

LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA HASTA EL AÑO 2010

— ELEMENTOS DE REFLEXIÓN —

CARLOS A. GAMBA LÓPEZ.



La llegada del Siglo XXI, no presenta para la política exterior colombiana un panorama esperanzador. Ello no quiere decir que no se tengan esperanzas de ir consiguiendo paulatinamente una mejor ubicación en el espectro de las naciones.

El presente ensayo, pretende abordar algunos pasivos y activos de política exterior con los cuales Colombia ingresa al siglo XXI y las probabilidades de que esos activos y pasivos le permitan reinsertarse mejor en la comunidad internacional, a más tardar en el año 2010. Se asume el conocimiento del lector sobre las bondades de los activos, por lo cual no se incluyen datos que pretendan convencer sobre el particular. Tampoco se tratan todos los activos ni todos los pasivos de política exterior que pueda tener el país de cara al siglo XXI.

PASIVOS Y ACTIVOS PARA LA POLÍTICA EXTERIOR

PASIVOS QUE PROFUNDIZAN LAS CRISIS INTERNAS Y LA MALA IMAGEN EXTERNA: EL NARCOTRÁFICO, LOS DERECHOS HUMANOS

El narcotráfico: En un mundo en transición de un modelo bipolar hacia quizás uno tripolar en lo económico (Estados Unidos de América - Unión Europea -Japón) y multipolar en lo nuclear-militar (EUA, China, Rusia, India y demás países con poder nuclear), es manifiesto que, en

LA POLÍTICA EXTE

repetidas oportun
unipolarismo, jalon
países como Somali
si bien han contado
ción de las Nacione
"rubber stamp"²⁷ a

En el anterior co
medidas de carácter
caron al país, según
nacional, hacia el ri
Irán, Siria, Libia, Bir
godos en tal condici

Hace algunos añ
blema" de América
Alan García). Color
ámbito internacion
del narcotráfico que
Virgilio Barco, las b
tos, inclusive hasta c
Secretario General d

El fenómeno del
tanto las actividades
bia, hizo crisis duran
años, el narcotráfico
una de sus principal
no como en las relac

Para Colombia, s
de tiempo a destiem
triumfalista de los EU
nio de la posguerra f
internacional en pri
perfil durante la gue
tamaño del Estado,
desarrollo.

En este contexto,
poco de "transparen

27. "Rubber Stamp": exp

repetidas oportunidades, se presente un predominio temporal del unipolarismo, jalonado por los Estados Unidos de América. Ya diversos países como Somalia e Irak, han sido objeto de estas manifestaciones que si bien han contado con el aval del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, este consejo solo ha representado el papel "rubber stamp"²⁷ a las propuestas de los EUA.

En el anterior contexto, la descertificación en 1.996 y 1.997, y otras medidas de carácter bilateral de los EUA con respecto a Colombia, acercaron al país, según la percepción que se tiene de él en el escenario internacional, hacia el rincón de los países llamados "problema", tales como Irán, Siria, Libia, Birmania y Nigeria, que, por lo demás, han sido catalogados en tal condición por el lobby internacional de los EUA.

Hace algunos años, desde la perspectiva de los EUA, los "países problema" de América Latina, se circunscribían a Cuba, Haití, o el Perú (de Alan García). Colombia gozaba aún de una posición respetable en el ámbito internacional con un discurso de martirologio creíble en el tema del narcotráfico que permitió sentar, con los gobiernos de Betancur y de Virgilio Barco, las bases de una política internacional que rindió sus frutos, inclusive hasta con la elección del ex - presidente César Gaviria como Secretario General de la OEA.

El fenómeno del narcotráfico, que de tiempo atrás venía afectando tanto las actividades políticas, económicas y sociales internas en Colombia, hizo crisis durante la administración del Presidente Samper. En estos años, el narcotráfico y la corrupción interna generada por el mismo, como una de sus principales causas, causó un enorme daño tanto a nivel interno como en las relaciones exteriores del país.

Para Colombia, se trató algo así como de la explosión de una bomba de tiempo a destiempo: por un lado, el fin de la guerra fría y el afán triunfalista de los EUA de acomodarse como principal actor en el escenario de la posguerra fría; y, por otro, el creciente interés de la comunidad internacional en priorizar temas conocidos de tiempo atrás pero de bajo perfil durante la guerra fría, tales como la lucha contra la corrupción y el tamaño del Estado, sobretodo del Estado representativo de los países en desarrollo.

En este contexto, las recetas sobre "buen gobierno", adobadas con un poco de "transparencia", vinieron a llenar las agendas desde la perspec-

27. "Rubber Stamp": expresión inglesa equivalente en español a "firmón".



tiva política, mientras desde la economía el discurso sobre las exigencias de estados eficientes que respondieran a mercados eficientes, reforzaba los modelos neoliberales y promovían las aperturas económicas para los países en desarrollo al tiempo que los desarrollados negociaban entre sí sus propios modelos neoproteccionistas.

Lo anterior facilitó el protagonismo del Embajador Frechette y la acogida de las recomendaciones que formulaba a su Gobierno. Si Colombia no hubiese estado de Presidente del Movimiento de Países No Alineados, la imagen internacional del país habría sufrido un tratamiento peor por cuenta de los efectos de la magnificación que los medios, sobretudo colombianos, dieron a la imagen de Frechette, e inclusive la enorme presión bilateral de los EUA por sacar al Presidente Samper, habría podido tener éxito, no tanto por las simpatías y apoyos internos que pudiera conseguir el Embajador Frechette, (quien según comentarios de asistentes a recepciones, llegó al extremo de apostar que el Presidente caería), sino por el mayor grado de aislamiento internacional de Colombia, que los EUA hubiesen estado en disposición de buscar y tal vez lograr a través del lobby permanente con sus aliados condicionales (UE) e incondicionales (GB, Japón), algunos de ellos inclusive miembros de los No Alineados (Singapur, Indonesia, Egipto, Brunei, Arabia Saudita).

