

INTERNACIONALIZACIÓN DEL CONFLICTO, DEL ACUERDO Y DEL POSTACUERDO. EVOLUCIÓN, CONTINUIDADES Y RUPTURAS DE UNA ESTRATEGIA

Erika M. Rodríguez Pinzón*

RESUMEN

Este artículo se basa en el análisis del discurso gubernamental y en especial de la forma en la que se articuló y evolucionó la internacionalización del conflicto armado como una estrategia de política exterior. Este trabajo se articula desde el enfoque posestructuralista y bebe también de las teorías críticas de los estudios internacionales, pero en especial rescata un concepto: la “internacionalización” que pareciera haber caído en desuso a pesar de su validez para comprender la evolución de la política exterior y el carácter interméstico de la construcción del discurso político. El análisis crítico que se plantea proporciona evidencia sobre las continuidades y rupturas en la articulación narrativa de la estrategia y en especial intenta plantear aquellos los temas en los cuales el paso hacia el postconflicto puede requerir una readaptación del discurso.

Palabras clave: Colombia, internacionalización, paz, narcotráfico, relaciones internacionales

INTERNALIZATION OF CONFLICT; PEACE AGREEMENT AND POST AGREEMENT PERIOD. EVOLUTION, CONTINUITY AND RUPTURE OF A STRATEGY

ABSTRACT

This article is based on the analysis of government discourse. It digs into how the internationalization of the conflict was used as a foreign policy strategy. A poststructuralism approach, as well as the theory of critical studies is used as the analytical framework.

The paper brings back to discussion the old concept of internationalization, in order to use it for the understanding of foreign policy and intermestic construction of political discourses. The proposed critical analysis relies on the evidence about continuity and rupture of narratives in Colombia, and it also points out to some important discursive references that.

Keywords: Colombia, internationalization, peace, “drug trafficking”, “international relations”.

Fecha de recepción: 14/06/2017

Fecha de aprobación: 15/08/2017

*Doctora en Estudios Internacionales, profesora de la Universidad Autónoma de Madrid.
Correo electrónico: erika.rodriguez@uam.es

INTRODUCCIÓN

Desde el postestructuralismo se entiende el discurso como una herramienta catalizadora de las estructuras sociales. Es decir, el resultado de diferentes procesos sociales que generan sistemas de contenidos y que a su vez tienen un impacto en la transformación de la realidad, bien a través de la performatividad de los mismos, o bien, a través de la delimitación de los espacios y formas de la acción.

En los estudios internacionales hay una serie de actores que en la última década se han preocupado por responder a las inquietudes sobre la forma en la que se construye la seguridad, y la acción exterior a través del discurso. Dado que la seguridad es un concepto con una importante carga de subjetividad. Es evidente que en la explicación y en la definición de las posibilidades de acción sobre una situación de conflicto o de inseguridad la forma en la que esta misma se entiende y en la que se entienden los actores involucrados juega un papel muy relevante. Dentro de los enfoques postestructuralistas y críticos que defienden este tipo de interpretación surge también la posibilidad de desarrollar metodologías para aplicar a casos reales los supuestos teóricos.

Este trabajo tiene su origen en múltiples documentos y análisis que se publicaron hace unos años¹, por numerosos autores en los cuales se estudiaba la constatación de un cambio en el manejo de política exterior de Colombia. Dicho cambio que tuvo lugar a finales de los años noventa desató un proceso de transformación tanto de la forma en la que se explica la existencia del conflicto armado colombiano, como de la explicación sobre la presencia del narcotráfico en el país y del país como actor en la esfera internacional. Este cambio se recogió en lo que se denominó, por parte de los analistas como “internacionalización” del conflicto armado. Más que incidir en ese argumento que ya está plenamente asentado, este artículo estudia la construcción conceptual sobre la cual se desarrolló dicho instrumento. Esto significa que el artículo, trata de entender cómo se articuló el discurso que tenía por objetivo narrar una imagen distinta del país a través de la formulación de conceptos que explicaban de una forma concreta la realidad y cómo esta articulación conceptual va evolucionando. Se analiza el proceso de evolución en una perspectiva temporal comparada entre distintos gobiernos y eventos, desde el proceso de Paz del Caguán, pasando por la política de seguridad democrática hasta llegar a las negociaciones de la Habana, el acuerdo de paz y cómo se perfila el periodo de post acuerdo.

