

RELACIONES INTERNACIONALES Y PROCESO DE PAZ

PROYECCIONES SOBRE ESCENARIOS

Rodrigo Pardo García-Peña*

En este artículo el proceso de paz colombiano es analizado a la luz de la influencia ejercida por diversos factores internacionales. El autor toma en cuenta las posiciones adoptadas por los Estados Unidos, Europa y los países vecinos, elaborando al mismo tiempo una serie de directrices en materia de política exterior, diseñadas para lograr una inserción colombiana más positiva en el contexto internacional. Finalmente, se proponen posibles escenarios futuros para el proceso de paz, basándose en otras experiencias regionales.

PALABRAS CLAVE: Proceso de paz colombiano/ política exterior/ procesos de paz en Latinoamérica/

In this article the Colombian peace process is analyzed in light of the influence exerted by diverse international factors. The author takes into account the postures adopted by the United States, Europe and neighboring countries, while elaborating a series of foreign policy directives designed to create a more positive insertion of Colombia into the international context. Subsequently, possible future scenarios for the peace process are proposed, based upon other regional experiences.

KEYWORDS: Colombian peace process/ foreign policy/ Latin-American peace process/

INTRODUCCIÓN ¹

Es muy revelador que la reciente intervención del ex presidente César Gaviria Trujillo, en el foro “Colombia: una visión de largo plazo”, haya generado un debate tan intenso sobre el curso que

ha tomado el país en los últimos diez años². Más allá de sus dimensiones políticas, de las interpretaciones interesadas, y de las versiones más banales, la controversia es un reflejo de que, para Colombia, los años noventa están mucho

* Rodrigo Pardo García-Peña, es economista de la Universidad de los Andes y Master en Relaciones Internacionales del School of Advanced International Studies (SAIS) de la Universidad Johns Hopkins, en Washington, DC. Actualmente se desempeña como profesor en la especialización: Negociación y Relaciones Internacionales, del Departamento de Ciencia Política.

1 Una versión inicial del presente trabajo fue realizada para la Fundación Ideas para la Paz, en marzo de 2001.

2 "Tengo que confesar que, como a tantos colombianos, la evolución del país con posterioridad a mi gobierno me ha dejado perplejo. Nunca imaginé que Colombia pasaría por momentos tan difíciles en el orden público y en la economía, ni que pudiéramos caer en estados de agobio y pesimismo como los que vivimos actualmente....". César Gaviria Trujillo, palabras en la instalación del seminario "Colombia: una visión de largo plazo", convocado por Anif y Fedesarrollo. Bogotá, febrero 8 de 2001.

más próximos al estereotipo de "década perdida" con que se calificaron los ochenta para casi todos los países de América Latina.

Colombia había sido la excepción en la década anterior. Mientras los regímenes políticos y las economías del continente vivían grandes sobresaltos, la hiperinflación golpeaba sin clemencia y la crisis de la deuda puso en tela de juicio la viabilidad de varias economías y hasta la estabilidad del sistema financiero internacional, Colombia en los años ochenta tuvo un comportamiento positivo. En el concierto continental la economía lucía estable (no tuvo problemas de endeudamiento ni hiperinflación), lo mismo que el sistema político (no hubo aventuras militaristas). Aunque había graves problemas internos -guerrilla, narcotráfico, violaciones a los derechos humanos- se percibían como menores frente al panorama hemisférico.

M. En la década siguiente sucedió todo lo contrario. La imagen de Colombia también es excepcional, pero esta vez porque va en contravía de los avances positivos que logró el *main stream* continental en términos de reformas económicas, estabilización de las economías, control de la inflación y avances en el carácter democrático de los regímenes políticos. La década comenzó con la muy traumática elección presidencial de 1990, en la cual fueron asesinados tres candidatos presidenciales, y terminó con la profunda crisis actual, caracterizada por un incremento sin precedentes en el poder de los grupos al margen de la ley -guerrilla, narcotráfico,

paramilitares-, la peor recesión registrada desde que existen estadísticas, síntomas inequívocos de ilegitimidad en el sistema político (sobre todo durante la administración Samper, a raíz del Proceso 8.000), y la percepción internacional de que el problema colombiano es una amenaza para los vecinos. En palabras del embajador Thomas Pickering, subsecretario de estado para Asuntos Políticos en la administración Clinton, "el conflicto en Colombia representa una amenaza significativa de violencia e inestabilidad en las regiones fronterizas de sus vecinos inmediatos"³.

Naturalmente, no es objetivo del presente trabajo ahondar en las características de la crisis nacional. Basta recoger la conclusión de los principales trabajos publicados en los últimos años que coinciden en señalar su profundidad y su carácter *sui generis* y excepcional en el contexto latinoamericano. Estos hechos, sumados a la tendencia histórica del momento -la globalización- pusieron el problema colombiano en la agenda internacional y, a su vez, produjeron una internacionalización de los principales problemas nacionales. Entre ellos el proceso de paz iniciado por el presidente Andrés Pastrana Arango al comenzar su gobierno el 7 de agosto de 1998 y al adoptar, como columna vertebral de su administración, la solución del conflicto armado mediante la negociación.

El proceso de paz de la administración Pastrana Arango fue internacionalizado des-

3 Discurso pronunciado el 8 de septiembre de 2000 en el seminario "Comercio en las Américas", organizado por la Corporación Andina de Fomento (CAF). Varios documentos recientes han resaltado la importancia de Colombia para la política exterior de Estados Unidos. Ver Graham y Scowcroft (2000). También, Rabasa y Chalk (2001).

de sus propios inicios. De una parte, porque las características del "orden internacional" implican un alto grado de interrelación entre los asuntos internos y externos de cualquier país; y, de otra, porque el propio gobierno consideró que dicha internacionalización fortalecía las posibilidades de éxito del diálogo con la insurgencia y que, incluso, una pieza fundamental de su estrategia sería una "Diplomacia para la paz".

UN PROCESO "INTERMÉTICO"

Hace ya varios años se habla de "intermética" en referencia a los vínculos estrechos que existen entre la agenda externa e interna de los países en el mundo de la globalización (Manning, 1997). En 1992, el profesor Abraham Lowenthal concluyó que la política exterior de los Estados Unidos estaría conformada por asuntos que no podrían catalogarse en forma exclusiva como internos o externos, porque la mayoría tendría una combinación de ambos. Las tendencias del sistema internacional, en general, conducen a una situación semejante para cualquier estado.

Aunque la globalización se produce en varias esferas -económica, social, cultural, política- la primera de ellas es la más profunda. El aislamiento de un sistema productivo, al comenzar el Siglo XXI, es una alternativa sin viabilidad. Como consecuencia, es muy amplio el porcentaje de países que han diseñado su economía interna, mediante su apertura y reforma estructural, para adaptarse a la realidad de un solo mercado. Sumada a la caída del muro de Berlín y la disolución de la URSS, el modelo de economía capitalista o de mercado dejó de ser una alternativa y se convirtió en dominante. Y si bien hay diferencias entre la mejor manera de manejar la realidad inevitable de la globa-

lización, lo cierto es que las reglas de juego económico parten de la aceptación del mercado con todo lo que ello implica.

A su vez, la apertura de las economías arrastra la internacionalización de otras actividades como el transporte y las comunicaciones, todo lo cual contribuye a "encoger" el mundo. El número de interrelaciones entre ciudadanos, entidades, empresas, ONG's y en general, de todo tipo de organizaciones, ha aumentado en forma geométrica. Son pocas (aunque las hay) las actividades que hoy no tienen una dimensión internacional, transnacional o global. Pero la idea de una sola aldea, donde todos los ciudadanos dependen de los demás en un alto número de asuntos, es una realidad cada día más consolidada.

La globalización, además, no es un fenómeno que se circunscribe exclusivamente al capital. Así como el modelo de mercado es dominante desde el punto de vista económico, con la caída del muro de Berlín y el colapso del comunismo soviético se fortaleció el consenso mundial a favor de la democracia representativa como sistema de gobierno. Además de la existencia de un mayor número de países liderados por mandatarios electos por voto popular, se han multiplicado los mecanismos para "inducir" el carácter democrático de los países. La viabilidad de los sistemas autoritarios hoy en día es menor, pues tiene un alto precio político que se refleja en la imposibilidad de mantener relaciones normales con la comunidad internacional.

