

Política exterior y posconflicto: hacia una neutralidad activa en Colombia

MAURICIO JARAMILLO JASSIR

Introducción

Los principales condicionantes de la política exterior han sido la guerra que por más de 50 años ha vivido el país y el narcotráfico, especialmente, desde la década de los ochenta. El primero no fue tan importante en la proyección colombiana, sino hasta la década de los noventa, cuando las negociaciones de paz con la coordinadora guerrillera Simón Bolívar tomaron un vuelo regional y se contó con el apoyo de México y Venezuela, países que, desde entonces, han aparecido como garantes, o amigos de los procesos de negociación. En cuanto al narcotráfico fue esencial la forma como desde Estados Unidos se pretendió solucionar el problema de la droga, asumiendo que la batalla debía centrarse en el control de la producción, lo que tuvo profundas implicaciones para los países andinos.

De esta forma, Colombia ha tratado de convertir la política exterior como una herramienta para la gestión de dos problemáticas nacionales que condicionaron su desarrollo en las últimas décadas. De forma paralela, se ha vivido un debate acerca del supuesto dilema entre una proyección internacional, cuya plataforma sea la alianza con Estados Unidos, como lo planteó Marco Fidel Suarez a comienzos de siglo, o

de un acercamiento con su región natural. En la posguerra, el argentino Felix Peña acuñó el término de “dependencia consentida” (Drekonja Kornat, 2011, p. 59) para describir el interés de algunos países en alinearse con Estados Unidos. Décadas más tarde, Arlene Tickner hablaría de “intervención por invitación” (Tickner, 2007) para describir el esfuerzo de algunos gobiernos por involucrar a Estados Unidos en la guerra en Colombia. Esta condescendencia hacia Washington ha hecho pensar que este vínculo es excluyente respecto de otros. En medio de ambos procesos (drogas y guerra) se fue consolidando un grupo de autores que pedían una mayor profesionalización del servicio exterior replanteando la relación con Estados Unidos, sin necesariamente sacrificar las relaciones con el vecindario.

Los años ochenta significaron un cambio mayor, cuando el presidente Belisario Betancourt se unió a los esfuerzos de México y Venezuela —sobre los que ya se especulaba que podían ser potencias o líderes regionales—, para promover la paz en América Central bajo el esquema del Grupo de Contadora. Esto sellaba una emancipación latinoamericana respecto de los grandes poderes en la Guerra Fría.

Por su parte, Drekonja cita a García Márquez quien, al respecto, opinó (Drekonja Kornat, 2011, p. 51):

Lo cierto es que Betancur le dio un vuelco completo a la política exterior servil y chambona del gobierno precedente, convirtió a Colombia en un protagonista real de la historia de estos tiempos, y le dio a Contadora un contenido concreto y el método que les había hecho falta a las tentativas anteriores.

Así, Colombia inauguraba un interés por los temas regionales y creaba sin saberlo uno de los espacios de concertación más determinantes en la integración Latinoamericana. Ese experimento se amplió varias veces. Primero, para confirmar el Grupo de Apoyo a Contadora, y luego para crear el Grupo de Río. Ambos fueron pioneros de la integración de los 34 países de América Latina y del Caribe, y que 2010 devendría en una tercera fase en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac).

Juan Tokatlian, Leonardo Carvajal (Tokatlian y Carvajal, 1995), Rodrigo Pardo García-Peña (Pardo, 2001), Gerhard Drekonja, Arlene

Tickner, Bruce Bagley (Bagley, 1988) y Diego Cardona (Cardona & Tokatlian, 2011) coordinaron los primeros esfuerzos para que, desde la academia, se contemplaran escenarios distintos para la diplomacia colombiana, enfatizando en la imperiosa necesidad de actualizar la doctrina y el derrotero de la política exterior. Este cambio se puede apreciar en los noventa, cuando la conjugación de las siguientes circunstancias creó un nuevo ambiente para el diseño y la ejecución de la política exterior colombiana:

- La desaparición del bloque soviético y la expectativa de un debilitamiento político de las guerrillas de izquierda.
- La paz en Centroamérica que inauguraba una era de paz y auguraba una solución negociada.
- La necesidad y la presión para “humanizar” el conflicto.
- La aparición de una diplomacia para la paz que involucrara a la comunidad internacional en la reconstrucción en Colombia.
- Un mayor interés de la población por los temas internacionales.

