

Balance de la política internacional del gobierno Uribe

Diana Marcela Rojas*

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo dar cuenta del cambio en la concepción y la orientación de la política internacional del país en relación con la estrategia del gobierno nacional frente al conflicto armado. Se trata de establecer qué tan provechoso ha resultado para los intereses nacionales haber puesto la política exterior al servicio de la política de seguridad democrática. Para ello, se plantean de manera general los elementos que dieron lugar a este cambio en la estrategia internacional en los últimos años, se analizan las principales políticas implementadas por el gobierno del presidente Uribe y, finalmente, se hace un balance de sus resultados y efectos con el fin de establecer cuál es la conveniencia de continuar o no con dicha orientación en el gobierno siguiente.

Palabras clave: política exterior colombiana, Plan Colombia, política de seguridad democrática, internacionalización, conflicto armado.

SUMMARY

The present work has as objective to give bill of the change in the conception and the domestic international politics's orientation in connection with the national government's strategy in front of the armed conflict. It is to settle down how so profitable it has been for the national interests to have put the foreign policy to the democratic safe-deposit politics's service. For it, they think about in a general way the elements that gave place to this change in the international strategy in the last years, the main politicians they are analyzed implemented by the president's government Uribe and finally, a balance of its results is made and goods with the purpose of settling down which the convenience is of continuing or not with this orientation in the following government.

Key words: Colombian foreign policy, Plan Colombia, democratic safe-deposit politics, internationalization, armed conflict.

FECHA DE RECEPCIÓN: 5/2/2006

FECHA DE APROBACIÓN: 10/2/2006

La política exterior del actual gobierno se ha desarrollado en buena medida a la luz de las consecuencias y de las lecciones de la política del gobierno anterior; constituye, en general, una profundización del proceso de “internacionalización” del conflicto armado interno. En este sentido, la estrategia diplomática del gobierno Uribe consolida la decisión política de poner la política exterior en función del conflicto armado y su resolución; dicha decisión implica una crucial reorientación de la tradición de política exterior en el país, que se viene desarrollando desde finales de los años noventa.

En esta orientación, además de reconocer de manera abierta y explícita que el conflicto armado en el país se encuentra vinculado con dinámicas internacionales a las cuales es imposible escapar, se busca incentivar y, más allá, canalizar la preocupación de diversos actores internacionales con miras a obtener apoyos políticos y económicos concretos que contribuyan a la solución de los múltiples problemas que aquejan al país.

El presente trabajo tiene como objetivo dar cuenta de este cambio en la concepción y la función de la política internacional del país con el fin de establecer la eficacia de tal orientación a partir de las políticas implementadas por el actual gobierno. Así, la pregunta que intentamos responder es: ¿Qué tan provechoso ha resultado para el país poner la política exterior al servicio de la política de seguridad democrática?

Dado que no se pretende hacer un recuento exhaustivo de las acciones y los resultados de la política exterior de los últimos cuatro años, este artículo se orienta a presentar un marco explicativo general que permita poner en perspectiva la política internacional del actual gobierno. En consecuencia, en una primera parte se plantearán de manera general los elementos que dieron lugar a este cambio en la estrategia internacional del país; en la segunda parte veremos cómo se concreta esa intencionalidad de poner la política internacional al servicio de la política de seguridad democrática del gobierno Uribe; finalmente, se hará un balance de sus resultados y efectos para establecer cuál es la conveniencia de continuar o no con dicha orientación en el gobierno siguiente.

I. POLÍTICA EXTERIOR Y CONFLICTO ARMADO

Que la política exterior de cualquier país sirve a los intereses nacionales es parte de su propia esencia, y por ello no constituye ninguna novedad; sin embargo, el meollo del asunto está en identificar esos intereses, establecer cuáles de ellos son prioritarios y definir la mejor manera de alcanzarlos. Hasta mediados de los años noventa del siglo pasado, la política exterior colombiana se había caracterizado por mantener un perfil exterior modesto aunque presente sobre todo en el ámbito regional, por respaldar la institucionalidad internacional de carácter multilateral, por buscar soluciones pacíficas a las querellas con los vecinos, por mantener el prestigio de estabilidad económica y democrática en medio de una región caracterizada por los vaivenes, y, por supuesto, por darle continuidad a una relación de alineamiento con Estados Unidos, aunque tratando de mantener cierto margen de maniobra ante el aliado del Norte. Hasta ese momento y en términos generales, el tema del conflicto armado, ni en sus implicaciones ni en su resolución, formaba parte de la agenda internacional del país. Se trataba de un tema de política fundamentalmente doméstica frente a la cual toda intervención externa era vista como una injerencia poco útil o deseable¹.

¹ Véase GARCÍA-PENÑA Daniel, “Caguán Internacional: Lecciones para Gobierno y FARC”, en *Revista Semana*, abril 2 de 2001, edición 983.

Hasta cierto punto, por su dinámica misma, y pese a las tentativas de algunos sectores nacionales de inscribir el conflicto en la lógica de la guerra fría, la guerra en Colombia mantuvo su carácter endógeno y permaneció al margen de los vaivenes del escenario internacional bipolar. Podría decirse que la estrategia internacional de Betancur fue la excepción en esta tendencia al plantear una diplomacia activa en Centroamérica con el grupo Contadora y el ingreso en el Movimiento de los países No Alineados; sin embargo, justamente esa política, en vez de favorecer la internacionalización, reforzaba la tradición de política exterior de las últimas décadas al evitar la “centroamericanización” del conflicto colombiano y el contagio de una política de intervención directa por parte de Estados Unidos para responder a la expansión del comunismo en su patio trasero. La política exterior de Betancur aseguró así que cualquier solución permaneciera dentro de los linderos nacionales.

Así, a lo largo de varias décadas los gobiernos nacionales mantuvieron una política de solución doméstica al conflicto armado interno y de no injerencia por parte de otros actores internacionales. Esto por supuesto no implicó un completo aislamiento; de tanto en tanto algún país amigo ofrecía sus buenos oficios para propiciar diálogos con los grupos guerrilleros, pero no en calidad de mediador sino más bien de facilitador de un territorio neutral para los acercamientos².

Esta tendencia va a cambiar sustancialmente hacia mediados de los años noventa, a partir de la conjunción de dos tipos de factores: de un lado, un cambio en el entorno internacional y, de otro, una profunda crisis nacional. Ello dará lugar a lo que algunos analistas han identificado como una progresiva “internacionalización” del conflicto colombiano, esto es, la visibilización de la crisis nacional, y la manifestación de la preocupación y el interés por parte de diversos actores internacionales sobre lo que estaba sucediendo en Colombia, así como sobre los efectos de esta guerra para la estabilidad regional y la seguridad internacional³.

El cambio en el contexto internacional aparecía como consecuencia directa del fin de la guerra fría, y con ello se iba conformando una agenda internacional en donde una serie de temáticas como tráfico ilícito de drogas, derechos humanos, crisis humanitarias, migraciones, etc., se posicionaban en las políticas exteriores de muchos países, especialmente en los países centrales. Colombia, con la agudización del conflicto armado, la intensificación del fenómeno del narcotráfico y una crisis humanitaria en ciernes calificaba como escenario de preocupación internacional. De otra parte, la crisis de gobernabilidad del gobierno Samper tuvo profundas repercusiones, no sólo en la legitimidad y en la institucionalidad interna, sino que además generó la percepción internacional de un país tomado por el narcotráfico con una guerra interna endémica y en serio riesgo de colapso. Para ese entonces los calificativos de “narcodemocracia”, estado “cuasifallido” o las alertas frente al riesgo de una “balzanización” del país, sobre todo en algunos sectores estadounidenses y entre los países vecinos, generaron la sensación de la necesidad de una intervención más directa ante la amenaza que podía representar Colombia en el contexto internacional.

² Se hace referencia a los diálogos adelantados en Tlaxcala y en Caracas durante el gobierno de César Gaviria.

³ Para el debate sobre la “internacionalización” de la crisis colombiana, véase CARVAJAL Leonardo y PARDO Rodrigo, “La internacionalización del conflicto doméstico y los procesos de paz. (Historia reciente y principales desafíos)”, en ARDILA Martha y Cardona Diego (eds.), *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*, Bogotá, Fescol, 2002. RAMÍREZ Socorro, “La internacionalización del conflicto y de la paz en Colombia”, en *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*, Bogotá, Iepri, Editorial Planeta, 2001.

Ante ese panorama, el gobierno entrante de Pastrana tomó la decisión de canalizar esa preocupación e intentar darle un rumbo a esa “internacionalización” que se hacía insoslayable. Así surge la llamada “diplomacia por la paz” como pilar de la estrategia de negociación con las guerrillas⁴. En adelante, y en virtud de esa decisión, la política internacional del gobierno no sólo debía acompañar y favorecer la estrategia de pacificación nacional, sino que se constituía en un espacio vital para el éxito de la política doméstica frente al conflicto armado. Se trató de una política exterior con una orientación muy pragmática que buscaba apoyos políticos y económicos internacionales⁵.

