

Tres años del gobierno Uribe (2002-2005):

un análisis con base en conceptos dicotómicos de política exterior

Leonardo Carvajal*

*Profesor / investigador de la Facultad
de Finanzas, Gobierno y Relaciones
Internacionales de la Universidad
Externado de Colombia;
correo electrónico:
leonardo.carvajal@externado.edu.co*

Ha sido una tradición entre los estudiosos de la política exterior colombiana calificar las ejecutorias internacionales de un gobierno en términos de conceptos dicotómicos, en los que uno se presenta como la situación ideal y la contraparte es asumida en términos de una característica negativa que debe evitarse. Así, entonces, en los escritos académicos sobre la política exterior de los gobiernos que se han producido desde la década de los ochenta es posible encontrar, de manera expresa o en condiciones implícitas, las siguientes categorías contrapuestas.

De tal manera, una política exterior está *narcotizada o desnarcotizada* en tanto la lucha contra el fenómeno de las drogas ilícitas permea en forma importante o no la agenda internacional del país. Se la califica como *concentrada o diversificada* en función de si la atención internacional de los gobiernos se dirige prioritariamente a los Estados Unidos (en el primer caso), o se otorga importancia adicional a otras geografías como América Latina, Europa y el sur del planeta en general (en el segundo de los conceptos). Si el servicio exterior del país está mayoritariamente

Fecha de entrega: 22 de agosto de 2005. Fecha de aceptación, 4 de septiembre de 2005.

ocupado por políticos o empresarios afectos al gobierno, pero sin experticio alguno en materia internacional, o si se da prevalencia al nombramiento de diplomáticos de carrera en embajadas y consulados, son situaciones que determinan que se la catalogue como *clientelizada o profesionalizada*.

También es común encontrar los calificativos que hacen referencia a una política internacional *mercantilizada o pragmatizada* en oposición a las características de *politizada o ideologizada*, en razón a que sean el bienestar material y el comercio, o la dignidad y los principios respectivamente, los objetivos finales que persigue un gobierno a través de su estrategia de vinculación con el sistema mundial. Los conceptos divergentes de *bilateralización o multilateralización* hacen relación con el hecho de que la política exterior de la administración presidencial de turno decida darle prioridad a las relaciones *vis-a-vis* con los otros países, o que se opte principalmente por dirigir los esfuerzos a las actuaciones en organizaciones y foros internacionales como la ONU, la OEA, los No Alineados, el Grupo de los 77, o el Grupo de Río, entre otros.

En lo atinente al grado de coordinación burocrática que caracterice el diseño y ejecución de la política internacional se la caracteriza en términos de *fragmentación o coherencia*. La contraposición *personalización versus institucionalización* pretende señalar las características de una política exterior que se apalanca para su

diseño y ejecución, o bien en los canales estatales legalmente establecidos (y por ello de largo plazo), o bien se desarrolla fundada en el estilo y los intereses del funcionario de turno (y por ello cortoplacista); corolario de esto, se dice que una política exterior es *de gobierno* si pretende servir fundamentalmente los intereses del cuatrienio en ejercicio, o se afirma que es *de estado* si busca intereses de largo aliento que beneficien al conjunto de la sociedad.

Y finalmente, ha sido tradición histórica hacer alusión al componente exterior de una política gubernamental como fundado en el *respice polum* (mirar al polo) o en el *respice similia* (mirar a los semejantes), queriendo significar con ello que la política exterior dirige prioritariamente su atención a los Estados Unidos o a los países con niveles de desarrollo económico semejante (valga decir las naciones de Latinoamérica y los países del mundo en desarrollo). El primer latinajo fue introducido por el gobierno de Marco Fidel Suárez cuando fijó como objetivo de su administración reconstruir las relaciones con el hegemón regional luego del trauma y tendencia aislacionista que implicó la pérdida de Panamá, mientras que la segunda alocución latina fue formulada por el canciller del gobierno de Carlos Lleras Restrepo para resaltar el carácter prioritario que otorgó a las relaciones con los países del vecindario latinoamericano.

Ahora que por primera vez en casi seis décadas, desde cuando Alfonso López Pumarejo fuera reelegido para su segundo

mandato presidencial (aunque, a diferencia de la coyuntura actual, mediando un periodo entre el primero y el posterior), el presidente Álvaro Uribe se dispone a buscar refrendar su mandato por cuatro años más, bien vale la pena adelantar el ejercicio de calificar la política exterior de la actual administración durante los primeros tres años de su gobierno con base en los adjetivos señalados arriba para tal efecto. Pero antes de abocarse a ese ejercicio de análisis coyuntural, se realizará una sintética revisión de las ejecutorias internacionales de los gobiernos que antecedieron al del presidente Álvaro Uribe Vélez.