Tanto interna como externamente, se han hecho más exigentes las demandas por un carácter verdaderamente democrático en los gobiernos. Hay varios ejemplos en los que la comunidad internacional ha intervenido,

incluso con el uso de la fuerza, para evitar golpes de estado, auto golpes, o manipulaciones electorales. Los ciudadanos, además, no se conforman ya con la idea de que "la democracia es el menos malo de los sistemas", y buscan respuestas concretas a sus anhelos de buen gobierno, lucha contra la corrupción, respeto a los derechos humanos, y solución de problemas relativos a su vida cotidiana. No por casualidad, muchos de estos temas -estrategias anticorrupción, generación de empleo, intolerancia frente a la partidocracia, etc.- han sido banderas victoriosas en más de una elección en los últimos años. Los avances de fuerzas "cívicas" y de las ONG's son ejemplos, también, del mismo fenómeno.

Como columna vertebral del modelo político dominante -la democracia formal- los derechos humanos adquieren igualmente un significado político diferente. Por igual, la opinión pública interna y externa es más exigente y está lejos de satisfacerse con una concepción ideal. Los derechos humanos no están, desde el punto de vista de la política de comienzos del Siglo XXI, en el campo de la utopía sino en el de las demandas concretas. De hecho, como lo demuestran los casos de Pinochet y Milosevic, este tema es uno de los asuntos "internos" que más capta la atención "externa", y que genera acciones en esta última. Con el fin de la guerra fría, incluso, países como los Estados Unidos condenan en forma activa conductas que ese mismo país promovió como parte de la estrategia de contención del expansionismo comunista hace apenas un par de décadas.

En síntesis, la política internacional está en proceso de permanente mutación, y los vientos de modernización se convierten, de igual manera, en presión para el cambio de las instituciones del sistema internacional y de los principios predominantes en el momento histórico en que ellas fueron construidas⁴.

Entre estos últimos se abre un fuerte debate sobre la vigencia de la no-intervención, el cual casi nadie ya defiende en su concepción original. Por el contrario, mientras en la práctica se intentan fórmulas diversas de intervención aceptable, en el campo intelectual se debaten los alcances de la revisión de los principios de no-intervención, derecho a la no-injerencia, deber de injerencia humanitaria, supranacionalidad, cooperación jurídica, etc. Todo lo cual convierte en políticamente correcta la intromisión en los asuntos internos de los estados que no siguen las reglas de juego de los valores predominantes en el mundo post-1989.

No sobra, aquí, hacer una referencia particular al significado de la guerra del Golfo Pérsico en 1990-1991, sobre todo por el ascenso a los más altos niveles de decisión de la política exterior de los Estados Unidos en el gobierno de George W. Bush, del equipo que lideró dicha guerra (en la administración del padre del actual presidente): Dick Cheney, actual vicepresidente, era el secretario de la Defensa y Colin Powell, el secretario de Estado, era el comandante del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas⁵.

4 Disolución del Pacto de Varsovia, ampliación de la OTAN, transformación de la Comunidad Europea en la Unión Europea, iniciativas de reformas a la Carta de San Francisco, creación de la OMC, son apenas algunos ejemplos.

5 Resulta particularmente reveladora la lectura, casi diez años después, de Woodward (1991).

En sus discursos de la época, el presidente Bush convirtió el término "nuevo orden internacional" en su frase favorita. Es decir, consideraba que la acción colectiva, enmarcada en disposiciones de la carta de San Francisco y aprobada por el Consejo de Seguridad de la ONU, iba más allá de la solución del conflicto Irak-Kuwait. Reflejaba, más bien, la convicción de que el mundo posterior a la guerra fría sería más apto para la cooperación y menos tolerante con la violación de principios esenciales para la convivencia. La derrota de Sadam Hussein, más que un hecho político, era un no rotundo a su política de sometimiento del país vecino.

Sobre todo, la guerra del Golfo significaba que los Estados Unidos -si bien la guerra fue realizada por un grupo de países aliados- recuperaba la fe en el uso de la fuerza. La "Doctrina Powell" (la fuerza debe usarse en forma contundente, cuando hay intereses directos de los Estados Unidos, con objetivos alcanzables y cuantificables, con un manejo adecuado de la opinión pública) dejaba atrás el paralizante "Síndrome de Vietnam" el cual, según la derecha estadounidense, implicaba que por razones de política interna el país no había podido utilizar su superioridad bélica después de la derrota en la península de Indochina⁶.

UN PROCESO DE PAZ "INTERNACIONALIZADO"

Los vínculos entre lo interno y lo externo, en el caso colombiano, no sólo provienen de las características actuales del sistema inter-

nacional. La crisis nacional, y el proceso de paz en particular, tienen sus propias fuentes de conexión con la política mundial.

Dichos enlaces existieron desde los comienzos mismos de los grupos armados⁷. Durante la guerra fría, estaban enmarcados en el complejo ajedrez de la lucha entre las superpotencias. Gobiernos y guerrillas buscaban una internacionalización de acuerdo con las alianzas ideológicas, apoyos logísticos, solidaridad política y fuentes de financiación. Un escenario relativamente simple, aunque no exento de matices y altibajos que sin embargo no son de relevancia para los objetivos del presente trabajo.

El hecho es que las características de la "internacionalización" (tanto del conflicto como del proceso de paz) se transforman de manera sustancial en la era de la globalización. Desde el punto de vista de la guerrilla, el derrumbe del imperio soviético significa la pérdida de un gran aliado. Independientemente de los niveles de ayuda concreta que la URSS le haya concedido a algunos grupos guerrilleros en determinados momentos, políticamente significó la caída del modelo que defendían. No menos notable fue el cambio de la política exterior cubana, que desde mediados de los años ochenta le concedió prioridad, como defensa frente al bloqueo de Estados Unidos, a las relaciones con los estados latinoamericanos sobre los grupos guerrilleros. Esta tendencia se profundizó en la década siguiente, cuando la disolución de la URSS obligó al régimen de Fidel Castro a poner en marcha un "pe-

6 Naturalmente, las intervenciones en Granada, Panamá y Haití, fueron antecedentes importantes en la recuperación de la confianza pública en Estados Unidos hacia el uso de la fuerza.

7 Un análisis al respecto, durante la guerra fría, se encuentra en Tokatlian y Pardo (1987).

riodo especial" que, además de sustanciales reformas económicas⁸, incluyó una ofensiva diplomática para abrir relaciones, propiciar encuentros y recibir simbólicas visitas en La Habana, como la del Papa Juan Pablo II en enero de 1998.

Para los grupos alzados en armas, además, la globalización en el campo político también les significó una pérdida estratégica. El fortalecimiento de valores predominantes como los que se mencionaban atrás -la democracia y los derechos humanos- cerró espacios para la acción proselitista. La comunidad internacional se mostró más exigente en la condena de prácticas como el incumplimiento del Derecho Internacional Humanitario (DIH), la tolerancia frente a las drogas ilícitas, y las acusaciones, especialmente a las FARC, de participar en ambas. El secuestro y asesinato de ciudadanos extranjeros también han generado frecuentes cuestionamientos a las FARC y al ELN en escenarios donde hace apenas unos pocos años se percibían señales inequívocas de espera y hasta de simpatía.

Sin duda alguna, el mundo de la globalización es más hostil, para la guerrilla, que el de la guerra fría. No es una coincidencia que en sólo una década transcurrida desde la caída del muro de Berlín, casi todos los grupos guerrilleros que pulularon en me-

dio de la competencia entre Washington y Moscú, han desaparecido.

Lo anterior, no obstante, no quiere decir que en la nueva era no haya, de igual manera, elementos que han favorecido a las FARC y al ELN. No debe subestimarse el valor de las enormes facilidades de comunicación con que cuenta la guerrilla. La telefonía satelital, Internet, y los equipos de radio⁹ han facilitado no solamente la transmisión de órdenes y criterios entre los diversos frentes, sino la propagación de su pensamiento a la opinión pública tanto nacional como internacional.

La propia globalización de la economía ha facilitado, sin duda, el manejo financiero de los grandes recursos con que cuentan las FARC. La rapidez y versatilidad con que se mueven capitales y fondos, y las políticas pasivas y flexibles de los sistemas bancarios de algunos países¹⁰, permiten la manipulación de los inmensos recursos gracias a los cuales este grupo armado se ha fortalecido y expandido a pesar del entorno internacional desfavorable.

No sobra mencionar que los recursos financieros de las FARC provienen en cerca de un 65% del narcotráfico¹¹, hecho que, independientemente del grado de participación directa de la guerrilla en la producción,

8 Despenalización de la posesión de dólares, apertura de inversión extranjera en algunos sectores, tolerancia de incipientes niveles de competencia en mercados locales, etc.

