

LA POLÍTICA EXTERIOR DEL ÚLTIMO CUATRIENIO: PAZ Y CONFLICTO EN EL CENTRO DE LA AGENDA¹

ANDELFO GARCÍA GÓMEZ*

1. LA DIPLOMACIA POR LA PAZ

Lo más destacable de la gestión del gobierno del Presidente Andrés Pastrana es, sin duda, la conducción de la política internacional. El gobierno guió su acción bajo los parámetros de la “Diplomacia por la Paz”, orientada a obtener el apoyo de la comunidad internacional a los esfuerzos de paz desarrollados por el gobierno desde el inicio mismo de su gestión (Pastrana, 2001).

Nunca en la historia contemporánea de Colombia la política exterior estuvo tan estrechamente ligada a una agenda doméstica como durante el cuatrienio que nos ocupa. Quizás el antecedente más próximo, aun cuando en condiciones bien diferentes, se dio bajo la administración de

Belisario Betancur, con la formación del “Grupo de Contadora”.

Las relaciones bilaterales con los Estados Unidos, la Unión Europea y los países vecinos, así como la política multilateral en los foros y organismos internacionales, fueron concebidas e implementadas, en lo fundamental, conforme a las prioridades de la diplomacia por la paz. La gestión diplomática condujo a que la acción gubernamental en favor de la paz recibiera un significativo apoyo por parte de los gobiernos y de algunos actores no gubernamentales formadores de opinión en el ámbito mundial.

De otra parte, esa misma acción diplomática, y las propias conductas de los alzados en armas, condujeron a que éstos perdieran credibilidad y espacios construi-

* Profesor de Análisis de Política Internacional e Investigador del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales – CIPE, de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

1. Lejos de agotar todos y cada uno de los aspectos de la política exterior de la administración Pastrana, el presente ensayo se concentrará en los aspectos más destacados de dicha gestión, siguiendo los ejes temáticos y geográficos de dicha política.

dos a lo largo de décadas, con un discurso político de reivindicaciones sociales que contó por mucho tiempo con una acogida favorable, particularmente en Europa.

2. LAS RELACIONES CON ESTADOS UNIDOS

2.1. La administración Clinton

La normalización y consolidación de las relaciones con los Estados Unidos fue el logro más inmediato y destacado de la política exterior del Gobierno colombiano bajo la administración del Presidente Pastrana. A los pocos meses de asumir el poder, el nuevo gobierno había dejado atrás los escollos del cuatrienio anterior. Colombia volvió a ser certificado como aliado efectivo en la lucha antidrogas.

En un hecho sin precedente y en un clima de optimismo generado por las perspectivas de un proceso de paz que se iniciaba, algunos funcionarios del Departamento de Estado de los Estados Unidos se reunieron en Costa Rica con representantes de la insurgencia colombiana, a finales de 1998. Sin embargo, ese clima se fue diluyendo con el paso de las semanas y los meses, particularmente a raíz de la decisión del gobierno colombiano y la guerrilla de negociar en medio del conflicto, sin cese al fuego y de hostilidades. Cada acción de la insurgencia constituía un golpe adicional a la credibilidad del proceso.

Precisamente uno de los puntos de quiebre y un hecho que definió una pos-

tura más decidida de los Estados Unidos frente a las FARC fue el asesinato de tres estadounidenses activistas de los derechos indígenas, a manos de esa organización guerrillera a comienzos de 1999. Luego de la muerte de los tres indigenistas, se suspendieron los contactos iniciados a finales de 1998 con las FARC.

Con la presentación del Plan Colombia en 1999, el Gobierno colombiano trazó unos derroteros a la acción gubernamental en la relación con los Estados Unidos. El Plan buscó responder a los retos de la situación interna y, al mismo tiempo, sirvió de marco para la gestión diplomática en busca de la ayuda económica para contribuir a su ejecución (García, 2001).

El gobierno y el Congreso de los Estados Unidos fueron prestando especial atención al conflicto interno colombiano, especialmente a partir del año 2000, cuando se aprobó el paquete de ayuda por 860 millones de dólares, que hasta antes del 11 de septiembre se centró exclusivamente en el problema de las drogas. El paquete aprobado convirtió a Colombia en el tercer receptor de ayuda de los Estados Unidos, después de Israel y Egipto, y significó un aporte 30 veces mayor que el de 1995, diez veces la ayuda proporcionada a Colombia en 1998 y tres veces la aportada en 1999.

El Plan Colombia y el paquete de ayuda antinarcóticos de los Estados Unidos fueron producto de procesos paralelos que terminaron por vincularse de manera indisoluble. Los dos procesos habían empezado a interrelacionarse en los

meses de mayo y junio de 1999, pero se articularon en su implementación en el segundo semestre del año 2000.

La administración estadounidense necesitaba un Plan de amplio espectro que hiciera viable en el Congreso la aprobación de un paquete de ayuda; Colombia tenía uno, pero la administración estadounidense necesitaba un mayor énfasis en los asuntos que le interesan directamente a los Estados Unidos, particularmente el tema antinarcoóticos. De otra parte, el gobierno colombiano requería recursos para sacar adelante sus iniciativas de paz, pero también crecientemente para hacer frente a dos problemas estrechamente vinculados: el auge de la actividad guerrillera y el aumento de cultivos ilícitos que alimentan la guerra.

Tanto el proceso de elaboración del Plan Colombia como el del paquete de ayuda resultaron altamente sensibles a los desarrollos del conflicto armado y al curso del proceso de paz. En los Estados Unidos, el proceso incorpora el debate burocrático interno y el juego político en el Congreso, alentados por la acción de los lobbies de los negocios y los derechos humanos y, en menor medida, por los grupos de opinión en medios de comunicación y think tanks.

La discusión del paquete de ayuda en el Congreso de los Estados Unidos estuvo animada por los cuestionamientos sobre la eficacia de la actual política antinarcoóticos, los peligros de la militarización de la lucha antidrogas y el creciente involu-

cramiento de los Estados Unidos en el conflicto interno Colombiano, así como el impacto de la ayuda en la situación de derechos humanos en Colombia.

Este último tema fue creciendo en la agenda, promovido por importantes organizaciones no gubernamentales que encontraron eco en las filas del partido demócrata en el Congreso de los Estados Unidos. El Congreso se guió en la materia por la enmienda Leahy, que pretende impedir que se proporcione asistencia a unidades militares sobre las que exista evidencia de haber cometido violaciones a los derechos humanos, a menos que el gobierno colombiano haya llevado a los responsables ante la justicia.

De conformidad con la legislación aprobada, ninguna ayuda podría ser desembolsada hasta que se emitiera la certificación sobre el desempeño de las autoridades colombianas en materia del respeto a los derechos humanos. Sin embargo, se dejó abierta la posibilidad de obviar estas condiciones a través de un waiver, cuando quiera que el interés nacional de los Estados Unidos así lo demandara.

A través de otras disposiciones se establecieron, asimismo, condiciones y limitaciones adicionales, entre ellas el número de tropas (máximo 500 unidades) y contratistas (máximo 300 contratistas) estadounidenses presentes en Colombia. Aun cuando también en este caso se previó la posibilidad de obviar las condiciones en casos de emergencia, evacuaciones u operaciones de rescate.

2.2. La administración Bush

Con la llegada de los republicanos a la Casa Blanca se introdujeron variantes a la estrategia antidrogas, particularmente a través del énfasis en un enfoque regional. La propuesta del Presidente George Bush, conocida como “Iniciativa Regional Andina” fue presentada al Congreso en el primer semestre de 2001, e hizo tránsito en la Cámara y en la Comisión de Apropiaciones del Senado antes del 11 de Septiembre.

Dicha propuesta estaba concebida dentro de un marco de prioridades de política exterior diferente al surgido a raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre. Sin embargo, el trámite congressional post septembrino y los debates tanto en plenaria del Senado (en octubre) como en la Conferencia Cámara-Senado (en noviembre y diciembre de 2001) muestran aún continuidad en las posiciones que cuestionan la estrategia antinarcóticos y el componente militar de la ayuda a Colombia, promovidas principalmente por la bancada demócrata.

La versión aprobada finalmente destina 625 millones de dólares para la “Iniciativa Regional Andina” y establece condiciones en materia de derechos humanos y fumigación (<http://thomas.loc.gov>). La ley destina, asimismo, 215 millones para desarrollo económico y social y elimina

los montos fijos establecidos en la versión aprobada por el Senado, que destinaba de antemano 101 millones de dólares para Bolivia y 35 para Ecuador, dejando 411 para Colombia, Perú, Brasil, Panamá y Venezuela².

