
Paz y política exterior: entre la intervención y la cooperación (a propósito de la diplomacia por la paz del gobierno de Andrés Pastrana en el primer año)

Investigador:**Leonardo Carvajal**

Profesor e Investigador de la Facultad de
Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales
de la Universidad Externado de Colombia.

Asistente de Investigación:**Catalina Bello**

Estudiante de la Facultad de Finanzas,
Gobierno y Relaciones Internacionales
de la Universidad Externado de Colombia.

I. EL PÉNDULO SE DIRIGE AL TEMA DE LA PAZ

Desde la época de la campaña por acceder al solio presidencial en los primeros meses de 1996, el entonces candidato Andrés Pastrana Arango y lo que sería su posterior programa de gobierno resultaron atados de manera fundamental al tema de la paz en Colombia. Varios hechos algunos de ellos coyunturales y sorpresivos, otros estructurales y planificados, terminaron por definir un estrecho vínculo entre la guerrilla de las FARC y la campaña de la Alianza por el Cambio. La adhesión que hizo a la candidatura de Horacio Serpa el ex-gobernador de Antioquia, Alvaro Uribe Vélez, quien desde ese cargo promovió decididamente las Convivir y propinó importantes derrotas a la subversión en esa región del país, fue una de las variables que terminó por dibujar el marco de desconfianza por parte de la guerrilla ante el candidato oficial del Partido Liberal. La cercanía de vieja data entre Alvaro Leyva, simpatizante del candidato conservador, y la cúpula de las FARC, facilitó la celebración de un encuentro de Víctor G. Ricardo, alto directivo de la campaña, y el secretariado de esa organización armada en el preludio de la segunda vuelta electoral. Sin duda, este episodio y el amplio despliegue de fotografías entre Ricardo y Marulanda Vélez portando publicidad de la campaña de Pastrana, fue un importante golpe de opinión ante un electorado que interpretó el hecho como la posibilidad real de adelantar una negociación política durante un eventual gobierno conservador. Haber logrado despojar a Serpa Uribe del monopolio que ejercía sobre el asunto de la paz como su principal bandera programática y electoral, tuvo inmediatos resultados: tras haber afrontado una sorpresiva derrota en la primera vuelta, en la ronda definitiva el candidato de la Alianza fue elegido presidente con la votación más alta registrada en una elección presidencial.

Hechos posteriores, confirmaron la definitiva opción por el tema de la paz que había tomado un poco de forma racional y mucho de manera improvisada, el ahora presidente electo. En

efecto, con anterioridad a su posesión como jefe de Estado, Pastrana asombró al país al sostener personalmente un encuentro con el máximo líder de las FARC, Manuel Marulanda Vélez, el legendario "Tirofijo". La suerte de lo que sería, los primeros meses del nuevo Gobierno estaba definida: declaración del despeje de cinco municipios en el sur de país para adelantar los primeros diálogos¹; la instalación en San Vicente del Caguán por parte de mismo presidente de las mesas para definir la agenda de negociación; la extensión consecutiva del plazo de desmilitarización de dicha zona; la congelación de los diálogos decretada unilateralmente por las FARC hasta tener evidencia de la política estatal contra los grupos paramilitares; la destitución de altos mandos del ejército, la renuncia del Ministro de la Defensa y la posterior crisis militar; un nuevo encuentro entre el primer mandatario y el jefe histórico de ese movimiento guerrillero y la firma en esa ocasión del Acuerdo de Caquetania; la definición de la agenda de negociación; el aplazamiento de la instalación de las mesas de negociaciones por desacuerdo sobre la Comisión Internacional de Verificación; la fluctuación de la opinión pública entre el pacifismo y el guerrillerismo, entre el optimismo y la cecación; los clásicos enfrentamientos entre halcones y palomas; las arremetidas paramilitares; las vicisitudes del proceso con el ELN [...] entre muchos otros acontecimientos que han concentrado la agenda del Gobierno, sus principales esfuerzos y lo mejor de su capital político en el tema de la paz.

II. LA PAZ IMPREGNA LA AGENDA DE LA POLÍTICA EXTERIOR

En el marco de la prioridad otorgada por el Gobierno nacional al asunto de la búsqueda de una salida política al conflicto armado en el país, la política exterior no fue la excepción. Al conjunto de principios, la definición de prioridades temáticas y geográficas, las estrategias de inserción en el sistema internacional y los instrumentos para la ejecución de la política exterior, el Gobierno le ha dado el título de "Diplomacia por la paz"². De igual forma, el Plan de Desarrollo titulado "Cambio para Construir la Paz", incluye un apartado para la agenda exterior del país así como una serie de referencias al llamado "Plan Colombia", prometido por el presidente durante la campaña, consistente en una estrategia de consecución de recursos y cooperación de la comunidad internacional para respaldar el proceso de negociación³.

¹ En conjunto, la extensión de estos cinco municipios suma 42.000 kilómetros cuadrados. Cuatro de ellos se encuentran en jurisdicción del Departamento del Meta (La Uribe, Vistahermosa, Mesetas y La Macarena) y el restante en el Departamento del Caquetá (San Vicente del Caguán). Para tener un punto de comparación con la zona de distensión decretada en Colombia, sólo en términos de tamaño espacial, algunas extensiones de otros países y regiones del mundo que han sido intervenidas por los Estados Unidos son: la provincia de Kosovo con 11.000 kilómetros cuadrados, Bosnia-Herzegovina 51.129, El Salvador 21.040, Haití 27.720, República Dominicana 48.730, Grenada 344, Panamá 77.080, Cuba 110.261, Guatemala 108.890, Nicaragua 130.000, Somalia 637.666, Vietnam 333.000. Cifras tomadas de *L'état du monde*, París, La Découverte, 1999.

² Ver el folleto *Diplomacia por la paz*, Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1998.

³ Ver apartado V "Agenda internacional", Capítulo 1 "El contexto", en *Cambio para construir la paz. Plan nacional de desarrollo. Bases 1998-2002*, Bogotá, Presidencia de la República/Departamento Nacional de Planeación, 1998.

Entre los "presupuestos" de la política exterior del gobierno del Presidente Andrés Pastrana, se define que "la globalización y los sistemas de integración han profundizado la relación entre política doméstica y política exterior", y que "la sociedad colombiana tiene problemas estructurales (inequidad en la distribución del ingreso, pobreza, violencia) que el sistema político ha sido incapaz de resolver. Por ello se justifica apelar a las relaciones internacionales con el fin de buscar soluciones a la crisis nacional"⁴. En lo que respecta a los "principios fundamentales" de la diplomacia por la paz se definen la concertación entre el Estado y la sociedad civil, la defensa del derecho internacional, la opción por la cooperación y no por la confrontación, y la búsqueda del consenso político interno a partir de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores. Como objetivos de la política exterior son señalados la búsqueda de una "autonomía interdependiente", la diversificación de relaciones con la comunidad internacional, la reconstrucción de los lazos con los Estados Unidos, la búsqueda de un desarrollo más equitativo de la globalización, la salvaguarda de los intereses nacionales, y el mantenimiento de la integridad territorial, la seguridad y la prosperidad del país.

En el propósito de establecer el tema de la paz como núcleo de la política exterior se definen unos postulados que lo justifican. "El concurso de la comunidad internacional se entiende como un complemento de los esfuerzos nacionales internos"⁵. La necesidad de propiciar el "apoyo y colaboración de las naciones industrializadas y organismos internacionales para buscar la mejoría en las condiciones socio-económicas de aquellas regiones más afectadas por el conflicto armado"⁶. Se advierte que la participación de la comunidad internacional en el proceso de paz debe darse únicamente "en el marco del principio de no intervención en los asuntos del fuero político interno y de la cooperación internacional"⁷. Así mismo, el Gobierno señala que "se requiere que las actuaciones de la comunidad internacional se realicen con suma prudencia, porque sus participaciones pueden ser utilizadas políticamente por alguna de las partes en conflicto, o que una acción no ponderada o adoptada sin suficientes elementos de juicio puede frustrar o entorpecer el proceso de paz"⁸. Finalmente se establece que "la iniciativa política en las negociaciones depende del Gobierno colombiano, por lo cual a la comunidad internacional sólo le corresponde un papel de asistencia"⁹.

III. EL RETO DE INTERNACIONALIZAR LA PAZ Y NO EL CONFLICTO

No obstante el rol central otorgado al tema de la paz en el conjunto de la política exterior del Gobierno, y la precaución de señalar los alcances y límites a ese tratamiento internacional del

⁴ *Diplomacia por la paz*, Op. Cit.

⁵ *Ibid.* El resultado es nuestro.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.* Resultado es nuestro.

⁹ *Ibid.* Resultado es nuestro.

conflicto armado, el desarrollo en la práctica de la diplomacia por la paz ha estado signado por las continuas vicisitudes, las percepciones equivocadas de algunos actores internacionales sobre el sentido de su participación, la indefinición del límite entre intervención y cooperación en lo que hace al tema de la paz en la política exterior, los pronunciamientos desobligantes de algunos actores internacionales, entre otros.

A este propósito del Gobierno de internacionalizar el tratamiento del conflicto armado, se suman las estrategias que en el mismo sentido, aunque por obvias razones con instrumentos y objetivos disímiles, las FARC, el ELN y los grupos paramilitares también han implementado. En varias ocasiones, con el fin de darle un tratamiento internacional a sus estrategias de combate, la búsqueda de legitimidad política en el exterior, la consecución de aliados para el proceso de negociación, la compra de arsenal bélico, la denuncia internacional por violación de los Derechos Humanos, entre otros tantos objetivos. Los demás actores no gubernamentales del conflicto también desarrollan una suerte de "diplomacias paralelas" en forma racional y planificada algunas veces, y de manera involuntaria y azarosa en otras ocasiones.

Sin duda, la definición de los puntos señalados en documentos oficiales del Gobierno nacional demuestran que el ejecutivo es consciente teóricamente de las "luces y sombras" que representa la internacionalización del tema de la paz, pero en la práctica, en varias oportunidades no ha sido consecuente con esas previsiones planteadas en el papel. De hecho, el Gobierno ha internacionalizado a fondo el conflicto (con Estados Unidos, España, Alemania, Venezuela, Cuba y los demás vecinos en América Latina), sin pasar muchas veces tal participación de la comunidad internacional por el filtro de la no intervención, la prudencia y el respeto irrestricto por la soberanía del país. Contrario a lo planteado conceptualmente, varias veces la política exterior ha operado como una lapa frente a la internacionalización del conflicto: antes que transformarla positivamente, ha intensificado en varias ocasiones su potencial desestabilizador. A tal punto ello ha sido así, y el Gobierno ha sido consciente de tal potencial negativo, y también como una estrategia para legitimar los periplos presidenciales ante la opinión pública, que dio un giro al pasar de catalogar todo el conjunto de la política exterior como "diplomacia por la paz" a denominarla ahora "diplomacia económica", como se puso de presente en una alocución televisada del primer mandatario en abril de 1999: "La diplomacia por la economía rinde sus frutos de manera contundente. Como consecuencia de ella tenemos inversiones que comienzan a llegar. Los empresarios internacionales ya consideran a Colombia centro de sus planes de expansión. Otros comienzan a dár buenas noticias sobre nuestra patria, nuestras capacidades y nuestras oportunidades. En Estados Unidos, México, Cuba, Marruecos, Suramérica y España impulsamos más negocios, más mercado y más empleo. Estos nos indican que debemos continuar en el desarrollo de la diplomacia por la economía. Porque haciéndolo conseguimos más empleo, más recursos y más progreso para nuestros compatriotas"¹⁰.

¹⁰ Alocución televisada del Presidente de la República, Andrés Pastrana Arango, abril 8 de 1999. Tomado de <http://www.presidencia.gov.co>

Lo que resulta evidente es que cuando se toma la decisión de profundizar la internacionalización de los asuntos domésticos (como es el caso del tema de la paz), se corren riesgos extremos: se gana mucho o se pierde mucho. Por tal motivo, resulta fundamental planear una serie de preguntas para discutir luego sobre algunas de ellas: ¿Internacionalizar para qué? ¿Internacionalizar todos los temas? ¿Internacionalizar selectivamente con intensidades diferentes? ¿En la diplomacia por la paz hay una visión estratégica sobre el asunto de la salida política doméstica al conflicto? ¿Internacionalizar la paz para fortalecerse o para debilitarse? ¿Para que los actores internacionales cooperen, o para que opinen e intervengan? ¿Cuál es el límite, en lo referente al tema de la paz, entre lo que puede entenderse como "intervención" y la deseable "cooperación"? ¿Cómo definir teóricamente los dos conceptos? ¿Internacionalizar el tema de la paz dificulta la necesaria solución "a la colombiana" para este preciso conflicto, que presenta características especiales y particularidades nacionales? ¿Al internacionalizar el tema, el país acepta expresamente que al caso de Colombia se impongan estándares internacionales de tratamiento del tema de los Derechos Humanos y sus violaciones? ¿Al internacionalizar el tema de la paz se multiplican los actores con los cuales transar? ¿Internacionalizar la paz significa alejar o aproximar la solución al conflicto armado interno? ¿Cómo internacionalizar funcionalmente, y no intuitivamente sino profesionalmente, no coyunturalmente sino estratégica y estructuralmente, no como política gubernamental de imagen sino como estrategia societal-estatal de supervivencia como nación? ¿Hasta qué punto, en definitiva, es posible disminuirle el componente azaroso a la internacionalización y convertirla en un proceso guiado por nuestra voluntad?

IV. GLOBALIZACIÓN, PAZ Y COOPERACIÓN: CONSTRUYENDO EL ESCENARIO

A. El eclipse de las temáticas colombianas: El auge de los asuntos "internómicos" en un país parroquial

El fin de siglo trajo para el país la concreción de un fenómeno que había venido perfilándose desde los años ochentas y que se profundizó en la década que está por concluir: Colombia debió enfrentar una suerte de "eclipse" temático consistente en una superposición, única en la historia nacional, en la que debido a múltiples causas la principal de ellas la terminación del enfrentamiento bipolar entre el Este y el Oeste, convergen los principales temas domésticos con los más importantes asuntos de la agenda internacional. Tal relación de doble vía, en la que los asuntos internos presentan a la vez causas y repercusiones exteriores, y en la otra dirección las temáticas centrales del sistema internacional se nutren y a la vez alimentan las problemáticas colombianas, ha repercutido en que, ahora, las tradicionales divisiones entre temas internacionales y asuntos domésticos, entre afuera y adentro, entre lo interno y lo exterior, sean sólo una ficción ampliamente superada por la realidad¹¹. Hoy por hoy, es claro que lo

¹¹ Para una mayor discusión sobre la hipótesis según la cual el país asiste al instante de mayor internacionalización de su

que es correcto conceptualmente es hacer referencia a unos asuntos que son de carácter "interméstico", cabe decir, internacionales y domésticos al mismo tiempo².

