permitido desviar fondos autorizados para un plan político a una agencia u oficina específica, siempre y cuando este dinero se mantiene en la jurisdicción de dicho ente administrativo (Castro, et al. 1998, pág. 22).

Asimismo, es pertinente anotar que hay otros actores que intervienen en la toma de decisión en el Congreso estadounidense, tales como *Think Tanks*, gremios empresariales, corporaciones transnacionales. Tal como afirman autores como Harris, las estrategias exteriores de Estados Unidos no pueden entenderse solamente analizando los intereses nacionales, sino que es necesario entender las interconexiones con lo transnacional (Harris 2005, pág. 331).

Y el caso colombiano no es la excepción. La orientación de la cooperación internacional desde USAID especialmente en temas de defensa se dio con el impulso de los senadores Bob Graham (D) y Mike DeWine (D), quienes presentaron el Plan Colombia y fueron sus ponentes frente al congreso estadounidense, fundamentándose en que era necesario un incremento en los fondos para la lucha contra las drogas y en particular en el país (García 2001, pág. 247). Es necesario recordar que el impulso de la cooperación internacional en temas de defensa especialmente comienza con el Plan Colombia, razón por la cual se toma este punto como inicial para entender la toma de decisión del congreso estadounidense en la cooperación de USAID al país.

Graham ha demostrado especialmente un gran compromiso con Colombia, lo que se demuestra en su participación en las comisiones de congresistas que viajaban al país para revisar los temas relacionados con el Plan Colombia (El Tiempo 2001), además que, ya al final de su periodo como senador, fue llamado por el entonces presidente Álvaro Uribe Vélez para que explicara al congreso estadounidense los beneficios del proyecto presidencial de Justicia y Paz (Amat 2005), demostrando que el senador estadounidense tenía gran influencia, así ya no estuviera durante ese momento ejerciendo como senador. El trabajo de Graham facilitó entonces el trabajo de los lobistas colombianos, al mostrar al Congreso estadounidense que la situación del conflicto armado en Colombia era en verdad un asunto urgente para atender.

El trabajo de estos senadores fue hecho mancomunadamente con el *Council of Foreign Relations* (CFR) y con un grupo asesor de toma de decisión, el ID, grupo que trabaja específicamente la región de Latinoamérica y se ha convertido en el foro hemisférico con mayor influencia en la toma de decisión pública y privada en Estados Unidos (Avilés 2008, pág. 421).

En este punto aparecen dos actores importantes en este proceso de toma de decisión: las élites colombianas del momento y las transnacionales con intereses en Colombia.

Para obtener un poder mayor de influencia en la ampliación de los fondos para la lucha contra las drogas en Colombia, el presidente de turno, Andrés Pastrana Arango conformó un grupo de expertos consejeros -en el cual se incluyó- para viajar a Estados Unidos y convencer al congreso estadounidense; grupo conformado por Jaime Ruiz, el entonces director de Planeación Nacional; Mauricio Cárdenas (actual ministro de Hacienda) y Luis Eduardo Moreno -hoy director del Banco Interamericano de Desarrollo. Para lograr su objetivo, el grupo no se reunió directamente con congresistas estadounidenses, sino que utilizaron al ID como plataforma de contacto con el legislativo (Avilés 2008, pág. 422-423).

Las transnacionales con intereses en Colombia también jugaron un rol importante en el trabajo con el Congreso estadounidense. Firmas como *Occidental Petroleum* y *British Petroleum* afirmaron la importancia energética de Colombia para Estados Unidos (en el momento era su octava fuente de petróleo), discurso que se fortalecería después del 11 de septiembre y que haría que el congreso de Estados Unidos percibiera a Colombia y a la región andina como de vital interés de seguridad nacional (Avilés 2008, pág. 425).

La influencia de ambos grupos de presión permitieron la creación de un informe entre el ID y el CFR (teniendo en cuenta que uno de los senadores reunidos con el grupo de asesores colombianos fue Thomas Pickering, ex miembro del CFR (Avilés 2008, pág. 421) que fue presentado al Congreso estadounidense en el cual se afirma que el legislativo debía actuar rápidamente y aprobar el paquete de ayuda, argumentando que la seguridad debía ser un tema prioritario para Colombia. Acto seguido, el Congreso de Estados Unidos aceptó la ampliación de los fondos de cooperación en defensa.

Esto explica la rápida respuesta que se dio por parte de Estados Unidos de aumentar la cooperación con Colombia a través de USAID después del 11 de septiembre, ayuda que se enmarcó en una guerra global contra el terror; ya que existía una previa preocupación de varios sectores en el Congreso estadounidense frente a los intereses de Estados Unidos en el país y en la región; lo cual también se vio reforzado por la ruptura del proceso de paz en El Caguán (Zuluaga 2007, pág. 117).

Entonces, tanto para el caso colombiano como para otros, el Congreso estadounidense es una figura fundamental para la asignación de recursos internacionales por la USAID, impidiendo que esta decisión le pertenezca sólo al ejecutivo de Estados Unidos. La importancia del Congreso no reside simplemente en sus integrantes reales sino en la influencia que pueden ejercer en los congresistas los grupos de presión, los *think tanks*, los mismos gobiernos receptores y empresas privadas, a través de un lobby efectivo.

De esa forma, según el Departamento de Estado (2013), “para atender las necesidades inmediatas de seguridad en el hemisferio, la recomendación del comité restaura las reducciones propuestas en solicitud a los países claves de América Latina”. El Comité considera que es fundamental para mantener el apoyo sólido para antinarcóticos y de policía, así como la asistencia del Estado de Derecho y actividades de reforma judicial en México, Colombia, América Central y el Caribe para combatir el tráfico de drogas y el crimen violento antes de que llegue a las fronteras de Estados Unidos. La seguridad y la estabilidad de estos vecinos afecta directamente a Estados Unidos” (pág. 62).

Por su parte, el Congreso de Estados Unidos también reivindicó la necesidad de extender la ayuda en cooperación a la región de Latinoamérica.

El Comité toma nota de los enormes retos que enfrentan muchos países del Centro y Sur de Estados Unidos debido a las economías en dificultades y las instituciones gubernamentales débiles. Además de niveles de financiación para los países específicos recomendados, la dirección de los recursos adicionales se pondrá a disposición por encima de la solicitud de presupuesto para fortalecer instituciones democráticas, incluidas las fuerzas de policía profesionales y responsables, y para hacer frente a las causas de la pobreza en la región ( Departamento de Estado 2013, pág. 22).

De lo anterior se puede concluir que la transferencia de recursos de cooperación en Estados Unidos es un tema sensible que pasa por todos los controles del sistema de

pesos y contrapesos estadounidense. Por ejemplo, según el informe recientemente citado, la petición del presidente Barack Obama para aumentar el presupuesto de asistencia internacional fue 11,8%. No obstante, la aprobación por parte del Congreso fue de un incremento menor (9,6%) (Departamento de Estado 2013). En ese sentido, en Estados Unidos, la consecución de fines y objetivos de política exterior a través de la cooperación internacional no es potestad exclusiva del presidente, en la medida en que dentro del proceso participa activamente el poder legislativo<sup>3</sup>.

### **2.3. SEGURIDAD Y ECONOMÍA: FUNDAMENTOS DEL COMPORTAMIENTO DE LOS RECURSOS POR COOPERACION INTERNACIONAL OTORGADOS POR ESTADOS UNIDOS A COLOMBIA**

Desde la década de 1990, las principales prioridades de cooperación internacional de Estados Unidos hacia Colombia recaían sobre la lucha contra el narcotráfico y el avance de grupos armados ilegales, dentro de ellos las guerrillas y los paramilitares; el apoyo a los programas de recuperación del territorio fue una punta de lanza para intervenir en ese tipo de problemáticas. De esa misma forma, iniciando el siglo XXI, las prioridades de cooperación internacional siguieron orbitando sobre los mismos aspectos de seguridad pero, contrario a lo desarrollado en la década anterior, la ejecución de los recursos de cooperación internacional se inscribieron de un enfoque denominado *política de desarrollo alternativo* (Meza 2011).

La idea principal de la *política de desarrollo alternativo* consistió en cambiar la dinámica de combatir el tráfico de droga que financiaba a los narcotraficantes y los grupos armados ilegales. Según Vargas (2011), “el objetivo era generarles a los campesinos oportunidades lícitas de ingreso y empleo mediante la instrumentación de proyectos condicionados a la erradicación de cultivos de uso ilícito y al compromiso de no iniciar ese tipo de cultivos en el futuro” (pág. 31). De esta manera, y a partir de diferentes enfoques, el eje principal en la cooperación internacional de USAID en Colombia fue la seguridad.

---

<sup>3</sup> Según el Artículo 1, sección octava de la Constitución Política de los Estados Unidos de América (Congreso de los Estados Unidos 2010), el Congreso tiene dentro de sus funciones la aprobación del presupuesto, y con ello la forma en que aspectos como la cooperación internacional se verán beneficiados con un incremento presupuestal, o por el contrario afectados por algún recorte según lo permitan los recursos habilitados en el presupuesto.