TURBAY Y BETANCUR: DOS POSICIONES FRENTE AL CONFLICTO EN CENTROAMÉRICA

Tanto el gobierno de Turbay Ayala (1978-1982) como la administración Betancur Cuartas (1982-1986), adelantaron políticas exteriores caracterizadas por su concentración en la región centroamericana. Si bien dicha *centroamericanización* tuvo significados opuestos en uno y otro cuatrienio, la importancia otorgada a esa región en los dos casos partía del mismo presupuesto de buscar el fin del conflicto que enfrentaban los países de la zona con el fin de evitar que la siguiente ficha de dominó que cayera en el marco de las disputas Este-Oeste típicas de la Guerra Fría fuera Colombia. Esto, en tanto la conflagración interna colombiana se mantenía hasta entonces relativamente oculta al es-

cenario mundial y, por ende, confinada fundamentalmente al ámbito doméstico, lo cual hacía temer una radicalización de la misma si las superpotencias enfrentadas hacían de Colombia un escenario adicional de su enfrentamiento a través de terceras naciones.

No obstante, como se anotaba, Turbay y Betancur siguieron caminos diferentes para evitar la contaminación de Guerra Fría de la conflagración colombiana por la vía de ayudar a terminar la guerra en el subcontinente centroamericano. En lo que hace al presidente Turbay su política exterior se dirigió a respaldar una solución armada a esa guerra, a través de alinearse de manera irrestricta con el gobierno de Reagan en los Estados Unidos. Esa *estadounidización* de la política exterior que tuvo lugar en ese periodo incluso fue calificada como la alianza Washington-Bogotá. En forma coherente con ese propósito de la diplomacia nacional, la presidencia turbayista buscó también una solución militar al conflicto interno, que para entonces ya alcanzaba más de una década sin ser atendido de manera directa por ninguna administración desde cuando la fase de la Violencia bipartidista (1946-1966) fuera superada a través de los acuerdos del Frente Nacional y se inaugurara una nueva fase de conflicto multifacético en donde las guerrillas comunistas eran las ahora encargadas de desafiar la existencia del Estado.

Esa alineación de Turbay a los Estados Unidos tuvo sus más sobresalientes expresiones en asuntos tales como la fir-

ma de un tratado bilateral de extradición; el envío de tropas colombianas a la península del Sinaí para ayudar a garantizar el cumplimiento de los acuerdos de Camp David sobre la paz en Medio Oriente; la autorización para la instalación de radares estadounidenses en San Andrés con el claro propósito de espiar al gobierno sandinista en Nicaragua; la ruptura de relaciones con Cuba, tras el episodio de la confiscación de un cargamento de armas provenientes del régimen de Fidel Castro con destino al M-19; y la decisión solitaria (sólo acompañada por la dictadura de Pinochet) de no apoyar la causa Argentina en la Guerra de Las Malvinas, lo que implicaría que para entonces se aplicara a Colombia el mote de “Caín de América Latina”.

Resultado de estas circunstancias, así como las críticas provenientes de Europa a causa de la profundización de la violación de los Derechos Humanos en el país, producto de la arremetida represiva de ese gobierno con el objetivo de terminar el conflicto por la vía armada, fue que hacia el final del periodo de Turbay el país se encontrara prácticamente aislado en el campo internacional. Por tal motivo, el gobierno entrante de Belisario Betancur buscó dar un giro a dicha circunstancia a través de políticas que propiciaran la *diversificación* de los vínculos externos del país tales como afiliar al país como miembro pleno del Movimiento de Países No Alineados; impulsar la creación del Grupo de Contadora (conformado por Méxi-

co, Venezuela, Panamá y Colombia) para buscar una solución negociada a la guerra en Centroamérica y, a su vez, adelantar las primeras negociaciones de paz con las guerrillas nacionales con el objeto de encontrar una salida política a la conflagración doméstica; impulsar una política exterior latinoamericanista a través del impulso de reuniones de concertación regional, tal como el Consenso de Cartagena para propiciar una salida a la nascente crisis de la deuda de las naciones del subcontinente; y, así mismo, buscar unas relaciones fluidas con Europa a través de alianzas con los gobiernos social-demócratas de Felipe González en España, Olof Palme en Suecia y François Mitterrand en Francia, gobernantes todos con los que el presidente Betancur mantuvo estrechas relaciones de amistad.