9 Un ilustrador análisis sobre la materia se encuentra en Ortiz (1999)

10 Según Ortiz (1999), "Dentro de América Latina, los grupos armados colombianos han desarrollado vínculos en los países limítrofes. Dentro de estos, uno de los más afectados ha sido Panamá. En primer lugar, el opaco sistema bancario del país del istmo ha sido aprovechado por las organizaciones clandestinas de distinto signo para blanquear sus fondos".

11 "...de los 530 millones de dólares recaudados por las FARC en 1997, cerca de 348 (en torno del 65%) procedía del tráfico de narcóticos bien a través de la "protección" pagada por los traficantes independientes o de la creciente participación directa de la guerrilla en la producción de drogas". (Ortiz, 1999).

cultivo o tráfico de estupefacientes, le abre conexiones con actores internacionales, y le genera, como se ha dicho, una fuente de notorio desprestigio.

En el escenario mundial la globalización de algunas de las realidades nacionales implica desafíos para el estado, muchos de los cuales afectan su margen de maniobra para conducir el proceso de paz (o, de hecho, para asumir la confrontación). El carácter evidentemente "interméstico" de los principales puntos de la agenda gubernamental de cualquier administración (la paz, la lucha contra las drogas, hasta la generación de empleo) conduce a una política exterior más vinculada a la agenda doméstica y, en consecuencia, una reducción en los márgenes de maniobra autónomos. Un porcentaje significativo del manejo de "los grandes temas" (los más importantes para la opinión pública) depende de gobiernos y actores extranjeros o, lo que es lo mismo pero suena más amable, las decisiones en materia de la agenda doméstica tienen un margen de acción que depende de la política exterior.

Como se sugiere en la introducción, la década perdida para Colombia (la de los noventa) significa que la visibilidad de sus problemas "internos" aumenta en forma impresionante. La crisis colombiana entró en la agenda de los foros internacionales más importantes¹², y esto significa que el peso de los "valores predominantes" a que se hacía referencia atrás, se convierten en parámetros rígidos y, sobre todo, ineludibles, a la hora

de diseñar fórmulas de solución. Si un gobierno colombiano quisiera llevar a cabo políticas contrarias a las que prefiere la comunidad internacional en materias como la lucha contra las drogas, la economía, el sistema de gobierno o los derechos humanos, se encontraría en una posición muy débil. Su capacidad de negociación sería mínima, y los riesgos de intervención (o de una mayor injerencia externa) aumentarían.

Varios ejemplos ilustran este hecho. En materia de derechos humanos, la sociedad colombiana no tiene un consenso sólido para llevar a cabo la política que sería aceptable para la comunidad internacional. Concretamente, el combate contra el paramilitarismo cuenta con oposiciones y reservas, veladas y no veladas, entre los sectores más golpeados por la violencia de la guerrilla y, sin duda, en sectores de las propias Fuerzas Armadas donde innumerables oficiales activos y en retiro viven perplejos con la presión de la comunidad internacional para adoptar medidas que debilitan su capacidad de acción frente al enemigo y desearían que el gobierno actuase en la búsqueda de mayores márgenes de operación. En el mundo de la globalización, los Estados Unidos condenan (así como des-certifican y castigan) prácticas y estrategias promovidas por ellos mismos en el mundo de la guerra fría (Entre paréntesis: ¿creen los militares colombianos, que siguen combatiendo el peligro comunista, que terminó la guerra fría y el mundo entró en la era de la globalización?).

12 Basta observar algunos hechos coyunturales. El tema colombiano fue discutido en la primera reunión entre los presidentes George W. Bush y Vicente Fox. El Congreso de Estados Unidos y el Parlamento Europeo han hecho debates recientes sobre el tema. La próxima reunión del G-7 también se ocupará de Colombia.

No es muy distinto el tema del narcotráfico. Independientemente de la gravedad que significaba la financiación de la campaña del presidente Ernesto Samper con aportes del cartel de Cali, la des-certificación de Colombia en los años 1996 y 1997 no habría sido posible durante la guerra fría. En efecto, durante muchos años el tema de la certificación en la lucha contra las drogas pasó desapercibido porque siempre salían favorecidos los aliados de Estados Unidos en la confrontación con la URSS, y eran censurados países "del otro lado". En el mundo de la globalización, desaparecido el comunismo como principal amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos, la lucha contra las drogas se convirtió en un aspecto fundamental de su política de defensa y seguridad, y un "amigo" como Colombia se pudo volver un "enemigo" (o, por lo menos, una oveja descarriada, un amigo no confiable).

Igual que en el tema de los derechos humanos, el consenso sobre la estrategia anti-drogas es débil. Hay grupos (poderosos en la política interna) que se benefician de actitudes tolerantes, porque se han financiado con el dinero y aportes provenientes de esta fuente ilegal. Y aún hay otras opiniones, legítimas y desinteresadas, cercanas a los ámbitos intelectuales, en donde crece el escepticismo sobre la actual alianza entre Estados Unidos y Colombia para disminuir los efec-

tos del negocio delictivo del narcotráfico¹³. A raíz de los perdones otorgados por el ex presidente Bill Clinton a personas condenadas por lavado de dinero en las horas finales de su presidencia, en Colombia salieron a flote un gran número de declaraciones en este sentido.

En síntesis, en lo que se refiere a los efectos de la globalización desde el punto de vista de la gobernabilidad interna, hay temas en donde la visión de una comunidad internacional más intervencionista que la del pasado, choca con posiciones que no son de consenso, o cuyo consenso es débil. No es exagerado afirmar que este hecho implica un desafío para la unidad del "establecimiento" que a su vez puede debilitar su poder de negociación con la guerrilla¹⁴.

La relación entre la normalidad interna y externa es de doble vía. Así como el proceso de paz necesita de una estrategia en materia de relaciones exteriores que la haga viable, maximice sus beneficios y disminuya sus costos, también la inserción normal y positiva de Colombia en el sistema internacional depende de la solución de sus problemas internos. Este último punto fue el eje central de un trabajo realizado por la comisión multipartidista y multidisciplinaria que, en 1997, hizo una reflexión sobre las relaciones Colombia-Estados Unidos en medio de la

13 En un comunicado suscrito por un extenso grupo de intelectuales latinoamericanos, encabezado por Gabriel García Márquez y Ernesto Sábato, se solicita "un cambio de enfoque en el problema de las drogas". *El Tiempo*, el periódico más influyente del país y tradicionalmente partidario de la mano dura contra las drogas, empieza a mostrar su escepticismo con la estrategia actual, y a sugerir que se necesita evaluar la alternativa de la legalización. (*El Tiempo*, 2000) Y el propio ex presidente Alfonso López Michelsen afirma que "Está demostrado hasta la saciedad que el problema del narcotráfico no tiene solución distinta: o se legaliza o nos lleva el diablo" (López Michelsen, 2001:150).

14 "Mientras el establecimiento se desgasta en peleas inútiles, el país colapsa y la guerrilla gana terreno" (*Semana*, 2000:24-28).

crisis -durante la administración Samper- y formuló recomendaciones para superar la difícil coyuntura¹⁵. La comisión analizó las características de la globalización y su impacto para Colombia, y si alguna conclusión puede señalarse como central, es que la normalización de las relaciones con Estados Unidos tenía como condición necesaria "poner la casa en orden"¹⁶.

EL PROCESO DE PAZ EN LA ADMINISTRACIÓN PASTRANA

Además de que, como se ha dicho atrás, las realidades interna y externa están conectadas, independientemente de la voluntad política de los gobiernos de turno para fomentar tales vínculos, el gobierno de Andrés Pastrana consideró, desde sus inicios, que la internacionalización del proceso de paz era deseable. Así lo expresó el nuevo mandatario en su discurso de posesión¹⁷.

Estados Unidos

No por coincidencia, la agenda gubernamental del nuevo gobierno tuvo en sus primeros meses como puntos de mayor prioridad la

normalización de las relaciones con Estados Unidos, que había comenzado durante el último año de la administración Samper (Shifter, 1998), y el inicio del proceso de paz. De alguna manera, ambas estrategias tenían vasos comunicantes evidentes (Shifter, 1998, 1999), aunque sólo con el curso de los meses se hicieron explícitos.

La administración Clinton recibió con beneplácito el cambio de gobierno y la elección de Andrés Pastrana¹⁸. Sin embargo, percibía a Colombia como "un país problema", con capacidad de contagiar a sus vecinos y de exportar la inestabilidad, y como un productor de drogas donde empezaba a concentrarse el cultivo de hoja de coca y amapola luego de exitosas reducciones en las áreas cultivadas en Bolivia y Perú. También crecía, en los altos círculos del poder en Washington, la preocupación por el deterioro de la democracia colombiana y por el crecimiento de los grupos insurgentes. Sobre esta visión, la administración Clinton decidió abrir un compás de espera, apoyar el proceso de paz y analizar la posibilidad de participar en el "Plan Marshall" que el candidato Andrés Pastrana había planteado en la campaña electoral como instrumento para fomentar la cooperación internacional con Colombia¹⁹.

