



► Política exterior colombiana: ¿preparando el camino para una salida negociada al conflicto?

**DIANA CAROLINA
ROA RAMÍREZ.**

Internacionalista y Politóloga de la Universidad Militar Nueva Granada. Candidata a Magister en Seguridad y Defensa. Investigadora del CEESEDEN en la línea de Procesos de paz, Conflicto y Posconflicto.

Correo:
dianita.roamirez@gmail.com

Recibido:
20 de Mayo de 2012

Evaluado:
21 de mayo- 5 junio 2012

Aprobado:
8 de junio 2012

Tipología:
Artículo de reflexión resultado de investigación ya terminada.

Palabras clave: Política de Buena Vecindad, Diplomacia Oficial, Diplomacia Paralela..

Este artículo presenta los resultados de la investigación sobre la política exterior de Juan Manuel Santos como camino de preparación para una intervención internacional en un eventual proceso de paz en Colombia y es producto del trabajo desarrollado en la línea de investigación en Procesos de Paz, Conflicto y Posconflicto.

En una primera parte se estudiará la política exterior desarrollada por la administración Santos, así como el impacto que la misma ha tenido en las relaciones de Colombia con los demás actores del Sistema Internacional. Finalmente se analizará la actual política exterior colombiana a la luz de la teoría desarrollada por Vincenç Fisas¹.

El objetivo de esta investigación es determinar si todos los esfuerzos desarrollados por el gobierno de Juan Manuel Santos, en materia de relaciones internacionales, van encaminados a preparar al país para un eventual proceso de paz en el que la intervención internacional juegue un papel central.

Introducción

La llegada de Juan Manuel Santos al poder supuso un cambio en las políticas gubernamentales tanto internas como internacionales. Grandes cambios se han vislumbrado, sobre todo, en la política exterior desarrollada por el gobierno, el cual, a través de una política de buena vecindad, ha buscado, por un lado estrechar y fortalecer los lazos de Colombia con sus vecinos y, por otro diversificar las relaciones eco-

¹ Director de la Escola de Cultura de Pau de la Universitat Autònoma de Barcelona y titular de la Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos de dicha universidad. Doctor en Estudios sobre Paz por la Universidad de Bradford (Reino Unido), fue galardonado con el Premio nacional Derechos Humanos en 1988 y es autor de unos treinta libros sobre temas de paz, desarme, alternativas de seguridad, conflictos y cultura de paz.

nómicas, políticas y comerciales con países desarrollados en los que antes no se había interesado como, por ejemplo, Japón, China y Turquía.

En este sentido, el fortalecimiento de las relaciones bilaterales y multilaterales con los demás países del concierto internacional, sumado a las declaraciones del presidente Santos en relación a la posibilidad de iniciar procesos de diálogo y negociación con los grupos armados al margen de la ley, llevan a pensar si los esfuerzos realizados por el gobierno en materia de política exterior servirán para conseguir la ayuda y cooperación internacional necesaria para llevar a cabo un proceso de paz exitoso.

Sin duda, la cooperación internacional es de vital importancia en el planeamiento, desarrollo y evolución de los procesos de paz, no sólo por la gran diversidad de roles que estos actores pueden desempeñar dentro de los mismos, sino por los aportes económicos, ideológicos y físicos (infraestructura), entre otros, que pueden aportar.

De este modo resulta de vital importancia relacionar las actuaciones del gobierno nacional con la teoría sobre procesos de paz y negociación en conflictos desarrollada por Fisas a fin de determinar posibles escenarios de cooperación.

Metodología

Esta investigación desarrolla un análisis documental con un enfoque descriptivo². En ella se describen las principales características de la política exterior del gobierno del presidente Juan Manuel Santos y se relacionan con la teoría de procesos de paz y negociación en conflictos armados desarrollada por Vincenz Fisas. Cabe indicar que en esta investigación se utilizan fuentes secundarias.

El objeto central del estudio desarrollado entre febrero y mayo de 2012 es establecer un marco descriptivo que relacione los lineamientos de la política exterior del gobierno, con la teoría de pro-

cesos de paz y negociación en conflictos armados desarrollada por Fisas, para determinar posibles escenarios de cooperación.