Además de intentar ser un aporte original a partir del desarrollo empírico de los preceptos propios del posestructuralismo este documento sostiene que el proceso de desarrollo discursivo a través de los cambios en el gobierno representa algunas rupturas muy radicales en su forma de entender el conflicto y su salida. Sin embargo, también conservan muchas inercias en algunos de los conceptos claves, como por ejemplo, el énfasis en la concepción liberal económica de la paz o en la concepción elitista del Estado. Estas inercias que subyacen a la forma en la cual la elite política entiende al país y su propio rol, tienen un impacto muy relevante al acotar el conjunto de respuestas que se presentan por parte de los tomadores de decisión para dar solución a la situación del país a largo plazo.

Asimismo, se plantea como a la luz del post acuerdo de paz muchos de los conceptos construidos requieren ser revisados y en muchas ocasiones es necesarios dotarles de nuevos contenidos dado

¹ Los principales de ellos, recogidos en la bibliografía de este artículo.

que en algunos casos estaban constituidos en una lógica de guerra y para los que la implementación de los acuerdos de paz obliga a una nueva narrativa.

LA INTERNACIONALIZACIÓN Y EL PAPEL DE ESTADOS UNIDOS EN LA NARRATIVA DE LA PAZ Y DE LA GUERRA

Como ya se señaló este documento se fundamenta en elementos del postestructuralismo y de la teoría crítica de relaciones internacionales. La hipótesis de partida postestructuralista es que la política exterior se construye sobre las representaciones de la identidad, ligada a una conceptualización de la misma como discursiva, política, relacional y social. Esta hipótesis implica que la política exterior siempre se articula alrededor de “sí mismo” frente a una variedad de “otros”.

Esto significa que, para fijar la identidad, sus características, sus formas ideales, y sus autorreferencias, los grupos sociales, entre ellos las elites políticas, buscan o necesitan construir la diferencia con otros. Además, esa diferenciación no es dicotómica, sino que los otros se categorizan en distintos niveles según su diferenciación. De esta forma se crea un amplio margen de relaciones, desde la hermandad hasta la enemistad absoluta.

La elite política colombiana, opera en el mismo sentido, sin bien como grupo es heterogéneo sí que pueden distinguirse y generalizarse algunos parámetros de su forma de entender, la historia del país, el rol del gobierno, su propio rol de liderazgo y en especial la construcción de unos parámetros de diferenciación o de asimilación frente a otros sectores como pueden ser los grupos armados no estatales, las elites políticas de otros países latinoamericanos y frente a las potencias como Estados Unidos y Europa.

[196]

Es en este sentido en el que Estados Unidos juega un rol predominante al considerarse un referente, no solo desde el punto de vista de su poder y la conveniencia de contar con su favor, sino desde su contemplación como modelo de una forma estatal y económica que es la referencia del desarrollo para las elites políticas y económicas en Colombia. Ya desde mediados del siglo XX se hablaba de la política del “*respice pollum*” es decir de la mirada a la “estrella del norte” como referente de la política nacional. La permanencia y uniformidad en la aceptación de esta doctrina lleva consigo la consideración de que Colombia tiene y debe tener una “relación especial” con Estados Unidos. La “especialidad” de dicha relación reside justamente en su diferenciación con la que tienen sus vecinos regionales con dicho país.

