

# La política exterior de Colombia

## y la internacionalización del proceso de paz\*

FERNANDO CEPEDA\*\*

### LA TRADICIÓN DIPLOMÁTICA

Colombia tiene una tradición diplomática respetable que ha girado predominantemente en torno de unos postulados fundamentales, a saber:

1. Ha sido bipartidista: liberal-conservadora (y en ocasiones ha incorporado el consenso de fuerzas de izquierda: tal es el caso de la Comisión Negociadora Colombo-Venezolana creada a partir de los Acuerdos de San Pedro Alejandrino, en 1988).
2. Ha sido moderada en sus aspiraciones y en su posición ideológica. Ni corre riesgos ni se propone más de lo que razonablemente podría alcanzar.
3. Ha sido notoriamente apegada al derecho internacional y al derecho interno. La extradición de nacionales fue un caso típico de conflicto

\* Este texto es producto de las presentaciones hechas por el autor en el seminario que sobre políticas exteriores de América del Sur realizó la Fundación Konrad Adenauer en Brasilia, en preparación de la cumbre de presidentes de América del Sur realizada el 31 de agosto y el 1 de septiembre de 2000, en la conferencia "The Colombia Crisis in International Context" reunida los días 17 y 18 de mayo en St. Antony's College, Universidad de Oxford y, luego, en el Centro Cultural Andrés Maurois, en Bogotá, en un coloquio con el profesor J. N. Blanquer, director del Instituto de Altos Estudios sobre América Latina, en París, el 24 de mayo de 2001. Una presentación preliminar se hizo en Florida International University, los días 14 y 15 de marzo de 2000, que aparece publicada en *Colombia, conflicto armado, perspectivas de paz y democracia*, LACC, Miami, Florida, 2001, con el título "La dimensión internacional del proceso paz" (pp. 81-85).

\*\* Profesor de gobernabilidad democrática y política internacional de la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes, Bogotá.

que resultó muy costoso y que continúa creando tensiones bien difíciles.

4. Ha sido predominantemente económica. De allí la importancia de la diplomacia cafetera y de la diplomacia financiera, o sea, la que ha tenido que ver con el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo.

El aparato institucional de la Cancillería nunca ha sido debidamente fortalecido quizás por el predominio de la diplomacia cafetera y la financiera, que, según el momento histórico, se manejaban desde la Federación

Tensiones, reservas, cooperación con sospechas y, finalmente, confrontación y, luego, apaciguamiento, siempre con una diplomacia ruidosa que duró casi tres años, caracterizan la relación bilateral, de lado y lado.

Nacional de Cafeteros y desde el Ministerio de Hacienda, el Banco de la República y el Departamento de Planeación Nacional. Algo parecido ha ocurrido en lo referente a la diplomacia comercial que, también, ha estado bajo el control de agencias especializadas como el Instituto de Comercio Exterior, la Oficina de Promoción de Exportaciones y,

ahora y desde 1992, el Ministerio de Comercio Exterior. Por ello hizo carrera el *dictum* de que en Colombia había canciller pero no Cancillería.<sup>1</sup>

El debate en torno de la política exterior ha sido precario con excepción de grandes crisis, como la "pérdida" de Panamá o la confrontación con Estados Unidos durante la administración Samper o algunos incidentes en la relación colombo-venezolana. Con todo, a partir de los años ochenta han proliferado los programas académicos sobre relaciones internacionales y ello ha propiciado un ambiente más favorable al debate. Así, en algunos casos, la política exterior se ha tornado más participativa.

## LAS RELACIONES CON ESTADOS UNIDOS

Como un telón de fondo inescapable, los párrafos que siguen describirán sucintamente las relaciones con Estados Unidos durante el siglo XX, en particular el último cuarto de siglo.<sup>2</sup>

El final del siglo XIX encontró a Colombia envuelta en un sangriento conflicto entre liberales y conservadores: la Guerra de los Mil Días. Un deplorable manejo de la relación con Estados Unidos y con la provincia panameña le abrió la oportunidad a la prepotencia de Theodore Roosevelt, quien

animado con los triunfos de la guerra hispanoamericana, no vaciló en tomarse Panamá. Se trató de una cuestión eminentemente interméstica que los dirigentes colombianos de la época no captaron en toda su dimensión. De esta manera, la inserción de Colombia en el siglo XX comenzó muy mal. Se perdió una oportunidad excepcional para la internacionalización. En cambio, roto lo que el ex presidente López Michelsen llamó el “cordón umbilical” que nos unía al mundo, Colombia se introvirtió, se parroquializó.

Algo equivalente ha ocurrido al terminar la Guerra Fría, preludeo del nuevo milenio. Luego de una condición de aliado con Estados Unidos, Colombia se convirtió en un país-problema.<sup>3</sup> El nuevo mundo, globalizado y con una agenda que giraba en torno de los derechos humanos, la transparencia, el respeto al medio ambiente, la lucha contra el crimen global organizado, descalificó un país que como Colombia no lograba deshacerse del flagelo de la producción y tráfico de drogas ilícitas, atormentado por las guerrillas, los paramilitares, la criminalidad común, el secuestro y señalado por las violaciones a los derechos humanos, el creciente número de desplazados, la corrupción...<sup>4</sup> Un país disfuncional para el Nuevo Mundo de Posguerra Fría.

Conviene señalar en forma muy general el proceso del deterioro de las relaciones con Estados Unidos, sus altibajos, la confrontación y el proceso de normalización y de construcción de una nueva alianza.

Se puede decir que a partir de la aprobación del Tratado Urrutia-Thompson (1921) las relaciones colombo-estadounidenses fueron normales. Es a partir de la administración López Michelsen (1974-1978) cuando comienzan a notarse los primeros síntomas del conflicto, precisamente en torno de la cuestión de las drogas, las responsabilidades frente a este flagelo y algunas recriminaciones.

Esta situación se alivia durante la administración Turbay (1978-1982) gracias a su política claramente anticomunista y de alineamiento, durante un período de agudización de la Guerra Fría.

Este panorama sufre un cambio apreciable durante la administración Betancur (1982-1986) en la cual Colombia ingresa al Movimiento de No-Alineados y apoya las acciones del Grupo de Contadora en Centroamérica, en contravía de los designios de Washington. Inicialmente, el presidente Betancur se negó a aplicar el Tratado de Extradición, rompiendo una valiosa tradición colombiana de apego al derecho internacional, al alegar reservas filosóficas frente al mismo. El asesinato de su ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla, por la mafia de las drogas, obligó al cambio

de posición y él realizó las primeras extradiciones de nacionales.

La administración Barco (1986-90) contó con todo el apoyo de Estados Unidos en su lucha frontal y, luego, en una guerra sin cuartel contra los carteles de las drogas que habían desatado el narcoterrorismo que se-gó valiosas vidas, entre otras la de don Guillermo Cano, director del periódico *El Espectador* y la de cuatro candidatos presidenciales, incluido el del partido de gobierno, el liberalismo, el joven dirigente Luis Carlos Galán, en agosto de 1989.<sup>5</sup>

En 1990, César Gaviria asumió el gobierno e hizo una distinción entre narcoterrorismo y narcotráfico. El primero, dijo, es una responsabilidad nacional y lo afronta exitosamente con la así denominada política de sometimiento (de los capos) a la justicia. Y el segundo, el narcotráfico, es una corresponsabilidad con la comunidad internacional. Su gobierno tramitó con éxito en Estados Unidos el *Andean Trade Preferences Act*, que es un sistema de ventajas arancelarias para Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, en compensación por la lucha contra las drogas; y con la Comunidad Europea se negoció el Sistema General de Preferencias, no menos significativo. Aunque hubo tensiones con Estados Unidos (Gobierno, Congreso), se puede afirmar que el presidente Gaviria logró sacar adelante sus políticas en esta materia.<sup>6</sup>

Las tensiones que venían agudizándose a partir de la muerte de Pablo Escobar en diciembre de 1997, se hacen más evidentes en los enfrentamientos del gobierno de EE.UU. con el Fiscal General de la Nación, Gustavo de Greiff. La relación hizo crisis con la elección de Ernesto Samper como presidente de la República y como consecuencia de los alegatos de su principal competidor, Andrés Pastrana, en el sentido de que la campaña de Samper había sido infiltrada por dineros del cartel de Cali. Tensiones, reservas, cooperación con sospechas y, finalmente, confrontación y, luego, apaciguamiento, siempre con una diplomacia ruidosa que duró casi tres años, caracterizan la relación bilateral, de lado y lado. Aunque el cartel de Cali pasó a la cárcel y hubo erradicación de miles de hectáreas y éxitos en la interdicción, la relación fue siempre tensa y plagada por la desconfianza y las mutuas recriminaciones.<sup>7</sup>