Esta novedosa situación que debe afrontar Colombia se produce en un país que no está adecuadamente preparado para afrontar con éxito esta internacionalización sin precedentes de la mayoría de asuntos, problemáticas y, por ende, de las soluciones a los principales retos nacionales. Dicha internacionalización extrema de la situación colombiana contrasta de manera significativa con la realidad de un país a tamente parroquial, a causa de múltiples factores de tipo histórico (la pérdida de Panamá y los años siguientes caracterizados por un temor nacional por los asuntos exteriores), geopolítico (la fundación de la capital en un sitio inhóspito alejado de las costas, en consideración a que en los tiempos antiguos la cercanía al mar era sinónimo de internacionalización y principal vía de vinculación con el mundo exterior), cultural (un país con un "temor casi teológico a los demonios exteriores" como García Márquez ha definido el perfil nacional colombiano)³ y demográfico (una nación sin importantes inmigraciones, aunque paradójicamente, con una inmensa población habitando por fuera de las fronteras nacionales)⁴.

En varios escenarios de la vida nacional resulta evidente la baja preparación del país para hacer frente, con éxito, a los retos que impone esta internacionalización nunca antes vista. La sociedad civil en su conjunto, como se anotó, mantiene una visión altamente provincial sobre el mundo; prevalece el monolingüismo en la mayoría de la población; el conocimiento sobre el acontecer internacional es precario a nivel general; la educación a nivel básico y universitario ignora en su mayoría la globalización del planeta; la conciencia ciudadana sobre la política exterior como un imperativo de solución de las problemáticas nacionales es bastante baja y, por el contrario, ésta es asumida como una práctica suntuaria de los gobiernos de turno que, en consecuencia, deteriora la legitimidad de los mandatarios que buscan adelantar una dinámica política exterior. Los medios de comunicación adelantan un cubrimiento débil, casi siempre con un espacio ínfimo y de carácter puramente descriptivo, sin análisis que informen con calidad a la población sobre un mundo cuyo acontecer está íntimamente ligado con la

historia republicana, ver Leonardo Carvajal, "Los desafíos de la internacionalización de Colombia en los noventa: más allá del rinoceronte y el avestruz", *Revista Cancillería de San Carlos*, N° 21 y 22, Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores, enero y mayo, 1997.

² Una discusión sobre el concepto de temas de carácter "interméstico", se encuentra en Fernando Cepeda Ulloa, "Gobernabilidad y relaciones internacionales", a su vez compilado por Socorro Ramírez y Luis Alberto Restrepo, *Colombia: entre la inserción y el aislamiento. La política exterior colombiana en los años noventa*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores/Instituto de Estudios Políticos y Sociales, 1997. En este artículo Cepeda afirma que en el contexto actual que afronta Colombia "los factores domésticos e internacionales se entrelazan, de tal manera que hoy se habla de asuntos que son 'intermésticos' para señalar que son una mezcla de factores internacionales y factores domésticos. Una mezcla inseparable".

³ Ver Gabriel García Márquez, "Por un país al alcance de los niños", *Colombia: al filo de la oportunidad*, Bogotá, Presidencia de la República/Colciencias, Colección Documentos de la Misión Ciencia, Educación y Tecnología, T. I, 1995.

⁴ Mayores detalles sobre los motivos que pueden explicar el parroquianismo que caracteriza la nación colombiana pueden encontrarse en Leonardo Carvajal, *Op. Cit.*

vida cotidiana de las personas. En este último caso, opera el círculo vicioso: desinterés de la población por los asuntos internacionales/poca oferta de los medios de comunicación en esa materia a causa de la baja audiencia/población que continúa internacionalmente desinformada. Por último, el Estado tampoco está preparado técnica ni estructuralmente para conducir la inserción de Colombia al sistema internacional. Las agencias estatales afrontan los componentes internacionales de sus respectivas competencias en forma reactiva, con un bajo número de profesionales idóneos, desordenadamente y sin coordinación real y permanente con otras instancias del mismo Estado.

1. Una internacionalización sin precedentes: Colombia se hace visible

Así también en el marco de esta sobreposición de las agendas doméstica e internacional de Colombia, "el agudo conflicto colombiano ha dejado de ser un asunto de mero interés interno. Siguiendo las realidades que imponen el mundo globalizado actualmente en marcha, la comunidad internacional tiene puestos los ojos sobre los avatares de los acontecimientos domésticos [...] Colombia pasó de ser un país problema en el contexto internacional, a convertirse en la nación que representa los mayores riesgos para la seguridad regional. Recientes hechos conforman las complejas aristas que atraviesan la posición de Colombia en la región, tal como se desprende de la permanencia de antiguos conflictos en la frontera con Venezuela, pero también de la emergencia de nuevas fuentes de tensión con Panamá, Ecuador y Perú. Colombia está en el ojo del huracán"⁵.

Detrás de la consolidación en las más importantes contrapartes internacionales (v. gr. la vecindad más próxima al país y Estados Unidos) de la idea de que Colombia es un factor de gran preocupación para el mantenimiento de la seguridad hemisférica, se encuentra la variable de las drogas ilícitas que ha operado como "acelerador" del conflicto a nivel doméstico y, en consecuencia, como la variable que ha internacionalizado de manera más dramática la situación de enfrentamiento bélico interno. De hecho, "la inserción de Colombia en la economía mundial del narcotráfico es una de las razones del degradamiento de la situación (doméstica) al azizar fuertemente el conflicto"⁶. Y como resultado necesario de la escalada de violencia, "Colombia ha alcanzado proporciones de crisis, con consecuencias funestas para los ciudadanos colombianos, su gobierno, las naciones vecinas y Estados Unidos"⁷.

De forma paralela con la profundización del conflicto y sus repercusiones negativas en la ineludible inserción del país al sistema mundial actual, también se ha ido construyendo en el

⁵ Richard Downes, "Poder militar y guerra ambigua: El reto de Colombia en el siglo XXI", *Análisis Político*, N° 36, enero-abril, 1999, p. 69.

⁶ *Ibid.*, p. 73. El mismo autor reseña que "Colombia produce el 80% de la cocaína del mundo y el 50% de la heroína descomulgada en las costas de los Estados Unidos". *Ibid.*, p. 71.

⁷ *Ibid.*, p. 70.

exterior, con el agravante de contar con sectores nacionales que simpatizan con esa visión, la idea de que la situación colombiana requiere de acciones de la comunidad internacional que eviten una "balcanización" del país. Ya son reiteradas las comparaciones con otras problemáticas, en otros escenarios y condiciones, que se han visto abocadas a enfrentar operaciones multinacionales de "intervención humanitaria". Un exfuncionario del Departamento de Estado de los Estados Unidos, ha señalado "que la comunidad internacional no aprecia la magnitud de la tragedia humana de Colombia, mostrando que durante los últimos ocho años hubo 4 veces el número de muertes ocurridas en los Balcanes. La migración del campo a la ciudad en los últimos diez años es la mayor del mundo, comparable a lo ocurrido en Ruanda y Bosnia"¹⁸.

En suma, la coincidencia de las terráticas doméstica y exterior que caracteriza a la Colombia de estos tiempos de la globalización, ha incidido de manera decisiva en la internacionalización de la problemática de violencia interna, y ha consolidado el diagnóstico de "país amenaza para la seguridad" por parte de varios actores del sistema internacional. Por ejemplo, según opinión del general retirado de la Fuerza Aérea Venezolana, Boris Saavedra, significativa como una muestra de la legitimidad exterior que han cobrado estas apreciaciones sobre el país, el asunto de la guerrilla en Colombia "se está convirtiendo rápidamente en un problema de seguridad hemisférica porque afecta a todas las áreas de la sociedad, razón por la cual debe ser incluida en las agendas de los organismos internacionales, regionales y globales"¹⁹.

2. De la globalización al concepto de la "glocalización"

Está claro, entonces, que "las relaciones de internacionalización de un país como Colombia están influidas por sus condiciones internas e influyen apreciablemente en ellas. La violencia, por ejemplo, agrava aún más los problemas para lograr una inserción adecuada en la economía y el comercio internacional, pero a su vez, la influencia internacional sobre Colombia le empieza a exigir cada vez más decisiones para resolver estos conflictos"²⁰.

Sin embargo, en una primera aproximación, cabe plantear que para el conflicto colombiano el objetivo debe ser "glocalizar", lo cual para estos efectos, quiere decir internacionalizar lo necesario y mantener en el nivel doméstico aquellos asuntos que no requieren tratamiento en el exterior, o que al tener vinculaciones con el escenario internacional magnifican su potencial desestabilizador, dificultando la solución negociada. El tema de la paz, al igual que los asuntos de las drogas ilícitas y el medio ambiente, también es una típica problemática de carácter

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Citado por *Ibid.*, p. 72.

²⁰ Departamento Nacional de Planeación-DNP. *La paz: el desafío para el desarrollo*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación/Tercer Mundo Editores, 1998, p. 91.

"intermístico", y por ello "parece relevante encontrar alternativas para desvincular selectivamente aquellos aspectos que se refuerzan a nivel doméstico e internacional y amplían el conflicto local"²¹.

En esta línea de argumentación, el país debería buscar *internacionalizar e internalizar* todo aquello que dinamice y coadyuve al manejo interno del tema, así como también *aislar* los temas que requieren un típico manejo nacional y buscar *repeler* todo elemento internacional que pueda entorpecer el procedimiento para la paz que se adelanta. Es de esta forma como la política exterior no sólo podría actuar como filtro de la internacionalización del proceso de paz, sino también en forma de mediador de la información que el sistema internacional produce en relación con el mismo. Siempre se hace referencia a la internacionalización del proceso de paz, pero nunca se plantea una reflexión sobre la necesidad consecuente de coordinar el proceso de "internalización" de todos los productos del exterior, dirigidos al asunto de la solución política al conflicto armado doméstico. Se trata de buscar un equilibrio entre lo que es susceptible de ser globalizado y lo que requiere tratamientos localizados, como ya se ha dicho. Conceptualmente se requiere asumir que el proceso de globalización del que se habla es de doble vía, y referirse así a una suerte de proceso de *glocalización* en donde sigue siendo cierto que muchos temas se generalizan mundialmente (y por ende necesitan tratamientos transnacionales), pero también que muchos otros asuntos mantienen causas y efectos principalmente locales y, en consecuencia, requieren tratamientos de las mismas características.

La internacionalización de la paz y de los demás temas de la agenda política exterior, debe buscar disminuir la "vulnerabilidad" del país ante los hechos que acontecen por fuera de las fronteras nacionales y controlar la "sensibilidad" del proceso frente a las diversas situaciones del acontecer internacional²². Una política exterior disfuncional frente al asunto de la paz sería aquella que potencializa la posibilidad en la cual los hechos internos sean percibidos como amenazas por la comunidad internacional y, en sentido contrario, permite que hechos que tienen lugar en el exterior afecten negativamente el curso del proceso de paz internamente. Pero, en ratificación de que se trata de un proceso de doble vía, también la política exterior debe propender por disminuir la "sensibilidad" de la comunidad internacional ante los hechos negativos que domésticamente produzca el proceso de paz.

²¹ Juan Gabriel Tokatlian y Rodrigo Pardo. *Política exterior colombiana. ¿De la subordinación a la autonomía?*, Bogotá, Tercer Mundo Editores/Ediciones Uniandes, 1988, p. 117.

²² Los conceptos de "vulnerabilidad" y "sensibilidad" son tomados de Robert Keshane y Joseph S. Nye. *Poder e interdependencia*, Buenos Aires, GEL, 1988.

3. La política exterior en un mundo globalizado: evitar la intervención, promover cooperación

1. Cooperación e intervención: Diferencias contundentes

Según un estudio del Departamento Nacional de Planeación, “la globalización hace relativa lo que antes se llamaba intervención: hoy día se permite ver las opiniones o acciones de un país en otro con más naturalidad y aceptación, el nacionalismo ya no puede ser exagerado”²³. Este diagnóstico, bastante generalizado en varios sectores del país, adolece de una serie de imprecisiones conceptuales en relación con la diferencia, de fondo y contundente, entre cooperación e intervención. El mundo globalizado obliga a todas las naciones a aceptar necesariamente, a no poder eludir de ninguna forma la cooperación, y por ello mismo, incluso, a buscarla decididamente. Pero el país no puede caer en la trampa conceptual que plantea el fenómeno de la globalización, y mucho menos aceptarlo en documentos de patrocinio estatal como es el caso del estudio en mención: la inevitabilidad de la intervención.

Los tiempos actuales que traen consigo la globalización y la interdependencia entre los países, ambos fenómenos magnificados por la misma situación del país y por la mencionada convergencia entre los asuntos domésticos y los principales temas de la agenda internacional, deben ser afrontados por el conjunto de la nación con una decidida claridad conceptual. No hacerlo (y plantear que la intervención es “natural” y “aceptable”), puede generar consecuencias verdaderamente funestas para garantizar la existencia futura del país como una nación soberana y autónoma (claro que teniendo en cuenta las redefiniciones, más no desaparición, que para estos conceptos imprimen las nuevas características del sistema internacional vigente).

Ese es, precisamente, el rol central que le cabe a la política exterior del país: argumentar en forma pragmática (y no idealista) que la intervención no debe ser practicada porque no resuelve los problemas que afronta (no porque sea inmoral o contraria al Derecho Internacional), y que, por el contrario, lo que resulta necesario en esta era de la globalización de todos los asuntos no es la intervención (pues agrava los problemas que pretende afrontar) sino la cooperación. La intervención implica diagnósticos unilaterales; acciones aisladas sobre aspectos parciales de problemas que son transnacionales e implican corresponsabilidades diferenciadas dependiendo de la forma particular en que el asunto incide en cada país. La intervención no atiende al hecho de que los fenómenos son *globales* y no radicalmente *globales*, es decir, que tienen causas y efectos en el exterior que para ser enfrentados con eficiencia requieren de acciones que combatan el fenómeno en *todos* los eslabones de la cadena (sin excepción), pero teniendo *siempre* en cuenta las particularidades locales que necesariamente presenta el fenómeno en cada uno de tales segmentos del asunto (aquí, entonces, se accede a la *cooperación*).