En sus inicios, esta estrategia internacional se dirigió principalmente hacia los países europeos, los países vecinos y algunos países asiáticos, en la búsqueda de respaldo político y económico para el proceso de negociación con las FARC. Posteriormente, y de manera progresiva, Estados Unidos se convirtió en el principal interlocutor de esta ofensiva diplomática. Se trataba de promover una visión más “clara y objetiva” sobre el proceso de paz en la que, no obstante, hubo ambigüedad en presentar abiertamente un vínculo estrecho entre el tráfico ilícito de drogas y el conflicto armado interno. En efecto, frente a Estados Unidos se hizo énfasis en este nexo mientras que en otros escenarios el narcotráfico apenas aparecía como un elemento entre otros de la crisis colombiana.

Los resultados de la diplomacia por la paz se concretaron en buena medida en el Plan Colombia, así como en el acompañamiento internacional por parte de la comisión facilitadora integrada por seis países europeos y cuatro americanos, al igual que por la presencia de Naciones Unidas a través del envío de dos delegados especiales del secretario general.

La diplomacia por la paz demostró la relevancia de una estrategia de “canalización” de la participación internacional en la búsqueda de soluciones a la guerra; sin embargo, también evidenció que por sí misma la intervención internacional no era garantía de un proceso de paz exitoso; en buena medida los resultados de una política de pacificación siguen dependiendo del balance de fuerzas entre los actores del conflicto. Asimismo, puso de presente que los actores internacionales actúan desde sus propias agendas e intereses, promoviendo cada uno un diagnóstico y una visión propia del conflicto y su tratamiento, que muchas veces entra en colisión con la perspectiva y las disposiciones del gobierno nacional.

II. LA POLÍTICA INTERNACIONAL AL SERVICIO DE LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

En términos generales, la política exterior del actual gobierno es una continuación y una refrendación de la reorientación dada a la estrategia internacional del país en los últimos años. Dicha reorientación tiene dos características fundamentales: en primer lugar, la política exterior es instrumentalizada en función de la estrategia del gobierno de turno frente al conflicto armado; ello tiene como consecuencia que deja de ser un espacio relativamente autónomo, con una lógica y unos ritmos propios y hasta cierto punto diferenciados de los avatares cotidianos de la vida nacional; en virtud de esta conexión,

⁴ Véase Cambio para construir la paz. Plan Nacional de Desarrollo. Bases 1998-2002. Acápito V, “Agenda Internacional”, Capítulo I: “El contexto”. Bogotá, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, 1998. Igualmente, Diplomacia por la Paz. Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1998.

⁵ Para un balance detallado, véase ROJAS Diana Marcela, “La política exterior del gobierno Pastrana en tres actos”, en *Análisis Político*, n° 46, mayo-agosto de 2002.

se tratará de un espacio sujeto mucho más a los vaivenes, las necesidades y discusiones políticas domésticas, que al ritmo de las coyunturas internacionales no vinculadas directamente con el conflicto. Esto podríamos denominarlo paradójicamente como una especie de “domesticación” de la política exterior colombiana.

En segundo lugar, se privilegian todas aquellas acciones y aquellos espacios en los que se pueda encontrar una ventaja para la política de seguridad nacional relegando todas las demás temáticas y los espacios a un segundo o tercer rango en la agenda internacional. Esto implica adoptar una lectura del escenario internacional y una presencia externa del país mediada por los temas vinculados al conflicto y su solución. En este sentido podríamos hablar de una “securización” de la agenda internacional colombiana, aun con respecto a temas que podrían mantener sus propias dinámicas como el de comercio exterior.

Manteniendo estas características y prolongando la estrategia internacional de la anterior administración, el gobierno Uribe va a definir el perfil de su política exterior a partir de circunstancias específicas que le darán su propia particularidad. Dos serán los factores que ayudarán a moldear esta política: de un lado, el impacto de los atentados del 11-S de 2001, con el consecuente cambio en la agenda de política exterior de Estados Unidos; de otro lado, la ruptura del proceso de negociación con la guerrilla y los resultados, y las lecciones de la diplomacia por la paz del gobierno Pastrana.

LA “TERRORIZACIÓN” DEL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO

La conjunción de los factores externos con la ruptura del proceso de paz, el recrudecimiento de los ataques de la guerrilla, así como el sentido de oportunidad y la afinidad ideológica del gobierno Uribe con la administración Bush tuvieron como principal efecto la adscripción de la guerra colombiana en la lucha global contra el terrorismo. Una adscripción que, además de los efectos prácticos, ha planteado el debate sustancial acerca de la naturaleza del conflicto, el carácter de la amenaza que conlleva, las implicaciones y sus posibles salidas.

En efecto, para principios de 2001 era claro que la visión de Estados Unidos sobre el conflicto armado había cambiado sustancialmente, según se refleja en el incremento y la orientación de la ayuda norteamericana otorgada a través del Plan Colombia. Sin embargo, persistía en los círculos de decisión estadounidenses el debate acerca de las implicaciones de un mayor involucramiento en el conflicto colombiano, y la deriva hacia una situación similar a la de Vietnam o a la experiencia más reciente de El Salvador. En este contexto se habló de “guerra ambigua” o de “dos guerras”, la primera de las cuales, la guerra contra las drogas, era ampliamente aceptada, mientras la segunda, la guerra contrainsurgente, generaba reticencias e incluso tenía impedimentos legales⁶. Rápidamente, las disquisiciones en torno a esta distinción mostraron ser meras entelequias. De una parte, los atentados del 11-S redefinieron la agenda de seguridad y las prioridades norteamericanas; de otra, la ruptura definitiva del proceso de paz con las guerrillas, a principios de 2002, fortaleció la tesis del gobierno de Pastrana de que combatir el narcotráfico implicaba derrotar a los grupos guerrilleros que se alimentaban de él y lo patrocinaban. El presidente Pastrana, a su vez, solicitó al gobierno norteamericano que la ayuda antinarcóticos del Plan Colombia pudiera ser utilizada también en labores contrainsurgentes.

⁶ LEOGRANDE William M. y SHARPE Kenneth. “A Plan But no Clear Objective General Powell to Secretary: We need to talk Colombia, en *The Washington Post*, abril 1 de 2001.

Los ataques del 11-S hicieron posible superar los obstáculos y las críticas existentes; implicaron un reforzamiento del diagnóstico de la actual estrategia norteamericana y la consolidación de la fusión entre lucha antinarcóticos y guerra contrainsurgente⁷. La inscripción del conflicto armado colombiano en la lucha global contra el terrorismo, le permitió al gobierno de George W. Bush extender de manera formal y explícita la guerra contra las drogas hacia los grupos armados, envueltos en el tráfico ilegal, bajo la denominación de combate al terrorismo⁸. De hecho, al inicio de su mandato, el presidente Bush había manifestado la voluntad de continuar con la política de apoyo hacia Colombia a través del Plan Colombia. Sólo que, ante las protestas de los países vecinos por la extensión de las consecuencias de la campaña antinarcóticos a sus fronteras, el plan se hizo extensible a la región andina con el nombre de Iniciativa Regional Andina⁹.

Después del 11-S, Washington no encontró oposición significativa para reconocer abiertamente el vínculo entre drogas y guerrilla, ahora bajo la denominación común de combate al terrorismo. Las FARC y, posteriormente el ELN y las AUC, fueron incluidos en la lista de grupos terroristas del Departamento de Estado, y citados permanentemente por el secretario de Estado Colin Powell como ejemplo de que la campaña antiterrorista no se concentraba solamente contra los grupos terroristas musulmanes¹⁰.

De este modo, por una extraña alquimia, el Plan Colombia pasó de ser un plan anti-narcóticos en su concepción, a un plan contrainsurgente en la práctica, y de allí a un plan antiterrorista en su denominación. Y ello porque, aunque la ayuda aprobada para Colombia contenía restricciones, en la práctica, el Plan había sido concebido sobre la idea de hacer frente al desafío de los grupos guerrilleros. La ambigüedad entre guerra antinarcóticos y guerra contrainsurgente quedó pues resulta (y disuelta) en la guerra contra el terrorismo.

Varios elementos reafirman esta nueva orientación. La preocupación norteamericana ante el fortalecimiento de los movimientos guerrilleros no sólo tiene que ver con la creciente participación en el negocio de las drogas, sino también, en el caso del ELN (Ejército de Liberación Nacional), con los permanentes atentados a los oleoductos y las consecuentes pérdidas para las empresas norteamericanas que tienen inversiones en este sector¹¹. En el año 2002 el gobierno norteamericano solicitó un suplemento adicional

⁷ Véase ROJAS Diana Marcela, “Estados Unidos y la guerra en Colombia”, en WILLS María Emma y Sánchez Gonzalo (eds.), *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*, Bogotá, Iepri, Universidad Nacional de Colombia, Editorial Norma, 2006.