La destinación del 30% del monto aprobado (215 millones) para programas de desarrollo económico y social, incluidos los de desarrollo alternativo, muestra un cambio importante frente al enfoque y prioridades del paquete de ayuda aprobado para el 2000-2001. También es significativo que esta suma se haya presupuestado después del 11 de septiembre y directamente para la Agencia Internacional para el Desarrollo -USAID-, sin pasar por el presupuesto del Buró Antinarcóticos del Departamento de Estado.

Se establece como condición para los desembolsos la certificación del Secretario de Estado de que el Comandante General de las Fuerzas Armadas ha procedido a suspender a los miembros de la institución acusados, con fundamento, de haber cometido graves violaciones de Derechos Humanos o haber ayudado a grupos paramilitares.

Se exige, además, que se certifique que las Fuerzas Armadas están cooperando con las autoridades civiles en el juzgamiento en cortes civiles de miembros de dichas fuerzas acusados de las faltas menciona-

2. Como era de esperarse, la suma aprobada es inferior a la solicitada por la administración (106 millones menos) y por la Cámara de Representantes (51 millones menos) pero superior a la aprobada por el Senado (78 millones más)

das y que están adoptando medidas para impedir la ayuda a grupos paramilitares. También se obliga al Secretario de Estado a consultar con las organizaciones no gubernamentales -ONGs- de derechos humanos de mayor reconocimiento internacional sobre la situación de éstos en Colombia, e informar cada cuatro meses sobre el cumplimiento, por parte de las Fuerzas Armadas, de las condiciones arriba mencionadas.

Aunque las condiciones aprobadas en materia de derechos humanos tienen algunos rasgos similares a las introducidas en la versión del Senado y a las incorporadas en el paquete de ayuda de 2000-2001, las primeras son más estrictas al eliminar la posibilidad de que la administración, por razones de interés nacional, pueda utilizar el waiver para obviar el cumplimiento de las condiciones. Se introduce, asimismo, la obligación de retener el 40 por ciento de lo presupuestado hasta el mes de junio de 2002, cuando se produzca la certificación previa.

En cuanto a la fumigación, se condiciona la compra de químicos para la aspersión aérea a que el Departamento de Estado -previa consulta con la Agencia de Protección Ambiental y el Secretario de Agricultura de los Estados Unidos y, si es del caso, del director del Centro de Prevención y Control de Enfermedades- determine que la fumigación se realiza conforme a las regulaciones de la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos y a la legislación colombiana sobre la materia.

Los desembolsos están condicionados, además, a que se certifique que el uso de estos químicos en la fumigación aérea no implica riesgo irrazonable o efecto adverso sobre las personas o el medio ambiente. También se debe probar que se dispone de procedimientos para evaluar los reclamos de los ciudadanos locales sobre daños a ellos o sus siembras y, en caso de daños notorios, que se provea compensación justa. Se pide al Secretario de Estado informar en 90 días sobre la efectividad de las medidas para evaluar las reclamaciones de los afectados. Estos fondos no estarán disponibles sino hasta seis meses después de aprobada esta ley a menos que se hayan desarrollado programas de desarrollo alternativo, en consulta con las comunidades y autoridades locales en los departamentos en los que se haya fumigado o se pretenda fumigar.

Otro de los temas de discusión a lo largo de los debates sobre el presupuesto de operaciones extranjeras, el del número máximo de personal militar y bajo contrato, se resolvió estableciendo en 400 el número de asesores militares y en 400 el número de personal estadounidense bajo contrato en suelo colombiano.

En relación con el proceso de aprobación de los recursos para la “Iniciativa Regional Andina”, se puede decir que contra lo que se pudiera haber pensado en los días siguientes al 11 de Septiembre, la mayoría demócrata en el Senado, liderada frente al caso colombiano por sectores demócrataliberales, se hizo sentir, man-

teniendo sus cuestionamientos a la estrategia antinarcóticos y al componente militar de la ayuda a Colombia. No solamente evitó que el peso de la lucha antiterrorista desviara la ayuda estadounidense a Colombia hacia el plano militar y anti-insurgente sino que hizo más severos los condicionamientos en materia de derechos humanos y fumigación aérea.

2.3. Implicaciones del 11 de Septiembre

A raíz de los ataques terroristas ocurridos en Nueva York y Washington el 11 de septiembre de 2001, la lucha antiterrorista se posicionó en la cúspide de la agenda internacional, y particularmente de la agenda de política exterior de los Estados Unidos. Este posicionamiento tiene para Colombia numerosas implicaciones, entre otras, que al integrar los problemas de drogas y terrorismo, la crisis colombiana adquiere mayor relevancia.

En su visita a Bogotá durante la primera semana de febrero de 2002, el Subsecretario de Estado para Asuntos Políticos, Marc Grossman, reiteró la importancia que le atribuye la administración estadounidense a la situación colombiana afirmando:

“Cuando visité Colombia en agosto, dije que Colombia es importante para Estados Unidos. El mundo ha cambiado después de los eventos del 11 de septiembre. No obstante, esa frase sigue siendo verdad. Estamos comprometidos con el

apoyo a los colombianos para crear una democracia en paz, próspera, libre de los narcóticos y del terrorismo. Creemos que el gobierno de Colombia realmente quiere lograr la paz. La última campaña de terror de las FARC contra la población civil y la infraestructura demuestra que, hasta ahora, ellos no quieren lograr la paz.” (<http://usembassy.state.gov/colombia/>).

Grossman dejó entrever que su gobierno se encontraba revisando su política hacia Colombia. De igual manera, informó que la administración estaba enviando al Congreso su propuesta de presupuesto para el año fiscal 2003, que incluye 439 millones de dólares para apoyar tanto programas antinarcóticos en curso como de desarrollo social en Colombia, además de 98 millones de dólares destinados a entrenar y equipar las unidades colombianas para protección del oleoducto Caño Limón (<http://www.presidencia.gov.co>).

En el mismo sentido, Otto Reich, la cabeza del Buró del Hemisferio Occidental en el Departamento de Estado, expresó en entrevista con el periódico *El Tiempo*, la primera semana de febrero de 2002:

“El Congreso ha puesto límites y no permite la ayuda contrainsurgente”. Pero de inmediato agregó: “Es un tema muy sutil, porque aquí muchos de los grupos terroristas son narcotraficantes, son narcoterroristas y se financian a través del narcotráfico. Si un grupo terrorista está envuelto en narcotráfico, se le puede ata-

car” (<http://www.ciponline.org/colombia>).

Por su parte, la embajadora Anne Patterson, también en entrevista con el periódico *El Tiempo*, señaló que la administración Bush propuso gastar 98 millones de dólares, como parte del presupuesto de Estados Unidos para el 2003, para la protección del oleoducto Caño Limón-Coveñas. Así mismo indicó:

“Además, para hablar con franqueza, después del 11 de septiembre, el asunto de seguridad petrolera se ha vuelto prioritario para Estados Unidos (...) después de México y Venezuela, Colombia es el país petrolero más importante en la región. Luego de los hechos del 11 de septiembre, las fuentes tradicionales de petróleo para Estados Unidos (el Medio Oriente) son menos seguras”. Aclaró además que: “Esto es diferente del Plan Colombia, pero el Plan Colombia sigue (...) Hemos pedido más dinero, más de 400 millones de dólares, para sostener los proyectos” (*El Tiempo*, 10 de febrero de 2002).

Tan pronto se rompió el proceso de paz se produjo de inmediato un pronunciamiento del Departamento de Estado apoyando la decisión del gobierno colombiano, en el que condenaba los ataques de las FARC a instalaciones militares y de policía y las acciones en contra de la población civil y la infraestructura de servicios, todas estas realizadas después del 20 de enero, cuando el gobierno y las FARC llegaron a un acuerdo sobre el cronograma de los diálogos de paz. El vocero del Departamento de Estado aseguró: “esta-

mos estudiando formas específicas para ayudar al gobierno colombiano durante este difícil momento” (Boucher, 2002).

A partir de entonces se hace cada vez más evidente el replanteamiento de la política de la administración hacia un mayor activismo frente al conflicto colombiano. Los primeros pasos apuntan a levantar las restricciones establecidas por el Congreso para evitar que los recursos y equipos destinados a la lucha antinarcoóticos puedan ser empleados en la lucha anti-insurgente.

En declaraciones hechas el 6 de marzo ante la Subcomisión de Comercio, Justicia, Estado, Poder Judicial y Agencias Relacionadas, de la Comisión de Apropia-ciones de la Cámara, El Secretario de Estado, Colin Powell, dijo que Estados Unidos tendría que darle una «mirada firme a lo que estamos haciendo, y ver si no hay otras formas de ayudar a Colombia a protegerse, exceptuando a las Fuerzas Armadas de Estados Unidos». Indicó que lo que debe hacerse es tema de “intenso debate dentro de la Administración actualmente”.

