

MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y POLÍTICA EXTERIOR EN COLOMBIA

Sandra Borda Guzmán*

La finalización de la Guerra Fría y con ella la terminación de la bipolarización Este-Oeste, la intensificación del proceso de globalización mundial, el avance de la tecnología en comunicaciones, el advenimiento de procesos importantes de integración regional de carácter económico, la transnacionalización de actividades comerciales lícitas e ilícitas, los intentos ya casi totalmente consensuales por consolidar y universalizar los principios democrático liberales y el creciente vínculo entre factores internos y externos son todos cambios estructurales que han obligado al replanteamiento del papel de las naciones en el ámbito internacional.

La inserción de las naciones al sistema internacional es entonces inevitable. El aislamiento ya no puede ser contemplado como opción, porque ante la contundencia de los factores anteriormente enunciados, los costos son imposibles de asumir. Quienes más transformaciones se ven obligados a elaborar son aquellos cuyo papel en el concierto internacional no ha sido preponderante y, consecuentemente, aquellos para quienes la política exterior no se ha constituido en prioridad.

En este grupo se ubican los países del Tercer Mundo. Durante gran parte del siglo su política exterior giró en torno al alineamiento con uno de los dos bloques en conflicto, bajo un criterio de costo-beneficio que se fundamentaba en una racionalidad tanto económica como política. La prioridad era entonces el mantenimiento de relaciones políticas y comerciales poco más o menos estables, que propiciaran un funcionamiento equilibrado de los regímenes internos, siendo la alineación político-ideológica un mecanismo facilitador y casi que necesario para realizar este objetivo. Por lo tanto, bien podría afirmarse que

el presupuesto que guiaba una muy primitiva forma de hacer política exterior era la necesidad de mantener relaciones armoniosas con una de las dos potencias dominantes, lo cual al mismo tiempo era la única opción para el Tercer Mundo de insertarse primitivamente en un sistema internacional totalmente bipolarizado, y que dejaba un espacio casi que inexistente para quienes buscaban una inserción autónoma. Adicionalmente,

"en la medida en que las relaciones exteriores (...) privilegiaban una óptica realista, ello infravaloraba al multilateralismo en cuanto a tal"¹.

El otro espacio para ejecutar la política exterior de los países del Tercer Mundo se encontraba en el establecimiento de lazos con frecuencia eminentemente comerciales con sus vecinos geográficos, y en la resolución de conflictos fronterizos pendientes con los países limítrofes. Con posterioridad a la finalización de la Guerra Fría y mediante esta vía, gracias a la diversificación y ampliación del comercio exterior, la mayoría de estos países, unos más exitosamente que otros, logran acceder a la globalización de la economía internacional. De esta forma, analistas chilenos han señalado una característica de la política exterior chilena que es susceptible de ser generalizada a la mayoría de los países del Tercer Mundo:

"un singular 'doble *standard*' va a caracterizar el estilo diplomático (...): por un lado, los vínculos formales y tradicionales, centralizados por el servicio exterior y siguiendo el tenor ideológico (del gobierno de turno). Por otro, los vínculos económico-comerciales, directamente ligados a los resultados del modelo de desarrollo"².

* Investigadora, Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes.

1 Morandé Lavin, José A. y Duran Sepúlveda, Roberto, "Percepciones en la política exterior chilena: un estudio sobre líderes de opinión pública". En *Revista Estudios Internacionales* No. 104, octubre-diciembre de 1993, p. 597.

2 Morandé y Duran, *ibid.*, p. 603.

Este cuadro puede resultar en exceso esquemático, ya que tampoco es objeto de este texto profundizar en el estudio de la política exterior tercermundista durante y después de la Guerra Fría, pero permite aseverar que son muchos y de muy variada índole los obstáculos y desafíos con los que nuestros países se enfrentan para lograr una inserción exitosa en el concierto internacional. Si bien la finalización de la confrontación Este-Oeste ha puesto fin en gran parte a algunas de estas barreras, también ha impuesto otras nuevas.

Una de esas nuevas dificultades es la falta de experiencia de nuestros países en la elaboración y ejecución de una verdadera política exterior que se adapte a las características del nuevo "orden mundial". Mas para ello es preciso que se reconozca la importancia real de hacer parte activa de un sistema internacional que parece tener condenados a la desaparición a quienes se empeñen en el aislamiento.

Es necesaria la identificación de parámetros generales de comportamiento en el plano internacional, pero este proceso no puede ser el resultado de una decisión centralizada, monolítica y personalizada; la política exterior no puede seguir siendo producto de determinaciones cerradas que no representan intereses distintos a los de algunos miembros del gobierno de turno. La imposibilidad de separar el plano de la política interna de un país y el de su política externa, sumado a la gran importancia que van adquiriendo actores no estatales en la arena internacional, obliga a iniciar un proceso impostergable de democratización del proceso de toma de decisiones en materia de política exterior.