Para desarrollar el objetivo general de esta investigación se describen los lineamientos de la actual política exterior colombiana, luego se relacionan con la teoría desarrollada por Fisas, posteriormente se proponen algunos escenarios de cooperación y, finalmente, se establecen algunas conclusiones.

> La política exterior del gobierno Santos:

A través de su política exterior el gobierno Santos ha buscado, en primer lugar, restablecer y fortalecer las relaciones de Colombia con los países suramericanos; en segundo lugar, diversificar las relaciones internacionales de Colombia con el mundo; y finalmente, insertarse en el plano comercial internacional.

Los lineamientos de la política exterior de Santos son claros a este respecto, cuando determinan lo siguiente:

- La política exterior se enfocará en la consolidación y fortalecimiento de instituciones y políticas que a su vez respondan al ritmo de los cambios que se perfilan en el sistema internacional.
- Se buscará destacar temas en los que Colombia ha desarrollado capacidades y potenciales.
- Se fomentarán las relaciones bilaterales con los países en los que no se ha hecho suficiente énfasis hasta el momento, buscando mecanismos novedosos que permitan mejorar el acercamiento político y lograr más oportunidades de comercio, inversión e intercambio tecnológico.

2 TAMAYO y TAMAYO, Mario. El proceso de la investigación científica. Limusa Noriega Editores. México. 2003. Pág. 42.

- Se aprovecharán escenarios como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, para posicionar las contribuciones de Colombia en los objetivos de paz y seguridad internacionales.
- Profundizar la integración con América Latina y el Caribe para generar más oportunidades de comercio, inversión e intercambio tecnológico.
- Dinamizar las relaciones de Colombia con los países del Asia y el Pacífico mediante la presencia diplomática fortalecida, la apertura de nuevos mercados y la atracción de nueva inversión.
- Identificar oportunidades políticas, económicas y de inversión para Colombia en grupos como el CIVETS (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica) y mediante el ingreso a la Organización de Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)³.

En relación con el fomento de relaciones bilaterales con países en los que no se ha hecho suficiente énfasis y la dinamización de las relaciones con los países de Asia y el Pacífico, Colombia ha buscado fortalecer las relaciones económicas con países como Japón y Corea del Sur; suscribió el Acuerdo de Ayuda Militar Gratuita con China; una delegación oficial de Colombia visitó Moscú y otra delegación visitó Turquía.

Así mismo, Colombia busca insertarse en el Asia-Pacífico Economic Cooperation (APEC)⁴ y ha promovido la inserción de la Alianza del Pacífico⁵ en la región Asia Pacífico.

En el marco del restablecimiento y fortalecimiento de las relaciones con los países latinoamericanos, Santos ha logrado recomponer las relaciones con Ecuador y Venezuela, países con los que se presentaron serias confrontaciones durante los últimos años de gobierno del ex presidente Álvaro Uribe Vélez. Actualmente se lleva a cabo un diálogo fluido en temas tan diversos como seguridad fronteriza, salud, educación e infraestructura, entre otros.

Singular importancia se le ha dado a las relaciones bilaterales Colombia-Brasil, situación que se vio reflejada en el hecho de que el presidente Santos le dedicara a Brasil su primera visita de Estado, aprovechándola para pedir ayuda en la promoción de programas sociales⁶. Así mismo, se ha avanzado en la suscripción de acuerdos para intensificar la cooperación bilateral en temas tan variados como desarrollo e intercambio social; cooperación policial; investigación científica y académica; oferta educativa; desarrollo fronterizo y; producción y uso de biocombustibles.

De igual forma, Colombia ha buscado consolidar las relaciones con los países del Caribe, especialmente con Cuba, país al que se han realizado visitas de alto nivel; Haití, país “al que tomó como eje de su intervención en la Asamblea General de Naciones Unidas y al asumir la presidencia del Consejo de Seguridad, cuando propuso transformar la operación de paz en ese país en una acción en pro de su desarrollo”⁷ y; Jamaica país con el que se “anunció la aplicación del régimen común de la zona marítima compartida, así como la exportación de gas de Colombia a la isla”⁸.