⁸ En agosto de 2002 el presidente Bush autorizó el empleo de la ayuda y los equipos entregados a través del Plan Colombia para combatir no sólo el tráfico ilícito de drogas sino también para adelantar operaciones antiterroristas o contrainsurgentes. U.S. House of Representatives. 2 August 2002. *Making Supplemental Appropriations for further Recovery from and Response to Terrorist Attacks on the U.S. for the Fiscal Year Ending September 30, 2002, and for other purposes*, Washington, HR 4775.

⁹ MARQUIS Christopher, “New drugs plan shifts focus in Latin America”, en *The New York Times*, 17 de mayo de 2001.

¹⁰ SEMPLE Kirk, “Powell calls Colombia an ally vs. terror US refocuses aid to combat rebels”, en *Globe Correspondent*, 12 de mayo de 2002.

¹¹ Se calcula que el 43,75% del petróleo que se transporta por el oleoducto Cañon Limón-Coveñas pertenece a la empresa estadounidense Occidental Petroleum. United States, Department of State, Report to Congress: Cano Limon Pipeline (Washington, diciembre 2002) <http://ciponline.org/colombia/02120001.htm>. El tema resulta sensible en las relaciones bilaterales dado que el petróleo ha remplazado al café como el principal rubro de exportaciones del país cuyos ingresos anuales se calculan en US\$3,7 billones. Igualmente, Estados Unidos considera a Colombia como una de las reservas estratégicas para incrementar la exploración petrolera; de allí la atención creciente de Washington frente a este grupo guerrillero y sus acciones.

de cerca de US\$100 millones para la seguridad del oleoducto Caño Limón-Coveñas¹². Igualmente, ha contribuido en la conformación de varias unidades militares y de policía no directamente relacionadas con la lucha antinarco: la creación de un comando de fuerzas especiales cuyo objetivo es la captura de los principales líderes de las guerrillas y los grupos paramilitares, la formación de unidades móviles de carabineros destinadas a aumentar la presencia de la policía en todo el país, el incremento en la ayuda a las unidades antisequestro, así como un esfuerzo para mejorar los servicios de inteligencia, son todas medidas que lo demuestran¹³.

La política de seguridad democrática del presidente Uribe no sólo se basa en, sino que refuerza, estas premisas y continúa con la política adoptada por el presidente Pastrana a través del Plan Colombia. Esto es, la combinación de la política antinarco cimentada en la fumigación de cultivos, y la modernización y fortalecimiento de las fuerzas armadas colombianas con la ayuda y la orientación dada por Estados Unidos. La política del actual gobierno colombiano ha insistido permanentemente en una reinterpretación del conflicto armado en términos de una amenaza terrorista y no de una confrontación política¹⁴, aunque, en los hechos, la prolongación del Plan Colombia revele el mantenimiento de una estrategia fundamentalmente de guerra y no simplemente antiterrorista.

UNA DIPLOMACIA ANTITERRORISTA

El gobierno Uribe ha centrado su estrategia internacional en varios frentes, todos ellos en función de la política de seguridad democrática.

1. Una “pedagogía” internacional acerca de la naturaleza y los alcances del conflicto colombiano

El gobierno actual ha buscado aprovechar la mayor cantidad de escenarios internacionales para promover su visión del conflicto armado y explicar por qué la estrategia de seguridad adoptada bajo esta administración es la más adecuada. Con esta actitud, se parte del presupuesto de que quienes plantean otras perspectivas y critican al actual gobierno, o bien están mal informados o bien actúan de mala fe¹⁵. Esto ha implicado una diplomacia de tipo defensivo, inicialmente frente a los cuestionamientos a la propia figura de Uribe por parte de ONG de derechos humanos en Europa por sus posiciones durante su mandato como gobernador de Antioquia en el tema de las Convivir, así como por su crítica radical al proceso de paz. Posteriormente, el gobierno buscó defender medidas que generaban muchas críticas en algunos escenarios internacionales, como el estatuto antiterrorista, la creación de la red de un millón de informantes, y la ley de alternatividad penal para la negociación con los grupos paramilitares. Pero además de esta defensa de su política de seguridad, la insistencia del presidente Uribe en caracterizar el conflicto armado en

¹² Department of State Report to Congress on Caño Limón Pipeline. December 2002. Submitted to the Congress by the Secretary of the State pursuant the Title I, Chapter Six 2002 Supplemental Appropriations Act P.L. 107-206.

¹³ GÓMEZ Sergio, “Congreso de E.U. aprobó 532 millones de dólares para Colombia”, en *El Tiempo*, Bogotá, febrero 14 de 2003.

¹⁴ GAVIRIA José Obdulio, *Los sofismas del terrorismo en Colombia*, Bogotá, Editorial Planeta, 2005.

¹⁵ “La guerra de las palabras”. Polémica por una directriz del gobierno que proscribe palabras e impone otras en el tema de la cooperación internacional. Los embajadores están estupefactos. *Revista Semana*, junio 19 de 2005, edición 1207.

Colombia como una “amenaza terrorista” tiene como objetivo devaluar políticamente a las FARC ante la comunidad internacional¹⁶.

2. Una campaña de “pariarización” de las guerrillas

Adoptando un lenguaje similar al del gobierno norteamericano, el presidente Uribe fijó como una de las tareas fundamentales de la diplomacia colombiana lograr la condena de las FARC como un grupo terrorista internacional por parte de distintos actores internacionales, desde los países europeos, los países vecinos y hasta Japón¹⁷.

Aunque en algunos casos se trató tan sólo de declaraciones sin mayores consecuencias, en otros, la inscripción de las agrupaciones guerrilleras en las listas de grupos terroristas han implicado medidas concretas de persecución a los líderes guerrilleros, el cerramiento de espacios internacionales, y la persecución de las finanzas de origen ilícito. Además, al formar parte de la lista de organizaciones terroristas del Departamento de Estado, el garrote de la extradición aparece como una amenaza cierta para los líderes guerrilleros, no sólo por su participación en el tráfico ilícito de drogas, sino en relación con acciones terroristas y atentados a los intereses estadounidenses.

De hecho, Estados Unidos ya tenía a los tres grupos armados en Colombia (FARC, ELN y AUC) dentro de la lista de 28 organizaciones terroristas internacionales del Departamento de Estado (las FARC y el ELN estaban en la lista desde 1998, las AUC fueron agregadas a principios de septiembre de 2001). Sin embargo fue a partir de 2002 que el gobierno estadounidense comenzó a aplicar en contra de los miembros de las FARC y de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) el mismo tipo de medidas que empleó contra los narcotraficantes al pedirlos en extradición. En marzo de ese año, por primera vez, se acusó formalmente a las FARC por narcotráfico. El Departamento de Justicia solicitó la extradición de tres jefes de este grupo guerrillero, entre ellos Tomás Molina, alias ‘El Negro Acacio’ por tráfico de drogas. Igualmente, y por el mismo tipo de acusaciones, solicitó en extradición a miembros de las AUC, incluidos Carlos Castaño y Salvatore Mancuso¹⁸.

Los roquetazos de las FARC contra el palacio de gobierno el día de la posesión presidencial y en presencia de altos dignatarios extranjeros, sumados al ataque al club El Nogal en febrero de 2003, los atentados con la infraestructura energética del país, los paros armados y los atentados contra la comitiva presidencial como el de Neiva contribuyeron a consolidar la imagen de la guerrilla como grupo terrorista, y le dieron argumentos al país para pedir condenas internacionales que terminaron por cerrarle los espacios internacionales a las FARC.

Esta campaña de desprestigio además contribuyó a reafirmar la idea de que el conflicto colombiano forma parte de la lucha global contra el terrorismo con la consecuente legitimación de la política de seguridad democrática de Uribe; contribuyó, por lo menos inicialmente, y dado el clima internacional todavía cercano a los atentados del 11-S, a bajarle el tono a las críticas por parte de algunos países y de algunas ONG internacionales a la estrategia de guerra de Uribe. Por esta misma vía se reafirmaba el alineamiento con Estados Unidos al entrar a formar parte de la coalición contra el terrorismo global.

¹⁶ “Sí hay guerra, señor presidente”, en *Revista Semana*, febrero 6 de 2005, edición 1188.

¹⁷ “El mundo contra las FARC”, en *Revista Semana*, febrero 16 de 2003, edición 1085.

¹⁸ “¿A quién ayuda Estados Unidos?”, en *Revista Semana*, diciembre 23 de 2002, edición 1077.

3. Lograr la continuidad del Plan Colombia como sustento fundamental de la política de seguridad democrática

El gobierno nacional ha puesto el tema del Plan Colombia y de las relaciones con Estados Unidos como prioridad en su agenda internacional; el mantenimiento del respaldo estadounidense se ha ido logrando a través de diversas disposiciones y medidas.

Un aliado incondicional

De manera consistente, el gobierno Uribe ha tenido gestos que reafirman a Colombia como un aliado incondicional de Estados Unidos en un momento en el que la política internacional es vista desde Washington desde una perspectiva schmittiana: “O se está con nosotros, o contra nosotros”, como lo proclamaba el presidente Bush luego de los atentados del 11-S.