Así se podían observar estímulos para que la política exterior fuera cambiando. A su vez, se empezó a notar una fragmentación de esta, pues se incrementó el número de actores no gubernamentales y no estatales que participan de su diseño, ejecución y evaluación. Por actores no gubernamentales se entienden aquellos que, aunque participan de la política exterior no ostentan la voz oficial —exclusivo de la cancillería—. Esto son todos los ministerios y las agencias del Estado que disponen de una oficina de asuntos internacionales. Y por no estatales se refiere a los que están por fuera del establecimiento, como los actores privados interesados en temas de políticas exterior, como los centros de estudios, los medios de comunicación, las organizaciones dedicadas a temas como el narcotráfico, la seguridad, a violencia, y los derechos humanos, entre otros.

Recientemente, el desafío ha consistido en gestionar la política exterior para tener un proceso efectivo de diálogo con la guerrilla y, posteriormente, conseguir los recursos que financien el complejo panorama del posconflicto. Se aprendió el error del pasado reciente, cuando el gobierno de Andrés Pastrana Arango pretendió conseguir el compromiso de la comunidad internacionales para la reconstrucción

luego de medio siglo de guerra, sin antes tener claridad acerca de su terminación. Ahora el reto que surge es de dimensiones en las cuales el país aún no repara; así como el conflicto y el narcotráfico han condicionado la política exterior; seguramente, el nuevo escenario convoca la atención para reorientar al país en sus relaciones con el mundo.

Lo más prudente para ambientar la reflexión consiste en revisar tres dimensiones del proceso: una histórica que explore la forma como la política exterior ha servido en el manejo del conflicto y la política antidrogas. La segunda sobre el nuevo paradigma de la política exterior con el acuerdo final con las FARC, y tercero la propuesta de una neutralidad activa como punto de llegada de ese cambio.

La dimensión histórica: drogas, guerra y política exterior

Colombia mantuvo una postura ambigua respecto de su conflicto ante la comunidad internacional, hasta la década de los noventa. Finalizada la Guerra Fría, el país halló un consenso para aceptar la internacionalización del conflicto que consistía en involucrar a la comunidad internacional en una de las fases de este. Esto se daba porque en el país confluían varios procesos; la desmovilización exitosa de la guerrilla M-19, cuyo punto de llegada era la redacción y la aprobación de la Constitución de 1991, la designación en el ministerio de defensa de un civil, Rafael Pardo Rueda, y la voluntad expresa de México y Venezuela, de auspiciar un proceso de paz con las principales guerrillas.

De esta manera, el gobierno empezó a aceptar la idea de reconocer ante la comunidad regional la existencia de un conflicto armado de carácter no internacional —según la clasificación de los Convenios de Ginebra de 1949 y los Protocolos Adicionales de 1977 (Pardo y Carvajal, 2002, p. 185). Pero este proceso falló y no condujo al desmonte de las guerrillas, como se esperaba y más bien en los años posteriores, el país asistió a un recrudecimiento de la guerra. En medio de ese ambiente y con la llegada de Ernesto Samper Pizano a la presidencia se dio el avance más significativo en cuanto al DIH. Se instaló una oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, lo cual,

en su momento, produjo una polémica por lo que eso podía significar para la imagen del país, como violador de los derechos humanos. No obstante, el jefe de Estado enfatizó siempre en la conveniencia de ese monitoreo, el cual, sin duda alguna, significó un antes y un después en la relación de Colombia con Naciones Unidas respecto del conflicto.

Ese gobierno emprendió la penosa, pero necesaria tarea de reconocer la responsabilidad del Estado en la masacre de Trujillo en el Valle del Cauca. Desde la década de los ochenta, había denuncias sobre violaciones a los derechos humanos por parte del ELN y de los paramilitares. La situación llegó al paroxismo en abril de 1990, con la tortura y asesinato del padre Tiberio Fernández, por parte de los paras.

Samper reconoció la responsabilidad del Estado y mediante el Decreto 2771 de 1994 creó la Comisión de Investigación de los Sucesos Violentos de Trujillo. Anteriormente, se había despejado el camino para que organizaciones sociales acudieran a instancias internacionales, pidiendo auxilio ante la omisión de las autoridades para oír sus reivindicaciones. La Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, que se había creado con el propósito de ayudarles a las víctimas de esos asesinatos, había acudido a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIHD), la cual, a su vez, consideró que existían elementos de juicio para establecer que el Estado colombiano era responsable. En medio de las recomendaciones que efectuó la CIDH, el gobierno Samper, además, pidió perdón públicamente por los hechos ocurridos, y promovió en el legislativo, la ley que le debía permitir al ejecutivo reparar a las víctimas (Grupo de Memoria Histórica, 2008).

