

LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PASTRANA (1998-2002) HACIA UNA EVALUACIÓN PRELIMINAR¹

Diego Cardona Cardona²

Este artículo examina las características principales de la política exterior colombiana durante la administración de Andrés Pastrana. Para ello, se señalan algunos lineamientos generales de la práctica histórica de la política internacional del país a fin de enmarcar las posturas adoptadas durante el período estudiado. El análisis que hace el autor se centra en la incidencia de la crisis doméstica colombiana en el manejo de las estrategias de política exterior frente a diversas regiones del mundo. Se concluye que el énfasis puesto en la relación bilateral con los Estados Unidos ha obstaculizado tanto el estrechamiento de vínculos con otros países, como la creación de aproximaciones más positivas a los múltiples problemas que enfrenta Colombia en la actualidad.

Palabras clave: Política exterior colombiana/ relaciones bilaterales Colombia-Estados Unidos/ Plan Colombia/ administración Pastrana.

This article examines the principal characteristics of Colombian foreign policy during the administration of Andrés Pastrana. A series of general tendencies in the country's international relations are highlighted with the goal of situating the postures adopted during the period under study. The author's analysis focuses on the implications of Colombia's domestic crisis for its foreign policy strategies towards distinct regions of the world. It is concluded that the emphasis placed upon the country's bilateral relations with the United States has impeded the strengthening of ties with other countries, as well as the creation of more positive approaches to the multiple problems that Colombia faces at present.

Keywords: Colombian foreign policy/ Colombia-U.S. bilateral relations/ Plan Colombia/ Pastrana administration.

Este artículo pretende abordar, de una manera sucinta, los rasgos más sobresalientes de la política exterior colombiana desde agosto de 1998 hasta febrero de 2001. El esquema general atiende a un orden utilizado por el autor, el cual analiza las políticas exteriores

siguiendo varios temas, a saber: los principios de la política, las prioridades geográficas, las temáticas, los instrumentos, los canales de la política y los resultados obtenidos (Cardona, 1997).

- 1 El presente artículo se elaboró con base en la ponencia presentada por el autor en septiembre de 2001 en Washington DC, dentro del congreso de la Latin American Studies Association -LASA-. Forma parte de un libro que el autor prepara sobre las grandes tendencias de la política exterior colombiana de los últimos cuarenta años.
- 2 Director, Centro de Estudios Políticos e Internacionales, Universidad del Rosario - Bogotá. Ex viceministro de Relaciones Exteriores de Colombia.

LOS PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LA POLÍTICA EXTERIOR

Los estudiosos de la política exterior colombiana han adoptado una clasificación que proviene de consideraciones locales, y que fue desarrollada inicialmente por dos exministros de relaciones exteriores (que más tarde se convirtieron en presidentes), a partir de las orientaciones generales y las prioridades geográficas establecidas por el gobierno colombiano en sus relaciones con el mundo. En efecto, durante la segunda década del siglo xx, el expresidente Marco Fidel Suárez insistió en la necesidad de enfatizar en una buena relación con Estados Unidos (EU), pese a los eventos que dieron origen a la separación de Panamá en 1903; ello era necesario, según Suárez, por la imperiosa obligación de reconocer que Colombia requería de EU, en inversiones, comercio, desarrollo de la infraestructura de comunicaciones y transportes; y a que dicho país ya se perfilaba como una potencia de importancia en el mundo y era sin duda ya la primera en el continente. Dicho imperativo fue formulado con la expresión latina *Réspice Polum*, es decir, "mira hacia el norte" (hacia la estrella polar). Con el tiempo, se convertiría en uno de los principios activos de la política exterior de Colombia.

Décadas más tarde, comenzando los años setenta del siglo xx, otro futuro presidente, Alfonso López Michelsen, siendo ministro de Relaciones Exteriores de la administración Lleras Restrepo, formuló un principio diferente, que correspondía esta vez a las realidades de su tiempo. De acuerdo con su visión, el mundo se había diversificado y existían ahora nuevos e importantes actores en el escenario internacional; por ello, era necesario priorizar las relaciones con los países semejantes, y no solo con un actor

privilegiado. Este principio se formuló a imagen del anterior, como *Réspice Similia* (mira a los semejantes).

A partir de tales principios orientadores, los analistas han hablado de dos grandes tendencias generales en la política exterior colombiana (Drekonja, 1983; Tokatlian, 1988). Siguiendo este razonamiento, podríamos calificar como gobiernos de *réspice polum*, o de una tendencia semejante, al gobierno conservador de Marco Fidel Suárez, y a las administraciones liberales de Enrique Olaya (1930-1934), Eduardo Santos (1938-1942), Alberto Lleras Camargo (1958-1972), Julio César Turbay (1978-1982), y Virgilio Barco (1986-1990). Y podríamos hablar, por otra parte, de administraciones más cercanas al *réspice similia* en el caso de los liberales Carlos Lleras-Restrepo (1966-1970), Alfonso López-Michelsen (1974-1978), y Ernesto Samper (1994-1998); así como la del conservador Belisario Betancur (1982-1986).

En ese sentido, la administración Pastrana Arango puede clasificarse dentro de la tendencia *réspice polum*, como veremos más adelante. Si comprendemos este principio de base, que representa la orientación predominante de la política exterior, podremos abordar de una manera más precisa el tema que nos ocupa.

Naturalmente el llamado *réspice polum* ha tenido motivaciones y expresiones diferentes según la época: fue fruto de la resignación en el periodo Suárez; implicó un acercamiento en la búsqueda de la modernización política en Olaya y Santos; produjo el mayor acercamiento que el gobierno colombiano haya tenido con los Estados Unidos en su historia, en el período Lleras Camargo; fue un instrumento de la Guerra Fría en el período Turbay Ayala; y corresponde en la

actual administración a una necesidad de reactivar las relaciones bilaterales, bloqueadas al mas alto nivel durante el cuatrienio de Ernesto Samper. También es una respuesta al hecho de que el gobierno colombiano no haya podido manejar, por sí mismo, los altos niveles de conflicto y narcotráfico existentes en el país.

El propio interés de los Estados Unidos con las drogas convertidas en "la amenaza número uno a la seguridad nacional"³, por lo menos hasta el 11 de septiembre de 2001, se encontraba en concordancia con la visión de los recientes gobiernos de Colombia. Después del once de septiembre, el terrorismo pasó a ocupar el primer lugar entre las amenazas internacionales a la seguridad norteamericana. El hecho de que en la lista de las organizaciones terroristas más importantes del mundo según el Departamento de Estado, figuren tres agrupaciones colombianas (las FARC, el ELN, y los paramilitares o AUC) permite augurar enormes presiones en los años venideros. Muy posiblemente, en el futuro el margen de maniobra del gobierno colombiano en los espacios en los cuales existan puntos de confluencia entre drogas y terrorismo será muy reducido.

El nuevo *réspice polum* de la administración Pastrana ha tenido varias implicaciones. Entre las positivas podríamos citar el

evidente acercamiento colombo-estadounidense, manifestado en el apoyo en la lucha contra las drogas e indirectamente en las diversas ayudas en relación con el conflicto interno. También podemos hablar de la normalización de las relaciones entre los dos países, las cuales se habían visto entorpecidas durante el cuatrienio anterior. Curiosamente, la política del ejecutivo colombiano hacia Estados Unidos, no varió sensiblemente entre las administraciones Samper y Pastrana, si se juzga por la serie de medidas mantenidas en la lucha contra las drogas: aspersión aérea de cultivos, no legalización, interdicción marítima, autorización para monitoreos diversos, apoyo contra el lavado de dinero, desarrollo legislativo de medidas de extinción de dominio sobre bienes producto de las drogas, actividad multilateral en la materia, tanto en la Organización de Estados Americanos (OEA) como en Naciones Unidas⁴. Lo que cambió, y de manera muy importante, fue la política del gobierno de Estados Unidos hacia el de Colombia, con la transición de Samper a Pastrana en 1998. Comparto, sin embargo, el punto de vista de que un éxito indudable de la política exterior de la administración Pastrana Arango, es haber logrado durante tres años, que el gobierno de Estados Unidos aceptara el tema de la paz como una prioridad de primera línea, pese a las relaciones entre drogas y conflicto (Tickner, 2001).