Sin embargo, hacia el final del mandato de Betancur estos objetivos se desdibujaron en razón de la emergencia de la amenaza narcoterrorista (que cobró la vida del ministro de justicia Rodrigo Lara Bonilla); el fracaso de las negociaciones con las guerrillas (cuyo terrible epílogo fuera la toma y destrucción del Palacio de Justicia); y el impacto psicológico y social del desastre causado por la avalancha que arrasó con la población de Armero, hicieron que el maniatado gobierno tuviera que buscar de nuevo la alineación con los Estados Unidos, lo cual condujo a paradojas tales como que fuera esa administración la que tuviera que aplicar por primera vez el tratado de extradición firmado por su

antecesor. De esta forma, quedaban atrás las aspiraciones autonomistas y diversificadoras de comienzos del gobierno, que habían alcanzado su mayor punto con motivo de la visita del presidente Reagan a Bogotá, y los simbólicos sucesos del discurso nacionalista pronunciado por Betancur en la cena ofrecida en la Casa de Nariño al mandatario estadounidense, así como la neutralidad apacible que mantuvo el jefe del Estado colombiano cuando su colega de los Estados Unidos fue abucheado por la multitud en la Plaza de Bolívar en medio de un acto protocolario al aire libre.

**BARCO VARGAS (1986-1990):
UNA POLÍTICA EXTERIOR
CONTRA EL NARCOTERRORISMO**

Con ese final catastrófico de un gobierno cuyas buenas intenciones en política doméstica y exterior habían removido la esperanza nacional, el triunfo del candidato liberal oficialista estaba pronosticado. Tras dos cuatrienios consecutivos de concentración de la política exterior en Centroamérica, la administración de Virgilio Barco buscó -logrado ya el objetivo de coadyuvar en el fin de la guerra en el istmo centroamericano-, dirigir la atención de la política exterior a la Cuenca del Pacífico, una zona hasta entonces ignorada en los discursos y ejecutorias internacionales de los gobiernos colombianos. En desarrollo de esa novedosa prioridad geográfica, el presidente Barco buscó realizar

la primera visita oficial de un mandatario colombiano al Pacífico Occidental, para terminar así con lo que constituía una verdadera anacronía para un país con una extensa costa en el Pacífico, aunque, incluso hasta hoy, el desgano nacional para atender la profunda pobreza de esta región se manifiesta en una política exterior anémica frente al continente asiático. No obstante, serios percances de salud del jefe de Estado interrumpieron la visita presidencial cuando ésta apenas empezaba en Corea del Sur. De tal manera, la prioridad otorgada a las relaciones con los países de Asia en los discursos y documentos oficiales, nunca logró materializarse en forma efectiva.

Correspondió al gobierno de Barco la inauguración de una sangrienta etapa de la historia nacional por cuenta del narcoterrorismo desatado por el Cartel de Medellín con el objetivo de luchar contra el temido instrumento de la extradición a los Estados Unidos. Resultado de esta arremetida de poderosas bandas delincuenciales contra el mismo Estado colombiano, fueron los más terribles atentados dinamiteros que recuerda la historia del país y el asesinato de cuatro candidatos presidenciales en serie, entre ellos Luis Carlos Galán, quien todas las encuestas señalaban como el seguro ganador de la consulta liberal primero y de la elección presidencial después; Carlos Pizarro, el recién reinsertado comandante del M-19, y quien había inaugurado su nueva vida política en la civilidad con una sorpresivamente

alta votación para la Alcaldía de Bogotá tras escasos días de campaña luego de su desmovilización; así como, Jaime Pardo Leal y Bernardo Jaramillo, ambos directores de la vilmente exterminada Unión Patriótica, un movimiento político resultante de los procesos de paz del gobierno Betancur. Tales desafíos sin precedentes que amenazaron la misma permanencia de la democracia colombiana, implicaron que la política exterior de Barco Vargas se narcotizara y concentrara en los Estados Unidos con el propósito de buscar respaldo de ese hegemón para hacer frente a los narcotraficantes. De hecho, tras el asesinato de Galán, el ejecutivo declaró la extradición por vía administrativa y se puso en marcha un ambicioso proyecto para buscar la cooperación internacional para enfrentar el narcoterrorismo.

Dicha *estadounidización* pragmática de la política exterior daba al traste con una bien diseñada agenda de carácter autonomista y diversificador de los vínculos internacionales liderada desde la Cancillería en cabeza de Julio Londoño Paredes. Ejemplos de estos intentos fueron, entre otros, la oposición al unilateralismo en relación con la primera guerra del Golfo que adelantó el país desde su asiento como miembro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; las múltiples votaciones en el seno de ese mismo organismo de la ONU en contra de los intereses estadounidenses llevadas a cabo por el embajador colombiano ante ese organismo mundial,

Enrique Peñalosa Camargo; la movilización de los países latinoamericanos en el seno de la OEA para buscar una resolución condenatoria de las acciones retaliatorias emprendidas por los Estados Unidos tras una controvertida decisión judicial de poner en libertad a uno de los miembros del clan Ochoa recientemente detenido; y un importante activismo en el seno del Movimiento de Países No Alineados.