El establecimiento –desde 1990 hasta 2008– de la seguridad como prioridad en la cooperación internacional estaba íntimamente ligado a la política exterior estadounidense. En este sentido, y en aras de la profundidad del análisis, es relevante establecer cuáles fueron los factores que motivaron el posicionamiento de la seguridad como prioridad de la cooperación internacional de Estados Unidos hacia Colombia y la forma en que impactó la recepción de dicho tipo de recursos en el país.

Según, Valdés (2002) “a partir del 11 de septiembre de 2001 cambian las prioridades en el gobierno de Estados Unidos de forma importante. A partir de aquel día Estados Unidos pone entre sus prioridades la lucha contra el terrorismo, sin dejar atrás la lucha contra el narcotráfico” (pág. 97). Asimismo, otros autores afirman que, “el ataque del 11 de septiembre de 2001 re-jerarquizó las prioridades de política exterior en torno al fortalecimiento de alianzas regionales para eliminar el terrorismo global, la anticipación de conflictos vía acciones militares preventivas y robustecimiento de las capacidades militares y de inteligencia nacional para hacer frente a las amenazas globales” (Fuentes 2004, pág. 29).

A manera de conclusión se puede ver cómo la cooperación internacional, al ser un instrumento más para el cumplimiento de los objetivos de política exterior de los países, está en función de cambios en las condiciones económicas y políticas externas e internas. De esa forma, la coyuntura determina la re-jerarquización de los temas prioritarios en la agenda de política exterior que, en última instancia, son las principales herramientas utilizadas para delinear la forma en que aborda el tema de asistencia internacional tanto por los países emisores de cooperación como por los Estados receptores de la misma.

En el caso de Colombia y Estados Unidos, la securitización de la agenda después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 junto al establecimiento del Plan Colombia, generó un aumento significativo y constante de recursos de cooperación internacional desde 2002 hasta 2007 destinados a materia de defensa y seguridad. Sin embargo, posteriormente con la crisis financiera internacional en 2008, el eje de atención mutó de la seguridad a la economía, haciendo que decreciera el giro de recursos. Es decir, para Estados Unidos era de mayor prioridad invertir para recuperar su economía. Paralelamente, el buen estado de la economía colombiana en ese periodo junto a los logros alcanzados en materia de seguridad significó la formación en Estados

Unidos de una percepción sobre Colombia que dictada una capacidad propia de gestión. Un claro ejemplo de esto fue el crecimiento de la Inversión Extranjera Directa en Colombia –IED- la cual creció un 26% en el 2008 frente al 2007 (ICESI 2009) y el PIB en el 2007 ha sido el mas alto desde el año 2000 con una tasa del 6,9 (DANE 2012). Esos elementos indujeron a la reducción de la cooperación.

### **3. DE ESTADOS UNIDOS HACIA COLOMBIA A TRAVÉS DE USAID**

*En este capítulo se muestra el desarrollo de USAID y cómo la agencia se convirtió en agente de la política exterior estadounidense. Acto seguido, se demuestra que la securitización de la agenda interna y externa de Colombia y Estados Unidos permitió el alto dinamismo en el flujo de recursos de cooperación internacional al país durante el primer gobierno de Álvaro Uribe; así como el crecimiento sostenido de la economía colombiana, sumado a la crisis económica de 2008 y el ascenso al poder del demócrata Barack Obama fueron los principales causantes del descenso en cooperación y cambio del enfoque de la misma hecho por USAID hacia el país.*

#### **3.1. USAID, EJE DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL ESTADOUNIDENSE EN EL MUNDO**

USAID<sup>4</sup> fue creada el 3 de noviembre de 1961 bajo la administración del presidente John F. Kennedy con el fin de “unir dentro de una misma agencia la responsabilidad de administrar ayuda a países extranjeros para promover el desarrollo económicos y social” (USAID 2013, párr. 3). Los antecedentes de la formación de USAID se remontan a diferentes sucesos. En 1949, el presidente Harry Truman decidió crear un programa amplio de asistencia para el desarrollo internacional. En principio, la iniciativa descansaba en sobre la voluntad de abrir nuevos mercados para los estadounidenses, siguiendo la lógica keynesiana según la cual es necesario reducir la pobreza y aumentar el ingreso a través de la producción para crear nuevos consumidores a través de la intervención estatal, siguiendo la lógica de una intervención no excesiva la cual pudiera terminar en crisis económica, en este caso, los nuevos consumidores eran los países en vías de desarrollo. Adicionalmente, acorde a la lógica de Guerra Fría imperante en la época, el programa también buscaba combatir el comunismo ayudando a los países a crecer dentro del capitalismo.

A su vez, el Plan Marshall fue eje de formación de USAID. El Plan Marshall fue impulsado desde Estados Unidos para la reconstrucción del continente europeo en

---

<sup>4</sup> United States Agency for International Development.

donde el saldo de la Segunda Guerra Mundial había sido la devastación de su infraestructura y economía junto a la escasez de mano de obra.

Un elemento de especial importancia es que a partir de 1949, la ayuda internacional hacia el desarrollo empieza a hacer parte de la política exterior estadounidense, estrechamente vinculada a la coyuntura internacional: expansión económica e industrial en Estados Unidos y un enfrentamiento bipolar a nivel mundial. En ese sentido, aun antes de la creación de USAID –agencia dispuesta para manejar la cooperación internacional estadounidense– la figura de asistencia para el desarrollo se concibe como una arista más del manejo de las relaciones internacionales. La naturaleza de la cooperación internacional fue definida desde sus inicios y, hasta el momento, no ha cambiado (Hastedt 1997, pág. 10).

En 1961 hasta 1970 se creó la Alianza para el Progreso, el cual fue un programa de ayuda económica, política y social impulsado por John F. Kennedy para América Latina. Es aquí, donde América Latina comienza a tener un rol de importancia en la agenda de política exterior estadounidense.

En la década de 1970, la emergencia de problemáticas sociales asociadas a necesidades básicas individuales cooptó la dirección de recursos por parte de USAID. En términos generales, “la ayuda al desarrollo estadounidense estuvo sustentada sobre un enfoque de necesidades humanas básicas, centradas principalmente en alimentación y nutrición, planificación familiar, salud, educación y el desarrollo de recursos humanos” (USAID 2013, párr. 5). Al respecto es posible inferir dos situaciones relevantes. Por un lado, en la década de los setenta, el comportamiento de la cooperación internacional estadounidense estuvo influido principalmente por las crisis humanitarias y la necesidad de revitalizar la imagen de Estados Unidos como promotor del desarrollo. Posteriormente, en la década de los ochenta, la prioridad de USAID fue promover el libre mercado a través de la ayuda en la reestructuración de instituciones económicas en los países en vías de desarrollo, todas tendiente a la liberalización de los mercados. En 1980 hubo un cambio de prioridades determinado por los intereses e ideas económicas estadounidenses, los cuales, como es sabido, estaban acompañados por la necesidad de contener la eventual expansión del comunismo en países en vía de desarrollo (USAID 2013) como lo fue el caso en América Latina de Cuba, la revolución sandinista en Nicaragua y el enlazamiento de ideas revolucionarias en Guatemala y el

Salvador. A su vez, Grecia quien era un país miembro de la OTAN, entre 1974 y 1980 retiró sus tropas de dicha organización debido a tensiones con Turquía por Chipre lo que significó una inquietud mas para la organización a cabeza de Estados Unidos.

Finalizando el siglo XX, en la década de 1990 el mundo entraba en una nueva fase en la que la caída del muro de Berlín fue el evento mas emblemático del fin de la Guerra Fría. En ese orden de ideas, la necesidad de estabilizar los países antiguamente alineados al bloque soviético y fortalecer la democracia en los demás Estados se convirtió en prioridad para la cooperación internacional estadounidense (Hastedt 1997a, pág. 41).

Una vez empieza el siglo XXI, en la década de 2000 se refuerza la actividad de USAID como agencia canalizadora de cooperación internacional estadounidense. Acontecimientos como los atentados en el World Trade Center y los conflictos asociados a los mismos en Irak y Afganistán reorientaron las prioridades de cooperación en Estados Unidos.

Con las guerras de Afganistán e Irak, en pleno apogeo, USAID fue llamado para ayudar a estos dos países a reconstruir el gobierno, la infraestructura, la sociedad civil y los servicios básicos como la sanidad y la educación. También se inició una agresiva campaña para llegar a nuevas organizaciones asociadas –incluido el sector privado y las fundaciones– para extender el alcance de la asistencia extranjera (USAID 2013, pág. 64).

