

La política internacional del gobierno de Pastrana en tres actos*

[100]

Diana Marcela Rojas Rivera

Profesora del Instituto de Estudios Políticos
y Relaciones Internacionales, IEPRI,
Universidad Nacional de Colombia

UNO DE LOS ASPECTOS MÁS RESCATABLES de la administración Pastrana fue su manejo de la política internacional. Su programa de gobierno, centrado en el proceso de negociación con las guerrillas, tuvo entre sus pilares más importantes la llamada “diplomacia por la paz”, esto es, una estrategia orientada a conseguir apoyos políticos y financieros en la comunidad internacional para la solución del conflicto armado interno colombiano. El balance de tal política resulta contrastado: si bien es posible encontrar aciertos y una maduración en el manejo de la política exterior del país, los objetivos de tal estrategia aún están por alcanzarse.

La estrategia internacional desarrollada entre 1998 y 2002 por el gobierno colombiano puede ser analizada como una pieza de teatro que desenvuelve su trama al ritmo de los acontecimientos y con difíciles momentos de tensión dramática. Ella se desarrolla en tres actos: el primero, la optimista entrada en escena de la llamada “diplomacia por la paz”; el segundo, que llamaremos “diplomacia por el dólar (y el euro)”, y un tercero, más reciente y menos lustroso, denominado “diplomacia antiterrorista”. Intentaremos examinar, al final, los resultados que al presente arroja la estrategia internacional del gobierno saliente, y los retos que quedan en este campo para el nuevo gobierno.

PRELUDIO: LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA GUERRA Y DE LA PAZ

La internacionalización implica la convergencia, en un momento dado, de los principales te-

¹ Ante la necesidad de apelar a conceptos nuevos que intenten dar cuenta de la novedad del fenómeno, varios analistas acuden a la noción de “interméstico” para señalar cómo los factores domésticos y los internacionales se entrelazan hasta que resultan indisolubles. Véase Rosenau, James. *Along the Domestic-foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. Walker, RBJ. *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

* El presente artículo forma parte de la investigación “Actores, estrategias y procesos de la política exterior colombiana 1982-2002”, adelantada por la autora en el IEPRI.

mas domésticos con los asuntos más importantes de la agenda internacional. Entre sus principales efectos, la internacionalización logra difuminar, o incluso borrar, la clásica división entre la política doméstica y la política internacional¹.

Así concebida, esta clara superposición de las agendas nacionales e internacionales se observa desde los años ochenta para el caso colombiano. Pero, en virtud de los acontecimientos que dieron lugar al fin del orden bipolar y al proceso de globalización, así como por la agudización del conflicto armado interno, la tendencia se profundizó, sobre todo en los últimos años de la década de los noventa.

En efecto, durante este último período, Colombia dejó de ser un “país problema” en el contexto internacional, para convertirse en el país que escenifica los mayores riesgos y peligros de la seguridad regional. ¿Cómo sucedió? Sin duda, el proceso guarda relación con el narcotráfico en tanto vector de la internacionalización del conflicto armado interno. Gracias a él, los temas de mayor importancia en la agenda internacional de la Posguerra Fría aparecen claramente presentes en la situación colombiana y su conflicto interno.

En el caso del narcotráfico, su relación con el conflicto armado interno es evidente a través de las zonas de cultivo y de la presencia guerrillera o paramilitar en ellas: la vinculación de los actores armados al comercio ilícito de drogas es cada vez más patente. Pero, al mismo tiempo, otros temas de la agenda internacional aparecen con nitidez. Con respecto a los derechos humanos, por ejemplo, el vínculo se establece a través de las muertes violentas o fenómenos como el desplazamiento, las masacres, la toma y destrucción de poblaciones, el secuestro, la desaparición forzada o la tortura. El tema de la migración aparece por la vía del éxodo de colombianos que, por razones económicas, políticas o sociales, han salido del país en número creciente durante los últimos años. El tema del medio ambiente se vincula con la guerra por vía de los costos económicos que implica el fenómeno de las drogas ilícitas, la contaminación de los ecosistemas –tanto por los precursores químicos para la producción de la cocaína como por las sustancias utilizadas en la fumigación de los cultivos ilícitos y, adicionalmente, con la voladura de oleoductos–. Un tema de carácter más reciente, el del terrorismo, se presenta en virtud de los métodos utilizados por los actores armados para definir sus estrategias y defender sus posiciones e intereses en la guerra.

La internacionalización no sólo aparece por vía temática, sino también en la medida en que las relaciones con los países vecinos y con otras naciones relevantes para el país se impregnán de temas y problemas ligados al conflicto armado interno. Por ejemplo, con países vecinos como Venezuela, Ecuador, Perú y Panamá, la inseguridad fronteriza, las incursiones armadas de guerrilla y paramilitares en sus territorios, el secuestro de ciudadanos de esos países, las migraciones de colombianos y el tráfico de armas son temas que marcan las relaciones de dichos países con Colombia. Así mismo, con los países europeos y Estados Unidos asuntos como las drogas ilícitas, el medio ambiente, los derechos humanos, el secuestro y la seguridad de sus inversiones en Colombia, entre otros, definen las relaciones con esas naciones y muestran la manera como el conflicto armado interno permea prácticamente toda la agenda internacional del país.

En esas condiciones, la internacionalización de los temas de la guerra y de la paz se ha hecho patente. Las denuncias internacionales en torno a las consecuencias que sobre la población ha generado la agudización del conflicto, las constantes quejas de organismos internacionales en materia de derechos humanos, las preocupaciones y reclamos por parte de países vecinos ante el desbordamiento de la lucha armada en la frontera y sus temibles consecuencias, las presiones para buscar alternativas de solución a la confrontación armada, el auge en los cultivos y producción de narcóticos, el deplorable estado de las relaciones entre Colombia y Estados Unidos, se convirtieron, a partir de 1996 y cada vez más, en temas urgentes de una agenda doméstica con visibilidad internacional plena.

Probablemente el gobierno de Ernesto Samper no estaba en condiciones de acometer tareas específicas para hacerle frente a esta nueva y creciente situación. Todo intento por desarrollar un perfil propio fue sometido por la presión de Estados Unidos². En esas circunstancias, la política internacional del gobierno Samper giró más en función de su propia crisis y buscó, en lo fundamental, la obtención de respaldo en aras de la gobernabilidad. Lo internacional se miró como oportunidad para jugar en escenarios multilaterales y romper el “cerco” diplomático que Estados Unidos sostenía sobre el mandatario colombiano. Con el arribo de Andrés Pastrana a la Presidencia de la República, por el contrario, la prioridad será la “internacionalización de la búsqueda de la paz” como propuesta para

² Acciones como las continuas descertificaciones, la cancelación de la visa del Presidente y las de otros funcionarios del gobierno y una embajada proconsular como la de Miles Frechette marcaron esa presión.

contrarrestar los efectos negativos que estaba generando la guerra. ¿Cómo se llevó a cabo este objetivo? ¿A través de qué mecanismos? ¿Cuáles fueron sus resultados? Es ello lo que intentaremos desarrollar a continuación.

ACTO I.

LA "DIPLOMACIA POR LA PAZ" EN ESCENA

Recién elegido Presidente, Andrés Pastrana inició con fuerza lo que en su momento denominó "diplomacia por la paz". Comenzó en Washington, con un encuentro informal pero trascendente con el Presidente estadounidense Bill Clinton. Continuó con los miembros del Congreso norteamericano que ligaban las negociaciones de paz al asunto de la droga, y culminó con un apoyo meridiano para una conversación con la guerrilla, si lograba unir a ello la erradicación de los cultivos y las soluciones que el problema del narcotráfico necesitaba. Pastrana habló, por primera vez, de la desmilitarización de cinco municipios y de una especie de "Plan Marshall" para las zonas cocaleras.

Poco antes del inicio oficial de las conversaciones con las FARC, varios hechos mostraron el avance de la "diplomacia por la paz" adelantada por Pastrana. En primer lugar, un acuerdo de cooperación militar entre los dos países estableció un grupo de trabajo bilateral; se aprobó la construcción de un centro de investigaciones e interceptación de comunicaciones apoyado por la CIA en la Amazonía; se creó el primero de tres batallones antinarcóticos y, al mismo tiempo, Estados Unidos empezó a aprobar licitaciones para venta de armas especiales a Colombia. En segundo lugar, se abrió paso el apoyo internacional al inicio de conversaciones con las FARC.

