

Introducción

En 1998, al momento de la llegada a la Presidencia de Andrés Pastrana, las relaciones exteriores del país pasaban por su momento más débil en los años recientes, sin duda alguna la dirección de la política exterior colombiana bajo la administración Samper fue condicionada al desarrollo del proceso político interno que impidió un proceso efectivo de interacción del Estado nacional en el sistema internacional y de forma específica en las relaciones hemisféricas<sup>1</sup>.

Con la llegada de Pastrana las relaciones exteriores adquieren un nuevo perfil y su desarrollo se presenta en un marco político interno diferente al que se antecedió; por un lado la elección de Pastrana en junio de 1998 significó un aumento en la confianza internacional del país, generando un mejor posicionamiento internacional del nuevo presidente; la reactivación de las relaciones exteriores normales con los Estados Unidos, por un lado, y el amplio nivel de relaciones con los Estados de Unión Europea y especialmente con España, fueron los primeros síntomas de una política exterior robustecida por un cambio sobre la percepción internacional de Colombia en el escenario internacional.

Ese cambio de percepción se generó alrededor de un propósito la: “la Diplomacia por la Paz”, que favoreció ampliamente el nivel de comunicación entre la Cancillería colombiana y los centros de política exterior del mundo. En ese momento, Estados Unidos, precedido por un gobierno demócrata, en medio de una de las mayores expansiones económicas de los últimos 10 años, y en procura por intentar acercar las posiciones en conflicto en oriente próximo y en Irlanda del Norte, era bastante más cercano a la idea de generar un proceso de diálogo con los actores del conflicto armado interno en un país, que hace parte de la periferia directa de influencia de Washington.

1. Ver Vicente Torrijos. “La política errática incertidumbre y caos en la política exterior colombiana”, en *Revista Javeriana*, n.º 627, Bogotá, agosto de 1996, pp. 143 a 162.

Diplomacia  
por la paz:  
LA  
IMPLEMENTACIÓN  
DE LA POLÍTICA  
EXTERIOR EN  
COLOMBIA DESDE  
EL PROCESO  
DE PAZ

Andrés Mauricio Ramírez

De la misma forma, la Unión Europea, comprendió que facilitar una política de diálogo en Colombia, era de alguna manera distencionar unas relaciones deterioradas entre el Estado y los agentes en conflicto, que estaban amenazando el cumplimiento por el respeto de los Derechos Humanos en la población civil.

De esta manera, Pastrana obtiene el guiño político de las cancillerías que favorecen el desarrollo de un proceso de paz en nuestro país. Más aún cuando en medio de ese proceso de paz, la comunidad internacional desarrollará un rol activo entre las partes.

Desde el punto de vista conceptual, la política exterior se define como el área particular de la acción gubernamental que abarca tres dimensiones políticamente separables –política diplomática, militar-estratégica y económica internacional– que se proyectan al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral y multilateral<sup>2</sup>, desde este marco se analizará la marcha del proceso de paz y la implementación de la política exterior nacional.

Con la *Diplomacia por la Paz* ¿Era necesario internacionalizar el conflicto armado interno? ¿cuáles eran las razones para concentrar la agenda exterior en la búsqueda de la paz? ¿exactamente cuál sería el rol de la comunidad internacional en el proceso de paz?

2. Roberto Russell. *Política Exterior y toma de decisiones en América Latina*, Buenos Aires, Grupo de Teoría del Programa de Estudios Conjuntos sobre Relaciones Internacionales de América Latina, RIAL y CEL, 1990, p. 255.

Ver Diego Cardona. “Colombia: una política exterior hacia el futuro”, en Socorro Ramirez y Luis Alberto Restrepo. *Colombia entre la Inserción y el aislamiento: la política exterior colombiana de los noventa*, Bogotá, IEPRI, 1997, p. 341.

3. Philippe Lombaerde. “Integración Internacional: un marco conceptual y teórico”, en *Revista Colombia Internacional*, n.º 33, Bogotá, 1996, p. 12.

Ver Andrés Franco y Francisco Robles. “Integración un marco teórico”, en *Revista Colombia Internacional*, n.º 30, Bogotá, 1996, p. 17.

4. Existió mucha inquietud por lo que fuera a ocurrir en Colombia con el desarrollo de la política exterior, el incremento del conflicto armado interno y su desbordamiento hacia las zonas de frontera eran las principales inquietudes que tenían los gobiernos regionales, a pesar de ello existen análisis significativos sobre el impacto que el *Plan Colombia* tiene para las cancillerías suramericanas ver: Carlos Eduardo Lins da Silva. “Un callejón sin salida: el liderazgo de Brasil amenazado”, en *Foreign Affairs*, primavera de 2001.