Actualmente, USAID tiene presencia en todos los continentes salvo Oceanía. También, según lo expuesto por la agencia,

USAID trabaja en más de 100 países de todo el mundo con los mismos objetivos generales que el presidente Kennedy esbozó hace más de 50 años –la promoción de los intereses de política exterior de Estados Unidos en la expansión de la democracia y el libre mercado- a la vez que extiende una mano de ayuda a las personas que luchan por una vida mejor, recuperarse de un desastre o tratando de vivir en un país libre y democrático. Este es el cuidado que se erige como un sello de los Estados Unidos en todo el mundo (USAID 2013a, pág. 52).

La breve presentación histórica de la cooperación internacional de Estados Unidos y USAID permite validar algunas de las tesis planteadas al principio del documento. De un lado, los flujos de cooperación internacional están en función de la coyuntura mundial, la situación del país emisor y el estado económico, político y social de los países receptores. De otro, la ayuda para el desarrollo enmarcada dentro de la

cooperación internacional –al menos para el caso estadounidense– no es filantrópica, está atada a intereses de política exterior, lo cual la hace volátil y a la vez predecible. El desarrollo de estas ideas, a partir de la historia, permite justificar por qué la coyuntura, los intereses en el manejo de relaciones internacionales, las capacidades de financiar y la necesidad de ser financiado son justamente los elementos identificados para analizar el desempeño de la cooperación internacional estadounidense en Colombia.

### **3.2. USAID EN COLOMBIA. AFIANZAMIENTO DE LAS RELACIONES BILATERALES DE DOS SOCIOS HISTÓRICOS**

Colombia hace parte de los primeros países en donde USAID ha hecho presencia. Desde 1962 la agencia ha estado trabajando en Colombia, canalizando recursos de cooperación internacional dispuestos por el gobierno estadounidense. Hasta 1980, los temas prioritarios de cooperación con Colombia recaían sobre la generación de empleo, vivienda, ingresos y derechos básicos como salud y alimentación. Sin embargo, en 1990 la destinación de recursos empieza a estar totalmente en sincronía con la coyuntura política y económica. “En 1990, después de una reunión entre el Presidente de Estados Unidos, George H. W. Bush, y el Presidente de Colombia, Virgilio Barco, el apoyo de Estados Unidos también se enfocó en combatir el tráfico de drogas y en estimular el crecimiento de la economía” (USAID 2013, párr. 7).

Más adelante, terminando la década de 1990, la cooperación internacional de USAID en Colombia se reforzó a través de la firma del Plan Colombia -1999-, posteriormente transformado en Plan Patriota. Desde la última década del siglo XX hasta la mitad de primera década del siglo XXI, la prioridad de financiación de Estados Unidos en Colombia fue la lucha contra las drogas, la consolidación de territorio y el fortalecimiento del ejército para afrontar la avanzada de grupos armados al margen de la ley como las guerrillas y los paramilitares. En términos generales, la seguridad se convirtió en el sector más dinamizado en términos de apoyo en asistencia y recursos (Londoño 2011, pág. 235).

Lo anterior es el resultado de la visión de política exterior estadounidense. Desde la presidencia de Ronald Reagan (1981-1989), el tráfico de drogas ha sido considerado una amenaza a la seguridad nacional hasta el punto de haber afirmado en

uno de sus múltiples discursos que las drogas eran el principal enemigo de Estados Unidos. En teoría de Relaciones Internacionales, específicamente según el constructivismo sistémico de Alexander Wendt, el establecimiento de posiciones de política exterior construido a través del discurso permea en el escenario mundial. Es decir, muchos de los esfuerzos emprendidos por parte de varios países en materia de política interna y externa, se van a ver encaminados o guiados por los temas que el gobierno de los Estados Unidos considere fundamentales. En diferentes momentos de la historia la producción y el uso de las drogas se han presentado como amenazas existencial a la seguridad. El análisis de este discurso muestra como el poder de la seguridad significa el régimen global de prohibición continúa siendo inminente a pesar de las riquezas que deja este asunto (Clarck 2013). De esa forma, identificar al tráfico de drogas como el principal enemigo de Estados Unidos no sólo delineó la prioridad de ese país en materia de cooperación internacional sino que dispuso a Colombia como socio histórico para juntar esfuerzos hacia un mismo fin.

Adicionalmente, en Colombia la identificación de prioridades en temas de cooperación internacional supuso la creación de nuevos sectores de intervención que de alguna forma u otra se relaciona con el objetivo principal de combatir desde la oferta el tráfico de drogas. De esa forma, los flujos de recursos y asistencia técnica dedicados a la consolidación del territorio y la sustitución de cultivos como mecanismos alternos y sostenibles de generación de ingresos a campesinos sembradores de marihuana y hoja de coca, están direccionados a atacar desde todo los frentes posibles los problemas percibidos por Estados Unidos (Acción Social 2005, pág. 30).

La naturaleza de la presencia de USAID en Colombia expuesta para 1990 es trasladable a la mayoría del periodo comprendido entre 2000 hasta la actualidad. Según el informe, para el año fiscal 2014, de justificación presupuestaria del Congreso estadounidense sobre operaciones en el extranjero<sup>5</sup>, en el anexo sobre perspectivas regionales se establece que

A partir de 2000, con su apoyo al Plan Colombia y su seguimiento en los programas incluyendo el programa interinstitucional de la Embajada Bogotá y la Iniciativa de Desarrollo Estratégico de Colombia (ICDS), se apoya los esfuerzos del gobierno colombiano para ampliar y consolidar el Estado y brindar oportunidades económicas en

---

<sup>5</sup> El nombre en inglés del informe citado es: Congressional Budget Justification . Foreign Operations Annex: Regional Perspectives.

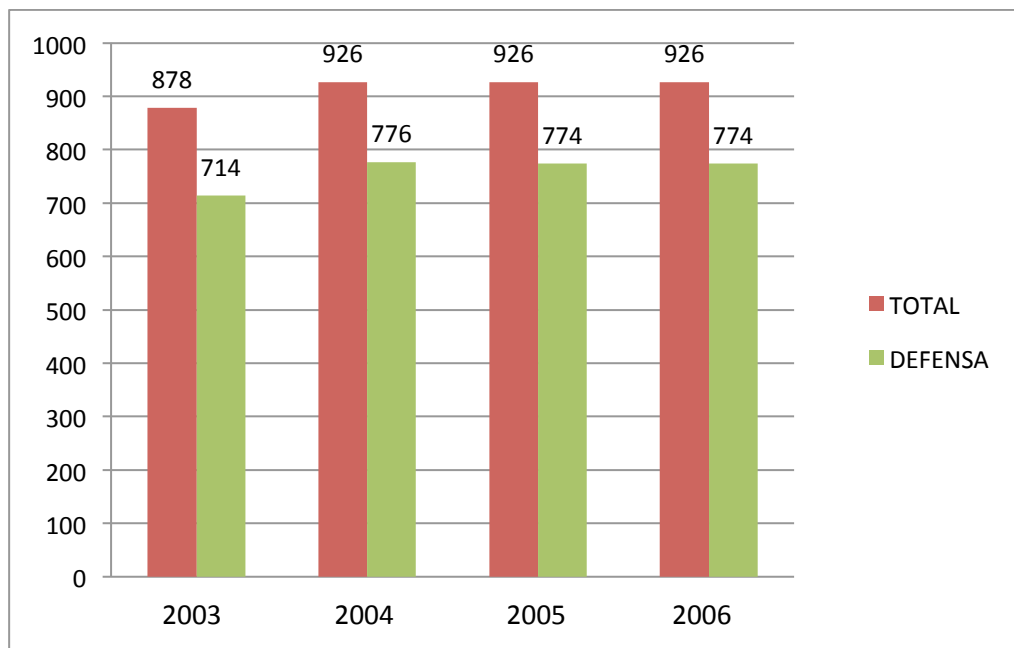
zonas prioritarias en las que los grupos armados ilegales, la violencia, los cultivos ilícitos y el narcotráfico convergen (Department of State 2013, pág. 53).

Actualmente, la cooperación internacional proveniente de Estados Unidos ha cambiado sustancialmente. Teniendo como punto de inflexión la crisis financiera de 2008 y las nuevas condiciones políticas y económicas en Colombia, los recursos se han direccionado a otro tipo de sectores y, a futuro, se planean áreas de intervención variadas relacionadas en mayor medida con un posible escenario de pos conflicto. Dentro del análisis sobre el comportamiento de los recursos de cooperación internacional otorgados a Colombia por medio de USAID se profundizará al sobre el tema en mención.

Recapitulando lo dicho hasta el momento, la presencia y dinámica de funcionamiento de USAID en Colombia no ha sido ajena al rol dado a la cooperación internacional dentro de la política exterior estadounidense. No es acertado negar o restarle visibilidad a eventuales beneficios para Colombia. Sin embargo, la conservación de relaciones simbióticas entre los dos países están en función de la agenda de Estados Unidos, formando así un desbalance de poder, en la medida en que el Estado colombiano carece de capacidad e instrumentos para garantizar la continuidad de recursos para financiar proyectos considerados relevantes y mucho menos para decidir a qué sectores o áreas se destinan los recursos proveniente de USAID.