²³ DNE, Op. Cit.

La cooperación resuelve el problema, la intervención lo agrava. La intervención impone diagnósticos, la cooperación los construye colectivamente entre los actores involucrados. La intervención homogeniza diagnósticos y estrategias de solución, la cooperación define políticas de solución selectivamente en cada eslabón, pero de forma colectiva y no segmentando los problemas. La intervención se basa en conceptos radicales de globalización de los asuntos, la cooperación asume los mismos buscando un equilibrio entre lo que es global y lo que es local, sin olvidar las relaciones de mutua dependencia (de doble vía) entre los dos escenarios. La intervención magnifica responsabilidades en un eslabón de la cadena transnacional del fenómeno, la cooperación las distribuye en forma equitativa a lo largo de la misma. La intervención focaliza culpas y responsabilidades, la cooperación distribuye soluciones a lo largo de la cadena del fenómeno. La intervención impone soluciones indiscriminadamente a todos los eslabones de la cadena, la cooperación define soluciones para cada uno de los mismos en consideración a sus especificidades. La intervención esconde violentamente una parte del problema de forma temporal en uno solo de los segmentos, la cooperación erradica el fenómeno a largo plazo en el transcurso de toda la cadena en sus manifestaciones locales y, en consecuencia directa, también en sus implicaciones globales. La intervención afronta el problema coyunturalmente, la cooperación lo hace en forma estructural. La intervención es idealista, la cooperación es pragmática. La intervención no es amoral ni ilegal, es ineficiente; la cooperación no es moral ni legal, es eficiente en la solución de la problemática.

En breve, rechazar la intervención no es apelar a un nacionalismo trasnochado, promover la cooperación es estar a la vanguardia de los conceptos de soberanía y autonomía que se deben asumir en esta época de la globalización y la interdependencia en relación con un país como Colombia. Para afrontar los asuntos de las drogas ilícitas, los Derechos Humanos y el medio ambiente se requiere de cooperación y no de intervención. Así también, para alcanzar la paz en Colombia se requiere de cooperación, nunca de la intervención. Como se ve la diferencia es contundente.

V. DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA: LA PAZ COMO PRINCIPIO Y COMO OBJETIVO DE LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA

El tema de la paz se vincula con la praxis internacional del país desde cuatro frentes diferentes. En primera instancia, la paz como *objetivo genérico* para todo el sistema internacional cuando se define como base fundamental en las actuaciones externas del país, la promoción y respeto de los principios del Derecho Internacional (entre ellos, la resolución pacífica de controversias)²⁴, y cuando se promueve el desarme a nivel internacional²⁵. En segundo lugar, la paz

²⁴ Ver: *Actuar en el mundo. La política exterior colombiana frente a siglo XXI*, Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1993.

²⁵ Ver *Ibid.*

como objetivo concreto "hacia fuera", aunque con implicaciones indirectas a nivel interno, cuando Colombia participa en cualquiera de las modalidades en un proceso de paz en otro país (como miembro de Contadora, y consecuencia de ese liderazgo, como miembro de los grupos de países amigos de la paz en El Salvador y Guatemala). En tercer lugar, la paz como instrumento (en forma de una variable dependiente indirecta, "hacia adentro" y con implicaciones exteriores) cuando se la vincula con los temas de la agenda temática de la política exterior (valga decir, drogas ilícitas, medio ambiente, Derechos Humanos y colombianos en el exterior). Y, finalmente, la paz como objetivo concreto "hacia adentro". En esta última modalidad reside la novedad de la Diplomacia por la Paz del Gobierno de Andrés Pastrana Arango.

A. La búsqueda de la paz "hacia fuera": Los antecedentes

De esta forma, lo de ahora es la paz de Colombia como tema de la agenda de la política exterior, lo de antes era "la paz de otros", "la paz de afuera", como asunto fundamental de la agenda internacional del país. Como componente "hacia fuera" de la política exterior, el tema de la paz ha tenido dos variantes: por un lado, la paz como principio de actuación del comportamiento exterior de los actores del sistema internacional y, por otra parte, la búsqueda concreta de la paz interna en un país determinado. En el primer caso, se trata de la política exterior de Colombia promoviendo el asunto de la paz como parámetro de comportamiento en las relaciones entre actores del sistema internacional. Y en la segunda situación, hace relación a la política exterior colombiana actuando en favor de la paz al interior de un actor de la comunidad de naciones. Por supuesto, en este último componente, y en lo que se refiere de manera particular a la participación de Colombia en los procesos de paz en Centroamérica, resulta evidente que la búsqueda de la convivencia pacífica presentaba componentes de tipo interno y externo en razón a que en gran medida la situación de conflicto era una extensión regional, en la "periferia" del sistema internacional, de la confrontación que a nivel global sostenían la Unión Soviética y los Estados Unidos durante la Guerra Fría.

En este punto, cabe interrogarse sobre los motivos de la actuación de Colombia en cada uno de los dos casos en que la paz forma parte de la agenda de su política exterior. En el caso de la paz como principio, la actuación del país está fundada en la tradición de la política exterior colombiana de promover los fundamentos del Derecho Internacional entre los cuales se encuentra la solución pacífica de las controversias. No obstante, la deferencia irrestricta de tales principios no se basa en motivos idealistas. La motivación es "utilitarista": se defiende la vigencia plena de los principios del Derecho Internacional porque esto es realista y funcional para un país que cuenta con escasos atributos reales y actuales de poder (que no potenciales, caso en el cual se cuenta con interesantes perspectivas).

En el caso de la paz interna de actores vecinos, también se trata de una labor que se realiza con fines principalmente "utilitaristas", como fue el caso de la participación de Colombia en

el Grupo de Contadora y, consecuencia de ese protagonismo, su posterior actuación como miembro de los respectivos "Grupos de Países Amigos" de los procesos de paz en El Salvador y en Guatemala: buscar la paz en el área de influencia más próxima del país también era una señal de que se quería propender el mismo objetivo a nivel interno. En estos casos se trata del tema de la paz (y del conflicto) en la agenda de la política exterior colombiana de manera "instrumental". En el caso de la paz en Centroamérica, se pretendía crear un escenario internacional propicio para la paz, en su condición de espacio geográfico conflictual más próximo a Colombia, o al menos evitar que la situación de guerra interna en Colombia se "contaminara" de una problemática agravada por la intervención de las potencias. Este hilo de reflexión fue definido nitidamente por el Presidente Betancur en un discurso pronunciado en San Andrés, primera escala de un periplo suyo por la región centroamericana, en que argumentó que el trabajo que realizaba Colombia en favor de la paz en esa zona tenía como objetivo actuar para que "las olas desestabilizadoras de lo que está ocurriendo en Centroamérica, no empiecen a golpear nuestras fronteras"²⁶.

Pero, ¿por qué durante tanto tiempo los diversos actores se negaron a aceptar para el país la internacionalización, que no sólo se consideraba benéfica para el conflicto armado en Centroamérica sino que además se propiciaba? ¿Se ha concebido que el conflicto armado colombiano responde a causas diferentes a las de la situación centroamericana de los años ochenta? ¿Por qué el conflicto colombiano no se "contaminó" de Guerra Fría en la misma proporción que sucedió con el de Centroamérica? ¿La política exterior colombiana, más que poner de manifiesto una contradicción entre la eficiencia en la búsqueda de la paz "para otros" y el fracaso en la construcción de la paz "para el país", fue efectiva en lograr "vacunar" el conflicto armado colombiano de la contaminación de la Guerra Fría, y por ende, de agravar la situación y alejar las posibilidades de solución al conflicto? ¿La "contaminación" que presentó el conflicto centroamericano con el vínculo directo con el macro enfrentamiento entre los bloques capitalista y comunista se entiende sólo en la coyuntura en la que se produce la negociación? Es decir, ¿el conflicto colombiano ahora, en un instante internacional cualitativamente diferente al que predominaba durante la década de los ochenta, puede llegar a contaminarse de los temas de la agenda que hoy por hoy representan los principales retos a la seguridad mundial y, particularmente, a los parámetros de seguridad definidos por la potencia hemisférica y global? ¿El reto que en su momento cumplió Contadora para Centroamérica es, guardadas las proporciones, el mismo desafío que presenta la Diplomacia para la paz y el objetivo medular que debe buscar la internacionalización del conflicto que pretenden los actores del mismo en Colombia? ¿Quiénes y cómo se puede cumplir mejor ese papel "descontaminador", de "muro de contención", de "aislante"? ¿Cómo se logra mejor ese objetivo y cómo se producen "efectos perversos" a causa de una internacionalización equivocada, mal dirigida, inercial, desbozada, con objetivos difusos?

²⁶ Betancur citado por Tokatlán y Parde, *Op. Cit.*, p. 115.

La reflexión en torno al tema de la búsqueda de la paz en otros países, como elemento fundamental de la política exterior del país, que se realizó en ese período, partía de la reflexión según la cual “las guerras civiles que afectaron a Colombia desde la independencia hasta fines de la década de los cincuenta eran ‘colombianas’. La violencia posterior (la de los sesenta), en cierto sentido, es ‘latinoamericana’ en la medida en que existe, si bien con obvias y significativas diferencias, en varios países [...] Es por ello por lo que en varias oportunidades los diseñadores de la política exterior colombiana han vinculado el concepto de ‘interés nacional’, que se busca alcanzar con ella, a la finalización de los conflictos en áreas geográficas cercanas del país”²⁷. De inmediato surge el cuestionamiento relativo a la forma como debe afrontarse; ahora que se ha alcanzado la paz en Centroamérica, la internacionalización de un conflicto armado interno que aparece “solitario” en el Hemisferio Occidental. En la misma línea argumentativa, ¿cómo plantear que los países vecinos no expresen su preocupación por la manera como la situación interna colombiana podría afectar su seguridad, cuando la participación colombiana en la paz de Centroamérica estuvo motivada en inquietudes similares y, más aún, cuando la Diplomacia por la Paz promovida a comienzos del gobierno Pastrana abrió precisamente esa posibilidad? En otras palabras: en relación con lo primero, ¿cómo argumentar que las preocupaciones de Colombia sobre la crisis centroamericana en la década de los ochenta sí eran legítimas, mientras las que, en relación con la guerra interna del país, expresan los vecinos, no lo son? ¿Las preocupaciones de Colombia eran “cooperación” y las de los vecinos del país son “intervención”? En lo que hace a lo segundo, ¿cómo empezar a promover de forma no selectiva (tal como sucedió en el comienzo de la administración Pastrana Arango) la vinculación de la comunidad internacional en el proceso de paz colombiano, para luego reaccionar airadamente ante las declaraciones en Venezuela, Ecuador, Perú y Panamá?

La participación de Colombia, o bien como aliado de los Estados Unidos en sus políticas contrarrevolucionarias en la zona (administración Turbay Ayala) o como promotor de la solución política negociada (cuatrienio Betancur Cuartas), ha estado en varias ocasiones influenciada por la posición de Nicaragua sobre San Andrés y Providencia, y las consecuentes reacciones de la opinión pública doméstica en favor o en contra de la política exterior del país frente al conflicto armado centroamericano²⁸.

Para tener una idea más clara de la forma como operó el péndulo de la política exterior como reflejo de la visión doméstica frente a la manera de poner fin al conflicto armado, resulta interesante hacer una breve síntesis comparativa de los gobiernos de los presidentes Turbay Ayala (1978-1982) y la posterior administración de Betancur Cuartas (1982-1986). Dicho péndulo ha oscilado, por un lado, entre la opción por la solución represiva al conflicto

²⁷ *Ibid.*, p. 126.

²⁸ Las reclamaciones de Nicaragua sobre la soberanía de San Andrés y Providencia tuvieron entonces lugar en febrero de 1980, septiembre de 1984 y en abril de 1986. Ver, *Ibid.*

doméstico y el apoyo paralelo internacional a medidas similares frente a Centroamérica (política exterior al servicio de la guerra), y por otro lado, la alternativa de negociación política a la confrontación armada interna y la activa participación de Colombia en los procesos de paz centroamericanos (política exterior al servicio de la paz). De esta forma, y con miras a hipotéticas degradaciones futuras del conflicto interno, y las consiguientes inclinaciones guerrilleras de la opinión pública nacional y el abandono de los diálogos y negociaciones por parte del Gobierno y la subversión, vale anotar que así como resulta posible internacionalizar la búsqueda de la paz con el propósito de lograr el respaldo y la cooperación de la comunidad internacional para el proceso, así también sería (ha sido) factible poner la praxis internacional del país al servicio de una eventual opción por la solución armada. Así las cosas, de la diplomacia para la paz podría también derivarse una suerte de diplomacia para la guerra, si ello, en algún momento, resultara necesario.

1. El gobierno Turbay Ayala (1978-1982): internacionalizar la guerra

En el caso de la administración Turbay Ayala, la relación entre la política doméstica y la praxis internacional fue estrecha, y, de alguna forma coherentes la una con la otra. No obstante, es posible que “arriba no corran necesariamente y siempre en forma paralela durante el tiempo de su implantación. De hecho, puede ocurrir una sincronía de tiempos y acciones (como aconteció durante la administración Betancur-Cuartas) o cierto desfase temporal entre ambas políticas (tal lo sucedido al inicio de la administración Turbay Ayala); lo cual no invalida en absoluto la vinculación mencionada”²⁹. A los pocos meses de su posesión, el mandatario liberal definió el perfil que caracterizaría su percepción sobre la “mano dura” como estrategia para enfrentar el conflicto armado interno. En septiembre de 1978, inspirado en legislaciones similares promulgadas en el Cono Sur latinoamericano, el gobierno decretó el denominado Estatuto de Seguridad Nacional con el propósito de controlar represivamente el orden público doméstico. “Contener y cerrar el sistema, antes que abrir espacios de participación y mecanismos de negociación, constituyeron la racionalidad que permitió la escogencia de instrumentos de fuerza para enfrentar la violencia”³⁰. El contexto internacional del momento estaba signado por un creciente interés de los Estados Unidos, especialmente desde 1977 con la administración Carter, por la defensa de los Derechos Humanos en el Hemisferio, definiendo de esa forma una distancia política con los regímenes autoritarios latinoamericanos que en el pasado reciente habían contado con el patrocinio de la potencia hegemónica regional. Esta contraposición de visiones sobre los conflictos armados en América Latina, sumado a, ascenso del tema de las drogas ilícitas como un tema sensible en la agenda de la potencia regional, y el apoyo de Colombia al bloqueo de una iniciativa norteamericana en la OEA para intervenir multilateralmente en Nicaragua, dificultó el establecimiento de unas relaciones bilaterales

²⁹ *Ibid.*, p. 135.