Los mecanismos pueden ser bastantes y de muy variada índole. Este estudio sugiere intentar volver la mirada hacia los medios de comunicación, en especial la prensa escrita. Éste es un espacio que, por su naturaleza masiva, debe dar lugar, así como lo hace en el plano eminentemente doméstico, a debates serios y profundos en materia internacional, y debe asumir y consig-

nar posiciones y opiniones y registrar polémicas que puedan y deban ser contempladas en el proceso de formulación de la política exterior del país. Por tanto, el objeto de este ensayo es observar cuáles son las tendencias principales y más notorias de la prensa escrita en Colombia en materia de política exterior.

Para el común denominador de los miembros de la sociedad colombiana, la política exterior no es concebida como un ámbito cercano a la cotidianidad personal. Muy por el contrario, ésta generalmente se asocia a grupos muy reducidos y cerrados de toma de decisiones, cuyas políticas en casi todos los casos son catalogadas como "secretos de Estado" y no son accesibles a sectores importantes en términos cualitativos y cuantitativos de la población. Ello obviamente no obedece a una política concreta de gobierno; tiene más relación con la gran distancia que separa el interés público de los asuntos internacionales y con el relativo aislamiento al que había estado sometido el país matizado por eventuales y poco contundentes procesos de apertura e inserción hacia el exterior. A menos que se trate de asuntos que despierten nacionalismos exacerbados, como incidentes fronterizos o amenazas a la seguridad nacional y al principio de no-intervención, la sociedad civil y los medios, como esenciales transmisores de sus iniciativas y demandas, pocas veces se conmueven, pronuncian o movilizan alrededor de materias internacionales o de política exterior.

Es preciso entonces preguntarse por las reacciones y posiciones de la prensa nacional alrededor del tema internacional, y para ello es importante responder interrogantes fundamentales: ¿Qué tan coherentes y estructuradas a este nivel son las actitudes sobre asuntos internacionales? ¿Qué grado de inconstancia y volatilidad tienen dichas opiniones y cómo afecta esto su participación en el ámbito de las relaciones internacionales?³.

Con el objeto de lograr una aproximación a estos interrogantes, este ensayo reúne dos temáti-

3 Algunas de estas preguntas se encuentran formuladas en el ensayo de Ole R. Hosti a propósito de la opinión pública y su relación con la política exterior norteamericana, "Public Opinión and Foreign Policy: Challenges to the Almond-Lippmann Consensus, Mershon Series: Research Programs and Debates". In *International Studies Quarterly* No. 36, 1992, pp. 439-466. Los presupuestos esenciales planteados en el estudio mencionado son: Public Opinión is highly volatile and thus it provides very dubious foundations for a sound foreign policy, Public attitudes on foreign affairs are so lacking in structure and coherence that they might best be described as "non-attitudes", At the end of the day, however, public opinion has a very limited impact on the conduct of foreign policy".

cas a propósito de la política exterior colombiana, que han propiciado las manifestaciones más significativas en la última década. Primero, la discusión alrededor del tema de la extradición y la forma como se asumió dicho debate y, segundo, la participación de Colombia en el Movimiento de Países No Alineados.

Se acogieron estos temas porque representan dos de los rasgos más importantes de la política exterior colombiana: en el tema de la extradición se da una aproximación a la relación bilateral con Estados Unidos, hegemon del área latinoamericana y principal involucrado en la lucha antinarcóticos a nivel mundial; y en el análisis de la participación de Colombia en los No Alineados es posible un acercamiento al comportamiento del país a nivel multilateral⁴.

UNA APROXIMACIÓN A LOS LINEAMIENTOS GENERALES DE LA POLÍTICA EXTERIOR EN COLOMBIA

Según Rodrigo Pardo y Fernando Cepeda, el deterioro de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia, resultado del incidente del canal de Panamá a comienzos de siglo y los esfuerzos que se hicieron posteriormente por regularizar esas relaciones, esfuerzos inaplazables y de gran importancia para el logro de los objetivos económi-

cos, "determinaron las principales características de la política exterior colombiana durante los siguientes setenta años"⁵. De hecho, el primero y más importante objetivo que se buscaba era el de lograr una satisfacción de los intereses económicos mediante el uso de las relaciones internacionales. Se trata, pues, de la supeditación de una racionalidad política a una de carácter meramente económico en el plano de la política exterior colombiana; sólo ello explica la trascendental importancia del papel del gremio cafetero en el contexto internacional, al menos durante la primera parte de este siglo y gran parte de la segunda.

Otra característica propia de la política exterior colombiana es el fraccionamiento:

"...diversas instituciones participan en el manejo de las relaciones internacionales de Colombia. Hay varias diplomacias: una cafetera, una comercial, una tecnológica, otra militar y otra referida al tráfico de drogas. Una cancillería que no ha percibido la necesidad de modernización, y que, por consiguiente, permanece incapacitada para centralizar las diversas dimensiones de las relaciones internacionales de Colombia, maneja la diplomacia convencional..."⁶.