En términos de cooperación internacional de USAID a Colombia, la preponderancia de la seguridad en la agenda de política exterior estadounidense significó un aumento de los recursos girados. Según el informe de presupuesto de asuntos internacionales para el año 2002 (presentado por el Departamento de Estado de Estados Unidos), en el anexo sobre distribución de recursos para hemisferio occidental se establece que la apropiación para Colombia fue de 798 millones de dólares, de los cuales 252.5 millones (31,5%) fueron destinados a la lucha contra el narcotráfico y la erradicación de cultivos de coca. Adicionalmente, para el mismo año, el reporte muestra que Colombia fue elegida como potencial beneficiario para recibir recursos adicionales de asistencia internacional en temas de seguridad y armamento. La misma tendencia de apropiación de recursos se desarrolló hasta 2006 como se muestra en la siguiente tabla.

**Gráfico 1. Apropiación de recursos girados por cooperación internacional a Colombia por USAID de 2003 a 2006**



**Fuente:** elaboración propia a partir de datos del Departamento de Estado de Estados Unidos de América (Department of State 2002-2006, 2013).

De la anterior gráfica se puede inferir que la cooperación destinada a Colombia por parte de USAID está orientada en más del 80% a cooperación en defensa, lo cual puede sustentarse teniendo en cuenta el periodo presidencial medido (de Álvaro Uribe Vélez) y la necesidad de encontrar formas de sustento para su política de seguridad democrática.

Pero más que esta política, lo que puede llegar a explicar el gran porcentaje de cooperación en defensa es el desarrollo de una política de ofensiva contra-terrorista desarrollada por los Estados Unidos después del 11 de septiembre, lo que llevaría a considerar a grupos armados ilegales latinoamericanos como terroristas que podrían amenazar su seguridad y sus intereses en Latinoamérica, su área directa de influencia.

**Tabla 1. Recursos girados por cooperación internacional a Colombia por USAID de 2003 a 2006. Cifras en millones de dólares**

<b>Año fiscal</b>	<b>Apropiación de recursos</b>	<b>Monto destinado a defensa</b>	<b>Porcentaje del monto destinado a defensa</b>
2003	878	714	81,3
2004	926	776	83,8
2005	926	774	83,5
2006	926	774	83,5

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del Departamento de Estado de Estados Unidos de América (Department of State 2002-2006, 2013).

Con relación a la tabla presentada, es necesario tener en cuenta que el porcentaje destinado a defensa podría ser mayor si se incluyeran los recursos apropiados para la estrategia de desarrollo alternativo expuesta en líneas anteriores. Aunque los programas enmarcados dentro de dicha estrategia están igualmente enfocados en combatir el narcotráfico, las acciones que determinan su ejecución no son propiamente militares y por ese motivo se decide no incluirlas en el cálculo.

Hasta el momento se pueden hacer varias conclusiones preliminares. En primera instancia, es evidente que la coyuntura política internacional delineó el establecimiento de prioridades en la agenda de política exterior estadounidense. Asimismo, como segunda conclusión preliminar, los cambios internos de los países receptores jugaron un papel preponderante en la definición del destino de los recursos de recuperación. El caso de Colombia es representativo en la medida en que la voluntad política de las autoridades para suscribir el Plan Colombia y alinearse a la agenda estadounidense permitió el aumento, significativo, de flujos de cooperación internacional.

Adicionalmente, hay elementos propios de las políticas colombiana que indirectamente alimentaron la posibilidad de recibir recursos de cooperación internacional por parte de USAID. A partir de 2002, con la llegada de Álvaro Uribe Vélez a la presidencia de la República de Colombia, dentro del país se gestó un enfoque de lucha frontal contra los grupos ilegales, especialmente las guerrillas<sup>6</sup>. En ese sentido,

---

<sup>6</sup> Los fracasos de las negociaciones entre el Presidente Andrés Pastrana Arango y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia motivaron, en gran medida, el apoyo de población a abandonar la

la coincidencia de ideas al respecto con el gobierno de Estados Unidos y sus prioridades de política exterior permitió alinear objetivo y establecer una agenda común, altamente marcada por un carácter militarista.

En la actualidad, autores como Ricardo Vargas sugieren que se ha tratado de un proceso dividido en fases, donde en la actualidad, se habla de una *Nueva estrategia de Desarrollo alternativo de USAID*, llamada la *Macarenización del Modelo* en la cual “se propone que la mayor parte de sus recursos apoyen el llamado Salto Estratégico del Gobierno Colombiano<sup>7</sup> destinado a consolidar los logros en seguridad en determinadas zonas del país” (Vargas 2011, pág. 36). Estrategia que según Vargas, alcanza a estropear el normal desarrollo de la labor de USAID en otras áreas al verse afectado el desarrollo y promoción en el sector rural, donde las iniciativas se enfocan en la necesidad de una visión integral y participativa de la comunidad. Según Vargas (2011):

Para esta nueva fase USAID propone categóricamente, que para tener éxito las iniciativas de desarrollo requerirán de la plena participación e inclusión de la sociedad civil y el sector privado. Pero una intervención hecha en el marco de los lineamientos del Salto Estratégico a través de las unidades de inteligencia, hace imposible hablar de una verdadera participación donde el sector rural se posicione en los temas que maneja (pág. 37).

En términos generales fue la securitización<sup>8</sup> de la agenda interna y externa de Colombia y Estados Unidos el hilo conector entre los dos países que permitió el alto dinamismo en el flujo de recursos de cooperación internacional al país. Lo planteado anteriormente también permite concluir que los recursos de cooperación internacional de Estados Unidos llegaron a Colombia porque las condiciones políticas permitían que el gobierno estadounidense avanzara en el alcance de metas e intereses propios de su política exterior. Las ventajas y desventajas para Colombia deberán ser analizadas en una futura continuación de la presente investigación.

---

posibilidad de negociar la desmovilización de esa guerrilla, optando así por la lucha militar como método para dar fin al conflicto armado.

<sup>7</sup> La estrategia del Salto Estratégico contiene una visión de Estado que llega desde el centro y se impone en las fuerzas sociales, económicas y culturales existentes en la región. Más aún se trata de un Estado de seguridad militarizado, que determina, en última instancia, hasta donde se debe llevar la inversión socioeconómica, atendiendo la prioridad de la seguridad y la legitimación de las organizaciones que controlan el uso de la fuerza (Vargas 2011).

<sup>8</sup> Por securitización se entiende la forma en que los temas de seguridad cooptan la agenda política y económica de los Estados, haciendo que todos los problemas y soluciones sean vistos a través de dicha óptica.

### **3.3. LA ECONOMÍA MUNDIAL COMO CATALIZADOR DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE ESTADOS UNIDOS A COLOMBIA. CONDICIONES INTERNAS Y EXTERNAS**

De la misma forma en que los atentados del 11 de septiembre de 2001 generaron una reacomodación de las prioridades de Estados Unidos en términos de política exterior, las diferentes dimensiones económicas que empezaron a evidenciarse en 2007 y estallaron en 2008 cambiaron, de un tajo, el centro de atención en la agenda estadounidense. La crisis financiera de 2008 es otro punto de inflexión en el estudio de los flujos de cooperación internacional de USAID a Colombia. Producto del pánico financiero, la recesión mundial y las urgentes necesidades de recuperación, la prioridad de Estados Unidos a partir de ese año es la economía.

Lo planteado no significa que los temas de seguridad hayan perdido importancia. Sin embargo, la llegada de Barack Obama a la Casa Blanca representó un cambio de enfoque al respecto para el caso latinoamericano. Contrario a la constante norteamericana –y aún en forma incompleta– el presidente estadounidense ha intentado abordar los temas asociados a la seguridad a partir del *soft power* o poder blando, lo cual implica, entre otras cosas, la reorganización de dinámica dictada la establecer el giro de recursos de cooperación internacional. El efecto es significativo en países que históricamente habían entrado en la lógica de securitización de la agenda, entre ellos Colombia.

Paralelamente a lo ocurrido en Estados Unidos, al interior de Colombia también se estaban presentando una serie de cambios que alimentaron la tendencia de restringir algunos montos de cooperación internacional. Sin lugar a dudas, el cambio más representativo fue el crecimiento de la economía y de la percepción positiva de seguridad. En relación al primer elemento, el país empezó a experimentar serie de crecimiento económico que lo hizo atractivo a la inversión y de esa forma se creó sobre el imaginario una idea de país solvente que ya no necesitaba, como antes, la intensa ayuda por concepto de cooperación internacional. En la tabla 2 se muestra la evolución del PIB en Colombia y Estados Unidos desde 1998 hasta 2009.