15 Ver la primera versión de este informe "Colombia: una nueva sociedad en un mundo nuevo" en *Análisis Político* (1997).

16 "...resulta esencial que Colombia enfrente los desafíos de construir una Nueva Sociedad y de replantear su forma de inserción externa desde una perspectiva más audaz y menos defensiva (...) Colombia debe comprometerse en la superación de los graves problemas estructurales que postran su sociedad (...) solo así podrá incorporarse como le corresponde en el sistema internacional". (*Análisis Político*, 1997:15).

17 "La cooperación internacional en nuestros procesos de paz no debe verse como la incapacidad de construirla solos, sino como una nueva manera de hacer la paz" (Pastrana, 1998:14).

18 Un completo análisis de las relaciones Colombia-Estados Unidos, en los comienzos de la administración Pastrana y sus antecedentes, se encuentra en Bruce Bagley (2000), y en Arlene Tickner (2000).

19 Este párrafo resume un artículo que escribí, en la semana de posesión del presidente Pastrana, luego de una reunión de un pequeño grupo de periodistas con Thomas McClartey, Barry McCaffrey y Peter Romero, respectivamente consejero presidencial, zar antidrogas y subsecretario de estado (Pardo, 1998).

El compás de espera anunciado por el gobierno Clinton fue más que eso. El espaldarazo a los planes de paz del nuevo gobierno de Colombia fue contundente mediante acciones simbólicas de tipo político y diplomático. Inclusive el subsecretario Romero envió a un delegado suyo, Phillip Chicola, a una reunión en San José de Costa Rica con el vocero de las FARC, Raúl Reyes. Además del intercambio de opiniones sobre las perspectivas del proceso de paz, estaba sobre la mesa la propuesta, formulada por el grupo armado, de poner en marcha un proceso de erradicación manual y voluntaria de cultivos de coca dentro de un plan de desarrollo alternativo.

A mediano plazo la participación de Estados Unidos en el proceso de paz se definió por dos hechos fundamentales: el Plan Colombia y el asesinato, por parte de las FARC, de tres antropólogos estadounidenses: Ingrid Washinawatch, Lehe'ena'e Gay y Terence Freitas, el 25 de febrero de 1999 (*Semana*, 1999a).

El Plan Colombia surgió de la necesidad de ordenar y poner en blanco y negro las ideas en borrador del Plan Marshall anunciado por Pastrana en la campaña²⁰, y de la Casa Blanca de presentar una estrategia global, tangible y precisa, al congreso de su país y a otras instancias gubernamentales, dentro de la cual se pudiese encauzar el apoyo al proceso de paz.

Criticado por la falta de debate y concertación, su fabricación "*made in Usa*", la incoherencia de algunas de las versiones

iniciales, y una lamentable estrategia de información, el Plan Colombia sin embargo salió a la luz pública y fue aprobado por el Congreso de Estados Unidos. Sin pretender un análisis exhaustivo y profundo, las siguientes son algunas de sus especificaciones más importantes:

- El aporte de los Estados Unidos al Plan, en sus postulados, se fundamenta en una concepción integral y general. Busca fortalecer la institucionalidad democrática y apoyar el proceso de paz.
- Desde el punto de vista del gobierno colombiano, el Plan tiene un costo de US\$7.2 mil millones, financiados con recursos propios (unos US\$4 mil millones) y cooperación internacional. Su concepción general es igualmente amplia e incluye el fortalecimiento de la justicia, la defensa y la institucionalidad democrática.
- Del aporte internacional, los Estados Unidos, mediante la ley aprobada por el Congreso, (y que incluye recursos totales por US\$1.3 mil millones, algunos de los cuales van a países vecinos a Colombia) contribuyen con US\$839 millones discriminados así: apoyo militar en el sur, US\$391; esfuerzos de interdicción, US\$129; apoyo a la policía, US\$116; desarrollo alternativo, US\$81; derechos humanos y justicia, US\$122.
- Parte de estos recursos, aproximadamente un 80%, son donaciones en especie: helicópteros nuevos Black Hawk, y repotenciados Huey.

20 Un plan en este sentido había sido preparado como parte de un proyecto del BID, durante la campaña electoral de 1998, con participación del actual ministro de Desarrollo Económico, Augusto Ramírez Ocampo.

- Ecuador y Bolivia reciben recursos por US\$67 y US\$110 millones respectivamente.
- Ante las inquietudes levantadas por las ONG's de derechos humanos sobre el efecto del apoyo al ejército, la ley incluyó siete condiciones muy estrictas cuyo cumplimiento debe ser certificado, cada seis meses, por el presidente. Las condiciones se resumen en:
 - ♦ Responsabilidad del Presidente de la República en lograr que los oficiales acusados por violaciones a los derechos humanos sean juzgados por cortes civiles.
 - ♦ Obligación del Comandante General de las Fuerzas Armadas de suspender a los oficiales acusados de violaciones a los derechos humanos.
 - ♦ Compromiso de las Fuerzas Armadas de cooperar con el gobierno en el castigo de oficiales en cortes civiles.
 - ♦ Castigo y persecución gubernamental a los grupos paramilitares.
 - ♦ Desmantelamiento de vínculos entre las Fuerzas Armadas y los grupos paramilitares.
 - ♦ Erradicación de la totalidad de los cultivos ilegales antes del año 2005.

Paralelamente al aporte de Estados Unidos al Plan Colombia, este país suspendió sus contactos con las FARC a raíz del asesinato de los tres indigenistas por parte de la guerrilla. La suspensión de estas relaciones llegó incluso a impedir la presencia de un representante estadounidense -solicitada personalmente por el presidente Pastrana a su colega George W Bush- en una audiencia internacional en el Caguán, el 8 de marzo pasado, en la cual el Secretariado de las FARC

y un grupo de delegados de 26 países intercambiaron opiniones sobre el proceso, hicieron explícito su apoyo a la negociación, y designaron un grupo de facilitación y seguimiento conformado por Canadá, México, Cuba, Venezuela, Suecia, Noruega, Francia y España.

Más allá de las formalidades, el Plan Colombia (vocablo que, en el lenguaje cotidiano, se volvió sinónimo de "aporte de Estados Unidos al Plan Colombia") generó diversas reacciones en las que, poco a poco, fueron creciendo las críticas por su enfoque militar, un fuerte peso de la perspectiva estadounidense, falta de concertación con sectores claves de la sociedad colombiana, ausencia de una dimensión social en su concepción, carencia de una perspectiva regional²¹. No fueron pocos los problemas políticos generados, que se pueden resumir en los siguientes puntos:

- El Plan Colombia deterioró la confianza de las FARC en las intenciones de paz del gobierno. Sugirió que había una alianza entre el gobierno y los Estados Unidos para combatir a la guerrilla.
- El Plan Colombia generó críticas en el nivel continental por su falta de concepción general y por el riesgo de desplazamiento que podría generar, de los problemas colombianos hacia los países vecinos.
- La concentración de esfuerzos en Colombia suscitó inquietudes sobre la efectividad de los programas antidrogas cuando no se prevén acciones en otros países. Mientras exista la demanda, las medidas contra los cultivos en un lugar producen un des-

21 Esta visión crítica fue acogida, incluso, por el exsecretario de estado, Henry Kissinger, en su último libro. Ver Henry Kissinger (2001:89-94)

plazamiento a otros, y la experiencia reciente confirma la validez de esta preocupación.

- Las ONG's expresaron su preocupación por la vinculación de las Fuerzas Armadas a la lucha antidrogas. Hasta 1997, toda la ayuda de los Estados Unidos se canalizaba a través de la Policía Nacional. Dentro del aporte norteamericano al Plan Colombia se contempla la creación de tres batallones antinarcóticos en el Ejército Nacional.

Hacia finales de la administración Clinton, y la transición a un nuevo gobierno, era evidente la desilusión frente a las esperanzas generadas en los Estados Unidos por el proceso de paz iniciado más de dos años atrás, al comenzar el gobierno de Andrés Pastrana. El asesinato de los indigenistas, y la comprobación de participación de las FARC en el comercio de drogas²², hizo subir el tono del lenguaje utilizado por los más altos funcionarios en contra de las FARC, las cuales fueron criticadas por su falta de voluntad política para negociar y sus vínculos con el narcotráfico. Por otra parte, los cuestionamientos al Plan Colombia provenientes del continente pusieron sobre la mesa la necesidad de plantear, para los capítulos futuros, una revisión del esquema en el sentido de buscar una estrategia de carácter regional.