La actividad política de la Cancillería queda de esta manera subordinada a la diplomacia económica que ejercen otras entidades y centraliza-

4 Ambas temáticas han sido abordadas desde la administración de Julio César Turbay Ayala (1978-1982) hasta la actual administración de Ernesto Samper (1994-1998). A lo largo de cada una de las cinco administraciones se escogió la coyuntura más importante en lo que guarda relación con cada uno de los temas y se le hizo un seguimiento de prensa desde tres de los principales periódicos nacionales: *El Tiempo*, *El Siglo* y *Voz Proletaria*. El espacio que se asigna en los medios de comunicación escrita para la publicación de opiniones y reacciones es mucho mayor que el utilizado en los medios audiovisuales, lo cual a su vez permite que éstas sean mucho más profundas y elaboradas. De otra parte, la prensa es un medio sencillo de manipular y su archivo es mucho más completo y asequible que las posibilidades que pueden ofrecer tanto la radio como la televisión, más aún teniendo en cuenta que se consultarán y analizarán existencias desde la segunda parte de la década de los años setenta.

La revisión hizo hincapié en la posición de los diferentes diarios frente a los temas que ya hemos señalado en coyunturas álgidas previamente identificadas. Para ello se parte de un principio recurrente que demuestra un interés de los medios de comunicación aquí estudiados en los temas ya mencionados, y que se intentará definir a lo largo del trabajo. Para evaluar el comportamiento de los medios en los procesos ya mencionados, se recurrió a la revisión de tres periódicos de circulación nacional: *El Tiempo* de tendencia liberal, *El Siglo* del conservador Movimiento de Salvación Nacional y el semanario *Voz Proletaria* del Partido Comunista. Con ello no se quiere desvirtuar la existencia de medios de comunicación adicionales y su papel como transmisores de las inclinaciones de al menos algunos sectores importantes de la opinión nacional. Estos medios fueron escogidos, debido en gran parte a que son los más difundidos dentro de las opciones que ofrece la inclinación política a que corresponden (liberal, conservadora y comunista) y por ser los más representativos y de más amplia circulación de los partidos políticos que representan.

Se busca entonces, a través del seguimiento que se hará de los temas señalados, observar las características de las reacciones de la prensa nacional frente a los asuntos de política exterior.

5 Cepeda Ulloa, Fernando y Pardo García-Peña, Rodrigo, "La política exterior colombiana (1930-1946)". En *Nueva historia de Colombia*, Vol. III, Planeta, p. 9. Cepeda y Pardo, *op. cit.*, p. 10.

da casi que totalmente en el tema de las fronteras del país.

Los principios jurídicos han sido históricamente los principales inspiradores de la política exterior en Colombia. La defensa acérrima de los preceptos del derecho internacional ha logrado ponerse por encima de los objetivos eminentemente políticos y también ha contribuido a desplazar la variable ideológica del proceso de toma de decisiones; por lo mismo, el disenso partidista ha sido prácticamente inexistente:

"la preponderancia de lo económico y el pragmatismo que la permite han desalojado a la ideología como fuerza motriz de la política internacional. Internamente (...) el manejo de los asuntos externos de Colombia no ha sido motivo de controversia. Por el contrario, ha sido fundamentalmente consensual. Es decir, ha contado con el apoyo de los dos grandes partidos que han dominado la lucha política: el conservador y el liberal. Aunque en algunas coyunturas precisas dicho consenso se ha alterado, el carácter bipartidista en la acción internacional colombiana no se ha apartado de las tendencias consensuales del estilo político del país colombiano"⁷.

Con la administración Turbay Ayala se da inicio a una articulación entre los asuntos domésticos con aquellos de índole internacional. La administración Betancur Cuartas va a consolidar esta tendencia con el mantenimiento simultáneo de iniciativas de paz en Centroamérica y la realización de diálogos con los grupos guerrilleros insurgentes internos. Con el gobierno Betancur se presentan algunas iniciativas particulares que contrastarán con las tendencias de la política exterior colombiana anteriormente descritas. Se trató de una concepción de la política internacional que

"se caracterizaba en primer lugar por el predominio de lo político sobre lo económico y aun sobre lo jurídico. (...)...dicha concepción le daba a los aspectos de política doméstica la mayor prioridad. (...) La escasa importancia de lo jurídico (...) implicaría apartarse de instrumentos establecidos, como las organizaciones del sistema interamericano, (...) y se convertiría en impulsor de

la búsqueda de mecanismos políticos, informales y *ad hoc*⁸.

Diego Cardona complementa el aporte hecho por los anteriores autores, afirmando que las principales características de la política exterior colombiana de los noventa son:

"1) un proceso gradual de desideologización y universalización de las relaciones internacionales; 2) la estrecha relación entre los procesos internos y la política exterior; 3) la utilización del derecho como instrumento privilegiado de política exterior; 4) la importancia variable de la política económica; 5) la utilización de la diplomacia multilateral, y 6) la limitación de los instrumentos de la política exterior"⁹.