Como lo expresara en su momento el ex - canciller Rodrigo Lloreda, los No Alineados sirvieron, durante la crisis política de la administración Samper, como un seguro o un escudo protector contra cualquier cosa, en especial contra la intervención de EUA.

El tema del narcotráfico, se mantendrá en la agenda bilateral con los EUA como un elemento de peso. En la medida en que la metodología bilateral para abordar el problema, pueda pasar de la dicotomía confrontación - cooperación a la dicotomía cooperación - cooperación, se alcanzarán grados de normalización en la relación bilateral Colombia - EUA y, ese grado de normalización, atenuará la potencialidad y capacidad del "lobby" norteamericano de aislar a Colombia en diversos escenarios internacionales. Ya hay quienes se preguntan si la congelación por diez (10) años en el trámite de la solicitud de ingreso de Colombia al Foro de Cooperación Económica en el Asia Pacífico (APEC), no obedeció a una discreta pero efectiva señal de los EUA a sus consocios en dicho foro, sobretudo cuando Perú era admitido en dicho foro sin mayores dificultades. Asimismo, aunque la información pasó desapercibida, en los años 1.996 y 1.997, Colombia no tuvo acceso a recursos concesionales del Fondo de Operaciones Especiales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) "Opor estar sujetos al voto de una mayoría calificada y por consiguiente al veto de los Estados Unidos. ¿Cuánto sumaban en total? No se sabe, pero la cuenta comienza por los más de US\$ 6 millones -US\$ 3 millones

por cada ai
en préstam
medianos y

Frente a
permea las
puedan ve
marcotráfico
multilatera
cia que pue
el resto del

A instan
do en la age
nia, Franci
unión de dic
en Birmingh
el crimen in
asuntos cen
incidirá en l
la ONU que

Los Dere
pesado pasi
Europea, pre
los EUA. A p
se adoptan
tema se mar
misma. En t
desde la per
la manera d
una especie

Para el g
to de un inf
antes a la p
Times" que
los grupos p
como la "g
circuló la ú

Más de \$ 6
República. Mi

por cada año-, ya mencionados"²⁸. Esa ayuda económica del BID que era en préstamos gratis, estaba orientada a conceder créditos subsidiados a medianos y pequeños empresarios.

Frente a la Unión Europea y otros países, el tema del narcotráfico no permea las agendas. Pero, a pesar de la comprensión y simpatía con que puedan verse desde esos escenarios la lucha colombiana contra el narcotráfico y el apoyo tibio a esquemas de corresponsabilidad y acción multilateral, estas actitudes no logran atenuar la capacidad de injerencia que puedan tener los EUA de injerir en las relaciones de Colombia con el resto del mundo y con los organismos de la comunidad internacional.

A instancias de los EUA, el tema de las drogas ha venido siendo incluido en la agenda del llamado Grupo de los Ocho (EUA, GB, Italia, Alemania, Francia, Canadá, Japón y Rusia). Ya se anuncia que la próxima reunión de dicho directorio de países industrializados (G-8) que se realizará en Birmingham, Inglaterra, entre el 15 y el 18 de mayo de 1.998, tratará el crimen internacional, incluido el tema de las drogas, como uno de los asuntos centrales de la agenda al lado del empleo. La posición del G-8 incidirá en la sesión especial de sobre drogas de la Asamblea General de la ONU que se realizará en junio de 1.998.

Los Derechos Humanos: El tema de los derechos humanos, es otro pesado pasivo para la política exterior colombiana. Frente a la Unión Europea, presenta características similares a las del narcotráfico frente a los EUA. A pesar que Colombia logre que las resoluciones y decisiones que se adoptan en el seno de la UE, no sean fuertemente condenatorias, el tema se mantiene activo en las agendas de los países de la UE y en la UE misma. En términos pragmáticos, en materia de derechos humanos, vistos desde la perspectiva europea, se mira a Colombia un poco como ocurre a la manera de EUA con el tema del narcotráfico, vale decir, se aplica al país una especie de "descertificación sin sanciones económicas".

Para el gobierno de los EUA, el tema de los derechos humanos es objeto de un informe anual del Departamento de Estado que a veces se filtra antes a la prensa. Por ello en diciembre de 1.997, un editorial del "NY Times" que se refería a que el ejército colombiano apoyaba por omisión a los grupos paramilitares, hizo que el General Bonnett calificara al diario como la "gaceta del imperio". El informe del Departamento de Estado circuló la última semana de enero de 1.998 y el mismo fue calificado

28. Más de \$ 6.000 millones ha dejado de recibir Colombia por descertificación. Diario La República. Miércoles 18 febrero 1.998. Pág 4-A



inicialmente por la Señora Canciller María Emma Mejía como "duro porque dura era la realidad de Colombia".

Debe observarse que cuando los EUA quieren ser efectivos en sus argumentos sobre derechos humanos o narcotráfico, lo consiguen. A manera de ejemplo, el desembolso de la ayuda militar acordada en 1.997, estuvo condicionado a que Colombia, y concretamente el Ejército Colombiano, presentara informes sobre procesos a militares implicados en casos de derechos humanos.