Una de las principales muestras del alineamiento de Uribe fue el apoyo irrestricto a la campaña en Irak, en contra de la tradición de soluciones pacíficas y dentro de la normatividad internacional que había mantenido el país¹⁹. O la concesión de la inmunidad jurídica para los ciudadanos norteamericanos frente al Tribunal Penal Internacional. Y en este sentido la caracterización hecha nos parece pertinente:

Si Pastrana fue la norteamericanización de la política de seguridad colombiana, en la medida en que la estrategia que buscaba una salida negociada al conflicto y la formulación inicial del Plan Colombia como una estrategia integral para el desarrollo terminaron adaptándose a la agenda y los intereses del gobierno norteamericano, Uribe es la “colombianización” de la estrategia de seguridad norteamericana en el país, es decir la interiorización de los dictámenes de Washington, ya no una adaptación de una iniciativa propia, sino una traducción del diagnóstico, las políticas y demandas estadounidenses²⁰.

[93]

Los resultados de la lucha antinarcóticos

El otro frente para impulsar la continuidad del Plan Colombia lo constituyen los resultados de la política antinarcóticos y particularmente el de la fumigación aérea de los cultivos ilícitos. El gobierno Uribe ha sido más concienzudo que el de Pastrana en la aplicación de las medidas antinarcóticos: en la actual administración se incrementó sustancialmente el ritmo de las fumigaciones.

De acuerdo con el más reciente informe de Naciones Unidas²¹, entre los años 2000 y 2004, Colombia pasó de 163.000 hectáreas a 80.000 hectáreas cultivadas de coca, lo que representa una disminución del 51%. Durante el mismo período, de 58.000 hectáreas fumigadas, se pasó a fumigar 130.000 hectáreas, lo que implica un aumento de más del 130%. En términos netos, esto significa que el número de hectáreas cultivadas en los últimos cuatro años disminuyó en tan sólo 10.000. Un esfuerzo monumental con unos altos costos, para unos resultados muy magros. De hecho, la concentración de la fumigación en las zonas de mayor producción ha desplazado los cultivos hacia otras regiones antes dedicadas a la agricultura tradicional²², e incluso ha reactivado la agricultura ilícita en los

¹⁹ “Colombia frente a la crisis Iraquí”, en *Revista Semana*, abril 7 de 2003, edición 1092. “No puede haber lealtad en los crímenes”, en *Revista Semana*, abril 13 de 2003, edición 1093.

²⁰ “Habla el Comandante del Sur”, en *Revista Semana*, diciembre 11 de 2003, edición 1080.

²¹ *Colombia: Coca Cultivation Survey*. Report of United Nations Office on Drugs and Crime, junio de 2005.

²² Un ejemplo es el departamento de Nariño, el cual empezó el Plan Colombia con menos de 4.000 hectáreas de coca; cuatro años y 70.000 hectáreas fumigadas después, a fines de 2003, tenía casi 18.000, según el Simca o 60.000 hoy.

países vecinos. Según el estudio de la ONU, mientras en Colombia hubo una disminución en el cultivo de coca del 7%, en el área andina (Colombia, Perú y Bolivia) se presentó un aumento de 153.800 a 158.000 hectáreas sembradas. Perú pasó de 44.200 hectáreas en 2003, a 50.300 en 2004, lo que representa un incremento de 14%, mientras que en Bolivia el aumento fue de 23.600 a 27.700 hectáreas (un 17%)²³.

Según el informe presentado por WOLA el año pasado, ni la disponibilidad, ni el precio de la cocaína en las ciudades estadounidenses se han visto afectados por las actuales políticas. Pese a que los decomisos de cocaína en el país pasaron de 80 a 178 toneladas entre 2001 y 2004, y también aumentaron en Estados Unidos, la droga se consigue hoy allá en más áreas que antes, 11,4% más pura y al mismo precio. De hecho, Colombia es la única nación del mundo que permite la fumigación. Incluso Afganistán se negó a aplicar un programa de fumigaciones como le exigía Estados Unidos²⁴.

El gobierno Uribe prometió la eliminación completa de los cultivos de coca en el país para el año 2006, plazo que ahora parece inalcanzable y que se extenderá indefinidamente. Lo cierto es que el gobierno nacional está decidido a continuar con el programa a pesar de los costos y los escasos resultados, en buena medida porque es una de las condiciones fundamentales para que Estados Unidos continúe con la ayuda al Plan Colombia y a la política de seguridad democrática. Muestra de ello es la petición de un grupo de congresistas estadounidenses, todos ellos cabezas de importantes comités en Capitol Hill, quienes solicitaron US\$147 millones adicionales para la compra de aeronaves y helicópteros, así como para la organización de una nueva base de fumigación en Nariño²⁵.

En materia de extradición, el gobierno Uribe se lleva las palmas. Desde el inicio de su mandato, el presidente Uribe manifestó su voluntad de agilizar la extradición y convertirla en una de las bases de su política criminal, así como en una muestra del firme compromiso de su gobierno con la lucha antinarcóticos. Como resultado, más de 200 colombianos han sido extraditados hacia Estados Unidos durante este gobierno; entre ellos, doce de los más importantes hombres de la mafia han sido arrestados y serán extraditados²⁶. Esta cifra contrasta con las 78 personas extraditadas durante todo el mandato de Pastrana.

Los resultados en materia de seguridad

Las cifras presentadas por el gobierno Uribe como resultado de la política de seguridad democrática apoyan la continuidad de la estrategia. De acuerdo con las estadísticas del Departamento Nacional de Planeación, la situación de seguridad en el país ha mejorado sustancialmente en los últimos tres años. Para Ortiz, la estrategia del actual gobierno ha sido acertada en dos vías:

²³ Para analistas como Ricardo Vargas, es evidente que el mayor costo beneficio en la lucha antinarcóticos no está necesariamente en la erradicación de cultivos, pues mientras que entre 2002 y 2004 se dieron las fumigaciones más intensas, ha sido el período en el que proporcionalmente menor reducción de cultivos se ha logrado. En el año 2003 sólo se erradicó el 36% de lo erradicado en 2002, y en el año 2004 sólo el 14%. Por otra parte, los cultivos se han vuelto más productivos pues tienen más matas por hectárea, y mientras que en 1999 había cultivos en doce departamentos del país, hoy en día hay presencia de éstos en 24 departamentos. Así mismo ha crecido su presencia en los Parques Nacionales Naturales.

²⁴ “En los parques, no”, en *El Tiempo*, mayo 15 de 2005.

²⁵ Letter to Appropriations Committee Chairman Rep. Jerry Lewis (R-California) from Reps. Henry Hyde (R-Illinois), Tom Davis (R-Virginia), Dan Burton (R-Indiana), and Mark Souder (R-Indiana), May 13, 2005.

²⁶ “Los 12 del patíbulo”, en *Revista Semana*, agosto 7 de 2005, edición 1214.

Por un lado, la integración de los distintos esfuerzos de seguridad estatales –contraterrorismo, lucha antidrogas, programas de reinserción de ex combatientes, etc.– dentro de una política coordinada destinada a restaurar el orden; por otra parte, la decisión de colocar como máxima prioridad gubernamental la pacificación del país liderando a todas las instituciones estatales para avanzar en esta línea. Sin estos dos factores, la sustancial reducción de la violencia en los pasados años hubiese sido imposible²⁷.

Otros analistas son menos optimistas, y señalan que las cifras del gobierno en materia de seguridad no pueden ser presentadas como señal de que se está ganando la guerra²⁸.

Plan Patriota

Uno de los principales escenarios de aplicación de la política de seguridad democrática ha sido el Plan Patriota: una gran ofensiva de las fuerzas armadas colombianas, apoyada logística, estratégica y operacionalmente por Estados Unidos. El objetivo de este gran operativo ha sido recuperar el territorio considerado por años la retaguardia profunda de las FARC en las selvas del sur del país, para intentar debilitarla y provocar así el principio del fin de la guerra. La primera fase, que inicialmente contemplaba también parte del Putumayo, empezó con la organización del equipo de trabajo de la Fuerza de Tarea ‘Omega’ entre noviembre de 2003 y enero de 2004. La segunda etapa de las operaciones empezó el 17 de septiembre con el objetivo de capturar los principales jefes guerrilleros en 160.600 kilómetros cuadrados de selva²⁹. Se calcula que el Plan ha movilizó cerca de 18.000 efectivos.

El Plan Patriota ha vinculado por primera vez de manera clara y abierta a Estados Unidos en la lucha contrainsurgente colombiana. En ello, el Comando Sur ha desempeñado un papel protagónico. Se calcula que los recursos norteamericanos para este plan superan los 100 millones de dólares en entrenamiento, armas, repuestos, inteligencia, transporte, equipos de comunicación, entre otros. Decenas de expertos militares y contratistas cumplen labores de planeación y soporte logístico de los operativos. Es por ello que a finales de 2004, el Congreso estadounidense decidió aumentar, de 400 a 800, la cantidad de personal militar norteamericano permitido en Colombia, así como el número de contratistas, de 400 a 600³⁰.