La audiencia se llevó a cabo el mismo día en que la Cámara de Representantes aprobó una resolución apoyando a Colombia y los esfuerzos que realiza para “oponerse a las amenazas de las organizaciones designadas como terroristas internacionales por Estados Unidos”.

Al día siguiente, interviniendo ante la Comisión de Presupuesto de la Cámara, Powell reiteró su voluntad de encontrar nuevas formas de ayudar a Colombia

después del rompimiento de los diálogos (Powell, C., 2002). Unos días más tarde, el Secretario de Estado Asistente para el Hemisferio Occidental, Otto Reich, afirmó que el Gobierno estadounidense estaba estudiando otras formas de ayuda a Colombia (Reich, 2002).

Por su parte, el 20 de marzo, el Presidente Bush pidió al Congreso levantar las restricciones sobre la ayuda a Colombia para que pueda ser también utilizada en el combate contra guerrillas y paramilitares. La solicitud fue incluida en el «suplemento de emergencia», que fue enviado al Congreso y en el que Bush también solicitaba cerca de 20.000 millones de dólares para la lucha mundial contra el terrorismo³. Además, habría 29 millones de dólares para entrenar y dotar a las unidades antisequestro Gaula.

La eliminación de las restricciones se aplicaría al paquete de ayuda para el año 2003 que la administración Bush ya presentó al Congreso y permitiría el empleo de 100 helicópteros y 3.000 hombres de la Brigada Antinarcóticos del Ejército en la lucha anti-insurgente. Hay, además, 98 millones de dólares para entrenar y dotar otra brigada del Ejército que se encargaría de la protección del Oleoducto Caño Li-

món-Coveñas y fondos para la creación de una segunda Brigada Antinarcóticos⁴.

Quedan en pie las condiciones en el tema de derechos humanos que hasta la fecha se han aplicado a Colombia para poder recibir ayuda militar. Esto es, la Enmienda Leahy, y aquella que limita a 400 el número de militares estadounidenses que pueden estar en el país durante un mismo período.

El cambio solicitado por la administración Bush, demuestra que el tema colombiano se ubica dentro de su agenda de prioridades. Además de este giro que le ha dado a la política frente a nuestro país, ha decidido perseguir, también por narcotráfico, a los grupos irregulares, que considera terroristas.

En el marco de la Cumbre con los Presidentes Andinos, realizada en Lima el 23 de marzo de 2002, el Presidente Bush volvió a referirse al tema colombiano al señalar: «estaremos hablando de nuestro deseo común de evitar que los grupos terroristas, como las FARC, sean un peligro para las naciones. (...) El ATPA es una buena herramienta para fortalecer nuestras relaciones y motivar la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. Quiero alentar al Senado de mi país para que actúe»

3. El texto de la solicitud es el siguiente: «Durante los años fiscales 2002 y 2003 los fondos disponibles del Departamento de Estado para asistir a Colombia deberían quedar disponibles para que se apoye al país en su campaña unificada contra el narcotráfico, las actividades terroristas y otras amenazas contra su seguridad nacional. Esta provisión también se debe aplicar a todos los fondos que se han entregado en los años previos».

4. Sobre el particular se puede obtener información adicional en la página del Center for International Policy <http://www.ciponline.org/colombia/aid03.htm>

(El Tiempo, 24 de marzo de 2002).

Es evidente que el énfasis en la lucha antiterrorista, como prioridad de política exterior de los Estados Unidos, conduce hacia una mayor atención de la administración hacia al componente militar de la ayuda que en el futuro se le brinde a Colombia. Sin embargo, esto no implica que dicha política encuentre fácilmente eco en el Congreso.

2.4. Los obstáculos para diversificar la agenda

No obstante el excelente nivel de las relaciones, fueron infructuosos los esfuerzos del gobierno colombiano por liberarse del peso hegemónico del tema de las drogas en el ámbito bilateral. Con posterioridad al complejo proceso de aprobación del paquete de ayuda, en el año 2000, Colombia logró abrir un paréntesis para oxigenar otros temas de la agenda como el comercial, y aun el migratorio, el cual llegó a su fin como resultado de la reconfiguración de la agenda internacional a raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre.

El otorgamiento de preferencias comerciales a Centroamérica y el Caribe, en el mes de octubre de 2000, realizado en el marco de la Caribbean Basin Initiative -CBI-, dejó en desventaja a la maquila de confecciones colombianas en el mercado estadounidense. Los beneficios concedidos a las empresas centroamericanas y caribeñas, representaban una disminución promedio en los precios del 17%, al no

tener que pagar aranceles para ingresar al mercado estadounidense. Por esta razón el Gobierno colombiano cabildeó en el Congreso de los Estados Unidos para obtener similares prerrogativas.

La agenda comercial de Colombia en el 2001 y lo corrido del 2002 se orientó a lograr la renovación de Ley de Preferencias Comerciales Andinas -ATPA- y ampliar la cobertura actual de 6.000 productos a otros como textiles, confecciones, azúcar y calzado. El proyecto de ley sobre la extensión y ampliación de las preferencias andinas, que contaba con el apoyo de la administración Bush y un enorme apoyo bipartidista, no logró aprobación en la legislatura del 2001, lo cual creó una situación compleja, por decir lo menos, para los exportadores andinos, y en particular los colombianos, porque la ley de preferencias que tuvo vigencia por una década expiró el 4 de diciembre del 2001. La administración Bush tuvo que expedir normas para aliviar la situación de los exportadores andinos mientras se logra poner nuevamente en vigor las preferencias.

El naufragio de la ampliación y extensión de las preferencias andinas en el 2001 evidenció el complejo papel que desempeña el Congreso en el diseño y ejecución de la política exterior de los Estados Unidos. Asimismo, quedó claro que Colombia, a pesar de haber ganado mayor atención en la agenda de política exterior estadounidense, no es aún lo suficientemente prioritaria para merecer una atención privilegiada en el Congreso,

ni siquiera en el contexto de la lucha anti-terrorista internacional. A mediados de 2002 se concretó la aprobación de la ampliación y extensión de las preferencias. Esto tiene una enorme importancia para garantizar el posicionamiento de los productos colombianos con suficiente anterioridad a la eventual entrada en vigor del ALCA.

Dentro de la ampliación del abanico de la agenda bilateral, había ganado espacio el tema migratorio y principalmente la cada vez más publicitada solicitud del estatus de protección temporal para los colombianos que se encuentran en los Estados Unidos sin haber regularizado su situación migratoria. Sin embargo, los avances sobre este particular se han visto neutralizados por el clima contrario a la inmigración generado a raíz de los atentados del 11 de septiembre.

3. LAS RELACIONES CON EUROPA

La relación de cara a Europa estuvo también influida por la estrategia de paz del Gobierno colombiano, sobretodo en los dos momentos estelares del proceso, cuando, esperanzados con un avance sustancial en las negociaciones, representantes del Gobierno y de la insurgencia recorrieron el viejo continente en busca de apoyo para el proceso de reconciliación y cuando, agotado el esquema de negociación en medio del conflicto, el gobierno decidió dar por terminadas las conversaciones con las FARC.

Si bien al comienzo del proceso las FARC arrancaban con un activo impor-

tante que era su credibilidad política en diversos medios europeos, el balance final del ejercicio es que los insurgentes sacrificaron ese capital político, acumulado a lo largo de décadas, en aras de maximizar los avances militares y territoriales y de su “pragmatismo” frente a las drogas ilícitas como fuente de financiación.

Muy temprano en el cuatrienio, la Unión Europea hizo explícita su voluntad de apoyar la estrategia de paz del gobierno pero no el enfoque de su estrategia antinarcóticos. Las críticas al Plan Colombia, incluido el paquete de ayuda de los Estados Unidos, se centraban en la preeminencia que tuvo en el mismo el componente militar. Esta actitud se hizo evidente desde el momento mismo de la primera mesa de donantes reunida en Madrid a mediados de 1999. Los dos cuestionamientos al Plan Colombia se centraron entonces en el componente militar y el impacto medio ambiental. Europa privilegiaba una estrategia concentrada en los aspectos sociales, económicos y ambientales. Estaba dispuesta a jugar, así mismo, un papel de acompañamiento en los procesos paralelos con las FARC y el ELN. De hecho, cinco países europeos (Noruega, Francia, Suiza, Suecia e Italia) hicieron parte del grupo de Países Amigos del Proceso de Paz con las FARC, al paso que cuatro (Francia, España, Noruega y Suiza) participaron en el grupo de acompañamiento del proceso con el ELN y tres (Alemania, Portugal y Suecia) hacen parte del Comité de Verificación del mismo proceso.