**Tabla 2. Evolución porcentual del PIB en Colombia y Estados Unidos (1998-2007)**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Colombia	0,5	4,2	4,4	1,7	2,5	3,9	5,3	4,7	6,7	6,9
EEUU	4,9	4,2	1,1	1,7	1,8	2,6	3,4	3,1	2,7	1,9

**Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2008).**

De la tabla 2 se pueden extraer dos ideas importantes. En primer lugar, el crecimiento económico de Colombia desde el 2008, año en que inició el Plan Colombia fue significativo y sostenido. Con esto, la firma del Plan Colombia con Estados Unidos se puede ver como un alineamiento a la securitización estadounidense, el cual está ligado directamente con las prioridades en la agenda de política exterior estadounidense. Antes de 2001, Colombia no crecía más de 2 punto porcentuales y, a partir de ese año, el comportamiento de la economía medida en términos de PIB fue favorable (aunque en 2005 cayó el PIB, la cifra de crecimiento sigue siendo alta). En 2007 Colombia registra el crecimiento económico más alto en 10 años, lo cual influye en la continuidad de los recursos por cooperación internacional de Estados Unidos. Como se había mencionado previamente, el país mostraba buenos índices de crecimiento, haciendo que no fuera necesariamente prioritario en asistencia para el desarrollo.

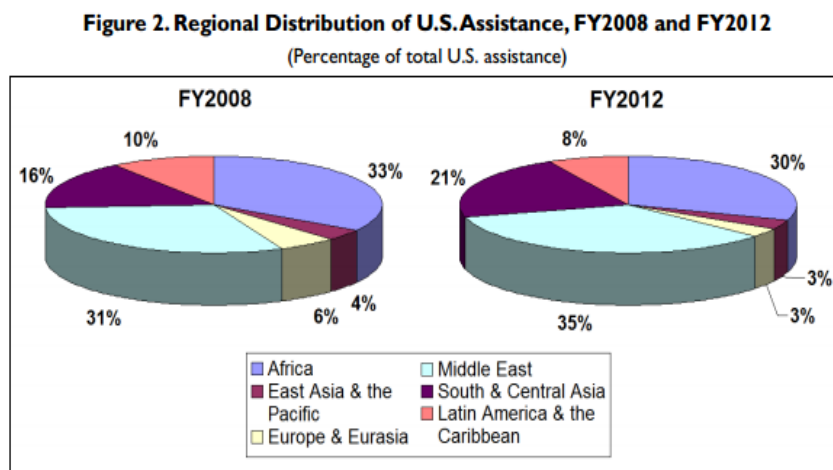
En segundo lugar, en contraste con el crecimiento económico de Colombia, los índices macroeconómicos de Estados Unidos mostraban un agotamiento de la economía que reventaría en 2008. Para ese año el PIB de Estados Unidos, según los datos del Banco Mundial (2008, párr. 11), se redujo a -0,4% y en 2009 fue -3,1. Ese escenario plantea dos situaciones que fueron determinantes en la reducción de recursos de cooperación internacional de USAID a Colombia. Por un lado, el país emisor necesitaba ajustar gastos para recuperar su economía y, por otro lado, el país receptor del dinero por concepto de cooperación registraba una economía fuerte, razón por la cual no quedaría en situación de vulnerabilidad si se recortaban los flujos de dinero.

En términos generales, se puede establecer un circuito que determinó la contracción de la cooperación internacional a Colombia. Las hipótesis que se sostienen en este trabajo explican claramente estas contracciones. En primera instancia, retomando al inicio del documento, la situación económica mundial cambió las prioridades de política exterior del emisor de cooperación, toda vez que ahora el centro de la agenda no es la seguridad y lucha contra el terrorismo sino la recuperación de la

economía. En segunda medida, cambios internos del país emisor hizo que se reorganizara la distribución de recursos. La necesidad de la Reserva Federal de disponer de recursos para reactivar la economía supuso recortes presupuestales en rubros como la cooperación internacional. En tercera instancia, cambios internos en el país receptor facilitaron la decisión de recortar flujos de cooperación. En Colombia el PIB venía aumentando en forma sostenida y la percepción de seguridad aumentaba, permitiendo establecer que no era necesario mantener todo el flujo de recursos.

El circuito presentado se materializó en Colombia a través de la cantidad de dinero por cooperación internacional que llegó a partir de 2007 y 2008 y también mediante el tipo de proyectos a financiar. Por ejemplo, el gráfico 4 muestra cómo a partir de 2008 disminuye la cantidad de recursos destinados Latinoamérica y el Caribe, incluyendo –evidentemente- a Colombia.

**Gráfico 2. Distribución regional de la asistencia estadounidense por cooperación en 2008 y 2012**



Fuente: Sullivan 2012, pág. 4.

Según los datos reportados por el Centro de Pensamiento Estratégico Internacional –Cepei– (2010), en una evaluación que se hizo al país dentro del marco del proceso de ingreso que adelanta Colombia para ingresar a la OECD, a partir de 2007 los montos por girados por concepto de cooperación internacional descendieron sustancialmente. Según las cifras presentadas en la justificación del presupuesto de 2007 por el Departamento de Estado norteamericano, para el año fiscal 2007 a

Colombia se giraron 560.520 millones de dólares por concepto de cooperación internacional. La cifra constante con los 926 millones de dólares que habían sido dirigidos a Colombia en 2006 por parte de USAID. De la misma forma, la tabla 3 muestra la forma en que decrecen más del 50% los montos de cooperación internacional destinados para Colombia comparando con lo percibido desde 2004 (Centro de Pensamiento Estratégico Internacional 2010).

**Tabla 3. Asistencia estadounidense para la región andina para los años fiscales 2011, 2012 y 2013. Cifras en millones de dólares**

**Table 5. U.S. Assistance to the Andean Region, FY2011-FY2013**  
(Appropriations in millions of current U.S. dollars)

Country	FY2011 (Actual)	FY2012 (Estimate)	FY2013 (Request)
Bolivia	41.9	28.3	22.2
Colombia	453.2	383.0	331.8
Ecuador	24.3	19.8	21.3
Peru	96.6	83.6	73.7
Venezuela	5.0	5.0	3.0
<b>Total</b>	<b>621.0</b>	<b>519.7</b>	<b>452.0</b>

Fuente: Sullivan (2012) U.S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean 2013, pág. 38.

Las estadísticas permiten evidenciar dos elementos claves. Es claro que los montos por concepto de cooperación internacional están decreciendo producto del cambio de prioridad en la política exterior estadounidense (antes era la seguridad, desde 2008 es la economía), las restricciones presupuestales al interior de Estados Unidos necesarias para liberar recursos y destinarlos a otros rubros, las relativas buenas condiciones económicas de Colombia y los avances que dentro del país se lograron en el combate del narcotráfico, la desmovilización de los paramilitares y la lucha contra la insurgencia armada. “Los 51 millones de dólares de reducción en la asistencia en Colombia es producto del proceso que ha hecho Colombia en mejorar su situación de seguridad y su habilidad para financiar programas que anteriormente eran financiados por la asistencia de Estados Unidos” (Sullivan 2012, pág.25).

Dentro de esa misma lógica,

Como ha señalado el Secretario de Estado Adjunto para Narcóticos Internacionales y Aplicación de la Ley de Asuntos William Brownfield, la disminución de la asistencia de años anteriores, es una muestra de la progreso que la asistencia estadounidense hizo y que ahora lleva a establecer una ayuda inminentemente logística, esperando la nacionalización en Colombia de la asistencia para continuar con los proyectos y esfuerzos emprendidos (Sullivan 2012, pág. 27.).

Nuevamente se demuestra cómo desde Estados Unidos se percibe que Colombia, por su economía y eficacia en la implementación de los proyectos financiados desde Estados Unidos puede seguir el camino solo.

Aun así, el segundo elemento clave que puede extraerse de las estadísticas es que Colombia sigue siendo el mayor receptor de cooperación internacional de la región andina. “En el año 2013 se requirieron 332 millones de dólares para Colombia, alrededor del 73% del total de la asistencia económica de Estados Unidos para la Región Andina” (Sullivan 2012, pág. 20). De hecho, en el consolidado de toma América, Colombia es el segundo país que más recibe recursos por cooperación internacional.

Haiti, Colombia y México han sido mayores receptores de la ayuda internacional de Estados Unidos en los últimos años. Colombia ha recibido niveles considerables de ayuda desde 2000 a través del plan Colombia. La ayuda estadounidense a Colombia ha mantenido una trayectoria a la baja en los años recientes. Sin embargo, como la situación de seguridad en Colombia ha mejorado, el país se ha empezado a ocupar de financiar los programas y el énfasis de Estados Unidos ha cambiado de la asistencia en seguridad y equipamiento militar a desarrollar esfuerzos en ámbitos sociales y económicos (Sullivan 2012, pág. 20).