La desideologización de las relaciones internacionales es propia de una política exterior que en gran parte ha respondido a un pragmatismo económico; por lo mismo, los análisis en política y economía internacional están cada vez más encauzados a la comprensión y al mejoramiento de lo doméstico. El enfoque legalista se superpone a la lógica política y por ello se insiste constantemente en los principios de autodeterminación, no intervención, solución pacífica de conflictos, etc. La "paradiplomacia económica", en términos del mismo Cardona, se ha dado al margen de la actividad de la Cancillería y en general de las políticas públicas, debido a que otra de las características de la política exterior colombiana es la inexistencia de un alto grado de coordinación en el proceso de toma de decisiones y el desvertebramiento total en detrimento de la eficacia y la racionalización de recursos.

Finalmente, Gerhard Drekonja insiste en la existencia de otras características muy propias de la política exterior en Colombia. Las funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, como parte del fenómeno de fraccionamiento de la política exterior,

"se han concentrado, particularmente, en el problema del territorio nacional con la correspondiente delimitación de fronteras con los vecinos. (...) aquéllas han sido tareas que han consumido

7 Cepeda y Pardo, *op. cit.*, p. 11.

8 Cepeda Ulloa, Fernando y Pardo García-Peña, Rodrigo, "La política exterior colombiana (1974-1986)". En *Nueva historia de Colombia*, Vol. III, Planeta, p. 80.

9 Cardona C, Diego, "Algunas características de la política exterior colombiana: notas para la discusión". En *Colombia Internacional* No. 11, julio-septiembre de 1990. Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes.

casi todas las energías del Ministerio de Relaciones Exteriores de Bogotá, que no siempre han encontrado una solución favorable y que, en cierto modo, han quedado pendientes, como, por ejemplo, la delimitación de las fronteras en el Golfo de Venezuela"¹⁰.

La existencia de una fragmentación clara en la forma de hacer política exterior en Colombia está relacionada, según el mismo Drekonja, con un apego irrestricto a la jurisdicción internacional y específicamente al derecho internacional,

"a un acentuamiento de la actuación colectiva en las organizaciones regionales y globales, defensa del principio de la no-intervención, de la solución pacífica de los litigios internacionales, y de la cooperación internacional"¹¹

Por último, otra de las máximas tradicionales de la política exterior colombiana que, sin embargo, ha sufrido algunas variaciones importantes a lo largo de la historia del país, es el alineamiento con Estados Unidos. Según Drekonja, dicha tendencia fue resultado de las reparaciones y la forma como se asumió con respecto a Washington la pérdida del canal de Panamá durante la primera parte del siglo. De esta forma,

"la máxima del *réspice polum* le dio así a Colombia una consistencia extraordinaria en materia de política exterior y le ahorró al país riesgos y gastos, pero de ahí se derivó el curioso perfil bajo que ha bloqueado la maximización de los intereses nacionales a nivel internacional"¹².

LA PARTICIPACIÓN DE COLOMBIA EN EL MOVIMIENTO DE PAÍSES NO ALINEADOS Y LA PERCEPCIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN¹³

Sin arriesgarse a elaborar ninguna especulación, es evidente que el desinterés por la temática internacional a nivel de los medios de comunicación escrita en Colombia es preocupante. En el caso de los editorialistas principalmente, el interés en opinar sobre un asunto como la participación de Colombia en el Movimiento de Países No Alinea-

dos está guiado por la preocupación de fijar la posición del diario frente a la coyuntura, posiciones que en mayor medida, hasta la finalización de la Guerra Fría, están cargadas de un alto contenido ideológico. En otras palabras, el interés político e ideológico obliga al marginamiento del oficio informativo.

Ese contenido es más fuerte cuanto más ligada esté la coyuntura internacional con los asuntos de carácter doméstico. El caso de la administración Turbay Ayala es prototípico, debido a que el acercamiento a países comunistas por intermedio de la participación en la Cumbre de La Habana es altamente censurado en la medida en que se contraponen abiertamente con una opinión interna adversa a la insurgencia y proclive a la utilización de "mano dura" frente a este problema. Así las cosas, cuanto más cercana se encuentre una determinada coyuntura doméstica a una internacional, no será mayoritario el interés en los asuntos internacionales, pero sí se producirá una hiperideologización de los pocos sectores de opinión que participan en el debate y del debate mismo.

De hecho, el cubrimiento y la publicación de reacciones disminuyen ostensiblemente a partir de 1989. Esto podría tener dos explicaciones que no son del todo incompatibles. La primera de ellas se relaciona con la algidez de las coyunturas, tanto en 1989 como en 1992, a nivel interno. Para entonces, la lucha contra el narcotráfico ya había logrado un nivel de desestabilización considerable, y ello era el objeto de cubrimiento de los periódicos del país. Ésa era pues la prioridad.

En segundo lugar, puede afirmarse que una vez finalizada la confrontación Este-Oeste, uno de cuyos eventos más importantes tiene lugar en 1989, el análisis sobre la participación de Colombia en el Movimiento de los No Alineados ya no se presta para elaborar y reacomodar un discurso confrontacionista y muy propio de la Guerra Fría. El evento, en vista de la ya casi decisiva desaparición del enemigo soviético, por tanto, empieza a perder interés y a tornarse marginal. Por lo mis-

10Drekonja K., Gerhard, "Retos de la política exterior colombiana", Fondo Editorial Cerec, 2ª ed., 1983, p. 65.