³⁰ *Ibid.*

fluidas entre la Casa Blanca y el Palacio de Naritño. Sin embargo, las coincidencias entre los dos países empezaron a definirse a partir del endurecimiento del Gobierno Carter tras la revolución iraní, la rebelión sandinista y la invasión soviética a Afganistán, y además, con la radicalización del discurso anticomunista que representó la campaña presidencial que llevaría a la presidencia de los Estados Unidos al republicano Ronald Reagan. Durante 154 votaciones Colombia bloqueó, entre octubre de 1979 y enero de 1980, la aspiración cubana por un asiento en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En febrero de este último año el Gobierno sandinista de Nicaragua presenta su reclamación oficial sobre San Andrés y Providencia, a lo cual Colombia respondió con una nota diplomática y la publicación del Libro Blanco respaldando la indiscutible soberanía del país sobre la isla. En febrero el M-19 se toma la Embajada de la República Dominicana en Bogotá. Con el marco de estos acontecimientos internos y exteriores, “ya existía en Turbay una predisposición a visualizar los problemas domésticos con el prisma del conflicto Este-Oeste”³¹, lo cual daba lugar a una correlación entre política interna y política exterior expresada de la forma represión militar doméstica, discurso internacional en contra de Cuba (país con el cual se rompieron relaciones en 1981) y Nicaragua, y un claro alineamiento con la Casa Blanca expresado fundamentalmente en la firma del Tratado de Extradición en 1979, la identificación con las medidas estadounidenses frente a Centroamérica y el Caribe, y la posición adoptada en la guerra de Las Malvinas en 1982. En suma, la administración Turbay Ayala “desnacionaliza la problemática de la violencia en el país e internacionaliza no sólo el origen de la violencia sino también el mecanismo para confrontarla”³². El conjunto de estas situaciones de política doméstica y exterior definieron que al finalizar el cuatrienio liberal el país se encontrara prácticamente aislado internacionalmente a consecuencia de un notorio incremento en la violación de los Derechos Humanos, el recrudecimiento de la confrontación armada interna y las críticas latinoamericanas por la posición sostenida frente al caso de Las Malvinas.

2. La administración Betancur Cuartas (1982-1986): internacionalizar la paz

Heredero de estos escenarios, el Presidente Betancur Cuartas optó por la vía alterna de propender por una solución política negociada al enfrentamiento bélico nacional y, como reflejo de esta misma circunstancia, a la crisis centroamericana. En el pleno interno, los primeros meses del nuevo gobierno fueron testigos de un giro evidente plasmado en la aprobación de una benévola Ley de Amnistía, el inicio de diálogos con la subversión, persecución a los fortalecidos grupos paramilitares, iniciativas de reforma política en el Congreso, entre otros significativos eventos. La misma dirección tomó la política exterior del mandatario conservador, decisión de solicitar la plena membresía del país en el Movimiento de Países No

³¹ *Ibid.*, p. 138.

³² *Ibid.*, p. 139.

Alineados, apoyo a las reclamaciones de soberanía de Argentina sobre las Malvinas, formación y liderazgo del Grapo de Contadora, respaldo a Nicaragua para el Consejo de Seguridad de la ONU, distensión de las relaciones con La Habana, endurecimiento de la posición frente al gobierno de Reagan³³. Así, “Betancur buscó darle mayor credibilidad y apoyo a su estrategia de paz nacional, con un activismo externo dirigido al mismo fin”³⁴. La estrategia fue clara: se pretendió “nacionalizar” la búsqueda de la paz a través de una vinculación entre lo doméstico y lo exterior que a la vez propiciara tal desligamiento. Así entonces, “la paz se resuelve en Colombia, pero es necesario mostrar credenciales de pacificador tanto adentro como afuera, manteniendo la iniciativa y evitando cualquier contaminación externa”³⁵. La etapa final del gobierno Betancur presentó un giro en relación con su énfasis inicial, debido a una serie de vicisitudes internas y externas que presionaron la reacción del ejecutivo para redefinir el rumbo del proceso de paz a nivel doméstico y el activismo exterior por la salida política en Centroamérica. Dificultades en el sector externo de la economía, la presión de la deuda externa y el hundimiento de la declaratoria de Emergencia Económica, entre otros motivos, dieron al traste con el objetivo de acompañar la paz con ineludibles acciones de reforma socio-económica en materia de vivienda, salud, empleo y educación; el asesinato por parte de las mafias del narcotráfico del Ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla, impuso al gobierno la obligación de abandonar las tesis “nacionalistas” que había defendido en torno al Tratado de Extradición con los Estados Unidos y en adelante se da vía libre a su ejecución, en visita a Washington el Jefe de Estado moderó el discurso autonomista que lo había caracterizado frente al hegemon regional al comienzo de su mandato cuando el Presidente Reagan visitó el país, las acciones diplomáticas de la Casa Blanca, contrarias a los objetivos de Contadora, redujeron las posibilidades de actuación colombiana en la región; en 1985 el M-19 abandonó el cese al fuego para terminar en los sucesos de la toma del Palacio de Justicia en noviembre del mismo año, estimulando así las opciones de fuerza en torno al conflicto armado, el fortalecimiento de los argumentos de los vínculos guerrilla-narcotráfico (con base en hipótesis sobre el respaldo financiero de las mafias a esta actor, con el propósito de obstruir los procesos de extradición en su contra), y, como consecuencia adicional a tal evento, el endurecimiento de la opinión pública frente a Nicaragua (y, en consecuencia, sobre la diplomacia colombiana por la paz centroamericana) motivada en las afirmaciones del Secretario de Estado norteamericano, George Shultz, en relación con el supuesto respaldo sandinista a esa operación armada. En suma, “hacia el final de su cuatrienio, la audaz y creativa política exterior iniciada con espectacularidad y alto protagonismo se iba desdibujando lenta pero significativamente. Algo similar, pero con ribetes más dramáticos, ocurrió con la estrategia de paz”³⁶.

³³ Ver *Ibid.*, p. 142.

³⁴ *Ibid.*, p. 143.

³⁵ *Ibid.*, p. 144.

³⁶ *Ibid.*, p. 149. Para una más detallada descripción de los acontecimientos que hacia el final de la administración Betancur Cuartas determinaron un redireccionamiento de sus políticas internas y exterior en relación con el asunto de la paz ver *Ibid.*, pp. 145-149.

C. La búsqueda de la paz “hacia adentro”: la diplomacia por la paz

Mientras en Centroamérica se buscó la paz desde afuera hacia adentro, a primera vista se podría pensar que en Colombia el proceso se presenta a la inversa: desde adentro se busca la ayuda exterior. Esta lógica se fundamenta en la percepción de que si bien “las guerrillas colombianas surgieron en el ambiente de la Guerra Fría, son organizaciones autóctonas porque generaron su propia fuente de financiación (v. gr. las drogas ilícitas). De esta forma, las presiones internacionales resultan irrelevantes”³⁷. No obstante, la realidad es que la relación de dependencia entre lo doméstico y lo internacional en lo que hace al asunto de la paz no es monodireccional sino que, por el contrario, se trata para el caso colombiano, de una vinculación de doble vía. En las condiciones actuales del proceso de paz, es claro que la vinculación de los actores del mismo con la comunidad internacional (en sus variadas manifestaciones) ha tenido el efecto de otorgarle a los actores del exterior mayor capacidad de influencia (funcional y, por supuesto, disfuncional) sobre el procedimiento doméstico para la paz.

Así entonces, mientras que en Centroamérica la internacionalización fue principalmente relevante para forzar la iniciación de los diálogos (lo internacional como “arranque”), en Colombia será crucial para presionar la continuidad del proceso en momentos de crisis (lo internacional como “estabilizador”). Si la internacionalización es un seguro contra la reversibilidad del proceso, por el “compromiso” que suponen los contactos externos que sostienen los actores nacionales del conflicto, resulta factible afirmar que la diplomacia por la paz ha obtenido hasta ahora logros futuros más que coyunturales: cerrar a la guerrilla puertas en el sistema internacional, aumentar el número de compromisarios (vale anotar que cuando esto se logra es un triunfo, pero cuando se multiplican los actores del conflicto no se cumple el objetivo sino que, al contrario, la diplomacia por la paz tiene efectos “perversos”); legitimar internacionalmente, por anticipado, cualquier futura e hipotética necesidad del gobierno de apelar a la solución armada ante un eventual fracaso de la vía pacífica; comprometer a la guerrilla en un proceso irreversible, al ubicarla en una situación de “suma cero”: hacer la paz con la comunidad internacional o hacer la guerra aislada de todo apoyo en el exterior.

Desde lo teórico se ha planteado que el tratamiento externo del conflicto armado tiene el objetivo de desarrollar “las acciones que pueden preparar un escenario internacional propicio para la paz. La ambientación y participación internacional para la paz colombiana son requisitos indispensables para obtener un margen de tolerancia, autonomía y cooperación”³⁸. Sin embargo, la argumentación central que define la necesidad de alcanzar la paz como una verdadera precondition para lograr el objetivo de una inserción funcional de Colombia en el sistema internacional, plantea que “dentro de los costos económicos indirectos, en un mundo

³⁷ DNE, *Op. Cit.*, p. 23.

³⁸ *Ibid.*, p. 157.

globalizado, es necesario tener en cuenta los costos que significa para el país la inestabilidad, la pérdida de competitividad y el deterioro de la imagen externa (que resultan del enfrentamiento armado interno). La globalización es una realidad del contexto actual del país que enmarca una eventual solución a la situación de violencia y pone límites y exigencias a la solución”³⁹. En este contexto, la internacionalización del asunto de la paz es más un imperativo ineludible que imponen las circunstancias del mundo actual, más que una decisión enmarcada por la voluntad del Estado y la sociedad colombianos. Así es, como a la internacionalización de la paz se llega casi “inercialmente” por dos variables mutuamente dependientes: las características del sistema internacional actual y la necesidad ineludible que tiene el país de insertarse en forma positiva (vale decir, funcional, con una relación costo-beneficio favorable).

Dicha correlación es evidente si se tiene en cuenta que “la calificación de *riesgo país* para Colombia, que incide en su competitividad, está directamente relacionada con la existencia de conflictos armados, que afectan de manera directa la estabilidad económica y política del país. La imagen de una economía estable de bajo riesgo para inversionistas internacionales se ha venido deteriorando en Colombia, y nuestros socios comerciales más importantes, como son los Estados Unidos, ya están interesados en la paz de Colombia”⁴⁰. En resumen, “se pueden enunciar grandes premisas que relacionan el tema de la violencia y la paz con la globalización: la globalización exige apertura y competitividad; la violencia afecta la competitividad de las empresas y del país, a la comunidad internacional le incumbe el conflicto colombiano; a las fuerzas que intervienen en el mercado competitivo les interesa la paz en Colombia; la magnitud de los retos de la apertura y de la paz requiere de consensos y de nuevas institucionalidades; la paz en Colombia debe ser considerada como un nuevo factor de competitividad”⁴¹.

Pero, junto con la necesidad de hacer la paz que impone la globalización, también aparece un asunto que determina fundamentalmente la vinculación del proceso de paz con la política exterior, relacionado con el hecho de que “empieza a surgir opiniones cada vez más fuertes que le dan otra dimensión al tema del conflicto, ‘Colombia como una amenaza para la región’. De un conflicto doméstico se derivan preocupaciones por la influencia que pueda tener, por ejemplo, en las exportaciones de petróleo Venezolano hacia los Estados Unidos”⁴².

La suma de estos variados argumentos de vinculación entre paz-política exterior-inserción funcional del país al sistema mundial, genera una serie de beneficios que se obtendrían hipotéticamente con la solución política al conflicto armado interno en Colombia: mayores inversiones; crecimiento de los flujos turísticos al país, mejor poder de negociación

³⁹ *Ibid.*, p. 8.

⁴⁰ Como lo demuestra la visita del presidente de Wall Street a San Vicente del Caguán, *Ibid.*, pp. 91 y 92.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

internacional; más democratización y estabilidad doméstica para diseñar internamente una política exterior coherente; aumento de la capacidad de acción autónoma del país por la vía de una estabilización de factores internos de carácter político y socio-económico; neutralización de la relación guerrilla-narcotráfico como elemento generador de futuras y eventuales pérdidas de autonomía y soberanía del país por la vía de eventuales intervenciones directas o indirectas, explícitas o veladas, unilaterales o maquilladas con el manto del humanitarismo y la intervención colectiva; diluir la imagen de "país problema" para los vecinos o para el hemisferio; posibilidad de alcanzar una política exterior de mayor consenso nacional; destierro de recursos anteriormente dedicados a la guerra interna para programas de desarrollo social como precondición para una inserción positiva del país por la vía de un mejoramiento sustantivo del capital humano, principal factor de poder internacional en el poscapitalismo; entre muchos otros eventuales beneficios.

Esta relación de mutua dependencia entre las variables señaladas responde al "círculo vicioso" inverso entre el mantenimiento de la situación de guerra y una inserción altamente perjudicial para el país: "mayor conflicto externo, mayor gasto en seguridad-menor énfasis en la resolución pacífica de las controversias y luchas sociopolíticas, mayor percepción de inseguridad-mayores recursos para el área militar, menores recursos para el crecimiento económico y menor voluntad política para una estrategia redistributiva de la riqueza-menor capacidad recursiva general, mayor condicionamiento externo-mayor dependencia internacional, menor poder de negociación-menor poder negociador, menores posibilidades de diversificación externa-menor margen de inserción exterior diversificada, mayor alineamiento-mayor subordinación a un polo de poder singular, menor capacidad de maniobra y acción global"⁴⁵.