El período de confrontación internacional y de polarización interna deslegitimó las instituciones democráticas y le dio un nuevo aire a la guerrilla. En palabras de Michael Shifter: "la decertificación desmoralizó y alienó a los colombianos y erosionó la credibilidad de su gobierno".<sup>8</sup> La guerrilla aprovechó para fortalecerse y debilitar aún más la instituciona-

lidad. Estudios del Departamento Nacional de Planeación colocan las finanzas de las guerrillas (FARC y ELN) al terminar la administración Samper en una cifra cercana a los mil millones de dólares.<sup>9</sup> Existen otros estimativos bastante inferiores a esa cantidad pero no hay cómo desestimar una cifra proporcionada por el propio Departamento Nacional de Planeación. Lo propio ocurrió con el flagelo de las drogas. Se desmontó el cartel de Cali (ya se había desmantelado el de Medellín) pero, como era de esperarse, surgieron una multiplicidad de minicarteles; los cultivos de coca se expandieron no obstante los éxitos en los programas de erradicación y los cultivos de amapola se expandieron con lo cual Colombia se convirtió en un proveedor significativo de heroína en el mercado americano. Según el gobierno, los vínculos entre guerrillas, paramilitares y drogas ilícitas se hicieron más fuertes, de allí la cifra tan impresionante de los ingresos de las guerrillas y de allí su fortalecimiento militar.<sup>10</sup>

La administración Pastrana tiene que enfrentar una acumulación de crisis que hacen bien vulnerable la situación colombiana tanto nacional como internacionalmente.<sup>11</sup>

La crisis tiene varias dimensiones: 1. la de orden público, o sea, la delicada situación creada por guerrillas, paramilitares, delincuencia común, debilidad de la administración de justicia, precariedad de las Fuerzas Militares; 2. la ocasionada por el flagelo de las drogas ilícitas y sus vínculos con guerrillas y paramilitares y su capacidad corruptora de las instituciones; 3. violación de Derechos Humanos; 4. la del crecido número de desplazados; 5. la de corrupción; 6. la economía, según los expertos, la más grave de nuestra historia, que ha venido empobreciendo a la clase media y a los sectores más desvalidos.

Así el Nuevo Modelo Económico y el Nuevo Modelo Político introducidos apropiadamente durante las administraciones Barco y Gaviria (1986-1994) han sufrido un sensible deterioro, que hace aún más difícil la plena inserción de Colombia en el nuevo mundo globalizado.

La administración Pastrana ha respondido así a esta crítica coyuntural: a) normalización de las relaciones con Estados Unidos y construcción de una "alianza contra las drogas"; b) diseño de una estrategia de paz que busca la cooperación internacional y que tiene como elemento fundamental la erradicación del flagelo de las drogas con la eventual cooperación de las guerrillas y el apoyo de Estados Unidos y la comunidad internacional en virtud del principio de corresponsabilidad (Plan Colombia, tres mil quinientos millones de dólares);<sup>12</sup> c) blindaje de la economía vía

un acuerdo de contingencia con el Fondo Monetario Internacional y préstamos del Banco Mundial y el Banco Interamericano.<sup>13</sup>

A esto se añade una polarización política interna y un debilitamiento notorio de sus capas dirigentes, en un ambiente de empobrecimiento de las clases medias y bajas. Un cuadro que hace inevitable vincular los problemas internos a la política externa, con lo cual, más que nunca, la naturaleza de los temas de la política internacional colombiana actual es eminentemente interméstica.

La diplomacia colombiana durante el siglo XX ha girado fundamentalmente en torno de su relación con Estados Unidos que ha sido el principal socio comercial y el principal inversionista. El otro eje de la política exterior han sido los países vecinos pero principalmente Venezuela. Europa ha tenido importancia por los lazos históricos y allí Alemania ocupa especial posición porque es un socio comercial significativo; el Reino Unido, ahora, por sus intereses petroleros, y España han ido adquiriendo significación por los vínculos culturales y el creciente flujo de inversiones.

Asia, África y Oceanía, así como Europa Oriental y los países de la ex Unión Soviética están bastante distantes en la perspectiva diplomática o del comercio y las inversiones. Sin embargo, en las últimas décadas se ha hecho un esfuerzo de diversificación de nuestras relaciones que todavía no logra materializarse.

## **NORMALIZACIÓN DE LAS RELACIONES CON ESTADOS UNIDOS**

Dada la confrontación que se dio entre el problema de Estados Unidos y el de Colombia durante la administración Samper como resultado de la significativa financiación de la campaña de Ernesto Samper por parte del cartel de Cali y las varias decertificaciones y las tensiones que de allí se derivaron, la administración Pastrana le dio alta prioridad a la normalización y mejoramiento de estas importantes relaciones bilaterales.

Entre agosto de 1998 y mayo de 2001, el presidente Pastrana ha realizado seis visitas a Estados Unidos y en cuatro ocasiones se ha entrevistado con sus presidentes (Clinton y Bush), una de ellas en una visita de Estado. Los ministros y otros altos funcionarios han visitado a sus homólogos y, al mismo tiempo, varios altos funcionarios estadounidenses han venido a Colombia.

## ESTRATEGIA DE PAZ

El gobierno de Estados Unidos, presidido por W. J. Clinton le dio un voto de confianza a la administración Pastrana y ofreció un amplio y público respaldo a sus políticas, en particular, a su propuesta para realizar un proceso de paz. Tan solo unos cuantos congresistas, principalmente republicanos, expresaron reservas sobre esta iniciativa. En la medida que la propuesta de paz se ligaba a la lucha contra las drogas, tema vital para Estados Unidos, la administración Clinton se colocó en una posición de constructiva expectativa: “*wait and see*”.

El planteamiento del gobierno era así: “La debatida relación entre el narcotráfico y la subversión es un punto neurálgico para definir el tratamiento y el camino a seguir interna e internacionalmente. Crecientemente, en el país y en el exterior, se reconoce un hecho fundamental y es que la continuación del conflicto interno colombiano dificulta enormemente la lucha contra los narcocultivos y, por consiguiente, contra el narcotráfico, y hace que ésta alcance unos costos desproporcionados en términos sociales, políticos, ambientales y aún económicos y que sus resultados sean delezna- bles frente a la gravedad de la situación”. Y, enseguida, añadía con respecto a la posición de las FARC: “Por parte de los grupos subversivos, las FARC en especial, se han enviado señales a actores nacionales, norteamericanos y agencias de organismos internacionales, en el sentido de que podrán aceptar una acción decidida y concertada para acabar con los narcocultivos en el país, desarrollar un ambicioso pero realista programa de desarrollo alternativo en las regiones de cultivo y colaborar para desterrar del territorio nacional al narcotráfico, que se alimenta de los narcocultivos”.<sup>14</sup>

El período de confrontación internacional y de polarización interna deslegitimó las instituciones democráticas y le dio un nuevo aire a la guerrilla.

Semejante opción dio lugar a un debate sordo en el cual el propio Marulanda, comandante de las FARC, precisó que su interés se limitaba a una experiencia piloto.<sup>15</sup> También, y a petición del propio presidente Pastrana, un funcionario del Departamento de Estado se reunió confidencialmente con las FARC en Costa Rica, en el mes de diciembre de 1998. Esa conversación se filtró, originó fuertes críticas en algunos sectores del Congreso estadounidense, dado que las FARC aparecían en la lista de organizaciones terroristas y nunca quedó claro a qué se había llegado en materia de desarrollo alternativo. Después de muchos altibajos, que no es

el caso reseñar aquí, el embajador Kaimann, usualmente silencioso, en declaraciones para *El Tiempo* dijo lo siguiente: "Se requieren condiciones de seguridad para adelantar estos programas sin la amenaza que hoy plantean la guerrilla y los paramilitares".<sup>16</sup> Y, el mismo día, significativo porque se instalaba la segunda ronda de negociaciones con las FARC, Pino Arlacchi, zar antidrogas de la ONU, lamentó que no hubiera en Colombia un plan "creíble" de sustitución de cultivos: "Todavía no veo eso. Un programa muy preciso con cronogramas, con áreas, con porcentajes y con recursos correspondientes".<sup>17</sup>

¿Había, acaso, ocurrido un cambio sustantivo en el contenido de la estrategia de paz que inicialmente se había planteado? No es fácil hacer una afirmación rotunda a este respecto. Lo que es claro es que al cumplirse casi un año de la administración Pastrana, la secretaria de Estado, Madeleine Albright, publicó un artículo en el *New York Times*,<sup>18</sup> que coincidía con la visita de una delegación de alto nivel a Bogotá, encabezada por el distinguido diplomático Thomas Pickering, al parecer acordada desde meses atrás como parte de un proceso de intercambio de opiniones.