ACTIVOS QUE SUBSISTEN DURANTE LA CRISIS: EL MEDIO AMBIENTE, LA ECONOMÍA COLOMBIANA

El Medio Ambiente: Este es un activo con el cual Colombia podría contar frente a la Comunidad Internacional. Los índices de biodiversidad y la riqueza y variedad de sus paisajes naturales hacen del país un lugar privilegiado en el planeta. La limitación con respecto a este tema, la constituye el hecho de que a partir de la Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro 1992), el tema pareciera ir perdiendo fuerza en el ámbito internacional. Ello debido en parte a que en Río no se pudo lograr crear una Agencia Internacional para el Medio Ambiente, como sí se creó a partir del GATT y alrededor del tema del comercio, una Organización Mundial de Comercio (OMC). Por lo anterior, a pesar de que el tema del medio ambiente sea un activo para Colombia, tiende a perder peso en los escenarios internacionales. Por ello la potencialidad de este activo, no logra atenuar el efecto de los pasivos colombianos como las drogas y los derechos humanos.

La Economía Colombiana: Este se podría considerar como un activo muy importante para la política exterior colombiana. Es una de las pocas o quizá la única economía latinoamericana que no es incluida por los analistas entre aquellas que sufrieron los efectos de la llamada "década pérdida". Sin embargo, la economía requiere de ciertos ajustes inmediatos como la reforma al artículo 58 de la Constitución para incentivar la inversión extranjera y otra serie de medidas internas que garanticen la seguridad de la inversión.

Este activo tiene asimismo el efecto pasivo de los problemas derivados del conflicto interno. Los intentos de promover en el extranjero las bondades que pueda ofrecer la economía colombiana, estarán condicionados a los avatares y vaivenes que se generan en este conflicto interno.²⁹

29. Imposible brindar seguridad a todo el sector petrolero. (Reportaje al Ministro de Defensa, Dr. Gilberto Echeverry Mejía. La República. Miércoles 4 marzo 1.998. Pág. 2-A)

¿La interna podría conver...
ma la atención...
como las viola...
humanitario, e...
infraestructura...
el reclutamient...
hacia el interic...
interno, no poc...
sería a resolver

También aq...
"problema" cor...
(1.982-1.986), s...
porqué el Presid...
fictos en Centro

Cada gobiern...
mientras tanto, ...
de ejercer soberc...
cientes, las tran...
seguridad (lláme...
igualmente los g...
no tributar al Es...
guerrilla o a las...
dad que les ofrez

De otra parte...
conflicto colomb...
tes con los países...
terizas de Venezu...
buena vecindad...
conflicto interno...
narcotraficantes...
la guerrilla se ha...
as de los países...
maltratan a los...
imitan a las auto...
frenan el desarro

La política ext...
Lcentrarse en p...
nes internacion

¿La internacionalización del conflicto interno: un pasivo interno que podría convertirse en activo externo? El conflicto interno colombiano, llama la atención de la comunidad internacional, en especial por sus secuelas como las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, el drama de los desplazados por la violencia, los ataques a la infraestructura –sobre todo petrolera– que generan daño al medio ambiente, el reclutamiento de menores de edad, etc. El tremendo desgaste del Estado, hacia el interior y hacia el exterior, que le viene ocasionando el conflicto interno, no podrá contrarrestarse mientras no se entre de lleno de manera seria a resolver este conflicto.

También aquí se mira a veces a Colombia desde afuera, como un país “problema” con un Estado poco serio. Desde la administración Betancur (1.982-1.986), se llegó a preguntar en algunos escenarios desde el exterior por qué el Presidente de Colombia en vez de estar tratando de resolver conflictos en Centroamérica no trataba de resolverlos en su propio patio.

Cada gobierno ha tenido su propia estrategia de búsqueda de la paz y, mientras tanto, desde afuera se percibe a Colombia como un Estado incapaz de ejercer soberanía sobre la totalidad de su propio territorio. En años recientes, las transnacionales entraron en negociaciones sobre protección y seguridad (llámense boleteo, extorsión o vacunas), con grupos guerrilleros. Igualmente los ganaderos y empresarios del agro permanentemente piden no tributar al Estado para promover la agroindustria, pero lo hacen a la guerrilla o a las autodefensas irregulares, según las condiciones de seguridad que les ofrezca uno u otro grupo.

De otra parte, la llamada por algunos analistas “yugoeslavización” del conflicto colombiano, afecta sobre todo las relaciones sensitivas e importantes con los países vecinos. Cada vez es más difícil para las autoridades fronterizas de Venezuela, Panamá y Ecuador, lograr armonizar las relaciones de buena vecindad con Colombia frente a la contaminación e inserción del conflicto interno colombiano en sus fronteras. Azuzados y financiados por narcotraficantes con intereses en la frontera y por otros grupos irregulares, la guerrilla se ha abrogado el derecho de castigar a las autoridades fronterizas de los países vecinos cuando reciben quejas de que dichas autoridades maltratan a los colombianos residentes en las fronteras. Estos incidentes irritan a las autoridades centrales de los países vecinos y en oportunidades frenan el desarrollo de la relación bilateral armónica.

LA POLÍTICA EXTERIOR HASTA EL 2010: MANEJO DE ACTIVOS Y PASIVOS

La política exterior colombiana del periodo 1.998 al 2.010, deberá concentrarse en procurar atenuar los efectos de los pasivos en sus relaciones internacionales y, a la vez potenciar en lo posible sus activos.