Metodológicamente, un buen punto de partida, es el trabajo de Lene Hansen (2006). Esta autora parte de la idea de que la política exterior necesita una historia de los problemas y temas a los que se dirige, es decir, que no puede hacerse una intervención sobre ellos sin que en el discurso político exista una base de comprensión determinada del espacio en el que la intervención tiene lugar y de los actores envueltos en ella, esto es, una narrativa.

El interés de Hansen es demostrar que el postestructuralismo puede tener una aplicación práctica exhaustiva y rigurosa, cuyo eje central en la construcción de una agenda de investigación es la relación entre la identidad, de las elites políticas en este caso, y la política exterior. Se entiende que la relación entre estos dos conceptos es dinámica, así, la política exterior descansa sobre una concepción dada de la identidad, es decir de la autoimagen o autorreferencia imaginada de los actores, pero es a través de la formulación de una política exterior que la identidad se produce y se reproduce. La formulación de la política exterior tiene por tanto un carácter instrumental para la configuración de la identidad.

Para el caso que nos ocupa juega un papel muy relevante la identidad del Estado construida a través de la elite que ha alcanzado el gobierno. De hecho, el punto de partida, “la internacionalización” es una estrategia dirigida desde arriba que surge de la necesidad de las elites de legitimarse, diferenciarse de otros actores tanto regionales como de los actores no estatales y en especial de la necesidad ya señalada de reclamar un “tratamiento especial” a los Estados Unidos y de obtener transferencias internacionales a través de la cooperación.

Sin embargo, la perspectiva pragmática del uso de la estrategia de intervención, esto es la consecución de recursos, no debe desviarnos. Es decir, la identidad del estado como reflejo del ideal de la elite juega un papel muy relevante y determina la forma en la que se va a estructurar, o pretender estructurar la relación por parte del gobierno.

Otro aporte sustantivo a esta tesis se puede sustraer del trabajo de Roxanne Lynn Doty (1993) quien más que el estudio del discurso, trata la construcción social de la política exterior. La autora, en su esfuerzo por desarrollar un análisis de política exterior postpositivista, intenta responder a una serie de preguntas que considera que los análisis tradicionales no responden. Afirma que los análisis habitualmente responden a *porqué* se toma una decisión particular que resulta en una serie concreta de hechos, pero, dependiendo del enfoque, la pregunta puede responderse a través de la posición relativa de determinado Estado en la jerarquía internacional del poder, las luchas internas entre los diversos organismos gubernamentales o las percepciones de los individuos que toman las decisiones.

Doty, en realidad, trata de responder a la pregunta sobre *cómo* se producen los significados y *cómo* se asignan a varios objetos/sujetos sociales, constituyendo disposiciones interpretativas particulares, las cuales crean ciertas posibilidades y excluyen otras. Es decir, que acotan los conjuntos de las posibilidades para resolver una situación. En el caso colombiano es muy claro y se tratará a lo largo de este artículo, cómo la elite ha simplificado la complejidad de los problemas del país para desarrollar programas electorales de fácil comprensión a la vez que intentaba encajarlos dentro de las prioridades de la seguridad y la cooperación internacional. Una suerte de estrategia intermística.

En el caso de Colombia se observa que en las campañas electorales desde los ochentas hasta la de 2014 el tema de la “paz” no se trataba en cuanto al significado de este concepto abstracto y lo que significaba su articulación política y social, sino como la salida a la guerra mediante un conjunto de opciones delimitadas planteadas por cada candidato. En general, una dicotomía entre la salida militar y la salida negociada que no consideraban otras opciones como, por ejemplo, la transformación del modelo de estado, como forma de responder al origen y problemática de la confrontación. En síntesis, lo que se discute no es por qué se obtuvo un resultado particular en cada momento del tiempo, o en cada mandato, sino cómo los sujetos, objetos y disposiciones interpretativas son socialmente construidos, y cómo ciertas prácticas se hacen posibles en un momento determinado. Esto es, cómo la política de guerra o la puerta a la negociación se convirtieron en las opciones dominantes en un momento o en otro.