El texto de la señora Albright es particularmente interesante porque, luego de señalar la pérdida de vidas americanas en Colombia y el impacto que eso tenía en Estados Unidos, hace un duro diagnóstico de la situación colombiana, reclama un "*comprehensive effort*" o plan integral, que reconozca la complejidad de la situación y la manera como unos problemas se interrelacionan con otros, elogia la actitud del presidente Pastrana ante la paz, reconoce el vínculo droga-guerrillas, droga-paramilitares, subraya que no hay solución militar, reitera el apoyo de su gobierno y menciona las gestiones que adelantan ante el Fondo Monetario Internacional y la Banca Multilateral en apoyo de Colombia, y compromete una vez más el respaldo americano y reclama el de la comunidad internacional, en particular, para reforzar la economía colombiana.

En respuesta a este planteamiento se crean varios comités binacionales para la reformulación del Plan Colombia, ahora llamado: *Plan for Peace, Prosperity and the Strengthening of the State*, que contiene cinco estrategias referidas al desarrollo económico, la lucha contra las drogas, la reforma del sector justicia, la democratización y el desarrollo social y el proceso de paz.

Este plan fue llevado por el propio presidente Pastrana al debate general en la Asamblea de la ONU (septiembre de 1999), al Congreso americano y, luego, en octubre del mismo año a la Unión Europea y al Parlamento Europeo.



El planteamiento sobre el vínculo paz-droga y la relevancia del desarrollo alternativo es menos contundente en este plan. Parecería que hay una evolución y que ahora se privilegia la lucha contra la droga.

Para el período 2000-2003 el plan estima que para el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo se requeriría un total de USD 500 millones.<sup>19</sup>

A noviembre de 1999 era todavía borrosa la estrategia de contar con la cooperación de las FARC para empujar un agresivo plan de sustitución de cultivos, sobre todo cuando ya se ha puesto en marcha el primer batallón antinarcóticos del Ejército y se preparan tres más con la ayuda logística de Estados Unidos. En el Acuerdo de los Pozos (9 de febrero de 2001) las FARC reiteraron su interés en participar en la erradicación manual de cultivos y en preservar el medio ambiente. En consecuencia, ellos han entendido que el presidente Pastrana se comprometió a suspender las fumigaciones.<sup>20</sup>

Se ha puesto énfasis particular en este aspecto de la paz porque correspondía a dos importantes intereses: el de Estados Unidos por erradicar las drogas; y el de Colombia por desnarcotizar la relación bilateral con un enfoque más amplio, como el planteado en el texto de la secretaria de Estado, una vieja y siempre cuasi-frustrada aspiración de todos los gobiernos.

Este es el interrogante que ronda el análisis de la relación bilateral: ¿Se ha producido un cambio en la estrategia?, o ¿se ha producido un cambio de énfasis? ¿Acaso la solicitud de la Secretaría de Estado para que se establezcan incentivos y presiones, garrote y zanahoria, para que las guerrillas se apresten a negociar lleva, ahora, a buscar un debilitamiento de las guerrillas y hasta del paramilitarismo por la vía de debilitar sus finanzas como resultado de una estrategia más eficaz y prioritaria de erradicación de cultivos, captura y extradición de los nuevos capos y desintegración de sus organizaciones, al tiempo que se mantienen las negociaciones?<sup>21</sup>

Conviene recordar que, al reanudarse las negociaciones, el propio Raúl Reyes, el comandante guerrillero que conversó en Costa Rica con los funcionarios del Departamento de Estado, dijo en su intervención: “no más injerencia del Estado norteamericano en los asuntos internos de Colombia; no más contaminación y destrucción del ecosistema con las fumigaciones; no más ayuda militar gringa”, entre otras consignas. Y luego: “Con relación al fenómeno de producción, comercialización y consumo de narcóticos y alucinógenos, entendido ante todo como un grave problema social que no puede tratarse por la vía militar,<sup>22</sup> que requiere acuerdos con los campesinos productores de los cultivos ilícitos y con la

participación de la comunidad nacional e internacional y el compromiso de las grandes potencias como principales fuentes de la demanda mundial de los estupefacientes”.<sup>23</sup> Y reiteró el interés en la propuesta de un programa piloto pero en Cartagena del Chairá. Además, y en referencia a la extradición de colombianos, fue enfático en anunciar total oposición a

En la medida que la propuesta de paz se ligaba a la lucha contra las drogas, tema vital para Estados Unidos, la administración Clinton se colocó en una posición de constructiva expectativa: “*wait and see*”.

la misma “por considerar esto una grave violación de nuestra soberanía e independencia”. Y a renglón seguido: “Consideramos que es necesario reestructurar las relaciones con Estados Unidos de Norteamérica sobre la base del respeto recíproco y la libre autodeterminación de los pueblos”.<sup>24</sup>

Y Alfonso Cano, considerado el ideólogo de las FARC, a la pregunta ¿cuál es la ayuda que están ofreciendo al país?,

respondió así: “Eminentemente militar, sustentada en una propuesta del gobierno de Pastrana, el llamado Plan Colombia. Una propuesta disfrazada para incrementar la guerra, camuflada tras la cobertura de la lucha contra el narcotráfico, pero que se materializa en cosas concretas: dinero y ayuda en inteligencia técnica para la guerra, con una avanzada tecnología aérea y formación de nuevos contingentes para aplastar las aspiraciones del pueblo colombiano”. Y más adelante en referencia, también, a Estados Unidos: “Por eso es el gran enemigo de la paz democrática con justicia social, con un desarrollo soberano e independiente de Colombia”.<sup>25</sup>

Es interesante observar que ninguno de estos temas formaron parte de la intervención del Alto Comisionado para la Paz en la inauguración de la etapa de negociaciones (24 y 25 de octubre de 1999).<sup>26</sup> La dinámica del proceso irá clarificando estos interrogantes.

Luego de casi tres años de la puesta en marcha de la diplomacia por la paz, se puede establecer:

1. Que la comunidad internacional quiere involucrarse en el proceso de paz colombiano como respuesta a la solicitud del propio gobierno.
2. Que hay realidades que facilitan ese involucramiento, en particular, tres temas de la agenda global como ya se mencionó antes: drogas ilícitas, Derechos Humanos y medio ambiente, temas que además tienen una naturaleza interméstica.

De otra parte, se cree que el involucramiento de la comunidad inter-

nacional ayuda a lograr la paz, y al efecto se mencionan los casos de Zaire, Burundi, Israel-Palestina, Namibia, Angola, Mozambique, Cambodia, El Salvador, Irlanda del Norte y Bosnia. Son todos ejemplos que ofrecen modalidades diferentes de la participación de la comunidad internacional con resultados, también, distintos.<sup>27</sup>

Sin duda, el mayor resultado de la diplomacia por la paz ha sido el así denominado Plan Colombia que ha tenido dos principales versiones. La primera presentada en un documento de consultoría elaborado por Augusto Ramírez Ocampo y otros profesionales para el Banco Interamericano de Desarrollo, en el cual se materializaron los principales lineamientos de la estrategia de paz del candidato presidencial Andrés Pastrana (8 de junio de 1998), en caso de que resultara elegido presidente. Este plan no incluía la militarización de la lucha contra las drogas y estaba basado principalmente en programas de desarrollo social y de erradicación manual, procesos para los cuales se esperaba contar con la cooperación de las FARC. En esencia, estaba construido sobre el supuesto de que primero había que hacer la paz para, luego sí, concentrar todos los esfuerzos en la lucha contra las drogas ilícitas. Este plan fue presentado formalmente por el presidente de la República en Puerto Wilches, en diciembre de 1998.

Con todo, diferentes circunstancias llevaron a un cambio radical de esta visión. Se podrían señalar, entre ellos, el asesinato por parte de las FARC de tres indigenistas americanos. La columna de opinión escrita por la entonces secretaria de Estado, Madeleine Albright, el 10 de agosto de 1999 en la página editorial del *New York Times*, a la que ya se hizo referencia, planteó la urgencia de establecer presiones e incentivos y de introducir garrote y zanahoria en el proceso de negociaciones de paz con lo cual los temas de militarización, fumigación y la idea de que primero debía ser la lucha contra las drogas y luego vendría la paz, una vez debilitada la principal fuente de financiamiento para las guerrillas, se impuso como pensamiento.