Así mismo en el 2013, el nivel de ayuda por parte de Estados Unidos disminuyó para todos los países sin importar el nivel de necesidad percibido por Estados Unidos. En la tabla 4 se representa la distribución de recursos por cooperación internacional de Estados Unidos a América entre sus mayores receptores para los años fiscales 2008, 2011, 2012 y 2013. Esto, con el fin de comparar el 2008 –año en el que se presentó una mayor crisis económica- con los últimos años, razón por la cual el año 2009 y 2010 no se encuentran evidenciados en la tabla.

**Tabla 4. Mayores receptores de asistencia estadounidense en los años fiscales 2008, 2011, 2012 y 2013**

**Table 2. Top Recipients of U.S. Assistance, FY2008 and FY2011-FY2013**  
(Appropriations in millions of current U.S. dollars)

Country	FY2008 (Actual)	FY2011 (Actual)	FY2012 (Estimate)	FY2013 (Request)
Haiti	378.0	380.3	357.2	340.0
Colombia	551.3	453.2	383.0	331.8
Mexico	405.9	178.1	330.1	269.5
Guatemala	62.9	110.2	95.2	93.6
Peru	91.0	96.6	83.6	73.7
Honduras	40.5	56.0	57.0	58.2

Fuente: Sullivan 2012, pág. 7.

### 3.4. LOS NUEVOS DESTINOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Hasta el momento se ha representado la disminución de los recursos de cooperación internacional estadounidenses a Colombia, especificando sus causas políticas y económicas. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que la disminución de recursos también está asociada a la naturaleza de los proyectos que actualmente se financian. El cambio de enfoque de la seguridad a la economía y temas sociales también implicó empezar a gestionar proyectos que, por su naturaleza, demandan menos recursos, contribuyendo así a explicar las causas de descenso en las apropiaciones de USAID a Colombia (es menos costoso un plan de generación de ingresos para campesinos sembrados de hoja de coca que la compra de armamento militar y la capacitación para su uso).

**Tabla 5. Requerimiento de dinero por cooperación internacional de Estados Unidos especificado por sectores**

**Request by Account and Fiscal Year**

(\$ in thousands)	FY 2012 Actual	FY 2013 CR	FY 2014 Request	Increase / Decrease
<b>TOTAL</b>	<b>384,288</b>	<b>*</b>	<b>323,217</b>	<b>-61,071</b>
Economic Support Fund	172,000	*	140,000	-32,000
Foreign Military Financing	40,000	*	28,500	-11,500
International Military Education and Training	1,656	*	1,417	-239
International Narcotics Control and Law Enforcement	160,600	*	149,000	-11,600
Nonproliferation, Antiterrorism, Demining and Related Programs	4,750	*	4,300	-450
P.L. 480 Title II	5,282	*	-	-5,282

Fuente: Sullivan 2012, Pág. 9

En la tabla 5 se evidencia que la reducción de las apropiaciones destinadas a operaciones militares disminuye significativamente. Por su parte, la financiación para temas económicos también se reduce pero, como es evidente, sigue siendo el rubro más representativo. La reducción puede explicarse por alguna de las razones expuestas anteriormente. Estados Unidos percibe que Colombia puede hacerse cargo del financiamiento de proyectos antes financiados por Estados Unidos, razón por la cual el apoyo de USAID es principalmente de carácter logístico. De esa forma se refuerza el argumento que relaciona el descenso en los montos de cooperación con el decrecimiento de la demanda de recursos de cada proyecto, teniendo en cuenta la naturaleza de los mismos.

Según el informe de justificación del presupuesto de operaciones exteriores presentado por el Departamento de Estado estadounidense para el año fiscal 2014, el rubro de asistencia económica se dividirá en programas de paz y seguridad desde una óptica de aseguramiento de la presencia del Estado en el territorio a través de la provisión de servicios públicos, generación de oportunidades de trabajo lícitas para desincentivar los cultivos ilícitos, creación de una infraestructura económica y fortalecimiento institucional en zonas de conflicto. La apropiación es aproximadamente 28 millones de dólares.

Por otra parte, el rubro de democracia y derechos humanos es bastante importante.

La ayuda de EE.UU. continuará promoviendo el respeto de los derechos humanos; fortalecer el estado de derecho y ampliar el acceso a la justicia, mejorar la gobernanza económica, promover la política la participación, fortalecer la transparencia gubernamental, la capacidad y la rendición de cuentas a nivel local, regional y nivel nacional, y fortalecer la capacidad de la sociedad civil y los sindicatos para organizarse con eficacia y negociar los derechos de sus representados ( Departamento de Estado 2013, pág. 44).

Bajo esa misma lógica también se plantea destinar recursos a proyectos de protección y servicios económicos y sociales para la población vulnerable, dentro de los cuales se incluye asistencia a la Unidad de Víctimas y organizaciones que representan los intereses de las comunidades afrocolombianas. A renglón seguido, según las proyecciones del Departamento de Estado estadounidense, el nuevo enfoque de destinación de los recursos de cooperación también incluye programas ambientales entre los que se clasifican proyectos de energía limpia, prevención y adaptación al cambio climático y reducción de la deforestación como iniciativa de promover la conservación del medio ambiente.

Todo lo planteado anteriormente permite justificar que la reducción de recursos de cooperación internacional también está asociada a la naturaleza de los nuevos proyectos, caracterizada por ser menos onerosa y de esa forma demanda menos recursos de cooperación. Es claro que los programas de reforzamiento de la presencia del Estado en el territorio a través de la provisión de servicios públicos, las estrategias de generación de ingresos lícitos en el campo como el enfoque del programa de desarrollo alternativa entre el 2003 y 2006, donde la erradicación de cultivos ilícitos, alternativas de ingreso y empleos y el desarrollo institucional eran los principales objetivos (Departamento Nacional de Planeación 2003) y la promoción de la democracia y los derechos humanos y el cuidado del medio ambiente son menos costosos que programas hechos en el marco del Plan Colombia y Plan Patriota como la compra de armamento, ampliación de la capacidad instalada de las fuerzas militares y entrenamiento para el pie de fuerza.

De esa forma se explica en forma detallada la dinámica que indujo la reducción de los fondos por cooperación internacional. Desde la perspectiva geopolítica y de

economía global, el cambio de enfoque y prioridades de política exterior permitió virar en relación a lo que comúnmente se financiaba. Las coyunturas económicas en Estados Unidos y Colombia también desempeñaron un rol fundamental y, por último, la naturaleza de los nuevos proyectos a financiar a través de la cooperación internacional terminó de delinear los factores que permiten explicar el decrecimiento de los recursos girados a Colombia a través de USAID.

#### 4. CONCLUSIONES

La cooperación internacional, al ser un instrumento más para el cumplimiento de los objetivos de política exterior de los países, está en función de cambios en las condiciones económicas y políticas externas e internas. De esa forma, la coyuntura determina la re jerarquización de los temas prioritarios en la agenda de política exterior que, en última instancia, son los principales elementos para delinear la forma en que aborda el tema de asistencia internacional tanto por los países emisores de cooperación como por los Estados receptores de la misma.

En el caso de Colombia y Estados Unidos, el proceso de securitización de la agenda –que empezó desde los ochenta bajo la administración Reagan– después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 junto al establecimiento del Plan Colombia generó un aumento significativo y constante de recursos de cooperación internacional desde 2002 hasta 2007. Por esta razón, la intensión de este trabajo también se enfocó en estudiar de una manera profunda cuales fueron los elementos para evaluar los resultados de la estrategia de cooperación internacional en Colombia por parte de Estados Unidos. Estos elementos son el nivel de ayuda enviada por Estados Unidos a Colombia comparado con otros países latinoamericanos y el incremento del PIB en Colombia desde 1998 a 2006. De acuerdo a los estudios realizados y sus análisis, se observó que la ayuda económica enviada por Estados Unidos en dicho periodo de tiempo constituyó una mejora en la defensa colombiana respondiendo al mismo proceso de securitización norteamericana. A su vez la fuerte intervención internacional estadounidense en la gobernabilidad colombianas especialmente la parte de defensa contra los grupos al margen de la ley, una muestra de la debilidad institucional colombiana la cual debe seguir un modelo de política exterior similar a la estadounidense. Con eso, la recepción de ayudas por cooperación internacional en Colombia se condiciona a factores externos ajenos al manejo interno de estas ayudas.

Respondiendo a las hipótesis planteadas al comienzo del trabajo se logró examinar cuales fueron las razones de la disminución de la cooperación internacional en Colombia por parte de Estados Unidos a través de USAID. Posteriormente con la crisis financiera internacional en 2008, el eje de atención mutó de la seguridad a la economía, haciendo que decreciera el monto de los recursos por parte de USAID. Paralelamente,

el buen estado de la economía colombiana en ese periodo junto a los logros alcanzados en materia de seguridad significó la formación en Estados Unidos de una percepción sobre Colombia que dictada una capacidad propia de gestión. Esos elementos indujeron a la reducción de la cooperación.