Situación similar de círculo vicioso que parece enfrentar el gobierno del Presidente Andrés Pastrana en la particular coyuntura que presenta al país al cumplirse el primer año de esa administración: crítica situación económica-fuerte apretón fiscal- despidos masivos a nivel estatal-desempleo generalizado-disminución de legitimidad del ejecutivo⁴⁶-ausencia del necesario consenso en manejo del asunto de la paz-erosión de legitimidad del gobierno y del proceso de paz-disminución del apoyo a la diplomacia por la paz-visión parroquialista de los colombianos en contra de la diplomacia presidencial-debilitamiento de estrategia de internacionalización positiva del proceso de paz.

Con todo, el interrogante central que subyace a la vinculación paz-política exterior-inserción funcional al sistema internacional, es del siguiente tenor: "¿Puede un Estado periférico

⁴⁵ Tokatlián y Pardo, *Op. Cit.*, p. 120.

⁴⁶ Según una encuesta publicada por *El Espectador*, a propósito del primer año del mandato del Presidente Pastrana Arango, el 72% de los interrogados desaprobó las gestiones de la administración, 69% afirmó tener una imagen negativa del jefe del Estado, 67% desaprobó su manejo en el tema de la paz, 80% condena su posición frente al ELN, 39% no apoya sus políticas en torno a las FARC, 78% no aprueba sus estrategias en el asunto paramilitar y 68% no ve positivamente su manejo del narcotráfico. Ver "Pastrana pierde más puntos", *El Espectador*, agosto 8 de 1999, p. 7-A.

aumentar su poder de negociación (en el exterior) si internamente no consolida la paz y la reconciliación de la sociedad?"⁴⁵. La percepción que subyace actualmente sobre la forma como la globalización y la especial relación de Colombia con el fenómeno han conllevado que alcanzar la paz doméstica sea un imperativo, se fundamenta en la lógica según la cual "los Estados que han alcanzado una mayor tranquilidad y paz internas, como puede ser el caso de Venezuela luego del proceso de diálogo y reconciliación durante la década de los sesentas, han experimentado un reforzamiento de su seguridad y han buscado una praxis internacional más independiente, pluralista y diversificada"⁴⁶. Brevemente, si ahora el medio internacional hace de la paz una condición ineludible de inserción internacional positiva, así mismo, la búsqueda de ese objetivo de ninguna manera puede estar desligado del escenario internacional, dando lugar así a la ligazón motivo de este ensayo: la asunción de la paz como un objetivo concreto (autónomo, independiente) de la política exterior colombiana.

1. Las prioridades temáticas y geográficas de la política exterior: la paz por extensión

a. Las prioridades temáticas

Como ya se anotó, el fin de la disputa bipolar implica una desligación automática del conflicto armado en Colombia con referentes ideológicos exteriores, aunque siempre fue indirecta y relativamente débil en comparación con lo sucedido en Centroamérica y el Caribe. "La dimensión internacional de la subversión en Colombia no ha estado asociada a la naturaleza ideológica de la Guerra Fría y, por lo tanto, el derrumbe del Muro de Berlín y la desintegración de la antigua Unión Soviética no tuvieron consecuencias significativas en la existencia y validez de la guerrilla colombiana. Sin embargo, como producto de la creciente interdependencia y globalización del sistema internacional actual, el conflicto armado colombiano se ha internacionalizado. Esto, debido a los vínculos de la guerrilla con temas como el narcotráfico y los Derechos Humanos, que hacen parte de la agenda internacional actualmente"⁴⁷.

De hecho, el cambio de la agenda internacional, y la sobreposición de la misma con los asuntos domésticos más importantes del país, mantienen una vinculación de la problemática interna con retos a la seguridad del sistema internacional relacionados con las drogas ilícitas (por la sobreposición de las zonas de mayor cultivo con las principales áreas de influencia guerrillera y la vinculación del paramilitarismo con algunos eslabones de la cadena productiva; el medio ambiente (por la vía de los costos ecológicos que implica el fenómeno de las drogas ilícitas y la voladura de oleoductos que practica el ELN); los Derechos Humanos (por las muertes violentas, el fenómeno del desplazamiento, el secuestro, la desaparición forzada, la tortura,

⁴⁵ Tokatlián y Pardo, *Op. Cit.*, p. 115.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 122.

⁴⁷ DNP, *Op. Cit.*, pp. 157 y 158.

las masacres y demás atentados contra los mismos que implica en enfrentamiento armado⁴⁸; y con el tema de los colombianos en el exterior (por la vía de la relación violencia, emigración del país de un importante número de afectados y el consecuente aumento en los índices de inseguridad, desempleo e informalidad económica en los países receptores). Queda así, claramente establecido el vínculo del asunto de la paz interna con las que han sido definidas como las prioridades temáticas de la política exterior colombiana.

En lo que hace al desconocimiento de los derechos humanos de las personas que implica el conflicto armado, “se espera que mediante una gran presencia internacional, enmarcada dentro de un proceso de paz, se puedan llevar a cabo los cambios estructurales y políticos necesarios para asegurar el futuro goce y protección de los derechos humanos y el esclarecimiento de las violaciones pasadas”⁴⁹.

En las líneas siguientes, cabe hacer unas breves anotaciones sobre la relación entre drogas ilícitas y conflicto armado interno. El estudio ya citado de Planeación Nacional define que la internacionalización debe garantizar que el proceso de paz se adelante “a la colombiana”, en virtud de las especificidades que caracterizan a la situación de enfrentamiento armado del país en comparación con la forma como conflictos bélicos internos en otros países han adelantado la vinculación con el sistema mundial. Según tal investigación, lo que ha definido la particularidad de la situación colombiana es la vinculación que se presenta entre las guerrillas y el fenómeno de las drogas ilícitas: este último le ha dado a la guerrilla una holgura económica con base en la cual ha aumentado notablemente su capacidad estratégica y militar en los años recientes, desbalanceando así la relación costo/beneficio de adelantar un proceso de paz; los grupos paramilitares también se han fortalecido por sus vinculaciones con el narcotráfico; y la corrupción administrativa generada por la infiltración de las mafias de las drogas ha resquebrajado la legitimidad y capacidad institucional para hacer frente a los principales problemas sociales del país, y consecuentemente, ha minado las posibilidades estatales para combatir exitosamente los factores de violencia armada en Colombia. “La visión de la comunidad internacional sobre los actores internos y sobre su función como facilitadora de paz, está altamente limitada por el problema de la droga. El caso más extremo, por supuesto, es el de Estados Unidos donde su particular aproximación al problema de la droga afecta su visión de la guerrilla colombiana”⁵⁰.

En el plano nacional, también algunos sectores argumentan, incluso en escenarios internacionales, que la subversión sostiene una relación directa con las drogas ilícitas en sus fases de cultivo, producción e incluso transporte. En un encuentro para abordar el tema de Colombia como amenaza a la seguridad regional “un alto oficial de las Fuerzas Armadas de

⁴⁸ *Ibid.*, p. 19.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 167.

Colombia anotó que el narcotráfico sigue generando cerca de US\$500 millones de ingresos al año para las fuerzas guerrilleras”⁵⁰. En forma contraria, otras instancias del país argumentan que la vinculación entre drogas y subversión es sólo parcial y, en todo caso, tal relación no afecta el predominante carácter ideológico de la lucha armada. Por ejemplo, el estudio en mención plantea que “como todos los problemas de la estructura agraria, éste es un asunto de poder y de redistribución del poder. Secundariamente es un problema técnico y por último es un problema diplomático con Estados Unidos. Al poner de cabeza este orden de prioridades, no se resuelve el problema de una de las bases del narcotráfico y de la bonanza financiera de la guerrilla”⁵¹. En relación con este asunto, el mismo Presidente Andrés Pastrana ha expresado opiniones encontradas. Al visitar en condición de mandatario electo al Presidente Clinton, argumentó la existencia de esa relación con el objetivo aparente de involucrar en forma positiva a los Estados Unidos en el proceso de paz por la vía de argumentarle que su interés, y por ende su respaldo al mismo, estaba fundado en la ecuación: proceso de paz-disminución de cultivos ilícitos en zonas de influencia subversiva-caída de las exportaciones de narcóticos a ese país. Con ese acto, se ponía fin al más alto nivel (por tratarse de una declaración del Presidente de Colombia ante el Presidente de los Estados Unidos en la Casa Blanca), a la tradicional posición sostenida oficialmente por el Estado colombiano durante al menos dos décadas de mantener desligados los dos asuntos con el propósito de preservar intacta la posibilidad de una solución política al conflicto y desvanecer conceptualmente cualquier vinculación con un tema de seguridad vital para la potencia hegemónica regional. Desde luego, el uso permanente por las Fuerzas Militares de la expresión “narcoguerrilla” dejaba entender otra cosa y no pocas veces fue causa de confusión en el exterior.

En todo caso, vale decir que no existe consenso en los Estados Unidos sobre esa relación. Las posiciones del Estado, los partidos y las ong’s norteamericanas han variado desde la década de los ochentas, cuando el embajador de ese país en Bogotá, Lewis Tambs, acuñó el término “narcoguerrilla” con el propósito de sugerir la existencia efectiva de esa vinculación. Una reciente demostración de esa variedad de opiniones se puso de presente en un debate promovido en el Congreso estadounidense, en el cual el zar antidrogas, Barry McCaffrey argumentó la vinculación directa entre guerrilla y producción de estupefacientes, el Director de la DEA negó la existencia de tal ligazón, y en medio de numerosas opiniones encontradas entre Demócratas y Republicanos, se escucharon referencias a la situación colombiana como un “segundo Vietnam”, “balcanización”, “narcoestado”, “narcoguerrilla” y “Estado al borde del colapso”⁵². En todo caso, con posterioridad, quizás consciente del peligro que representa la narcotización del conflicto interno y del proceso de paz, el Presidente Pastrana negó esa vinculación retomando así la tradicional posición colombiana en relación con ese aspecto.

⁵⁰ Downes, *Op. Cit.*, p. 71.

⁵¹ DNE, *Op. Cit.*, p. 21.

⁵² Ver “Debatan qué hacer con Colombia”, *El Tiempo*, agosto 7 de 1999, p. 6-A.

En definitiva, lo que parece más sensato es aceptar que “un proceso de negociación con la guerrilla (s) debe incluir la discusión acerca de las fuentes de financiamiento, entre ellas el narcotráfico, pero no debe desviar sus objetivos para no terminar en negociaciones que apunten a la resolución del problema de las drogas a largo plazo”⁵³. Porque es evidente que, “en la medida en que un problema como el narcotráfico, de carácter transnacional, sea vinculado en la negociación de un conflicto interno, la posibilidad de una mediación internacional imparcial es más complicada”⁵⁴. Esto es, exactamente, lo que debe buscar evitar la política exterior en su objetivo de internacionalizar el tema de la paz y el proceso político doméstico para su resolución.

3. Las prioridades geográficas

Por otra parte, la relación de la paz con las prioridades geográficas de la política exterior de Colombia también es evidente: con Venezuela (migrantes, inseguridad fronteriza, incursiones armadas en su territorio, secuestro de ciudadanos de ese país, boleteo y extorsión de ganaderos, agricultores e industriales de las zonas fronterizas); los Estados Unidos (migrantes, drogas ilícitas, medio ambiente, Derechos Humanos, secuestro de ciudadanos estadounidenses, amenaza para sus intereses económicos, seguridad en su área de influencia en el Hemisferio Occidental), otros países limítrofes como Ecuador, Perú y Panamá (algunos migrantes, inseguridad fronteriza, incursiones armadas en sus territorios); Europa (migrantes, drogas ilícitas, medio ambiente, Derechos Humanos, inversiones, secuestros); el Pacífico Occidental (medio ambiente, obstáculo para las relaciones financieras y de inversiones, algunos secuestros de ciudadanos japoneses); y, en las relaciones con el mundo en desarrollo (cooperación Sur-Sur en materias relacionadas como la resolución pacífica de conflictos, el medio ambiente, la protección de los Derechos Humanos).

En primer lugar, las relaciones bilaterales con los países vecinos se han “contaminado” del conflicto armado colombiano, porque “en general, la participación en un proceso de paz de países con los que hay una agenda bilateral especialmente contenciosa no es la mejor, comparativamente con las naciones donde no hay tal complejidad bilateral”⁵⁵. En relación con esto, si lo de 1998 era buscar el objetivo de “desnarcotizar” la agenda internacional del país, ahora, con el ascenso del asunto de la paz a las prioridades de la política exterior, de lo que se trata es de “desguerrillar” los vínculos con la comunidad de naciones, o bien, de internacionalizar la paz y no el conflicto.

Dicha “contaminación” se ha puesto en evidencia en múltiples ocasiones, pero resulta relevante citar las apreciaciones realizadas en un panel en el Colegio de Guerra del Ejército en Carlisle

⁵³ DNP, *Op. Cit.*, p. 183.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 184.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 17.

(Pennsylvania)⁵⁶. La relevancia que se anota reside en la multinacionalidad de los panelistas, la entidad convocante (el Ejército norteamericano), el país sede de las discusiones (Estados Unidos), y la consecuente legitimación internacional, con respaldo de instancias colombianas, que con ello ha ido adquiriendo la idea de Colombia como país amenaza para la seguridad hemisférica.

En lo que hace a Venezuela, se afirmó que el país vecino “ha incurrido en altos costos originados en la crisis colombiana. Se ha visto obligada a absorber cerca de 3 millones de inmigrantes colombianos y a combatir al narcotráfico, el secuestro, la extorsión, el soborno, el robo de vehículos, el contrabando, el abigeato y el hostigamiento a sus unidades militares en la frontera con Colombia”⁵⁷. Estas circunstancias han dado lugar a múltiples situaciones, encuentros entre el Comisionado de Paz, Víctor G. Ricardo, y el Comando Central del ELN en territorio venezolano, el hipotético secuestro de una aeronave del vecino país por parte de un frente de las FARC y repetidas declamaciones sobre el proceso de paz por parte del Presidente Chávez, su canciller y varios funcionarios de su gobierno que han derivado algunas veces en cruces de notas diplomáticas entre las dos cancillerías, en el supuesto reconocimiento de estatus de beligerancia que el mismo jefe de Estado venezolano le ha otorgado a la guerrilla, en la cancelación unilateral por parte de Colombia de un encuentro de los dos mandatarios en la frontera y el anuncio de Chávez según el cual se reunirá con representantes de las FARC aún sin contar con el beneplácito del ejecutivo colombiano. En esta última ocasión el Ministro de Relaciones Exteriores de ese país, José Vicente Rangel, declaró que “el problema guerrillero colombiano ha traspasado sus límites y se ha convertido en un problema de Estado para Venezuela”⁵⁸, y justificó la determinación de su gobierno al sostener que mantendrán “conversaciones con quien tiene el poder. Los ritmos, los tiempos en esa situación, en lo que se refiere a Venezuela, lo marcamos nosotros y no Colombia”⁵⁹.