El objetivo declarado del nuevo gobierno era encauzar la creciente visibilidad y la preocupación internacional por la situación colombiana, hacia apoyos concretos para el naciente proceso de paz con las guerrillas. En general, el conjunto de principios, estrategias de respuesta internacional, prioridades temáticas y geográficas, así como los instrumentos para la ejecución de la política internacional fueron denominados "diplomacia por la paz", y su estrategia fue plasmada en dos impor-

tantes documentos: en el Plan de Desarrollo, a través de un acápite dedicado a la agenda exterior del país, y en una publicación del Ministerio de Relaciones Exteriores en la que se fijaron los parámetros de la política exterior³.

La filosofía que inspiró la estrategia internacional se basó en la idea de que la crisis nacional no podía ser resuelta a partir de los esfuerzos y recursos domésticos, sino que, cada vez más, la participación de la comunidad internacional se hacía imprescindible. De este modo, los propósitos nacionales internos por alcanzar una solución política del conflicto armado debían ser complementados con el apoyo y la colaboración de los países industrializados y los organismos internacionales. Tal cooperación debía estar orientada a mejorar las condiciones socioeconómicas de las regiones más afectadas por el conflicto armado, y sometida al principio de no intervención en los asuntos del feroz político interno. Se señalaba, finalmente, que "la iniciativa política de las negociaciones" dependía del gobierno colombiano, y que a la comunidad internacional sólo correspondía un "papel de asistencia"⁴.

Aunque los medios concretos para poner en práctica los objetivos y principios expresados no se enunciaron, la estrategia supuso un manejo centralizado de la política exterior colombiana en manos del Presidente y un cercano y reducido grupo de colaboradores entre los que se contaban el Canciller Guillermo Fernández de Soto, el Consejero Presidencial Jaime Ruiz y el embajador en Washington, Luis Alberto Moreno.

Los objetivos anunciados se implementaron a través de una intensa diplomacia presidencial que se tradujo en numerosos encuentros bilaterales en busca de créditos, inversiones y apoyo para la política de paz.

La búsqueda de pronunciamientos a favor del proceso de paz se desplegó en aquellas instancias multilaterales a cuyas reuniones asistió el Presidente: los No Alineados en Sudáfrica, el Grupo de Río en Panamá y México, la Asamblea de las Naciones Unidas en Nueva York, la Cumbre Iberoamericana en Portugal y Cuba, la segunda cumbre de la Asociación de Estados del Caribe en República Dominicana, la reunión de América Latina y el Caribe con

³ Véase *El cambio para construir la paz. Plan Nacional de desarrollo. Bases 1998-2002*. Acápite V "Agenda Internacional", Capítulo I: "El contexto". Bogotá: Presidencia de la República-Departamento Nacional de Planeación, 1998. Y *Diplomacia por la paz*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores, 1998.

⁴ *Diplomacia por la paz*. Ob. cit., p. 10.

la Unión Europea realizada en Río y el 85o. Aniversario de la construcción del Canal de Panamá⁵.

A su vez se conformó el llamado “Grupo de Países Amigos”, con el fin de facilitar los acuerdos y los contactos entre los actores del conflicto y el gobierno colombiano. Además, Colombia fue elegida como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU para el período 2001-2002⁶. Sin embargo, la piedra angular de la estrategia internacional de Pastrana la constituyó el llamado “Plan Colombia”.

ACTO II.

¿“DIPLOMACIA POR LA PAZ” O “DIPLOMACIA POR EL DÓLAR”?

El plan de la discordia

El triunfo de Pastrana distensionó las relaciones con Estados Unidos y obtuvo un apoyo condicionado a la política de paz. Los contactos y visitas entre el gobierno de Colombia y el de Estados Unidos se hicieron permanentes. Pastrana se reunió en tres ocasiones con el Presidente Clinton durante los cinco primeros meses de su mandato. La primera, cuatro días antes de que Pastrana se posesionara. Luego, durante un viaje realizado a Nueva York, con el fin de intervenir en el 53o. período de la Asamblea de las Naciones Unidas. Finalmente, en la visita de Estado realizada por el Presidente colombiano a Washington, a finales del mes de octubre de 1998. Se multiplicaron igualmente las visitas de altos funcionarios norteamericanos a Colombia, así como los debates y audiencias en el seno del Congreso estadounidense y en distintas entidades de ese país con expertos de ambas naciones.

La estrecha relación evidenciaba la creciente preocupación norteamericana por el aumento del poder de la guerrilla colombiana y su vinculación con el narcotráfico. Washington comenzó a definir a Colombia como amenaza para la estabilidad y seguridad regional y hemisférica. Las posiciones se dividieron en lo referente a las negociaciones con las FARC. Para un poderoso grupo de congresistas republicanos –la línea dura de los militares del Pentágono y el Comando Sur y el Zar

antidrogas–, las negociaciones de paz con la guerrilla podían debilitar la lucha contra el narcotráfico. Este sector consideraba que la paz no sería viable sin fortalecer al Ejército colombiano y, en consecuencia, se solicitó al gobierno de Clinton aumentar la ayuda militar para combatir a la guerrilla, sin respaldar el despeje solicitado por las FARC. Para otro sector, liderado por congresistas demócratas y funcionarios del Departamento de Estado, se debía, por el contrario, apoyar el proceso de paz sin limitantes y respaldar a las fuerzas armadas bajo la condición del respeto a los derechos humanos.

Inicialmente el gobierno de Clinton apoyó las negociaciones con las FARC en forma clara. Una muestra de ello fue la reunión que sostuvo el vocero del grupo guerrillero, Raúl Reyes, con funcionarios del gobierno norteamericano en Costa Rica, en diciembre de 1998. En esas conversaciones secretas se abordó el tema de la erradicación de los cultivos ilícitos y se inició una aproximación a la agenda de los diálogos en la zona de despeje. Sin embargo, el asesinato de tres indigenistas norteamericanos a principios de 1999 acabó con la posibilidad de un acompañamiento estadounidense al proceso de negociación, se deterioró la imagen de las FARC en ese país y se incrementó el apoyo norteamericano a las Fuerzas Militares.

El proceso no fue ajeno a las crisis. En el marco interno, la primera de ellas se remonta a la salida de los militares del Batallón Cazadores, unidad del Ejército ubicada en la zona de despeje. Prosiguió la ocasiónada en abril de 1999, tras el retiro de dos generales de las filas del Ejército nacional, acusados por el Departamento de Estado de Estados Unidos y *Human Rights Watch* de sostener vínculos con grupos paramilitares. Posteriormente, una de las más graves ocurrió cuando el comisionado para la paz, Víctor G. Ricardo, aceptó incluir en la agenda de negociaciones con la guerrilla el tema de la reforma a las Fuerzas Militares y aceptó una desmilitarización indefinida de los cinco municipios de la llamada zona de “El Caguán”. Pastrana conjuró la crisis, recibió la renuncia del Ministro de Defensa Rodrigo Lloreda y prometió que en el futuro las relaciones del gobierno con la cúpula militar serían más fluidas.

⁵ Ramírez, Socorro. “Política exterior colombiana: diplomacia para la paz y la economía”. En: Restrepo, Luis Alberto (coordinador). *Síntesis 2000. Anuario social, político y económico de Colombia*. Bogotá: IEPRI-Fundación Social-Tercer Mundo Editores, 2000, p. 140.

⁶ Los detalles de éstas y otras acciones diplomáticas pueden ser consultadas en: *La política exterior colombiana. Documentos 1999-2000-2001*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores, Secretaría Ejecutiva, 2002.

El apoyo de Clinton fue esencial. El mismo día en que los militares protestaron por el anuncio de Víctor G. Ricardo, Clinton elogió al Presidente Pastrana “por su fuerte compromiso personal con la paz y su gran coraje por alcanzarla”. Como franco espaldarazo a la política de paz, la Casa Blanca consideró las negociaciones con la guerrilla como la mejor manera de lograr metas conjuntas: “Mejoras económicas para todos los colombianos, mayor seguridad regional, respeto por los derechos humanos y la justicia, y un freno efectivo al narcotráfico”⁷. Desde luego, se advirtió que, al apoyar los esfuerzos de paz, no se renunciaba a “llevar a la justicia” a los responsables de la muerte de norteamericanos. Sin duda, la posición de la Casa Blanca abrió una importante agenda para “El Caguán”, desarrollada con continuas visitas a la zona por parte de destacados funcionarios internacionales.