3 Existe una clara diferencia entre esta afirmación del gobierno Clinton, y la que se hizo durante el gobierno de Nixon, que también había definido las drogas como "el enemigo público número uno de los Estados Unidos". La gran diferencia radica en que en el período Nixon las drogas fueron consideradas como un peligro público frente al cual eran suficientes los recursos policiales. En el período Clinton, se entendió que todos los recursos del estado podían comprometerse en esta lucha.

4 Véase al efecto la serie de informes anuales, tanto del Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización y la Interdicción de Drogas (PNUFID), así como la Junta Internacional de fiscalización de Estupefacientes (OIFE). Tales informes contienen las cifras más confiables a nivel internacional en la materia y pueden consultarse en las páginas www.pnufid.org y www.incb.org/s/

En otra dirección, me aparto de la posición ingenua de algunos analistas y funcionarios en Colombia en el sentido de que los últimos tres años han permitido diversificar la agenda de la política exterior, al punto de que la misma tendería a la desnarcotización. La realidad político-diplomática muestra que nunca antes había existido una mayor insistencia en que la cooperación a todo nivel, en especial con Estados Unidos y Europa, se dé dentro del marco del conflicto interno colombiano, vinculado en muchos aspectos (incluida su virulencia), al tema de las drogas como fuente de financiación importante de grupos alzados en armas, ya sean guerrilleros o de los llamados grupos de paramilitares o autodefensas. Lo que ha existido no es en verdad una desnarcotización de la agenda, en especial de la bilateral con Estados Unidos, pues esto sería imposible dada la magnitud de las cifras sobre producción, transporte, consumo y lavado de dinero en relación con las drogas. Por el contrario, de lo que podemos hablar es de una "narcotización positiva" de la agenda (Tokatlian, 1999), es decir, a partir del hecho indiscutible de que el tema de las drogas ilícitas está en la actualidad en el centro del problema colombiano, se ha insistido desde foros internacionales diversos en que las soluciones a dicho problema tienen que incluir: apertura a mercados para los productos lícitos, cooperación para el desarrollo sostenible, apoyo político-diplomático y fondos para la lucha contra este flagelo universal. Sin duda, ha faltado mayor actividad y firmeza en esta materia en los propios países consumidores, algunos de los cuales han querido limitar el conflicto y el desgaste a regiones o países fuera de sus fronteras, sin que se observe dentro de ellas el mismo fervor y la misma integración de políticas que existe hacia el exterior.

Si se acepta que en el caso de la política exterior colombiana lo que realmente existe (y es, con ciertos altibajos, una tendencia desde la administración Barco) es una "narcotización positiva" de la agenda, también podría entonces aceptarse que la misma ha llevado a un cierto margen de manobra en otros temas, como comercio y cooperación en su sentido más amplio.

Pero toda moneda tiene dos caras y el *réspice polum* en condiciones de asimetría, máxime cuando es autoasumido plenamente, tiene algunos inconvenientes respecto de los cuales sería deseable trabajar en los próximos años, incluyendo la administración que se encuentre en ejercicio a partir de agosto de 2002. En efecto, en temas como política, comercio e inversiones y lo relacionado con fuentes de cooperación internacional, es ideal que un país diversifique sus socios, lo cual no obsta para que exista alguno más importante que otro. El hecho es que por ejemplo, en 1997 se dirigía a Estados Unidos el 37% de las exportaciones colombianas; la cifra para el año 2000 fue del 50% (DAÑE, 2001). El socio siguiente es Venezuela, con un monto cuatro veces menor. Y en cuanto a las importaciones, para el año 2000, EU representaba del 48.5%, también con sumas ascendentes (DAÑE, 2001). Este incremento, importante para algunos sectores de la economía se ha efectuado a costa de otros mercados, pues el comercio con Europa fue proporcionalmente inferior, con Asia descendió en este periodo y el intercambio con África fue casi inexistente. Por su parte, las inversiones extranjeras han descendido notablemente como resultado del conflicto interno colombiano. Las provenientes de Europa también han disminuido por el costo de la integración y las perspectivas de la ampliación al este. El mismo comportamiento se registra en el caso de Asia, en parte debido a

las dificultades financieras sufridas por esos países luego de la crisis de la segunda mitad de los noventa.

Sin duda alguna existe un caso que demuestra la visión que el gobierno de EU tiene sobre la menor autonomía relativa por parte de la política exterior colombiana a partir del nuevo *réspice polum*. El asunto, que generó incluso algunas expresiones estridentes provenientes de funcionarios medios del Departamento de Estado, fue el voto emitido por Colombia en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en abril de 2001. Como se verá más adelante, parece que la actitud de dichos funcionarios medios no es acorde con el respeto que se deben entre sí los socios en el escenario internacional. Afortunadamente, tales manifestaciones no se repitieron con ocasión de un voto semejante en diciembre del mismo año.

Las relaciones con las instancias del estado y el gobierno de EU, se normalizaron a partir de finales de 1998. Cumplida esta tarea el tema pendiente consiste en ganar en diversificación de la política exterior y en tener un mayor margen de autonomía relativa. Muy seguramente, el camino sea la asociación más estrecha en el futuro con países de importancia mediana, tales como los de Europa Occidental, Canadá, Brasil, México, China e India, entre los mas importantes.

LAS RELACIONES ENTRE POLÍTICA EXTERIOR Y POLÍTICA INTERNA

La dinámica entre política exterior y política interna ha sido muy importante en la administración Pastrana. En efecto, existen aspectos diversos de política interna que tienen impacto a nivel internacional o que son vistos con sumo interés por los diversos actores

del sistema mundial. Entre los más importantes está la situación de derechos humanos, el conflicto y sus posibles soluciones, las relaciones entre drogas y violencia, las deficiencias en la gobernabilidad del país, el régimen de inversiones, la seguridad de los extranjeros en el territorio nacional, el efecto del conflicto sobre la competitividad, la situación de la infraestructura energética y de comunicaciones, a más de los controles de calidad para la exportación.

Por otra parte, existen temas internacionales que tienen relación con los asuntos internos en Colombia, como el hecho de que no disminuya la demanda de drogas ilícitas en el mundo, la tendencia a una aproximación multilateral al tratamiento diplomático de estos asuntos, el peso de los derechos humanos en la política exterior de los países europeos y en EU, la superproducción cafetera mundial, los controles ínfimos a las exportaciones de insumos o precursores químicos por parte de los países desarrollados, la falta de reglamentaciones sobre biotecnología y sus relaciones con la biodiversidad, la disminución de disponibilidad para inversiones en el exterior por parte de Asia y Europa, el enfriamiento relativo de la economía de EU y los enormes flujos de armas ligeras con pocos controles en el mundo. Todos estos temas afectan de una u otra manera a la ubicación de Colombia en el sistema internacional y las capacidades de su política exterior. En el siguiente aparte se aclara la forma en que se relacionan con las prioridades explícitas o implícitas de la política exterior.

Prioridades escritas y prioridades de hecho

La política exterior de una administración puede ser evaluada más fácilmente si toma-

mos en consideración sus propuestas iniciales y sus prioridades, en especial cuando existen documentos explícitos para el caso. Ello es excepcional en los países latinoamericanos y Colombia, por desgracia, no ha escapado a esa tendencia a la improvisación de la política exterior. Sólo contamos con un documento de finales de la administración Gaviria, que pretendía recoger las grandes líneas de la política exterior asumida como política de estado y no solo de un gobierno (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1993)⁵.

Excepcionalmente, en el caso de la política exterior de la administración Pastrana, existe un documento básico publicado a comienzos del respectivo periodo. Tales orientaciones brillaron por su ausencia en los otros ministerios y demás oficinas gubernamentales (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1998). Un análisis de dicho documento nos muestra que:

- 1) En 1998 la prioridad de la administración, incluyendo su actuación en el exterior, era la construcción de la paz.
- 2) Se continúa con la tradición colombiana de apego a los principios del Derecho Internacional, incluyendo el de no-intervención y el de no-injerencia en asuntos internos de otros países, así como el de la solución pacífica de controversias.
- 3) En el documento se dio prioridad el tema de la integración y la concertación con América Latina, por sobre otros actores.
- 4) Países como Estados Unidos, Venezuela y el tema de la política de fronteras se

ubican por encima de asuntos relacionados con Europa.