Durante la segunda mesa de donantes, en octubre de 2000, se dan pasos concretos hacia el apoyo del laboratorio de paz del Magdalena Medio. La posición europea fue la de apoyar, además de este proyecto, otro en zonas de influencia de la insurgencia, preferiblemente en el Caquetá o el Putumayo.

Con ocasión de la tercera mesa de donantes en abril de 2001, la Unión Europea da otro paso al comprometer recursos por más de 300 millones de dólares para el componente social de la estrategia gubernamental de paz, una suma semejante al componente para el desarrollo económico y social comprometido en el paquete de ayuda de los Estados Unidos (Fernandez de Soto, 2001).

La actitud europea, no obstante, empieza a cambiar con el paso de los meses sin que el proceso mostrara avances tangibles. El punto de quiebre quizá puede encontrarse en las numerosas acciones de la insurgencia que afectaron directamente a la población civil y muy particularmente, el secuestro de tres ciudadanos alemanes, uno de ellos funcionario de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica -GTZ-, en el mes de julio de 2001.

El gobierno alemán agotó infructuosamente todos los medios a su alcance con miras a la liberación de los secuestrados, acudió tanto a las autoridades colombianas como a los buenos oficios y gestiones humanitarias de sectores de la sociedad civil. La falta de resultados endureció progresivamente la actitud alemana y deter-

minó una acción política más decidida al interior de la Unión Europea. A este proceso se vino a sumar el rechazo global al terrorismo a raíz de los atentados del 11 de septiembre en New York y Washington.

El espacio de tolerancia para las FARC empezó a reducirse dentro del seno de la Comisión para América Latina -COLAT-. La presión europea sobre las FARC se hizo sentir además en otras latitudes, particularmente frente a México, que concluía negociaciones comerciales con Europa a finales del 2001.

Sin embargo, la Unión Europea participó activamente en los esfuerzos por salvar el proceso a finales de 2001 y comienzos del 2002. Una vez se puso término a las conversaciones, los europeos reconocieron los esfuerzos realizados por el Gobierno colombiano y lamentó su desenlace. Pero a medida que el conflicto se intensificaba y se degradaba aún más, se fue profundizando la descalificación de los métodos de la insurgencia hasta la declaratoria de las FARC como grupo terrorista, a mediados del 2002.

En el ámbito económico, Europa continuó siendo el principal inversionista extranjero en Colombia y el segundo socio comercial. Las relaciones comerciales tienen, en el inmediato futuro, el reto de la expiración de las preferencias comerciales en el año 2004.

4. UN VECINDARIO CONVULSIONADO

Si bien Colombia viene enfrentando la agudización y degradación del conflicto

armado interno, la situación social, económica y política de los países del vecindario no es menos crítica. Baste con señalar que Ecuador ha tenido cinco Presidentes en el último quinquenio, Perú tres en los últimos dos años y Venezuela tres en el último año. La renuncia de los Presidentes de Ecuador y Perú y la intentona golpista en Venezuela hablan por sí solos sobre la situación por la que atraviesa el vecindario⁵.

4.1. Venezuela⁶

Las relaciones con Venezuela se constituyeron en uno de los principales retos de la política exterior colombiana, particularmente desde la llegada al poder del Presidente Hugo Chávez, quien no solo promovió un drástico replanteamiento político en el ámbito doméstico, sino también una nueva visión internacional para Venezuela y para su relación con Colombia.

El Gobierno colombiano se propuso sostener la dinámica de las relaciones con Venezuela en los niveles que habían mantenido durante la última década, desde el viraje histórico que se les imprimió bajo la administración Barco con los acuerdos

de San Pedro Alejandrino en 1989. La relación había logrado en la última década sacudirse el yugo del diferendo limítrofe a través de unos mecanismos para el manejo de una agenda definida y concreta de diez temas. Integraban esta agenda las migraciones, cuencas, delimitación marítima, ríos internacionales, demarcación y densificación de la frontera terrestre, transporte, utilización de recursos naturales transfronterizos, tráfico de estupefacientes, robo de vehículos, asistencia mutua y preservación de ecosistemas⁷.

Con la llegada al poder del Presidente Hugo Chávez se inició un proceso de deterioro de la relación bilateral a raíz de su posición crítica frente al Plan Colombia y su inclinación a pronunciarse sobre asuntos de la política interna de Colombia y a mantener una actitud condescendiente con la insurgencia. Este deterioro se puso de manifiesto en diversas coyunturas críticas, entre ellas la que tuvo lugar en noviembre del año 2000, cuando fue llamado a consultas el Embajador de Colombia en Venezuela y con ocasión de la agudización de la crisis interna venezolana que condujo a la intentona golpista del 11 de abril del año 2002.

5. Sobre el tema ver: Universidad Externado de Colombia y Fundación Friedrich Ebert de Colombia “Crisis Andina: la amenaza real”, en *Colombia y la Seguridad Hemisférica*, Universidad Externado de Colombia y Fundación Friedrich Ebert de Colombia -Fescol-, octubre de 2001.

6. Sobre las relaciones entre Colombia y Venezuela ver: García, A. y Urdaneta, A., 1999, “Desarrollo fronterizo: imperativo binacional”. en *Colombia-Venezuela: Agenda Común para el Siglo XXI*, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia-Universidad Central de Venezuela. SECAB, CAF, Tercer Mundo Editores.

7. Los cinco primeros temas estuvieron a cargo de la Comisión Presidencial Negociadora y los demás estaban fundamentalmente a cargo de las Comisiones Nacionales de Asuntos Fronterizos.

La debilidad del gobierno del Presidente Chávez incrementó su sensibilidad frente a las actitudes del Gobierno colombiano. La solicitud de asilo de Pedro Carmona en mayo del mismo año, habría podido generar una gravísima crisis en la relación, de no haber sido por el especial cuidado con el que el Gobierno colombiano condujo el asunto.

En cuanto a la agenda binacional, la dinámica y la jerarquización de los temas cambió dramáticamente en los últimos años. Los tradicionales temas a cargo de las comisiones Presidencial y de Vecindad, fueron desplazados de la cúspide de la agenda por los temas relacionados con la seguridad fronteriza. De hecho, la seguridad sometió toda la agenda a su dinámica.

Colombia buscó, sin éxito, emplear los mecanismos que por una década lograron desgolfizar e impulsar la relación. Las nuevas circunstancias determinaron que ni las comisiones negociadora y de vecindad, ni la comisión binacional fronteriza, ni el mecanismo de verificación de incidentes, operaran fluidamente de cara a la nueva y compleja problemática de la relación. Ante la ocurrencia de graves incidentes en el año 2002, en particular inconsistentes versiones sobre la presencia consentida de la guerrilla colombiana en territorio venezolano, el Gobierno colombiano intentó utilizar alternativas diferentes a los mecanismos existentes y propuso el establecimiento de una comisión ad hoc de verificación.

Por otra parte, el tema de los despla-

zados tomó nuevo vigor y se insertó en lugares de privilegio de la agenda. El tema había empezado a adquirir nuevas dimensiones desde junio de 1999, a partir del episodio del desplazamiento hacia territorio venezolano de población procedente de La Gabarra. Ante el potencial impacto negativo que podría llegar a tener el problema de los desplazados en la relación entre los dos países, el Gobierno colombiano propuso formalmente a su homólogo de Venezuela, a finales del año 2001, el establecimiento de un mecanismo para la prevención del desplazamiento y atención de desplazados.

De esta manera, la diplomacia colombiana agotó prácticamente todas las instancias, intentó todas las aproximaciones, a los más diversos niveles, para superar los escollos en la relación, pero no logró descifrar el intrincado y confuso desenvolvimiento de la nueva política exterior venezolana. No obstante, el gobierno Colombiano si encontró en la incorporación de Venezuela al grupo de los diez países de la Comisión Facilitadora el camino apropiado para canalizar la participación del Presidente Chávez en apoyo al proceso de paz con las FARC y, al mismo tiempo, brindarle un marco adecuado a dicha participación.

Con miras a desentrabar la relación y superar las coyunturas críticas, se apeló en tres ocasiones al mecanismo de las cumbres presidenciales, en mayo del 2000 y en marzo y mayo del 2001. Éstas ayudaron a refrescar un tanto la candente rela-

ción; incluso se alcanzaron algunos acuerdos con miras a adelantar proyectos comunes en materia de infraestructura e integración fronteriza, que le dieron oxígeno a la misma por algún tiempo.