La primera reunión del presidente Pastrana con George W Bush en la Casa Blanca, se llevó a cabo en un clima de indudable inclinación hacia la reformulación del papel de los Estados Unidos en el proceso de

paz (*Cambio*, 2001a; LeoGrande y Sharpe, 2001). De hecho, a las pocas semanas de la inauguración, la nueva Casa Blanca envió un proyecto de ayuda a Colombia para ser incluido en el presupuesto del año 2001-2002, que significaba un cambio de concepción, sobre todo en la medida en que dejaba atrás el enfoque bilateral y pasaba a denominarse *Iniciativa Regional Andina* (Marquis, 2001). La propuesta se extiende a siete países e incluye recursos por US\$ 882 millones, cuyas características principales son:

- Colombia recibe US\$399.5 y los demás países US\$483.4.
- En cuanto a la distribución de los recursos, se dividen en US\$439.8 para programas económicos y sociales, y US\$442.5 para atención de problemas de narcóticos y seguridad.
- El dinero que va a los demás países se distribuye así: Bolivia, US\$143.4; Brasil, US\$26.1; Ecuador, US\$76.5; Venezuela, US\$10.5; Panamá, US\$20.5; Perú, US\$206.1.

Además de las innovaciones introducidas por el nuevo gobierno republicano, en el senado, a raíz de la nueva mayoría democrata, se podrían esperar algunos cambios que, si bien no van a afectar los lineamientos generales de la política, podrían implicar mayores énfasis en temas como los derechos humanos. De particular importancia resultan la llegada de los senadores Joseph Biden al Comité de Relaciones Internacionales, y Patrick Leahy al Subcomité de Apropiaciones en el Exterior²³.

22 "Carlos Charry, un médico del Caguán, fue detenido en México cuando ofrecía cocaína por armas al cartel de Tijuana. Tenía un video con el Mono Jojoy, que usaba como carta de presentación". (*Cambio*, 2000a).

23 El *Center for International Policy* puso en marcha un riguroso programa para hacer seguimiento al proceso colombiano y a la ayuda de los Estados Unidos a Colombia. Parte de él es un completo sitio en

Los vecinos²⁴

Los problemas colombianos, desde hace algunos años, han generado tensiones, incidentes y dificultades en las relaciones con los países vecinos. Recientemente, además, la región andina se ha convertido en una especie de foco crítico en el centro de las Américas, y si bien la situación de cada país tiene determinantes propios, la sumatoria arroja un entorno desafiante y difícil. A ello se agrega la crítica, iniciada en cabeza del ex presidente Fujimori y con un evidente contagio en otros países, al Plan Colombia por la posibilidad de que empuje hacia los vecinos los problemas de violencia, o por la eventual movilización de cultivos de drogas si tienen éxito las fumigaciones previstas en el sur de Colombia²⁵.

Las mayores dificultades han surgido en VENEZUELA. La presencia del ELN en la zona del Catatumbo, en la Serranía del Perijá, ha generado desde hace una década la preocupación de diversos gobiernos venezolanos, y aunque las Fuerzas Armadas de los dos países han puesto en marcha programas de colaboración, se han producido continuos incidentes, de los cuales el más grave fue el asesinato en marzo de 1995 de ocho infantes de marina por parte de guerrilleros colombianos.

Durante el gobierno del presidente Hugo Chávez las relaciones se han hecho aún más difíciles en torno al problema de la guerrilla

(Cambio, 2000b, c). La evidente mala comunicación que existe entre dos gobiernos diferentes (en su posición ideológica, su proyecto político y su visión del fenómeno guerrillero) ha servido de escenario para una falta de entendimiento sobre el papel que puede jugar el régimen bolivariano de Venezuela. Oficialmente, Chávez llegó a afirmar que su país apoya el proceso de paz del gobierno Pastrana, pero no la estrategia contemplada en el Plan Colombia. Se han presentado numerosos incidentes entre los dos países por la misma razón, los cuales van desde una declaración del Presidente venezolano en el sentido de que su país es neutral frente al conflicto colombiano, hasta el reciente acontecimiento de la aparición, libre en Venezuela, de José María Ballesta, autor del secuestro de un avión Fokker, por parte del ELN (Cambio, 2001b).

En vísperas de la celebración de la Tercera Cumbre de las Américas en Québec, Canadá (abril 21-23 de 2001), los presidentes andinos se reunieron en Cartagena con el propósito de coordinar sus posiciones y diseñar una estrategia común para buscar que el gobierno y el congreso de los Estados Unidos renueven el régimen de preferencias arancelarias para los países andinos, vigente desde hace diez años y con fecha de vencimiento en diciembre de 2001, y su extensión a Venezuela. En tal contexto, el presidente Chávez hizo declaraciones en el sentido de apoyar el Plan Colombia.

Internet, donde aparece valiosa información sobre la política del gobierno y el seguimiento legislativo. Ver: www.ciponline.org/Colombia.

24 Un análisis sobre las posibilidades de expansión del conflicto colombiano a los países vecinos se encuentra en el informe, ya citado, de Rand Corporation (Rabasa y Chalk, 2001)

25 *The Economist* publicó una excelente serie de tres artículos bajo el título de "Colombia y sus vecinos" (Colombia and its neighbours), de los cuales están tomados la mayor parte de los datos, hechos y afirmaciones de esta sección (*The Economist*, 2000a, b, c).

Con PERÚ también ha habido problemas. El ex presidente Alberto Fujimori pronunció un insólito discurso ante el Colegio Interamericano de la Defensa, en los inicios de la administración Pastrana, criticando el Plan Colombia. Fujimori, igualmente, se manifestó públicamente contrario al proyecto de diálogo entre el gobierno colombiano y las FARC, y adoptó medidas para militarizar la frontera en 1998. Su caída, finalmente, tuvo entre uno de sus determinantes el escándalo de las armas compradas por oficiales del ejército peruano a Jordania, y desviadas finalmente a las FARC, en Colombia. Durante el reciente proceso electoral, y en medio de la evidente atmósfera de cambio que caracterizaba al electorado, los dos candidatos -Alejandro Toledo, triunfador, y Alan García-apoyaron el Plan Colombia.

Con BRASIL se han presentado incidentes desde 1991, cuando un ataque de un grupo irregular colombiano dejó como saldo doce heridos y tres soldados muertos. En 1998, a raíz de la toma de Mitú por parte de las FARC, el ejército colombiano utilizó sin autorización una base aérea en territorio brasilero, lo cual ocasionó un incidente diplomático. Itamaraty ha expresado, también, reservas frente al Plan Colombia. En la actualidad, en la población fronteriza de Tabatinga, hay 6.000 soldados dentro de una operación llamada Cobra, y se prevé la duplicación de dicha fuerza.

En ECUADOR también se ha notado el efecto de la crisis colombiana. En Lago Agrio, región de Sucumbíos, hay presencia de las

FARC. Se han presentado varios secuestros, hay evidencias del traslado de cultivos ilegales, y en el debate interno se habla en forma abierta del peligro potencial de migraciones masivas. (La oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) tiene planes preventivos sobre la materia). Los Estados Unidos financiaron en 1998 la base aérea de Manta, con 1.500 soldados y aviones P-3 para vigilar las actividades de los cultivadores, procesadores y traficantes de drogas ilícitas. El actual gobierno ecuatoriano ha pedido ayuda financiera a Estados Unidos para controlarlos efectos del Plan Colombia (que tiene una pequeña partida de US\$67 para el Ecuador).

En PANAMÁ también hay problemas. El conflicto en Urabá ha producido desplazamientos de población civil, guerrilleros y paramilitares en la región del Darién.

El papel de Europa

La participación de Europa en el proceso de paz se ha profundizado. De alguna manera, el punto de vista inicial fue de espera y prudencia, debido a diversas razones, entre las cuales figuran el distanciamiento tradicional de Europa frente a una región que no es prioritaria y que considera "del área de influencia de Estados Unidos". A ello se sumaba una evidente visión crítica frente al Plan Colombia²⁶ y una falta de unidad de criterio entre los países miembros de la UE sobre el grado de participación deseable y los criterios aceptables.

26 Esta visión crítica se expresó en una declaración del Parlamento Europeo, en febrero 1 de 2001, aprobada por 474 votos a favor y uno en contra, en la cual se rechazan, entre otros, el énfasis en asuntos militares y la falta de concertación en los programas.