11Drekonja, *op. cit.*, p.66.

12Drekonja, *op. cit.*, p. 77.

13 Tanto en este capítulo como en el siguiente, las conclusiones fueron obtenidas después de revisar los editoriales y las columnas de opinión de los diarios enumerados anteriormente en las coyunturas previamente determinadas.

mo, es evidente el giro que toman los editoriales de *El Tiempo*.

Con la desaparición del conflicto Este-Oeste y, por ende, la confrontación ideológica propia de la Guerra Fría, se observa que quienes opinan sobre este tema manejan más la información, a pesar de que se escribe con la misma fundamentación empírica, debido a que los artículos informativos no aumentan ni en calidad ni en cantidad. El sustento informativo sigue siendo demasiado débil y no muestra ninguna tendencia hacia el mejoramiento. Con el paso del tiempo, el papel de los académicos va aumentando en comparación con el de periodistas y editorialistas. Los temas internacionales empiezan cada vez más a ser tratados a nivel de especialistas, mientras que periodistas y editorialistas se especializan cada vez más en asuntos internos. Es como si los asuntos internacionales, y específicamente, en este caso, la participación del país en los No Alineados sólo fuera un asunto de académicos.

Definitivamente, ni la participación como observador, ni el ingreso y ni siquiera la realización de la Cumbre del Movimiento de Países No Alineados en Cartagena durante 1995, ni, en general, la participación de Colombia en este foro multilateral son asuntos prioritarios y tampoco importantes para los tres medios de comunicación que se han revisado en este trabajo. La información sobre las cumbres es muy limitada y casi que se centra tan sólo en lo anecdótico y pasa por alto los contenidos de debates y discusiones dentro del Movimiento y de las posiciones adoptadas por Colombia a la hora de tomar las decisiones.

Sin embargo, es preciso señalar que a pesar de los cambios experimentados en el concierto internacional, nunca existió en estos diarios una posición unánime frente a las diferentes fases de la participación de Colombia en este foro. Las opiniones siempre estuvieron divididas a este respecto y el debate, aunque marginal, se mantuvo. No obstante, bien podría identificarse un criterio de análisis sobre este tema a nivel de los diarios estudiados, mucho más cercano al alineamiento con los Estados Unidos que al acercamiento a los países del Tercer Mundo, por lo menos durante la coyuntura de la Guerra Fría; posteriormente, la inclinación no es tan evidente y se introducen algunos matices adicionales.

El disenso dentro de los periódicos varía ostensiblemente según cada caso. En el semanario *Voz*

Proletaria, por ejemplo, se asume una posición unánime frente a la participación de Colombia en el Movimiento de Países No Alineados que, obviamente, es proclive a la aprobación de la misma y a su acercamiento a la esfera de influencia de la ex Unión Soviética, hoy Comunidad de Estados Independientes (CEI). Sin embargo, hubiese podido hacer de la inclusión y actuación de Colombia en los No Alineados un tema fecundo para la sustentación de su discurso político y opta por marginar totalmente el papel colombiano en dicho foro y se dedica a observar y analizar el movimiento, como si se tratara de una realidad totalmente ajena al ejercicio de la política exterior de nuestro país. La posición es monolítica al respecto y no hay espacio para la discusión y el debate en este espacio informativo.

En *El Siglo* se advierte una inclinación clara hacia la desaprobación de la participación de Colombia en el Movimiento (a excepción de lo ocurrido durante la administración conservadora de Betancur Cuartas), pero esta reacción aparece en ocasiones matizada por percepciones que sugieren brindar un compás de espera y confiar en que la diplomacia colombiana sabrá identificar cualquier movimiento hacia una alternativa equivocada (el comunismo) y podrá eludirlo a tiempo.

El escenario más amplio para el disenso se da precisamente en *El Tiempo*. Muy a pesar de que este diario fija su posición concreta mediante el uso de su editorial, la posición de los columnistas oscila desde el total respaldo a esos editoriales hasta una abierta y explícita oposición a los mismos. A pesar de que de esta forma se amplía el espacio para un debate sobre la participación del país en los No Alineados, ello no conduce a una profundización de la discusión, debido a que la base informativa no mejora significativamente y las opiniones continúan enmarcadas en un esquema ideológico muy polarizado.

Ello muy posiblemente guarda relación con una tendencia en vías de superación de la prensa colombiana que Enrique Santos señala acertadamente:

"...primaba y aún prima dentro de ciertos círculos la creencia de que cualquier disparidad de criterios dentro de un periódico produce necesariamente la desorientación del lector, quien aún es concebido más como un elector en potencia que como un ciudadano pensante, y al que hay que impartirle línea política sistemática, más que

información objetiva y elementos de juicio diversos. (...) Esta tendencia a la institucionalización de columnas de opinión se expande a otros diarios liberales (...), mientras que los periódicos conservadores se inclinan más bien por la homogeneidad de sus páginas editoriales"¹⁴.