- 5) Medio Oriente y África ocupan la última prioridad geográfica.
- 6) En cuanto a los temas, se otorga mayor importancia a los Derechos Humanos y a las drogas.
- 7) Los temas ambientales ocupan una prioridad baja en la administración.
- 8) En la agenda multilateral, se considera prioritario justamente el fortalecimiento del multilateralismo. Se otorga una gran importancia a la OEA. La participación colombiana en el movimiento de los países No Alineados, desciende a última prioridad multilateral mencionada (si bien Colombia se encontraba en la troika del movimiento hasta el año 2001).
- 9) Se consagran algunas líneas al tema de la asistencia a nacionales colombianos en el exterior.
- 10) Se prevé una reforma de la Cancillería y del servicio exterior.

En el desarrollo del proceso algunos temas se han mantenido y han ganado importancia. Esto se hace evidente en el énfasis puesto en la diplomacia en relación con el conflicto interno, y en general el llamado Plan Colombia, que contiene seis grandes temas: proceso de paz y conflicto, economía, estrategia anti-narcóticos, el estado de derecho y la promoción de la democracia, y el desarrollo social. Sin embargo, los gobier-

5 El libro fue el fruto de un arduo y no repetido trabajo entre académicos, analistas diversos y funcionarios de la Cancillería colombiana, durante poco más de un año.

nos de la Unión Europea como conjunto, han manifestado en varias oportunidades su negativa a apoyar al Plan Colombia, pese a su respaldo decidido a la paz en Colombia y al fortalecimiento de la democracia y la participación social. Ello quizás, debido a sus desacuerdos con el componente bélico del Plan, el cual aprecian como muy dependiente de la voluntad de los Estados Unidos.

Otros temas han cambiado de prioridad. Por ejemplo, Estados Unidos se ha convertido en la prioridad número uno de la administración y América Latina ha descendido a un segundo plano, pese a haber existido una gran actividad en esta dirección. En efecto, Colombia detentó durante el 2000 la Secretaría pro-témpore del Grupo de Río, con resultados positivos para la política exterior colombiana. Además, se reactivó oficialmente el Grupo de los Tres, en el primer semestre de 2001, con toda la importancia que el asunto tiene en la creación de consensos en el centro del continente americano. También se comenzó a fortalecer la relación bilateral con México, incluyendo visitas presidenciales y comisiones binacionales aún en asuntos tan complejos como la seguridad, la justicia y otros tópicos relacionados.

En otros temas, la importancia ha descendido. Por ejemplo, la Comunidad Andina (CAN) no ha dado pasos hacia adelante en el proceso integrador, debido quizás en parte a que los países socios no están preparados para la integración real, y a que existen posiciones contradictorias: Colombia se ha acercado más a Estados Unidos, mientras que Venezuela, desde finales del gobierno Caldera, lo ha hecho al Brasil. Por su parte, Perú y Ecuador están solo saliendo de sus dificultades políticas y económicas, y es de importancia particular el caso de la transición a la democracia en el Perú. En cuanto a Bolivia,

por su propia situación geográfica y su condición de miembro asociado del Mercosur, parece llamado mas bien a jugar un papel activo en un eventual espacio de libre comercio de América del Sur.

Por su parte, la política exterior común de la CAN, no ha avanzado en la medida en que fue una iniciativa un tanto apresurada de su Secretaría General que no pasó por el previo proceso de consultas y por ende, fue mal acogida por las cinco cancillerías. En esas condiciones es explicable que la CAN tenga de preferencia una doble función: a) en lo político, la concertación de algunos temas en el Consejo Andino de Presidentes, la máxima autoridad de la Comunidad, así como en el Consejo de Cancilleres; y b) En lo económico, la concertación de posiciones comerciales, particularmente en las negociaciones de ALCA, y en las negociaciones entre la CAN y el Mercosur. Opera aquí la instancia de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, pero la integración no ha avanzado de manera digna de mencionarse en el periodo evaluado. Como se ve, estas funciones se han limitado al campo de la concertación, más que al de la integración real.

El tema de la concertación comercial es de gran importancia. Las negociaciones entre la Comunidad Andina y el Mercosur, que deberían conducir en el corto plazo a un espacio de libre comercio de América del Sur (una especie de SAFTA), se encuentran paralizadas por un tema de fondo. En efecto, para los negociadores del Mercosur, aún si no contáramos con las dificultades económicas de Argentina, un acuerdo de este tipo sería deseable, pero por su tradición y visión de los temas económicos se han manifestado contrarios al reconocimiento de las ventajas provenientes de la asimetría para los países de menor desarrollo relativo. Por

el contrario, la CAN tiene en su propio seno el reconocimiento de Ecuador y Bolivia, como países de menor desarrollo, lo cual implica desgravaciones arancelarias y otras medidas a una velocidad diferente y favorece por supuesto a dichas economías en pro de la armonía del proceso integrador.

Desde esa base, la CAN ha planteado el reconocimiento de la asimetría como un principio negociador, con miras a proteger algunas de sus industrias hasta que se encuentren preparadas para competir con el gigante brasileño. La economía venezolana ve el asunto con otros ojos, en la medida en que depende más de las exportaciones actuales y potenciales de petróleo y energía que Brasil necesita y posee una producción baja de manufacturas. Por su parte Colombia, Ecuador y Perú han sido enfáticos en este punto del reconocimiento de las asimetrías, máxime que el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) debe tomar en cuenta el tamaño de las economías, y en principio debería estar negociado muy pronto en 2005. Por la razón anterior, la construcción de un espacio de libre comercio de América del Sur no ha sido vista como una prioridad de la política exterior colombiana reciente, lo que va en contravía de las prioridades asignadas a comienzos de la administración.

En otro tema que hace relación a los países vecinos, el del desarrollo fronterizo, se ha trabajado muy poco desde la perspectiva colombiana, quizás por razones que podrían ser estructurales, tales como un presupuesto limitado en épocas de austeridad fiscal, o una visión tradicional de las regiones fronterizas como algo lejano y que implica elevados costos y pocos beneficios. En esa medida, la concepción de las fronteras continúa siendo más la de "soberanía territorial" que la

del desarrollo. Es esta una asignatura pendiente del país para los próximos años.

Pasando a otras regiones del mundo, con la evidente pérdida de importancia del Movimiento de los No Alineados (NOAL) en la política exterior colombiana, África se ha convertido en un tema inexistente en la agenda colombiana, al tiempo que la importancia de Asia es muy relativa. La relación estructural con Japón no se ha incrementado; algunos inversionistas coreanos se han retirado del país; y la relación con Asia sudoriental sufre aún las consecuencias de la desaceleración de sus economías. China sigue siendo un país con el cual puede algún día existir una relación importante. En cuanto al Medio Oriente, no siendo Colombia potencia petrolera mundial, la prioridad ha sido menor y se ha restringido a algunos aspectos puntuales: cooperación en algunos temas con Israel, temas políticos en el caso palestino, preocupación por la llegada a las guerrillas colombianas, de armas provenientes de Jordania, vía Perú, en el gobierno de Fujimori.

La narcotización positiva de la agenda

Habiéndose convertido los Estados Unidos en la prioridad geográfica más importante de la administración Pastrana, es necesario examinar el efecto inmediato de dicha relación para Colombia. En su conjunto, existen en la relación con EU una serie de temas de agenda de la mayor importancia: comercio, inversiones, ciencia y tecnología, promoción de la democracia, acuerdos internacionales en materia de lucha contra las drogas y delitos conexos, cooperación, migraciones, ayuda en el tema del conflicto interno, entre otros.