Durante ese gobierno, el vínculo entre política exterior y el manejo de la política antidrogas también fue evidente. Las acusaciones en contra de Samper que su rival, Andrés Pastrana Arango había intentado tramitar directamente ante la Embajada de Estados Unidos, eran el preludeo de una tortuosa relación entre Bogotá y Washington durante ese mandato. El gobierno de Bill Clinton firmó el decreto ejecutivo que señalaba la situación en Colombia como una amenaza inusual y extraordinaria, retiraba la visa del presidente para ingresar a Estados Unidos, y anunciaba que el país no aprobaba el examen anual sobre la lucha contra el narcotráfico (Cardona y Pardo, 1995, p. 4). Instrumento

anacrónico y unilateral que le permite a Washington desestimar los esfuerzos de algunos países, por combatir el flagelo global de las drogas.

En medio de una polémica que alcanzó niveles regionales e internacionales, Colombia recurrió en esos años al *réspice similia*, y se acercó a algunos de sus vecinos, y fue epicentro de una Cumbre de los Países No Alineados, que puso al país en el centro de discusiones mundiales de trascendencia. En medio de semejante campaña de desprestigio contra el país, esa administración consiguió mantener a flote las instituciones y enfatizó un principio que se ha convertido en derrotero de la diplomacia colombiana: la responsabilidad compartida. Obviamente, el mensaje se veía opacado e interferido por la nociva influencia de Estados Unidos, que sin ningún atisbo diplomático atacaba al gobierno desde su misión diplomática. Miles Frechette, embajador de la época, le recomendaba a Washington hacer hasta lo imposible por aislar a Samper; incluso, algunos sectores en Colombia se manifestaban porque Frechette fuese expulsado por sus constantes injerencias en la política nacional. La situación llegó a niveles insólitos cuando, Horacio Serpa ministro de gobierno aseguró ante la prensa que “le sonaba” lógico identificar a la DEA como responsable de una conspiración en contra de esa administración (*El Tiempo*, 1996). Colombia insistió en la denuncia internacional de la campaña intimidatoria que desde Washington buscaba debilitar a cualquier país que se alejara de la ortodoxia del norte.

La llegada de Andrés Pastrana Arango estuvo acompañada de grandes expectativas sobre la posible firma de una paz con la guerrilla de las FARC, la más poderosa en ese momento, y que le había demostrado su capacidad de maniobra al Estado en los ataques a la base militar de Las Delicias en 1995, al Billar en 1996 y había logrado un reconocimiento político importante. En 1997, el gobierno de Samper, en la misma lógica de la humanización, había accedido al despeje de la zona aledaña a Cartagena del Chairá en el Caquetá. Eso le había otorgado a ese movimiento una visibilidad internacional que, en el gobierno de Pastrana, querían aprovechar en medio de una negociación, donde siempre estuvo presente el componente internacional.

Pastrana tenía en mente la necesidad de volcar a la comunidad internacional en la reconstrucción de Colombia, por medio de lo que él

denominó “un plan Marshall para Colombia” (Bustamante, 2016). Sin embargo, jamás calculó que la negociación podía prolongarse tanto tiempo, ni previó el avance militar de las FARC, sin antecedentes. Así las expectativas de la negociación entre gobierno y guerrilla se vieron condicionadas por la Toma de Mitú, el primero de noviembre de 1998. Nunca antes la guerrilla había tomado el control de la capital de un departamento, en este caso del Vaupés fronterizo con Brasil, y donde tradicionalmente la presencia del Estado había sido poca, o se limitaba a una estación de Policía. Esto alteró los planes del Presidente, pues quedó claro que la insurgencia quería llegar a la mesa de negociaciones con una posición de ventaja sobre el Estado, o al menos con una idea de empate que le permitiera negociar con amplitud.

Como consecuencia de ese ataque, y de la precariedad del Estado colombiano para revertir la situación, salieron a flote las enormes vulnerabilidades en materia militar. En ese momento, el país disponía de tan solo 4 Blackhawk, que no podían aterrizar en Mitú, porque la pista había sido tomada por las FARC (Martínez, 2016). Eso obligó a que el canciller de ese entonces, Guillermo Fernández de Soto, hiciera contactos en Brasil para que el gobierno de Fernando Henrique Cardozo, prestase la pista de Querari, y pudiera llegar el apoyo militar para cumplir la orden de recuperar la zona. Eso finalmente ocurrió mediante la Operación Vuelo del Ángel, que le asestó un duro golpe a la guerrilla, y significó el punto de partida de una ofensiva sin antecedentes contra el grupo.

Lo más relevante en cuanto a la política exterior era lo siguiente: Estados Unidos ya había accedido a participar de esa reconstrucción en el posconflicto; pero en febrero de 1999, expresó sus reservas en relación con el proceso de paz con las FARC, cuando la insurgencia sin ninguna justificación asesinó a tres antropólogos estadounidenses, Terence Freitas, Ingrid Washinawatok, y Lahenae Gay.