EL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILÍCITAS

El manejo de este tema tiene dos componentes: uno externo sobre el cual tiene margen de maniobra la Cancillería y demás entidades que intervienen en la formulación y ejecución de la política exterior y que instrumentalmente se manifiesta en la negociación, suscripción, aprobación y ejecución de instrumentos de cooperación internacional para luchar contra el mismo a nivel bilateral y multilateral.

El otro componente, es de carácter interno y sobre él no tienen injerencia la Cancillería ni los ejecutores de la política exterior. No obstante, el comportamiento interno incide en lo externo. Desde el exterior, se percibe el manejo interno del narcotráfico de manera equívoca: lo que hace la Policía Nacional con la mano, lo borran el Congreso y otras autoridades con el codo. Para los EUA, estas actitudes son sumamente urticantes. Por más leyes que se aprueben, mientras dichas leyes sean percibidas como llenas de esquinces y micos - alternatividad penal- propios de la legislación colombiana y entendibles en el medio interno, la lectura en el exterior, sobretudo en los EUA, es la de que estas acciones carecen de seriedad. Ello desgasta la percepción de la justicia y por ende al Estado colombiano.

La acción de la justicia colombiana, se refleja también en los llamados "índices de impunidad" sobre los cuales la discusión interna maneja cifras que oscilan entre el 70% y el 99%. Estas cifras que manejan los académicos y especialistas en el interior, reflejan en el exterior una lectura de un Estado sin justicia.

Por lo anterior, haciendo un símil con el tema de los derechos humanos, mientras Colombia no resuelva el conflicto interno del narcotráfico y la corrupción, sobretudo política, generada por este flagelo, y no muestre altos índices de eficacia y eficiencia en la administración de justicia, no podrá mejorar su posición internacional con respecto a este tema. El discurso del martirologio se agotó y el de la corresponsabilidad internacional apenas se abre camino.

En el informe de la Comisión de Análisis y Recomendaciones sobre las relaciones entre Colombia y Estados Unidos, se lee sobre el particular lo siguiente:

"Un propósito fundamental de Colombia toda debe ser superar la existencia del problema de las drogas en las diferentes dimensiones de la vida nacional y sus nocivos efectos. Romper en forma definitiva el vínculo entre la organización criminal de las drogas, la política y la economía."³⁰

30 Análisis Político. IEPRI. Universidad Nacional de Colombia. Santa Fe de Brá. Julio de 1.997. Págs 83-84.

Una muy re...
a Colombia se...
narcotráfico y e...
tendencia fuerte...
galización del...
países consumi...
miento de esta...
bable, pese al...
como el Premio...
Friedman³¹ o la...
sobre el uso de c...
péutico.

Otro aspecto...
timistas a Colom...
ción internacion...
las drogas, es pre...
empeore en otros...
mor de una posi...
EUA a México, d...
Grupo de Río con...
canismos bilatero...

Lo anterior, ofr...
gen de maniobra...
con los países suj...
teral, con miras...
ternacional sobre...
de las drogas, alr...
la corresponsabil...
condicionar los a...
las drogas no a la...
pueda ejercer un...
internacional efe...
tados.

31. Ver resumen de a...
de Enrique Santos Cal...
Página 4^a.

Una muy remota esperanza le permitiría a Colombia sacudirse el San Benito del narcotráfico y ella sería que se generara una tendencia fuertemente creciente hacia la legalización del consumo en los principales países consumidores. Por ahora, el crecimiento de esta tendencia es muy poco probable, pese al apoyo de personalidades como el Premio Nobel de Economía Milton Friedman³¹ o la adopción de legislaciones sobre el uso de ciertas drogas para uso terapéutico.

Otro aspecto que ofrece expectativas optimistas a Colombia para mejorar su posición internacional con respecto al tema de las drogas, es precisamente que la situación empeore en otros escenarios. En 1.997, el rumor de una posible descertificación de los EUA a México, dio vigor a la posición del Grupo de Río con respecto al rechazo de mecanismos bilaterales de esta naturaleza.

Lo anterior, ofrecería a Colombia un margen de maniobra para actuar en conjunto con los países sujetos a certificación unilateral, con miras a fortalecer el régimen internacional sobre el manejo del problema de las drogas, alrededor de la aceptación de la corresponsabilidad y, consecuentemente, condicionar los avances en la lucha contra las drogas no a las acciones unilaterales que pueda ejercer un país sino a la cooperación internacional efectiva entre los países afectados.

El manejo de este tema tiene dos componentes: uno externo sobre el cual tiene margen de maniobra la Cancillería y demás entidades que intervienen en la formulación y ejecución de la política exterior y que instrumentalmente se manifiesta en la negociación, suscripción, aprobación y ejecución de instrumentos de cooperación internacional para luchar contra el mismo a nivel bilateral y multilateral.

31. Ver resumen de artículo reciente de Milton Friedman en "Una Guerra Injusta", columna de Enrique Santos Calderón. Periódico El Tiempo. Santa Fe de Bogotá. 29 de enero de 1.998. Página 4^a.



Según Keohane,³² "los regímenes internacionales son instituciones con reglas explícitas, en las cuales han coincidido los gobiernos, que son pertinentes en conjuntos específicos de temas de las relaciones internacionales. En la terminología de Oran Young, constituyen "ordenes negociados". Los ejemplos incluyen el régimen monetario internacional establecido en Bretton Woods en 1.944, el régimen de la Ley del Mar establecido a través de negociaciones patrocinadas por las Naciones Unidas durante la década de 1.970 y el régimen de control limitado de armas que existe entre Estados Unidos y la Unión Soviética".