Sin embargo, recordemos que el gobierno de EU, desde el periodo Clinton, definió a las drogas como "la amenaza número uno a la seguridad nacional"; ello hizo que la percepción de las prioridades en los temas de la agenda bilateral fuera diferente al momento de examinarla desde la perspectiva de este país. En esta dirección, los diversos temas existían, pero el orden variaba. En primer lugar se encontraba el asunto de las drogas, referido esta vez a la producción y al narcotráfico, sin adjudicar relevancia a los problemas derivados del consumo o del lavado de dinero, o al control de exportaciones de insumos o precursores, o al tráfico de armas. El tema se ubicaba como la prioridad por excelencia de la agenda bilateral del gobierno y del congreso de los EU. El efecto de esta visión, dada la asimetría evidente entre los dos países, era y es que, en la agenda bilateral solo en la medida en que el gobierno colombiano muestre resultados palpables y satisfactorios en el tema drogas, obtendrá a cambio resultados en otros temas de la misma. Algo semejante podría ocurrir con la prioridad asignada a la lucha antiterrorista, después del 11 de septiembre de 2001.

Esa cooperación activa ha sido una característica de la política colombiana, en especial desde el periodo Barco (1986-1990), pero se ha profundizado a lo largo de la década de los noventa⁶. Podemos hablar aquí de actividades diversas en la lucha contra la producción de drogas en la medida en que los recursos nacionales lo permiten: ilegalización de todos los cultivos, sin excepción; fumigación aérea de los mismos; actividades contra los capos de la droga, sea el cartel de Medellín o el de Cali, o los capos

regionales; lucha contra el lavado de dinero; convenios para monitoreo aéreo, primero desde las bases de Panamá y luego desde Ecuador y las Antillas Holandesas; convenio de cooperación marítima; cooperación policial, y desde el gobierno Pastrana, cooperación militar; además, impulso común a acuerdos multilaterales como la Estrategia americana contra las drogas en el seno de CICAD-OEA(1996).

La insistencia en la necesaria internacionalización de las soluciones al problema de las drogas, proviene de gobiernos anteriores. Pero una característica importante del periodo Pastrana es la relación entre droga y fuentes de violencia en Colombia, en especial en zonas rurales. Ya no se trata de una referencia a organizaciones criminales dedicadas exclusivamente a esta actividad (los típicos carteles de los noventa), sino de la financiación, por medio de las drogas, de fuentes de violencia en *cabeza* de algunas guerrillas o los paramilitares, actividad que, dicho sea de paso, era común en Líbano, Afganistán o Pakistán, e incluso parcialmente en Centroamérica en la década de los ochenta, pero que era desconocida en Sudamérica antes de la presencia de Sendero Luminoso en el Perú. Y esa relación, que de hecho se da en el terreno, ha sido mencionada de manera persistente por la diplomacia colombiana de los últimos tres años.

El efecto importante de esta diplomacia, que corresponde a hechos nuevos, es la vinculación de la comunidad internacional al tema de la solución al conflicto colombiano, por la vía negociada, hasta febrero de 2002. Podemos decir entonces que la política exte-

6 Es interesante anotar que en 1991, Martha Ardua había caracterizado a algunos períodos de la relación bilateral Colombia-Estados Unidos, como de "subordinación activa". Ver: Ardua (1991).

rior colombiana de la administración Pastrana tuvo como una de sus características esenciales, el esfuerzo consciente por obtener una vinculación internacional bilateral y multilateral al tema de la solución del conflicto. Ciertamente es que algunos analistas académicos y de los medios de comunicación han hablado de la internacionalización del conflicto, debido a la vía de la presencia creciente de estadounidenses en este proceso y por los posibles efectos regionales del mismo (desplazados y operaciones en zonas de frontera). Pero la actividad diplomática frente a los países europeos y en general a América Latina, más la multilateral en Naciones Unidas, lleva a pensar que también se había dado prioridad al tema de la internacionalización de la paz. Naturalmente, el proceso hacia la concordia será largo, y no exento de altibajos y rupturas, como lo prueba la experiencia con otros conflictos complejos en el mundo.

El otro efecto, tal como se ha indicado antes, es el de la narcotización positiva de la agenda, asunto muy distinto a la llamada "desnarcotización" de la misma, la cual es imposible dada la realidad de las cifras. Además, el gobierno colombiano ha establecido conscientemente una relación (link) entre este tema de la agenda y otros, para obtener ventajas en los otros temas (comercio, inver-

siones, apoyo al fortalecimiento del estado, apoyo a la democracia, cooperación).

Subsiste la discusión obvia entre la "Colombia cooperable" y la "Colombia intervinible" (Tokatlian, 1997), en especial debido a los avances del concepto de "intervención justificada" o de "derecho de injerencia", desde las primeras formulaciones en los ochenta, hasta el "Informe Brahimi" discutido en el seno de Naciones Unidas en el año 2000⁷. La diferencia, a partir de la administración Pastrana es que con anterioridad existía la tendencia creciente de algunos observadores internacionales y miembros del gobierno de EU a considerar a Colombia como un país con presencia activa de la narco-política, y en un proceso de evolución más delicada en la cual se hablaba de convivencia social con el fenómeno, es decir una evolución hacia un "narco-estado", y aun más, hacia una "narco-sociedad". Hoy día, se reconoce la gravedad del problema, pero se ha vuelto a percibir desde fuera del país, algo que nunca ha dejado de existir en los últimos veinte años: la existencia de una población y una opinión pública que en su gran mayoría es también víctima de la actividad criminal de quienes en todo el mundo se lucran del funesto negocio de las drogas ilícitas.

7 Al respecto es de interés la trayectoria del informe: "Credible, Achievable Mandates. Welcoming the report of the Panel on United Nations Peace Operations -the Brahimi report- and the report of the Secretary-General on its implementation, the Security Council this morning resolved to give Peace-keeping operations clear, credible and achievable mandates. The Panel, chaired by Lakhdar Brahimi of Algeria, issued its report on 21 August, and the Council established a Working Group to review the report's recommendations on 3 October". (...) "Unanimously adopting resolution 1327 (2000), a wide-ranging, seven-part resolution containing recommendations and decisions on peacekeeping operations proposed by its Working Group, the Council recognized the critical importance of such operations having, where appropriate and within their mandates, a credible deterrent capability. Further, it urged prospective parties to peace agreements, including regional and subregional organizations, to cooperate fully with the United Nations from an early stage in negotiations" (ONU, 2002).

La parte negativa de las consideraciones anteriores estriba en el hecho de que en muchos sectores fuera del país, se tiene la percepción de que se ha enfatizado la parte bélica del Plan Colombia, en detrimento del componente institucional y social. En la medida en que esta percepción existe, es un factor que debe ser tomado en consideración en la política exterior. El otro aspecto es el reconocimiento de que el estado colombiano no puede con el problema sin la actividad internacional, lo cual produce de hecho una internacionalización creciente no solo de las actividades en la búsqueda de la paz sino también de la participación de algunos actores externos en el conflicto mismo.

CAMBIO Y CONTINUIDAD EN LAS PRIORIDADES GEOGRÁFICAS

Estados Unidos

La intensidad de la relación con el gobierno de EU tiene, por supuesto, resultados positivos y algunos inconvenientes. Algunos ya se han indicado o se indicarán más adelante. El aspecto más notable es sin duda la normalización de las relaciones, deterioradas al nivel del ejecutivo durante la administración anterior (Ernesto Samper, 1994-1998). El legislativo colombiano y parte de la dirigencia de algunas regiones, continúan siendo vistos con aprehensión desde el gobierno y la opinión pública en EU. Pero es un hecho, que se ha producido un mejoramiento notable del clima general de la relación bilateral. El tono y la intensidad de la relación han variado de manera sustancial. Desde el momento de su elección hasta finales del año 2001, se han producido ocho visitas del presidente Pastrana a EU, incluyendo una visita de estado. Por su parte, el

presidente Clinton visitó Cartagena, produciéndose con ello la primera actividad de un presidente de los EU en muchos años en el país. El Plan Colombia se aprobó en un tiempo récord en el Congreso de los EU, y parece existir un clima positivo para la prolongación y eventual ampliación de las preferencias comerciales andinas (el sistema ATPA), en los próximos meses.