En lo que hace a las relaciones con Venezuela, se evidenció durante la presidencia en cuestión una suerte de *golpización* de los vínculos bilaterales, en forma especial luego de sucedido el incidente binacional en el que el mismo mandatario venezolano Jaime Lusinchi amenazó con atacar militarmente a la embarcación de la armada colombiana “ARC Caldas”, cuando ésta se encontraba en aguas sin delimitar del Golfo de Venezuela.

GAVIRIA TRUJILLO(1990-1994): EL NEOLIBERALISMO IMPREGNA LA AGENDA EXTERIOR

Al tiempo con el comienzo de este nuevo gobierno y la inauguración de la década del noventa, también tuvo lugar la propagación por toda América Latina del modelo de desarrollo neoliberal, presentado por el llamado “Consenso de Washington” como la fórmula para superar la crisis de los años 80, catalogada por la CEPAL como la década perdida para el desarrollo de las naciones latinoamericanas. Esa mezcla estratégica de Estado mínimo, mercado

máximo, proteccionismo cero y apertura decidida que correspondió aplicar al gobierno de Gaviria implicó que la política exterior también se mercantilizara. En desarrollo de este modelo se creó el Ministerio de Comercio Exterior y, en el marco de la dinamización integracionista que desató la caída de las barreras arancelarias en el subcontinente, Colombia adhirió a todo el cúmulo de acuerdos de libre comercio que se propiciaron en esa época. Pocos años después, quedaría en evidencia que Colombia, al igual que sus pares latinoamericanos, habían firmado todo, pero cumplían poco de lo relacionado con la integración comercial que se propagó como el motor de desarrollo para estos países. Ligado a este “boom” neoliberal, tuvo lugar una “desgolfización” de las relaciones con Venezuela y, a cambio, se produjo una “pragmatización” de las relaciones bilaterales que implicó un aumento sin precedentes del intercambio comercial binacional.

Como la arremetida narcoterrorista había tenido el efecto de “torcer el brazo” de la opinión pública nacional, que pasó en breve tiempo de apoyar mayoritariamente la extradición a pedir a gritos su eliminación, lo cual llevó incluso al extremo de prohibirla constitucionalmente en 1991, el gobierno de Gaviria se había inaugurado con la propuesta de una novedosa y nacionalista estrategia antidrogas conocida entonces como la “política de sometimiento a la justicia”, consistente en procesar con la justicia nacional a quien

se entregara a las autoridades y extraditar a los delincuentes que fueran capturados.

Esta propuesta autonomista y criolla para enfrentar el desafío de los grandes carteles de narcotraficantes, y que implicaba una “desestadounidización” de la política exterior en lo atinente a las drogas ilícitas, terminó en un rotundo fracaso a causa de la fuga de Pablo Escobar y sus lugartenientes de la lujosa cárcel de La Catedral. Este hecho, sumado a la declaratoria de extensos horarios de racionamiento energético causados por el retraso de la entrada en funcionamiento de importantes proyectos hidroeléctricos, a causa de la corrupción administrativa generalizada en tales obras civiles (aunque el gobierno se apurara a señalar como causa a los fenómenos climáticos), implicó que cayeran en barrena los índices de popularidad del presidente Gaviria. Una vez más, ante la evidencia del fracaso de esa estrategia nacionalista, y ante la necesidad de recapturar al capo antioqueño, el gobierno liberal no tuvo otra salida que alinear-se de nuevo a los intereses de los Estados Unidos para buscar su ayuda. Este realineamiento con el hegemon hemisférico, además de conducir a la muerte del “chivo expiatorio” del momento, resultaría crucial para la elección de Gaviria como secretario general de la OEA, cargo que posteriormente ejercería durante dos periodos consecutivos desde finales de 1994 hasta el año 2004.

Finalmente, convencido de que señalar a la Cuenca del Pacífico como priori-

dad de la política exterior del país no resultaba un objetivo pragmático de corto plazo, la administración gavirista reemplazó esa mira geográfica con la importancia que otorgó al continente europeo en el discurso oficial. Sin embargo, así como la prioridad asiática nunca pasó del papel a la práctica, el objetivo de dinamizar las relaciones colombianas con Europa tampoco superó el plano de la retórica y, por el contrario, se mantuvo durante este cuatrienio la casi invariable tradición de centrar la agenda exterior en el norte del continente americano.