En este sentido, partiendo de la definición anterior y del hecho de que el tema de las drogas ha estado y estará en la agenda de la comunidad internacional por largo tiempo,³³ Colombia podría propender por la construcción de un régimen internacional sobre las drogas que incluya todas las aristas del problema, desde la salud pública y las libertades individuales hasta el desarrollo alternativo, pasando por el tráfico de armas y de precursores, la cooperación judicial, el lavado de activos y las oportunidades de acceso a los mercados de los países desarrollados de los productos agrícolas sustitutos que los países productores de drogas puedan inducir a cultivar en ejecución de programas de desarrollo rural alternativo.

En la comunidad internacional, ya hay dispersos un buen número de elementos que permitirían construir dicho régimen internacional: la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (1.988), el Programa de las Naciones Unidas para el Control Internacional de Drogas (PNUCID), la Comisión de Estupefacientes, en el sistema de la ONU; y, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas (CICAD), la Convención Interamericana contra la Corrupción, en el sistema interamericano; y la propuesta colombiana de negociar una convención interamericana sobre lavado de activos, son algunos de estos elementos.

A dicho régimen, hasta ahora construido parcialmente bajo perspectivas punitivas y preventivas, habría que agregarle los elementos de la problemática social tanto en países desarrollados como en desarrollo. Si bien los drogadictos tienen un alto costo social en los países desarrollados por los problemas laborales y criminales y los costos en salud pública que generan su adicción, la cultura de la prohibición y los altos costos de

32. Keohane, Robert O. *Instituciones Internacionales y Poder Estatal*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires. Argentina 1.993. Pág. 17.

33. Convención Internacional del Opio (La Haya 1.912). Convención Unica sobre Estupefacientes (1.961). Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas (1.971).

oportunidad que igualmente genera desde los campesinos subculturas mafi

A ello habría que estar expuestas como consumido de fármacos desarrollados, en

En el mismo caso regional de EUA-coadyuvantes para sentido, se espera Santiago de Chile a las mismas. Si el ALCA (Area de dicho escenario si

En el plano de seguridad nacional hecho declarar al favor del desmonte y adoptar en canal regional con apoyo años. De otra parte, "especialmente" a Colombia ante a que continúa. Preferencia de Colombia del Presidente

"La ATPA ha proporcionando alternativas. Si bien apoyar el Estados Unidos para las precios de los c

El mencionado modo fragmenta

34. Informe Clinton 24.

oportunidad que este enfoque revierte en las mafias de narcotraficantes, igualmente generan problemas sociales en los países productores donde, desde los campesinos hasta los trabajadores urbanos, son afectados por las subculturas mafiosas que promueven el consumo de drogas en el norte.

A ello habría que agregar el poder corruptor del narcotráfico, al cual están expuestas tanto las autoridades de países productores, de tránsito como consumidores; y los problemas de drogadicción inducida por el alto consumo de fármacos debidamente recetados, sobretudo en los países desarrollados, entre otros aspectos.

En el mismo contexto de la relación bilateral Colombia-EUA, o en el regional de EUA-América Latina, se encuentran e insinúan elementos coadyuvantes para construir un régimen sea bilateral o regional. En este sentido, se esperan las propuestas del Presidente Clinton a la reunión de Santiago de Chile en 1.998, y las reacciones por parte de América Latina a las mismas. Si bien la reunión de Santiago está concebida en el marco del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), los EUA lanzarán en dicho escenario su nueva estrategia antidrogas.

En el plano bilateral en 1.998, Colombia fue certificada por razones de seguridad nacional para los EUA. La discusión en torno al tema ha hecho declarar al Zar Antidrogas, General Barry McCaffrey que él está a favor del desmonte de este mecanismo (establecido por los EUA en 1.986) y adoptar en cambio una instancia multilateral, (presumiblemente regional con apoyo de la CICAD y la OEA), lo cual podría demorar unos años. De otra parte, el Presidente Clinton prácticamente "certificó parcialmente" a Colombia por el periodo 1.994-1.997, en otro contexto referente a que continuara siendo beneficiaria de la aplicación de la Ley de Preferencia de Comercio Andino de 1.991 (ATPA). En este sentido el informe del Presidente Clinton al Congreso señala:

"La ATPA ha ayudado en los esfuerzos antinarcóticos de Colombia proporcionando alternativas de empleo a Colombianos que de otro modo debieran apoyar el comercio de drogas. El acceso al mercado de los Estados Unidos para las exportaciones de la ATPA es importante para mantener los precios de los cultivos alternativos en niveles económicamente viables."³⁴

El mencionado informe del Presidente Clinton, si bien fomenta la llamada fragmentación en el manejo de las relaciones bilaterales, procu-

34. Informe Clinton sobre Colombia. Diario La República. 13 de enero de 1.998. Página 2A.



rando desligar lo económico de lo político en materia de evaluación de la cooperación en la lucha antinarcóticos, y privilegia actores operativos internos –la Policía Nacional– frente a otros ejecutores de las políticas antinarcóticos del Estado colombiano, contribuye a reforzar la tesis colombiana de “desnarcotizar” la agenda bilateral, sustentada con énfasis especial por el Ministerio de Comercio Exterior.