Por eso tras, la ocupación de Mitú, la arquitectura de la cooperación internacional hacia Colombia se modificó por completo. Clinton decidió el envío del Subsecretario de Asuntos Políticos, Thomas Pickering, quien se reunió con el Presidente Pastrana, el canciller Fernández de Soto, Jaime Ruiz Llano, director del Departamento Nacional de Planeación, Juan Camilo Restrepo ministro de Hacienda, Rodrigo Lloreda, de

Defensa, y Víctor G. Ricardo, Alto Comisionado para la Paz. De esa reunión salió el Plan Colombia, que ya no tenía tanto énfasis en la construcción de paz como tal, sino en el fortalecimiento del Estado como condición esencial, para que Colombia recuperara un margen que le había arrebatado la guerrilla. A ese esquema de cooperación se le denominó formalmente: Plan para la paz, la prosperidad, y el fortalecimiento del Estado (Martínez, 2016).

Cuando salió a la luz pública ese proyecto, el rechazo de la comunidad regional y de la Unión Europea fue inmediato. Los países fronterizos expresaron su preocupación, porque dicho plan no conduciría a la paz en Colombia, sino a la regionalización del conflicto. Por su parte, el Parlamento Europeo, incluso, aprobó una resolución el 14 de marzo del 2002 donde advertía lo siguiente (Parlamento Europeo, 2001):

1. Reitera su firme apoyo al proceso de paz iniciado por el Presidente Pastrana e insta a las partes a perseverar en su esfuerzo a pesar de todas las dificultades; pide a las FARC que vuelvan a la mesa de diálogo y que prosigan las negociaciones de paz;
2. Opina que la situación y el conflicto actuales en Colombia no son solo de carácter armado, sino que también tienen una dimensión social y política cuyo trasfondo es la exclusión económica, política, cultural y social;
3. Considera que un mayor grado de militarización de la lucha contra la droga acarrea el riesgo de una escalada del conflicto en la región, y que las soluciones militares no pueden conducir a una paz duradera;
4. Advierte que el Plan Colombia contiene aspectos que son contrarios a las estrategias de cooperación y proyectos ya comprometidos por la Unión Europea, y que ponen en peligro sus programas de cooperación; expresa en particular su preocupación por la situación actual en la región del Putumayo.

Así se observaba, una profunda división entre la postura de algunos vecinos y de Europa sobre el proceso de paz, y la de Estados Unidos. Con esto se evidencia de nuevo una constante en la política exterior

colombiana: la idea de que existe un dilema, pues la alianza con Estados Unidos perjudica el acercamiento a la región natural del país, así como a otros polos en el mundo, especialmente Europa.

A pesar de los desacuerdos en torno al Plan Colombia, cuyo 70 % se destinó al fortalecimiento de la Fuerza Pública, el Gobierno consiguió armar un grupo de países amigos que acompañó las negociaciones con las FARC, y le dio unos visos internacionales a la paz en Colombia. El interés de la comunidad global por la salida negociada en el país era notorio, pues se consolidó la idea de que era de los pocos casos de conflictos abiertos, bajo las lógicas de la Guerra Fría, y que aún seguía con su potencial destructor. Además, la tragedia de las personas privadas de la libertad empezaba a tomar cada vez más fuerza, y el Estado era incapaz de detener los secuestros que la guerrilla utilizaba para demostrar su poder. Esos países que acompañaron los diálogos fueron Canadá, Cuba, España, Francia, Italia, México, Noruega, Suecia, Suiza y Venezuela. A esto se sumó la presencia de un enviado del Secretario General de Naciones Unidas, James Lemoyne, un hombre clave en rescatar el proceso cuando se pensaba sobre una ruptura inminente. Estos hechos dan cuenta del intento por instrumentalizar la política exterior para darle fuerza al proceso de paz y que por la vía de la internacionalización se pudiera garantizar su irreversibilidad, lo que no sucedió.

El gobierno de Álvaro Uribe Vélez fue bastante representativo sobre las dinámicas entre política exterior, conflicto y narcotráfico. Su postura sobre la eventual aplicabilidad de cascos azules a la colombiana¹ y luego la mediación que nunca ocurrió del Secretario General de Naciones Unidas fueron dos antecedentes clave para el proceder posterior (Sierra y Mercado, 2003).

El país se embarcó en una ofensiva internacional para desacreditar a las FARC y convencer a la comunidad internacional de que el terrorismo en todas sus expresiones, era un solo fenómeno. Colombia apoyó sin mayores objeciones ni debate interno, la intervención de Estados

1 Como candidato Uribe propuso la creación de cascos azules, colombianos para asegurar el retorno de los desplazados. No obstante, Naciones Unidas rechazaron de tajo dicha propuesta.