## II. Cooperación internacional vs. Financiamiento internacional

Para responder a estos planteamientos hay que considerar dos momentos: antes y después de los ataques terroristas del 11 de septiembre en los Estados Unidos. Antes de los hechos, la internacionalización del conflicto buscó desarrollar un sistema de cooperación con Colombia donde se atacara principalmente el narcotráfico, como fuente de sostenimiento del conflicto armado interno. Lo cual trae inmerso el desarrollo de una política diplomática audaz para conseguir el financiamiento necesario del *Plan Colombia* y fortalecer la reingeniería de las Fuerzas Militares de cara al conflicto armado. Luego, en ese escenario el rol que desempeñó la comunidad internacional fue de aportante de recursos financieros y militares.

Ahora, ese rol tanto de la comunidad internacional como de la Cancillería, es entendible y en cierto sentido lógico con el desarrollo de las negociaciones con las FARC, básicamente, porque después de concertada la Agenda Temática de negociación con ese grupo guerrillero, se considero el avance del proceso de paz en medio de la confrontación militar, hecho que le ha costado al gobierno un mayor desgaste en las negociaciones, pues los agentes de la sociedad civil, y los agentes externos han dado la espalda a un proceso de paz, del que fue necesario casi abortarlo para que fuera reconfigurado.

En ese primer momento de la implementación de la política exterior colombiana, el papel de aportante de recursos al *Plan Colombia* adoleció como herramienta útil de cooperación internacional, de un amplio nivel de corresponsabilidad sobre algunos temas de la agenda internacional y de forma específica sobre el narcotráfico. El *Plan Colombia* hubiese sido más enriquecedor del quehacer de la Cancillería, si se hubiese logrado por parte de la comunidad internacional generar una política alterna de disminución del consumo de drogas, de la lucha contra las redes de exportación de insumos químicos, y de cancelación de los mecanismos de financiación de los carteles de droga, en bancos estadounidenses y europeos, mientras que acá en Colombia se luchaba contra la siembra y la producción de amapola, hoja de coca y demás cultivos ilícitos, con los costos sociales y políticos que ello ha complicado.

La política exterior fue errática en este primer momento y ante esa circunstancia, limitó la cooperación internacional casi exclusivamente a la financiación internacional. Dos variables de las relaciones internacionales que tienen

distintos objetivos y un ámbito de aplicación diferente. La *Diplomacia por la Paz* redujo el concepto de cooperación internacional y por hecho su actividad en las principales capitales del mundo a conseguir recursos para financiar la estrategia del Plan Colombia, sin atender a un contexto de corresponsabilidad y de mayor compromiso frente a problemas comunes. La cooperación internacional, es la segunda fase de interacción de los Estados en el sistema internacional, después de la concertación, que incluye todas las formas de acercamiento, colaboración y coordinación entre los Estados en el nivel económico-político sin entrar en un esquema de integración formal<sup>3</sup> para el desarrollo de programas y proyectos en común.

A la amplia política diplomática desplegada en las principales misiones colombianas, para conseguir los más de 4 mil millones de dólares, sin duda faltó mayor presión para que se buscaran adelantar las gestiones necesarias para comprometer con mayor profundidad a los países donantes del *Plan Colombia* en la lucha contra el narcotráfico. La política diplomática se quedó en vilo, justamente porque la política exterior colombiana, no buscaba ir más allá de conseguir la financiación para el *Plan Colombia*, quedando acéfala y asumiendo una responsabilidad internacional muy amplia frente a un solo tema de la agenda internacional y reduciendo su margen de acción en la política internacional.

En otro ámbito de la política exterior frente al proceso de paz, antes del 11 de septiembre, se evidenció un proceso de fortalecimiento de las Fuerzas Militares (en parte como consecuencia del financiamiento del *Plan Colombia*), que les permitió asumir la crisis del proceso de paz desatado en enero de 2002, cuando las negociaciones estuvieron rotas por más de una semana. En agosto de 1998, al momento de asumir la presidencia Pastrana, existían algo más de 60 mil hombres en pie de lucha por parte de la Fuerza Pública, hoy cuentan con casi 140 mil hombres distribuidos en Fuerzas de Despliegue Rápido y soportadas por un arsenal de helicópteros y aviones de combate y reconocimiento, haciendo del Ejército un grupo más sólido y dispuesto a enfrentar a los grupos al margen de la ley.

Pero si bien el fortalecimiento de las Fuerzas Militares es un avance frente a los actores del conflicto interno, significó de alguna manera un desbalance de poder regional, que llegó incluso a plantear que Colombia era una amenaza para la seguridad regional<sup>4</sup>; frente a este tema existen varios aspectos que es necesario examinar,

por un lado, la clara revitalización de las Fuerzas Armadas, y la alteración del balance militar especialmente con Venezuela, pero adicionalmente, el creciente número de refugiados nacionales que llegan a las fronteras con Panamá, Venezuela, Ecuador y Perú, a lo que hay que adicionar la ampliación de incursiones insurgentes y el hostigamiento de poblaciones fuera del territorio colombiano.