De otra parte, Colombia podría explorar la opción de construir un régimen especial en materia de cooperación en el tema de las drogas entre los países de la Comunidad Andina de Naciones y los Estados Unidos de América. Ya existe el antecedente de la reunión de Cartagena de Indias del 15 de febrero de 1.990 en la cual estuvieron presentes Bolivia, Colombia, EUA y Perú. En aquella oportunidad se suscribió la “Declaración de Cartagena”,³⁵ un extenso documento sobre reconocimientos y compromisos en materia de cooperación en la lucha contra las drogas que vino a dar impulso ante el Congreso de los EUA a la “Iniciativa para el Comercio Andino”, propuesta por el Presidente George Bush el 1º de noviembre de 1.989 (antecedente del ATPA) y a la vez permitió al mismo Bush acercarse a los países de la región luego de la primera intervención militar de los EUA, a gran escala y con el argumento de combatir el narcotráfico, realizada en Panamá en diciembre de 1.989 que produjo la captura del General Noriega. Si bien bajo estos parámetros el clima anterior a la reunión de Cartagena no fue el mejor, de todos modos la reunión como tal constituye un antecedente de intento de construir un régimen de cooperación entre los EUA y algunos países andinos en materia de lucha contra el narcotráfico.

LOS DERECHOS HUMANOS

También aquí el margen de maniobra de los ejecutores de la política exterior es muy limitado. Mientras se dictan cursos sobre derechos humanos y se abren oficinas en las barracas militares, el conflicto interno desborda estas acciones paliativas. El ejército se queja de que debe cumplir y los otros (los guerrilleros) no cumplen. Los otros a su vez dicen que el ejército se “hace el de la vista gorda y hasta apoya a los paramilitares”. La población civil en zonas de conflicto se contamina necesariamente del mismo y acaba apoyando con su silencio a uno u otro bando con el problema de que esos silencios son interpretados de diferente manera por los actores del conflicto y ello origina las matanzas regulares de “auxiliadores”, las cuales a nivel internacional se ven como masacres.

35. MRE. Memoria al Congreso Nacional 1989-1990. Julio Londoño Paredes. Páginas 101-114

Esta dinámica
violaciones a l
tario, continua
siguientes 10 a
tación de que l
es poco o nada
mo, salvo adn
internacional c
interior las pre
Estado por pali
tras no se resue
derechos humo

El avance q
respeten el dere
es muy limitad
bra para no ser
este campo. Inc
de enero de 1.9
paramilitares l
en el año de 1.9
lia y a los grupo
derechos, cuan
Estado de dicho
las que se logre
política exterior
lidades.

Asimismo, l
chos de los llan
siendo activista
no les preocup
dos políticos si
tener la calida
les de migraci
obtener benefi
que, de buena
chos humano
mundo.

36. Ochenta col
10-A.

Esta dinámica del conflicto interno, hace prever que el tema de las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, continuará en la agenda exterior colombiana, por lo menos por los siguientes 10 años, o mientras dure el conflicto interno, con la gran limitación de que la Cancillería, como ejecutora de la política internacional, es poco o nada lo que puede injerir en el rumbo interno que siga el mismo, salvo administrar las quejas, reclamaciones y discursos de índole internacional que surjan en torno al mismo. En este sentido, trasmite al interior las presiones crecientes del exterior y al exterior los esfuerzos del Estado por paliar la situación. Pero, como bien se ha diagnosticado, mientras no se resuelva el conflicto interno, no se resolverán los problemas de derechos humanos y de derecho internacional humanitario.

El avance que se pueda lograr procurando conseguir que los actores respeten el derecho internacional humanitario y los derechos humanos, es muy limitado. En ello el Estado ha logrado ganar margen de maniobra para no ser el único tildado como responsable de las violaciones en este campo. Inclusive, el informe del Departamento de Estado de los EUA de enero de 1.998 reconoce esta situación al atribuir a la guerrilla y a los paramilitares los mayores índices de violación a los derechos humanos en el año de 1.997. Inclusive algunas ONGs. tienen en cuenta a la guerrilla y a los grupos irregulares como actores del conflicto que violan dichos derechos, cuando anteriormente solo responsabilizaban a agentes del Estado de dichas acciones. Pero esa ganancia institucional del Estado y las que se logren mediante la acción diplomática, enfrentan de nuevo la política exterior colombiana con el dilema de explicaciones frente a realidades.

Asimismo, los países en desarrollo han caído en cuenta de que muchos de los llamados "perseguidos políticos" colombianos, que acababan siendo activistas pro derechos humanos en el exterior mientras el tema no les preocupó cuando vivieron en el país, no eran realmente perseguidos políticos sino que se trataba de simples vividores³⁶ que buscaban obtener la calidad de refugiados políticos para acogerse a normas especiales de migración y subsidios de seguridad social en dichos países o para obtener beneficios, contratos de trabajo o ayudas especiales de las ONGs. que, de buena fe, se preocupan realmente por la situación de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario alrededor del mundo.

36. Ochenta colombianos piden asilo en Londres. El Espectador. Marzo 5 de 1.998. Pág. 10-A.



Lo anterior abre dos (2) frentes de trabajo alternos para la diplomacia colombiana:

- Procurar ir clarificando frente a las ONGs. y a los países que conceden estatutos migratorios especiales a los llamados "refugiados políticos" o perseguidos políticos, las cifras y datos sobre esta situación. Es conocida por ejemplo, en los EUA, la utilización de esta denominación por parte de colombianos que desean quedarse en dicho país y no pueden obtener visas o prórrogas de su permanencia bajo otros capítulos de la ley migratoria.
- Difundir y denunciar permanentemente en el exterior las violaciones a los derechos humanos provenientes de la guerrilla y de los grupos irregulares, procurando que dichas denuncias sean debidamente documentadas y técnicamente presentas. Esta denuncia debe ser proactiva y no reactiva.