SAMPER PIZANO (1994-1998): NARCOTIZACIÓN UTILITARISTA Y DIVERSIFICACIÓN FORZADA

La misma historia de alineamiento irrestricto de la política exterior colombiana a los Estados Unidos hubiera continuado también durante este cuatrienio, de no haber sido por el insuperable escollo que representó el Proceso 8.000 para la continuación de la histórica alianza del país con la potencia mundial. La salida a la luz pública de los múltiples lazos entre narcotráfico y política que databan de mediados de los años 70 con la vigencia de la “bonanza marimbera”, y la infiltración de dineros del Cartel de Cali en las arcas de la campaña del candidato oficial del Partido Liberal con el fin de hacer ahora “terrorismo moral” contra la democracia nacional, marcaron el camino de la política exterior del presidente Samper.

En efecto, ante la “desestadounidización” impuesta por el mismo hegemón, este gobierno acudió en busca de la única salida que le quedaba para enfrentar el aislamiento internacional promovido por la Casa Blanca, cual fue la diversificación forzada de los vínculos exteriores del país. Los continuos momentos de crisis que enfrentaron las relaciones binacionales con Washington alcanzaron sus puntos más álgidos a propósito de la cancelación de la visa de turista del mandatario colombiano, así como con las descertificaciones consecutivas y sin antecedentes en materia antidrogas que recibió el gobierno nacional por parte del Departamento de Estado. Pero, en contra de lo que pudiera pensarse, las difíciles relaciones que debió enfrentar con los Estados Unidos no implicaron que el gobierno de Samper trazara una estrategia nacional para combatir el fenómeno de las drogas y se desmarcara de la asfixiante imposición de diagnósticos y estrategias diseñadas en Washington para enfrentar el problema. Al contrario, la administración de Ernesto Samper adelantó una suerte de “narcotización utilitarista” cuyo objetivo fundamental fue evitar que las fracturas bilaterales se aumentaran y que los castigos del hegemón a su gobierno se reversaran o al menos no se radicalizaran. Como resultado, si se quiere paradójico, correspondió a la presidencia samperista extender la ineficiente estrategia de fumigación de los cultivos ilícitos con glifosato; así como aprobar en un Congreso con mayorías favorables a la

Casa de Nariño varias de las más duras leyes antinarco que existen en el mundo tales como la interdicción marítima, la extinción de dominio a bienes y dineros de origen ilegal, y el levantamiento de la prohibición constitucional a la extradición de nacionales. No obstante, estos gestos de evidente alineamiento de Samper a las políticas antidrogas estadounidenses, sólo al fin de su cuatrienio presidencial abrían las puertas para la renovación de unas fluidas relaciones bilaterales.

Si bien no se trató de una decisión adoptada en forma planificada por el Estado colombiano, ni mucho menos consultada ampliamente con variados sectores de la sociedad civil, en las postrimerías de la administración Gaviria se definió que Colombia asumiría la presidencia del Movimiento de Países No Alineados entre 1995 y 1998, y ese factor terminaría por constituir uno de los “tubos de escape” que evitaron que la política exterior de Samper resultara asfixiada por las presiones estadounidenses. Apalancado en ese escenario por excelencia de concertación política de las naciones del sur del planeta, durante el gobierno de Samper se presenció una diversificación sin antecedentes de la política exterior colombiana, y regiones como África y Asia, tradicionalmente ignoradas en las relaciones externas del país, cobraron una importancia inédita en la parroquial historia de Colombia. Así entonces, correspondió a Samper ser el primer presidente del país en realizar visitas oficiales a China y a varios países

del continente negro. Las relaciones con el gigante asiático alcanzaron el punto más alto en una historia de tímido relacionamiento binacional, en una forma tal, que inclusive el Ministerio de Relaciones Exteriores de ese país expidió un comunicado condenando la retirada de la visa norteamericana a Samper y, por supuesto, no dudó en calificar de unilateral y extraterritorial el mecanismo de la certificación antidrogas.

En lo que hace a Latinoamérica, las relaciones mantuvieron un buen curso durante esta administración, a excepción de la tensión que prevaleció con Argentina, fundamentalmente a causa de que el presidente Ménem fungía para la época como la punta de lanza de los intereses estadounidenses en la región y ello lo llevó a realizar declaraciones inamistosas contra el gobierno de Samper y a proponer ideas tan descabelladas como la posibilidad de considerar una suerte de “intervención colectiva” para garantizar el mantenimiento de la democracia en Colombia.