La mayoría del personal estadounidense hace parte de los *Joint Planning Assistance Teams*, pequeños grupos de expertos entre los cuales hay miembros de las Fuerzas Especiales, pilotos, estrategas, ingenieros, etc. Recientemente se presentaron algunos problemas con abusos y delitos cometidos por personal norteamericano asignado a estas labores de apoyo, lo cual suscitó un debate sobre la inmunidad total de la gozan en el país en virtud de un acuerdo suscrito con Estados Unidos y la solicitud de Colombia para revisar el convenio³¹.

²⁷ ORTIZ Román, “La estrategia de seguridad de la administración Uribe: un balance de oportunidades y retos”, en *ARI*, Madrid, Real Instituto Elcano, abril 4 de 2005.

²⁸ Para los resultados detallados véase RANGEL Alfredo (comp.), *Sostenibilidad de la seguridad democrática*, Bogotá, Fundación Seguridad y Democracia, 2005.

²⁹ “A corazón abierto”, en *Especial del Plan Patriota. El Tiempo*, martes 3 de mayo de 2005.

³⁰ OTIS John, “More U.S. advisers heading to Colombia”, en *South America Bureau*, mayo 15 de 2005.

³¹ “Fuera de control”, en *Revista Semana*, mayo 7 de 2005.

A los recursos aprobados por la administración Bush para el año fiscal 2006, se le sumaron otros 90 millones de dólares a la guerra contra el terrorismo, entre los que se incluyen fondos para apoyar el Plan Patriota, lo que representa en total US\$603 millones. Adicionalmente, se prevén 40 millones de dólares para financiar el programa de interceptación de aviones del narcotráfico³². No obstante, pese a este creciente involucramiento de Estados Unidos en el conflicto colombiano, comparados con la campaña en Afganistán e Irak, la política hacia Colombia suscita poca atención e interés por parte del público estadounidense.

Un dispositivo diplomático eficaz

El dispositivo diplomático frente a Estados Unidos contrasta fuertemente con el resto de la diplomacia colombiana en otras regiones del mundo. No sólo demuestra que para el país es la relación más importante, sino que además el gobierno Uribe puso buen cuidado en recoger los frutos de la gestión de la anterior administración al mantener al embajador Luis Alberto Moreno y su equipo al frente de la misión. La orientación de la representación oficial en Washington logró de dicha mantener el interés por Colombia en importantes círculos de poder estadounidenses, en particular en el Congreso y la Casa Blanca en momentos en que la atención del gobierno Bush ha estado focalizada en el Medio Oriente y la lucha global contra el terrorismo. La embajada en Washington ha concentrado sus esfuerzos en adelantar las labores de *lobby* necesarias para asegurar la aprobación anual de la ayuda en Capitol Hill. En esta misma dirección apuntó el nombramiento de Andrés Pastrana como remplazo de Moreno. Además se ha podido establecer una colaboración estrecha y fluida con la embajada de Estados Unidos en Bogotá y con las distintas agencias estadounidenses presentes en Colombia. Es de anotar que la embajada en Bogotá es la segunda más grande del mundo en términos de personal, después de la de Irak, y que en el país tienen presencia más de 25 agencias gubernamentales de Estados Unidos.

En materia de relación comercial con esta nación, Colombia logró aprobación ampliada del ATPA (Andean Trade Preferences Act) en 2003, en buena medida con base en argumentos vinculados a la seguridad y a los resultados en términos de lucha antinarcóticos; no obstante, la estrategia de vincular la política comercial a los asuntos de seguridad por parte del gobierno colombiano no resultó eficaz en las negociaciones del tratado de libre comercio con Estados Unidos, cuya discusión se cerró a principios del año con la intervención directa del presidente Uribe³³.

4. La cooperación internacional: una ayuda a la carta

La política de seguridad democrática ha buscado respaldo también en otros actores y escenarios internacionales. En la Estrategia de Cooperación Internacional se establece como objetivo primordial

fortalecer la coalición internacional que viene trabajando por la paz de Colombia, permitiendo un mejor entendimiento y participación de la comunidad internacional en los procesos de cambio de la realidad colombiana, mejorar la cooperación internacional que recibe el país, incrementar el flujo de recursos y ampliar el espectro de la ayuda internacional que se recibe, al hacerla complementaria con otras formas de apoyo y financiamiento para el desarrollo, como lo son el comercio y la inversión justa,

³² “Congreso de E.U. negó adición por \$US147 millones a Colombia para el 2006”, en *El Tiempo*, junio 16 de 2005.

³³ “La otra verdad”, en *Revista Semana*, marzo 4 de 2006, edición 1244.

la reducción de los avisos de advertencia a los turistas a visitar el país, y la aprobación de visas, entre otros³⁴.

En la implementación de este objetivo, el gobierno Uribe organizó la Reunión Preparatoria de la Mesa de Coordinación y Cooperación Internacional para Colombia, celebrada en Londres el 10 de julio de 2003³⁵. Allí el gobierno les propuso a los participantes un menú muy variado para que pudiesen escoger qué programas patrocinar:

- Paz y reconciliación
- Bosques
- Desarrollo productivo y alternativo
- Fortalecimiento del estado de derecho
- Programas regionales de desarrollo y paz
- Desplazamiento forzado y asistencia humanitaria.

A partir de allí se conformó al llamado G-24, los 24 países y las organizaciones multilaterales que conforman la mesa de donantes. Este grupo, si bien ha manifestado su apoyo al gobierno colombiano en su lucha contra la violencia relacionada con el conflicto y contra la producción y tráfico de drogas ilícitas, también ha hecho énfasis en la necesidad de respetar el estado de derecho, los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Un grupo importante de ONG, colombianas e internacionales, ha presionado para lograr una condena a la gestión del gobierno y un condicionamiento de la ayuda a resultados concretos en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Existe a su vez un consenso generalizado en promover un proceso serio de negociación que haga posible la solución pacífica al conflicto³⁶. Tales exigencias fueron reiteradas en reunión de la mesa de donantes celebrada en Cartagena a principios de 2005.

Aunque Colombia no se halla en el radar de la política exterior europea³⁷, varios países se han comprometido a apoyar financieramente programas específicos, como el de prevención del reclutamiento de niños combatientes y su reinserción, el programa de familias guardabosques y la continuidad de los laboratorios de paz.

5. “Regionalizar” la estrategia de seguridad

Éste ha sido uno de los objetivos más difíciles de lograr y también menos asertivos en implementación de la estrategia internacional de Uribe. Los vecinos se han mostrado desconfiados e incluso amenazados frente a la aplicación del Plan Colombia y sus efectos en las fronteras. Una propuesta inicial del gobierno colombiano para conformar una fuerza multinacional de intervención fue rechazada de manera vehemente; igualmente los reiterados esfuerzos del gobierno para que los países vecinos acojan y apoyen activamente

³⁴ www.minrelext.gov.co/mre/institucional/Estrategia%20Cooperación1.pdf, p. 14.

³⁵ A esta reunión asistieron Argentina, Austria, Brasil, Bélgica, Canadá, Chile, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Gran Bretaña, Italia, Irlanda, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Países Bajos, Portugal, Alemania, Suiza, Suecia, la Comisión Europea, al igual que instituciones como la ONU y sus agencias, la Corporación Andina de Fomento, el BID, el FMI y el Banco Mundial.

³⁶ Para el tema de las relaciones con Europa véase CARDONA Diego, “Colombia y la Unión Europea: coincidencias y divergencias”, en *Síntesis 2002-2003. Anuario social, político y económico de Colombia*, Bogotá, Iepri-Universidad Nacional de Colombia, Fescol y Nueva Sociedad, 2004.

³⁷ “Golpe de realidad”, en *Revista Semana*, febrero 15 de 2004, edición 1137.

la estrategia colombiana frente a las FARC ha sido interpretado por muchos sectores en estos países como una tentativa para respaldar y agenciar el interés de Estados Unidos por “regionalizar” la estrategia de seguridad frente a Colombia³⁸.

5. Lograr respaldo internacional al proceso de negociación con los grupos paramilitares

Para el gobierno Uribe el respaldo internacional, así como la legitimación del proceso de negociación con los grupos paramilitares, ha sido otro de los objetivos centrales de su política exterior. En virtud de ello se ha desarrollado una campaña para contrarrestar las críticas provenientes de ONG de derechos humanos y de algunos gobiernos y organismos multilaterales frente a la legislación propuesta inicialmente como marco jurídico de la reinserción de los grupos paramilitares. La presión internacional, al igual que las protestas de sectores nacionales, hicieron que el gobierno tuviese que modificar dicha propuesta tratando de mantener un precario equilibrio entre los estándares internacionales y la aceptación de condiciones menos favorables por parte de los grupos paramilitares presentes en la negociación. El gobierno adelantó una ofensiva internacional con miras a presentar y defender ante la comunidad internacional la Ley de Justicia y Paz aprobada en junio del año pasado.