En la medida en que el Estado colombiano logre mostrar y probar en el exterior que las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario en que puedan incurrir individualmente sus agentes son investigadas de manera transparente y sancionadas debidamente; y que el grado de tales acciones es inferior al grado en que incurren en las mismas los actores no estatales del conflicto interno, logrará deslegitimar la acción de estos últimos e ir ganando espacios en la comunidad internacional que de por sí repudia las acciones terroristas y violatorias de los mencionados derechos.

EL MEDIO AMBIENTE

De lograr mantener el tema activo en la agenda internacional y rescatar la fuerza del mismo, este asunto le serviría a Colombia para sentar mejores esquemas de cooperación efectiva con la Comunidad Internacional. En escenarios más limitados como el Tratado de Cooperación Amazónica y las Conferencias de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, se podría subir el perfil del tema, inclusive para que sea más importante en instituciones como la OEA o la Comunidad Andina de Naciones, que no le han dado al mismo la relevancia que le han dado en los contextos regionales o subregionales, otras organizaciones como la Organización de la Unidad Africana (OUA), o la Unión Europea. En cuanto a la ONU, el tema del medio ambiente se moverá en la medida en que los países desarrollados lo muevan. Por ello es poco el margen de maniobra proactivo que el país pueda tener en dicho escenario.

LA ECONOMÍA COLO

Tal como se decía materia de la econon tensiva esta afirmaci

Una vez se reforme ría, en teoría, en mejc siones extranjeras. Sir del estado del arte so gozado de un relativo extranjera, frente al c incide en la percepción

A mediados de 1.9 manifestaban en conv que veían muy difícil ganando espacios al ig ins de militares de EU e norteamericanos, y a tr más sirven como argur que compiten por las ir

Por lo anterior, si bi exterior, nuevamente s venir del conflicto inter asociado al mismo.

LA INTERNACIONALIZA

En el discurso pronu Ernesto Samper Pizano, Derechos Humanos, el

"El clamor de la soc portante. La iglesia, co tas, académicos, Orga Gobernadores, Alcaldes de Colombia, se han m mado que nos desangr cioso y sonoro mensaje

El citado discurso pr

"Esta misma seman para explicar internac

LA ECONOMÍA COLOMBIANA

Tal como se decía que "el país va mal pero la economía va bien", en materia de la economía internacional de Colombia, se podría hacer extensiva esta afirmación.

Una vez se reforme el artículo 58 de la Constitución Política, se estaría, en teoría, en mejores condiciones de ser competitivos para las inversiones extranjeras. Sin embargo, tal grado de competitividad, dependerá del estado del arte sobre el conflicto interno pues si bien Colombia ha gozado de un relativo margen de maniobra con respecto a la inversión extranjera, frente al conflicto interno, la agudización de dicho conflicto incide en la percepción externa de riesgo que se tenga sobre el país.

A mediados de 1.997, los militares de EUA asentados en Panamá, manifestaban en conversaciones con Jefes de Estado Centroamericanos, que veían muy difícil el panorama de Colombia y que la guerrilla iba ganando espacios al igual que el fenómeno paramilitar. Estos diagnósticos de militares de EU en Panamá, llegan a los potenciales inversionistas norteamericanos, y a través de ellos a los de otras partes del mundo. Además sirven como argumentos que pueden utilizar a su favor otros países que compiten por las inversiones extranjeras.

Por lo anterior, si bien la economía interna es un activo de política exterior, nuevamente se observa que su potencialidad está ligada al devenir del conflicto interno colombiano y del grado perceptible de riesgo asociado al mismo.

LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL CONFLICTO INTERNO

En el discurso pronunciado por el Presidente de la República, Doctor Ernesto Samper Pizano, en la instalación del Consejo Gubernamental de Derechos Humanos, el 9 de septiembre de 1.997, manifestó lo siguiente:

"El clamor de la sociedad civil por una fórmula de paz es lo más importante. La iglesia, candidatos presidenciales, empresarios, columnistas, académicos, Organizaciones No Gubernamentales, Congresistas, Gobernadores, Alcaldes, sindicatos, estudiantes, mujeres, países amigos de Colombia, se han manifestado por una salida política al conflicto armado que nos desangra. Espero que los alzados en armas escuchen tan claro y sonoro mensaje como el gobierno lo está viendo y escuchando."

El citado discurso presidencial terminaba con las siguientes palabras:

"Esta misma semana la Cancillería iniciará una ofensiva diplomática para explicar internacionalmente los términos en que se encuentra el



proceso de paz que anhelan todos los colombianos y solicitar el concurso de países amigos para la tarea inevitable de la reconciliación. Lo que sigue ahora es claro y sencillo: la guerrilla tiene la palabra y nosotros seguiremos trabajando."³⁷

La internacionalización del proceso de solución de un conflicto interno de un país, suele generar sentimientos encontrados en la comunidad internacional, sobretodo cuando esta comunidad o miembros de ella, toman partido por una de las partes de dicho conflicto.

Sin embargo, la experiencia de la internacionalización de conflictos internos, también permite generar amplias simpatías en países y sectores de la comunidad internacional, que ven con buenos ojos las estrategias de negociación y los logros que se vayan alcanzado, paso a paso, en estos procesos.