La práctica en este caso es “la internacionalización” cómo estrategia construida sobre un conjunto de posibilidades delimitado por la identidad de la elite política y más concretamente gubernamental. Es importante detenerse en este concepto, cuya etimología no muy ortodoxa, requiere una explicación para el caso concreto a tratar. Más que una estrategia, implica una relación activa con el exterior, un intercambio de mutuos reconocimientos y análisis estratégico de la correlación en la que se produce el marco autorreferencial.

[197]

Al generarse un proceso de internacionalización deliberada, no solo se realiza un cálculo basado en la imagen de los demás actores de sistema, sino que se refuerzan las dinámicas de producción y reproducción de la identidad. Tanto para las negociaciones de paz de los tres últimos presidentes, con las guerrillas y los paramilitares como para el fortalecimiento de las políticas de mano dura (la política de seguridad democrática en su caso) la internacionalización se convirtió en un catalizador de la construcción del discurso que daba coherencia al espacio Interméstico, esto es, al espacio entre la política interior y la exterior del país y sus correspondientes narrativas.

Un buen ejemplo de este tipo de acciones fue el Plan Colombia, entendido como lo define Tickner (2007) como un proceso de “intervención por invitación”. Esto es, la intervención de Estados Unidos en la política colombiana a través de un plan diseñado por el propio gobierno para que lo hiciera a través de una estrategia en la que se revela cómo la política exterior colombiana gira en función a su relación con EE UU. De hecho, la autora insiste en la misma línea en la que se ha señalado en este texto en la construcción de la identidad de Colombia como función de la relación con los Estados Unidos (Tickner, 2004).

A partir de la decisión gubernamental tomada a finales de los noventa por Andrés Pastrana y sostenida por los dos presidentes posteriores de hacer un uso estructurado y premeditado de la política exterior para conseguir un objetivo se desencadena una construcción y reconstrucción discursiva en la que emergen estructuras complejas de la identidad y la representación que enlazan con la historia del país y de sus elites. Estas estructuras también permiten ver la proyección de las expectativas de los gobernantes, entre ellas la de pasar a la historia consiguiendo el final de la guerra con la histórica guerrilla de las FARC.

[198]

LA INTERNACIONALIZACIÓN COMO ESTRATEGIA DE INTEGRACIÓN EN UNA “COALICIÓN DISCURSIVA”

Hasta aquí se ha desarrollado la idea de una práctica, “la internacionalización” como un ejercicio de agencia en el cual el interés por construir determinada forma de percibir al país está basado en la estructura identitaria de la elite. En este caso, en su estrecha relación con la idealización de la política de Estados Unidos y en especial sobre la idea de una relación “especial” entre los dos países que marca una diferencia con el resto de la región.

Pero las identidades y los espacios argumentativos o las narrativas no son espacios cerrados o unitarios. Autores como Gearoid, ÓTuathail (2008), en su caso, desde la geopolítica crítica, desarrollan una perspectiva discursivo-argumentativa sobre el razonamiento geopolítico práctico² cuyo objetivo es ilustrar las características del discurso político en consonancia con sus tensiones internas y conflictos. Esto significa que las narrativas no son construcciones únicas, articuladas desde el inicio sino el resultado de procesos de diálogo entre los diferentes actores internos, y externos.

Son los procesos sociales de categorización y particularización los que producen un conocimiento específico del desafío político que está siendo considerado y dan sentido a dispositivos de organización que atan los diferentes elementos de un desafío político en una narrativa coherente, razonable y convincente. Las narrativas ampliamente compartidas son las bases de la formación de coaliciones discursivas, una suerte de comunidades interpretativas caracterizadas por una forma compartida de ver, representar y razonar geopolíticamente.

² En el caso de ÓTuathail a través del análisis de la construcción del diálogo político de los EE UU sobre la guerra de Bosnia en el verano de 1992.