Sin duda, esta actitud ha ido cambiando²⁷. En febrero de 2000 el gobierno colombiano y una delegación de las FARC visitaron Suecia, Francia, Suiza, España y el Vaticano²⁸.

El hecho es que después de un periodo de escepticismo y distancia frente a las solicitudes del gobierno colombiano en el sentido de comprometer la ayuda financiera de la Unión Europea, o de países de ese continente, al Plan Colombia, finalmente la política fue expresada con claridad en un comunicado dado a conocer por la presidencia francesa de la UE²⁹, a raíz de la segunda reunión de la Mesa de Donantes, realizada en Bogotá. Sus principales características son las siguientes:

- La UE se separa del Plan Colombia y busca un esquema propio, tanto en los medios que utiliza como en las prioridades y concepciones que adopta.
- Apoya al proceso de paz y a la solución negociada.
- Solicita una mayor concertación con la sociedad civil, y enfatiza temas como el apoyo al Estado de Derecho, defensa de los derechos humanos y DIH, protección de la biodiversidad y el medio ambiente, y promueve la concertación y cooperación regional.

- Se refiere a su disposición a "cooperar en la elaboración de un diagnóstico sobre la demanda de sustancias sicotrópicas".

LOS DESAFÍOS

Con el objeto de identificar los posibles escenarios que enfrentará Colombia desde el punto de vista de sus relaciones exteriores y en función del proceso de paz, a continuación se plantean algunos de los desafíos que están en juego:

El margen de autonomía

Es un hecho que los márgenes de autonomía para decidir los asuntos internos de los estados tienden a reducirse en el mundo de la globalización. La reducción, sin embargo, no es igual para todos los países, ni en todos los momentos, ni para todos los temas.

En el caso de Colombia, y con relación al proceso de paz, sería imposible conducir una política exterior bajo la premisa de que las viejas concepciones de la no-intervención, no-injerencia y soberanía estatal están vigentes. En el otro extremo, sin embargo, tampoco es conveniente renunciar a la defensa de márgenes de autonomía, aceptar como ine-

27 Una muestra muy interesante del creciente grado de participación y conciencia que existe en Europa hacia la situación colombiana fue la declaración de un importante grupo de intelectuales en un "Encuentro Internacional Convocado por el Comité Universitario Francés por Colombia", en París, el 27 y 28 de noviembre de 2000. Entre sus puntos se destaca: un diagnóstico descarnado sobre el debilitamiento del Estado de Derecho, calificado como "una situación intolerable"; el énfasis en la necesidad de reconstruir perspectivas políticas; el señalamiento y análisis de "los peligros del Plan Colombia"; y el llamado a la creación de un grupo de seguimiento, realización de una conferencia internacional y creación de un foro permanente sobre Colombia.

28 Algunos países europeos, y particularmente Alemania y Suiza, hicieron esfuerzos para poner en marcha un proceso con el ELN. Ver: *Semana* (1999b)

29 Comunicado del Embajador Renaud Vignal en nombre de la Unión Europea, octubre 9 de 2000.

vitale la intervención extranjera, ó asumir que la internacionalización es un sustituto a las políticas acertadas para solucionar los problemas nacionales relacionados con la violencia, el narcotráfico, las violaciones a los derechos humanos y el debilitamiento de la democracia³⁰.

Existen escenarios de internacionalización positiva y los hay también de internacionalización negativa, como ha señalado desde hace algunos años, y con relación al tema de las drogas ilícitas, Juan Gabriel Tokatlian. La diferencia entre unos y otros surge, sobre todo, del hecho evidente y contundente -pero con frecuencia confundido u olvidado- de que los países que participan en esfuerzos de paz lo hacen, fundamentalmente, en razón de objetivos legítimos pero egoístas. Los discursos sobre solidaridad, búsqueda de la paz mundial, etc., no deben olvidar que las políticas exteriores se diseñan para satisfacer intereses nacionales y que estos rara vez son armónicos con los de otros estados. Las naciones, entidades u organismos que desean formar parte de los esquemas de "internacionalización" del proceso de paz lo hacen porque tienen su propia visión: evitar el *spill over effect* de la violencia colombiana; adquirir una especie de seguro contra el secuestro de sus ciudadanos nacionales; ganar prestigio en la comunidad internacional; avanzar posiciones ideológicas; incrementar la influencia política, etc.

Desde este punto de vista, los escenarios futuros de Colombia dependerán de su capacidad de diseñar una estrategia coherente, donde se fijen objetivos claros y se invite a los países, entidades u organismos internacionales, en función de su capacidad de aporte dentro de los parámetros estratégicos fijados. Las invitaciones abiertas, sin fijar objetivos, son una contribución indudable a la "internacionalización negativa".

Capacidad de negociación

En un escenario como el del mundo de la globalización, a diferencia de la era de la guerra fría, los procesos son impredecibles. Están menos predeterminados por la dotación de poder y las posiciones preexistentes, y dependen más de la forma como las naciones negocian. En este sentido y siempre, desde luego, sobre la base de que el país tiene una visión estratégica de sus intereses en materia internacional y en función del proceso de paz, los escenarios futuros sobre la internacionalización pueden ser positivos o negativos en función de la manera como se manejen las variables que a su vez determinan la capacidad de negociación del país. Algunas de ellas son:

- a. EL LIDERAZGO. La fortaleza del liderazgo en la cúpula es una condición necesaria para unir posiciones en "el país que no está en el Caguán", unificar criterios entre las distintas entidades del gobierno, y vender

30 En este sentido, Colombia necesita analizar el alcance de nuevos instrumentos creados por la comunidad internacional para cooperar en materia de lucha contra la impunidad. Tal es el caso de la Corte Penal Internacional, contenida en un estatuto del cual el país es signatario aunque aún no ha sido ratificado. Un instrumento de esta naturaleza, indispensable para cumplir las "reglas de juego predominantes" impondría limitaciones a algunas modalidades de impunidad que con frecuencia se asocian con un proceso de paz, como la amnistía e indulto de delitos atroces.

en forma adecuada los aspectos fundamentales de la política exterior.

- b. EL CONSENSO. Sobre todo en materia de política exterior, la división en el establecimiento político debilita la capacidad de negociación del estado. El ejemplo de Colombia, bajo la administración Samper, es suficientemente ilustrativo. Y aunque la situación ha dejado de ser la misma, el país está muy lejos de contar con un consenso en el manejo de la política exterior como el que tiene Francia, aún bajo la cohabitación, o como el que busca Israel en el gobierno de coalición conformado por Ariel Sharom.
- c. UN MANEJO ESTRATÉGICO. Por supuesto, y no por obvio debe dejar de mencionarse, la capacidad de negociación depende de los recursos técnicos que se utilicen. Entre la improvisación y el comportamiento estratégico hay una diferencia que puede equivaler a la diferencia entre el fracaso y el éxito. En el estado colombiano, las instituciones que manejan la política exterior (fundamentalmente la Cancillería) no tienen preparación en el tema de la paz. En la administración Pastrana, de hecho, los esfuerzos de "internacionalización" han estado en manos de la oficina del Alto Comisionado (que, como bien se sabe, es muy reducida en personal técnico).
- d. LA FORTALEZA INTERNA. Como se anotó atrás, hay una correlación de doble vía entre la solución de los problemas internos y la normalización de los vínculos externos. La formalidad de la diplomacia no basta por sí sola para evitar la inserción difícil de un país problema. Desde este punto de vista, la capacidad de negociación depende de la confianza en la cúpula gubernamental (a la luz de las reglas de jue-

go y los valores predominantes en el sistema internacional) y de la evolución de su economía.

- e. LA COMUNICACIÓN. En el mundo de la globalización, de CNN e Internet, la imagen y las percepciones afectan directamente la capacidad de negociación. Además de las opiniones a imágenes que existen sobre un país en los círculos cerrados del poder mundial, es importante la percepción masiva. La diferencia que hay entre la "Doctrina Powell" que facilita el uso de la fuerza, y el "Síndrome de Vietnam" que lo obstaculiza, es en buena medida un fenómeno mediático.

La agenda

Entre los desafíos que determinarán los escenarios futuros de la política exterior figura también la agenda. Bien sabido es que, como dice un comunicado reciente de los intelectuales encabezados por Gabriel García Márquez y Ernesto Sábato "Colombia está en el cruce de caminos de algunas de las principales preocupaciones de la época". Pero es obvio que las preocupaciones no son las mismas para distintos países o grupos de países. ¿Es válida, por ejemplo, la reiterada demanda de algunos sectores por "desnarcotizar" las relaciones externas del país? ¿Es viable?