3 COLOMBIA, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. “Principios y lineamientos de la política exterior colombiana” [En línea] Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/ministry/policy>

4 Bloque económico más importante del mundo.

5 Mecanismo de articulación política, económica y de cooperación e integración entre Chile, Colombia, México y Perú establecido el 27 de abril de 2011.

6 Ramírez, Socorro, (2012) “Alcances de la nueva política exterior colombiana”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 12: Núm. 1, Pg. 40. [En línea] Disponible en: http://www.revistafal.com/historicopdf/2012/1/06_Ramirez.pdf

7 *Ibíd.* Pg. 41

8 *Ibíd.* Pg. 41

Finalmente, Colombia ha buscado tener una presencia diplomática mucho más relevante en diferentes organismos internacionales de los cuales hace parte y en Estados estratégicos para el cumplimiento de los objetivos nacionales. Esto se ve reflejado en los siguientes eventos:

- Presidencia del Proyecto Mesoamérica
- Realización de la VI Cumbre de las Américas
- Secretaría General de la UNASUR
- Establecimiento de la Alianza del Pacífico
- Miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.
- Puesta en marcha de la estrategia para el ingreso a la Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) y Trans-Pacific Partnership (TPP)
- Proyecta abrir embajadas en Indonesia, Emiratos Árabes y Turquía.
- Se abrirán consulado en Vancouver, Nueva Jersey, Orlando y Shanghai.⁹

> Los planteamientos De Fisas:

En un primer momento, es de vital importancia tener en cuenta que no todos los momentos de un conflicto son propicios para iniciar negociaciones. Es necesario esperar a lo que se conoce como “momento de madurez”, es decir, el momento en que las partes en conflicto consideran estar en un empate en la capacidad de hacerse daño, de estar estancados¹⁰.

Cuando este momento llega, las partes se encuentran en disposición de dialogar con el ad-

versario, sin embargo, en algunas oportunidades este marco nunca logra concretarse, por lo que es necesario aprovechar “ventanas de oportunidad” que se presentan. En el caso colombiano, la llegada al poder de Juan Manuel Santos puede ser vista como una ventana de oportunidad inigualable, dada la disposición de su gobierno de iniciar conversaciones, tal como lo expresó en su discurso de Toma de Posesión en el 2010.

En este contexto y teniendo en cuenta que “el objetivo básico de una negociación es crear, ampliar y mantener un marco y un proceso para que las partes enfrentadas puedan discutir sus diferencias y encontrar una solución”,¹¹ es relevante contar con la participación no sólo de actores internos, sino a la vez de actores internacionales que medien en el proceso, dada la desconfianza existente entre los actores del conflicto.

En esta medida es importante comprender que “la mediación es, por encima de todo, un ejercicio de comunicación que persigue reconciliar los intereses de las partes en disputa, ayudándoles a encontrar una salida, pero sin imponerles desde fuera una solución”¹², es decir, busca moldear la conducta y la relación de los actores del conflicto para que logren llegar a acuerdos que los beneficien mutuamente.

Es en este punto donde la política exterior adelantada por el gobierno de Juan Manuel Santos cobra importancia, ya que el fortalecimiento de las relaciones con los Estados vecinos permitirá contar con una amplia gama de posibles mediadores, cooperantes y observadores del eventual proceso de paz, los cuales tendrán la importante tarea de garantizar, y facilitar las negociaciones y verificar el cumplimiento de los acuerdos pactados. En este sentido, países como Venezuela, Brasil, México y Chile, entre otros, podrían jugar un papel relevante en el proceso de paz.

9 COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Santos, Juan Manuel, (2011) “Informe al Congreso” [En línea] Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Publicaciones/Documents/InformePresidente2011.pdf>

10 Fisas, Vincenc, (2004) “Proceso de paz y negociación en conflictos armados”. Paidós.

11 Ibíd.

12 Ibíd.

Sin embargo, es importante desarrollar una *diplomacia paralela*¹³, es decir, contar con la participación “de personas cercanas a los actores del conflicto, gente con capacidad de influencia o al menos de hacer llegar mensajes y nuevas propuestas”¹⁴, personas que son capaces de elaborar propuestas, de generar nuevas ideas, de expresar la voluntad de diálogo a las partes (Diplomacia del puente aéreo¹⁵).