Las relaciones con Europa tampoco se vieron afectadas por las tensiones con los Estados Unidos sino que, al contrario, atravesaron momentos de importante fluidez en gran parte debido al desarrollo de una política de avanzada en materia de Derechos Humanos, que incluyó decisiones trascendentales tales como la aprobación en el Congreso Nacional del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra, el reconocimiento, por primera vez en la historia, de la responsabilidad

estatal en la masacre en el municipio vallecaucano de Trujillo y la apertura de una oficina en Bogotá del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Consideradas bilateralmente, Samper sostuvo conexiones positivas con el gobierno de Chirac en Francia, quien invitó al presidente colombiano a una visita oficial, aparentemente con el fin de desautorizar el aislamiento que propiciaba Washington contra la administración presidencial con sede en Bogotá, y también con el fin de poner en evidencia su oposición a las políticas mundiales de los Estados Unidos, lo cual cobró mayor vigencia en aquellos momentos a causa de un deterioro en las relaciones franco-estadounidenses a causa de las acusaciones de espionaje industrial proferidas contra el hegemon americano. A pesar de la tradicional alianza del Reino Unido a las políticas internacionales de los Estados Unidos, los intereses de la *British Petroleum* en Colombia fueron motivo suficiente para que las relaciones con ese país no sufrieran deterioro alguno en este período. El gobierno alemán propició los acuerdos de Puerta del Cielo entre representantes de la sociedad civil colombiana y el ELN, pero la captura de los esposos Mauss acusados de negociar con las guerrillas la liberación de secuestrados de esa nacionalidad llevaron a una tensión en las relaciones con el gobierno teutón. La oposición a Samper corrió por cuenta del gobierno de Aznar en España, en razón particularmente a que

esa administración del Partido Popular mantenía relaciones de alineación con Estados Unidos y, además, debido a la amistad personal, fundada en sus estilos políticos e ideologías similares, entre Aznar y Pastrana, este último erigido en el más enconado rival del gobierno samperista desde su derrota en las urnas a manos del candidato liberal.

PASTRANA ARANGO (1998-2002): UNA POLÍTICA EXTERIOR DUAL

Tras derrotar reñidamente en las urnas al escudero samperista, Horacio Serpa, el gobierno de Pastrana adelantó una política exterior de doble faz. Por una parte, Europa fue el escenario de la internacionalización del proceso de paz con las FARC y, en consecuencia, ese continente fue el destino del llamado “eurotour” de los negociadores de ese grupo guerrillero en el que visitaron varias naciones con el fin de buscar apoyos internacionales a las conversaciones en El Caguán; y así mismo, varios estados europeos formaron parte del grupo de diez países amigos de las negociaciones para poner fin al conflicto armado. Pero, por otro lado, la otra cara de la estrategia exterior de la administración pastranista fue la internacionalización del conflicto a través del Plan Colombia, financiado en forma casi exclusiva por los Estados Unidos, cuyo objetivo fue modernizar y fortalecer a las fuerzas militares. Así, entonces, mientras que Europa fue el

frente en que se trabajaron los temas de la paz y los Derechos Humanos, con los Estados Unidos se abordaron los temas de la guerra y las drogas ilícitas; con Europa se pretendió la diversificación de la agenda, a la vez que la alianza con el hegemon regional llevó a que se calificara la política internacional de esta administración como de neo *Respice Polum*.

Como resultado de la ejecución de la estrategia del Plan Colombia, las relaciones con Latinoamérica estuvieron signadas por la tensión y la desconfianza. En efecto, fueron motivo de continuos roces asuntos tales como el desplazamiento de los cultivos de coca a Perú y Bolivia; se aumentó significativamente el número de refugiados de la guerra colombiana en Ecuador y Panamá; el gobierno venezolano empezó a señalar el desbalance militar que implicaba el Plan Colombia en la región; y los temas del conflicto y el narcotráfico coparon la agenda bilateral con Brasil.

En lo que respecta al Sur del planeta, y en desarrollo de la aplicación del “espejo retrovisor” a todas las políticas que provinieran del gobierno Samper, se evidenció durante la administración pastranista una “destercermundización” de la política exterior, y se volvió de esa manera a la situación clásica de ignorar a los continentes asiático y africano como destinos de los intereses nacionales de Colombia.

URIBE VÉLEZ (2002-2005): ALINEACIÓN Y SECURITIZACIÓN

La presidencia uribista ha *bilateralizado y concentrado* en los Estados Unidos la agenda internacional de Colombia. Ha sido evidente el desdén con que este gobierno afronta escenarios multilaterales de clásica importancia para el país. Los desencuentros y roces con la ONU han sido frecuentes debido a la insistencia del mismo jefe del Estado en fórmulas heterodoxas, como la consabida petición de “Casos Azules a la colombiana”, que de manera primero diplomática y luego en forma tajante fueron rechazadas por el mismo secretario general de ese organismo planetario. Luego de ejercer la presidencia del Grupo de los 77 en 1993 y la del Movimiento de Países No Alineados entre 1995 y 1998 (principales foros de concertación económica y política del mundo en desarrollo, respectivamente), el sur del mundo ha prácticamente desaparecido de la agenda exterior actual.