En la reunión de Santa Marta de mayo de 2000, se acordó continuar con el esquema establecido en San Pedro Alejandrino hace una década. Se insistía así en los mecanismos que le dieron vida a una de las décadas más fructíferas de la relación entre los dos países (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2000).

Luego de las conversaciones de Ciudad Guayana, los presidentes acordaron reactivar la Comisión Binacional Fronteriza. Además, como resultado de la visita de Hugo Chávez a Bogotá en mayo de 2001, se logró superar la parálisis a que había estado sometida la Comisión Presidencial Negociadora. Se buscó, asimismo, normalizar los trabajos de las Comisiones de Integración y Asuntos Fronterizos, y de mecanismos como la Comisión Bilateral Fronteriza, y se hicieron esfuerzos por devolverle el norte a la Comunidad Andina⁸.

No obstante, el Gobierno venezolano adoptó numerosas medidas comerciales en los dos últimos años en contravía del proceso de integración que contribuyeron a hacer más compleja y difícil la relación. Se pueden mencionar, en este sentido, la imposición de un arancel para grasas y aceites comestibles, las restriccio-

nes a productos agrícolas, la obligación de transbordar las mercancías en la frontera y el sistema de 'bandas' de precios de preferencia para la importación de textiles, confecciones y otros productos. A pesar de todo ello, el comercio binacional creció más de un 20% el año anterior, lo que hace evidente el enorme potencial de la integración, al menos la binacional.

4.2. Ecuador

También con Ecuador la agenda se alteró por el peso que adquirió el tema de seguridad fronteriza. Las autoridades de ese país expresaron aprehensión frente al impacto que podría tener sobre su territorio la presión antinarcoóticos de las autoridades colombianas en el Putumayo, contemplada dentro de la estrategia del Plan Colombia. Si embargo, la visita del Presidente Noboa en agosto de 2000 contribuyó a moderar la reacción ecuatoriana sobre la campaña antidrogas en curso.

De otra parte, el viraje del enfoque que tuvo la lucha antidrogas, una vez asumió el poder ejecutivo la administración de George Bush, representado en una aproximación mucho más de tipo regional, satisfizo algunas de las aspiraciones ecuatorianas para tener mayor acceso a recursos para la lucha antidrogas. De hecho, en el plano bilateral Ecuador había ya recibido una importante ayuda con

8. Ver Declaración Conjunta de los Presidentes de Colombia y Venezuela. Ministerio de Relaciones Exteriores. Memoria al Congreso Nacional 2000-2001. Bogotá, julio de 2001. Pág. 6 Pág. 673 y siguientes.

motivo del establecimiento de la base de Manta⁹.

A pesar del peso del tema de seguridad fronteriza, la Comisión de Vecindad continuó funcionando y sirviendo de canal apropiado para la discusión de los diversos temas de la agenda binacional, entre ellos el tradicional tema migratorio y problemas que han sido abordados en la última década como el tráfico de explosivos, precursores químicos y robo de vehículos. La Comisión, en su conjunto, no sólo ha mantenido su nivel de funcionamiento, sino que además se han realizado numerosas reuniones a nivel de las subcomisiones a lo largo de los últimos tres años.

En materia de seguridad fronteriza, en contraste con Venezuela, la Comisión Binacional Fronteriza -COMBIFRON-, se ha reunido en cinco ocasiones en los últimos tres años. Además, se puso en operación el mecanismo viceministerial de consultas para el tema del desplazamiento en las zonas de frontera (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2001).

También se estableció un mecanismo tripartito, entre los Gobiernos de los dos países y la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados -ACNUR-, para la asistencia a los desplazados y refugiados. A pesar de la intensificación y degradación

del conflicto y la implementación de la acción antidrogas del Estado colombiano en el sur del país, el problema del desplazamiento y el flujo de refugiados hacia Ecuador no alcanzó los niveles que se habían previsto en ese país. De conformidad con estimativos de la Cancillería colombiana el número de refugiados se acercaría a las 2000 personas.

4.3. Perú

Las relaciones con ese país del sur sufrieron un impulso muy positivo con la llegada del Presidente Toledo, pues Colombia encontró un interlocutor confiable en el Perú. Así, la incierta posición del Gobierno peruano bajo el régimen de Fujimori en relación con el Plan Colombia fue reemplazada por una actitud de cooperación.

A pesar de que los límites con Perú no conforman una “frontera viva”, el tema de seguridad fronteriza acaparó también un sitio privilegiado de la agenda de política exterior con ese país. El tema del desplazamiento tiene en este caso un nivel de prioridad menor que el que ostenta frente a Ecuador y Venezuela.

Con el nuevo gobierno peruano se continuó la cooperación en la lucha anti-

9. A mediados del año 2002 se presentó un inusual distanciamiento entre los gobiernos de Ecuador y Estados Unidos, atribuido por analistas a los dividendos políticos que por esta razón podría cosechar la coalición de gobierno en Ecuador en las próximas elecciones que celebrarán en el segundo semestre. Sin embargo, hay razones para que el Gobierno ecuatoriano reaccione, en particular el más reciente informe del gobierno de Estados Unidos de la lucha contra el terrorismo en el que se hacen críticas a la ineficacia de los ecuatorianos para reprimir el tráfico de explosivos hacia Colombia.

drogas y se pusieron en funcionamiento nuevamente los mecanismos de integración fronteriza, incluyendo la Comisión de Vecindad y la reunión de altos mandos militares, seguida de la visita al Perú por parte del Ministro de defensa de Colombia a comienzos del 2002.

4.4. Brasil

También esta relación se ha visto afectada por el desarrollo del conflicto interno colombiano. La acción de la guerrilla en zonas de frontera, su activismo creciente en el tráfico de narcóticos, el establecimiento de redes para el narcotráfico y el comercio ilegal de armas y precursores químicos son materia de preocupación de los dos países. No obstante, se puede decir que la relación se ha mantenido en los niveles que la han caracterizado durante de la última década.

Para Colombia fue importante lograr una posición más decidida del gobierno brasileño frente al conflicto interno colombiano. Quedaron atrás los roces derivados de la acción militar de las Fuerzas Armadas colombianas en zonas fronterizas con Brasil. El gobierno del Presidente Fernando Henrique Cardoso apoyó el proceso de paz, terminó respaldando el Plan Colombia, así como respaldó la decisión del Presidente Pastrana de poner fin a las conversaciones con las FARC. La Cancillería brasileña se pronunció condenando los actos de violencia cometidos por las FARC que llevaron a la suspensión de las con-

versaciones y respaldó la decisión del Gobierno colombiano.

Sin embargo, el gobierno brasileño sigue siendo esquivo a una mayor cooperación en el ámbito de la seguridad, y el nivel de cooperación en la lucha antidrogas sigue siendo muy modesto. La condición creciente de país consumidor coloca progresivamente a Brasil en una posición distinta, aun cuando no necesariamente opuesta, a la de Colombia sobre la materia.

Los mecanismos tradicionales para el desenvolvimiento de la relación, tales como la Comisión de Vecindad siguieron funcionando sin contratiempos a lo largo de los últimos años. La Comisión se reunió al menos una vez al año. Asimismo, se mantuvieron las consultas de carácter político al más alto nivel a través del mecanismo bilateral de Viceministros.

En el ámbito multilateral, Colombia mantuvo su posición frente a la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, contraria a la ampliación de la membresía permanente y extensión del veto. Sobre la materia hay disparidad de criterios con Brasil, pues éste país aspira a la membresía permanente.

Hacia el futuro, el nivel y el curso de las relaciones con Brasil se verá influenciado por el resultado de las elecciones que se celebrarán el próximo mes de octubre en Brasil, especialmente si “Lula” da Silva, candidato del Partido de los Trabajadores, obtiene el triunfo que hasta el momento pronostican las encuestas. Este partido, aun cuando viene participando

desde hace años en el proceso democrático brasileño, tiene afinidades con la insurgencia colombiana, y de llegar al poder podría desarrollar políticas que afecten negativamente la relación bilateral.

4.5. Panamá

El tema de seguridad en la zona de frontera se convirtió en prioridad en la tradicional agenda con Panamá, restándole importancia a temas como comercio, migración, cooperación antinarcoóticos, lavado de activos, comercio de precursores químicos y armas, y colombianos detenidos en Panamá.

La condición de país fronterizo y carente de un ejército regular llevó al Gobierno panameño a seguir con aprehensión el desarrollo del Plan Colombia, más aun por las frecuentes incursiones de los actores armados irregulares colombianos en la zona fronteriza entre los dos países. La actitud del gobierno de la presidenta Mireya Moscoso cambió progresivamente y finalmente se inclinó hacia un apoyo político al Plan Colombia y a la manera como el Gobierno colombiano abordó la lucha contra las drogas ilícitas y el proceso de paz.