No obstante, durante el primer semestre de 1999, la confrontación militar entre el movimiento guerrillero y la fuerza pública no tuvo tregua. Quizá por ello, diversas voces en Estados Unidos esgrimieron la decisión de fortalecer al Ejército colombiano y convertirlo en principal sujeto de ayuda. La paciencia del gobierno de Estados Unidos comenzó a agotarse cuando acusó a los líderes de las FARC de ser los “directamente responsables” en la lentitud de las conversaciones, y de “manipular en forma cínica el proceso”⁸. Sin embargo, su giro radical se percibió con claridad a finales de julio de 1999, con la visita a Bogotá del Zar antidrogas Barry McCaffrey.

En esa ocasión, McCaffrey declaró a Colombia “país en seria y creciente emergencia”, y criticó a Estados Unidos por “no haberle prestado una atención suficiente y adecuada”. Confirmó su petición al Departamento de Estado para “triplicar la ayuda militar americana hasta alcanzar los mil millones de dólares en el próximo año fiscal”, y advirtió que sólo así podría detenerse el “flujo de dinero, corrupción y violencia que impone la droga”. Aunque el general McCaffrey señaló que Estados Unidos no

intervendría con tropas en Colombia y que se tenía “gran respeto y deferencia por el proceso de paz”, también expresó que “la línea entre las operaciones antinarcóticos y las contrainsurgentes se borra a menudo por el papel que la guerrilla jugaba en el tráfico de drogas”⁹.

Poco después, Thomas Pickering, Subsecretario de Estado de Estados Unidos, viajó a Bogotá con el propósito de evaluar la estrategia de paz del gobierno Pastrana y definir en concreto la ayuda militar. Como conclusión de su examen, advirtió que Colombia no tenía un plan que “explicara en forma clara las perspectivas del proceso de paz” y que era necesario construirlo si Colombia quería apoyo financiero. La necesidad de reestructurar las fuerzas armadas bajo la premisa de que no era posible consolidar la paz sin resolver el problema del narcotráfico se planteó con mayor fuerza, y se articuló la lucha antinarcóticos a la contrainsurgente en la visión norteamericana del proceso.

En estas circunstancias nació el Plan Colombia. De las versiones iniciales, plasmadas en el Plan de Desarrollo propuesto por el Presidente Pastrana al inicio de su gobierno, se saltó a la solicitud de ayuda militar con base en un presupuesto elaborado y sustentado con la participación de asesores norteamericanos destacados por Madeleine Albright y un grupo de funcionarios colombianos encabezados por Jaime Ruiz, jefe del Departamento Nacional de Planeación.

De hecho, tal fue la razón por la cual el Plan Colombia nació con dos versiones. La primera fue propuesta inicialmente en el Plan de Desarrollo 1998-2002, y se basaba en la idea de crear condiciones económicas, sociales y ambientales favorables a una política de paz integral. Insistía, al mismo tiempo, en la necesidad de otorgar un papel activo a la sociedad para atacar las raíces de la violencia: la exclusión política y económica, y el contraste de formas democráticas de gobierno con la pobreza y la desigualdad¹⁰. La versión presentada en octubre de 1999 al gobierno norte-

⁷ “Clinton Praises Ceding of Region to Colombian Rebels. President Views it as Part of Courageous Effort to End War with Marxists”. En: *The Sun*. 22 de mayo de 1999.

⁸ Citado en “Las FARC son cínicas: E.U.”. En: *El Espectador*. 20 de julio de 1999.

⁹ Una completa relación del proceso de conversaciones con las FARC y sus secuencias, así como de las referencias que acerca de ello hizo la prensa norteamericana, puede encontrarse en: Rojas, Diana y Atehortúa, Adolfo. “Ecos del proceso de paz y el Plan Colombia en la prensa norteamericana”. En: *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*. Bogotá: IEPRI - Planeta, 2001. pp. 115-191.

¹⁰ Cf. González, Fernán. “Para leer el Plan Colombia”. En: Cien Días. Bogotá: Cinep, septiembre -noviembre de 2000. Y García, Andelfo. “Plan Colombia y ayuda estadounidense: una fusión traumática. En: *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*. Ob. cit., pp. 193-306.

americano fue completamente diferente, redactada en inglés con la ayuda de asesores norteamericanos y centrada en la lucha militar contra el narcotráfico como condición para la paz, el fortalecimiento del Estado y el desarrollo económico. Más adelante, Colombia conocería dos versiones más: la oficial, redactada ante peticiones de sectores de la oposición liberal del Congreso colombiano, y una cuarta, elaborada entre mayo y julio de 2000 y dirigida a posibles donantes en Europa, Canadá y Japón, con énfasis en el desarrollo alternativo, la recuperación económica, la negociación del conflicto, la defensa de los derechos humanos, el fortalecimiento institucional y la participación comunitaria.

A la manera de los vendedores que acomodan el producto a las necesidades y gustos del cliente, el gobierno de Pastrana redactó versiones distintas del Plan Colombia de acuerdo con la conveniencia. Así, el famoso Plan adquirió unas connotaciones "camaleónicas" que terminaron por desdibujarlo y por generar, a la larga, más desconfianzas y equívocos que apoyos claros, tanto entre los países ante los que fue presentado como en el ámbito doméstico.

La diplomacia por el dólar

Aunque el trámite del paquete de ayuda dirigido a Colombia y presentado por el Presidente Clinton al Congreso norteamericano fracasó en la segunda mitad del año 1999, Clinton lo avaló de nuevo el 11 de enero de 2000 como "asunto de emergencia" y de "fundamental interés nacional". La discusión en el Congreso norteamericano fue tan profunda que, en agudos momentos, su aprobación estuvo en peligro¹¹.

A efecto de impulsarlo, Pastrana viajó a Estados Unidos en enero de 2000 para reunirse con los congresistas de los comités de apropiaciones en ambas cámaras y con el Presidente Clinton. Aunque pocos días antes Madeleine Albright, cuatro congresistas y el secretario del Ejército estadounidense, Louis Caldera, habían estado en Colombia, la visita del Presidente a Washington fue, en la práctica, la primera acción de cabildeo intenso que el gobierno colombiano adelantaría en Estados Unidos a lo largo del primer semestre de 2000. Era la puesta a prueba de su "diplomacia

por la paz" que ahora parecía convertida en una "diplomacia para la ayuda financiera": una "diplomacia por el dólar". Como resultado de la visita de Pastrana, Clinton prometió "trabajar duro para construir un consenso bipartidista favorable a Colombia".

Hacia el mes de febrero de 2000, cuando se abrió el debate en el Comité de apropiaciones de la Cámara de Representantes, la situación era difícil. Algunas propuestas en el Congreso buscaban posponer la discusión del paquete de ayuda o negar su trámite. Otros congresistas presentaron enmiendas que dificultaban el camino y expresaban dudas con respecto a las fuerzas armadas de Colombia. De cierta manera, la competencia electoral por la Presidencia en Estados Unidos tomaba como escenario las discusiones de los congresistas.

En el momento más crucial de la discusión y votación del paquete de ayuda en la Cámara de Representantes, el propio Presidente Clinton habló inesperadamente desde la Casa Blanca para pedir el voto a favor del Plan Colombia lo más rápido posible. Al final, el proyecto se salvó con un acuerdo de enmienda entre republicanos y demócratas con relación a la defensa de los derechos humanos, la exigencia de un plan para eliminar los cultivos de coca y amapola en el año 2005, y un límite para la presencia militar norteamericana en Colombia, fijado en 300 personas en un mismo momento, excepto para misiones de rescate.

Tras el resultado positivo en la Cámara, el *lobby* del gobierno colombiano se trasladó con todas sus energías al Senado. Pastrana viajó de nuevo a Washington para entrevistarse con el Senador republicano Trent Lott, quien se negaba todavía a iniciar el correspondiente proceso en el Senado. Por supuesto, Pastrana se reunió con otros senadores demócratas y republicanos.

El debate en el Comité de apropiaciones del Senado comenzó por fin en mayo, en medio de un clima favorable al recorte de la ayuda militar. La discusión, muy similar a la sostenida en la Cámara, aprobó un paquete de ayuda a Colombia cuyos términos finales debían acordarse en conferencia con representantes de ambas cámaras. En conclusión, la ayuda se fijó en 860 millones de dólares, más 330 ya aprobados. Se decidió entre-

¹¹ Cf. Rojas, Diana Y Atehortúa, Adolfo. Ob. cit. Buena parte del presente acápite se fundamenta en las investigaciones y conclusiones del artículo citado.

gar a la Fuerza Pública 18 helicópteros *Blackhawk* y 42 *Huey*¹². Se aprobó una inversión de 51 millones de dólares en el área de derechos humanos, y otras sumas menores se destinaron al desarrollo alternativo, al fortalecimiento judicial y al apoyo de los desplazados. No obstante, las imperiosas condiciones impuestas al desempeño de las fuerzas armadas en Colombia fueron transformadas en un *waiver*, un procedimiento que concede al Presidente de Estados Unidos la posibilidad de conceder la ayuda por motivos de "interés de seguridad nacional"¹³.