La señalada *estadounidización* de la política exterior de la administración Uribe Vélez ha implicado no sólo un alejamiento del escenario natural e histórico que representa el subcontinente latinoamericano para el país, sino que el alineamiento irrestricto con el hegemon ha motivado importantes desencuentros con las naciones pares en el vecindario. Forman parte del inventario de roces con estos países la decisión casi solitaria de apoyar la invasión a Irak, en contra de la

posición contraria o neutral adoptada por la gran mayoría de países medios y grandes de la región, entre ellos México y Chile que en los preludios de la segunda guerra en el Golfo Pérsico ocupaban sillas en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; la insistencia en negociar un acuerdo bilateral de libre comercio con los Estados Unidos, en contravía de los esfuerzos de Brasil y Argentina por liderar la conformación de una suerte de SAFTA, o mercado común suramericano; y la evidencia de que Álvaro Uribe representa la punta de lanza de los intereses estadounidenses en la zona y se ha erigido en el contrapeso ideológico que patrocina la nación norteamericana para hacerle oposición al denominado “eje del mal” latinoamericano, constituido por mandatarios desafectos a la Casa Blanca tales como Castro, Chávez, Lula, Vásquez y Kirchner.

Un ejemplo de este rol del presidente Uribe (similar al que desarrollara el presidente argentino Carlos Ménem durante los noventa en desarrollo de las llamadas “relaciones carnales” de Argentina con Estados Unidos, que promovió su gobierno), tuvo lugar recientemente a propósito de la elección del secretario general de la OEA, ocasión en la que trascendió que la delegación colombiana ejerció la jefatura de debate del candidato estadounidense, el canciller de México Raúl Derbez, en contra del candidato finalmente elegido (el ministro chileno del interior José Miguel Insulza) con el respaldo de esa coalición suramericana mencionada.

Tras el esfuerzo sostenido de todos los gobiernos desde la administración Gaviria Trujillo por pragmatizar y mercantilizar las relaciones colombo-venezolanas (para superar la etapa de conflicto y “gol-fización” que se produjo con ocasión del incidente de la corbeta Caldas durante la administración Barco Vargas), la política exterior de Uribe ha *ideologizado* las relaciones con Venezuela, y ello con frecuencia ha escalado los enfrentamientos verbales entre Bogotá y Caracas. Esta “diplomacia del micrófono” ha tenido lugar en desmedro de los importantes montos de intercambio comercial binacional que alcanzaron a sumar más de 2 mil millones de dólares anuales en su mejor momento.

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y la ruptura del proceso de paz con las FARC en febrero de 2002 (ambos eventos catalizadores del triunfo de Uribe en las elecciones), determinaron que la agenda internacional del gobierno colombiano se haya *securitizado* y *terrorizado*. El primero de los adjetivos (la securitización) pretende señalar que la política de la seguridad democrática ha buscado apalancarse en la política exterior para legitimar políticamente sus componentes ante la comunidad internacional, y para buscar recursos financieros que la respalden, sobre todo en los Estados Unidos. Como parte de este último objetivo, Uribe Vélez promueve la aprobación por parte del ejecutivo y el legislativo estadounidenses de lo que el mandatario colombiano denomina Plan Colombia Fase II.

El segundo calificativo (la “terrorización”) hace relación con la estrategia internacional adelantada por la Casa de Nariño con el fin, en primer lugar, de realizar la vinculación de las guerrillas colombianas con el terrorismo internacional, con el propósito de deslegitimarlas en el sistema internacional y quitarles así su carácter político y subversivo, y lograr su inclusión en las listas de organizaciones terroristas del Departamento de Estado de los Estados Unidos y de la Unión Europea. Y, en segundo lugar, el nuevo calificativo de “terroristas” que el gobierno promueve para las guerrillas colombianas, también pretende canalizar hacia Colombia los recursos económicos internacionales que se movilizaron con ocasión de la llamada alianza mundial anti-terrorista liderada por George W. Bush con posterioridad a los atentados dinamiteros contra el Pentágono y las Torres Gemelas.

Ligado con esto, es claro que, transcurridos los tres primeros años de la presidencia uribista, se ha profundizado la *internacionalización del conflicto* con la subversión y se ha pretendido la *internacionalización de la paz* con las autodefensas. En efecto, la administración Pastrana Arango adelantó una política exterior dual en la que combinó por una lado la búsqueda de apoyos en Europa y Latinoamérica para la negociación con las FARC en El Caguán y, por otro, la modernización de las fuerzas armadas a través del Plan Colombia financiado por los Estados Unidos para aumentar la capacidad mili-

tar del Estado. El presidente Uribe ha dado continuidad a la *diplomacia para la guerra* de la estrategia internacional pastranista en lo que hace a las guerrillas izquierdistas del país, y ha mantenido la *diplomacia para la paz* en lo referente a las negociaciones con los grupos paramilitares en el norte del país.