Unidos en marzo de 2003 en Irak. La canciller de ese entonces, Carolina Barco, fue citada a la plenaria de la Cámara de Representantes para dar explicaciones sobre el hecho y fue enfática al señalar la forma como esa administración veía la oportunidad de equiparar a las FARC con el terrorismo que en un alcance internacional se estaba combatiendo en varios rincones del mundo: “Al participar en esta coalición, nuestro país fortalece la posición internacional para conseguir aliados que nos ayuden a derrotar a nivel interno este flagelo [...] la cooperación internacional es necesaria para que a mediano plazo haya resultados satisfactorios” (*La Hora*, 2003).

Aunque se especuló acerca de que Colombia lo hacía en un intento de no perder ventajas con Estados Unidos, especialmente con miras a la negociación de un Tratado de Libre Comercio, sobresalía la postura de Chile y México, que se opusieron a esta intervención como miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y quienes tenían esquemas similares de liberalización comercial con Washington. Con esta medida empezaba una nueva era inédita de aislamiento para Colombia, pues nunca el país había estado tan enfrentado con su vecindario.

Los problemas comenzaron desde Venezuela. Sin duda alguna, fue el país que más se opuso a las ideas del Plan Colombia, pues resultó el primer afectado por las rondas iniciales de fumigaciones en la zona del Catatumbo. Un porcentaje importante del Lago Maracaibo se alimenta de la cuenca del Catatumbo contaminada con el herbicida. Paralelamente, las declaraciones de Caracas sobre el conflicto en Colombia no caían bien en Bogotá; desde la época de Pastrana, los problemas abundaban cuando el gobierno de Chávez decidió restringir el paso de mercancía colombiana por la frontera, por las denuncias de inseguridad por parte de los transportadores venezolanos. En la búsqueda por influir en la paz en Colombia, Hugo Chávez se llegó a declarar neutral en el conflicto, lo que causó serias molestias en el país. Pero nada produjo un nivel de aislamiento tan marcado para Colombia, como el ataque en la Provincia de Sucumbíos en 1° de marzo de 2008 y que terminó con la muerte de “Raúl Reyes”, entre otros.

Colombia puso en entredicho una tradición legalista que había marcado su acción internacional y se sumergía en un intenso debate

regional ante las acusaciones no solo de la violación a la soberanía, sino de haber cedido a la presión de Estados Unidos para efectuar ese bombardeo. Esa administración, además, cometió el grave error de cambiar de versión varias veces. Primero se dijo que el ataque había sido en territorio colombiano, luego que el gobierno ecuatoriano estaba al tanto, y finalmente cuando se supo que se había violado la integridad del vecino, se acusó a Rafael Correa de apoyar a las FARC y de permitir su presencia en territorio ecuatoriano (*La Nación*, 2008). Se dijo, además, que en los computadores de Reyes había información sobre vínculos económicos entre ese gobierno y la guerrilla, y se aludió a todo tipo de pruebas que mostrarían supuestamente y de una vez por todas, el apoyo ecuatoriano y venezolano a la insurgencia en Colombia.

Ese enfrentamiento dejó muy mal parado al país. Colombia buscó el escenario de la OEA para exponer sus argumentos, y así fue en el Consejo Permanente. El embajador colombiano ante esa institución, Luis Alfonso Hoyos, presentó lo que para el país eran pruebas irrefutables (BBC Mundo, 2010). No obstante, se trató más bien de una alocución apasionada y apartada del tono diplomático que debía prevalecer en una sesión de este tipo. Para mayor gravedad, mostró una foto publicada por el diario *El Tiempo*, donde aparecía Reyes supuestamente con el ministro de Seguridad del Ecuador, Gustavo Larrea. No obstante, se trató de una confusión, pues quien aparecía junto al insurgente, era el dirigente comunista argentino Patricio Etchegaray. El bochornoso incidente revelaba los apuros del Gobierno colombiano por conseguir a toda costa, pruebas para señalar a Ecuador y justificar el ataque. Fue el sometimiento de la política exterior a la de defensa, y significó sacrificar décadas de avance desde que, con el proceso de Contadora, Colombia había sobresalido como un líder regional.

Ecuador tan solo buscaba una disculpa, pues sentía con amplia justificación que Colombia lo seguía maltratando como había sucedido desde la llegada de Uribe. Vale recordar que, en diciembre de 2005, elegido Correa, pero sin posesionarse, el jefe de Estado colombiano ordenó la reanudación de las fumigaciones por aspersión aérea en la zona limítrofe al sur. La acción se tomó muy a pesar del compromiso suscrito en enero de ese año, por la canciller Barco frente a su homólogo

Francisco Carrión, para que Bogotá se abstuviera de fumigar en una franja de 10 kilómetros desde la frontera.