El cierre del telón en este acto fue la visita del Presidente Clinton a Colombia: un hito en las relaciones bilaterales y una ratificación de la visibilidad y atención sin precedentes que el conflicto colombiano adquiría en el ámbito internacional. Colombia dejaba de ser considerado país "paria", en el mismo rango en que se encuentran Libia o Irak, para ser tratado como país "en emergencia", necesitado de cuidados intensivos para sobrevivir. Este giro está basado en un cambio, tanto en la percepción y el lugar que ocupa el caso colombiano en la agenda de política exterior norteamericana, como en el replanteamiento de la estrategia con la que se busca afrontar el desafío que dicho caso plantea para la seguridad hemisférica en la Posguerra Fría.

Las implicaciones para el país de la visita de Clinton fueron múltiples. Los efectos sobre el nivel de popularidad y de credibilidad del gobierno Pastrana se hicieron sentir de inmediato. Esto le dio al gobierno un considerable respiro nacional e internacional, en momentos en que el proceso de paz parecía estancarse y enfrentaba serios peligros de ruptura. Otra de las consecuencias de la visita se presentó en el ámbito de las relaciones con los países de la región. A pesar de las reticencias y del temor que suscitaba la "mala vecindad" colombiana, tales países no podían desconocer el apoyo abierto que manifestó el gobierno norteamericano y sus llamados a propiciar escenarios de entendimiento. Finalmente, la visita comprometió aún más al gobierno nacional en el logro de resultados tanto en el terreno del proceso de

paz como en el de la lucha antinarcóticos. El apoyo norteamericano no se expresaba ahora en impulso a las conversaciones con la guerrilla sino en material militar para su confrontación.

La diplomacia por el Euro

La diplomacia ante Europa arrancó con buenos augurios. Con ocasión de la posesión de Pastrana como Presidente de la República, varios gobiernos de la Unión Europea, como Francia, Gran Bretaña y España, y otros países como Rusia, manifestaron su disposición a colaborar en la solución negociada del conflicto armado. Alemania participaba desde tiempo atrás en las negociaciones con el ELN. Por otra parte, el comité de ayuda humanitaria de la Comisión Europea destinó siete millones de dólares para que las ONG adelantaran en Colombia programas en favor de los desplazados, al tiempo que el Parlamento europeo propuso exigir a la comisión de derechos humanos de la ONU el nombramiento de un relator especial para Colombia.

Europa parecía ser el mediador más propicio para lograr un acercamiento entre las partes en conflicto. Fue así como a comienzos de febrero de 2000, cinco negociadores de las FARC, acompañados por representantes del gobierno y el Congreso, viajaron a varios países europeos para analizar los diversos modelos económicos. El objetivo de este viaje era comprometer a los actores del conflicto ante la comunidad internacional y con ello aumentar la confianza en el proceso de paz.

El apoyo financiero europeo empezaba a concretarse: en abril de 2001 el Comisario Europeo de Relaciones Exteriores anunció la entrega de 335 millones de euros para el proceso de paz en Colombia. Sin embargo, rápidamente este entusiasmo y muestra de compromiso con la causa colombiana se vio ensombrecido por la continuidad de las acciones militares por las FARC y los tropiezos del proceso de paz, así como por una fuerte corriente de opinión que comenzó a ver el Plan Colombia no como un plan de paz sino como un plan de guerra. A ello contribuyeron de manera decisiva sectores no gubernamentales

¹² Los helicópteros se distribuyeron así: 16 *Blackhawk* fueron para las Fuerzas Militares, 2 para la Policía, y 30 *Huey* para las Fuerzas Militares y 12 para la Policía.

¹³ Cf. "Military Aid to Colombia is a Waste of U.S. Tax Dollars". En: *Newsday*. 26 de junio de 2000. "White House Clear Hurdle on Colombia Involvement". En: *The Washington Post*. 28 de junio de 2000. "House Approves Colombia Aid". En: *Financial Times*. 30 de junio de 2000. "OK Likely on \$1.3b Drug War. US Sees Aid to Colombia Lasting at Least 5 Years". En: *The Boston Globe*. 30 de junio de 2000. Mayor información referente a los contenidos de la ayuda puede encontrarse en: Rojas, Diana y Atehortúa, Adolfo. Ob. cit.

europeos, los cuales han insistido, desde entonces, en que la estrategia formulada no sólo no soluciona el conflicto sino que, de manera directa, contribuye a agravar la aguda crisis humanitaria que vive el país.

En estas circunstancias, el Parlamento europeo aprobó una resolución en la que expresó una clara oposición al Plan Colombia. Sin duda, el Plan era percibido en Europa como una estrategia fundamentalmente norteamericana que reproducía su política antinarcóticos en estrecha relación con una lucha contrainsurgente. A su juicio, y debido al enfoque militarista, el Plan no sólo no contribuiría a resolver la guerra en Colombia sino que terminaría diseminándola por toda la región andina. A cambio se proponía una especie de "plan alternativo" dirigido a apoyar proyectos de asistencia social y económica que contribuyera a paliar los efectos del conflicto armado sobre la población, y creara un ambiente más propicio para las negociaciones de paz.

Hay una divergencia significativa entre las percepciones que tienen la Unión Europea y Estados Unidos en relación con la crisis colombiana. Desde la perspectiva europea, el Plan Colombia es el resultado de la reconversión, bajo los intereses norteamericanos, "de un problema que durante años fue considerado como un conflicto entre gobierno y guerrilla", a otro "al que se le adhirió la dimensión del narcotráfico, reduplicando ésta en una novedosa concepción de narcoterrorismo. Por tanto, la lógica de la nueva estrategia fue la de arrebatar a la guerrilla su fuente económica y, de esta manera, poder terminar con la amenaza insur gente por medios militares"¹⁴.

Para los europeos, el origen de la crisis colombiana no se limita al narcotráfico y la existencia de las guerrillas; la crisis también se genera en la corrupción gubernamental, en la injusticia social y en la debilidad del Estado. Frente a ello, han insistido en una salida negociada al conflicto armado, el fortalecimiento de las instituciones y las prácticas democráticas, así como en el respeto a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. Sin embargo, ese compromiso no ha estado acompañado del respaldo financiero re-

querido. La ayuda efectiva por parte de la Unión Europea sigue supeditada a que se reforme la parte más polémica de la participación norteamericana. Como lo sostiene Joaquín Roy, "los gobiernos y organizaciones europeas tienen la impresión de que a ellos se les pide pagar una factura económica y social, mientras que en el otro lado del Atlántico el drama es reducido a un problema de narcotráfico y enfrentamiento militar"¹⁵.

A ello se agrega que en la definición de su política exterior, la Unión Europea no actúa como un bloque monolítico:

Algunos sectores y gobiernos europeos se sienten inclinados a ofrecer su apoyo incondicional. Otros prefieren expresar su preocupación e irritación ante los aspectos más polémicos del Plan o sus variadas interpretaciones. Por regla general, la mayoría de los Estados miembros se muestran muy escépticos ante un proyecto que perciben como inspirado y dirigido por Estados Unidos. Al mismo tiempo, estos mismos gobiernos experimentan extrema dificultad para entender los objetivos de una operación que se relaciona con los límites de la injerencia en los asuntos externos de otro país¹⁶.

Países como Bélgica y Alemania han insistido en que la Unión Europea debe tomar distancia del Plan Colombia y condicionar la ayuda que se preste. El gobierno francés ha manifestado su respaldo con algunas reservas debido a la capacidad de presión que tienen sectores domésticos que trabajan en el tema de los derechos humanos. De allí que, en general, los países europeos han hecho la cuidadosa distinción entre el "proceso de paz", que apoyan, y el "Plan Colombia", al cual se oponen.

Lo cierto es que, a pesar de las divergencias de visiones e intereses en juego, Colombia sigue siendo un tema prioritario en la agenda internacional actual. La agudización de la crisis, así como la multiplicación de sus efectos negativos sobre la región e incluso la seguridad global, hacen que la Unión Europea mantenga su atención y que además advierta que el tratamiento del conflicto colombiano requiere un enfoque regional. En relación con esta última preocupación aparecía la

¹⁴ Cepeda, Fernando. "La política exterior de Colombia y la internacionalización del proceso de paz". Conferencia dictada en *Florida International University*, 14-15 de marzo de 2001.