En este punto se hablaría de una *Mediación por proximidad*, es decir, “acudir a personas suficientemente próximas o conocidas por todos los actores o por algunos de ellos, para que puedan jugar alguno de los roles anteriormente mencionados”¹⁶.

De igual forma, “el papel que desempeñan algunos centros académicos, fundaciones o entidades para generar nuevas ideas en momentos de bloque de las negociaciones, capacitar a algunos de los actores para la fase negociadora o dar asistencia a los actores que actúan de manera oficial como facilitadores” es trascendente para lograr la continuidad y el éxito del proceso.

Sin embargo, la cooperación no se limitan al apoyo como mediadores, facilitadores o verificadores. Su apoyo también puede ser de tipo logístico, es decir, facilitando una infraestructura facilitadora, “formada no sólo por las personas que cumplen todas las funciones mencionadas, sino también por las ciudades que acogen conversaciones exploratorias, las cancillerías que hacen intermediaciones discretas para el envío de mensajes, los gobiernos que ponen los recursos económicos para adelantar el proceso y los organismos internacionales y regionales que cumplen también una función en algún lugar del proceso”¹⁷.

En este sentido, los Estados que deseen cooperar pueden facilitar las instalaciones en las que se llevarán a cabo los diálogos, espacios imparciales en los que los actores del conflicto sientan un ambiente de confianza e igualdad que permita unos diálogos fluidos y honestos. En este sentido se podría mencionar como ejemplo, las conversaciones que el Gobierno adelantó con organizaciones armadas ilegales en Tlaxcala (México), Caracas (Venezuela) y La Habana (Cuba).

Al referirse a este punto, Fisas habla de varios formatos de negociación, en el que se deben destacar el de mediación, en el que “las partes se reúnen por separado con la persona que realiza la función de facilitadora o mediadora. Esto es útil para clarificar temas y posiciones, así como para garantizar la comunicación”¹⁸, y el de mediación por proximidad, en el que “las partes se encuentran en el mismo edificio, pero en habitaciones separadas o en un edificio cercano, y se intercambian mensajes a través del mediador”¹⁹.

De otro lado, el creciente interés del gobierno por ampliar la participación de Colombia en foros y organizaciones internacionales puede abrir el camino para el envío de representantes o enviados especiales de organismos como Naciones Unidas o la Organización de Estados Americanos (OEA). Así mismo, se puede concretar la consecución de apoyos económicos para el financiamiento, no solo del proceso de paz en sí, sino también de los procesos de Desarme, Desmovilización y Reinserción²⁰ (DDR), etapas que de no concluirse correctamente pueden incurrir en la reaparición del conflicto o en la formación de nuevas organizaciones armadas al margen de la ley y, por tanto, a la reanudación de hostilidades.

13 No es una diplomacia contraria a la oficial, sino complementaria, tendiendo puentes que los actores formales a veces no pueden construir

14 Ibid.

15 Recurrir a personas con capacidad para transmitir los mensajes a los actores en conflicto cuando por las circunstancias que sean no están en disposición de hablarse directamente.

16 Ibid.

17 Ibid.

18 Ibid.

19 Ibid.

20 Reinserción entendida como el momento en el que los combatientes, luego de la desmovilización, se quedan sin sus medios habituales de ingresos o de supervivencia y no como la reintegración que es la etapa que trata de proporcionar medios sostenibles a los ex combatientes, así como asistencia sanitaria, social, económica, educación y empleo.

Conclusiones

La política exterior de Juan Manuel Santos ha buscado diversificar las relaciones de Colombia tanto con los Estados vecinos como con las grandes potencias económicas, militares y políticas del Sistema Internacional, esta diversificación ha significado para Colombia la obtención de un amplio espectro de posibles colaboradores en un eventual proceso de paz.

Esta diversificación aunada al restablecimiento y fortalecimiento de las relaciones diplomáticas con Venezuela, Ecuador, Brasil y México, entre otros, pueden llevar a que estos países participen como garantes, facilitadores y verificadores de un eventual proceso de paz.