Como parte de la definición de una agenda favorable, el país debe definir y darle un contenido concreto, al menos a tres términos definitorios que van a ser claves:

1. ALCANCE DE LA NARCO-GUERRILLA. La exageración del término, cada vez más frecuente en los Estados Unidos, cierra espacios de negociación con la insurgencia. Los escenarios futuros dependen de la capacidad

de contar con instancias diferentes para el manejo del conflicto interno y del problema de las drogas ilícitas, sin renunciar, desde luego, a un entendimiento acertado, correcto y justo sobre sus verdaderas dimensiones. Tanto el entendimiento cabal de este enlace, como su proyección externa, determinarán ventajas y desventajas para la inserción futura del país y para conseguir aliados estratégicos en el manejo de uno y otro tema.

2. **ALCANCE DE LA COOPERACIÓN.** En su discurso ante la Asamblea de las Naciones Unidas, en septiembre de 2000, el presidente Andrés Pastrana afirmó que "Colombia se opone a la intervención y promueve la cooperación". Este concepto necesita precisarse y ponerse en práctica. Mientras la cooperación es fruto de la concertación, busca soluciones simétricas, se basa en una concepción global y promueve una distribución equilibrada de los costos, la intervención es unilateral, concentra los esfuerzos en una de las partes (la más débil), acepta la imposición de políticas y criterios, tiende a preferir (o tolera) el uso de la fuerza, y parte de una óptica parcial.

Colombia necesita una política de cooperación que permita desarrollar actitudes coherentes en los diversos temas y evitar, por ejemplo, la aceptación de la injerencia en el terreno de las drogas pero criticar la de derechos humanos, o viceversa.

3. **CORRESPONSABILIDAD.** Aunque en los discursos oficiales se habla con frecuencia de corresponsabilidad, en el campo de las drogas (y en otros también) se necesitan esquemas más equilibrados. ¿Se puede, por ejemplo, considerar que el Plan Colombia cumple las condiciones de corresponsabilidad? ¿Basta el aporte financie-

ro? ¿Se puede hablar de corresponsabilidad sin compromisos serios y precisos de parte de los países consumidores para reducir la demanda? ¿O de aquellos donde hay lavado de dinero?

Finalmente, la capacidad de negociación del país no es la misma en distintos temas. Si bien hay una vulnerabilidad general, causada por la situación interna de violencia, debilitamiento de la democracia y desinstitutionalización, en algunos temas (medio ambiente, la propia economía) la debilidad es relativamente menor. Al país le conviene una agenda diversa y un protagonismo alto en estos asuntos, objetivo que está relacionado con el siguiente punto.

Diversificación de la política exterior

A pesar de que la inserción de Colombia sigue siendo, en el mundo posterior a la guerra fría, la de un país cercano, afín y aliado a los Estados Unidos (sobre todo después del comienzo de la administración Pastrana y de la aprobación del Plan Colombia) la diversificación de la política exterior aumenta la capacidad de negociación. Una política de "Estados Unidos, sólo Estados Unidos, y nada más que Estados Unidos", implica aceptar la visión predominante en Washington, la concentración en el tema del narcotráfico, y la dependencia en la política interna de ese país.

Por el contrario, la experiencia reciente demuestra que la vinculación de Europa abre oportunidades para balancear algunas posiciones de los Estados Unidos, sobre todo en materia de narcotráfico, y de un énfasis que podría llegar a ser excesivo en el uso o en la confianza de la fuerza militar.

Desde luego, Colombia debe evitar ante todo un aislamiento en el hemisferio producto de su buena relación con los Estados Unidos, tendencia que se ha vislumbrado a raíz del aporte estadounidense al Plan Colombia, y que recuerda los últimos días de la administración Turbay Ayala. Por el contrario, los escenarios futuros serán más positivos en la medida en que el país pueda contar con aliados, no solamente para neutralizar los esfuerzos de la insurgencia para conseguir apoyo, sino para fortalecer la posición en el tema de las drogas, y romper el énfasis de Washington en la bilateralización, la lucha contra la oferta, la militarización, etc.

En este punto, resulta fundamental evitar una actitud hacia Venezuela emanada de la visión que predomina en Washington sobre el fenómeno Chávez. Si bien los dos países -Colombia y Estados Unidos- comparten la preocupación por la creciente centralización de poder y por su desconcertante política exterior, Colombia como país vecino tiene que mantener el mejor nivel posible de comunicación. Una Venezuela radicalizada es un escenario futuro mucho más difícil de manejar que una Venezuela moderada. Para Colombia, incluso, una buena relación con el régimen chavista -más allá de su ideología, su proyecto político o la falta de química que pueda tener con el presidente Andrés Pastrana- se convertiría en una carta de presentación interesante frente a los Estados Unidos.

LOS ESCENARIOS

Para visualizar los cauces dentro de los cuales se moverá el país se puede pensar en ejemplos extremos, basados en experiencias cercanas y latinoamericanas, si bien -vale decirlo desde ahora- con contrastes enormes con Colombia. Con diferencias que pueden ser mayores que las similitudes, pero que sirven para ilustrar alternativas³¹.

La ecuatorización

(creciente ingobernabilidad)

La crisis interna se perpetúa y las relaciones externas son anormales, con una tendencia al aislamiento.

En el **plano interno**, se impone la incapacidad de solucionar los problemas estructurales, producto de la falta de consenso, inestabilidad política, carencia de liderazgo, falta de estrategia gubernamental. El proceso de deterioro no se detiene, sino se profundiza. La viabilidad de la nación se debilita. El país sigue siendo un imán para problemas de otros países, y los problemas de Colombia se perciben como una amenaza para la subregión.

El proceso de paz no avanza, crecen los fenómenos ilegales (guerrilla, paramilitares) y se precipita una crisis de legitimidad de la democracia. El narcotráfico, la violencia y

31 Aunque desde una perspectiva diferente, el reporte de *Rand Corporation* mencionado atrás define los siguientes posibles escenarios futuros para Colombia: 1. Acuerdo de paz exitoso; 2. Revertir la tendencia (en el campo militar); 3. Congelamiento de la situación actual; 4. El modelo peruano; 5. Desintegración; 6. La toma (o compartimiento) del poder por parte de las FARC; 7. Internacionalización del conflicto (Rabasa y Chalk, 2001:79-85).

las violaciones de los derechos humanos, continúan. Tampoco hay una política exterior que internacionalice de una manera positiva el proceso de paz.

En el **plano externo**, la comunidad internacional opta por un distanciamiento. "Aislarla", término que no tiene las connotaciones de la guerra fría: se mantendrían las relaciones diplomáticas, pero habría fuertes presiones en la política doméstica de Estados Unidos, e incluso de Europa, para aplicar sanciones por el "mal comportamiento" en materia de drogas y derechos humanos (en el caso europeo, importaría más lo segundo). Las relaciones con algunos vecinos serían conflictivas. Desde el punto de vista económico, la inversión extranjera no llega.

Con excepción de algunas des-certificaciones o sanciones menores, en la práctica la comunidad internacional (y los Estados Unidos) optan por una política que es más de *hands off* que intervencionista.

La salvadorización (éxito en el proceso de negociación con la guerrilla)

La solución negociada del conflicto interno progresa, y la posición externa del país se devalúa.

La experiencia de El Salvador es considerada, en general, un caso exitoso de solución de un conflicto interno mediante la negociación política y con un alto nivel de participación de la comunidad internacional. Y aunque por razones de tamaño, por el peso del movimiento insurgente (mucho mayor en El Salvador) y por la ausencia, nada más y nada menos, del problema de las drogas, los paralelos entre los dos países no son muy útiles, algunas de las características de la

participación internacional en el proceso de paz y de la era post-conflicto son parámetros que indican (independientemente de su conveniencia y atractivo) posibles caminos futuros.

En el **plano interno**, este escenario se caracteriza porque la democracia se mantiene y se perfecciona mediante la aplicación de reformas que hacen parte de los acuerdos alcanzados entre el estado y la insurgencia. Se construye un nuevo consenso, basado en una redistribución del poder (que permite el acceso de la guerrilla a los altos cargos de manejo en el Ejecutivo y en el Legislativo), y el país se concentra en un ambicioso plan de desarrollo post-conflicto, que incluye mecanismos para vincular a los exguerrilleros a la economía nacional.

En el **plano externo**, la *salvadorización* significaría un altísimo grado de intromisión e injerencia de la comunidad internacional, con efectos positivos sobre el proceso de paz, pero con pérdidas significativas en la autonomía interna para diseñar el país del futuro y con una reducción dramática de la importancia del país como un actor internacional. Las relaciones con Estados Unidos son buenas, pero de altísima dependencia y asimetría, con la Unión Europea y con el Pacífico son distantes, con el Tercer Mundo prácticamente inexistentes, y en el contexto hemisférico Colombia se acerca a la generalidad y sigue las corrientes dominantes sin mayor visibilidad.