Sobre la perspectiva desde Ecuador se afirma que ese país “también se siente amenazado. Alberga actualmente a 350.000 ciudadanos colombianos, muchos de los cuales son inmigrantes ilegales. En opinión del Coronel Luis Hernández del ejército ecuatoriano, dicha presencia ilegal está relacionada con el aumento en las tasas de criminalidad, especialmente de asaltos bancarios. Los ataques a través de la frontera originados en Colombia han segado la vida de 20 soldados y policías ecuatorianos [...] Tal violencia en la frontera ha reemplazado el tema

⁵⁶ En la presentación del artículo que recoge las opiniones vertidas en dicho foro, Richard Downes argumenta que la visibilidad exterior que ha adquirido recientemente el conflicto colombiano lo pone en evidencia: “la realización, en menos de tres meses, de dos reuniones de alto nivel celebradas en los Estados Unidos por convocatoria del establecimiento militar de ese país. La primera se llevó a cabo en Fort McNair (Washington), en la sede de la Universidad de la Defensa Nacional bajo los auspicios del Departamento de Defensa. La segunda en el Colegio de Guerra del Ejército en Carlisle (Pennsylvania) bajo los auspicios del Departamento del Ejército”. Downes, *Op. Cit.*, p. 70.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 77.

⁵⁸ “Hugo Chávez negociará con guerrilla”, *El Tiempo*, agosto 11 de 1999, p. 1-A.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 6-A.

peruano como el primer reto de seguridad para el Ecuador⁶⁰. En lo referente a Panamá, los planteamientos sostuvieron que esa nación está "obligada a 'inclinarse al viento' porque no es capaz de evitar el uso de su territorio y el hostigamiento a la población en la región del Darién, por parte de la guerrilla, los paramilitares, y delincuentes comunes que buscan provisiones y reposo. Los grupos de autodefensa de Colombia han asesinado al menos a 10 personas en Panamá, y cientos de desplazados colombianos han buscado refugio cruzando la porosa frontera. El gobierno panameño ha respondido creando una fuerza policial de 1.200 hombres y un plan de desarrollo integral de US\$88 millones⁶¹. Las continuas referencias del presidente peruano, Alberto Fujimori, una de ellas expresada en visita a los Estados Unidos, han puesto de presente la preocupación de ese país limítrofe por la posibilidad de incursiones armadas en su territorio y el temor que le genera la relativa cercanía de la zona del despeje con la frontera binacional, han ratificado el señalamiento a Colombia como amenaza regional y ha sugerido la eventualidad de coaliciones regionales para protegerse militarmente de la extensión de la crisis colombiana a las naciones aledañas. A estas declaraciones sobre la eventualidad de intervenir colectivamente para afrontar la amenaza colombiana a la seguridad hemisférica, le ha hecho coro el Presidente Carlos Menem, en ratificación del perfil que ha caracterizado a la política exterior de la Argentina desde su asunción al poder en 1989⁶². Por su parte, "México le teme a la 'colombianización' de su propio proceso político, debido a la influencia de los narcotraficantes y a la reproducción de las formas políticas colombianas en sus propias fronteras"⁶³.

Superando el escenario propiamente regional, al más sensible y vulnerable a la situación colombiana, resalta posible argumentar que en lo que hace a Europa (y particularmente en referencia a países como Noruega, Suecia, Francia, España y Alemania), "las relaciones con estos países no tienen agendas complejas ni contenciosas que contaminarían su participación en la paz"⁶⁴. Con esta ventaja comparativa puesta de manifiesto, se tiene que "los europeos, según su experiencia básicamente en América Central, tienen capacidad, disposición y ventaja comparativa para apoyar las fases ulteriores del proceso de paz. Es decir, aquellas que tienen que ver con la inserción, los programas de cooperación para el desarrollo, la disponibilidad de los acuerdos, en lugar de las etapas de la negociación o las conversaciones propiamente dichas"⁶⁵.

⁶⁰ Downes, *Op. Cit.*, p. 71.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² En particular se hace referencia a la teoría del "realismo periférico" que evidentemente ubica a la proxis internacional argentina de la administración Menem. En particular, ver Carlos Escudé "La política exterior de Menem y su carácter ideológico-implicto", *América Latina Internacional*, Vol. 8, N° 27, enero-marzo, 1991, pp. 349-406; Attilio Borón, "Las desventajas del 'realismo periférico'", *América Latina Internacional*, Vol. 8, N° 29, julio-septiembre, 1991, pp. 433-439; y Roberto Russell, "El 'neoliberalismo periférico': Un esbozo para orientar la política exterior de los países del Cono Sur en la 'oscuridad'", en *Ibid.*, pp. 440-445.

⁶³ Downes, *Op. Cit.*, p. 72.

⁶⁴ DNF, *Op. Cit.*, p. 173.

⁶⁵ *Ibid.*

Desde sus perspectivas, "los problemas de Colombia amenazan a Estados Unidos de muchas formas [...] El total de importaciones anuales de cocaína, 70% proveniente de Colombia, han provocado 100.000 muertes y el gasto de US\$300.000 millones durante los últimos 10 años. Las importaciones de cocaína alimentan el hábito de 12 millones de usuarios de drogas—incluyendo 3,6 millones de adictos—, contribuyen a las 14.000 muertes anuales relacionadas con la droga e implican incalculables costos en asistencia médica, seguridad pública y pérdida de productividad. Debido al aumento de los arrestos relacionados con las drogas, uno de cada 155 ciudadanos de Estados Unidos está en prisión. Hay más ciudadanos norteamericanos tras las rejas que prestando servicio en las Fuerzas Armadas [...] Los 25.000 ciudadanos de Estados Unidos que viven en Colombia sufren diversos riesgos debido a la situación interna [...] El 41 % de las exportaciones colombianas tiene como destino este país. El comercio bilateral que existe entre Estados Unidos y Colombia es 60% mayor que el que existe entre Estados Unidos y Chile, cuatro veces el comercio con la antigua Yugoslavia y 400 compañías de las 500 de la lista de *Fortune* operan en Colombia"⁶⁶.

Por estos contundentes motivos, "el Presidente Clinton ha dejado en claro que la paz en Colombia es el principal objetivo de la política de Estados Unidos. El logro de la paz haría que el esfuerzo antinarcóticos tuviera mucho más éxito, reduciría el 'nivel de comodidad' de las FARC y mejoraría la capacidad de Estados Unidos para comerciar e invertir"⁶⁷. Por ejemplo, "el profesor Caesar Sereseres de la Universidad de California en Irvine opinó que a menos que los temas guerrilleros sean también abordados como una prioridad, la política antidroga de Estados Unidos fallará"⁶⁸.

En efecto, como ya se anotó anteriormente, durante el primer año del gobierno del Presidente Andrés Pastrana las gestiones diplomáticas para vincular a Estados Unidos al proceso de paz han estado signadas por el tema de la relación entre drogas ilícitas y conflicto armado interno. En la primera visita privada que realizó Pastrana como presidente electo al jefe de Estado norteamericano, el mandatario colombiano aceptó directamente la vinculación entre estos dos asuntos cuando argumentó que a los Estados Unidos les convenía la paz del país porque de esa forma se lograrían importantes disminuciones en el ingreso de estupefacientes a esa nación. Posteriormente, en una rectificación de esa primera posición, el 22 de octubre de 1998 el Presidente Pastrana replanteó: "Mi gobierno no permitirá que la paz sea narcotizada ante el mundo"⁶⁹. De esta forma, en los primeros meses posteriores a su posesión el gobierno instruyó la necesidad de dejar de lado la expresión "narcoguerrilla" en los pronunciamientos

⁶⁶ Downes, *Op. Cit.*

⁶⁷ *Ibid.*, p. 77.

⁶⁸ Citado por *Ibid.*

⁶⁹ Este planteamiento tuvo lugar en un discurso ante el pleno del cuerpo diplomático acreditado en Bogotá. Ver, "Los movimientos de los hombres del presidente", *El Espectador*, julio 18, 1999, p. 6-A.

oficiales⁷⁰ y adelantó una labor diplomática para buscar el apoyo de la potencia hegemónica al proceso de paz con las FARC, cuyo mayor logro consistió en reunir en diciembre de 1998 en Costa Rica a delegados de ese movimiento armado con Phil Chicola, Director de Asuntos Andinos del Departamento de Estado de Estados Unidos. Los hechos posteriores relacionados con el secuestro y posterior asesinato de tres ciudadanos estadounidenses que adelantaban trabajos proindigenistas con la comunidad Uwa, determinaron un deterioro significativo en la relación de ese país con la guerrilla, en su lenguaje para referirse al conflicto armado colombiano y en su posición sobre el proceso de paz adelantado por el gobierno. En esa oportunidad, los voceros del gobierno norteamericano se refirieron a las FARC como "terroristas" y condicionaron la reanudación de los contactos oficiales con ese grupo armado a la entrega de los responsables del crimen para ser juzgados en Estados Unidos. A pesar que semanas después las FARC aceptaron explícitamente su responsabilidad y anunciaron un juicio popular contra los implicados (rechazando enfáticamente la posibilidad de su extradición), a Casa Blanca nunca se declaró satisfecha con la respuesta de la agrupación subversiva, tanto menos cuanto que el resultado del mencionado juicio devió en una condena de carácter simbólico.

De hecho, a pesar de las visitas que, sin el beneplácito expreso del gobierno estadounidense, realizaron a la zona de despeje un grupo de congresistas el 3 de junio de 1999 (William Delahunt y Robert White) y el presidente de la Bolsa de Nueva York con posterioridad al asesinato de los incipientes de ese país, el tono del gobierno norteamericano no cambió significativamente y, por el contrario, alcanzó su más alta escalada con motivo de la visita a Washington del Ministro de Defensa de Colombia, Luis Fernando Ramírez en julio de 1999, en la que este alto funcionario utilizó el concepto "narco guerrilla" para calificar las acciones de las FARC en una reunión con el zar antidrogas, Barry McCaffrey: "Es claro que la guerrilla se alejó de los fines políticos para entrar en el negocio de las drogas". El funcionario estadounidense no fue menos enfático: "Esto es una emergencia. Colombia está frente a una enorme crisis. Las FARC, el ELN y los paramilitares están atacando la democracia, en gran parte financiados por dineros provenientes del narcotráfico"⁷¹. El Presidente del Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, el republicano Berjamín Gilman, ante una propuesta de resolución para apoyar el proceso de paz en Colombia presentó su rechazo "porque no toma en consideración el impacto de las narco guerrillas en la disponibilidad de drogas en Estados Unidos"⁷².

Así mismo, animados por los aparentemente exitosos resultados de los combates que días atrás había sostenido el ejército a repeler una escalada guerrillera en todo el país⁷³, y luego de

⁷⁰ Ver "Crecen argumentos de línea dura en EE. UU.", *El Espectador*, julio 18, 1999, p. 5-A.

⁷¹ "McCaffrey apoya ayuda al ejército", *El Tiempo*, julio 17 de 1999, p. 7-A.

⁷² "B. Gilman (sin) cree en la paz", *El Espectador*, julio 2 de 1999, p. 5-A.

⁷³ La motivación central de las FARC para adelantar estos ataques múltiples se fundó en la necesidad de "fortalecerse" ante

haber trascendido públicamente que esa respuesta de las Fuerzas Armadas había contado con la cooperación estadounidense en el suministro de información de inteligencia tomada por sus satélites, aeronaves y radares, el jefe de la cartera de defensa solicitó a las instancias gubernamentales en Washington que le facilitaran al país los equipos del Comando Sur⁷⁴.

Las reacciones en Colombia por esa radical actitud del gobierno de Estados Unidos fueron inmediatas. El director del opositor Partido Liberal, Horacio Serpa Uribe, argumentó que la situación del proceso de paz era "patética" y que son cada vez más directas "las manifestaciones de personas y sectores que claman por la total derechización del país, la ruptura del proceso de paz, la acción militar indiscriminada y sin ninguna clase de consideración ética o legal, hasta la intervención norteamericana"⁷⁵. El diario *El Espectador* no dudó en advertir que "en medio del debate sobre una hipotética intervención militar de Estados Unidos en el conflicto colombiano, crece la presencia norteamericana en la guerra. Tecnología, inteligencia, armamento, apoyo logístico y asesores van en aumento, mientras en Washington se diluye la frontera conceptual entre la batalla contra el narcotráfico y la lucha contra la guerrilla"⁷⁶. Y en páginas internas, en un informe sobre la presencia del hegemón regional en el conflicto armado doméstico, sentencia que "está claro que Estados Unidos ya interviene de manera directa en el conflicto colombiano. La pregunta es si lo haría de forma masiva. Aunque podría llegar por otro camino. Vecinos como Venezuela pueden recibir su ayuda militar para evitar que la guerrilla los golpee. El petróleo es el punto clave para la economía estadounidense. Ya en repetidas oportunidades, altos generales del Pentágono realizaron visitas a la Guardia Nacional venezolana, para dar indicaciones sobre la seguridad fronteriza con Colombia y las medidas militares que se deberían implementar ante cualquier vulnerabilidad del territorio"⁷⁷.