Es igualmente importante señalar que los pequeños debates y discusiones sobre este tema se dan *a posteriori*, una vez tomada la decisión de asistir, como observador, de ingresar o de realizar la XI Cumbre en Cartagena. Por lo mismo, la injerencia en el proceso de toma de decisiones es prácticamente nula, dado que la discusión toma lugar una vez éstas ya han sido adoptadas. Se hace evidente aquí, tal como lo habíamos señalado al iniciar este trabajo, que el *decision-making* es un proceso cerrado de alto gobierno en el que no interfiere de manera alguna, porque no está interesado o porque no tiene cómo hacerlo algún actor adicional. Ante tan débil escenario para la participación de los medios de comunicación, es difícil pensar en un verdadero impacto o injerencia sobre la política que se adopta desde el gobierno.

EXTRADICIÓN Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

De nuevo, es posible volver a enmarcar el análisis en una total indiferencia hacia la política internacional del país. La extradición es un tema que, sin temor a eludarse, podría ser catalogable como de "política exterior". Sin embargo, tan sólo los artículos de los analistas internacionales¹⁵ lo conciben como tal. La perspectiva que prevalece a lo largo de la reseña que se hizo de las posiciones adoptadas por los diferentes editoriales y columnas es principalmente de carácter jurídico; casi nunca la extradición es asumida como un asunto meramente político (como de hecho lo es), y virtualmente nunca, a excepción de los casos señalados, el tema de la extradición es concebido como un asunto concerniente al campo de las relaciones internacionales.

De hecho, ninguno de los actores evalúa (a excepción, de nuevo, de los analistas internacionales) el impacto que la firma e implementación de un tratado de extradición pueda tener en las relaciones con el país con que se pacta. Las perspec-

tivas son más de carácter coyuntural. Los efectos que se observan no van más allá (y muy probablemente con algún grado de justificación, habiendo sido Colombia sometida a un narcoterrorismo inclemente) del impacto que pueda tener en términos de una nueva escalada de violencia en el país.

Conceptos que bajo esta perspectiva deberían ser abordados con más profundidad, como *soberanía* y *autonomía*, son prácticamente marginados y, a nivel del debate, no se supera el punto planteado por la izquierda y sus adversarios sobre si la extradición viola o no la soberanía nacional. Ni en discurso ni en análisis se avanza. La ausencia de una evaluación y revisión serios sobre este tema, junto con la inminencia de algunas de las coyunturas bajo las cuales es aplicado el Tratado de Extradición, impiden la formulación de políticas estratégicas de eslabonamiento de temas alrededor de la extradición.

La algidez de algunas de las coyunturas (es el caso del asesinato del ministro Lara Bonilla y del candidato presidencial Luis Carlos Galán) dificulta ostensiblemente que tenga lugar un debate serio, y sobre todo profundo, alrededor de la aplicación de la extradición. En momentos en que los ánimos se encuentran excesivamente exaltados, son numerosos los pronunciamientos, pero tan sólo perciben a la extradición como un mecanismo más que puede ser útil para ganar una guerra interna del Estado contra las grandes mafias.

El debate no logra ganar en profundidad. El caso claro que ejemplifica esta situación es la discusión que está teniendo lugar en este momento a nivel nacional sobre la conveniencia de erradicar de la Constitución Nacional la prohibición de extradición de nacionales. A pesar de que continúan dándose factores constantes, como la presión de los Estados Unidos, y aparecen otros adicionales, como la crisis que ha sufrido el país a causa de que la campaña presidencial del actual presidente Samper fue financiada con dineros del narcotráfico, los ánimos no pueden estar de ninguna forma tan exaltados como en las coyunturas posteriores a los dos magnicidios citados. No obstante, las posiciones a favor y en contra siguen siendo las mismas, sin un mayor nivel de

14 Santos Calderón, Enrique, "El periodismo en Colombia, 1886-1986". En *Nueva historia de Colombia*, Vol. VI, Planeta, p. 130.

15 Es muy importante tener claro que estos artículos de análisis sobre la dimensión internacional de la extradición tan sólo han aparecido a raíz del debate que se está librando en este momento en el Congreso sobre este tema.

elaboración y uno menor de superficialidad. Continúa sin superarse la óptica jurídica que ya ha demostrado ser irrelevante a la hora de tomar las decisiones. Lo internacional sigue ausente.

Tanto *El Tiempo* como *El Siglo*, por medio de sus respectivos editoriales, se manifiestan en contra de la extradición, pero mientras que en *El Tiempo* se trata de una posición histórica invariable, *El Siglo* es mucho más ambiguo y tan sólo hasta el advenimiento de la coyuntura actual adopta una posición clara a favor de la reimplantación del Tratado de Extradición. En algunas ocasiones inclusive se abstiene de publicar un editorial específico sobre el tema y no se pronuncia al respecto. Adicionalmente, bien podría afirmarse que en este tema, a diferencia de lo que ocurre con el cubrimiento y análisis de la participación de Colombia en el Movimiento de Países No Alineados, el espacio para el disenso es prácticamente equivalente en ambos diarios, con la excepción de las coyunturas enmarcadas por los magnicidios del ministro Lara Bonilla y del candidato presidencial Luis Carlos Galán. Hay tantos columnistas a favor como en contra del mecanismo de la extradición, cuando el debate no se encuentra atravesado por la necesidad de una decisión precipitada o en el marco de un estado de sitio.