Asimismo, la naturaleza de los nuevos proyectos de cooperación a financiar a partir de 2008 junto a la tendencia de Estados Unidos de sólo prestar atención logística, reforzó la tendencia de reducción de los recursos girados a través de USAID a cargo del presupuesto de cooperación internacional estadounidense.

Por último, en relación a los aspecto institucionales, las discusiones presupuestales en Estados Unidos sobre asistencia internacional permiten visibilizar que el tema en cuestión no hacer parte de tópicos que dividen posiciones entre partidos y ramas del poder. Al contrario, aunque es sujeto de control por parte del sistema de pesos y contrapesos lo cual hace que sea una tema discrecional del ejecutivo o legislativo, parece existir un consenso por conveniencia acerca de la necesidad de seguir utilizando la cooperación internacional para cumplir los objetivos de política exterior, lo cual implica –como se ha demostrado– destinar partidas presupuestales considerables.

Sin embargo, cabe destacar que aunque en el caso colombiano la ayuda recibida de cooperación internacional por Estados Unidos representó una mejora en diferentes aspectos económicos como el incremento en el PIB, existen otros aspectos donde se demuestra como la cooperación internacional evidencia la debilidad institucional del gobierno colombiano.

En cuanto al rol desempeñado por parte de USAID en Colombia, se pueden destacar factores tanto positivos como negativos que han tenido gran impacto en las políticas emprendidas dentro del programa. Dentro de los elementos positivos se puede destacar que el acompañamiento de Estados Unidos brindado a través de la cooperación por USAID ha contribuido al fortalecimiento del monopolio del uso de la fuerza en épocas donde ha sido fundamental el progreso en este sector. La lucha contra el narcotráfico y el conflicto interno, donde el Estado ha tenido que enfrentarse a grupos armados al margen de la ley de distinta índole. El apoyo en este sentido ha sido fundamental ya que sin éste, los alcances que se han logrado no serían los mismos y la superioridad y reiteración de la soberanía del Estado en un 90% del territorio no se habría alcanzado (Departamento para la Prosperidad Social 2011, pág. 88).

Sin embargo, tal y como se demostró en varias ocasiones en el trabajo, la labor que desempeña USAID en Colombia ha sido criticada por varios aspectos, dentro de los cuales vale la pena destacar: un inminente interés nacional que esconde Estados Unidos a través de la ejecución de estos programas de cooperación internacional, no solo en Colombia, sino a nivel general en el continente, que responde a los lineamientos y trazo de estrategias en materia de política exterior estadounidense, un acto que si bien puede ser visto inapropiado por los demás países, bajo la lupa del gobierno estadounidense es una coherente forma de actuar por los valores y principios que ellos consideran de alto interés.

Los programas adelantados por parte de USAID han tenido un amplio enfoque de securitización en el territorio colombiano debido a que este tema ha sido postulado de sumo interés por las diferentes administraciones que ha tenido el país norteamericano durante las últimas dos décadas, así mismo, se ve la forma en que estos se han ido transformando en materia de recursos destinados tanto en el sector de seguridad como en los otros. Después del 2008, la situación económica de la superpotencia llevó a replantear la cantidad de recursos destinados a los países en vías de desarrollo como es el caso como colombiano, donde el crecimiento económico del último empieza a indicar que se hacen necesarios menos recursos de cooperación para el desarrollo. La llegada de USAID significó muchas transformaciones y avances para el país, no obstante, sería importante reevaluar la operatividad de estas y de ser necesario reestructurar o reformular proyectos donde se requiera una mayor labor, y dejar de financiar aquello que necesita hoy día menos recursos.

De esta manera se corrobora que debido a la crisis económica que se presentó en Estados Unidos en el 2008, la necesidad de ayuda percibida por este de Colombia y el lineamiento con la política exterior si son aspectos a tener en cuenta por el gobierno norteamericano para el otorgamiento de ayudas de cooperación internacional. Sin embargo, no son los únicos aspectos a tener en cuenta, se evidenció como los sistemas de cooperación internacional son cambiantes y dependientes de las coyunturas del Sistema Internacional. La priorización de la agenda interna estadounidense ha generado un mayor enfoque a la seguridad y la democracia, donde la cooperación internacional queda a un lado en la agenda de política exterior. Estos aspectos han dificultado la negociación y los montos de ayuda por cooperación internacional por lo que en los

últimos años se ha evidenciado una sustancial reducción por cooperación internacional por parte de Estados Unidos a Colombia..

## BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, J. A. (1999). *La eficacia de la ayuda: crónica de decepciones y esperanzas*. Madrid: Debate.
- Cooper, R. (1996). The new world order. En *The Post Modern State and the World Order*. Londres: Demos.
- Fuentevilla, C. (2008). *El Destino Manifiesto en la representación de la Doctrina de la Seguridad Nacional*. Madrid: POLIS.
- Hartmann, F. (1998). *Introducción a las relaciones internacionales*. Córdoba: Instituto de Publicaciones del Centro Naval.
- Nye, J. (2006). *Smart Power: In Search of the Balance between Hard and Soft Power*. New York: Democracy a Journal of ideas.
- Pereira, J. C. (2009). *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*. Madrid: Editorial Ariel S.A.
- Ramírez, J & Sánchez, R. (2003). *La cooperación internacional en la coyuntura de la política exterior de la administración*. Bogotá: Universidad Nacional.

### Capítulos de libro

- Aldecoa, L. (1993). Una idea de la amplitud que admite el concepto de cooperación nos da la complicación de trabajos recogidos. En *La cooperación internacional*. Universidad del País Vasco. (págs.189-193). País Vasco: Bilbao.
- Barbé, E. (2007). El Sistema Internacional La cooperación como interacción básica: La integración. En E. Barbé (Ed.), *Relaciones Internacionales*. (págs. 249-259). Barcelona: Editorial Tecnos.

- Calduch, R. (1993). La Política Exterior de los Estados. En Calduch, R. *Dinámica de la Sociedad Internacional*. (pág. 3- 15) Madrid: Cervera.
- Fuentes, C. (2004). Estados Unidos 2000-2004: tendencias de política exterior. En C. Fuentes (Ed), *Bajo la mirada del Halcón: Estados Unidos-América Latina pos 11/9/2001*. (págs. 30-33) Chile: FLACSO.
- García, A. (2001). Plan Colombia y ayuda estadounidense: una fusión traumática. En Restrepo, L.A. (ed.) *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*. (págs. 193-297) Bogotá: Planeta e IEPRI.
- Hastedt, G. (1997). The Global setting of American foreign policy. En P. Hallen (Ed), *American foreign policy. Past, present, future*. (págs. 6-9) New Jersey: Merrill Peterson.
- Hastedt, G. (1997a). The American National Style. En P. Hallen (Ed.), *American foreign policy. Past, present, future*. (Págs. 9-50) New Jersey: Merrill Peterson.
- Hunt, M. H. (1987). Coming to terms with ideology. En G. Smith (Comp.) *Ideology and U.S foreign policy*. (Págs 3- 10). Yale University: Library of congress cataloging in publication data.
- Londoño, J. F. (2011). Colombia y Estados Unidos: una relación por revisar. En D. Cardona y J. Valderrama (Eds.), *Colombia: Una política exterior en transición*. (Págs. 235-273). Bogotá: D. Cardona.
- Barnet, R. J. (1980). America's Confrontation With Insurgent Movements Around the World (New York, 1968), *America ascendancy*. En P. Putnam (Ed.), *Intervention and Revolution*. (Págs. 350-380). North Caroline: University of North Caroline.

Keohane, R & Nye, J. (1988). Realismo e interdependencia compleja. *Poder e interdependencia. Revista de Relaciones Internacionales, estrategia y seguridad.* (Págs 39-57). Oxford: Autum.

Keohane, R & Nye, J. (1991) *Power and Interdependence Revisited. International Organization.* (Págs. 172-198). Oxford: Autum.

### **Publicaciones periódicas académicas**

Avilés, W. (2008). US intervention in Colombia: The role of transnational relations. *Bulletin of Latin American Research.* (3), 410-429.

Ferrer, G. A. (2011). Evolución y crecimiento de marco institucional y decisorio de la política exterior y de la seguridad. *Foreign Affairs.* (55), 67-82.

Goldbat, J. (1991). Veinte años del Tratado de no Proliferación Nuclear: implementación y perspectivas. *Affairs Internacionales,* (34), 95-133.

Harris, J. (2005). To be or not to be: The Nation-Centric World Order Under Globalisation. *Science and Society.* (3) 320-340.

Herrero, R. (2011). Política Exterior de España e Intereses Nacionales. *UNISCI Discussion paper,* (23), 87-99.

Holsti, O. (2007). Models of international Relations and foreign policy. *Diplomatic History.* (13), 15-44.

Miller, H. (1992) International Theories of Cooperation Among Nations. Strengths and Weaknesses", *World Politics,* (3) 44.