De la desconfianza y la hostilidad (Pardo, 1997) se ha pasado a un sistema de *comprehensive partnership* que incluye temas como democracia, desarrollo económico, drogas, paz y conflicto, entre otros. La agenda binacional se caracteriza por una "narcotización positiva" y, asunto muy importante, el manejo del tema colombiano ha ascendido en el nivel de la administración de los Estados Unidos. Las grandes decisiones ya no son tomadas por los subsecretarios especializados del Departamento de Estado (cuarto nivel del mismo), sea en el tema drogas o en el de América Latina; ahora, involucran de manera creciente al segundo nivel (deputy) o el tercero (los tres subsecretarios generales, o viceministros). Algunos temas han ascendido no solo a la persona titular de la Cancillería, sino también al presidente y otros ministros y miembros importantes del Consejo Nacional de Seguridad.

Sin embargo, ese ascenso en importancia y en interlocutores, tiene también una explicación en el hecho de que Colombia, desaparecida la guerra fría, ha adquirido la categoría de "país problema" en el continente americano, situación que quizás comparte en la actualidad con Venezuela, aunque no por las mismas razones. La presión de las instancias gubernamentales de EU sobre Colombia es estructural y no coyuntural, y es previsible que se profundice con el paso de los próximos meses para incluir a cual-

quier gobierno que se encuentre en el poder a partir de agosto de 2002.

Entre los inconvenientes de esta nueva relación cercana podemos registrar, ante todo, la tendencia a olvidar que la mayor cercanía no implica menor presión en diversos temas de la agenda. Por el contrario, ya algunos analistas de la política exterior colombiana han mostrado que el tema de la autonomía relativa se encuentra a la orden del día cada vez que se produce un mayor acercamiento de los gobiernos colombianos a los de EU (Cepeda y Pardo, 1989). En la administración Pastrana, el hecho más evidente lo constituyó -como atrás se enunció- la votación colombiana en el Consejo de Seguridad en un proyecto de resolución sobre el tema palestino, en abril de 2001. Dado que con el voto colombiano se obtenían los nueve votos necesarios para aprobar la presencia de observadores internacionales en las áreas palestinas de Gaza y Cisjordania, el gobierno de los EU no tuvo más alternativa que acudir al derecho al veto (que es excepcional), para frenar la resolución; ello produjo reacciones importantes de algunos funcionarios del Departamento de Estado. El problema es que la votación colombiana se enmarcó en una política tradicional hacia el Medio Oriente, que ha apoyado diplomáticamente a Israel desde su creación, pero que considera que los palestinos tienen también derecho a un estado, y que debe garantizarse la solución de las controversias por las vías de la legalidad internacional. Dicho voto también se basó en los compromisos que el país tenía como miembro de la *troika* de los

No Alineados. Por otra parte, los diferentes gobiernos colombianos han tenido continuidad en este tema y en una posición mediadora e imparcial, como lo prueba el hecho de que desde 1956 hasta hoy, un grupo de soldados colombianos se encuentra entre el contingente de fuerzas de interposición de las Naciones Unidas en el sur del Sinaí. Lo que el hecho demuestra es que, en el pensamiento de algunos funcionarios medios del Departamento de Estado, el incremento en la cooperación con Colombia no le permitiría al gobierno de este último país un cierto margen de maniobra en foros internacionales.

Es evidente, además, cierto grado de injerencia en algunos temas de la política interna colombiana. Un ejemplo es la presión creciente en algunos aspectos del manejo de la economía. Y finalmente un hecho muy significativo: se ha incrementado en la relación bilateral el énfasis en el conflicto propiamente dicho y el componente colombiano del problema internacional de las drogas ilícitas. Muy pocos resultados se han obtenido en materia de compromisos con resultados verificables en otros eslabones de la cadena, tales como el consumo, el lavado de dinero en el sistema financiero de los EU, o la desviación de insumos o precursores químicos, sin los cuales las drogas no existirían. Vista la poca voluntad de los EU en estas materias, el gobierno colombiano parece haber adoptado la política de promover como contrapartida estadounidense del tema de la "responsabilidad compartida"⁸, la vía de las inversiones y donaciones dentro del Plan Colombia, y eventualmente la mayor

8 La teoría de la "responsabilidad compartida": fue admitida por primera vez (a partir de una iniciativa Colombo-Mexicana) en un foro internacional, en la Reunión de Cancilleres de la Unión Europea y el Grupo de Río, en Cochabamba en 1996. Luego hizo tránsito hacia Naciones Unidas, por la vía de la sesión especial de la Asamblea General, que se dedicó al tema de las drogas en 1997. Hoy día, forma parte del vocabulario diplomático internacional.

apertura a mercados; este último asunto es esencial para las exportaciones de productos alternativos y por ende para obtener soluciones sostenibles al cultivo y procesamiento de drogas en Colombia.

En algunos sectores se habló en su oportunidad del interés colombiano en el ingreso al NAFTA. En mi opinión, es este un tema irreal por dos razones: en primer lugar está lo relacionado con los actores. El NAFTA está constituido por tres países, y no solo por uno. Existe una fuerte resistencia por parte de los empresarios mexicanos a ampliar al Tratado de América del Norte, a países diferentes a Chile o eventualmente Costa Rica, pues no tienen interés en perder las ventajas comparativas que el Tratado les proporciona. El gobierno mexicano difícilmente podría hacer caso omiso de tal resistencia. En segundo término, también es necesario considerar el tiempo de la negociación. Con el horizonte de una muy intensa negociación hacia ALCA, hasta el año 2005, es más económico en términos de recursos de negociación y de capital político, dedicar los mayores esfuerzos a dicha negociación y no a ampliaciones del Tratado de América del Norte. Incluso Chile, que recibió promesa formal y pública al respecto en diciembre de 1994, espera aún el "fast track" que autorizaría al gobierno de EU la iniciación de negociaciones.

Lo que sí podría ser factible es la ampliación de las preferencias andinas (ATPA) en el curso del proceso de renovación que en los próximos meses hará tránsito en el Congreso de los EU y eventualmente, podría pensarse incluso en un acuerdo bilateral de

libre comercio Colombia-Estados Unidos, en especial si el proceso de ALCA llegara a traspasar la fecha límite prevista para la culminación de la negociación, es decir el año 2005.

América Latina

Sin lugar a dudas Venezuela constituye la segunda prioridad geográfica de la administración Pastrana. Ha sido tradicionalmente un país de enorme importancia para Colombia, dada la actividad de la zona fronteriza y el hecho de que ambos sean los dos países más activos de la Comunidad Andina, y pertenezcan también al Grupo de los Tres (con México) y a la Asociación de Estados del Caribe. Los dos son los únicos países latinoamericanos que a su vez son andinos, amazónicos y caribeños. Estas razones estructurales se superponen a una circunstancia coyuntural relacionada con la preocupación que el gobierno colombiano ha tenido en épocas recientes por algunas declaraciones y posiciones internacionales del presidente Hugo Chávez, y en especial por su posición crítica frente al Plan Colombia y sus eventuales simpatías con algunos actores del conflicto interno colombiano, diferentes al estado. La política exterior colombiana ha sido en este punto más inclusiva que excluyente, e incluso se puede registrar el hecho verdaderamente excepcional de que, en el lanzamiento formal de las negociaciones de paz con las FARC⁹, se hubiera contado con la presencia del Ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela, asunto que fue interpretado de manera muy diversa en Colombia y fuera del país¹⁰.

9 Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. Es la mayor fuerza guerrillera de Colombia. Se estima que actualmente puede contar con aproximadamente 25.000 miembros, más los grupos de apoyo.

10 Se trata del llamado "Acuerdo de los Pozos", firmado por el presidente Pastrana y el líder de las FARC, Manuel Marulanda, el 9 de febrero de 2001.

El hecho es que los incidentes fronterizos han disminuido en los últimos años, y subsisten y se han afinado los muy diversos mecanismos de comunicación a diferentes niveles entre funcionarios de los dos países, y entre sectores representativos de las zonas de frontera, mecanismos provenientes de los periodos Gaviria y Samper. Un tema pendiente, después de muchos años, es la delimitación marítima entre los dos países, asunto en el que no se ha avanzado en la última década, pese a la existencia de un mecanismo presidencial institucionalizado. Incluso la reactivación bilateral de los Altos Comisionados, producida en el último trimestre de 2001, puede contribuir a examinar algunos de los temas bajo su consideración (migraciones, demarcación de la frontera terrestre), pero seguramente no registrará avances en los otros dos (delimitación de la frontera marítima y submarina, y cuencas hidrográficas), dado que cualquier solución al diferendo fronterizo tendrá que ser sometida a referéndum en Venezuela y, por lo menos en el corto plazo, no existe clima para un asunto semejante en el vecino país. Por ello, la reactivación de esta Comisión es más un hecho simbólico que real.