La Comisión de Vecindad continuó funcionando a lo largo del período, pero surgieron nuevas herramientas para el tema de seguridad fronteriza como el Mecanismo Permanente de Seguimiento y Coordinación, y para el manejo del tema del desplazamiento en zona de frontera a través de la Reunión de Autoridades Mi-

nisteriales. Las cifras de refugiados no alcanzan al centenar, pero el volumen de población desplazada llega casi a un millar, en la provincia de Darien.

Dentro de los acuerdos para el manejo del desplazamiento, los dos países acordaron el establecimiento de un procedimiento para tratar el problema, que contempla acciones preventivas. Se estableció, también con Panamá, un mecanismo tripartito con el apoyo del ACNUR.

No se ha logrado implementar con Panamá el modelo de la Comisión Binacional Fronteriza, -COMBIFRON-, para la coordinación en la zona fronteriza de las autoridades a cargo del orden público de los dos países.

4.6. Centroamérica y el Caribe

La política exterior en Centroamérica y el Caribe no escapó de la incidencia del conflicto armado interno, aun cuando en menor medida que frente a los vecinos inmediatos. Numerosos colombianos buscaron refugio en Costa Rica, determinando una reformulación de la agenda bilateral.

Pero más allá de esta infortunada secuela de la intensificación del conflicto interno, la región centroamericana y caribeña pasó a ser objeto de una mayor atención del Gobierno colombiano en razón de los derechos y la proyección de los espacios oceánicos colombianos en el Mar Caribe.

Dos procesos de delimitación marítima iniciados hace varias décadas, a través de la suscripción de sendos tratados de

delimitación, concluyeron exitosamente con la ratificación y entrada en vigor de los mismos, suscritos con Costa Rica para el Pacífico (1984)¹⁰ y con Honduras en el Caribe (1986).

Precisamente, a raíz de la ratificación y entrada en vigor del tratado de delimitación marítima entre Colombia y Honduras, se produjo una violenta reacción del gobierno nicaragüense, que procedió a demandar primero a Honduras (<http://www.icj-cij.org>, 1999), y más recientemente a Colombia ante la Corte Internacional de Justicia (<http://www.icj-cij.org>, 2001).

El Gobierno colombiano precisamente había retirado su aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte un día antes de que Nicaragua instaurara su demanda contra Colombia ante ese organismo. La solución de la controversia se desarrolla enteramente dentro de un marco jurídico. Esta es, sin duda, una de las materias que ocupará la mayor atención de la Cancillería colombiana en el inmediato futuro.

5. LA POLÍTICA MULTILATERAL

5.1. La agenda global

En materia de derechos humanos, es pertinente destacar que durante el último cuatrienio se dio continuidad al proceso

iniciado en las postrimerías del gobierno anterior con miras a una solución negociada sobre los crímenes abominables cometidos contra la Unión Patriótica. El proceso de solución amistosa ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH- continúa.

Más recientemente, se han dado todos los pasos con miras a la ratificación del Estatuto de la Corte Penal Internacional¹¹; el proceso está prácticamente cumplido. El pasado 5 de junio fue sancionada por el Presidente la ley aprobatoria y pasó a revisión de la Corte Constitucional.

Se viene avanzando, así mismo, en el proceso de ratificación de la Convención Interamericana Contra la Desaparición Forzada de Personas¹², que está actualmente en el trámite final de revisión de la Corte Constitucional.

En cuanto a las drogas ilícitas, el tema se viene abordando por más de una década desde una perspectiva de seguridad. No obstante, hay un cambio en el sentido de que el reto a la institucionalidad en los años ochenta y comienzos de los noventa lo representaban primordialmente los carteles de la droga y en los años recientes son los actores armados irregulares, financiados por los dineros del narcotráfico, los que encarnan ese reto.

Colombia ha promovido durante dos

10. La ratificación del tratado con Costa Rica implicó la separación de los procedimientos de ratificación de los tratados de delimitación en el Océano Pacífico y en el Mar Caribe.

11. El texto del Estatuto de Roma puede encontrarse en <http://www.un.org/law/icc/statute/romefra.htm>

12. El texto de la Convención se encuentra en <http://oas.org/defaultesp.htm>

décadas la multilateralización del tema bajo el principio de la responsabilidad compartida. Luego de los avances logrados en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas celebrado en 1998, se ha recorrido un proceso paralelo en el ámbito hemisférico en la lucha contra el unilateralismo ejercido a través del mecanismo odioso de la certificación y se ha logrado el establecimiento del “Mecanismo de Evaluación Multilateral” -MEM-, dentro del marco de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas -CICAD, en la OEA¹³.

También en los temas medioambientales Colombia promueve una versión de la corresponsabilidad, apoya el principio de responsabilidad común pero diferenciada, a efecto de ordenar los compromisos y las relaciones entre los países en desarrollo y los países desarrollados. Así mismo, Colombia promueve el derecho al desarrollo, que está íntimamente relacionado con el ejercicio de la soberanía sobre los recursos, especialmente en lo referente al uso y acceso a los recursos genéticos y el conocimiento tradicional, derivados de la diversidad biológica y la bioseguridad.

El año anterior Colombia adhirió al

protocolo de Kyoto (2001)¹⁴, instrumento que contiene compromisos para los países desarrollados y mecanismos de cooperación para los que están en vía de desarrollo. En este tema se tienen expectativas de cooperación internacional para el país, con recursos para un desarrollo limpio.

Igualmente, Colombia promovió la negociación y suscripción del Protocolo de Cartagena (2000) sobre Seguridad en la Biotecnología¹⁵. El Protocolo regula, entre otras materias, las alteraciones genéticas sobre componentes de materia prima para alimentos. En esas negociaciones, la posición colombiana estuvo acompañada por países con liderazgo sobre la materia, incluyendo a India, Brasil, México y Malasia.

Colombia ha participado también activamente en el proceso preparatorio de la cumbre de Johannesburgo. Especial atención se le ha dado a dos temas: las discusiones sobre bosques y aguas. En bosques no nos interesaba un convenio en estas circunstancias, por los estándares de monitoreo que además limitan la explotación económica de nuestros recursos. En aguas igualmente los Europeos vienen promoviendo la idea del buen gobierno, con una serie de condicionamientos.

13. El MEM fue acordado en la Segunda Cumbre de las Américas, en 1998, a efecto de formular recomendaciones a los Estados miembros de la OEA para mejorar su capacidad de controlar el tráfico y abuso de las drogas y reforzar la cooperación multilateral.

14. The United Nations Framework Convention Climate Change and the Kyoto Protocol
<http://unfccc.int/resource/convkp.html>

15. Texto en <http://www.biodiv.org/biosafety/default.asp?lg=1>

En materia de desarme, durante la última década Colombia ha estado del lado de los países que promueven el desarme nuclear, que demandan de las potencias nucleares el cumplimiento de los compromisos del Artículo VI del Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares.

En materia de armas convencionales, Colombia ha sido desde 1988 un país líder en la lucha contra el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras. Es claro el interés nacional sobre este tema, por el impacto que han tenido dichas armas en el desarrollo del conflicto interno y en el deterioro del clima de seguridad en general.

La posición colombiana sobre esta materia ha sido consistente e ininterrumpida desde la presentación de la primera resolución sobre el tema en el seno de la Asamblea General de Naciones Unidas, en 1988. Ese proceso culminó en su primera fase en la Conferencia sobre el Tráfico Ilícito de Armas pequeñas y ligeras celebrada en Nueva York el año anterior, en la que se adoptó un Plan de Acción que señala una serie de medidas en los ámbitos nacional, regional y mundial con miras a hacerle frente a tan grave problema que afecta la seguridad de los países, y princi-

palmente la seguridad de los ciudadanos¹⁶. Un verdadero logro fue haber llevado el debate sobre el tema al seno del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, pese a las resistencias de los países que, como Estados Unidos, tienen una aproximación distinta -y en muchos aspectos opuesta a la colombiana- sobre el tema. Como resultado del debate se aprobó una Declaración Presidencial del Consejo que endosa, entre otros, el Programa de Acción aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras celebrada ese mismo año en Nueva York bajo la Presidencia de Colombia¹⁷. Es procedente destacar, en este sentido, que las declaraciones presidenciales tienen un valor político y se aprueban por consenso.