El mismo jefe del Estado ha sido el promotor de una *relativización* sin precedentes de las nociones de soberanía y autonomía nacional, al desplegar toda su capacidad retórica para promulgar por el mundo que su gobierno no sólo no rechaza, sino que incluso promueve, la intervención militar extranjera en Colombia para solucionar los problemas nacionales. De tal forma, en los preludios de la invasión militar estadounidense a Iraq en marzo de 2003, Uribe reclamó durante su ponencia en el foro económico mundial en Davos que las tropas de los Estados Unidos que estaban de camino al Golfo Pérsico hicieran una escala en el país andino para combatir a las guerrillas y al narcotráfico. Derivado de esta circunstancia, a través de discursos y declaraciones del presidente actual se ha difundido internacionalmente la idea de que Colombia es una amenaza para la seguridad mundial y regional, dando al traste con dos décadas de esfuerzos diplomáticos para argumentar que si bien es cierto que los problemas del país representan peligros para la estabilidad del vecindario, también lo es que sendas problemáticas globales (el consumo de psicoactivos) y latinoameri-

canas (la laxitud de varios países frente al lavado de activos, el tráfico de armas y precursores químicos) también representan amenazas para nuestro país. La diferencia es, sin duda, sutil pero contundente: de la retórica uribista se deriva la idea de Colombia como país peligro en el que la intervención extranjera se legitima, mientras que el argumento matizado sustenta el concepto de la corresponsabilidad y promueve la cooperación como la mejor alternativa para enfrentar el narcotráfico y buscar soluciones para los efectos internacionales del conflicto doméstico.

Derivado de la evidencia de que la administración presidencial vigente ha profundizado la estrategia de fumigación de los cultivos de coca, promueve una solución armada a la conflagración interna y ha militarizado el tratamiento del tema de los Derechos Humanos en Colombia, se tiene el efecto de que se han *conflictualizado* las relaciones con la Unión Europea, con las ONG internacionales que atienden cuestiones humanitarias y con las oficinas delegadas en Colombia de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y los refugiados. Las visitas del presidente Uribe a Europa han estado signadas por la pugnacidad y la desconfianza hacia su gobierno, las declaraciones presidenciales en contra de las ONG de Derechos Humanos han sido incendiarias, y fueron frecuentes las manifestaciones de europarlamentarios y activistas en contra de las políticas del mandatario colombiano.

La *desambientalización* de la política

exterior del ejecutivo en ejercicio se evidencia en hechos tales como el levantamiento de la prohibición para asperjar cultivos menores de tres hectáreas; el aumento decretado en la concentración de glifosato con el que se fumigan las plantaciones de coca; la intención de extender esa política de erradicación a través de la aspersión aérea de cultivos ilegales a los parques naturales de un país como Colombia que es potencia en diversidad y endemismo biológicos; el relanzamiento de la idea de completar el trazado de la carretera panamericana a través del reservorio ecológico del Darién; y la entrega en concesión a empresas privadas de turismo de zonas de reserva natural para la explotación comercial.

En lo que representa una continuación de la práctica de *clientelización* del servicio exterior que no ha sido ajena a ningún gobierno anterior en Colombia, Álvaro Uribe ha nombrado profusamente en embajadas y consulados del país a parientes y amigos de parlamentarios que apoyan la agenda legislativa gubernamental, devolvió favores a financistas de su campaña electoral a través de cargos diplomáticos, y neutralizó políticamente a sus dos principales oponentes de la contienda presidencial al designar a Noemí Sanín y Horacio Serpa como embajadores en Madrid y la OEA respectivamente.

De la misma forma, la clientelización referida se refuerza con la decisión del jefe del Estado de confiar la conducción de la diplomacia nacional en una Canciller con

importantes pergaminos en urbanismo, pero sin formación profesional ni experiencia alguna en la disciplina de las relaciones internacionales y la política exterior colombiana. No obstante, a los ojos de Uribe, los vacíos intelectuales en esas materias los llena con creces su abuelo como hija de un ex presidente de la república que paradójicamente se caracterizó por mantener durante todo su cuatrienio a un experto internacionalista al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Al fin y al cabo, todos estos adjetivos con los que se puede describir el componente internacional de la seguridad democrática son muestra fehaciente de la impronta *parroquialista* que caracteriza la política exterior de la administración presidencial en curso. Así lo confirma María Jimena Duzán en su libro sobre el gobierno actual al afirmar que “Uribe ha hecho de su política internacional un ejercicio primario y parroquial”.

Carvajal, Leonardo.

“Tres años del gobierno Uribe (2002-2005): un análisis con base en conceptos dicotómicos de política exterior”, en *Oasis* 2005-06, núm. 11, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 135-150.