Otros países americanos

En cuanto a los demás países del continente, la nueva prioridad más evidente está constituida por el buen entendimiento bilateral y multilateral creciente con México. El nivel de representatividad diplomático de Colombia en México no expresa todavía esta tendencia, y éste debería ser un tema de impor-

tancia en la política exterior colombiana de los próximos meses.

Un hecho esperado, pero no por ello menos complejo, ha sido la demanda Nicaragüense del Tratado de 1928 en relación con los límites y aguas marinas y submarinas que rodean a San Andrés, Providencia y Santa Catarina. En este punto, se ha expresado un mecanismo de consenso de la política exterior colombiana, que ha prolongado la actitud existente desde el periodo Turbay, durante el cual se presentaron los primeros asomos de reclamo nicaragüense. Desde esa época¹¹, sin interrupciones por administración, el tema se trató en varias ocasiones en el seno de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores; el consenso bipartidista allí expresado llevó a un proceso de preparación gradual y sistemática frente a una eventual demanda Nicaragüense ante la Corte de La Haya. Desde la preparación adecuada del expediente y sus anexos, y la consecución de los eventuales juristas internacionales que han de llevar el caso, este tema se trató al más alto nivel de la política interna. El desenvolvimiento del asunto, expresa posiciones de consenso nacional sobre la inmutabilidad del Tratado de 1928, pese a algunas diferencias de detalle sobre el carácter limítrofe o no del meridiano 82.

Ya se han efectuado atrás algunas consideraciones sobre el Grupo de Río y la Comunidad Andina. Un capítulo interesante ha sido el relanzamiento formal del Grupo de los Tres (G-3) integrado por Colombia, Venezuela y México, hecho sucedido a comienzos de 2001 en Caracas. En este sentido,

11 Siendo canciller colombiano Diego Uribe Vargas, primer Ministro de Relaciones Exteriores del período Turbay.

los jefes de estado siguieron las recomendaciones de un grupo de reflexión trinacional, compuesto por académicos, empresarios y otras personalidades. El relanzamiento del grupo se efectuó sobre la base de que su función política fundamental es la concertación entre los tres gobiernos en los temas de interés común, y en la parte económica, se redujo el número de Grupos de Alto Nivel existentes para concentrarse en comercio, infraestructura, y educación y cultura, los cuales tienen su propia dinámica. Es este un mecanismo que seguramente será utilizado profusamente en el futuro, en la medida en que es del interés de los tres países. Para Colombia, tiene importancia por el carácter de mediación que el presidente mexicano puede ejercer frente a eventuales tensiones Colombia-Venezuela. Además, vincula a México con los temas colombianos, y dada la cercanía de México con Estados Unidos y su papel de liderazgo (con Brasil) en los temas latinoamericanos, el asunto adquiere importancia. Además, permite puentes EU-México-Venezuela, lo cual interesa en un proceso de estabilidad en este último país. Por otra parte, es importante porque contribuye a mecanismos de consenso en la región centroamericana y del Caribe insular. Y en el aspecto comercial, el G-3 es perfectamente compatible con el NAFTA. En ese sentido, el G-3 es un proyecto altamente estratégico que podría contribuir a crear consensos y fortalezas eventuales en el centro del continente americano.

Un aspecto que no debe desdeñarse es el posible impacto directo o indirecto del conflicto colombiano en los países vecinos. La percepción contiene diferencias, si se le mira desde Colombia o desde el otro lado de cada frontera. Los gobiernos de los países fronterizos con Colombia temen que un recrudecimiento eventual del conflicto pueda lle-

var a la existencia de un número importante de refugiados hacia su territorio, con las consecuencias complejas que ello traería. También han manifestado que temen (en especial Venezuela y Ecuador) una eventual extensión de operaciones militares a sus países, o la conformación de "santuarios" extra-territoriales de algunos de los actores del conflicto colombiano. Los acuerdos bilaterales en la materia y la existencia de un Plan Andino parecen diseñados para disminuir tales aprehensiones.

En cuanto al Caribe, y pese a algunos procesos internos y otros en el campo de la cultura, se ha mantenido el perfil bajo y la poca actividad adoptados por la administración anterior. Como se recuerda, el periodo más importante de actividad colombiana en el Caribe ha sido el de la administración Gaviria (1990-1994).

Europa

En relación con los países de la Unión Europea, la política exterior colombiana de la administración Pastrana ha enfatizado en tres aspectos:

- a) Desde el punto de vista bilateral, ha existido una intensa relación con España en comercio e inversiones, continuando una tendencia de la última década. Además, puede constatarse una relación bilateral renovada ligeramente con el Reino Unido y Alemania, sin mayores resultados con otros países.
- b) Con la Unión Europea en su conjunto, es de resaltar el apoyo público de sus representantes al proceso de paz en Colombia, incluyendo algunas facilidades y actividad diplomática en el proceso de

negociación. Igualmente, el relativo éxito de la mesa de donantes convocada en el 2001 en Bruselas. Y por otra parte, un fracaso diplomático, con el no apoyo de la Unión Europea al Plan Colombia, y las expresiones públicas al respecto, en especial por parte del gobierno alemán, el francés y los del Benelux, a más del Parlamento Europeo.

- c) Otra actividad muy importante ha sido la ambientación de la prolongación de las preferencias andinas (el sistema SGP-Andino). Como se recordará, en la prolongación de 1998, la Comisión Europea pretendía condicionarla a una vinculación del tema con otros asuntos extra-comerciales en relación con derechos laborales, ambientales y de derechos humanos. Esta posición fue rechazada en su momento por el Consejo de los quince países miembros, decisión a la cual no fue ajena la estrategia diseñada por los países andinos en Bruselas, con acciones en las capitales de los quince miembros de la Unión Europea y en las capitales andinas. La diplomacia colombiana acaudilló el proceso, en la medida en que tenía en ese entonces la secretaría pro-témpore la Comunidad Andina¹². Más tarde, la gestión desarrollada en pro de la renovación de 2001, tendía a preservar el respecto por el principio mediante el cual se crearon las preferencias: la compensación por los esfuerzos de los países andinos en la lucha contra las drogas ilícitas.

En resumen, si bien la Unión Europea ha manifestado no apoyar el Plan Colombia, ha sido explícita en su apoyo al proceso de paz y ha participado activamente en las ges-

ciones diplomáticas al respecto, y en la mesa de donantes para financiar proyectos sociales en el país. También la cooperación bilateral con los diversos países europeos ha sido importante. Existe, por supuesto, una enorme presión de parte europea en el tema de los estándares en derechos humanos.

Asia y África

En cuanto a Asia, tal como se indica en otro aparte, la relación ha descendido notablemente en importancia. Quizás hayan confluído en ello varios factores: la crisis de los países de Asia sud-oriental y el menor crecimiento de Japón en los últimos años; la mayor importancia de la economía de los EU hasta el 2000; el énfasis en la política de acercamiento hacia EU en general; el mínimo perfil de los NOAL en la administración Pastrana.

Por lo que hace al continente africano, es prácticamente inexistente en las prioridades de la administración estudiada, en parte por lo dicho arriba en relación con Asia, y parcialmente por el descenso de los grandes indicadores de producción y comercio del continente, con excepción quizás de África del Norte y Sudáfrica.

Un aspecto importante de la política exterior colombiana en el periodo es el hecho de ocupar, por quinta ocasión, una silla como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Este hecho es importante, en la medida en que es una derivación de los "derechos" del ejercicio de la presidencia de los No Alineados (1995-1998). En efecto, cada presidente de los

¹² Estas acciones se desarrollaron entre septiembre y octubre de 1998.