A este estímulo generado en el sistema internacional, Estados Unidos respondió con la Iniciativa Andina Regional, un programa que amplía la cooperación militar con los países andinos y el establecimiento una base militar en Manta (Ecuador) desde 1999 dotada con escuadrones de infantería y rangers capaces de hacer operaciones de contraguerrilla y de interdicción al narcotráfico.

Consecuentemente con ello, antes de los ataques del 11 de septiembre, la política exterior, inicia una nueva avanzada en el Congreso norteamericano, en la oficina del USTR y del Departamento de Comercio, para buscar ampliar el Tratado Andino de Preferencias Arancelarias ATPA (por sus siglas en inglés) que vencía el 4 de diciembre del año 2001. En este otro componente de la política exterior (economía internacional) que guarda amplia relación con uno de los elementos del proceso de paz (el narcotráfico), la política diplomática respondió buscando el mayor aval posible en los legisladores norteamericanos, logrando que la Cámara de Representantes aprobara el proyecto de ley (bill) 3009 que fue introducido en el Senado para su discusión y aprobación, allí la embajada de Colombia en Washington buscó que el Senado aprobara el proyecto que venía de la Cámara y en medio de esta discusión, el Senado aprobó un proyecto con modificaciones y que dista del aprobado por la Cámara en el 107 período de sesiones del congreso de ese país; pero con lo que el Ministerio de Comercio Exterior colombiano no contaba en sus planes era con los ataques terroristas al WTC de Nueva York y a los cuarteles del Pentágono en Virginia, que retrasó su discusión y ampliación, venciendo la fecha límite del 4 de diciembre. A pesar de ello, existe una amplia percepción que los proyectos aprobados por las dos cámaras en el Capitolio vayan a conciliación y se pueda tener una nueva ley de preferencias arancelarias andinas antes del primer semestre del año 2002.

A pesar de este desarrollo, el proceso político internacional es fuertemente afectado por los sucesos de septiembre en Nueva York ¿qué pasó después de los

ataques terroristas en los Estados Unidos? ¿qué tanto influye la guerra en Afganistan en Colombia? ¿qué pasa con el movimiento de temas en la agenda internacional?

### III. La lucha contra el terrorismo mundial: un nuevo obstáculo en la política exterior

El principal y probablemente el efecto más notorio que resalta en el escenario internacional después de los hechos del 11 de septiembre, se presenta en la formación de la Agenda Internacional; en primer lugar hay un desplazamiento de los temas de la Agenda, destacando como prioritario la lucha contra el terrorismo, lo que generó una fuerte jerarquización sobre los aspectos militares, por lo menos en la Agenda de la política exterior norteamericana, característica propia de la escuela realista clásica, que tiene como consecuencia: primero la formación de una *Alianza Militar Internacional* y segundo, la guerra en Afganistan para desmotar el régimen de los Taliban.

En consecuencia si Estados Unidos y sus Aliados internacionales tenían como principal tarea en el escenario internacional una batalla contra el terrorismo, lo más lógico es que la formación de la Agenda Internacional pasará por Colombia y, en ese paso la comunidad internacional ha subvertido su rol en el proceso de paz. Ya no son un grupo de países con buenas intenciones que buscan financiar el desarrollo social del *Plan Colombia* sino que son un grupo de embajadores que tienen el propósito de hacerle entender a la cancillería colombiana que la *Diplomacia por la Paz*, los compromete a presentarles las nuevas variables del contexto internacional que surgen como consecuencia de la afectación que ha tenido la Agenda Internacional.

Significó entonces, que buena parte de los objetivos de la política exterior colombiana se vieran afectados para mal, porque con las reacciones del 11 de septiembre, las relaciones exteriores colombianas quedaban atrapadas en el mismo invento que le dio al presidente Pastrana el margen de maniobra internacional, la *Diplomacia por la Paz*; pues Pastrana, también había jerarquizado la Agenda Exterior nacional al desarrollo de un proceso de paz que

en medio de ese confuso escenario internacional, era poco viable y confiable a los ojos de la lucha contra el terrorismo.

Es el momento más difícil para la cancillería nacional, pues ¿cómo hacer compatibles la búsqueda de la paz y la alianza con Estados Unidos para luchar contra el terrorismo, sin hacer una guerra en Colombia? Esa pregunta todavía no ha sido respondida por el gobierno, pero lo que si está claro es que la comunidad internacional ya no es y no puede ser la misma, dados los condicionamientos de Agenda que tiene que afrontar.