¹⁵ Roy, Joaquín. "La asistencia europea a Colombia: ¿Una contribución virtual a un plan de paz virtual?". En: *Colombia Internacional*. No. 51, enero-abril de 2001. Bogotá: CEI, Universidad de los Andes, p. 13.

¹⁶ Ídem, p. 9.

propuesta norteamericana de ampliar el Plan Colombia hacia la región en la llamada Iniciativa Regional Andina, IRA, presentada por el Presidente Bush ante el Congreso norteamericano a principios de 2001. El enfoque regional a primera vista parecía más “suave”: menos centrado en la asistencia de tipo militar y más en la sustitución de cultivos y la ayuda económica. Sin embargo, bajo el esquema de la “securitización” de la agenda internacional después de los sucesos del 11 de septiembre de 2001, el gobierno norteamericano vuelve a hacer énfasis en la necesidad de fortalecer la capacidad militar de los países del área para enfrentar los potenciales flujos de refugiados, guerrilleros, paramilitares o narcotraficantes, y ahora terroristas, en tránsito por las fronteras.

El enfoque regional también se ha hecho imperativo por vía de las demandas y reclamos crecientes de los países vecinos; ellos no sólo no han bajado la guardia ante los efectos del conflicto armado colombiano en sus propias fronteras, sino que además se han visto involucrados en varios episodios que generaron crisis en el manejo de las relaciones fronterizas y en el propio proceso de paz. Ha sido el caso con las altisonantes declaraciones del Presidente Chávez y algunos de sus ministros, así como del escándalo por el tráfico de armas para las FARC provenientes de Perú y bajo la complicidad de Vladimiro Montesinos durante el gobierno de Fujimori. En varias ocasiones, el conflicto colombiano se ha convertido en el chivo expiatorio de la debilidad de tales gobiernos, o en la carta que se juega para obtener fondos internacionales.

ACTO III.

LA DIPLOMACIA ANTITERRORISTA

Los eventos del 11 de septiembre tuvieron un gran impacto en el manejo de la política exterior de Estados Unidos hacia el resto del mundo, así como en la propia orientación de la estrategia internacional colombiana. En adelante, el gobierno estadounidense ha enfocado todas sus prioridades en la “lucha global contra el terrorismo”. La mirada de Estados Unidos sobre el conflicto colombiano se enmarca en ese nuevo contexto. Los ataques terroristas del 11 de septiembre centraron la atención sobre los nexos de la violencia internacional, que incluyen el terrorismo, el narcotráfico, el lavado de dinero y el crimen organizado.

Colombia aparece involucrada en la lucha global contra el terrorismo en virtud de que tres

organizaciones armadas al margen de la ley forman parte de la lista de organizaciones terroristas presentada por el gobierno norteamericano¹⁷, y las tres están profundamente involucradas en el negocio del narcotráfico. Las conexiones entre Colombia y el terrorismo proliferaron. La embajadora de Estados Unidos, Anne Patterson, por ejemplo, comparó los tres grupos colombianos calificados como terroristas con los *talibán* afganos, y anunció medidas para privar a los terroristas y a otros criminales del acceso al sistema financiero internacional. Igualmente anunció que Estados Unidos quiere enjuiciar a los miembros de los tres grupos que están involucrados en narcotráfico y lavado de dinero, y buscará su extradición.

Rápidamente, tanto el gobierno de Pastrana como algunos sectores estadounidenses buscaron capitalizar el nuevo contexto para destacar que la distinción entre la lucha antinarcóticos y la lucha contrainsurgente se hacía menos justificable, y lograr con ello superar uno de los grandes obstáculos en la obtención de la ayuda internacional, particularmente en la norteamericana.

Ello se evidenció por la forma en que los hechos del 11 de septiembre permearon el debate realizado en octubre de 2001 en el Senado norteamericano sobre el nuevo paquete de ayuda. Los defensores de la ayuda plantearon la necesidad de reconocer a Colombia como uno de los teatros de la batalla global contra el terrorismo. A través de ello se ha buscado ampliar el programa antinarcóticos para apoyar la lucha contra los grupos insurgentes. Se trató de redefinir el paquete de ayuda antiterrorista y de convencer a la mayoría en el Congreso de que el tráfico ilícito de drogas en Colombia alimenta una amenaza terrorista para Estados Unidos. Es de señalar que, durante el debate, los argumentos en contra de la aprobación de la ayuda se centraron en la eficacia de la estrategia antinarcóticos, los derechos humanos y los problemas ambientales, pero ninguno rebatió los argumentos concernientes al terrorismo.

De este modo, después del 11 de septiembre, se ha pasado de la “amenaza que representan las drogas para los ciudadanos norteamericanos”, como argumento principal para sustentar la ayuda, a hacer énfasis en la “amenaza de los grupos terroristas colombianos contra ciudadanos e intereses norteamericanos”. Se sostiene que la presen-

¹⁷ Estas son FARC, ELN y AUC.

te campaña contra el terrorismo amerita continuar la ayuda militar en Colombia, dirigida a operaciones antinarcóticos que tendrán como objetivo a las FARC y al ELN, ambos en la lista de grupos terroristas del Departamento de Estado. Sin embargo, el argumento no es nuevo sino, más bien, oportunista.

Reinterpretar el papel de Estados Unidos frente al conflicto colombiano en términos de la lucha antiterrorista concede argumentos a quienes, desde el principio, han defendido la lucha contra-insurgente como mecanismo para erradicar el tráfico ilícito de drogas. Por esta vía se busca acabar con la ambigüedad presente hasta ahora en el Plan Colombia, acerca de si se trataba de una lucha antinarcóticos o una lucha contra-insurgente. En adelante, ambas quedarían legitimadas en una sola y única lucha contra el terrorismo, en la cual Colombia podría convertirse en laboratorio para la nueva política norteamericana y en un frente más de la guerra global. Así lo evidencian las declaraciones de la embajadora Patterson, para quien “el Plan Colombia sigue siendo la estrategia antiterrorista más efectiva que podríamos diseñar”.

Desde principios del año 2002, la administración Bush ha impulsado la posibilidad de ampliar la ayuda antinarcóticos a Colombia para ofrecer respaldo a la lucha contra-insurgente. Dicha ampliación incluye un mayor intercambio de información de inteligencia sobre la guerrilla, así como el entrenamiento de un batallón adicional que sirva como fuerza de reacción rápida para proteger la infraestructura económica, y sobre todo la petrolera. No obstante, el tema es altamente sensible en el Congreso norteamericano, dadas las prevenciones que existen de que la ayuda a Colombia involucre a Estados Unidos en una guerra contra-insurgente al estilo Vietnam.

Sin embargo, estas reticencias fueron dejadas de lado a partir de la ruptura del proceso de paz en febrero de 2002. Un mes atrás, el Presidente Pastrana había dado un ultimátum a las FARC, pero las labores del asesor especial de la ONU, James Lemoyne, junto con los embajadores de los Países Amigos del proceso fueron definitivas en la resurrección de las conversaciones de paz, que se hallaban virtualmente rotas por cuenta de los controles sobre los cinco municipios desmilitarizados que impuso el gobierno en octubre del año anterior. Gracias a estos buenos oficios se firmó un acuerdo dos días después, con la garantía de la comunidad internacional; allí las dos

partes se comprometían a tener listo un pacto de cese al fuego para el 7 de abril. Pese a ello, rápidamente la guerrilla adelantó una sangrienta escalada terrorista. En seguida, el secuestro de un senador fue la gota que derramó el vaso de un proceso ya moribundo. El 20 de febrero el Presidente Pastrana declaró rotas las conversaciones con las FARC y dio por terminada la zona de despeje, ordenando a las fuerzas armadas retomar el territorio.

A partir de la ruptura del proceso de paz, el gobierno colombiano dio un claro giro a su estrategia internacional. La “diplomacia por la paz” y la subsiguiente “diplomacia por el dólar” cedieron el espacio a una “diplomacia anti-terrorista”. El objetivo de ella, según declaraciones del Presidente Pastrana, consiste en ejercer una mayor presión internacional sobre los grupos subversivos como un factor esencial para la posibilidad de aspirar a “una reducción de la intensidad del conflicto y a una negociación de paz con posibilidades de éxito”.