De otro lado, el interés de Colombia por ampliar su participación en foros y organismos internacionales puede resultar en la obtención de recursos económicos que permitan desarrollar la negociación, la firma de acuerdo y el posterior cumplimiento de los acuerdos, así como el proceso de desarme, desmovilización y reinserción.

Finalmente, y teniendo en cuenta lo dicho anteriormente, se puede concluir que la política exterior implementada por Colombia desde la llegada al poder del presidente Juan Manuel Santos ha preparado al país para un eventual proceso de paz con los grupos armados ilegales, esto a través de una política de cooperación y multilateralismo negociador.

Bibliografía

- 1 ARNSON, Cynthia, (2007) "Los procesos de paz en Colombia: Múltiples negociaciones, múltiples actores". Latin American Program Special Report. [En línea] Disponible en: http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/LAP_PDF.indd.pdf
- 2 BITAR, Giraldo, (2007) "Dimensiones internacionales de los conflictos armados internos" Perspectivas internacionales, Vol. 3: Núm. 1, pp. 59-68. [En línea] Disponible en: <http://perspectivasinternacionales.javerianacali.edu.co/pdf/3.1-04.pdf>
- 3 COLOMBIA, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. "Principios y lineamientos de la política exterior colombiana" [En línea] Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/ministry/policy>
- 4 COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Santos, Juan Manuel, (2010) "Discurso del Presidente Juan Manuel Santos Calderón" [En línea] Disponible en: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807_15.aspx
- 5 COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Santos, Juan Manuel, (2011) "Informe al Congreso" [En línea] Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Publicaciones/Documents/InformePresidente2011.pdf>
- 6 FISAS, Vincenç (2010) "El proceso de paz en Colombia" Escola de Cultura de Pau. Quaderns de Construcció de Pau, Núm. 17. [En línea] Disponible en: http://escola-pau.uab.es/img/qcp/procesos_paz_colombia.pdf
- 7 FISAS, Vincenç, (2004) "Proceso de paz y negociación en conflictos armados". Paidós.
- 8 GARAY, Javier, (2011) "La política de inserción internacional de Colombia", Nueva Sociedad, Núm. 231, pp. 66-78. [En línea] Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/nuso/nuso-231.pdf>
- 9 GONZÁLEZ, Roberto (2001) "El conflicto colombiano ante la comunidad internacional" Investigación y desarrollo, Vol. 9: Núm. 2, pp. 488-513. [En línea] Disponible en: http://manglar.uninorte.edu.co/bitstream/10584/1332/1/el_conflicto_colombiano_ante_la_comunidad.pdf
- 10 MONTAÑA, Tathiana "¿El conflicto colombiano, interesa a la comunidad internacional?" [En línea] Disponible en: http://www.setianworks.net/indepazHome/attachments/492_TMontana.pdf
- 11 NEIRA, Enrique, (2010) "Colombia: cambian los vientos en política exterior", Observatorio de Política Internacional, pp. 3. [En línea] Disponible en: http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/31678/1/colombia_10102010.pdf
- 12 PASTRANA, Eduardo "La política exterior colombiana hacia Sudamérica: de Uribe a Santos" [En línea] Disponible en: http://www.semana.com/documents/Doc-2176_2011413.pdf
- 13 PASTRANA, Eduardo, (2011) "Evolución y perspectivas de las relaciones entre Colombia y Brasil", *Plataforma Democrática*, Working Paper Núm. 14. [En línea] Disponible en: http://www.semana.com/documents/Doc-2235_2011819.pdf
- 14 QUINTERO, Shery, (2011) "Los viajes del presidente Santos: La implementación de una certera política exterior" *Observatorio de Política y Estrategia de América Latina*, pp. 4. [En línea] Disponible en: <http://www.kas.de/wf/doc/4929-1442-4-30.pdf>
- 15 RAMÍREZ, Socorro, (2011) "El giro de la política exterior colombiana", Nueva Sociedad, Núm. 231, pp. 79-95. [En línea] Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/nuso/nuso-231.pdf>
- 16 RAMÍREZ, Socorro, (2012) "Alcances de la nueva política exterior colombiana", *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 12: Núm. 1, pp. 38-45. [En línea] Disponible en: http://www.revistafal.com/historicopdf/2012/1/06_Ramirez.pdf