En el caso colombiano, con gran realismo el Ministro de la Defensa ha manifestado en 1.997, que el proceso de paz podría tardar unos 10 años. Por iniciativa de este Ministro, Dr. Gilberto Echeverry Mejía, el Estado colombiano cuenta por fin con una política de Estado de Paz, permanente y participativa, que considera inclusive las posibilidades de que a esta política se incorporen, como asesores, representantes o voceros de gobiernos extranjeros y de la comunidad internacional.³⁸

En la anterior eventualidad, se podría tener como hipótesis de trabajo para la formulación y ejecución de la política exterior colombiana un tema central, cual sería la internacionalización del proceso de paz mismo. Lo anterior, permitiría ir bajando la presión, poco a poco y en la medida en que avance el proceso de negociaciones hacia la paz, sobre temas como las violaciones a los derechos humanos, al derecho internacional humanitario, y los problemas de desplazados y de riesgos a la inversión extranjera y demás secuelas del conflicto armado que constituyen de por sí pasivos para la política exterior.

37. Folleto Construir la Paz de Mañana. Una Estrategia para la Reconciliación. Informe de la Comisión Exploratoria de Paz presentado al Presidente de la República por José Noé Ríos Muñoz y Daniel García-Peña Jaramillo. Oficina Alto Comisionado de la Paz. Santafé de Bogotá, D.C. 9 de septiembre de 1.997.

38. Ley 434 de 1.998. Diario Oficial No. 43.231 del 5 de febrero de 1998.

A MANERA DE CONCLUSIONES

Las realidades de Colombia en materia de narcotráfico y de derechos humanos, como pasivos de política exterior, son secuelas de situaciones internas muy difíciles de sobrellevar en los escenarios internacionales. Los mismos argumentos de que por tener estos problemas Colombia se ha vuelto expertos en manejarlos, ya no causan el impacto que causaron en un principio pues son como jactarse por ser unos buenos administradores de los diferentes círculos del infierno.

La solución de estos problemas, derechos humanos y narcotráfico, pasa por ejes internos sobre los cuales no tiene injerencia ni margen de maniobra la Cancillería. Sin embargo, de cara al mundo, a la Cancillería le corresponderá generar el discurso oficial que justifique o explique las acciones que en estos temas tome el Estado colombiano.


De otra parte, Colombia tiene dos activos principales: la economía colombiana y el medio ambiente. El primero, está muy ligado a la solución del conflicto interno; mientras que el segundo depende de la dinámica que el tema mismo genere a nivel internacional. Por ello, la potencialidad de estos activos y su capacidad eventual de rebasar los efectos nocivos de los pasivos, narcotráfico y derechos humanos, depende en buena parte del mismo nudo gordiano: perspectivas de solución del conflicto interno.

Finalmente, la internacionalización del conflicto interno, constituye de por sí un interrogante: tanto puede ser un activo que genere simpatía como un pasivo que genere antipatía. Ello dependerá en mucho de los "amigos internacionales" que se consigan en el proceso de solución del conflicto, sean gobiernos, Organizaciones No Gubernamentales o personalidades internacionales.

Teniendo en cuenta lo anterior, en este sentido, el servicio exterior colombiano y la política exterior colombiana, serán en los próximos 10 a 15 años, administradores de pasivos y activos de un "país problema". Algo así como encargados de empresas en concordato que ejercerán su función con un optimismo moderado de que la empresa se normalice. Estos administradores no pueden, por sí mismos, mejorar la situación de las empresas en problemas. En el caso de la Cancillería y del Servicio Exterior Colombiano, el grado de éxito o fracaso de su actuar dependerá de las acciones que se adopten en los escenarios internos donde se originan los activos y pasivos de la política exterior del Estado colombiano y de la percepción que se tenga en el exterior de tales acciones. La Cancillería puede hasta ganar espacios o escenarios como lo ha hecho en el pasado -la Presidencia de los No Alineados, la Secretaría General de la OEA, un asiento en el Consejo de Seguridad (1.990) para el cual de nuevo se



presenta la candidatura colombiana para el periodo 2.001-2.002-, pero en el proceso de construcción y, sobretodo aceptación, del discurso internacional no se está exento de la percepción y escrutinio exterior sobre el actuar interno.

 **Ministro Plenipotenciario. Actualmente ocupa el cargo de Asesor de la Dirección de Europa de la Cancillería.**

La política exterior colombiana en el periodo 2001-2002, se caracteriza por un enfoque más amplio y participativo en el proceso de construcción y aceptación del discurso internacional. Este enfoque se basa en la percepción y escrutinio exterior sobre el actuar interno. El proceso de construcción y aceptación del discurso internacional es un proceso complejo que requiere de una participación activa de todos los actores involucrados. En este sentido, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia ha buscado fortalecer su capacidad de negociación y diálogo con los demás países de la región y del mundo. Este enfoque se basa en la percepción y escrutinio exterior sobre el actuar interno. El proceso de construcción y aceptación del discurso internacional es un proceso complejo que requiere de una participación activa de todos los actores involucrados. En este sentido, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia ha buscado fortalecer su capacidad de negociación y diálogo con los demás países de la región y del mundo.

MA

Es común norma tie in

Frete a e que dan lencia al ciplina d cillatorias pa

A continuac y luego verem este respecto.

DUALISMO internacional sin relación d

Difieren en tumbre, que c las leyes dicta