El rompimiento del proceso de paz terminó por abrir las compuertas a la identificación entre lucha antinarcóticos y lucha antiterrorista, así como a la posibilidad de que Colombia se convierta en teatro de operaciones de la lucha global anti-terrorista. Por solicitud de Colombia, el Presidente Bush presentó en el mes de marzo de 2002 un nuevo plan de ayuda consistente en 374 millones de dólares en asistencia militar y 164 millones de dólares en asistencia económica y social para Colombia. Así mismo, la Cámara de Representantes de Estados Unidos aprobó en marzo una resolución que planteaba, por primera vez, ayudar a Colombia para defender su democracia de los ataques de la guerrilla y los paramilitares.

En abril, el Presidente Pastrana viajó a Washington para hacer cabildeo ante el Congreso estadounidense en momentos en que la coyuntura le resultaba favorable. En plena cruzada contra el terrorismo, nadie en Estados Unidos puede oponerse a que las FARC, el ELN y las AUC sean consideradas terroristas. Incluso hay consenso en que no se pueden trazar líneas divisorias entre el narcotráfico y el terrorismo. Acciones como la solicitud en extradición de tres miembros de las FARC, incluido el jefe del Frente 16, más conocido como el “Negro Acacio”, y las medidas para rastrear y bloquear los activos de estos grupos en el sistema financiero internacional reafirman esta tendencia.

La actitud estadounidense contrasta con la asumida inicialmente por la Unión Europea que en

mayo incluyó a las AUC en su lista de organizaciones terroristas, pero se abstuvo de hacerlo con las FARC, hecho que causó polémica en el gobierno colombiano y en diversos sectores del país. La posición europea se basó en la polémica sobre la utilidad de cerrar una salida política calificando a las FARC de grupo terrorista. No obstante, luego de presiones y de una fuerte diplomacia presidencial ante la Unión Europea y los distintos gobiernos, esta guerrilla fue incluida en la lista de organizaciones terroristas en el mes de junio, no sin la mirada atónita por parte de algunos sectores europeos que no se explicaban cómo sólo unos cuantos meses atrás el propio Presidente Pastrana les solicitaba con el mismo ahínco recibir a los representantes de las FARC y apoyar el proceso de paz.

Otros escenarios internacionales fueron propicios para esta diplomacia antiterrorista: en la Cumbre de Países Andinos, con participación de Estados Unidos, realizada en Lima en el mes de marzo, los mandatarios allí reunidos acordaron crear una estrategia común de lucha contra los grupos terroristas que se nutren del narcotráfico. Del mismo modo, en la Cumbre de Río, celebrada el mes siguiente, se emitió una declaración en la que se condenan los actos terroristas y secuestros perpetrados por las FARC. En esta misma reunión Pastrana le solicitó al Presidente mexicano, Vicente Fox, expulsar de México a los representantes de las FARC, lo cual condujo a Fox a ordenar suspender las oficinas de la guerrilla colombiana en territorio mexicano.

Sin duda, la diplomacia antiterrorista ha logrado su objetivo de cercar internacionalmente a la guerrilla. La actual coyuntura internacional y la presión del gobierno colombiano le resta valiosos espacios a las FARC y refuerza la condena internacional a sus métodos. Sin embargo, no queda claro cómo dicha situación contribuirá en la conformación de futuros espacios de negociación y de acompañamiento de la “comunidad internacional” a un nuevo proceso de paz, si es que éste llega a darse.

NOTAS PARA UN BALANCE

Pese a los esfuerzos iniciales del gobierno de Pastrana por fijar los alcances y los límites del tratamiento internacional al conflicto armado, la implementación de la “diplomacia por la paz”, que devino en una “diplomacia económica” y en su última etapa terminó siendo una “diplomacia antiterrorista”, se caracterizó por las visiones y los intereses encontrados de los distintos actores internacionales, por la concepción vaga y oscilante en la manera como el gobierno adelantó el proceso de negociación con la guerrilla, por el ritmo frenético y a veces imprudente del cubrimiento informativo a las negociaciones por parte de los medios de comunicación, nacionales e internacionales, así como por el impacto de los acontecimientos más recientes en el escenario internacional.

Un balance de los logros y desaciertos de la estrategia diplomática adelantada en los últimos cuatro años debe tener en cuenta que la internacionalización presenta riesgos significativos. Algunos de ellos pueden ser controlables. Sin embargo, no podemos desconocer que se maneja un alto grado de contingencia y de complejidad en la medida en que se eleva el número de actores y de temas involucrados. Por fuerza, el país se ha hecho más vulnerable a los avatares internacionales, al ritmo en que los acontecimientos domésticos adquieren mayor “resonancia” internacional y logran producir efectos o “turbulencias” que, en determinados momentos, pueden ser difíciles de controlar¹⁸.

A pesar de la centralidad del tema de la paz en las primeras gestiones internacionales del gobierno de Pastrana, el país no tenía suficiente claridad respecto al significado de la participación de la comunidad internacional en una salida negociada al conflicto armado interno. Al principio se generaron muchas expectativas, e incluso se planteó que dicha comunidad se constituía en un garante de la seriedad y continuidad del proceso de paz. Expectativas que con el tiempo mostraron ser excesivas por diversas razones. Nuestro propósito, precisamente, es intentar un balance final de todo ello.

¹⁸ Según algunos análisis, el gobierno internacionalizó a fondo el conflicto sin pasar la participación de la comunidad internacional por el filtro de la no intervención, la prudencia y el respeto por la soberanía del país. Contrario a lo planteado conceptualmente, la política exterior colombiana operó como una lupa frente la internacionalización del conflicto: antes que transformarla positivamente, intensificó en varias ocasiones su potencial desestabilizador. Carvajal, Leonardo. “Paz y política exterior: entre la intervención y la cooperación (a propósito de la “diplomacia por la paz” del gobierno de Andrés Pastrana el primer año)”. En: *Oasis 99. Observatorio de análisis de los sistemas internacionales*. Bogotá: CIPE - Universidad Externado de Colombia, 2000, p. 302.

La “anarquización” de la política exterior

La “internacionalización” de la política doméstica colombiana ha significado para los últimos gobiernos una pérdida del monopolio de la representación a nivel internacional. Sobre todo en el último periodo, han proliferado estrategias internacionales por parte de actores nacionales muy diversos, que van desde los actores armados, ONG, organizaciones cívicas, autoridades locales, entidades gubernamentales, todas ellas actuando de acuerdo con sus propias lógicas e imperativos. Por ejemplo, los actores armados también desarrollaron sus propias estrategias internacionales buscando ampliar su presencia en escenarios internacionales que pudieran serles favorables, tratando de legitimar su causa, buscando reconocimiento político o aliados para el proceso de negociación, o en función de otros objetivos como la compra de material bélico o la denuncia internacional de violación de los derechos humanos.

La vinculación entre actores domésticos e internacionales, la capacidad de los actores domésticos de diseñar e implementar estrategias en diversos escenarios internacionales, así como de actores internacionales de involucrarse en el escenario nacional, ha tenido como consecuencia el otorgar a los actores internacionales mayor capacidad de influencia sobre el proceso de paz colombiano.

La “diplomacia por la paz” no tuvo en cuenta esta especie de “anarquización” en el manejo de la política exterior. Buena parte de sus dificultades se derivan de este desconocimiento de la existencia y capacidad de maniobra de otros actores subnacionales o supranacionales, formales e informales, que incidieron y siguen incidiendo en su estrategia internacional.

Heterogeneidad de percepciones e intereses

En el desarrollo de la “diplomacia por la paz” se fue haciendo evidente que esa llamada “comunidad internacional” no correspondía a un actor unitario y homogéneo, sino más bien a un conjunto de actores muy variados en su naturaleza, sus intereses, así como en su voluntad y capacidad de acción frente a la crisis colombiana. A su vez, los actores domésticos tenían diferentes percepciones y expectativas respecto a la participación internacional en el proceso de negociación¹⁹.

El tema de una “comisión internacional de acompañamiento” en el proceso de negociación –que dio lugar a enfrentamientos entre las partes y al congelamiento de las conversaciones–, mues-

tra muy bien las diferencias sustanciales que existían entre el gobierno y las FARC en relación con el papel que debía desempeñar en los diálogos la llamada comunidad internacional. La propuesta de conformar dicha comisión surge de las denuncias sobre los abusos por parte de la guerrilla en la zona de despeje. Para el gobierno, dicha comisión debía constituirse de inmediato y verificar el comportamiento de la guerrilla en dicha zona. Para las FARC, éste era un punto por tratar cuando se negociaran acuerdos susceptibles de verificación. El Presidente sostuvo que no habría negociación sin comisión internacional, posición en la que fue respaldado incluso por el gobierno norteamericano. Pero la resistencia de las FARC hizo ceder al gobierno, que aceptó negociar sin comisión y reanudar las conversaciones posteriormente.