La situación se agravó más aún, cuando Álvaro Uribe puso en manos de un grupo de expertos una denuncia contra Hugo Chávez en la Corte Penal Internacional, esto hacía presagiar un enfrentamiento sin antecedentes y se temía incluso por un escalamiento mayor (*El País*, 2010).

En medio de este ambiente, se pensó que la mejor forma de tramitar las diferencias era en el seno de una institución regional. De nuevo, la política exterior parecía para resolver una cuestión interna que tenía implicaciones regionales. Ante la imposibilidad de hacerlo en la OEA, se llegó a la XX Cumbre del Grupo de Río, el 7 de marzo de 2008 con los ánimos bastante caldeados. No obstante, la efectiva mediación del presidente dominicano, Leonel Fernández, quien además hacía las veces de anfitrión, sirvió para que por la vía de un apretón de manos, Rafael Correa y Álvaro Uribe pusieran fin a la polémica (Imbaquingo, 2008).

Era obvio que Quito no olvidaba el incidente, pero optó por no rechazar las disculpas de Colombia. Finalmente, un escenario sobre el que vale la pena llamar la atención, pues evidenció el ostracismo en el que estaba el país, fue la III Cumbre de Unasur en Bariloche, donde quedó claro en la declaración final el rechazo a la presencia de tropas extranjeras en territorio suramericano. Se trataba de una franca alusión a la presencia de militares estadounidenses en siete bases aéreas en Colombia. Así quedó expresada la voluntad de los presidentes de Unasur que consistió en (Unasur, 2009):

- Fortalecer a Suramérica como zona de paz, comprometiéndonos a establecer un mecanismo de confianza mutua en materia de defensa y seguridad, sosteniendo nuestra decisión de abstenernos de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial de otro Estado de la Unasur.
- Reafirmar que la presencia de fuerzas militares extranjeras no puede, con sus medios y recursos vinculados a objetivos propios, amenazar la soberanía y la integridad de cualquier nación suramericana y, en consecuencia, la paz y seguridad en la región

El proceso de paz desde 2012 y la tesis de la legitimación interna

De manera sorpresiva, el gobierno de Juan Manuel Santos le dio un giro a la política exterior de Colombia. Empezó reactivando las relaciones con Ecuador y Venezuela, claramente maltrechas en la era de su antecesor como se pudo observar, y aunque aquello le valió fuertes críticas por parte del uribismo, terminó por devolverle a Colombia un lugar regional, que simplemente se había perdido. Con el anuncio del proceso de paz con la guerrilla de las FARC, el Gobierno tomaba una clara distancia de las ideas que marcaron a Uribe en sus dos presidencias.

Existía poca fe en el proceso, pues se sabía de los antecedentes, especialmente de los abusos cometidos por la guerrilla en la zona de distensión. Pero esta vez, el Gobierno se cuidó y le imprimió al proceso una serie de características que lo hicieron diferentes de anteriores, y se pueden resumir en lo siguiente:

- Un calendario fijo con plazos perentorios.
- Una agenda concreta de negociación que la ciudadanía conoció desde un primero momento.
- La participación de los militares con un oficial en retiro y uno en servicio en la mesa de negociación.
- Una negociación con acompañamiento internacional en un país tercero y con la presencia de Chile, que nunca había estado presente en negociaciones de paz. La internacionalización de este proceso ha sido muy distinta.

¿Cuál fue la importancia del acompañamiento por parte de Chile, Cuba, Noruega, y Venezuela? Para el Gobierno era clave contar con actores internacionales que legitimaran internamente el proceso. Se trata de una estrategia totalmente opuesta a lo que buscaba Pastrana y Uribe en su política exterior. En esos gobiernos primaba la idea de legitimar a Colombia ante el mundo y rescatarla del desprestigio al que había estado sometida por cuenta de la guerra, utilizando la diplomacia como herramienta en varios sentidos. Primero para la paz, y luego para la defensa.

El esfuerzo por abrir los canales internacionales no se limita a la negociación. En el comunicado conjunto número 55 de 2015, guerrilla y gobierno anunciaban un hecho clave que luego abriría la pauta, a la participación internacional en el desarme y la desmovilización de las FARC. En ese texto del 12 de julio, dejaban claro que el país asistiría a un *desescalamiento* gradual de los actos violentos, que conduciría al silenciamiento definitivo de los fusiles.

Aquello no solo fue clave por la terminación de la guerra, sino porque se abrió el camino para que Naciones Unidas y Unasur —en ese momento— fueran partícipes de esa dimensión del proceso. Así rezaba el comunicado:

Las delegaciones del Gobierno Nacional y las FARC-EP hemos decidido:

Hacer todos los esfuerzos necesarios para llegar sin demoras a la firma del Acuerdo Final, para lo cual cambiamos la metodología por la de un trabajo técnico, continuo y simultáneo sobre los puntos centrales de la Agenda, a la vez que se construyen acuerdos en la Mesa. Para ello definimos un plan con metas preestablecidas.