En el ámbito hemisférico, Colombia, junto con México, impulsó las negociaciones que condujeron a la suscripción de la Convención Interamericana sobre el Tráfico Ilícito de Armas, Municiones y Explosivos¹⁸ y las reglas marco de la CI-CAD, donde se incorporaron normas y guías que permiten avanzar en el control de la transferencia de dichas armas y el desvío de las mismas hacia el tráfico ilícito¹⁹.

16. Al respecto consultar el Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos. Nueva York, 9 a 20 de julio de 2001 (A/CONF. 192/15) en <http://www.un.org/spanish/conferences/smallarms/>

17. Al respecto consultar la Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad. Sesión 4362 celebrada el 31 de agosto de 2001. Documento S/PRST/2001/21*, <http://www.un.org/spanish/docs/sprst01/prst0121.pdf>

18. <http://www.oas.org/defaultesp.htm>

5.2. La participación de Colombia en las Naciones Unidas

Además de lo ya señalado desde la perspectiva de los temas de la agenda global, la participación de Colombia en Naciones Unidas ha mantenido, en líneas generales, las posiciones asumidas por el país en la última década. En la Asamblea General, Colombia ha coordinado su acción a través del Movimiento de Países No Alineados -NOAL-, en los temas políticos y el Grupo de los 77 y China en los asuntos económicos, sociales y ambientales. También ha promovido, junto con otros miembros del Grupo de Río, a dicha agrupación como instancia de concertación y coordinación en el seno de las Naciones Unidas.

Aun cuando la mayoría de las resoluciones aprobadas en la Asamblea General se adoptan por la vía del consenso, hay un número importante de las mismas que son sometidas a votación, particularmente aquellas en que difieren las posiciones entre los países industrializados y los países en desarrollo, más si éstos son miembros del NOAL. En el actual periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General, un buen número de estas resoluciones controversiales corresponde a la crisis del Medio Oriente.

En efecto, las 24 resoluciones sobre la materia adoptadas por la Asamblea en el año 2001, fueron apoyadas por Colom-

bia; de éstas, sólo una recibió el voto favorable de los Estados Unidos (UNRWA, 2001). En esta materia, Colombia, al igual que buena parte de los países en desarrollo, se encuentra en la orilla opuesta de Estados Unidos, afectando notablemente en el nivel de coincidencia de voto. De hecho, a lo largo de la última década, Colombia es, después de Cuba, uno de los países latinoamericanos y caribeños que tienen menor coincidencia de voto con los Estados Unidos en el marco de Naciones Unidas.

El desempeño de Colombia en el Consejo de Seguridad ha conservado también a grandes rasgos la posición tradicional del país en ese organismo frente a temas tan complejos y de interés de la comunidad internacional como la situación en el Oriente Medio. Al igual que en su participación en el Consejo durante los años 1989 y 1990, también en esta ocasión Colombia ha coordinado su actuación dentro del marco del Caucus de los NOAL y ha apoyado la causa Palestina, colocándose en la orilla opuesta de los Estados Unidos, que una vez más ha tenido que acudir al antidemocrático expediente del veto para evitar la aprobación de una resolución sobre la materia.

Precisamente de las diez resoluciones del año 2001 consideradas por el Consejo de Seguridad sobre la situación en el Oriente Medio, que contaron con el apo-

19. Sobre el particular ver Reglamento Modelo para el Control del Tráfico Internacional de Armas de Fuego, sus Partes y Componentes y Municiones. <http://www.oas.org>

yo de Colombia, dos no lograron ser aprobadas, a pesar de contar con la mayoría, en razón de sendos vetos lanzados por los Estados Unidos²⁰.

5.3. Participación de Colombia en la OEA

Además de lo que ya se ha mencionado en relación con los asuntos de la agenda global, en particular en materia de derechos humanos y desarme, hay dos coyunturas críticas que tuvo que enfrentar Colombia y los demás países del hemisferio dentro del marco de la OEA; la primera a raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y la segunda con ocasión de la intentona golpista en Venezuela el 11 de abril de 2002.

Los Ministros de Relaciones Exteriores del Hemisferio se encontraban reunidos en Lima, precisamente el 11 de septiembre, fecha de los atentados en Nueva York y Washington. Por esta razón su pronunciamiento sobre el asunto fue inmediato. Ese mismo día se emitió el primer pronunciamiento de la OEA condenando el ataque terrorista.

Por iniciativa de México (y más adelante mediante un proyecto de Resolución presentado por Paraguay), el Consejo Permanente convocó a una Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, conforme a la Carta de la OEA, para examinar medidas de cooperación concretas contra el terrorismo como amenaza a la seguridad hemisférica. De otra parte, y por iniciativa de Brasil, se convocó a una reunión del Órgano de Consulta del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca -TIAR- con miras a considerar la acción de los Estados partes en el Tratado frente al ataque terrorista²¹.

Esta reunión adoptó una resolución en la que decidió considerar el ataque perpetrado contra los Estados Unidos como un ataque contra todos los Estados Americanos. Además, los Estados Partes se comprometieron a proporcionar asistencia recíproca para hacerle frente a tales ataques o a ataques similares contra cualquier estado americano²².

La reunión de Cancilleres en el marco de la OEA condenó los ataques terroristas, convocó a una reunión del Comité Intera-

20. Al respecto consultar Middle East Situation, calling for UN Observer Force, (S/2001/270, 3/27/01, mtg. 4305) y Middle East Situation, calling for implementation of the Mitchell Report.

21. Es pertinente recordar que sólo 22 de los 34 países que actualmente participan en la OEA son Partes en el TIAR cuyo artículo 3 establece que “Las Altas Partes Contratantes convienen en que un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado Americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados Americanos, y en consecuencia, cada una de dichas Partes Contratantes se compromete a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas”.

22. Al respecto consultar Resolution on Terrorist Threat to the Americas. Article 1. XXIV Meeting of Consultation of Ministers of Foreign Affairs. September 21, 2001.

americano contra el Terrorismo - CICT- y encargó al Consejo Permanente de la elaboración de un proyecto de Convención Americana contra el terrorismo, con miras a presentarla a consideración de la próxima sesión de la Asamblea General de la OEA. Asimismo, la resolución adoptada instó al Comité sobre Seguridad Hemisférica a agilizar los preparativos para una Conferencia extraordinaria sobre seguridad, que tome en cuenta las contribuciones del CICT y formule recomendaciones al Consejo Permanente de la OEA²³.

Las propuestas tanto de México como de Brasil, de abordar el tema de los atentados terroristas en el marco de la OEA y del TIAR respectivamente, estaban inspiradas en una concepción particular en materia de seguridad. Colombia decidió apoyar las dos iniciativas e igual decisión adoptaron los demás países del hemisferio. De la misma manera, Colombia apoyó la aprobación de la Resolución 1840 del 2 de junio de 2002 que adoptó la Convención Interamericana contra el Terrorismo²⁴.

La segunda coyuntura crítica que se ventiló en el marco de la OEA fue la referente a la intentona golpista en Venezuela el 11 de abril de 2002. La crisis fue considerada al tenor de la Carta Democrática,

adoptada por la organización hemisférica el propio 11 de septiembre en Lima.

5.4. La participación de Colombia en los órganos de concertación e integración

A Colombia le correspondió asumir la Secretaría Pro Témpore en el Grupo de Río recién habían empezado a participar individualmente los países centroamericanos y la República Dominicana.

El grupo, que tradicionalmente había sido una instancia de concertación y coordinación regional, y de interlocución bilateral con bloques como la Unión Europea, se convirtió además en vehículo de concertación y vocería en el ámbito de las Naciones Unidas a partir de la Cumbre del Milenio celebrada en septiembre de 2000²⁵.

La agenda del Grupo se amplió con temas considerablemente sensibles como el atinente a la llamada “Intervención Humanitaria” y a la “seguridad humana” y actuó como instancia de coordinación en diversos foros en temas como desarme y drogas. En cuanto a la intervención humanitaria, precisamente, Colombia expresó reservas al informe elaborado sobre la materia por el Grupo de Reflexión esta-

23. Al respecto consultar Resolution on Strengthening Hemispheric Cooperation to Prevent, Combat and eliminate Terrorism. XXIII Meeting of Consultation of Ministers of Foreign Affairs of the Organization of American States. September 21, 2001.

24. Al respecto consultar http://www.oas.org/xxxiiga/english/docs_en/docs_items/Agres1840_02.htm

25. Al respecto consultar Declaración de Cartagena de Indias. Grupo de Río año 2000: Un compromiso para el Milenio. En Grupo de Río: Agenda para comenzar el siglo XXI. Secretaría Protémpore de Colombia 2000-2001. Pág. 203 y siguientes.

blecido para el efecto por el G-Río, por considerar que no existe acuerdo necesario sobre la definición misma de la mencionada modalidad de intervención.