La vinculación de Estados Unidos con el proceso de paz alcanzó su punto más alto, por ser un hecho demostrativo de que el tema de Colombia está llamando la atención de las más importantes instancias del ejecutivo norteamericano, cuando, coincidiendo con la visita al país de Thomas Pickering, Subsecretario de Estado para Asuntos Políticos, la misma Secretaria de Estado, Madeleine Albright, declaró al *The New York Times*: "Los esfuerzos de Pastana para negociar la paz se han estancado. El crimen está desenfrenado y la economía, estrella en el pasado, entra en la peor recesión desde 1930. La producción de droga viene en aumento. Paramilitares y guerrillas, que se financian con dineros del narcotráfico, continúan violando los Derechos Humanos. Las organizaciones de narcotraficantes están bien armadas y equipadas, y el sistema judicial está plagado de corrupción, no cuenta con recursos adecuados

la inminencia del comienzo de las negociaciones el 19 de julio, fecha finalmente aplazada por los acuerdos en la formación de la Comisión Internacional de Verificación. Cabe recordar que esta fecha había sido definida luego de otro aplazamiento anterior para la instalación de la mesa de negociación en su fecha original el 7 de julio de 1999.

⁷⁴ Ver "Préstamos los equipos del Comando Sur", *El Tiempo*, julio 16 de 1999, p. 7-A.

⁷⁵ "La situación es patética", *El Espectador*, julio 17 de 1999, p. 5-A.

⁷⁶ "EE. UU. con un pie adentro", *El Espectador*, julio 15 de 1999, p. 1-A.

⁷⁷ "U.S. Army ya está en Colombia", *El Espectador*, julio 18 de 1999, p. 4-A.

y tiene casi 3,5 millones de casos pendientes [...] (Todo esto hace de Colombia) el país más emprobleado de Suramérica [...] El pueblo colombiano está frente a un examen que deben pasar por sí solos. Pero los Estados Unidos y los amigos debemos estar listos para ayudar"⁷⁵

3. Función de la política exterior en el tema de la paz: puente entre el sistema nacional y el sistema internacional

En la década de los ochentas, se planteaba que, a diferencia de lo sucedido en el caso centroamericano, "la violencia en Colombia es 'racional' y no se origina en factores externos (y por ende) si la guerra no depende de factores externos, tampoco la paz"⁷⁶. Sin embargo, ya se ha argumentado, el conflicto interno de tipo armado presenta variadas dimensiones internacionales en la coyuntura actual que afronta el sistema global y Colombia en particular. Si bien es cierto, que hoy sigue siendo cierto que los factores de carácter externo son agravantes de la situación interna de conflicto pero no la causan ni explican, a la vez es necesario reiterar que aunque los acontecimientos de la Guerra Fría no explican por sí solos el surgimiento de estos movimientos es importante reseñar que el ELN surgió después de la revolución cubana, el EPL con posterioridad del sistema sino-soviético y las FARC como consecuencia de un ataque de las Fuerzas Armadas sobre Marquetalia en 1964, inspirado en el plan LASO (Latin American Security Operation) ideado por Estados Unidos para enfrentar los fenómenos insurgentes en el subcontinente⁸⁰.

Pero, es necesario advertir de inmediato que "reconocer la influencia de factores externos en el desarrollo de procesos de alta inestabilidad interna no significa exacerbar los conflictos mediante una mayor 'internacionalización'"⁸¹. Muy por el contrario "si un Estado escoge como estrategia 'nacionalizar' la búsqueda de la paz y la estabilidad política y democrática, entonces resulta clave la necesidad de fortalecer el frente internacional, atenuando, en vez de agravar, las tensiones externas; evitar eventuales intentos de desestabilización por parte de diferentes actores foráneos; distanciar el conflicto local de una posible internacionalización del mismo; deslindar el interés nacional del interés estratégico del hegemonismo regional o hemisférico [...]; proyectar una imagen de reconciliación y cambio, y buscar aislar al máximo posible la problemática de violencia nacional del entorno global para tornarla más manejable y factible de mitigarse por conductos pacíficos y consensuales"⁸².

El objetivo de Contadora se centró especialmente en "internalizar" el conflicto para facilitar su manejo y solución. Para entonces era claro que la internacionalización del conflicto

⁷⁵ "Presión e incentivos a la guerrilla: Albright", *El Tiempo*, agosto 11 de 1999, p. 3-A.

⁷⁶ Tokalián y Pardo, *Op. Cit.*, p. 123.

⁸⁰ *Ibid.*, pp. 127 y 128.

⁸¹ *Ibid.*, p. 118.

⁸² *Ibid.*, p. 119.

centroamericano no era conveniente porque, al hacerlo o permitir que sucediera, "se proyectaba en el campo doméstico una disputa externa entre las grandes potencias y se exacerbaban las tensiones sin separar lo básicamente interno de lo foráneo. Se magnifica el conflicto local, confundiéndolo con uno de mayor magnitud que está totalmente fuera del alcance y control para los Estados menores del sistema internacional (...) Lo deseable parece, entonces, asegurar el máximo posible de control sobre las dimensiones internas y externas"⁸³.

A pesar de las diferencias que siempre se subrayan, parece relevante reiterar que así como el objetivo fundamental que se buscó para el conflicto centroamericano a través del Grupo de Contadora, creado en 1983 por los gobiernos de Colombia, Venezuela, México y Panamá, fue generar un "muro de contención" frente a la influencia de las dos superpotencias que buscaban concentrar en la región la disputa global Este-Oeste, de la misma forma, el objetivo central de la internacionalización del proceso de paz colombiano podría estar dirigida, entre otros objetivos, a: Desvincularlo del asunto de las drogas en lo que hace a su impacto y solución de carácter global, y limitarlo exclusivamente a lo que representa en su carácter de problema local: colonos en busca de mejores condiciones socio-económicas, baja productividad de los cultivos legales, depresión de sector agropecuario, entre otros; equilibrar el papel de los Estados Unidos en las diversas etapas de proceso para permitir así que su participación sea funcional al objetivo de la paz; neutralizar el impacto negativo de los países vecinos y librar las relaciones con esas naciones de una suerte de "intoxicación" debida al tema del conflicto armado en Colombia, entre otros.

Tal como se ha planteado, la diplomacia por la paz, adelantada por el gobierno del presidente Andrés Pastrana Arango, presenta una situación inédita en la forma como el asunto de la paz forma parte integral de la agenda de la política exterior del país. La mayor novedad reside en que ahora la paz que se busca no está afuera sino adentro del país. Por esta característica, la política exterior debe jugar el rol de canalizador, director, filtro, cizalla de esa internacionalización, nunca desempeñar el papel de "lupa" que aumenta la capacidad desestabilizadora de la comunidad mundial. En este aspecto, la función instrumental de la política exterior es de doble vía: transporta hacia el exterior información gubernamental y, a la vez, debe traer *inputs* de la comunidad internacional para los actores internos.

En este caso la política exterior actúa en forma de vínculo o "correa de transmisión", a la vez hacia adentro y hacia fuera, en relación con la búsqueda de la paz negociada a nivel doméstico: su papel central debe consistir en llevar a la comunidad internacional los diversos *outputs* que produzca el sistema nacional (información del estado del proceso en cada una de sus etapas, sobre la situación del país, acerca de las necesidades particulares de participación internacional en cada una de las fases del proceso) y, en el sentido inverso, operar como puente para traer al país los *inputs* del sistema internacional (propuestas de cooperación, apoyos, inquietudes).

⁸³ *Ibid.*, p. 117.

Es en este sentido que la política exterior actúa a la manera de *conductor* de doble vía de todo lo que pueda entenderse como función al proceso. Pero así mismo, corresponde a la diplomacia por la paz el papel de *muro de contención*, también de doble vía, en relación con todo aquello que se perciba como disfuncional al mismo, y a la vez como *aislante* de todo tema perturbador o problemático para la comunidad internacional.

No obstante, en el cumplimiento de los dos roles señalados de ingreso y salida de información al sistema nacional, relacionada con el proceso de paz, el gobierno debe enfrentar los mismos inconvenientes que se presentan para el conjunto de la política exterior colombiana: dificultad en la creación, generación, interpretación o formación de consensos nacionales; unidireccionalidad y carácter excluyente en la definición de los "intereses nacionales"; baja profesionalización del servicio exterior; dificultades naturales en la coordinación interinstitucional al interior del gobierno y entre entidades del Estado; la clásica, y obvia desde el punto de vista del funcionamiento organizacional, dicotomía entre la claridad constitucional y legal que señalan al presidente de la República y a la cancillería como conductores supremos de la política exterior del país, versus la evidencia cotidiana de la existencia de toda una maraña de actores, intereses y visiones sobre los asuntos internacionales, roles que en la práctica no son susceptibles de ser dirigidos ni conducidos; consecuencia de esto último, la imposibilidad funcional de coordinar las obvias internacionalizaciones que se presentan en forma paralela: la diplomacia oficial gubernamental, la diplomacia de las guerrillas (FARC y ELN), la diplomacia oficial pero de carácter estatal (el Congreso, las Cortes, la Fiscalía, la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo, entre otros actores institucionales del proceso de paz), la diplomacia paramilitar, la diplomacia de organizaciones no gubernamentales, el sector privado, los grupos de presión y, en suma, la diplomacia que adelanta la gran variedad de formas organizativas de la sociedad civil colombiana.

En síntesis, "las variables política internacional, paz interna e interés nacional se entrecruzan en el Estado [...] Paralelamente corresponde a dicho Estado la elaboración y ejecución de una determinada política exterior y la defensa de los intereses mayoritarios de una nación. Esto último no puede estar desligado de la preservación de la paz, la protección de la seguridad y la consolidación de formas democráticas y pluralistas de convivencia [...] Lo fundamental es tener en cuenta que la ligazón entre lo interno y lo externo es de tal naturaleza, que no es posible operar a un solo nivel para el logro de dichos objetivos o asumir la existencia de un completo control sobre la intrincada trama de fenómenos que influyen sobre ambas dimensiones"⁸⁴.

Porque resulta claro que el Gobierno puede buscar centralizar la coordinación de la diplomacia oficial gubernamental (y aún este objetivo resulta difícil de alcanzar debido al complejo

⁸⁴ *Ibid.*, pp. 115 y 116.

entramado que forman los diversos intereses y percepciones de las entidades gubernamentales), mientras resulta prácticamente imposible (y quizás inconveniente) buscar dirigir al conjunto de las "diplomacias paralelas e informales por la paz" que ejecutan directa o indirectamente, expresa o tácitamente, deliberada o casualmente, planificada o desordenadamente, las demás instituciones del Estado, guerrillas, organizaciones no gubernamentales, iglesias, partidos políticos, paramilitares, gremios, entre otros grupos de interés.

Aunque se puede argumentar que los movimientos subversivos "cuentan con una efectiva diplomacia en Europa y en los propios Estados Unidos (tan eficaz que han conseguido persuadir a las organizaciones internacionales de que están librando una guerra de emancipación)"⁸⁵, también es cierto que "la reciente ejecución de una diplomacia de carácter paralelo por parte de la guerrilla y su vinculación con actores externos, no sólo logra como efecto un conocimiento de los movimientos insurgentes a nivel internacional. El efecto es de doble vía"⁸⁶ en razón a que ese mismo activismo internacional de la subversión tiene como consecuencia adicional la generación de responsabilidades externas con gobiernos y organizaciones no gubernamentales por la no violación de los Derechos Humanos, por su desvinculación con el fenómeno de las drogas ilícitas y su compromiso por la no depredación del medio ambiente como consecuencia de sus acciones armadas (v. gr. los atentados a los oleoductos petroleros por parte del ELN), y por la deforestación y contaminación química que implican los cultivos ilícitos y laboratorios de procesamiento que protegen. En breve, la praxis internacional que durante años han adelantado los movimientos guerrilleros les ha generado réditos en materia de imagen y también ha generado un clima de presión sobre el Estado para la protección de los Derechos Humanos, pero, a su vez, esa visibilidad alcanzada en el exterior también los ha revestido de responsabilidades con esos mismos actores del sistema mundial. Así, las diplomacias subversivas han logrado su objetivo de internacionalizar la responsabilidad del Estado y, también, aunque de manera inercial e involuntaria, han internacionalizado su responsabilidad, y al igual que el gobierno, han sido y serán receptoras de condicionamientos, presiones y castigos por parte de esa misma comunidad global.

3. Los actores nacionales del conflicto: su visión sobre la internacionalización del tema de la paz

"La posición de los grupos guerrilleros frente a un eventual proceso de internacionalización de la paz no ha sido homogénea ni absolutamente clara [...] Aún así, la conciencia sobre la necesidad de cooperar con actores no nacionales y lograr su reconocimiento ha ido en aumento. (Por ejemplo), sólo en esta dirección es posible entender la importancia que otorgan las

⁸⁵ Alfonso López Michelsen, "Colombia en la socialdemocracia", *El Tiempo*, julio 18 de 1999, p. 5-A.

⁸⁶ DNP, *Op. Cit.*, p. 158.

FARC a los representantes internacionales que presenciaron la entrega de los soldados secuestrados en Cartagena del Chairá⁸⁷.

En lo que hace al ELN su posición sobre la participación de la comunidad internacional ha estado signada, en primer lugar, por sus vínculos con Alemania a través de los esposos Maus, y el exministro y parlamentario Bern Schmitbauer, y por otro lado, en lo que hace a Venezuela, por una supuesta cercanía, que dataría del pasado, del ahora Presidente Chávez con este movimiento insurgente. Las relaciones con Alemania, desembocaron en una activa participación de la Conferencia Episcopal de Alemania y su labor facilitadora, en conjunto con la Iglesia Católica de Colombia, para promover el encuentro que tuvo lugar en Würzburg (Alemania) en julio de 1998 entre ese grupo insurgente, la sociedad civil y el Comité Nacional de Paz. En esta reunión se firmó el denominado Acuerdo de Puerta del Cielo que en sus 21 puntos realiza las siguientes consideraciones de tipo internacional: "5. Promover la proyección del espíritu de este documento ante el Gobierno y continuar la acción en favor de la paz, con la colaboración de la comunidad internacional [...] 11. Exigir la superación real de la impunidad de crímenes de lesa humanidad, tales como las desapariciones forzadas, las masacres, el genocidio y la tortura, que responda integralmente al espíritu del ordenamiento internacional sobre la materia. 12. Con base en los conceptos de la ONU, estar atentos a que no se prorrogue la vigencia de la Justicia Regional más allá de actual mandato legal [...] 15. El ELN reafirma su acogimiento unilateral a las recomendaciones hechas por Amnistía Internacional para el movimiento insurgente en su informe de 1994 sobre Colombia [...] 20. Los firmantes de este acuerdo promoverán la realización de un foro amplio enmarcado en la Convención Nacional para la discusión de la problemática de la soberanía de los recursos naturales, entre ellos el petróleo [...] En la agenda de la Convención se tratarán temas tales como la delimitación de las bases para las transformaciones de las estructuras sociales, económicas y políticas que se requieran, mediante una acción concertada que tenga en cuenta, entre otros, la plena vigencia de los Derechos Humanos, la justicia social y económica, la democratización política, la soberanía, la integración e internacionalización, y el papel de la fuerza pública en un país en paz"⁸⁸.