En particular, acordar sin demoras los términos del Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y Dejación de Armas, incluyendo el sistema de monitoreo y verificación.

Para ello, las delegaciones solicitarán el acompañamiento en la sub comisión técnica de un delegado del Secretario General de Naciones Unidas y un delegado de la presidencia de UNASUR (actualmente Uruguay), con el fin de que contribuya a poner en marcha la discusión sobre el sistema de monitoreo y verificación y a preparar desde ahora su implementación, sin perjuicio de la decisión de las delegaciones sobre la participación en el futuro, en el sistema de monitoreo y verificación, de otras organizaciones o países.

El delegado de la Secretaría General de Naciones Unidas, fue Jean Arnauld con una vasta experiencia en el tema de misiones y construcción de la paz. Y en cuanto a Unasur en ese momento, Uruguay que ejercía la Presidencia Pro Tempore, nombró al ex ministro José Bayardi

para encargarse de esa verificación. Sin embargo, meses después, el Gobierno de Colombia desistió del involucramiento de Unasur en las verificaciones posteriores de los acuerdos. Los disensos entre Unasur y Bogotá se fueron incrementando a medida que la crisis fronteriza con Venezuela se agudizaba, y Santos cedió a la presión de algunos sectores políticos en el país, que veían al bloque suramericano como un instrumento de los intereses de naciones de izquierda; una acusación, valga decir, sin fundamento. A su vez, tuvo mucho que ver los problemas con Venezuela por esa crisis, pues en abril de 2016, debía recibir la Presidencia Pro Tempore de Uruguay, y se temía por una participación de Caracas en la verificación de la entrega de armas por parte de la guerrilla. Una presidencia de Unasur en manos de Venezuela hacía menos atractivo ese bloque para Colombia.

Por otra parte, en el comunicado 65 del 19 de enero de 2016 se anunciaba:

El Gobierno de la República de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército Del Pueblo, FARC-EP: Hemos decidido crear un mecanismo tripartito de monitoreo y verificación del acuerdo sobre el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y la dejación de las armas, que genere confianza y de garantías para su cumplimiento, conformado por el Gobierno de Colombia, por las FARC-EP y por un componente internacional, quien preside y coordina el mecanismo en todas sus instancias, dirime controversias, realiza recomendaciones y presenta informes, y que iniciará sus labores una vez se haya llegado a ese acuerdo. Respecto a la dejación de las armas el mismo componente internacional la verificará en los términos y con las debidas garantías que se establecerán en los protocolos del acuerdo.

Hemos acordado que ese componente internacional será una misión política de la ONU integrada por observadores de países miembros de la Celac.

Con ese propósito, hemos decidido solicitar al Consejo de Seguridad de la ONU la creación desde ya de esa misión política con observadores no armados por un período de 12 meses, prorrogables a

petición del Gobierno Nacional y las FARC-EP, y así como a los países miembros de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, Celac, su disponibilidad para contribuir en dicha misión que será conformada por Naciones Unidas.

No obstante, se terminó por aclarar que la verificación estaría en manos de Naciones Unidas, la cual sería la encargada de velar, mediante una misión civil, por la dejación gradual de las armas por parte de las FARC en las zonas de concentración donde debían ir llegando los guerrilleros. De ahora en adelante, se ve que la política exterior estará orientada a la consecución de recursos para el posconflicto, tal como se había planteado en la presidencia de Pastrana. Esta vez, el país parece más preparado y maduro para emprender ese reto, y aunque internamente no haya un consenso claro, existe la convicción de que la comunidad internacional es clave.

Un hecho importante que llama la atención y que le alivia al Gobierno problemas es el cambio ideológico en la mayoría de sus vecinos. Se espera que el tema colombiano —en cuanto a su conflicto y posconflicto— tenga menos visibilidad en la zona, pues era clara la afinidad de los gobiernos de izquierda por la paz. Ahora los temas internos tienden a marcar la pauta, y en cuanto al discurso de la integración regional es menos político y más pragmático.

Además de esto, al país le resta por definir el papel de Ecuador como anfitrión de las negociaciones de paz con el ELN. Esto abre nuevas posibilidades, pues ese país jamás ha participado de los grupos de países que han acompañado los diálogos en Colombia.

Con este escenario de paz —aunque imperfecta— surge con más fuerza la tesis de una Colombia que pueda asumir en la región y en el vecindario un liderazgo regional. El tono ideológico de la política exterior de los latinoamericanos hizo que el país se posicionara como un Estado con tendencia hacia la neutralidad, esto es a partir del gobierno de Santos.