La nueva versión del Plan Colombia fue desarrollada durante el mes de agosto y las primeras semanas del mes de septiembre de 1999. Jaime Ruiz, ex director de Departamento Nacional de Planeación, jugó un papel protagónico en ese esfuerzo. El Plan Colombia, inicialmente, esperaba recibir una ayuda de 500 millones de dólares anuales de Estados Unidos durante tres años. No logró la aprobación en la legislatura de 1999. El presidente Clinton lo relanzó en el mes de enero del año 2000, en una versión reformada que finalmente fue aprobada el 17 de julio de ese año por el Congreso de Estados Unidos.<sup>28</sup>

La concepción de este plan “para el fortalecimiento del Estado, la paz y la prosperidad” dio lugar a un intenso debate dentro de Estados Unidos, en la Unión Europea y en América Latina, particularmente en los países vecinos de Colombia. Su implementación ha tenido dificultades que ha dado lugar a debates en el Congreso de Estados Unidos.<sup>29</sup>

La Unión Europea, el 30 de abril, ofreció un apoyo que sin mencionar el Plan Colombia, está ligado a los progresos que se alcancen en las negociaciones de paz, en la protección de los Derechos Humanos y los programas de desarrollo alternativo. Ello se logró luego de un difícil pero constructivo proceso de aprendizaje sobre la situación colombiana. En Bruselas se aprobó un paquete global cercano a los trescientos treinta millones de euros. La Comisión Europea aporta ciento cuarenta millones (105 de ayuda programable y 35 no programable). Los objetivos son los siguientes:

- a) Establecimiento de laboratorios de paz en el Magdalena Medio y en otra área que será determinada, probablemente en el sur de Colombia.
- b) Financiación de estudios de factibilidad o proyectos piloto sobre la reforma de administración de justicia, la promoción de reformas agrícolas integrales y la planeación y ejecución de políticas ambientales adecuadas.
- c) Combatir la persistente violencia y las violaciones de los Derechos Humanos.
- d) Reasimilación de la población desplazada y la reeducación de los niños y niñas involucrados en el conflicto.
- e) Ofrecimiento de alternativas en zonas de erradicación manual concertada de cultivos ilícitos, para construir un modelo de desarrollo sostenible.

Se trataría de hacer compromisos que impliquen desembolsos de hasta cuarenta y tres millones de euros para el año 2001.<sup>30</sup>

## LA INICIATIVA REGIONAL ANDINA

Las críticas y resistencias de los países vecinos dieron lugar a la presentación de una iniciativa regional del presidente Bush al Congreso de Estados Unidos introducida el 9 de abril de 2001 con el nombre de *Andean Counterdrug Initiative* (ACI), para solicitar fondos por 731 millones de dólares para el año fiscal 2002, que incluirá fondos de la cuenta de

Control de Narcóticos Internacionales (INC) no solamente para Colombia sino también para Bolivia, Brasil, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela. Posteriormente, la administración Bush planteó la denominada *Andean Regional Initiative* (ARI) que llega a un total de USD 882,29 millones y que todavía no incluye fondos del Departamento de Defensa, los cuales serán anunciados próximamente.

Esta iniciativa busca reforzar aspectos de desarrollo económico y de desarrollo alternativo. El secretario de Estado, asistente para asuntos del hemisferio occidental, William Brownfield dijo: "oímos todas las críticas y comentarios del año pasado". Colombia recibirá el 45 por ciento de esta colaboración o sea 399 millones de dólares. Buena parte será administrada por la AID para la reforma del sector justicia, para mejorar la eficiencia de los gobiernos municipales y para la sustitución de cultivos. Bolivia, Perú, Ecuador, Venezuela, Brasil y Panamá también recibirán parte de esos dineros.<sup>31</sup>

A partir del acuerdo de Los Pozos (9 de febrero de 2001) se buscó un mayor involucramiento de la comunidad internacional. Y es así como, al lado del papel facilitador que cumple el ex viceministro noruego Jan Ege-land como asesor especial del secretario general de las Naciones Unidas, un grupo de diez países obra como facilitador en las negociaciones con las FARC y otro cumple papel similar con el ELN.<sup>32</sup>

De esta manera, la presencia protocolaria de la comunidad internacional, el 7 de enero de 1999, en la inauguración de las conversaciones o en el famoso viaje a Europa a finales del año 2000 o en la primera audiencia internacional, ha ido evolucionando hacia una mayor participación financiera y política. Una de esas expresiones tuvo lugar en la reunión de las ONG colombianas celebrada en Costa Rica a finales del año 2000. Sin duda, la cooperación internacional está ligada a muchas condicionalidades. Aparte de los gobiernos hay que señalar el involucramiento de agencias multilaterales como la ONU, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, El Banco Interamericano de Desarrollo, y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA.

En todo caso, ya no existen dudas de que el proceso de paz ha quedado, para bien o para mal, internacionalizado. Gobiernos, agencias multilaterales, universidades, medios de comunicación, ONG, fortines de pensamiento o *think tanks* opinan y debaten la situación colombiana. Los intelectuales europeos y los latinoamericanos han hecho sus pronunciamientos.

Abundan informes sobre la situación colombiana tan sofisticados co-

mo el elaborado por el Diálogo Interamericano y el *Council Foreign Relations*<sup>33</sup> o el *Project Air Force* de la Rand Corp.<sup>34</sup> de Estados Unidos, unos públicos, otros confidenciales. Esta internacionalización ha tenido, también, algunos efectos negativos que no se pueden asignar, como es obvio, exclusivamente, y mucho menos en grado mayor a la diplomacia por la paz. Así se ha producido una grave disminución de la inversión extranjera; una grave disminución de la inversión nacional que va unida a una fuga de capitales; el éxodo de colombianos se calcula en una cifra de por lo menos 250 000 por año; el turismo se ha reducido. Si la cooperación internacional y la eventual y casi segura aprobación y ampliación del sistema andino de preferencias mejorarán la situación es algo que está por verse.

Muchos consideran que el proceso de paz se hará irreversible en virtud de la participación de la comunidad internacional. Olvidan que el proceso se inició al final de la administración Turbay que con diferentes resultados se ha mantenido hasta la fecha durante un período de veinte años.

La expectativa de la opinión pública colombiana, más que mirar hacia el impacto de las contribuciones económicas –que están por verse–, confía en que la comunidad internacional jugará un papel clave en la disminución de la intensidad del conflicto, de la barbarie y crueldad que lo caracterizan y, por supuesto, en asegurar la vigencia del derecho internacional humanitario. Y no se descarta que ella pueda contribuir a asegurar el normal desarrollo del proceso electoral que renovará el Congreso y elegirá presidente.

## DIPLOMACIA POR LA PAZ

Paz y política internacional han estado, así, íntimamente ligadas. De allí que esta fase histórica de la política exterior se denomina diplomacia por la paz. En esencia, ésta busca “ayuda de los países desarrollados para realizar las grandes inversiones en el campo social, en el sector agropecuario y en la infraestructura regional, que les permitirá a nuestros campesinos encontrar alternativas diferentes al conflicto armado y erradicar los cultivos ilícitos. Para este propósito creamos el “Fondo de la Paz”, el cual se nutrirá con recursos provenientes de fuentes domésticas y de la cooperación internacional”.<sup>35</sup>

Con respecto a las demás dimensiones de la política exterior de la administración Pastrana, conviene señalar que en sus fundamentos y en sus desarrollos concretos sigue en buena parte los diagnósticos y propuestas de la “Comisión de Análisis y Recomendaciones sobre las Rela-

ciones entre Colombia y Estados Unidos”, de la cual formó parte el actual ministro de Relaciones Exteriores, Guillermo Fernández de Soto.

Esas recomendaciones, además de contemplar la modernización de las relaciones exteriores en procura de una inserción más activa en un mundo globalizado, lo cual implicaba una dinámica diversificación de sus relaciones exteriores en especial en Latinoamérica, Europa y Asia, y una reconstrucción de los vínculos con Estados Unidos, incluían propuestas para una agenda específica en los siguientes campos:<sup>36</sup>

1. Drogas ilícitas, criminalidad organizada y corrupción.
2. Derechos Humanos.
3. Comercio, inversión y finanzas.
4. Seguridad.
5. Medio ambiente.
6. Educación, cultura, ciencia y tecnología.

Sin duda, el mayor resultado de la diplomacia por la paz ha sido el así denominado Plan Colombia.

En estas recomendaciones salta a la vista la naturaleza intermística de la agenda exterior colombiana. Así lo reafirmó el canciller Fernández de Soto en una de sus primeras intervenciones: “Esta relación entre los asuntos exteriores y las cuestiones internas es decisiva y creciente en el programa internacional contemporáneo”. En esa ocasión, también reafirmó la tradición colombiana de consenso bipartidista y, ahora, multipartidista en la política exterior. “Nuestro propósito es recuperar el consenso nacional sobre el tema para que, con el apoyo de todos los colombianos, ejecutemos la política exterior que más conviene a Colombia...”.<sup>37</sup>

En el esfuerzo de “desnarcotizar” las relaciones bilaterales, la administración Pastrana, aparte de la “alianza contra las drogas ilícitas” y su relevancia para el proceso de paz, vía el Plan Colombia, que es un esfuerzo de carácter integral que apela a la cooperación tanto de Estados Unidos como de la comunidad internacional, se propone algunos objetivos que se inspiran en el ánimo de diversificar la agenda bilateral.

Principalísima, entre ellos, la concertación de un acuerdo bilateral con el gobierno de Estados Unidos. Así se pretende aumentar la baja participación de Colombia en el total de la inversión americana y en la región, la cual es tan solo del 3 por ciento.