Por otra parte, la visión de este grupo subversivo en relación con la internacionalización del proceso de paz aparece señalada en una carta enviada por la cúpula del ELN al Secretario General de la OEA, con motivo del secuestro de dos veedores internacionales de esa organización regional comisionados para hacerse presentes en las elecciones del 26 de octubre de 1997: "Reiteramos nuestra voluntad a continuar en los esfuerzos por construir un proceso de solución política al conflicto interno y le pedimos a su organismo y por su intermedio a la

⁸⁷ *Ibid.*, p. 163.

⁸⁸ *Acuerdo de Puerta del Cielo* entre el ELN, la sociedad civil y el Comité Nacional de Paz, con la facilitación de las Conferencias Episcopales de Alemania y Colombia, Würzburg, Alemania, julio 15 de 1998.

comunidad internacional no inmiscuirse en los asuntos internos mediante observaciones o veedurías solicitadas por una sola de las partes enfrentadas. Toda acción facilitadora internacional para la paz de Colombia, deberá ser convenida y solicitada por el gobierno y la insurgencia"⁸⁹.

En relación con las FARC, su posición frente a la participación internacional en el proceso de paz que esa organización guerrillera adelanta con el gobierno, ha sido planteada expresamente con motivo de las discusiones sobre la Comisión Internacional de Verificación, desacuerdo entre las partes que a la postre determinó el estancamiento del proceso desde el mes de julio de 1999. En efecto, en el segundo encuentro personal entre el Presidente Andrés Pastrana y el comandante de las FARC, Manuel Marulanda Vélez, el 2 de mayo de 1999 (en todo caso el primero con posterioridad a su posesión, pues el anterior lo había sostenido en condición de presidente electo), se firmó el Acuerdo de Caquetania en el que se definió, aunque las partes tienen versiones encontradas sobre su alcance⁹⁰, el compromiso de conformar una Comisión Internacional de Acompañamiento para la verificación de las normas para la zona de Distensión⁹¹. Con base en este presupuesto, el Gobierno insistió en la necesidad de definir la conformación de esa comisión por convenio entre las partes como condición para instalar la mesa de negociación cuya fecha de instalación enfrentó varios aplazamientos: de la pacada inicialmente, el 7 de julio de 1999, se pasó al 19 del mismo mes, y al final postergada indefinidamente hasta alcanzar un consenso sobre la verificación internacional en la zona del despeje. No obstante, en definitiva, la instalación de la mesa de negociaciones se produjo el 24 de octubre de 1999 en el municipio de La Uribe, sin haber alcanzado ningún acuerdo entre las partes sobre la mencionada comisión internacional de verificación.

En el caso de los paramilitares, algunos extractos del documento de siete puntos firmado en el encuentro sostenido por los representantes de la sociedad civil y miembros del Consejo Nacional de Paz con estos grupos armados en julio de 1998, y que periódicamente ha sido denominado el Acuerdo del Nudo de Paramillo, fueron referidos a asuntos de carácter internacional: "Quinto. Los representantes de la sociedad civil y los miembros del Consejo Nacional de Paz, propiciarán ante la sociedad, que la agenda mínima de negociación de paz que debe adelantar el Gobierno nacional con las Autodefensas Unidas de Colombia, debe dar respuesta a problemas como: Democracia y reforma política; modelo de desarrollo económico; reforma social, económica y judicial; la fuerza pública en el Estado social de derecho; el ordenamiento territorial y la descentralización; el medio ambiente y el desarrollo sostenible;

⁸⁹ *Carta del ELN al Secretario General de la OEA*, César Gaviria Trujillo, firmada por Manuel Vélez, Nicolás Rodríguez y Antonio Gaitán, citada por DNF, *Oy. Cit.*, p. 164.

⁹⁰ De hecho, en varias oportunidades "Manuel Marulanda y Raúl Reyes han insistido en que se trata de una sola comisión que acompañará el proceso más no verificará la zona de distensión". Ver, "Incierta la comisión verificadora", *El Espectador*, julio 18 de 1999, p. 5-A.

⁹¹ Ver *Ibid.*, y "Aplazada negociación con las FARC", *El Tiempo*, julio 18 de 1999, p. 10-A.

los hidrocarburos y la política petrolera. Sexto. Con el fin de facilitar las acciones humanitarias en los territorios de influencia de las Autodefensas Unidas de Colombia, éstas se comprometen a respetar los emblemas de los organismos humanitarios internacionales y/o nacionales [...]”⁹². No obstante, con posterioridad a unas acusaciones de las Fuerzas Armadas en relación con la neutralidad de la Cruz Roja Colombiana tras encontrar material bélico en una ambulancia que se dirigía a la zona de distensión, las AUC dirigieron una carta al director de ese organismo humanitario en la que expresaron que “con indignación, pero no sorprendidos, continuamos presenciando los colombianos el indeseable comportamiento de la Cruz Roja Colombiana en el conflicto [...] Es evidente que transportan en sus camiones material bélico y de intendencia para la guerrilla; transportan en sus ambulancias guerrilleros en el escenario de los combates...”⁹³.

En el seno del Estado, “las Fuerzas Armadas han sido el sector que se ha mostrado más reticente a la idea de internacionalizar la solución al conflicto armado colombiano. Causa de ello han sido en parte las tradicionales condenas internacionales a la violación de los derechos humanos por parte de algunos de sus miembros. Se parte de la idea de que el conflicto armado del país es netamente doméstico y que, por lo mismo, no hay espacio para canales de participación internacionales”⁹⁴.

La Comisión de Conciliación Nacional ha planteado la necesidad de que el proceso cuente con un grupo de países amigos que opere como acompañante durante la etapa previa a la realización de las negociaciones, junto con una red internacional de organizaciones no gubernamentales, y que una vez ella comience, se constituya un grupo de verificación del cumplimiento de las reglas definidas por las partes en contienda⁹⁵.

En lo que respecta a la posición que han sostenido los gremios de la producción y el sector privado de la economía nacional en materia de internacionalización del conflicto, éstos han planteado la necesidad de poner fin al enfrentamiento bélico doméstico con el fin de mejorar los niveles de competitividad internacional del país, generar climas de confianza para la inversión extranjera en Colombia y aumentar la productividad general de la economía en un escenario de reconciliación nacional. En desarrollo de esta visión, representantes del sector empresarial, comercial e industrial del país “han tenido contactos directos con la guerrilla y los grupos paramilitares y se han pronunciado sobre la necesidad de que agentes externos e imparciales participen en el acercamiento de las partes en conflicto y, luego, en un eventual proceso de paz”⁹⁶. La organización más representativa de este sector de la sociedad civil en el

⁹² Tomado del documento *Reunión de representantes del Consejo Nacional de Paz, con miembros de la sociedad civil y las Autodefensas Unidas de Colombia*, celebrada el día 26 de julio de 1999.

⁹³ “AUC acusa a la Cruz Roja”, *El Espectador*, julio 17 de 1999, p. 6-A.

⁹⁴ DNP, *Op. Cit.*, p. 155.

⁹⁵ Ver *ibid.*, pp. 165 y 166.

asunto de la paz ha sido el Consejo Gremial en el cual se congregan los presidentes de ACOPI, ANDE, FENALCO, FEDIGÁN y CONFECÁMARAS. Por ejemplo, en relación con los secuestros adelantados por el ELN en 1999 de los pasajeros de un avión de Avianca, de un gran número de feligreses en plena celebración litúrgica en una iglesia en el sur de Cali y de un grupo de miembros de un club de pesca de Barranquilla, dirigieron una carta al Comando Central (Coce) de esa agrupación subversiva: “¿Quiere el ELN cumplir o no con sus compromisos? ¿Desea el ELN emprender seriamente un proceso de paz con la sociedad y negociar con el gobierno del Presidente Pastrana? ¿O continuará por la vía del terrorismo para conseguir su proyecto político? ¿Cuándo devolverá a todos los secuestrados?”⁹⁷.

VI. UNA CONCLUSIÓN PROPOSITIVA: UNA CANCELLERÍA MODERNA PARA ADMINISTRAR LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL PAÍS

Cuando las acciones internacionales del país desembocan en una internacionalización del conflicto y no de la paz, entre otras consecuencias: se propicia la intervención y no la cooperación; se incitan presiones sobre el curso del proceso de paz y no apoyos por parte de esos mismos actores internacionales; se transmite la idea de que el país no tiene los recursos, políticos ni económicos, para darle una salida propia a la situación interna; se abre espacio para que desde el exterior opinen abiertamente sobre cualquier aspecto del enfrentamiento armado generando así “ruidos” que contaminan el ambiente de los contactos entre las partes enfrentadas; se generan otros actores internacionales que no acompañan el proceso sino que se transforman en parte interesada; se adicionan elementos desestabilizadores a las relaciones con otros países; se permite la opinión libre y desordenada sobre los asuntos internos del país, la comunicación internacional opera como obstáculo y no como “lubricante” o “catalizador” del proceso; el gobierno pierde margen de acción relativamente autónoma frente al conflicto; se facilita la “internalización” de diagnósticos y propuestas de acción concebidas desde afuera; y, en últimas, se dificulta y no se facilita el curso del proceso de paz.

Por el contrario, cuando la política exterior dirige la internacionalización del proceso, entre otros, se alcanzan los siguientes objetivos: se canaliza cooperación del exterior para ser ejecutada de manera que convenga a los intereses nacionales del país; se fortalece la capacidad negociadora del gobierno; se neutralizan los elementos perturbadores de la problemática doméstica sobre las relaciones con otros actores del sistema mundial; la opción de la negociación política gana legitimidad internacional y, en consecuencia, se debilitan las percepciones exteriores sobre la alternativa de solución militar al conflicto armado; se compromete al Estado, al Gobierno y a los actores armados con la irreversibilidad del proceso, al vincularlos con una comunidad internacional ante la que asumen responsabilidades.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 166.

⁹⁷ “El Consejo Gremial pide al ELN rectificar”, *El Espectador*, julio 17 de 1999, p. 5-A.

En relación con ninguno de los temas más importantes de la agenda colombiana (entre ellos la paz del país), se cuenta con la voluntad de decidir entre la internacionalización o el aislamiento, sino que la primera es un hecho que se produce de facto en virtud de las circunstancias que caracterizan al sistema mundial actual. Es decir, "la internacionalización es un hecho y más que buscarla hay que administrarla"⁹⁸. Ante esta situación, lo que corresponde a la política exterior, en relación con sus prioridades temáticas (el asunto de la paz incluido), es dirigir esa internacionalización para que sea funcional al logro de los intereses nacionales del país, y no impuestas las condiciones desde afuera en lo que hace al proceso de paz; para que sea planificada en el largo plazo y con objetivos estratégicos, y no actuar frente a ella de manera reactiva y coyuntural a medida que resulte necesario afrontar problemas.

La dicotomía que suele presentarse entre la inserción o el aislamiento encierra, entonces, un falso supuesto voluntarista por parte del Estado y la sociedad civil en relación con la política exterior, que radica en pensar que se puede elegir entre una u otra alternativa cuando en realidad la internacionalización es una realidad que no se puede evadir. Lo que sí es susceptible de una relativa conducción voluntaria es el tipo de internacionalización que se quiere adelantar para Colombia. Y las posibilidades fluctúan entre la internacionalización positiva o negativa, la internacionalización inercial o dirigida, e, en últimas, entre la internacionalización destructiva o funcional⁹⁹.

Corresponde a la política exterior la *internacionalización* de lo doméstico positivo y la *internalización* de lo externo positivo, y así mismo, propender por la neutralización de lo externo disfuncional al proceso de paz y filtrar la proyección internacional de lo doméstico que también pueda interferir negativamente en el mismo. En cabeza del Ministerio de Relaciones Exteriores recae la responsabilidad de administrar con eficiencia la internacionalización del país, y entre ellos el asunto de la paz: generando consensos, consultando grupos de interés, diseñando estrategias de inserción funcional, ejecutando las políticas, interpretando los intereses nacionales, garantizando la soberanía, manteniendo siempre en la mira los principios clásicos de la praxis internacional del país, atendiendo las prioridades temáticas y geográficas de la política exterior.

Una nación con el alto grado de visibilidad internacional adquirida en los últimos años como lo es Colombia, con los desafíos de carácter local y global que a la vez tiene que enfrentar, con la inmensa corresponsabilidad por el bienestar mundial debido a la trascendencia transnacional de los temas prioritarios de su agenda interméstica, requiere de una política exterior con varias características: que sea consensuada para que en realidad responda de la manera más fiel posible a la mayor cantidad de intereses nacionales que sea posible satisfacer: corolario de

⁹⁸ *Ibid.*, p. 168.

⁹⁹ Para una discusión más profunda sobre estas alternativas que enfrenta el país, ver Leonardo Carvajal, *Op. Cit.*

lo anterior, que sea nacional y no grupal, estatal más que limitadamente gubernamental, y societal más que diseñada por y para una élite exclusiva; que se trace objetivos de largo plazo en concordancia con los intrincados temas que aborda, para cuyo efectivo tratamiento se requiere de estrategias y políticas sostenidas por períodos prolongados que no observe los estrechos límites de los cuatrienios presidenciales; por la misma circunstancia anterior, que sea planificada y no simplemente de carácter reactivo ante las coyunturas para que tenga la capacidad de atender objetivos estructurales; y, entre otros tantos, que sea diseñada y ejecutada por funcionarios profesionales, especializados y con una experiencia adquirida a través de varios años de abordaje de los temas, y no por funcionarios temporales que sólo respondan a los intereses políticos de turno, cuyos conocimientos no perduran institucionalmente y en cuya formación la nación compromete importantes recursos que no repercuten positivamente en los objetivos de largo plazo de la política exterior. De este tamaño es el reto de la política exterior de las características señaladas: garantizar la existencia de Colombia, para el nuevo siglo que se perfila, como una nación digna, soberana y autónoma, insertada positivamente al sistema mundial. Así de sencillo, así de complicado.