III. EFECTOS Y RESULTADOS

Una estrategia internacional no se puede evaluar de manera abstracta por sí misma, sino en función de las metas trazadas y los resultados obtenidos. En este sentido las preguntas que es preciso plantearse son:

- ¿La conducción de la política exterior colombiana durante el gobierno Uribe ha sido eficaz para la consecución de los objetivos de la política de seguridad democrática?
- ¿Cuáles han sido los resultados y los efectos del alineamiento de Colombia con Estados Unidos en la lucha global contra el terrorismo?
- ¿Resulta conveniente poner todos los huevos en la misma canasta, es decir, toda la agenda internacional del país en función de la política hacia el conflicto armado?
- ¿Cómo ven los actores internacionales involucrados los resultados de esta política, en particular Estados Unidos, pero también los países vecinos y los países europeos?

Sin pretender ser exhaustivos en las respuestas, podemos establecer algunos elementos que contribuyan a hacer el balance.

Una política con dividendos

Si la estrategia internacional se mira en función de los objetivos propuestos, esto es, respaldar la política de seguridad del gobierno Uribe, la estrategia ha resultado exitosa fundamentalmente en tres frentes: la continuación del apoyo norteamericano a través del Plan Colombia, y con ello el flujo de recursos para garantizar la ofensiva militar contra la guerrilla, el eficaz aprovechamiento del entorno internacional a través de una adscripción del conflicto armado colombiano en la lucha global contra el terrorismo, en la medida que le permite al gobierno mantener la visibilidad y el interés por el conflicto bajo un discurso legitimador renovado, y un apoyo moderado y condicionado del proceso de negociación con los grupos paramilitares.

³⁸ Para un análisis detallado de las relaciones con los países vecinos, véase el artículo de Socorro Ramírez publicado en este mismo número.

La continuidad del apoyo estadounidense al Plan Colombia ha sido uno de los resultados más significativos de la estrategia internacional de la actual administración; la ayuda no sólo se ha mantenido en unos niveles estables, sino que además se prevé que se mantendrá hasta el final del mandato del presidente Bush. Ello parece asegurar la sostenibilidad de la estrategia militar ante el conflicto armado, un logro nada despreciable de la política exterior del gobierno Uribe teniendo en cuenta que los intereses y los recursos de Estados Unidos han estado focalizados en la guerra en Irak.

Desde que comenzó el Plan Colombia, la ayuda sobrepasa los 5.000 millones de dólares, incluyendo el año 2006; para 2007 Colombia recibiría aproximadamente US\$724 millones. En promedio, el 80% corresponde a ayuda militar y policial, y el 20% a los rubros dedicados a programas económicos y sociales, tal y como se señala en los siguientes gráficos.

GRÁFICO 1
Ayuda norteamericana a Colombia, 1997.
Millones de dólares.

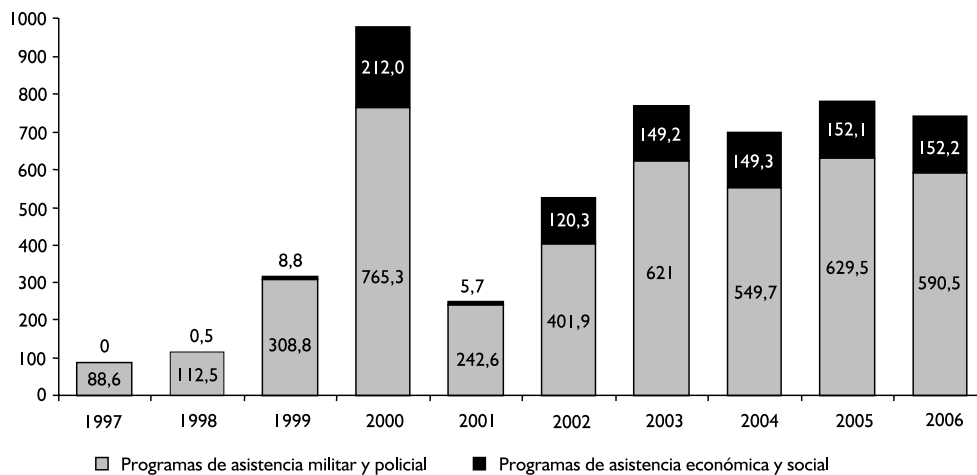
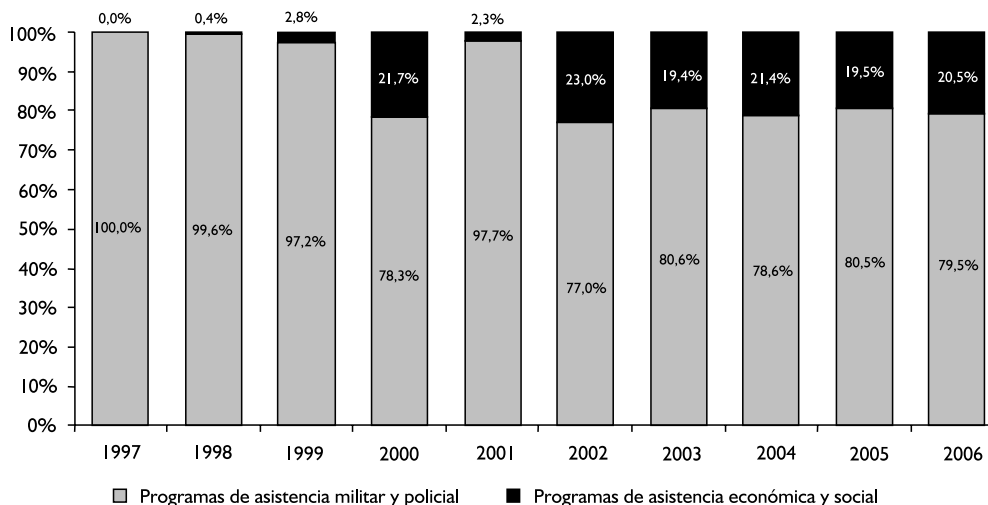


GRÁFICO 2
Ayuda norteamericana a Colombia, 1997-2006.
Participación porcentual de los programas



Fuente: <http://ciponline.org/colombia/aidtable.htm>

Además de garantizar el flujo de los recursos estadounidenses para la seguridad democrática, el alineamiento con Washington posiciona a Colombia como el aliado más fiel y como bastión de la defensa de la seguridad hemisférica en una región vista con preocupación por el gobierno Bush, dada la llegada de gobiernos de tendencia hacia la izquierda en América Latina y los desafíos a la hegemonía norteamericana por proyectos políticos radicales como el de Chávez³⁹.

En esta medida, los gobiernos de Bush y de Uribe se han prestado mutuamente buenos oficios para que, cada uno, desde su perspectiva e intereses, puedan legitimar el actual enfoque de la seguridad internacional. El primero, en sus intervenciones en el exterior tipo Irak, y el segundo, para resolver su propia guerra interna.

En lo concerniente al respaldo al proceso de negociación con los grupos paramilitares, una política que terminó formando parte de la política de seguridad estratégica; como lo señala Francisco Leal⁴⁰, el aval de Estados Unidos ha resultado indispensable. Al incluir a las AUC en la lista de grupos terroristas y solicitar en extradición a los principales líderes de esa organización, ha presionado a esos grupos a buscar una salida negociada y tomar distancia tanto de sus métodos como de sus vínculos con el narcotráfico. Por esta vía, Estados Unidos se ha erigido en el tercero en la mesa de negociación, en el árbitro tras bambalinas, de cuyas decisiones en torno a la extradición y la aceptación de las condiciones que se pacten entre el gobierno y los paramilitares depende el éxito o el fracaso últimos de la negociación. Aunque el gobierno norteamericano expresó un modesto respaldo al proceso en sus inicios y lo condicionó al cumplimiento de unos mínimos requisitos, hay la percepción de que ante la magnitud y la amenaza que representa el fenómeno del paramilitarismo para el Estado colombiano, es necesario transitar por esta alternativa aun a costa de la justicia.

Este respaldo se expresa tanto en apoyo político como en recursos. La Comisión de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes de Estados Unidos autorizó el empleo de fondos destinados a Colombia para el proceso de desmovilización o desarme de los miembros de las autodefensas. Esta ayuda sólo podrá ser entregada si se cumplen tres condiciones:

Solo se dará fondos para aquellos individuos que hayan renunciado a la organización terrorista; el Gobierno de Colombia esté cooperando de manera plena con Estados Unidos en materia de pedidos de extradición que involucren a miembros de estos grupos; se halla establecido un marco jurídico adecuado para el desmantelamiento de las estructuras de estos grupos que balancee adecuadamente tanto la necesidad de reconciliación como de justicia en cuanto a derechos humanos⁴¹.