Valdés, J. G. (2002). Las Naciones Unidas y los Estados Unidos: Antes y después del 11S. *Estudios Internacionales,* (137) 89-103.

Zuluaga, J. (2007). U.S. Security Policies and United States-Colombia Relations. *Latin American Perspectives*, (1) 112-119.

### **Publicaciones periódicas no académicas**

Adams, J. (2002) “U.S. the dominant economic model”, 24.

Amat, Y. (2005). “Líder demócrata buscará apoyo de congreso de E.U. a la justicia y paz”. *El Tiempo*.

*El Tiempo*. (2001). “Llegan congresistas de E.U.”

Lovell, J. P. (1983). *The idiom of national security*. New Brunswick. (11) 35-51.

Emmerich, G. (2010). *The estate of democracy of Mexico*. (5) 1. 248- 290.

### **Otras publicaciones**

Acción Social. (2005). Informe a la banca multilateral, ultimo trimestral relativo a la ejecución del programa, Programa de apoyo social. Disponible en: [http://www.dps.gov.co/documentos/983\\_FA-Informe.pdf](http://www.dps.gov.co/documentos/983_FA-Informe.pdf)

Acción Social en Agencia Presidencial de Cooperación Internacional en Colombia. (2013). *Herramientas de cooperación*. Disponible en: [http://www.accionsocial.gov.co/documentos/1944\\_Manual\\_de\\_Acceso\\_a\\_la\\_Cooperación.pdf](http://www.accionsocial.gov.co/documentos/1944_Manual_de_Acceso_a_la_Cooperación.pdf)

Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) (2013). *Quienes somos. 2013*. Disponible en: <http://www.ccep.co/index.php/es/quienes-somos>

Alonso, J. A. (1999), *Estrategia para la Cooperación española*. Diccionario de acción humanitaria y cooperación para el desarrollo. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores. Disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/44>

Banco Mundial (1998 - 2009). *Índices de crecimiento del PIB*. Nueva York.

Banco Mundial. (2008). *What Works, What Doesn't and Why*. Research Report, New York: Oxford University Press. Disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20013401~menuPK:34464~pagePK:64003015~piPK:64003012~theSitePK:4607,00.html>

Bossuyt, J. (2012). Políticas e instrumentos de apoyo a la cooperación descentralizada por parte de los Estados miembros de la UE y la comisión europea: Un análisis comparativo. Disponible en: [http://www.proyectolocal.org/files/publicaciones/pdf\\_47bb.pdf](http://www.proyectolocal.org/files/publicaciones/pdf_47bb.pdf)

Castro, S., Fernández, L., Lobaina, R., López, R., González, L., Achkienasi, L. (1998). El proceso de conformación de la política exterior de los Estados Unidos. Disponible en: <http://www.uh.cu/centros/ceseu/BT%20-%20Estados%20Unidos%20y%20los%20Procesos%20Sociopol%EDticos/ISC07.pdf>

Centro de Pensamiento Estratégico Internacional. (2010). *Evaluación conjunta de la declaración de París 2 (COLOMBIA)*. Bogotá: CEPEI.

Departamento Encargado de la Estadística en Colombia. DANE.. (2012). Producto interno bruto cuatro trimestre y total anual 2011. Comunicado de Prensa 22-03-2012. Disponible en: [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/cp\\_PIB\\_IVtrim11.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/cp_PIB_IVtrim11.pdf)

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2013). *Informe de Funcionamiento y Rendición de Cuentas*. Bogotá: DAFP.

Departamento Nacional de Planeación. DNP. (2003). *Programa de Desarrollo Alternativo 2003-2006*. Documento conpes 3218. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes/3218.pdf>.

Departamento de Estado. (2013). *Justificación Presupuesto Congreso. Año fiscal 2014*. Washington D.C.

Department of State, U. S. (2013). *Congressional Budget Justification. Foreign Operations. Annex: Regional Perspectives*. Washington D.C.

Department of State, U. S. (2006). *Congressional Budget Justification for foreign operations*. Washington D.C.

Department of State, U. S. (2005). *Congressional Budget Justification for foreign operations*. Washington.

Department of State, U. S. (2004). *Congressional Budget Justification for foreign operations*. Washington D.C.

Department of State, U. S. (2003). *Congressional Budget Justification for Foreign Operations*. Washington D.C.

Department of State, U. S. (2002). *International Affairs Budget Fiscal Year 2002*. Washington D.C.

Departamento para la Prosperidad Social. (2011). Informe de gestión. Agencia presidencial para la acción social y la cooperación internacional-acción social. Disponible en:

<http://www.dps.gov.co/documentos/infodps/informe%20de%20gesti%20n%20%202011-feb01%20con%20ajustes.pdf>

Dubois, A. (2012). *Cooperación para el desarrollo*. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación para el Desarrollo. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores. Disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/44>

Meza, R. V. (2011). La política de Desarrollo Alternativo de USAID en Colombia. *Transnational Institute*. Disponible en: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/brief38s.pdf>

Naciones Unidas Centro de Información Mexico, Cuba y Republica Dominicana. (2014). Asistencia oficial para el desarrollo. Disponible en: <http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/desecon/asistencia.htm>

Nossal, K. (1999). “Lonely Superpower or Unapologetic Hyperpower? Analyzing American Power in the Post-Cold War Era”. Disponible en: <http://post.queensu.ca/~nossalk/papers/hyperpower.htm>

Procuraduría General de la República. (2011). *Conceptualización del Trabajo Digno y Decente en Colombia*. Disponible en: [http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Trabajo%20digno%20y%20decente%20en%20Colombia\\_%20Seguimiento%20y%20control%20preventivo%20a%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas\(1\).pdf](http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Trabajo%20digno%20y%20decente%20en%20Colombia_%20Seguimiento%20y%20control%20preventivo%20a%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas(1).pdf)

Ripoll, A. (2007). *La cooperación internacional: Alternativa interestatal en el siglo XXI*. Disponible en: <http://www.umng.edu.co/documents/63968/76560/ARIPOLL.pdf>

Sullivan, P. J. (2012). Other U.S. Agencies Providing Foreign Assistance U.S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean. Congressional research service. Disponible en: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R42582.pdf>

The economist. (1999). *America's world*. Print Edition. Oct. 21, 1999. Disponible en:  
<http://www.economist.com/node/250970>

Universidad ICESI. (2014). *Inversión extranjera Colombia 2008*. Consultorio de comercio exterior. Disponible en :  
<http://www.icesi.edu.co/blogs/icecomex/2008/11/28/71/>

USAID. (2011). *Estrategia de Educación (2011-2015)*. Washington: USAID.

USAID. (2013). *United States Agency for International Development*. Washington D.C.: Página oficial.

USAID. (2013a). *Fortalecimiento de las comunidades étnicas*. BOGOTÁ: USAID-Programa para el fortalecimiento de Organizaciones Étnicas.

Vargas, R. (2011). Informe sobre las políticas de drogas No. 38. La política de desarrollo alternativo de USAID. Disponible en:  
<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/brief38s.pdf>

## ANEXOS

### Anexo 1. Tabla. Definición del interés nacional en tres niveles de abstracción.

TABLE 2-1 Definitions of National Interest at Three Levels of Abstraction

Level of Abstraction	Issue Area		
	International Economic Policy	Nature of Soviet Threat	U.S.-Latin American Relations
High	U.S. liberal principles prosper in an open international economic order.	Soviet threat is global.	Manifest destiny: U.S. has special responsibility to lead in region.
Medium	Protectionism must remain an exception to the rule.	Soviets are expansionist.	U.S. (capitalist) pattern of development is most appropriate for Latin America.
	MNC produce growth and development for all states in the international system.	U.S. can rely on client states to protect its regional interests.	U.S. has special defense responsibilities in region.
Low	Participate in GATT.	Support for the shah.	Caribbean Basin Initiative.
	Reject Law of Sea Treaty.	Arms sales.	Isolate Cuba.
	Tie foreign aid to state's willingness to adopt pro-capitalist economic strategies.	Pershing II missile placed in Europe.	Invade Grenada when request for help is received.  NAFTA

Fuente: (Hastedt 1997, pág. 9).

Anexo 2. Tabla. Distribución ilustrativa de los problemas en los ochenta.

TABLE 1-3 Illustrative Distribution of Issues in Early Eighties

FOREIGN POLICY "IMPORTANCE"	High	Arms control/ Nuclear freeze Panama Canal Treaty Energy policy Tariffs/Quotas	MX Covert action	Human rights— Carter
	Low	Grain sales Interest rates Environmental standards	Foreign aid China/Taiwan	International terrorism— Reagan Human rights— Reagan Routine diplomatic negotiations
		100% Domestic	50/50 Intermestic	100% Foreign Policy
RELATIVE IMPORTANCE OF FOREIGN AND DOMESTIC CONSIDERATIONS TO RESOLUTION OF ISSUE				

Fuente: (Hastedt 1997, pág. 10 ).