Un Grupo Conjunto Consultivo Bilateral tiene la tarea de hacer seguimiento de los acuerdos logrados en la visita de Estado, en octubre de 1999.<sup>38</sup>

## **OTRAS DIMENSIONES**

### **Blindaje de la economía**

Los signos de recesión ya eran evidentes al terminar la administración Samper. Estos se agudizaron el primer año de la administración Pastrana, como consecuencia de: a) factores de contagio internacional y la crisis rusa, la crisis brasileña, la pobre situación económica de dos importantes socios comerciales de Colombia: Venezuela y Ecuador; b) dificultades internas para poner en marcha la reactivación económica; c) una crisis de credibilidad y confianza que derivó en pesimismo y hasta en un preocupante éxodo de profesionales; d) la caída de los precios del café (subieron al final del año 1999) y del petróleo (también se recuperaron en los últimos meses).

### **Relaciones con países vecinos**

Las fronteras han quedado expuestas a la actividad criminal de los traficantes de drogas ilícitas, de organizaciones delincuenciales (robos de automóviles, contrabando, tráfico de armas, etc.) y de las incursiones de guerrillas y paramilitares. La vulnerabilidad de las fronteras es evidente. Así las relaciones de vecindad se han convertido en un doble riesgo: para los vecinos y para Colombia. Las actitudes de los países vecinos son decisivas para evitar un desbordamiento del conflicto colombiano. La prudencia y sabiduría en el manejo apropiado de la gobernabilidad de las fronteras será clave en el mantenimiento de la confianza y la seguridad en la subregión.

### **Diplomacia presidencial**

De la misma manera, la nueva política exterior se ha propuesto estimular la diplomacia presidencial y evitar descoordinación en su formulación y ejecución. También se ha propuesto modernizar la tarea de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores a la cual fue incorporada la oposición en cabeza de María Emma Mejía, y de Noemí Sanín, ex cancilleres, que representan dos fuerzas políticas que no están participando en la administración Pastrana.

### **Acción multilateral**

La administración Pastrana mantiene el interés en el Movimiento de No Alineados al que le reconoce legitimidad y vigencia. Así mismo, mantiene su interés constructivo en el Grupo de Río, el cual coordinó durante el año 2000, y en los mecanismos de integración.<sup>39</sup>

Esta administración mantuvo y materializó la aspiración colombia-



na para regresar al Consejo de Seguridad en el año 2000. Promovió con vigor la candidatura del ex presidente liberal César Gaviria, para su reelección en la Secretaría General de la OEA.

La política exterior ha puesto énfasis en la cooperación internacional para la paz y ha rechazado una y otra vez cualquier pretensión que busque o contribuya a la internacionalización del conflicto. Cooperación y no intervención ha sido la línea que se proclama.

Al lado de esta política que tiene un carácter holístico, la cancillería colombiana mantiene y reformula, a la luz de las nuevas realidades nacionales e internacionales, varias líneas de acción, así:

a) Estrategia de inserción en el contexto internacional que busca maximizar ventajas comerciales como el *Andean Trade Preferences Act* (ATPA) con Estados Unidos y el SGP Andino con la Unión Europea.

b) Integración y concertación latinoamericanas mediante una estrategia de convergencia. Los foros pertinentes son la Comunidad Andina, el Grupo de los Tres, el Grupo de Río, la Cumbre Iberoamericana, la Cumbre de Presidentes Suramericanos y la Cumbre de las Américas. Allí Colombia sigue coordinando el grupo de ciencia y tecnología y es co-coordinador del tema relacionado con el problema de las drogas ilícitas.<sup>40</sup>

c) Relación especial con los países vecinos, a saber, Brasil, Ecuador, Panamá, Perú, Venezuela y los del Caribe. Esto incluye una particular atención al tema del desarrollo de las regiones fronterizas. Y en el caso de Venezuela se mantiene su prioridad y se reafirma la importancia del diálogo bilateral, como ha venido ocurriendo hasta ahora.<sup>41</sup> También se le da prioridad al Tratado de Cooperación Amazónica.<sup>42</sup>

d) Europa es considerada, tanto en la perspectiva multilateral –Comunidad Andina y Grupo de Río, mecanismos para estrechar el acercamiento– como en la bilateral, para obtener su cooperación para el Fondo para la Paz, mantener las preferencias comerciales y atraer inversiones.

e) En lo referente a Asia se busca profundizar el diálogo e intensificar la participación en el sistema de cooperación regional (PBEC, PECC y APEC). Algo similar se plantea para el Medio Oriente.

f) Con África se busca coordinar posiciones a través del Movimiento de los No Alineados y ampliar las relaciones.

g) Y en la parte propiamente temática la agenda comprende asuntos como Derechos Humanos, derecho internacional humanitario, delincuencia transnacional organizada y el estatuto de la Corte Penal Interna-

cional. Lo propio ocurre con asuntos como el Control Internacional de Armas. Así como la promoción de iniciativas internacionales para el control de la proliferación de armas pequeñas y su tráfico ilícito. En medio ambiente, aparte del apoyo al régimen internacional que lo regula, está el interés por proteger la biodiversidad colombiana.

Fortalecimiento del multilateralismo, modernización de la OEA, reforma de la ONU, reforma del Consejo de Seguridad, órgano al cual Colombia se incorporó en enero de 2001. Todos estos propósitos están enmarcados en tres principios fundamentales: concertación entre el Estado y la sociedad civil; defensa y promoción verdadera del derecho internacional, buscando la universalidad, simetría y legitimidad en la aplicación del derecho; y una opción clara por la cooperación y no la confrontación.<sup>43</sup> Así se quiere “contribuir a la salvaguardia y promoción de los intereses nacionales”.<sup>44</sup>

En esencia, esta política exterior mantiene la línea tradicional colombiana sin que ello sea obstáculo para adelantar objetivos concretos como el de la diplomacia para la paz o la “alianza contra las drogas” con Estados Unidos.

La dimensión comercial forma parte de esta tradición. El Ministerio de Comercio Exterior ha planteado una política exitosa de exportaciones, en su formulación y en la realidad. El sector exportador es señalado como uno de los que está liderando el desarrollo económico y social del país, y así se plantea en el Plan Nacional de Desarrollo. La política comercial ha buscado superar las restricciones que limitan las posibilidades de los exportadores. Se han realizado acuerdos de

En todo caso, ya no existen dudas de que el proceso de paz ha quedado, para bien o para mal, internacionalizado.

cooperación aduanera con Estados Unidos y otros países. La estrategia de ampliación de mercados y de fortalecimiento del sector exportador ha merecido amplio reconocimiento internacional.<sup>45</sup>

En síntesis, se trata de una política exterior que nunca ha pretendido ir más allá de las posibilidades de un país de tamaño y de recursos moderados. Pero, eso sí, que busca maximizar ventajas comerciales y financieras para propiciar el bienestar para su pueblo. Aunque no parezca tan evidente, la inspiración de la diplomacia colombiana ha sido económica, eso sí, dentro de un gran respeto por el derecho internacional.<sup>46</sup>

El mayor problema de la política exterior colombiana es el de cómo lograr insertarse apropiadamente en un mundo globalizado, para maximizar

zar así sus exportaciones, obtener el capital y la tecnología para su desarrollo y mejorar las condiciones de bienestar de toda la población. Ello requiere una urgente profesionalización de su servicio exterior. Lo realizado en esta materia por diferentes gobiernos, incluido el actual, no es suficiente. Este tema sigue siendo una asignatura pendiente y, cada vez más, urgente.

## ADENDUM

### **Guerra contra el terrorismo y proceso de paz en Colombia\***

#### *El terrorismo en Colombia*

Es sorprendente que la declaratoria de una guerra global contra el terrorismo tan solo hubiera dado lugar a reflexiones sobre su impacto en el proceso de paz en Colombia seis o siete semanas después del 11 de septiembre de 2001. Apenas horas antes del monstruoso ataque a edificios simbólicos de la sociedad americana, el gobierno de Estados Unidos había declarado una vez más que en Colombia hay grupos terroristas, esta vez aumentados con la designación de las autodefensas de Colombia.

Al mismo tiempo, un enviado especial del presidente Bush planteaba en Londres la indignación del gobierno de Estados Unidos por la conexión FARC-IRA, ante los directivos del partido político vinculado a esa organización guerrillera: el SINN FEIN. Durante por lo menos tres semanas este tema estuvo en la prensa mundial y dio lugar a que un editorial de *The Washington Post* calificara a las FARC como “Drugtraffickers-terrorists”. Peor descalificación, imposible.

A partir del 11 de septiembre pasado se han ido registrando diferentes expresiones, tanto de Colin Powell como de funcionarios y congresistas en las cuales van redefiniendo la percepción sobre Colombia. Ya hay varias alusiones en que Afganistán y Colombia van juntas. Y otras en las cuales se intenta hacer lo propio con bin Laden y Manuel Marulanda. La resolución 1373 del 28 de septiembre del Consejo de Seguridad de la ONU ya hace una conexión entre el tema del terrorismo, el crimen internacional organizado, las drogas ilícitas, el tráfico de armas, el lavado de dinero, etc. Y el nuevo zar antidrogas en Estados Unidos hace un vínculo más estrecho entre drogas y terrorismo desde el punto de vista de la financiación, y anuncia que, una vez superado el tema de bin Laden, podrán ocuparse de temas como éste.