NOAL asume en algún momento una silla en el Consejo. En su momento, la administración Samper pospuso ese "derecho" para no incurrir en contradicciones mayores con el gobierno de EU. La administración Pastrana recibió el legado y el compromiso pendiente, y con la apropiada gestión diplomática se produjo la elección durante las sesiones de la Asamblea General del 2000 para el periodo 2001-2002. Por supuesto, la pertenencia al Consejo plantea oportunidades y algunos problemas, estos últimos derivados del hecho de que Colombia aún pertenecía a la troika de los NOAL como presidente saliente, y tenía así compromisos con los 113 miembros restantes del movimiento, a más de que su elección por casi unanimidad contó por supuesto con el apoyo franco de los miembros del mismo. Por otra parte, con la aproximación a EU, pueden existir momentos de delicado manejo en los debates y las votaciones. La presidencia rotativa mensual del Consejo de Seguridad le correspondió a Colombia durante agosto de 2001. Dicha presidencia fue ejercida la mayor parte del tiempo por el ministro de Relaciones Exteriores. Un logro de interés es haber obtenido una declaración del Consejo que abre el camino a futuros controles a la exportación de armas ligeras, asunto de importancia para países en conflicto.

Otros temas

Por razones de espacio he omitido en este escrito el tratamiento detallado de algunas de las prioridades temáticas, en especial los temas de derechos humanos, drogas y medio ambiente. Valga mencionar solo que, en lo referente a los derechos humanos, la situación colombiana es cada vez más grave, pero dentro del país y por parte de la comunidad internacional existe una visión que

asocia las violaciones atroces a los derechos humanos en Colombia, con el tema de conflicto. Sin que ello signifique inacción, parece existir una tendencia al consenso en el sentido de que la disminución de los niveles de conflicto podría mejorar sensiblemente la situación de derechos humanos en el país.

En el tema ambiental, existe un hecho dual: el presupuesto del Ministerio de Medio Ambiente, fue drásticamente reducido (como sucedió con educación, salud y Colciencias). La Oficina de Asuntos Internacionales de dicho ministerio se vio reducida a su más mínima expresión. Sin embargo, el hecho de que se hubiera nombrado como titular del mismo a un experto ambientalista, internacionalmente reconocido, y que se le hubiera mantenido desde comienzos del gobierno, produjo positivos resultados en la esfera internacional.

LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR

Todo país utiliza instrumentos diversos de política exterior. Algunos enfatizan los medios político-diplomáticos. Otros tienen a su disposición instrumentos económicos (inversiones, empréstitos, comercio); otros acuden de preferencia a las armas jurídicas de preservación de la soberanía. En todos los casos debemos examinar el estado de los instrumentos organizacionales y burocráticos de la política.

Ante todo, debemos evaluar si la política se planifica o no, y si existen mecanismos de coordinación interna y de flujos apropiados de información. Vale decir que puede abonarse a la administración Pastrana el haber

publicado un documento comprensivo de sus prioridades de política exterior desde el comienzo de la administración, tal como se mencionó antes. Este documento, *Diplomacia para la paz*, trazó algunas líneas importantes de política.

Más adelante tendría que haber existido el Plan Nacional de Desarrollo, previsto en la Constitución, y que se convierte en la bitácora de la administración. Desafortunadamente, éste sólo se aprobó en el Congreso en el segundo año de la administración y fue declarado inconstitucional por vicios de forma en el tránsito de los debates de una Cámara a otra. Para remediar la situación, se presentó de nuevo un proyecto de ley, el cual se expidió un año más tarde bajo el nombre de Plan Nacional de Inversiones y también fue declarado inconstitucional. En estas condiciones, y a falta de un Plan Nacional de Desarrollo, la administración Pastrana ha funcionado en varios temas, incluidos algunos de política exterior, sobre la base del documento *Diplomacia para la paz* y los contenidos del Plan Colombia, elaborados desde un comienzo por las autoridades de la Dirección de Planeación Nacional. Este en su conjunto, se ha constituido en el derrotero general de la administración. Así, el "Plan Colombia" en su versión colombiana ha terminado por hacer las veces del Plan Nacional de Desarrollo.

Otro punto instrumental importante tiene que ver con las competencias de los diversos ministerios en la materia. Como en Colombia existe, desde la administración Gaviria, un Ministerio de Comercio Exterior, es claro que las negociaciones comerciales internacionales dependen del mismo. La visión política corresponde por supuesto al Ministerio de Relaciones Exteriores, y en caso de nuevas estrategias que impliquen a los

dos ministerios, es al Consejo de Ministros (que se ha reunido en muy escasas ocasiones en los casi cuatro años transcurridos de la administración Pastrana) o al Presidente, a quien corresponde tomar las decisiones. En un comienzo existió el proyecto de fusionar los dos ministerios (al estilo de Brasil), pero dichos planes fueron abandonados. Tampoco se produjo la esperada fusión entre los ministerios de Comercio y Desarrollo.

Se expidió desde el primer semestre del 2000 un decreto que preveía una ligera reestructuración de la Cancillería (Decreto 1295 de 2000). En vista de que no se había implementado después de un año de su firma y promulgación, fue necesario expedir uno nuevo, prácticamente idéntico, en octubre de 2001 (Decreto 2105 de 2001, vigente al momento de escribir estas líneas); así, la reestructuración se puso en práctica casi a punto de finalizar el gobierno, solo en diciembre de 2001. Esta inestabilidad jurídica y política que llevó a un sentimiento de interinidad y poco compromiso por parte de muchos funcionarios, hizo que durante casi todo el transcurso de la administración Pastrana se funcionara en el Ministerio de Relaciones con base en la estructura anterior, que contemplaba un viceministerio general, y dos geográficos (se redujo de hecho a dos viceministros en el sistema vigente). Como inconvenientes, podemos registrar la desaparición de las direcciones de Área Geográfica (con el consiguiente malestar de los Embajadores extranjeros). Además, los temas económicos siguen estando ausentes en la Cancillería, y el tratamiento de los temas americanos globales se ha distorsionado en la medida en que el seguimiento de la OEA se encuentra estructuralmente separado del de la Cumbre de las Américas y los temas bilaterales del continente. Por otra parte, por razones de botín burocrático algunas emba-

gadas y consulados no necesarios para la gestión contemporánea exterior del país continuaron funcionando. No se ha avanzado, por otra parte, en sistemas modernos de administración, de flujos y tratamiento de información, y el procedimiento de toma de decisiones sigue teniendo un carácter ad hoc, en lugar de uno institucional.

Igualmente se produjo una reforma del servicio exterior, incluyendo algunos ajustes a la Carrera Diplomática y Consular, definiendo mejor los periodos de rotación en el exterior y en planta interna, así como los periodos de ascenso y convocatorias¹³. Se ha continuado muy lentamente con la labor de profesionalización del servicio exterior; en el tema todavía existen importantes asignaturas pendientes.

Otro asunto instrumental hace relación a los consensos internos de la política exterior. Al respecto cabe efectuar dos consideraciones: el consenso o nó sobre el Plan Colombia y sus relaciones con la paz y el conflicto. Y en segundo lugar, la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores.

Sobre el primer tema, cabe anotar que el Plan Colombia fue originalmente redactado por un pequeño grupo de funcionarios del gobierno, y en la versión que circuló en el Congreso de los Estados Unidos, fue revisado por personas expertas en el tema de la relación con el Congreso. Que haya aparecido en primera instancia redactado en inglés, tiene la explicación proveniente del hecho de que el primer destinatario del proyecto del Plan era justamente el Congreso de EU. Semanas después, el Plan siguió su propio curso en EU y en Colombia, pero lo esencial

es que en un comienzo era un plan del gobierno, que ni siquiera había pasado por Consejo de Ministros. Lo importante era convertir la parte sustancial de la propuesta en un proyecto nacional que pudiera ser avalado por fuerzas políticas importantes dentro del país, a fin de darle continuidad, es decir, a fin de convertirlo en un proyecto de estado y no solo de un gobierno. En esa dirección se ha avanzado al punto que, con los matices propios de sus convicciones políticas, los dos precandidatos presidenciales más opcionados (Alvaro Uribe y Horacio Serpa), estarían de acuerdo con proseguir buena parte de sus iniciativas. En algunos casos, se prevé una reestructuración o un mayor énfasis en algunos aspectos, pero ninguno de los pre-candidatos presidenciales ha atacado en los últimos meses al plan en sí mismo. Hoy día puede concluirse que el plan como tal es un proyecto que tiende a ser un proyecto de estado. Obvio es que, por razones de presentación y de enfoque, es posible que el candidato triunfante en las elecciones presidenciales, decida una vez posesionado, reorientar parcialmente el plan para enfatizar algún aspecto del mismo. Pero es este un asunto que no afecta lo sustancial de ciertos consensos nacionales.