La *salvadorización* es una manera de llegar a un objetivo deseable -el fin del conflicto- a un alto costo, en el peso, prestigio y relevancia del país del futuro, y en los márgenes de maniobra frente a la comunidad internacional.

El escenario Chávez-Fujimori (la opción autoritaria)

Un cambio político, caracterizado por la centralización del poder, y unas relaciones externas tormentosas.

En el **plano interno**, este escenario se caracteriza por un proyecto político crítico de los partidos tradicionales, encabezado por una figura desconocida y carente de un partido u organización política, que resulta vencedor en las próximas elecciones como expresión de la inconformidad del electorado ante el desempleo, la inseguridad, la corrupción y la falta de eficacia del Estado de Derecho. Ante la dificultad de contar con un instrumento articulado de organización partidista, y la falta de solución de los problemas más agudos, el gobierno se ve en la necesidad de centralizar el poder y echar mano de instrumentos autoritarios, dentro de los límites fijados por los valores predominantes ante la comunidad internacional.

El proceso de paz se mantiene, pero sus posibilidades dependen del grado de participación que el "nuevo régimen" esté dispuesto a otorgarle, y este a su vez depende de la orientación -izquierda o derecha- del "proyecto" político.

En el **plano externo**, la internacionalización del proceso de paz se dificulta porque la comunidad internacional, si bien abre un compás de espera y tolerancia, se frena por las tendencias hacia la concentración del poder, y en el mediano plazo se agudizan los problemas de comunicación con algunos países. Si el proyecto es de izquierda, las relaciones con Venezuela mejoran, pero se deterioran con Estados Unidos. En general, la guerrilla, dentro del proceso de paz, adquiere mejores posibilidades de apertura

hacia el exterior, porque la falta de prestigio del gobierno le permite buscar una imagen de *factor democratizador*. Su capacidad de negociación frente al estado se incrementa. En el contexto hemisférico, Colombia sigue percibida como un "país problema", un "vecino difícil", "un aliado imposible en el corto plazo".

La mexicanización (fortalecimiento de la capacidad de negociación, avance en la solución de problemas internos)

Un exitoso proceso de cambio con una alta capacidad de negociación externa.

En el **plano interno**, la inestabilidad se alivia con un gobierno fuerte, producto de una votación amplia (o hasta un régimen de coalición), y un liderazgo sólido. El proceso de paz avanza con hechos y símbolos que generan la percepción de un *turning point*, y la economía recobra una estabilidad y adquiere proyecciones de crecimiento futuro. La legitimidad fortalecida le permite al estado una negociación exitosa con la insurgencia, que incluye una participación de la guerrilla en proyectos de *power sharing*, y una concentración de la sociedad en un plan post-conflicto.

En el **plano externo**, Colombia logra una participación de países, entidades y organismos en el proceso de paz que presiona a la guerrilla para que deje la lucha armada, juega un papel de mediación y verificación en casos concretos y solicitados por el gobierno colombiano, y financia programas de reinserción y desarrollo alternativo.

Frente a Estados Unidos se plantea una agenda de negociación amplia y diversa que logra poner en práctica un concepto con-

creto y operativo de corresponsabilidad en el tema de las drogas, y una diversificación de las relaciones en los campos comercial, cultural, social, comunicaciones. Al mismo tiempo, el país fortalece las relaciones con Europa, y pone en marcha iniciativas de largo plazo con las naciones de la Cuenca del Pacífico.

En el nivel regional, adquiere liderazgo dentro de la comunidad andina con iniciativas exitosas para que ella se fortalezca, y para lograr atención internacional a las dificultades de sus cinco miembros emprobleados. Colombia es percibida como un país respetable, constructivo en el mundo de la globalización, y en proceso de solución de sus problemas internos.

BIBLIOGRAFÍA

- Análisis Político*. Edición Especial, julio, 1997.
- Bagley, Bruce. "Narcotráfico, violencia política y política exterior de Estados Unidos hacia Colombia en los noventa". En: *Colombia Internacional*, núms. 49/50, pp. 5-38.
- Cambio*. "Chávez protege al secuestrador del Fokker". En: *Revista Cambio*, núm. 402, 12-19 de marzo, 2001b, pp. 16-23.
- Cambio*. "Cómo nos va a ir con Bush". *Revista Cambio*, núm. 394, 8-15 de enero, 2001, pp. 20-29.
- Cambio*. "El amigo de Jojoy", *Revista Cambio*, núm. 385, 6-13 de noviembre, 2000a, pp. 18-28.
- Cambio*. "La creciente intervención de Venezuela en el conflicto colombiano ha generado tensiones". *Revista Cambio*, núm. 387, 20-27 de noviembre, 2000b, pp. 22-32.
- Cambio*. "Los Intrusos", *Revista Cambio*, núm. 389, 4-11 de diciembre, 2000c, pp. 20-27.
- El Tiempo*. "La última batalla", *El Tiempo*, Editorial, 8 de octubre, 2000, pp. 1-20.
- Graham, Bob y Scowcroft, Brent. "Toward Greater Peace and Security in Colombia. Forging a Constructive US Policy". Reporte de un grupo de trabajo independiente patrocinado por el Consejo de Relaciones Internacionales y el Diálogo Interamericano. (Bajo la dirección de Michael Shifter como director del proyecto). Marzo, 2000.
- Kissinger, Henry. Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21st Century. New York: Simón and Schuster, 2001, pp. 89-94.
- LeoGrande, William M. y Sharpe, Kenneth. "Plan, But No Clear Objective. General Powell to Secretary Powell: We Need to Talk Colombia". *The New York Times*, 1 de abril, 2001, p. B-02.
- López Michelsen, Alfonso. *Palabras Pendientes, Conversaciones con Enrique Santos Calderón*. Bogotá: El Ancora Editores, 2001.
- Lowenthal, Abraham. "The Interestic Hemisphere", *New Perspective Quarterly*, Vol. 9. núm. 3, 1992, pp. 3-40.
- Manning, Bayles. *Foreign Affairs*, Vol. 55, núm. 1, 1977.
- Marquis, Christopher. "New Drugs Plan Shifts Focus in Latin America". *The New York Times*, 17 de mayo, 2001.
- Ortiz, Román D. "Amenazas transnacionales a la seguridad, tecnología e ingobernabilidad: el caso de Colombia". Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. IV Congreso español de Ciencia Política y de la Administración. Granada, 30 de septiembre al 2 de octubre de 1999.
- Pardo, Rodrigo. "La Visión USA de Colombia", *El Espectador*, 09 de agosto, 1998, p. 4.
- Pastrana Arango, Andrés. *Un mes en la casa de Nariño*. Bogotá: Presidencia de la República, agosto de 1998.
- Rabasa, Ángel y Chalk, Peter. *Colombian Laberynth: The synergy of drugs and insurgency and its implications for regional stability*. Rand Corporation, 2001.
- Semana*. "Jaque a la paz", *Revista Semana*, núm. 879, 8-15 de marzo, 1999a, pp. 22-26.
- Semana*. "El ELN y los alemanes", *Revista Semana*, núm. 893, 14-21 de junio, 1999b, pp. 30-38.

- Semana. "Muertos de la Risa", *Revista Semana*, núm. 946, 19-26 de junio, 2000, pp. 24-28.
- Shifter, Michael. "Colombia on the brink. There goes the neighborhood", *Foreign Affairs*, julio-agosto, 1999, pp. 14-20.
- Shifter, Michael. "Colombia's Security Predicament and Opportunities for Peace: Guideline for US Policy". Inter-American Dialogue, Policy Brief, agosto de 1998.
- The Economics. "Fear og trouble upstream", *The Economist*, septiembre 30 - octubre 6, 2000c.
- The Economist. "In the firing line", *The Economist*, 23-29 de septiembre, 2000b.
- The Economist. "The gringos land in Bogotá", *The Economist*, 2-8 de septiembre, 2000a.
- Tickner, Arlene. "Tensiones y consecuencias indeseables de la política exterior estadounidense hacia Colombia". *Colombia Internacional* núm. 49/50, pp. 39-61.
- Tokatlian, Juan y Pardo, Rodrigo. "Relaciones Exteriores y Política Interna". *Política Exterior Colombiana*, Bogotá: Editorial Tercer Mundo, 1987, Capítulo 3, pp. 113-154.
- Woodward, Bob. *The Commanders*, New York: Simón and Schuster, 1991.