\* Los editores solicitaron este apéndice al autor, después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington.

Por esta razón, el calificativo asignado por el *Washington Post* a las FARC ya era gravísimo cuando se hizo varias semanas antes de los sucesos del 11 de septiembre. Pero, ahora, cuando se ha declarado una guerra global contra el terrorismo por parte de los países más poderosos del mundo, esta descalificación convierte a estos grupos existentes en Colombia en una parte central del problema y, claro está, si el gobierno y la sociedad Colombia saben moverse, en una parte de la solución que el mundo está buscando. Por ello hay que seguir con especial atención la evolución del tratamiento del caso colombiano y la manera como evolucionan los calificativos y las comparaciones. La situación de confrontación entre la marcha del candidato liberal Horacio Serpa y el asesinato a sangre fría y fuera de combate de la dirigente Consuelo Araujonoguera produjeron algún impacto en la comunidad internacional. Y así continuará sucediendo ante nuevos eventos que son asimilables al terrorismo.

Está por verse en Colombia el significado de la primera ley global antiterrorismo, la resolución 1373 del 28 de septiembre del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Sorprende, también, cómo tan solo *El Tiempo*, del sábado 29 de septiembre pasado, hizo una breve alusión a la misma. Pero cuando se escriben estas líneas (4 de octubre de 2001), no se conoce ningún análisis que intente explicar su relevancia para la situación colombiana. Nadie niega la dificultad de interpretar una normatividad inédita en la tradición jurídica hasta ahora conocida.

### *Guerra anunciada*

Como lo demuestran diferentes publicaciones académicas y muchos documentos oficiales, así como acciones militares bien conocidas, bin Laden estaba en la mira de las agencias de seguridad y de inteligencia mucho antes de los sucesos del 11 de septiembre de 2001. La resolución 1333 de diciembre del año 2000 muestra bien a las claras que el Consejo de Seguridad se estaba ocupando del tema. ¿Faltó decisión?, ¿Se requería una acción más contundente, menos diplomática? La historia lo dirá.

El señor bin Laden, el terrorista más buscado del mundo, ya estaba identificado, se le reconocía como el autor de varios atentados contra personas y propiedades de Estados Unidos, continuaba tranquilamente desarrollando sus actividades en contra de Estados Unidos desde Afganistán, y no se tomaba una acción realmente definitiva y contundente contra él. Eso mismo ha ocurrido con otros grupos terroristas en el mundo. Simplemente estaban ahí en la pantalla del radar. Según el Departamento de Estado son 30 grupos terroristas. La designación se hizo horas

antes de los ataques terroristas del 11 de septiembre, en ese informe rutinario que se denomina: *Patterns of Global Terrorism*.

### *Todo cambió*

Ahora la situación es totalmente diferente. Se ha declarado una guerra global, que el presidente Bush denomina como la primera del siglo XXI y que promete liderar y ganar, y que está dirigida a destruir lo que Kissinger ha descrito como el sistema terrorista. Este sistema está constituido, por supuesto, por los grupos terroristas que han sido identificados por el Departamento de Estado desde hace muchos años, así como los que ha ido incorporando. También el sistema está integrado por la financiación de estos grupos terroristas que proviene en buena parte del negocio criminal de las drogas estimado por Naciones Unidas en 500 mil millones de dólares.

El ex presidente Bush declaró que la guerra contra el terrorismo tenía que incorporar también la guerra contra el problema de las drogas. Y esta es una tesis que desde entonces ha ido adquiriendo mayor fuerza.

### **Colombia: parte del problema**

Así las cosas, Colombia entra sin duda a formar parte del problema que esta guerra global quiere erradicar. La situación se hace más compleja cuando durante el último mes la prensa mundial se ha ocupado hasta la saciedad del vínculo de las FARC con el IRA. Y el asunto se complica aún más cuando se recuerdan las críticas que tanto el Departamento de Estado como organizaciones de Derechos Humanos como *Human Rights Watch* han formulado a la zona de distensión. Es bien dudoso –por no decir impensable– que la comunidad internacional acepte la existencia de 42 mil kilómetros cuadrados donde no existen reglas ni controles estatales en un país que tiene una importancia geopolítica. La prórroga de la zona –objeto de un candente debate– no será ajena a la observación cuidadosa por parte de la comunidad internacional. Cualquier acto terrorista de los contemplados en la resolución 1373 del Consejo de Seguridad dará lugar a denuncias, recriminaciones y, no se descarta, sanciones económicas, políticas o diplomáticas.

La prórroga de la zona de distensión a partir del 9 de octubre estuvo acompañada de una serie de medidas que buscan controlar la parte exterior de la misma y la utilización del espacio aéreo. Esto ha dado lugar a un fuerte enfrentamiento con las FARC que considera que el tema no fue discutido en la mesa y que no fue objeto de las negociaciones que llevaron al acuerdo de San Francisco del 6 de octubre de 2001. Como resultado de este desacuerdo se ha producido una copiosa correspondencia por parte

de las FARC que incluye una carta de Manuel Marulanda al presidente de la República del 16 de octubre de 2001; unas consideraciones de los voceros de las FARC-EP del 20 de octubre de 2001 y una carta abierta de Manuel Marulanda Vélez (25 de octubre de 2001). El resultado de todo este desencuentro es que el proceso de paz se encuentra en el limbo. Tanto así que el enviado especial del secretario general de la ONU, señor Jan Egeland, anunció su retiro a partir de enero del próximo año y dio una entrevista al periódico *El Tiempo* (29 de octubre de 2001) en la cual hace un duro diagnóstico del proceso que viene a confirmar el que ya habían hecho algunos de los negociadores del gobierno (Luis Guillermo Giraldo y Alfonso López Caballero) y el que se presentó en el documento de los así llamados notables (19 de septiembre de 2001).

Al mismo tiempo, la embajadora de Estados Unidos en Colombia, señora Anne Patterson, hizo durante la penúltima semana de octubre dos contundentes declaraciones escritas sobre la manera cómo, según ella, Estados Unidos miraba la situación colombiana en la perspectiva del terrorismo internacional. La primera declaración la hizo en la apertura del Primer Congreso Panamericano sobre control y prevención del lavado de activos (Cartagena 24 de octubre de 2001). Luego de explicar cómo a partir del 11 de septiembre Estados Unidos estaba enfocando su atención en las diversas formas de crimen organizado y los nexos entre el lavado del dinero y el narcotráfico con el terrorismo, se expresó así: "Hemos visto este vínculo claramente en el régimen Talibán. Este régimen no solo ha proporcionado refugio a Osama bin Laden y su organización terrorista. Por muchos años el régimen Talibán también ha suministrado la mayoría de la heroína al mercado internacional. El régimen Talibán y bin Laden han financiado sus actividades de lavado de dinero a través de instituciones financieras internacionales legales. Las FARC, el ELN y las AUC han sido designados como grupos terroristas. Los tres están profundamente involucrados en el negocio del narcotráfico en Colombia. Cada uno utiliza las instituciones financieras legales para manejar su dinero. El gobierno de Colombia investiga las finanzas ilegales exitosamente, pero esperamos poder ayudarle a incrementar esa capacidad a través del Plan Colombia".

Estos planteamientos los reforzó y los extendió luego en una presentación ante la reunión anual de la Federación Nacional de Comerciantes (25 de octubre de 2000); allí fue tan lejos hasta plantear la eventual extradición de miembros de las guerrillas vinculados con el negocio del narcotráfico.

Podríamos abundar en citas de diversos funcionarios oficiales en Es-

tados Unidos (Francis Taylor, por ejemplo, ante el Congreso de Estados Unidos, o Alvin C. James, de la firma Ernst & Young, en su testimonio ante el comité sobre banca, vivienda y asuntos urbanos del Senado de Estados Unidos, el 26 de septiembre de 2001, en el cual explica los posibles vínculos con la financiación al terrorismo del sistema BMPE, Colombia Black Market Peso Exchange).

Lo que sí no podría omitirse sería la clarísima referencia de Henry Kissinger en su reciente artículo "Is there a Road out of chaos? Plan Colombia", en el cual, de alguna manera, retoma su diagnóstico sobre la situación colombiana publicada en su libro<sup>47</sup> *Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21st Century*: "The terrorists are ruthless, but not numerous. They control no territory permanently. If their activities are harassed by the security forces of all countries –if no country will harbor them– they will become outlaws and increasingly obliged to devote efforts to elemental survival. If they attempt to commandeer a part of a country, as has happened to some extent in Afghanistan and Colombia, they can be hunted down by military operations. The key to anti-terrorism strategy is to eliminate safe havens" (*Washington Post*, 6 de noviembre de 2001, p. A-23).