Un dispositivo diplomático inadecuado

Es innegable el avance que ha tenido la diplomacia oficial colombiana en los últimos años; sin embargo, el dispositivo diplomático de Pastrana enfrentó los mismos obstáculos que, en general, se han presentado a la política exterior colombiana en su conjunto. Dichos obstáculos pueden definirse como: dificultad en la creación, generación, interpretación o formación de consensos nacionales, unidireccionalidad y carácter excluyente en la definición de los intereses nacionales, baja profesionalización del servicio exterior, dificultades naturales en la coordinación interinstitucional dentro del gobierno y entre entidades del Estado, la dicotomía entre la claridad constitucional que señalan al Presidente de la República y a la Cancillería como conductores supremos de la política exterior del país, frente a la evidencia cotidiana de la existencia de toda una maraña de actores, intereses y visiones sobre los asuntos internacionales, roles que en la práctica no son susceptibles de ser dirigidos ni conducidos. En consecuencia, se presenta una imposibilidad funcional de coordinar las internacionalizaciones que aparecen en forma paralela: la diplomacia oficial gubernamental, la diplomacia de las guerrillas, la diplomacia oficial pero de carácter estatal (protagonizada por el Congreso, las cortes, la Fiscalía, la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo, entre otras instituciones del Estado), la diplomacia paramilitar, la diplomacia de las organizaciones no gubernamentales: del sector privado, los grupos de presión, y en general, la que adelantan la gran variedad de formas organizativas de la sociedad civil colombiana.

¹⁹ Ramírez, Socorro. Ob. cit., pp. 141 y 146.

El gobierno de Pastrana trató de centralizar la coordinación de la diplomacia oficial gubernamental. Sin embargo, como concluye Carvajal, “ello resulta difícil de lograr debido a ese complejo entramado que forman los diversos intereses e intersecciones de las entidades gubernamentales. Ello es aún más difícil cuando se trata de coordinar el conjunto de las ‘diplomacias paralelas informales por la paz’”²⁰.

A pesar de las declaraciones y promesas al inicio del gobierno de Pastrana, la política exterior sigue siendo vista como un mecanismo de politiquería interna destinada a pagar favores electorales o a concretar acuerdos con los congresistas. En su mayoría, todavía los cargos clave de la diplomacia política y económica del país siguen siendo designados en virtud de criterios ajenos a la meritocracia y a la defensa de los intereses nacionales en el exterior. Unas cuantas excepciones muestran lo crucial y efectivo que resulta una diplomacia profesional y moderna, como es el caso de la embajada en Washington bajo la dirección de Luis Alberto Moreno.

La “economización” de la estrategia

En muchas ocasiones la diplomacia para la paz quedó reducida a la búsqueda de recursos económicos, desaprovechando escenarios y apoyos políticos internacionales para avanzar en la promoción de la paz. Por ejemplo, el tema ambiental, que parecía ocupar un lugar importante en el dispositivo diplomático formulado inicialmente, terminó siendo reducido al debate en torno a la fumigación de cultivos ilícitos.

Aun así, y pese al activo cabildeo internacional, los recursos económicos conseguidos por el gobierno no han sido del monto previsto inicialmente. Se cuestiona incluso la falta de compromiso de los mismos colombianos porque Pastrana no logró recolectar los 4 billones de dólares que el Plan Colombia diseñado en un principio había prometido poner en la mesa.

La mayor ayuda ha provenido de Estados Unidos mientras que, por el lado de la Unión Europea, varios de los recursos prometidos todavía no llegan. Algunos elementos podrían explicar estos pobres resultados: los tropiezos del proceso de

paz, la confusión sobre lo acordado entre gobierno y FARC acerca de la verificación de la zona de despeje, y el fracaso final en las negociaciones en febrero de 2002. Todo ello generó altos niveles de incertidumbre que al final desalentaron la solidaridad internacional.

No obstante, algunos resultados se pueden rescatar. Ha sido el caso de la reciente aprobación en el Congreso estadounidense de una renovación del ATPA (Acuerdo de Preferencias Arancelarias para la región Andina), que si bien se halla condicionada al pago de cuantiosas indemnizaciones a empresas norteamericanas en litigio con el Estado colombiano, ofrece ventajas al sector exportador nacional.

Una estrategia ambigua

Uno de los objetivos (no siempre declarado abiertamente) del Plan Colombia era poder recuperar la iniciativa política y militar ante la ofensiva las guerrillas. ¿Cuál ha sido el resultado hasta ahora en este campo?²¹ Los sucesivos aplazamientos de las conversaciones, las cambiantes posiciones del gobierno y una nueva escalada de las acciones guerrilleras redujeron la credibilidad en el proceso y la capacidad de la administración Pastrana para conducirlo. Esto alimentó a su vez una corriente de opinión pública que empezó a creer en la viabilidad de una solución militar, apoyada ahora en lo que las fuerzas armadas han reivindicado como éxitos operativos²².

Es innegable que la reestructuración de las fuerzas armadas, el cambio de estrategia, así como el apoyo técnico, financiero y de inteligencia proveniente de Estados Unidos han producido resultados. Los efectos más palpables hasta hoy son la existencia de los batallones antinarcóticos y la amplia campaña de fumigación en el sur del país. A través de los dineros del Plan Colombia se proporcionó también una infraestructura de apoyo a los recursos de aviación, se adquirió una flotilla de helicópteros, se brindó asistencia para la reestructuración orgánica del estamento militar, se instaló un radar en la base de Tres Esquinas con el objetivo de proporcionar información a los helicópteros de la brigada antinarcóticos, y se inició un programa de comando y control de radar para

²⁰ Carvajal, Leonardo. Ob. cit., p. 330.

²¹ Para mayor detalle sobre los resultados del Plan Colombia al presente, véase Rojas, Diana. “Relaciones Colombia-Estados Unidos”. En: *Síntesis 2002*. Bogotá: IEPRI. En prensa.

²² Luego de la contratación de Mitú en 1999, en la que las fuerzas armadas sorprendieron a la guerrilla con ataques nocturnos y apoyo aéreo, la correlación de fuerzas empezó a cambiar.

brindar un sistema capaz de monitorear los múltiples radares localizados en el país.

Indudablemente, estos resultados pueden ser reivindicados como logros de la “diplomacia por la paz” o de lo que hemos llamado “diplomacia por el dólar”. Sin embargo, nos encontramos lejos del objetivo inicial. Todavía las fuerzas armadas no están en capacidad de derrotar militarmente a las guerrillas y de quitarles la iniciativa en el terreno. La guerra ha arreciado y la guerrilla ha sufrido duros golpes; no obstante, muchos sectores se preguntan en Colombia si acaso no será más efectiva la inversión social que la militar para diezmar la guerra.

De otra parte, la “diplomacia por la paz” reforzó la “narcotización” de la agenda internacional del país. Sin lugar a dudas, la piedra angular del Plan Colombia ha sido la erradicación aérea, estrategia que se basa en los resultados obtenidos en los países andinos²³. Las operaciones se iniciaron el 19 de diciembre de 2000 en el departamento de Caquetá y luego siguieron en el vecino departamento de Putumayo. Poco después se trasladaron a zonas del norte y oriente del país. Aunque el balance sea prematuro –dado que el Plan Colombia lleva menos de dos años de aplicación–, los resultados hasta ahora no son los más alentadores. Un reporte de Naciones Unidas fechado el 19 de mayo de 2002 indicaba que los cultivos de coca se habían incrementado en un 60% durante el último año, cubriendo las bajas en producción presentadas por Perú y Bolivia.

La oposición a la erradicación aérea en Colombia y las críticas por parte de sectores del Congreso norteamericano se vieron reforzadas por la iniciativa emprendida por los gobernadores de los departamentos del sur del país, aquellos que más directamente ven afectadas sus poblaciones por la campaña de erradicación de cultivos. Los gobernadores dieron a conocer los problemas de sus regiones a través de una campaña internacional en la que pidieron menos fumigación aérea y más programas de sustitución y desarrollo alternativo. Una de las críticas a la estrategia de erradicación de cultivos por vía aérea se dio en torno a los efectos nocivos de la fumigación sobre la salud humana y el medio ambiente.