Colombia llegó al final de la década de los noventa señalada como un país incapaz de lidiar con el narcotráfico, y de derrotar militarmente a las guerrillas. Además de las manifiestas deficiencias de la política de seguridad, el presidente Ernesto Samper había sido demandado por la infiltración de dinero del narcotráfico en su campaña presidencial. Esto llevó a que muchos sectores oficiales norteamericanos incluyeran a Colombia dentro de los llamados “estados débiles o en riesgo de colapso”, también se acuñaron otros términos que señalaban el país como una amenaza por su incapacidad de contener sus problemas de seguridad. De esta forma, se popularizó la idea del riesgo de “colombianización” en el marco regional, así como la idea del “narco estado”. Como bien señala Tokatlian (2008, p. 80), la percepción de los Estados fallidos como un asunto meramente de seguridad llevó a que la norma conceptual, burocrática y de distribución de recursos, se realizara en función de la dimensión militar.

La internacionalización como estrategia no intentó cambiar esta visión militarizada de la solución a las debilidades de los estados, y eso es un marco de continuidad entre el gobierno del Presidente Pastrana, el Presidente Uribe y buena parte del mandato del presidente Santos. Recuérdese que una de las características de la negociación en la Habana fue el hecho de que el gobierno no accediera al alto al fuego bilateral hasta no terminar la negociación. La estrategia de presión militar no solo era importante en la dinámica de la Mesa de la Habana sino que más aún tenía un valor interpretativo a nivel nacional e internacional. Mostrar debilidad militar no era una opción viable tras tantos años de intentar cambiar la percepción del gobierno y sus capacidades de control.

En 1999 como resultado del proceso de internacionalización Colombia se había convertido en el tercer receptor de ayuda militar por parte de Estados Unidos en el mundo (Rojas, 2002 p.50). Desde entonces la cooperación al desarrollo que ha recibido el país ha tenido una eminente subordinación a la estrategia de seguridad (Sanahuja; Schunemann, 2010).

[199]

Desde un punto de vista constructivista Alexandra Guaqueta (2003) sugiere que Estados Unidos y Colombia moldean a lo largo del tiempo su relación bilateral, observando las diferentes dinámicas que entran en juego, en lugar de concentrarse específicamente en la diferencia en el peso relativo de los dos países en el sistema internacional. Si bien, Colombia no puede modificar la asimetría de poder entre ella y Estados Unidos, sí que puede cambiar las prácticas que constituyen su relación y, a través de ella, su propia identidad. Es decir, para cambiar su consideración dentro de una coalición discursiva liderada por Estados Unidos.

En suma, la política de exteriorización del conflicto armado, con el fin de recabar apoyos internacionales durante los gobiernos de Pastrana y Uribe no fue una consecuencia directa de su magnitud o del interés de la comunidad internacional, sino que fue una política activa y deliberada del gobierno para inscribir su problemática en el marco de seguridad de la “Guerra contra el terror” y recabar así el apoyo internacional (Borda, 2007). Lo interesante, es que, si se analiza el gobierno del presidente Santos, a pesar de sus discrepancias cada vez más profundas con el expresidente Uribe una vez abandonó el gobierno, no es rupturista sino que mantiene la estrategia. Es evidente que la vinculación positiva de Colombia al sistema internacional abre puertas para conseguir apoyos políticos muy relevantes, asimismo permite la generación de una idea de país emergente, de ejemplo para otros y sobretodo permite recabar apoyos económicos para un postconflicto que desde el principio de la negociación (en tiempos de bonanza económica) se sabía que sería caro.