No sobra anotar que en todas estas afirmaciones hay algo de verdad y algo de juegos pirotécnicos. Y mucho de preparar un escenario para una eventualidad que no se sabe si va a llegar.

### *Interrogantes*

¿La zona de distensión coloca al gobierno de Colombia como protector o sede de actividades que tienen carácter terrorista? Ese es el tema que hay que clarificar. De la misma manera que hay que clarificar la verdadera naturaleza de los grupos guerrilleros colombianos. ¿La definición del Departamento de Estado que los ubica como terroristas va a ser aceptada por la comunidad internacional? ¿Es esa, también la definición del gobierno colombiano? Las propias FARC han solicitado que el gobierno colombiano haga esta clarificación. ¿Se puede en época de una guerra global contra el terrorismo negociar con los grupos que lo practican? ¿Se les puede otorgar un estatus político?

La prudencia y sabiduría en el manejo apropiado de la gobernabilidad de las fronteras será clave en el mantenimiento de la confianza y la seguridad en la subregión.

### *¿Internacionalización del conflicto?*

Surge un repertorio de interrogantes que colocan el proceso de paz en Colombia en una perspectiva completamente diferente. Si se estaba buscando la internacionalización del proceso de paz, hoy sí que ha quedado absoluta y totalmente internacionalizado. El predicamento es si se está internacionalizando una solución política y pacífica del conflicto o si estamos a punto de una internacionalización del conflicto y de qué manera.

Lo racional sería asegurar un tiempo que le permita al gobierno y a la sociedad adelantar, ojalá con máxima celeridad, el proceso de negociación. Y un proceso que tendría que desenvolverse dentro de unos parámetros bien diferentes de los que lo han enmarcado hasta ahora. Un requisito inescapable sería ya no el del respeto al derecho internacional humanitario sino el de la renuncia inmediata a cualquier forma de terrorismo.

### *Tolerancia cero*

Es que, a partir de la fecha nefasta del 11 de septiembre de 2001, la tolerancia del mundo frente a acciones de tipo terrorista es cero. Las acciones terroristas son inaceptables, inadmisibles, intolerables. No creo que en esta guerra global se hagan distinciones entre acciones terroristas de primera, segunda y tercera categoría.

La visión que existe en este momento del terrorismo es la de un sistema del cual forman parte grupos, unos más extremistas que otros, con una financiación que deriva, en muchos casos, del crimen organizado; el negocio ilícito de las drogas es una de las fuentes principales de esas organizaciones. Existe la presunción de que hay una interconexión entre los grupos, por ello se habla de un sistema terrorista. Y ese es el enemigo que esta guerra global se ha propuesto destruir.

Si la internacionalización del proceso de paz tiene algo que ver con lo que hoy piensa la comunidad internacional, no hay escapatoria a una reformulación del proceso de paz. Y ésta tiene que venir de todos: gobierno, sociedad, grupos alzados en armas. La comunidad internacional, si entiendo bien, ya hizo su replanteamiento: no va a tolerar ninguna expresión de terrorismo en ninguna parte del mundo.

### *¿Choque de civilizaciones?*

Es que buena parte de la esencia de la amenaza terrorista consiste en el riesgo que implica para la civilización occidental, para la democracia, para el estilo de vida que se ha venido construyendo por milenios, una persona o un grupo que tiene valores que niegan el respeto a la vida, al desacuer-



do, a las libertades y a la tolerancia. La capacidad de daño no se mide por el número de personas o la sofisticación del armamento sino por la actitud ciega, fanática, extremista, que cree que la vida de los demás no vale absolutamente nada cuando se trata de sacar un propósito político o religioso adelante, pase lo que pase, cueste lo que cueste, mueran los que sean y sin que importen ni el dolor que se ocasiona, ni la destrucción y pánico. Se reconoce que la tarea diplomática de Estados Unidos después del 11 de septiembre pasado ha sido fundamental para evitar que esta confrontación con el terrorismo derive en una confrontación contra la civilización islámica.

### **Repensar el proceso**

Así las cosas, como lo dije en el artículo que escribí para *El Tiempo* (“Una guerra anunciada”, el 12 de septiembre de 2001), se requiere que todos repensemos el proceso de paz y adoptemos, en consecuencia, las reformulaciones que sean indispensables. El documento de los notables divulgado el jueves 27 de septiembre ofrecía una salida que requería ajustes pero que quedó ensombrecida, si no enredada, por los graves sucesos del fin de semana en Colombia (septiembre 29 y 30).

Colombia es parte del problema que el mundo quiere resolver en forma radical y perdurable. Colombia tiene que ser parte de la solución. El rechazo a todas las formas de terrorismo tiene que ser contundente. Y en ese marco hay que desarrollar –si es que todavía hay espacio político y de tiempo– la solución política al conflicto interno.

### *Reflexiones sobre el terrorismo*

El 11 de septiembre de 2001 cambiaron muchas cosas. Y entre ellas la actitud del mundo frente al terrorismo.

Por primera vez existe una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU ( 28 de septiembre, R. 1373) que establece un marco legal global de obligatorio cumplimiento para todas las naciones miembros de la ONU. Se adopta en virtud del capítulo séptimo que contempla los “enforcement powers” del Consejo. Sobra decir que esta resolución, a diferencia de un tratado o convención, no requiere, para su aplicación, ratificación por parte de los parlamentos nacionales.

El principal problema radica en la ausencia de una definición legal universal sobre lo que es un “acto de terrorismo” o un “grupo terrorista”. Personalmente, entre las más de cien definiciones existentes, me inclino por la de Jessica Stern, profesora de la Universidad de Harvard, en su libro *The Ultimate Terrorists* (p. 11), que dice así: I define terrorism as an

act or threat of violence against non-combatants with the objective of exacting revenge, intimidating, or otherwise influencing an audience". Pero no me hago la ilusión de que ésta será pronto adoptada por la comunidad internacional. Sí es bien probable que en muchos países su legislación penal haya adoptado una definición específica al respecto.

Estados Unidos ha publicado durante los últimos años dos listas: una de estados terroristas (Cuba, Sudán, Irak, Siria, etc.) y otra de grupos terroristas (la última trae 29 designaciones; Colombia tiene el 10 por ciento, FARC, ELN, AUC). Con todo la definición implícita parece ser la de grupos que atacan personas o propiedades estadounidenses.

Los horrendos ataques del 11 de septiembre de 2001 han puesto en evidencia la ausencia de una definición aceptada. Es así como la Resolución Conjunta del Congreso de EE.UU. limita la autorización al Presidente

El mayor problema de la política exterior colombiana es el de cómo lograr insertarse apropiadamente en un mundo globalizado, para maximizar así sus exportaciones, obtener el capital y la tecnología para su desarrollo y mejorar las condiciones de bienestar de toda la población.

para hacer uso de la fuerza militar a los grupos, personas o estados que de alguna manera estuvieron implicados en los ataques a Estados Unidos. Las resoluciones del Consejo de Seguridad son más amplias, como era de esperarse, y así queda además patente en la Resolución 1373 citada. La del Consejo Permanente de la OEA se asimila a la del Congreso americano.

Una vez que ha entrado en vigencia una legislación global el tema de la definición se torna crucial. En el caso colombiano es de máxima relevancia porque se han designado tres grupos terroristas que no encajan dentro de la resolución del Congreso de EE.UU., pero que sí pueden quedar cobijados por la resolución del Consejo de Seguridad. El asunto es de inmediata importancia porque se tramita un proceso de paz con esos grupos que son terroristas para Estados Unidos pero sin que ello acarree otras consecuencias porque no están –por ahora– afectando su integridad territorial. La precisión la hace muy bien Michael Shifter, del Diálogo Interamericano, en declaraciones para el *Financial Times de Londres*, así: "There is quite a distance between Osama bin Laden and (FARC leader) Tirofijo. The Colombian groups are not seen as a threat to the western way of life. There is no history of fundamentalism. Policymakers do understand the distinction".<sup>48</sup> En contravía opina el senador B. Graham,

quien el lunes 1 de octubre le dijo al *Miami Herald*: “Las FARC están haciendo exactamente lo mismo que el terrorismo a nivel global (...) Es el mismo estilo de funcionamiento de bin Laden”. Y el general Colin Powell, secretario de Estado, las ha mencionado repetidamente junto con los otros grupos colombianos, y en el programa *Meet the Press*, del domingo 23 de septiembre de 2001, afirmó que las FARC tenían “*global reach*” que parecería ser el calificativo que las haría objeto de alguna acción no necesariamente militar por parte de EE.UU. o, si acaso, la comunidad internacional.

Crecientemente el tema de las drogas ilícitas, el crimen transnacional organizado, el lavado de dinero, el tráfico de armas y de sustancias nucleares, etc., está entrando en la ecuación terrorista.