En el Plan Colombia se “recicla” entonces la misma estrategia antinarcóticos que se viene apli-

cando en el país durante los últimos 20 años bajo presión norteamericana, y nuevamente vuelve a mostrar sus fracasos: más que erradicar los cultivos ilícitos, éstos se han desplazado hacia otras regiones del país e incluso hacia otros países. Además, con la presión sobre las comunidades cocaleras, se ha profundizado la crisis económica y social del sur del país, a pesar de los programas de sustitución voluntaria y desarrollo alternativo.

EPÍLOGO: ¿QUÉ LE QUEDA AL NUEVO GOBIERNO?

Hace cuatro años el país gozaba de visibilidad e interés internacional. La administración que se iniciaba tuvo ventajas para el desarrollo de una política internacional activa que apoyara el naciente proceso de paz con la guerrilla. Por el contrario, la situación actual significa un giro de 180 grados. Del apoyo y la mirada benévola y entusiasta frente al proceso de paz, se ha pasado al desencanto y la indiferencia. Por ello, el reto del nuevo gobierno será la recuperación del interés y, sobre todo, construir credibilidad en torno a estrategias realistas y viables para el tratamiento del conflicto armado en Colombia.

La lucha global contra el terrorismo

El cambio en el panorama internacional le da más posibilidades al país de seguir en el centro de las preocupaciones internacionales dada la “securitización” de la agenda internacional. La mirada de los países sobre el conflicto colombiano, particularmente la de Estados Unidos, se enmarca en el nuevo contexto generado por la reacción a los ataques terroristas del 11 de septiembre. No obstante, la polémica suscitada por la no inclusión inicial de las guerrillas en la lista de organizaciones terroristas de la Unión Europea mostró hasta qué punto no queda claro, ni para los gobiernos europeos ni para el gobierno colombiano, cuáles son las consecuencias que se derivan de la lucha global contra el terrorismo para el tratamiento del conflicto armado colombiano y la reanudación de las negociaciones con los grupos armados, ahora “terroristas”.

El nuevo gobierno se enfrenta al imperativo de mostrar los resultados del Plan Colombia, ya que en los primeros años de su aplicación éstos no

²³ Según datos del Departamento de Estado, desde el año 2000 el cultivo de coca disminuyó un 33% en Bolivia y 12% en Perú, gracias a la erradicación aérea. En los cinco últimos años, cada país redujo los cultivos ilícitos en más del 60%. Éste también se planteó como el objetivo en Colombia, donde el Plan supone una reducción del 50% en los cultivos de coca durante los próximos cinco años.

han sido los esperados. En el reporte de junio pasado de la Contraloría General del Congreso de Estados Unidos, GAO, se cuestionó el compromiso del gobierno colombiano frente al Plan y los resultados concretos de la ayuda. Ello dificulta a su vez la consecución de recursos frescos, tal y como lo revelan los álgidos debates que han tenido lugar en el Congreso norteamericano para la aprobación del nuevo paquete de ayuda. Además, los recursos disponibles para asistencia internacional por parte de los países industrializados se reorientan hacia otras prioridades. En el caso de Estados Unidos, su lucha contra el terrorismo centra la atención y los recursos en los países de Asia Central y el Medio Oriente.

Credibilidad internacional

Los actores internacionales, especialmente los europeos, miran con mucha preocupación el agravamiento de la compleja situación colombiana. Ello, junto con la información y la experiencia acumulada en los últimos cuatro años, han ido generando una actitud de escepticismo frente a una solución negociada de la guerra colombiana.

A ello se suma la grave crisis humanitaria que amenaza empeorarse en los años siguientes. En varias categorías mundiales de problemas humanitarios, Colombia se ubica en los primeros lugares: registra el mayor índice de secuestros del mundo; fuera de los conflictos africanos, es uno de los países con más niños reclutados para la guerra; tiene una población indigente —que crece cada año— superior al promedio de los países latinoamericanos; sus muertos fuera de combate equivalen a los que fallecen en guerras de alta intensidad, y en los últimos cuatro años se han desplazado más personas por el conflicto que en los diez años de la guerra centroamericana. Estas realidades no pueden esconderse, y menos aún se pueden postergar las respuestas ante problemas tan graves. Para ello es preciso contar con el apoyo internacional.

El legado de la administración Pastrana consiste en haber posicionado a Colombia dentro de las prioridades de la agenda norteamericana. El próximo gobierno tendrá la ventaja de poder reinventar y ajustar el Plan Colombia a las nuevas realidades. Sin embargo, debe ser consciente de que no tendrá mucho tiempo para presentar el proyecto y debe ostentar una política internacional más coherente.

Con la gira adelantada por Álvaro Uribe Vélez a Estados Unidos y Europa, éste ha buscado man-

tener, en algunos casos, o recuperar, en otros, las puertas abiertas por la “diplomacia por la paz” de Pastrana. Sin embargo, el éxito de lo que promete ser la continuidad de una activa diplomacia presidencial, empieza por acallar los temores y las dudas que se tienen en torno al nuevo Presidente. En efecto, los rumores respecto a sus pasados vínculos con paramilitares y narcotraficantes, así como por la reticencia que suscita su propuesta de autoridad entre algunos sectores si ella significa una guerra total, son obstáculos para el mantenimiento y la profundización de una solidaridad europea que en los cuatro años de la administración Pastrana alcanzó niveles sin precedentes. Uribe, de todos modos, ha comenzado tratando de hacer frente a esas reticencias con los anuncios de un eventual diálogo y la búsqueda de la mediación de Naciones Unidas en el conflicto.

Tomar la “internacionalización” por los cuernos

De la experiencia del gobierno anterior, la nueva administración puede sacar como lección que en el manejo de la crisis del país resulta más adecuado imprimir una orientación “selectiva” a la internacionalización, es decir, internacionalizar lo necesario y mantener en el nivel doméstico aquellos asuntos que no requieren tratamiento en el exterior, o que al tener vínculos con el escenario internacional magnifican su potencial desestabilizador, dificultando la solución negociada. Se trata entonces de internacionalizar todo aquello que dinamice y coadyuve al manejo interno del tema, así como de “domesticar” aquellos temas que requieran un típico manejo nacional y evitar aquellos factores internacionales que puedan entorpecer el manejo interno de conflicto armado. La internacionalización de la paz —y de los demás temas de la agenda política exterior—, debe buscar disminuir la “vulnerabilidad” del país ante los hechos que acontecen por fuera de las fronteras nacionales y controlar la “sensibilidad” del proceso frente a las diversas situaciones del acontecer nacional. Ello es particularmente álgido en relación con el tema del terrorismo hoy.

Es indudable que el país requiere una diplomacia activa y adaptada a las condiciones cambiantes y complejas del actual escenario internacional, capaz de aprovechar las oportunidades y superar los límites que se generan internacionalmente frente a la crisis colombiana. No obstante, ¿hasta qué punto es posible distinguir claramente cuáles elementos resultan favorable o desfavorablemente internacionalizados, y

hasta dónde el nuevo gobierno nacional contará con el margen de maniobra y con la capacidad de controlar dichos elementos? No sólo el gobierno entrante cuenta con poco oxígeno en sus reservas, dado el desgaste del proceso de paz y la agudización de la guerra, sino que además la turbulencia internacional actual le resta posibilidades de acción autónoma.

Es evidente que una participación asertiva de Colombia en el proceso de globalización pasa necesariamente por una solución sólida y a largo plazo de su conflicto armado interno. Para el país, los costos que representan la inestabilidad, la pérdida de competitividad y el deterioro de la imagen externa como resultantes de la situación de guerra han sido muy altos. Por ejemplo, la calificación de Colombia como *país riesgo*, que incide en su competitividad de los mercados internacionales, está directamente relacionada con la existencia del conflicto armado, el cual afecta de manera directa la estabilidad económica y política del país. En este momento y hacia el futuro, la internacionalización

no es una opción para el país; en realidad, no podemos decidir si internacionalizarnos o no porque ya de hecho lo estamos. Sin embargo, existe aún un margen de maniobra susceptible de ser ampliado para decidir *cómo* internacionalizar los temas de la guerra y de la paz.

La experiencia de los últimos años nos muestra que el país no estaba preparado para afrontar este proceso acelerado de internacionalización, más aún cuando a lo largo de su vida republicana se había caracterizado por su carácter marcadamente “parroquial”. La internacionalización sigue siendo un reto tanto en su comprensión como en su manejo práctico. Y es justamente en este campo donde se presentan serios peligros para el futuro del país. Lo peor que podría pasarnos es que a medida que se agudiza el conflicto y el proceso de paz se hace inviable, Colombia termine cayendo, dentro de unos años, en la categoría de los países “desahuciados”, países que a nadie interesan y pueden “desaparecer” del escenario mundial sin mayores traumatismos.