A su vez, varios congresistas norteamericanos, al igual que la embajada estadounidense en Colombia, han planteado reparos al marco jurídico propuesto por el gobierno para el

³⁹ Al respecto fueron significativas las manifestaciones de respaldo al gobierno Uribe en su viaje a Washington para el cierre de la negociación del TLC, que aunque no resultaron muy efectivas dentro de la negociación misma, sí reflejan las percepciones y una actitud favorable frente a la política de seguridad de Uribe. Editorial: "Back Mr. Uribe" *The Washington Post*, 17 de febrero de 2006. "President Bush Welcomes Colombian President Uribe to the White House" <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/02/20060216-4.html>

⁴⁰ Véase artículo que aparece en este mismo número de *Análisis Político*.

⁴¹ "Cámara de E.U. condiciona entrega de fondos para desmovilizaciones si se continúa con extradiciones", en *El Tiempo*, junio 11 de 2005.

proceso con los paramilitares⁴². Tales objeciones dieron lugar a nuevas modificaciones al proyecto gubernamental discutido en el Congreso colombiano⁴³. A principios de febrero de 2006, el Senado estadounidense aprobó una ayuda de hasta 20 millones de dólares para financiar el proceso con los paramilitares, aunque exigió que Colombia coopere con la extradición de éstos.

De otro lado, en 2004 la Organización de Estados Americanos, OEA, aceptó enviar una misión para la verificación del proceso de paz con las AUC, dirigida por Sergio Caramagna, lo cual significó un importante respaldo internacional a la negociación. Sin embargo, subsisten las dudas acerca de la estrategia de pacificación con los grupos paramilitares dado que siguen detentando un poder económico considerable que les permite seguir armándose y reclutando, así como controlar los gobiernos locales y penetrar las instancias de poder nacionales⁴⁴. Como lo señala Rangel, pese a declarar estar comprometidos en un proceso de negociación con el gobierno Uribe, “el poder de los paramilitares no ha sido tocado con la implementación de la política de seguridad democrática”⁴⁵. En el último informe presentado por la OEA, si bien el proceso de desmovilización ha reducido sustancialmente el número de hombres armados, no ha podido desmontar las estructuras paramilitares y mucho menos sus negocios ilegales⁴⁶. Con los paramilitares, el gobierno no tiene un plan B en caso de que falle la negociación. Esta política es la que mayores críticas ha suscitado entre los países europeos y las ONG internacionales de derechos humanos, como lo demostraron los debates sobre la ley de alternatividad penal.

Los costos

De otra parte, aunque esta estrategia internacional ha reportado dividendos, ha implicado también unos costos importantes: en primer lugar, pese a que la “instrumentalización” de la política exterior del país en función de una solución al conflicto armado se vuelve prácticamente un imperativo ante la agudización de la guerra, el cambio en el entorno internacional y el debilitamiento del Estado colombiano, la agenda internacional del país se ha restringido a ciertos temas, quitándole dinamismo y posibilidad de desempeñar un papel más activo en el contexto internacional y sobre todo en el regional. Esto tiene como costo una paradójica “reprovincialización” de la visión internacional del país en medio del proceso de “internacionalización” creciente de la política doméstica. En consecuencia, la política internacional del país sólo se define e implementa bajo el prisma de lo que sucede con el conflicto armado y las opciones para su solución. En esa medida, se ha convertido en una política activa a favor de su causa pero meramente reactiva en relación con el resto

[101]

⁴² Incluso el respaldo estadounidense tiene sus límites, como lo demostraron las críticas por parte del embajador Word ante la decisión del gobierno Uribe de suspender la extradición de Diego Fernando Murillo, ‘don Berna’. La actual administración se había comprometido a no negociar la extradición como parte de sus conversaciones con los paramilitares.

⁴³ “Gobierno hace concesiones en proyecto de ley de ‘justicia y paz’”, en *El Tiempo*, martes 14 de junio de 2005.

⁴⁴ El propio embajador estadounidense hizo saber al gobierno nacional de su oposición a la participación abierta de candidatos cercanos a los sectores paramilitares en la actual campaña al Congreso. “Y el gringo ahí”, en *Revista Semana*, febrero 5 de 2006, edición 1240.

⁴⁵ RANGEL Alfredo, “La sostenibilidad militar de la seguridad”, conferencia preparada para I Foro Sostenibilidad de la seguridad democrática, 23 de febrero de 2005. Disponible en www.seguridadydemocracia.org

⁴⁶ “OEA denuncia clonación paramilitar”, en *Revista Semana*, marzo 2 de 2006, edición 1243.

de dinámicas internacionales. El país no ha logrado establecer una posición más dinámica y propositiva en el ámbito regional y mucho menos internacional, y en ese sentido sigue siendo cortoplacista y coyuntural y parroquial.

En segundo lugar, el alineamiento con las políticas de Washington generan enormes desconfianzas y distanciamientos con otros actores internacionales; en este sentido, Colombia ha perdido margen de maniobra y de negociación con actores internacionales distintos a Estados Unidos, y se ubica en contravía de la tendencia en la región por diversificar sus relaciones internacionales, buscar escenarios internacionales alternativos y establecer bazas de negociación diferenciadas. En otras palabras, Colombia ha metido todos los huevos en una sola canasta, y aunque por ahora parezca ser la canasta de la gallina de los huevos de oro, nada puede asegurar que los equilibrios en el poder mundial no cambien hacia el futuro. Además, al reforzar con su posición la política unilateral de Estados Unidos, el país contribuye a minar los esfuerzos de construir una agenda multi-lateral y más consensuada.

En tercer lugar, Colombia es percibida por sus vecinos no sólo como amenaza a la estabilidad regional por el desbordamiento del conflicto y sus efectos a través de las fronteras (narcotráfico, poblaciones desplazadas, incursiones guerrilleras, etc.), sino como un actor de desequilibrio regional al convertirse en el aliado privilegiado de Washington en lo que para algunos sería una estrategia de dominación regional⁴⁷. En la percepción de algunos de nuestros vecinos, Colombia, en virtud del fortalecimiento de sus fuerzas armadas, de la transferencia de tecnología, del flujo de información, de la modernización de su armamento, sería la plataforma por excelencia para la intervención norteamericana en otros países. Una cosa es, pues, Colombia metida en su propio conflicto armado, y otra, Colombia respaldada por la mayor potencia militar del mundo.

En cuarto lugar, una diplomacia que pone todos sus recursos en la búsqueda de apoyos políticos y económicos, primero a la negociación con los grupos armados, como durante el gobierno Pastrana y después en una campaña para condenar a esos mismos grupos, como en el gobierno Uribe, aparece como errática y contradictoria, porque se mueve bajo la lógica de la política doméstica, y como sabemos, dentro del conjunto de las políticas públicas, la política exterior de un país suele ser una de las más estables, tiende a ser en sus líneas generales más una “política de Estado” que una “política de gobierno”. Vista desde afuera, Colombia aparece como un actor unitario y homogéneo; al poner la política internacional al servicio de los imperativos domésticos, la política exterior pierde coherencia y credibilidad en el largo plazo. No olvidemos que aún los tiempos de la política internacional se distinguen de los de las políticas nacionales, aunque en realidad cada vez más lo que tenemos es un cruce de tiempos diversos, locales, regionales y globales, que hacen aún más confusas las agendas de política exterior.

Esta inconsistencia en la agenda internacional se refleja en los reclamos de algunos actores internacionales que no entienden por qué en el lapso de un corto tiempo se pasa de pedir un respaldo a la negociación y espacio de diálogos con los grupos armados ilegales, y luego se insiste en la condena de esos mismos grupos para después solicitar apoyo y legitimar la negociación con algunos de ellos pero con los otros no, en función de que unos serían más o menos terroristas que los otros.

⁴⁷ Tal como lo mostró el incidente sobre el caso Granda entre Colombia y Venezuela en diciembre de 2004.

En el caso de los países europeos, el gobierno no ha logrado convencerlos de que se hayan logrado avances en el cumplimiento del acuerdo de Londres, firmado en julio de 2003. En ello la ley de Justicia y Paz y las condiciones en las negociaciones con los grupos paramilitares siguen siendo una fuente de enorme desconfianza frente al gobierno Uribe. Incluso entre algunos sectores estadounidenses hay una fuerte crítica a los resultados del gobierno en materia de derechos humanos, que se traduce en condicionamientos a la entrega de la ayuda⁴⁸.

Finalmente, con respecto a la promoción de una cierta visión del conflicto hacia afuera, el gobierno Uribe mantiene en general los mismos aliados que al inicio de su mandato, y hay que decir que no necesariamente por repetir en todos los escenarios habidos y por haber la misma cantilena de la amenaza terrorista, todos los actores internacionales adoptan la perspectiva del actual gobierno. En el caso de Estados Unidos, la coincidencia del discurso no sólo se mantuvo sino que se profundizó, y no únicamente por razones pragmáticas sino incluso por afinidad ideológica entre el gobierno Bush y el presidente Uribe; pero en el caso de otros actores, especialmente los países europeos y los vecinos, el discurso de Uribe no deja de ser oportunista con la coyuntura internacional y poco convincente.