El otro punto se refiere a la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores. Es esta una institución que en Colombia se acerca a un siglo de existencia, en la medida en que se creó por iniciativa de Marco Fidel Suárez. Es restringida y a ella pertenecen por derecho propio los ex-presidentes, el respectivo Canciller y un número variable (cuatro o seis según el período) de representantes del Congreso elegidos entre miembros de las mayorías (por ende hasta ahora liberales o conser-

13 Se trata del Decreto 274 de febrero 22 del 2000. Este, a diferencia del anterior, se ha aplicado desde su vigencia.

vadores), adicionalmente se incluyen dos representantes personales del Presidente. Es muy importante anotar que se trata de una comisión consultiva del Presidente (nunca de la Cancillería), y que su función no es técnica sino política. Es convocada por el Jefe de Estado, cada vez que lo considera conveniente. Con ella se busca que el Presidente pueda pulsar el consenso político de sus eventuales iniciativas en política exterior. Por esa razón, algunos autores hablan de los consensos bipartidistas en la política exterior colombiana (Cepeda y Pardo, 1989). Ello explica también la razón por la cual la política exterior normalmente no implica debates importantes en el Congreso o la opinión pública. Explica también el desgaste menor de los Cancilleres frente a sus colegas de gabinete y el hecho de que en las encuestas de opinión obtengan siempre un alto grado de aceptación. Pues bien, la Comisión Asesora se ha reunido en varias ocasiones (como es usual) en la administración Pastrana. Por esta vía se han obtenido importantes consensos en materia de política exterior entre los dos partidos más importantes del país, el liberal y el conservador, y entre corrientes representativas de dichos Partidos.

A MANERA DE SÍNTESIS

Podemos concluir diciendo que la política exterior de la administración Pastrana tiene las siguientes características centrales:

- 1) La relación con EU se convirtió en el eje de la política, configurando lo que en Colombia se llama un nuevo *Réspice Polum*.
- 2) América Latina siguió siendo la segunda región más importante, pero no fue la prioridad estratégica de la administración.
- 3) La relación con Europa perdió importancia en comercio e inversiones. La Unión Europea no apoyó al Plan Colombia en su conjunto, si bien los países europeos se mostraron cercanos a las propuestas sociales y de desarrollo propuestas por el gobierno y la sociedad civil en Colombia.
- 3) Asia perdió importancia para la política exterior colombiana. Por su parte, las relaciones con África son prácticamente inexistentes.
- 4) Se produjo una "narcotización positiva" de la agenda, vinculando otros temas a los de las drogas, intentando obtener ventajas negociadoras por esta vía.
- 5) Se produjo, durante los tres primeros años, una creciente internacionalización de la paz. Algunos hablan de una tendencia a la internacionalización creciente del conflicto.
- 6) El Plan Colombia reemplazó en la práctica al inexistente Plan Nacional de Desarrollo. Se efectuaron esfuerzos, con algunos resultados positivos, para convertirlo en un programa de estado, y no solamente de gobierno.
- 7) El tema del conflicto marcó parcialmente, pese a los esfuerzos de la administración, las relaciones con los vecinos. El llamado "Plan Andino" busca disminuir de alguna manera esta preocupación.
- 8) Colombia se ha movido entre la preparación de las negociaciones del ALCA, el relanzamiento del G-3 y la posibilidad

de un espacio de libre comercio sudamericano. Sin embargo, el comportamiento en los tres casos ha sido diferente. Por una curiosa razón, el gobierno y los empresarios tienen cierto temor a competir en Brasil, pero ese temor no existe en relación con Estados Unidos.

- 9) Como corolario de la anterior, el comportamiento frente al NAFTA es cualitativamente distinto al de Mercosur, pese a que las circunstancias son semejantes. Se tiene temor a un acuerdo con Mercosur, pero los empresarios colombianos y algunos sectores oficiales desearían un acuerdo con los países del NAFTA o con Estados Unidos.
- 10) La gestión ambiental internacional fue en general bastante positiva, gracias a la permanencia de un experto respetado internacionalmente, a la cabeza del Ministerio de Medio Ambiente. Todo ello, pese a la dramática reducción de medios a que fue sometida su cartera, así como sucedió con Colciencias, sector estratégico para el desarrollo del país.
- 11) Existe continuidad en algunos asuntos, tales como la actividad de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores. Se ha proseguido con el principio de la "responsabilidad compartida" de todos los países del mundo en el tema drogas. Y se continuó la actividad en el tema de los derechos humanos, con resultados no satisfactorios, debido a la intensidad y complejidad del conflicto.
- 13) Se produjo un ajuste en el régimen del servicio exterior. Se anunció desde el comienzo de la administración, una reforma de la Cancillería. La tardanza en su aplicación, la cual solo comenzó en di-

ciembre de 2001, produjo una acumulada sensación de "interinidad", negativa para la gestión y para el clima interno de la Cancillería.

BIBLIOGRAFÍA

- Ardila, Martha. *¿Cambio de Norte? Momentos críticos de la política exterior colombiana*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, Universidad Nacional, Instituto de Estudios Políticos, 1991.
- Cardona, Diego. "Colombia: Una política exterior para el futuro". En: Ramírez, Socorro y Restrepo, Luis Alberto. *Colombia, entre la inserción y el aislamiento*. Bogotá: Universidad Nacional, Instituto de Estudios Políticos y Editorial Siglo del Hombre, 1997.
- Cepeda, Fernando y Pardo, Rodrigo. "La política exterior colombiana, 1930-1946", "La política exterior colombiana, 1946-1974", "La política exterior colombiana, 1974-1986". En: Tirado, Alvaro (ed). *Nueva Historia de Colombia*, Bogotá: Editorial Planeta, Tomo III, 1989.
- DAÑE. Información estadística-exportaciones. Consultado en diciembre 2001-abril 2002. http://www.dane.gov.co/Novedades/Indicadores/Exportaciones__Variacion_acumu/exportaciones_variacion_acumu.html
- Drekonja, Gerhard. *Retos de la política exterior colombiana*. Bogotá: CEREC, 1983.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. *Actuar en el mundo, la política exterior colombiana frente al siglo XXI*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores, 1993.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. *Diplomacia para la Paz*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores, 1998.
- ONU, 2002. Pag web: www.uno.org
- Pardo, Rodrigo y Tokatlian, Juan. *Política exterior colombiana: ¿de la subordinación a la autonomía?*. Bogotá: Tercer Mundo, Universidad de los Andes, 1988.
- Pardo, Rodrigo, "Colombia y Estados Unidos, intoxicados por las drogas". En: Ramírez, Soc-

- ro y Restrepo, Luis Alberto. *Colombia, entre la inserción y el aislamiento*. Bogotá: Universidad Nacional, Instituto de Estudios Políticos y Editorial Siglo del Hombre, 1997.
- Tickner, Arlene. "Tensiones y consecuencias indeseables de la política exterior de Colombia", *Colombia Internacional* No. 49/50, mayo-diciembre, 2000, pp. 39-61.
- Tokatlian, Juan. "Acerca de la dimensión internacional de la guerra y de la paz en Colombia: conjeturas sobre un futuro incierto". En: Leal Buitrago, Francisco (comp.). *Los laberintos de la guerra: utopías e incertidumbres sobre la paz*. Bogotá: Tercer Mundo editores, Universidad de los Andes, 1999, pp. 243-268
- Tokatlian, Juan. "Drogas psicoactivas ilícitas y política mundial: La indudable e inestable internacionalización de Colombia". En: Ramírez, Socorro y Restrepo, Luis Alberto. *Colombia, entre la inserción y el aislamiento*. Bogotá: Universidad Nacional, Instituto de Estudios Políticos y Editorial Siglo del Hombre, 1997.