Este esquema que se puede denominar como de *neutralidad activa* tendría las siguientes características:

- Colombia está en el cruce entre dos regiones y su posición geográfica le permite una proyección hacia Suramérica, el Caribe y Centroamérica.
- La política exterior colombiana en los últimos años ha evitado el involucramiento en disputas ideológicas y ha privilegiado el acercamiento práctico a los países al margen de su orientación política
- El país tiene un conocimiento acumulado en materia de defensa y seguridad que le permitirá acercarse a otros Estados
- La relación con Estados Unidos no es excluyente con el acercamiento a América Latina. En los últimos años, ha quedado claro que se puede encontrar un equilibrio y que existen temas en los que resulta indispensable la cooperación y las buenas relaciones con otros actores.
- En el escenario del posconflicto habrá una nueva relación entre Estados Unidos y Colombia, pues se abandona el apoyo mayoritariamente para el fortalecimiento de la Fuerza Pública y se pasa a temas sociales como el desminado, la sustitución de cultivos de uso ilícito, la redistribución de tierras y formas de reintegración de largo aliento para los desmovilizados.
- De igual forma que en el punto anterior, el acuerdo con las FARC replantea los vínculos con algunos vecinos con los que la regionalización del conflicto fue un condicionante. Esto debería acabar con la desconfianza que señala a algunos vecinos como promotores del terrorismo y a Colombia como condescendiente con el paramilitarismo.

No se trata de un modelo definitivo, solo de una propuesta de discusión que recoge algunas lecciones de la historia reciente de la política exterior colombiana. Esto partiendo de la base de una modificación sustancial, pues atrás deberán ir quedando la guerra y el narcotráfico como vectores excluyentes de su política exterior. Se trata, antes que nada, de aprovechar la gestión histórica de su proyección regional.

Referencias

- Bagley, B. (1988). Colombia and the War on Drugs. *Foreign Affairs*. p 70-92
- BBC Mundo (2010, jul.). Tensión entre Colombia y Venezuela: las “pruebas2 presentadas por Bogotá. *BBC Mundo*.
- Bustamante, P. (2016, feb.). Plan Marshall para Colombia. *Diario El Tiempo*.
- Cardona, D. y Tokatlian, J. (2011). Los desafíos de la política internacional colombiana en los noventa. En S. Borda y A. Tickner. *Relaciones Internacionales y la Política Exterior de Colombia* (pp 147-163). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Cardona, D. y Pardo, D. (1995). El proceso de la certificación y las relaciones entre Colombia y Estados Unidos. *Colombia Internacional*, 3-6.
- Drekonja Kornat, G. (2011). Formulando la política exterior colombiana. En S. Borda y A. Tickner, *Relaciones Internacionales y Política Exterior de Colombia* (pp. 49-79). Bogotá: Universidad de los Andes.
- El País* (2010, ago.). La tensión entre Uribe y Chávez llega a los tribunales. *Diario El País*.
- El Tiempo*. (1996, dic.). Serpa puso la cara. *Diario El Tiempo* .
- Grupo de Memoria Histórica (2008). *Trujillo: una tragedia que no cesa*. Bogotá: Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación - Planeta.
- Imbaquingo, J. (8 de marzo de 2008). Tras inédito roce verbal con Uribe, Correa pone fin a pleito. *Diario El Universo*.
- La Hora* (2003, abr.). Gobierno de Colombia justifica ante el Congreso apoyo a guerra contra Irak. *Diario La Hora*.
- La Nación (2008, abr.). Colombia acusa a Correa de impedir combate a FARC. *Diario la Nación*.
- Martínez, N. H. (2016, feb.). La historia inédita del Plan Colombia a sus 15 años. *Diario El Tiempo*.
- Pardo, R. (2001). Relaciones internacionales y proceso de paz. Proyecciones sobre escenarios. *Colombia Internacional*, 28-50.
- Pardo, R. y Carvajal, L. (2002). La internacionalización del conflicto doméstico y los procesos de paz. En M. Ardila, D. Cardona y A. Tickner, *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana* (pp. 181-236). Bogotá: Fescol.

- Parlamento Europeo. (2001). *Motion for a resolution*. 11 de junio de 2011.
- Sierra, L. M. y Mercado, B. (2003, jul.). Álvaro Uribe, a un paso de los cascos azules. *Diario El Tiempo*.
- Tickner, A. (2007). Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional*, 90-111.
- Tokatlian, J. G. y Carvajal, L. (1995). Autonomía y política exterior: un debate abierto, un futuro incierto. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 7-31.
- Unasur (2009, ago.). Reunión extraordinaria de jefas y jefes de estado y de gobierno de la Unasur proyecto de decisión.