Finalmente, es prácticamente imposible que el debate que tiene lugar en estos medios logre algún nivel de impacto en el proceso de toma de decisiones en política exterior. Primero, porque no tiene ninguna relación con esta última. Segundo, porque el debate suele realizarse cuando la decisión está ya tomada y cada cual opta por sentar su posición frente a la implementación de esta medida, sin que ello vaya a afectar de alguna forma las directivas gubernamentales a este respecto.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

FINALES

Según los postulados del realismo clásico de Morgenthau, la participación de actores distintos a los Estados es tan sólo un obstáculo que impide la ejecución de una diplomacia coherente, así como la promoción de los intereses nacionales reales que trascienden las pasiones y sentimientos pro-

prios de la coyuntura. La política exterior no es entonces un asunto que pueda calificarse de público, debido a que éste nunca estará suficientemente informado de los asuntos exteriores, como se encuentra informado de los acontecimientos domésticos que rodean su cotidianidad. La política exterior es un objeto mucho más alejado de su experiencia diaria y, en cualquier caso, los ciudadanos son menos inclinados a interesarse por asuntos complejos y aparentemente lejanos.

Para los realistas, una diplomacia efectiva requiere principios, como el secreto, la confidencialidad y flexibilidad, que son seriamente amenazados cuando el público se inclina a tener un impacto importante en el proceso de toma de decisiones en política exterior. Así, lo que puede ser bueno para un virtual proceso de democratización interno, puede convertirse en una seria amenaza para la estabilidad internacional; puede permitir, según Holsti, que lo emocional gobierne sobre lo racional¹⁶.

Una de las visiones que apoya esta inclinación es la de Lippmann, para quien el hombre común, por variadas razones, no tiene la posibilidad de acceder a la información necesaria para opinar racionalmente sobre los asuntos que le conciernen. De hecho,

"nuestras opiniones cubren inevitablemente un espacio mayor, un lapso más largo, un número mayor de cosas de cuanto podemos observar directamente. Por lo tanto, nacen de lo que los demás nos cuentan y de lo que imaginamos. (...) En la mayoría de los casos, no vemos primero para luego definir, sino que definimos primero y luego miramos. Del gran caos del mundo, elegimos lo que nuestra cultura ya ha definido para nosotros, y tenemos tendencia a percibir lo que presenta la forma estereotipada dada por nuestra cultura"¹⁷.

Sin embargo, sólo la democratización del proceso de toma de decisiones en política exterior, idea que data desde la formulación del paradigma de la paz perpetua de Kant, puede lograr que la sociedad civil cumpla un papel importante en dicho proceso. Al mismo tiempo, por medio del *accountability* o rendimiento de cuentas hacia esa

16Holsti, Ole, "Public Opinion and Foreign Policy: Challenges to the Almond-Lippmann Consensus Merston Series: Research Programs and Debates". In *International Studies Quarterly*, Vol. 36, 1992, pp. 439-466.

17Lippmann, Walter, *La opinión pública*, Compañía General Fabril Editora, Buenos Aires, 1964, pp. 69-70.

misma sociedad, puede mantenerse restringida la proclividad hacia el conflicto y las diferencias irreconciliables. Es decir, a mayor nivel de democratización y participación en la toma de decisiones a nivel de política exterior, menor posibilidad de discordia y conflicto con los otros actores de la arena internacional. Este principio es acorde con la idea de una política exterior que apunte más hacia la cooperación que hacia la confrontación, donde son múltiples los actores y los canales a través de los cuales ellos se encuentran en permanente interrelación.

Los lineamientos generales, después de terminada la Guerra Fría del debate en materia de política exterior, no pueden seguirse dando sobre la dicotomía aislacionismo-internacionalización. Este debate ya ha sido superado por situaciones *de facto*. La decisión sobre iniciar un proceso de inserción del país al contexto internacional ya se tomó y el paso por seguir es la elaboración de estrategias que permitan que esta inserción sea lo más ventajosa y beneficiosa posible para el país. Gran parte de ello se relaciona con la necesidad de revisar la forma como se ha venido formulando la política exterior. La ampliación de una democracia participativa, como la que ordena la Constitución de 1991, debe hacerse extensiva al ámbito de las relaciones internacionales.