Sin embargo dada la encrucijada que tiene el Palacio de San Carlos, en enero estalla la crisis del proceso de paz, las Farc son instadas a salir de la zona de distensión en 48 horas y un amplio despliegue estratégico-militar del Ejército, la Fuerza Aérea y la infantería de marina develan que ya el Estado colombiano no es tan paciente a los caprichos de un grupo que es terrorista para los ojos de la Alianza Internacional. En esta reciente crisis del proceso de paz hay dos elementos principales, por un lado la pérdida de confianza entre las partes en conflicto dada la polarización de sus posiciones y, la necesidad de evitar un rompimiento definitivo del proceso de paz en Colombia, que significaría el entierro forzoso de la *Diplomacia por la Paz* y de la política exterior del presidente Pastrana.

Bajo estas circunstancias, la comunidad internacional adquiere una nueva dimensión y un rol frente al proceso; en la primera etapa eran donantes, en la segunda eran voceros de las nuevas variables del contexto y en esta última etapa se convierten en facilitadores del proceso de paz con las FARC y, es justamente ese nuevo rol el que permite reactivar un proceso de paz, que estuvo a cinco horas de romperse definitivamente.

A menos de ocho meses del cambio de mando en la Presidencia de la República, se acepta como necesaria la intervención en calidad de facilitadores de la comunidad internacional, en cabeza de un delegado del Secretario General de las Naciones Unidas y de un grupo de embajadores euro-latinos que tendrán la penosa tarea de evitar que las partes se levanten de la mesa, como lo hicieron el jueves 11 de enero y buscar acelerar una negociación que ponga a los civiles y su infraestructura fuera del conflicto, y se pacte un cese de hostilidades y de operaciones militares que permita avanzar en acuerdos reales y sustanciales sobre los problemas sociales del país.

5. Andrés Mauricio Ramírez. *Efectos de la Política Exterior colombiana en su proceso de integración*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, junio de 2001, p. 30.

Será necesario para que esta estrategia tenga buen término, reforzar la política diplomática tanto al interior del grupo de países facilitadores como del grupo de países que no hacen parte, como terceros en la mesa de negociación, e incrementar la capacidad de comunicación permanente con las cancillerías y los centros de política exterior pues estarán atentos a la disminución de la intensidad del conflicto, así como a la efectiva protección de los Derechos Humanos y del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra del 48.

...que buena parte de los objetivos de la política exterior colombiana se vieran afectados para mal, porque con las reacciones del 11 de septiembre, las relaciones exteriores colombianas quedaban atrapadas en el mismo invento que le dio al presidente Pastrana el margen de maniobra internacional, la *Diplomacia por la Paz...*

## Conclusiones

La transición del gobierno Samper a Pastrana produjo importantes cambios en las relaciones exteriores, especialmente con los Estados Unidos, el cambio de imagen y percepción que introdujo Pastrana a la política exterior es uno de los aspectos que tiene mayor relevancia, en primera instancia porque disminuyó las hostilidades diplomáticas que existieron con Washington y en segunda instancia porque normalizó y profundizó los niveles de comunicación con las autoridades del gobierno Clinton y Bush.

Pero a pesar de ese avance sustancial de las relaciones exteriores, la política exterior colombiana (desde el proceso de paz) sigue manteniendo un perfil muy discreto, pese a los temas de la Agenda que la comprometen enormemente en el sistema internacional. En un análisis desde el *Modelo de Acción de la Política Exterior*<sup>5</sup>, la actividad de la Cancillería frente al proceso de paz y sus elementos constitutivos ha presentado elementos de los dos vértices del modelo, por un lado ha sido una política muy reactiva desde la introducción de los temas de la Agenda, hasta en la forma como los manejó y los implementó, el *Plan Colombia* como herramienta de política exterior, surge como consecuencia del movimiento del narcotráfico en la Agenda Internacional, hasta antes del 11 de septiembre, y, claramente es una herramienta que no busca comprometer al sistema internacional, razón que hace pensar que la política exterior fue adaptativa al medio en el que se desarrolló y no buscó innovar un ambiente que favoreciera las otras aristas de los temas primordiales de la Agenda.

Eso generó mayor subordinación en el sistema internacional, antes que autonomía. Hoy la capacidad de negociación colombiana en el escenario internacional es más reducida, justamente porque hay pocas herramientas de política exterior y las pocas que creó la Cancillería durante la administración Pastrana no contribuyen, en forma más eficaz, a buscar más dolientes afuera que ayuden a equilibrar los costos de la Agenda y a buscar una mejor inserción internacional del país.

Finalmente en la medida que exista presión de la *Alianza Militar Internacional* por luchar contra el terrorismo y el proceso de paz interno en Colombia se quede en declaraciones sobre el deber ser del Estado y no produzca resultados confiables para la comunidad internacional, siempre existirá el riesgo y un costo sobre el proceso y los actores hasta ahora "insurgentes".