Ello se debe tanto a la fragilidad y la confusión de los argumentos para sostener que en Colombia no hay conflicto armado sino amenaza terrorista, como a la falta de pericia y de conocimiento del presidente Uribe cuando asume el papel de embajador plenipotenciario y termina generando animadversión en las audiencias internacionales que no adhieren a su visión. Hasta cierto punto, el alto grado de popularidad del presidente Uribe en el contexto interno es inversamente proporcional a su imagen internacional, especialmente en Europa. Además, este estilo presidencial demuestra que una diplomacia profesional e institucionalizada sigue siendo más útil que los discursos altisonantes y voluntaristas⁴⁹.

[103]

CONCLUSIONES

La decisión de poner la política internacional en función del conflicto armado ha tenido efectos paradójicos; de un lado, ha resultado una estrategia exitosa en lograr respaldos internacionales a la política de seguridad, sin los cuales sería casi imposible solucionar el conflicto armado dadas las interdependencias de los factores que alimentan la guerra y de las características del propio Estado colombiano; pero, de otra parte, ha abierto las compuertas a una mayor injerencia externa tanto en la dinámica misma del conflicto como en sus posibles soluciones, con lo cual aparecen todas las posibilidades pero también todos los riesgos que implica “internacionalizar” la política doméstica, ya no sólo como un efecto derivado e imprevisto del proceso de globalización, sino como resultado de una decisión política expresa.

De allí un dilema que parece no tener salida: sin el concurso de otros actores internacionales no hay posibilidad real de resolver el conflicto armado en Colombia, pero precisamente esta cada vez mayor incidencia hace tremendamente difícil un consenso

⁴⁸ Es el caso de la sanción impuesta por Estados Unidos a la base aérea de Palanquero a principios de 2003, y más recientemente contra la Brigada XVII. “59 congresistas de E.U. piden no certificar el desempeño de Colombia en Derechos Humanos”, en *El Tiempo*, 8 de marzo de 2006.

⁴⁹ Ello resulta particularmente álgido en el caso de la diplomacia colombiana en Europa, tal y como se evidenció en la gira del presidente por el viejo continente. Al respecto véase “Golpe de realidad”, en *Revista Semana*, febrero 15 de 2004, edición 1137.

respecto a esa solución, complejiza enormemente el debate político y hace más oscilantes las políticas implementadas. Dependemos, tanto en virtud de las circunstancias como también de las decisiones políticas domésticas, de las coyunturas internacionales, como lo demostró el efecto de los atentados a las torres gemelas; esto genera altos niveles de incertidumbre respecto al futuro de la guerra.

Colombia es un buen ejemplo de que está sucediendo en el ámbito de la seguridad lo mismo que ya sucede en el de la economía, en la medida en que las economías nacionales se integran a la economía mundial y a sus dinámicas, se reduce su margen de maniobra en las decisiones internas y se queda expuesto a los vaivenes de las crisis internacionales; en este sentido, estamos viviendo directamente los efectos de la globalización de las dimensiones securitarias de la política internacional⁵⁰. Aunque ello es una tendencia mundial en ascenso, a mi juicio, Colombia ha acelerado e intensificado ese proceso con la estrategia internacional adoptada.

En suma, la política exterior del gobierno Uribe se ha definido en torno a la búsqueda de apoyos políticos y económicos concretos; se redefine y delimita hasta donde es posible la participación internacional en la salida al conflicto armado. En la actual estrategia internacional hay una mirada más “realista”, que combina una actitud utilitarista y pragmática del entorno internacional con un discurso voluntarista y doctrinario; esta actitud contrasta con la mirada más idealizada y expectante sobre el papel de la comunidad internacional en la solución del conflicto armado que caracterizó al gobierno anterior.

[104]

RECOMENDACIONES

No existe un paradigma de política exterior exitoso que Colombia esté obligada a seguir; las experiencias de otros países y sobre todo de los países centrales pueden ser interesantes pero no siempre útiles, dados los recursos de poder y el margen de maniobra con que cuenta un país en un momento dado. Para el caso colombiano, considero que, dada la creciente internacionalización del conflicto, fue una decisión acertada tratar de canalizar esa preocupación e interés por el conflicto colombiano, sobre todo teniendo en cuenta que pese a sus debilidades y baches, existe un Estado en condiciones de direccionar la internacionalización; la otra opción era la de aquellos casos de conflicto armado interno que se desbordan, en donde además de no tener control sobre el territorio ni la población, no hay institucionalidad ni capacidad de decisión política, y la comunidad internacional decide en unos casos o se ve obligada a intervenir discrecionalmente. Por supuesto no ha sido el caso nuestro, y por ello fue muy importante y acertada la decisión política de encauzar la presencia internacional en relación con el conflicto armado y su solución.

Ahora bien, la opción no radica entonces en apertrecharnos de nuevo en un discurso nacionalista de defensa a ultranza de la soberanía y de denuncia de cualquier forma de injerencia externa, como si todo lo que viniera de afuera estuviese contaminado. Se trata, más bien, de aprender a moverse en esas arenas internacionales, tratando de aprovechar e incluso de crear condiciones que favorezcan los intereses nacionales, en este caso la resolución del conflicto armado. Otro asunto es que no exista consenso respecto a la manera de poner fin a la guerra, pero eso no lo resuelven las instancias internacionales. Así es que es por lo menos en los años por venir resulta conveniente seguir fortaleciendo el

⁵⁰ FAZIO Hugo, *El mundo en los inicios del siglo XXI. ¿Hacia una formación social global?*, Bogotá, CESO, Universidad de los Andes, 2004.

ámbito de la política internacional como sustento de la política doméstica, aun teniendo en cuenta que eso puede tener efectos paradójicos y costos imprevisibles.

Sea cual sea la estrategia de los próximos gobiernos frente al conflicto armado, la política internacional seguirá siendo un ámbito fundamental para lograr el éxito de tal política. En ese sentido, la experiencia adquirida a lo largo de los dos últimos gobiernos, con sus errores y sus aciertos, debe ser capitalizada. Es por ello que cualquier programa de gobierno debe tener propuestas claras, coherentes y realistas sobre la política internacional; asimismo, el país requiere con urgencia un cuerpo diplomático profesional, bien preparado (los costos para el país de que la función diplomática siga sirviendo como botín politiquero saltan a la vista y han constituido retroceso del actual gobierno). Además, es necesario un dispositivo diplomático interinstitucional, centrado ya no sólo en el Ministerio de Relaciones Exteriores, sino en capacidad de aprovechar los recursos humanos y materiales existentes en otras instituciones del Estado, siempre y cuando existan unas directrices claras y unas instancias de comunicación y coordinación.

La diplomacia personalista que peca de provinciana y mal informada también tiene unos costos altos para el país, más aún en un mundo en el que las declaraciones viajan a la velocidad de la luz y tiene como receptores actores muy diversos. Es necesaria entonces una estrategia de comunicación más asertiva y ponderada en el manejo de las relaciones exteriores del país que tenga en cuenta las audiencias y las lógicas internacionales.

Dada la relevancia del contexto regional, es posible ampliar los márgenes de maniobra del país y avanzar en los objetivos propuestos sin perder los aliados estratégicos. La relación con los países vecinos es crucial en la política de seguridad del país. Si bien esas relaciones han sido difíciles y cargadas de conflictos, reclamos, malos entendidos y desconfianza mutuas en los últimos tiempos, lo cierto es que el país ya venía desarrollando de tiempo atrás mecanismos de diálogo y concertación para el manejo de las fronteras. Es necesario fortalecer y ampliar esos mecanismos. Así mismo, Colombia no puede seguir aislándose del contexto regional; aun en la defensa de sus propios intereses y posiciones, las posibilidades de lograr puntos de acuerdo en algunas temáticas y de establecer mecanismos de cooperación más estrechos siguen siendo objetivos deseables. Es justamente en este escenario regional en donde Colombia puede pasar de una diplomacia defensiva a una más propositiva y cooperativa.

Finalmente, el alineamiento estratégico con Estados Unidos tiene varios años por delante. Esa alianza puede resultar mucho más provechosa en la medida en que el país aprenda a utilizar los espacios de negociación y entienda las dinámicas políticas de la potencia, sobre todo teniendo en cuenta que la política exterior de Estados Unidos está fuertemente vinculada a las lógicas y las dinámicas de su política doméstica. Colombia está en mora de conocer más de cerca a su aliado principal; un paso adelante ha sido la estabilidad y el aprovechamiento de la experiencia de los últimos años por parte de la representación diplomática en Washington, ejemplo que, por lo demás, debería reproducirse en otros escenarios internacionales; sin embargo, no es suficiente. No deja de ser sorprendente el poco interés que existe tanto en el estamento político, en las instituciones públicas, así como en las universidades por conocer y analizar más concienzuda y sistemáticamente la política estadounidense y sus implicaciones para la relaciones con el país. Y lo mismo puede ser señalado en relación con otros socios y aliados potenciales. El país está en mora de institucionalizar espacios de reflexión y análisis que le permitan apoyar una estrategia más eficaz de internacionalización del conflicto y de sus salidas.