Los medios de comunicación no pueden seguir permaneciendo indiferentes frente a la temática internacional; las personas que toman las decisiones no pueden seguirse anticipando equivocadamente a las opiniones de la sociedad sin realmente ser conscientes de ello; la sociedad civil no puede seguir excluida de cualquier diseño investigativo social así como del estudio de su impacto en el proceso de toma de decisiones; la atención está muy sesgada por la existencia de crisis internacionales eventos que se caracterizan por la necesidad de tomar decisiones en lapsos de tiempo muy reducidos lo que impide que éstas sean la culminación de un proceso político largo y complejo que permita a los que hacen las decisiones permearse del clima general de la opinión a través de los medios de comunicación¹⁸. Todos éstos son dilemas que, de una forma u otra, obstaculizan el vínculo obligatorio que debería existir entre la sociedad civil y los encargados de la

formulación y ejecución de la política exterior en Colombia.

Un ejecutivo por más fuerte que sea, y ante un irreversible proceso de internacionalización, no puede ignorar las demandas de la sociedad con la justificación de servir a un interés nacional y al mantenimiento de una estabilidad global. Existen actitudes frente a la política exterior que pueden ser tan estables, como las que se mantienen a nivel de asuntos domésticos e internos. Pero ello no es susceptible de ser comprobado si no se abre el espacio a debates más amplios en materias internacionales, y ello no es posible sin una preparación y participación activa de los medios de comunicación.

Una de las evidencias empíricas que ha proporcionado este trabajo tiene que ver precisamente con la preocupante y profunda deficiencia informativa y analítica de al menos los medios de comunicación escrita aquí, estudiados en materia de política internacional. Sin una base informativa al menos suficiente, no es posible que se lleve a cabo un debate serio sobre política exterior y dicha base sólo pueden proporcionarla los medios de comunicación. La participación de académicos en este proceso puede ser muy útil, pero no se les puede dejar solos en la discusión; finalmente, no sólo sobre ellos pesan los efectos de una política exterior equivocada. Gremios, sindicatos, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos, etc., son todos actores que deben empezar a prestarle atención a este tema y a apersonarse del mismo. Proporcionarles la información y las alternativas necesarias para volverlos sujetos activos en este proceso es una obligación y una necesidad inaplazable.

Los medios de comunicación desempeñan un papel fundamental como intermediarios. Es muy importante el estudio de los alcances e influencia de éstos y la forma como pueden llegar a complejizar y nutrir los procesos de formulación y conducción de la política exterior colombiana. En la mayoría de los casos los medios no colaboran en la promoción de los intereses del país a largo plazo, sino que a través del uso intensivo de las imágenes, emitiendo señales inadecuadas, que si bien impresionan al público y producen

18 Holsti, *op. cit.*, p. 445.

reacciones rápidas, no tienen en cuenta la idea de una política exterior estructural y largoplacista.

En el caso específico de Colombia, la búsqueda de una prensa favorable que legitime el poder del ejecutivo hace que los gobiernos de turno sean muy cercanos a los medios de comunicación. A pesar de esta influencia, los medios no llegan a determinar el contenido de las decisiones oficiales y, en algunos casos, entre los medios y el Estado se mantiene una constante oposición. Si bien, en ocasiones, la función de los medios es de mecanismo de control o de transmisor de las propuestas que un gobierno quiere colocar en la mesa de debate, los medios en materia internacional, a diferencia de lo que ocurre con los asuntos domésticos, son transmisores pasivos de información.

Quedan, sin embargo, varias preguntas por resolver en lo concerniente a las relaciones entre formulación de la política exterior colombiana y los medios de comunicación. Partiendo de la idea de que los medios no establecen el curso de acción en materia de política exterior, habría que profundizar sobre la responsabilidad de la influencia utilizada y sobre la injerencia que ellos puedan tener en la formulación del interés nacional.

Es muy importante que el debate sobre política exterior en Colombia se dé no sólo a nivel de los medios de comunicación. La realización de encuestas no de carácter cuantitativo sino cualitativo, a diversos sectores de la sociedad políticos y económicos, puede ser un impulso necesario que los obligue a adoptar una posición seria e

informada frente a la política exterior de cada gobierno y, al mismo tiempo, puede constituirse en un mecanismo adicional que permita a estos sectores participar en la formulación y dirección de esa política.

Finalmente, como lo señala Enrique Santos en su ensayo en la *Nueva historia de Colombia*, la prensa escrita en el país es tan sólo un reflejo casi exacto de la realidad nacional. Por ello mismo, las tendencias de la política exterior colombiana se reproducen constantemente en las posiciones y reacciones que se adoptan desde los medios de comunicación aquí analizados. La cercanía a Estados Unidos como hegemón del área americana, la relativa provincialización y aislamiento a que ha estado sometido el país tradicionalmente y la fragmentación de la formulación de la política exterior colombiana son todos factores que han propiciado no sólo el desinterés sino la falta de profundidad con la que se asumen los debates en materia internacional. Una evolución positiva en la forma de hacer política exterior en el país puede producir un avance sustancial en la actividad informativa de los medios de comunicación, pero más importante aún es el impulso que puede recibir la tarea diplomática y, en general, internacional del Estado colombiano, si los medios de comunicación escrita inician una ofensiva no sólo en términos informativos sino también de fiscalización sobre el comportamiento del país a nivel internacional, tal como históricamente lo han hecho con los asuntos eminentemente domésticos.