Es evidente que con el paso del tiempo, y según lo aconsejen las circunstancias, la definición se irá acomodando a nuevas demandas domésticas e internacionales.

La campaña (o guerra) contra el terrorismo será prolongada y abrirá nuevas e inéditas áreas de cooperación internacional y estimulará el desarrollo de avanzadas tecnologías que dejan en pañales las previsiones de George Orwell en 1984 (Big Brother).

## NOTAS

1. Fernando Cepeda y Rodrigo Pardo, “La política exterior colombiana, 1930-1986”, en *Nueva historia de Colombia*, tomo III, Planeta, Bogotá, 1989, pp. 9-91.
2. Juan Gabriel Tokatlian, (comp.), *Colombia y Estados Unidos, problemas y perspectivas*, TM Editores-Colciencias-Iepri, Bogotá, 1998.
3. Sobre este tema ver Fernando Cepeda Ulloa, “The Summit of The Americas and the Fight Against Drugs”, en *A Working Papers Series*, North South Center, Universidad de Miami, 2000.
4. Sobre el impacto político de las drogas en Colombia y sus consecuencias ver introducción de Fernando Cepeda Ulloa en Elizabeth Joyce y Carlos Malamud, (edits.), *Latin America and the Multinational Drug Trade*, New York, St. Martin's Press, 1998. Ver también Bruce M. Bagley, *The Evolution of Drug Trafficking in Colombia in the 1990s*, (sin publicar) (febrero), 2000.
5. Malcolm Deas y Carlos Ossa (coords.), *El gobierno Barco, política, economía y desarrollo social, 1986-1990*, Fedesarrollo-Fondo Cultural Cafetero, Bogotá, 1994, especialmente pp. 99-151. Ver también, Tatiana Mathiesen, *El arte político de conciliar, el tema de las drogas en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos, 1986-1994*, Fescol-Cerec-Fedesarrollo, Bogotá, 2000.
6. Fernando Cepeda Ulloa, *Dirección política de la reforma económica en Colombia*, Fonade-DNP, Bogotá, 1994.
7. Sobre la administración Samper ver Francisco Leal Buitrago (edit.), *Tras las hue-*

- llas de la crisis política*, TM Editores-Fescol-Iepri, Bogotá, 1996.
8. Michael Shifter, "Colombia on the Brink", en *Foreign Affairs* (julio-agosto), 1999, p. 18.
  9. Existen diferentes estimativos elaborados por Roberto Junguito, Carlos Caballero, Roberto Steiner, Francisco Thoumi, pero este último es el que se ha popularizado más en los documentos oficiales, tanto en Estados Unidos como en Colombia, con base en cálculos del Departamento Nacional de Planeación.
  10. Sobre el fortalecimiento de las guerrillas y su vínculo con las drogas ilícitas, ver República de Colombia, Ministerio de Defensa Nacional, *El narcotráfico, una amenaza para la seguridad nacional*, Bogotá, 2000.
  11. Sobre la actual crisis colombiana ver Arlene Tickner, "Colombia: Chronicle of a Crisis Foretold", en *Current History*, 97/616, 1998. Ver también Michael Shifter, "Colombia at War", en *Current History*, 98/626, 1999; James L. Zackrisson (edit.), "Crisis: GAT crisis?", en *Security Issues in Colombia*, Institute for National Strategic Studies (INSS), National Defense University, Washington, D.C., 1999; y Camilo Echandia Castilla, *El conflicto armado y las manifestaciones de la violencia en las regiones de Colombia*, Presidencia de la República de Colombia, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Bogotá, 2000.
  12. Para un debate sobre el Plan Colombia ver "El Plan Colombia", en *Foreign Affairs* en español (primavera) vol. I, No. 1, 2000, pp. 2-19.
  13. Ministerio de Relaciones Exteriores, *Diplomacia por la paz*, Bogotá, 2000.
  14. Presidencia de la República, *Hechos de paz*, tomo III, Bogotá, 2000, p. 48.
  15. *Semana* (enero 18), 1999, pp. 22-23.
  16. *El Tiempo* (noviembre 2), 1999, p. 1-A.
  17. *El Espectador* (noviembre 2), 1999, p. 1-A.
  18. 10 de agosto de 1999.
  19. Presidencia de la República, *Plan Colombia*, Bogotá, 2000, p. 40.
  20. Ver el informe de los miembros de las FARC en la Mesa de Negociación, dirigido a Manuel Marulanda el 22 de mayo de 2001.
  21. Los trabajos de Paul Collier en el Banco Mundial parecen haber servido de soporte a la estrategia del Plan Colombia en la medida en que busca disminuir críticamente una de las principales fuentes de financiación de las FARC, de los grupos de autodefensas y hasta del ELN. Ver Paul Collier y Hoeffler Anke, "Justice-Seeking and Loot-Seeking in Civil War", presentado en el taller del Banco Mundial sobre "Conflictos civiles, crimen y violencia en países en desarrollo", Washington, 1999. Ver también Mats Berdal y Davir M. Malone, *Greed and Grievance, Economic Agendas in Civil Wars*, Lynne Rienner Publishers, Boulder & London, 2000, en particular el capítulo de Paul Collier "Doing Weel out of War: An Economic Perspective", pp. 91-103.
  22. Énfasis del autor.
  23. Presidencia de la República, *Hechos de paz*, tomo VII, Bogotá, 2000, pp. 23 y 24.
  24. *Ibíd.*, p. 24.
  25. Revista *Cambio*, "Reaparece Cano", No. 334 (noviembre 8-15), 1999, p. 19.
  26. Presidencia de la República, *Hechos de paz*, pp. 11-17.
  27. Al respecto se puede examinar con provecho el excelente trabajo de Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson y Pamela Aall (edits.), *Herding Cats, Multiparty Mea-*

- diation in a Complex World*, United States Institute of Peace, Washington, 1999.
28. Diferentes documentos del Congressional Research Service de Estados Unidos recogen el proceso legislativo. Al respecto se puede consultar Nina M. Serafino, *Colombia: U.S. Assistance and Current Legislation*, Updated (April 10), 2001.
  29. United States General Accounting Office, *Drug Control: U.S. Assistance to Colombia Will Take Years to Produce Results*, House Representatives, Washington, D.C. (octubre), 2000. Ver también Gabriel Marcella, "Implementing Plan Colombia", en Special Series, *Plan Colombia: The Strategic and Operation Imperatives*, North South Center-U.S. Army War College-Strategic Studies Institute, Miami (abril), 2001.
  30. Ver declaración de la secretaria de Estado de Suecia, señora Gun-Britt Andersson, Bruselas (abril 30), 2001, y Chris Patten, comisario de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea, Colombia: Un compromiso internacional para la paz, Bruselas, (abril ), 2001.
  31. *New York Times* (mayo 17), 2001, p. A-8.
  32. Países facilitadores con las FARC: Canadá, Cuba, España, Francia, Italia, México, Noruega, Suecia, Suiza y Venezuela. Se debe hacer notar la ausencia de Brasil, país amazónico y fronterizo con Colombia y el más importante al sur del Río Grande, y del Reino Unido que tiene especiales vínculos con Colombia. Y con el ELN: Francia, Noruega, España, Cuba y México.
  33. Bob Graham, Brent Scowcroft y Michael Shifter, *Toward Greater Peace and Security in Colombia: Forging a Constructive U.S. Policy*, Task Force Report, Council on Foreign Relations, New York, 2000.
  34. Angel Rabasa y Peter Chalk, *Colombian Labyrinth, The Synergy of Drugs and Insurgency and Its Implications for Regional Stability*, 2001.
  35. Ministerio de Relaciones Exteriores, *Diplomacia por la paz*, Imprenta Nacional, Bogotá, 1999, p. 9.
  36. "Colombia: Una nueva sociedad en un mundo nuevo", en revista *Análisis Político*, IEPRI, Bogotá (julio), 1997.
  37. Asamblea Anual de la ANDI, Cartagena (agosto 20), 1999.
  38. *Diplomacia por la paz*, p. 16.
  39. Alma Viviana Pérez, Colombia, Secretaría Pro Tempore, Grupo de Río, agenda para comenzar el siglo XXI, Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogotá, 2001.
  40. *Diplomacia por la paz*, pp. 10-16.
  41. *Ibid.*, pp. 16 y 17.
  42. *Ibid.*, p. 18.
  43. *Ibid.*, pp. 8 y 9.
  44. *Ibid.*
  45. Ministerio de Comercio Exterior, Bancoldex, Proexpo, IFI, *Política para la productividad y la competitividad*, Cartagena de Indias (julio), 1999. Ver también los documentos del Foro de Internacionalización de Empresas, realizado por la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes, Bogotá (mayo 16 y 17), 2001.
  46. Fernando Cepeda y Rodrigo Pardo, *Nueva historia de Colombia*, pp. 9-91.
  47. Pp. 89-94.
  48. *Financial Times* (septiembre 19), 2001.