El Grupo de Río, fiel a su inspiración, se pronunció frente a los intentos de ruptura institucional que tuvieron lugar en Ecuador y Paraguay, frente a la crisis peruana y al golpe de estado del 11 de abril en Venezuela. En todos sus pronunciamientos el común denominador es la insistencia en la preservación del sistema democrático. Así mismo, el Gobierno colombiano logró que el Grupo se pronunciara en numerosas ocasiones a favor de las gestiones que venía adelantando en el marco del proceso de paz con la insurgencia y también recibió el apoyo del G-Río cuando decidió ponerle fin al proceso de conversaciones.

En cuanto a la Asociación de estados del Caribe, Colombia se ha limitado a la participación en las Cumbres, en las reuniones ordinarias del Consejo de Ministros, órgano rector de la asociación, y en los comités de trabajo sectorial en áreas tales como turismo, transporte y comercio. Sin embargo, no se ha logrado relanzar la Asociación, en parte por las limitaciones económicas de los asociados, por las asimetrías dentro de sus miembros y la débil voluntad política de los tres promotores de la AEC, Colombia, México y Venezuela.

Por otra parte, la participación de Colombia en la Comunidad Andina de Naciones estuvo orientada a superar la crisis que la aqueja y a relanzar el proceso de

integración. No obstante, los esfuerzos no han logrado su cometido. La CAN atraviesa por una crisis que no es más que el reflejo y, por así decirlo, sumatoria de las crisis de sus asociados. Colombia ejerce el liderazgo en la Comunidad y se erige como el miembro que con mayor decisión cumple los compromisos adquiridos. El paso de los años sin que la CAN logre un acuerdo que cubra a todos sus miembros en torno a un Arancel Externo Común pone a prueba la vigencia del mecanismo de integración más antiguo y reglamentado del hemisferio.

La posición “disidente” de Perú y Bolivia frente a temas centrales de la integración contribuye a que crezca el escepticismo sobre el futuro del proceso de integración subregional. No obstante, la CAN es el único vehículo viable que tienen sus miembros para participar desde una posición razonablemente sólida en el proceso de negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas ALCA. La CAN provee el marco normativo y las guías políticas macro para la participación concertada en esas negociaciones. El hecho de que en la negociación del ALCA los países andinos participen con una voz única a través de la CAN muestra a las claras lo imperioso que resulta buscar salidas a los problemas de la Comunidad y relanzarla.

6. COMENTARIOS FINALES

En una situación como la que atraviesa Colombia es inescapable la íntima relación entre los asuntos domésticos e

internacionales. No sólo están presentes en nuestra problemática prácticamente todos los temas de la agenda global -terrorismo, Derechos Humanos, drogas ilícitas, tráfico ilícito de armas, desplazamiento de población y daño ambiental- sino que además nuestros problemas encuentran en los graves conflictos sociales, económicos y políticos que padecen los países vecinos el complemento indispensable para la agudización de una crisis regional ya en curso.

El vínculo estrecho entre el conflicto interno y las necesidades de la política exterior colombiana llegó para quedarse. Ningún gobierno colombiano en futuro podrá aplicar la política del avestruz sin asumir costos inconmensurables. Sería insostenible pretender aislarnos porque los problemas que asechan a Colombia tienen causas y consecuencias más allá de las fronteras y porque la naturaleza global de esos problemas demanda de la comunidad internacional asumir su parte en la responsabilidad de la problemática que aqueja a Colombia.

La paz en Colombia pasa necesariamente por la concertación de un pacto social, y pasa también imprescindiblemente por la lucha contra el problema mundial de las drogas. En el tema de las drogas ilícitas no hay que olvidar que si bien Estados Unidos es el primer consumidor mundial de dichas drogas, Europa ocupa un no muy distante y honroso segundo lugar y tiene, en consecuencia, una responsabilidad ineludible.

Se debe asumir que los colombianos y sus gobernantes conocen bien su responsabilidad tanto en la lucha contra las drogas como en el respeto a los derechos humanos; de lo contrario, simplemente estaríamos frente a un Estado y una sociedad inviables. Poco o nada ayudan los condicionamientos y las imposiciones, más allá de radicalizar posiciones, en especial cuando dichos condicionamientos operan solamente frente a una de las partes del conflicto.

La crisis regional tiene causas profundas en cada uno de los países de la región, Colombia no es ni el factor principal de la crisis, ni la solución a la misma. Son fundamentalmente las sociedades de cada una de las naciones involucradas y de sus dirigencias las responsables de buscar salidas institucionales a las mismas.

Los organismos internacionales y los mecanismos de concertación e integración son fundamentales para la multilateralización de la búsqueda de soluciones a los problemas de alcance global que nos aquejan y para evitar que la asimetría en las relaciones frente a las potencias hegemónicas en el sistema internacional, determinen imposiciones y políticas que sólo benefician a dichas potencias.

Aunque el Gobierno Pastrana realizó una exitosa gestión en el ámbito de la política internacional al lograr el apoyo de Estados Unidos, Europa y las principales organizaciones multilaterales tanto al proceso de paz como a las acciones posteriores al rompimiento de los diálogos, aún

queda un camino por recorrer respecto a la diversificación de la agenda.

Colombia debe mantener unas políticas consecuentes tanto al nivel interno como internacional en materia de protección de los Derechos Humanos y de lucha decidida contra el problema mundial de las drogas. Debe, así mismo, ampliar la interlocución con las ONG que han empezado a romper esquemas y a exigir de manera más equilibrada, el respeto a los Derechos Humanos y de las normas del DIH, a todos los actores del conflicto.

Habrà en todo caso de tenerse en cuenta que la pérdida de legitimidad internacional de la insurgencia en el último cuatrienio, que acompañó a la pérdida de legitimidad doméstica, no puede erigirse en barrera infranqueable para la búsqueda de caminos que conduzcan a la paz y la reconciliación de los colombianos.

El otro gran reto para el gobierno que se instala a partir de agosto es sin duda la conducción de la acción de Colombia en el caso incoado por Nicaragua ante la Corte Internacional de Justicia. Están en juego, ni más ni menos, la integridad territorial colombiana y el ejercicio de su jurisdicción marítima en el Caribe, sus derechos sobre la plataforma continental y la zona económica exclusiva. Este reto va de la mano del diseño y la ejecución de una política de largo alcance para el archipiélago de San Andrés y Providencia, que enfrenta hoy una crisis social, económica y política sin precedentes.

BIBLIOGRAFIA

- Application of the Republic of Nicaragua, 8 diciembre de 1999, http://www.icj-cij.org/icjwww/idocket/iNH/iNH_orders/Inh_iapplication_19991208.pdf
- Application of the Republic of Nicaragua, 6 diciembre de 2001, www.icj-cij.org/icjwww/idocket/inicol/inicolorder/inicol_iapplication_20011206.html
- García, A., 2001, "El Plan Colombia y la ayuda estadounidense: una fusión traumática", en Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales -IEPRI-, *El Plan Colombia y la Internacionalización del Conflicto*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Boucher, R., 2001, *Ruptura de los diálogos de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC*, Departamento de Estado de Estados Unidos, Oficina del Vocero, <http://usembassy.state.gov/posts/co1/wwws0049.shtml>
- El Tiempo, 10 de febrero de 2002.
- El Tiempo, 24 de marzo de 2002, *Bush se comprometió a interceder por el Atpa*.
- Fernandez de Soto, G., 2001, *Memoria al Congreso Nacional 2000-2001*, Bogotá, julio, pág. 399 y siguientes.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, 2000, *Compromiso de Santa Marta y Plan de Acción, Memoria al Congreso Nacional 1999-2000*, Bogotá.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, 2001, *Memoria al Congreso Nacional 2000-2001*, Bogotá.
- Pastrana, A., 2001, *Colombia y la Diplomacia por la Paz: Intervención del Presidente de Colombia en el Instituto Francés de Relaciones Inter-*

nacionales, París, 22 de enero.

Powell, C., 2002, *Statement on FY 2003 International Affairs Budget*, House Budget Committee Washington, DC., <http://www.state.gov/search.htm>

<http://www.presidencia.gov.co/webpresi/noticias/2002/febrero/05/2002020515.htm>

Reich, O., 2002, Assistant Secretary for Western Hemisphere Affairs, U.S. Department of State, Center for Strategic and International Studies, Willard Inter-Continental Hotel. March 12.

<http://thomas.loc.gov>

UNRWA, 2001, *Grants and Scholarships for Higher Education*, A/RES/56/55.