Es importante en este punto señalar que tanto los procesos de paz llevados a cabo por Andrés Pastrana como por Juan Manuel Santos tuvieron sus propias dinámicas de internacionalización:

En el primero se dice que fue “diplomacia en tres actos” “diplomacia por la paz”; el segundo, “diplomacia por el dólar (y el euro)”, y un tercero denominado “diplomacia antiterrorista”. (Rojas, 2002). En el caso del Proceso de paz de la Habana el primer paso fue la creación de condiciones de confianza entre los dialogantes lo que mantuvo un perfil internacional muy limitado a países que o bien dieran un respaldo de neutralidad o bien, dieran garantías a las FARC. Esos roles se le asignaron a Noruega, Venezuela y Cuba. La ampliación del involucramiento internacional fue más lenta y progresiva a medida que se iban dando avances y se consolidaba la posibilidad de llegar a un acuerdo definitivo. Eso permitió que los actores internacionales fueran asumiendo roles propios o que respondieran a los que les iba encargando por parte del Estado. Esto llevó a que actores que inicialmente no compartían la posibilidad del dialogo con las FARC como es el caso del gobierno de España progresivamente cambiaran su actitud y se comprometieran en el proceso de postacuerdo.

Como se ha señalado hasta aquí, para el presidente Santos la internacionalización también fue una estrategia indispensable, aunque igual que los anteriores mandatarios la adaptó a las necesidades de su estrategia política general y en especial a las necesidades de hacer sostenible la mesa de Diálogos de la Habana y viabilizar sus resultados. Esta estrategia solo fue posible realizando algunos importantes ajustes en la narrativa explicativa de la confrontación y de sus actores, específicamente de las FARC. Se reconstruyeron algunos de los referentes que justificaba la política de seguridad del anterior gobierno y que no permitía la realización de un proceso de paz en el cual se pudiera construir confianza entre el gobierno y la guerrilla.

[200]

El primero de ellos fue el reconocimiento de la confrontación armada y la beligerancia de las FARC por encima de la idea de que el país solo enfrentaba una amenaza terrorista. El segundo, fue el reconocimiento de las víctimas del Estado. Esto significa un cambio importante al señalar al Estado como un actor activo en la guerra u omisor de sus responsabilidades, una postura necesaria para la negociación pero que en el plano del discurso internacional se le intentó dar un perfil más cauto en beneficio de la sostenida idea del país víctima, ya no de los terroristas sino de la guerra. De todas formas, este cambio en la postura no ha llevado a profundizar y “limpiar” la oscura relación entre algunas instituciones o elites regionales y el paramilitarismo.

El tercero, será el reconocimiento de la falta de presencia y desigualdad en el campo como causa objetiva de la confrontación y de la persistencia del narcotráfico. Este último tendría que fijar la mirada sobre el modelo de estado históricamente construido y sus fallas y sobre el modelo económico, sin embargo, no llega tan lejos y si bien uno de los resultados del acuerdo de paz será un buen diagnóstico de esta problemática el discurso gubernamental no hace una crítica del modelo económico que históricamente se ha implantado. En este sentido, si bien, hay una ruptura al reconocer las denominadas “causas objetivas” de la confrontación, por el otro lado, no hay ruptura en la concepción económica del rendimiento económico de la paz.

En los siguientes apartados se analizan las principales características de la narrativa construida en el proceso de internacionalización, de su evolución y de cómo sus principales argumentos han permanecido o han variado según los actores políticos en el poder.

DEFINICIÓN Y REDEFINICIÓN DEL NARCOTRÁFICO COMO PROBLEMA

La internacionalización como proceso requería de la creación de una narrativa que explicara por qué el país era una víctima de una amenaza y cuáles eran las condiciones de dicha amenaza. Es un hecho que narcotráfico y conflicto son dos fenómenos relacionados pero diferenciados y cada

uno con sus propias complejidades (Rodríguez, 2016) sin embargo el narcotráfico se convertirá en la variable explicativa y el fortalecimiento militar en la respuesta.

En el caso específico de la política antidrogas del país, Sandra Borda, plantea que “Colombia, mediante el ejercicio de su política exterior, ha hecho parte activa y no pasiva de la forma dominante de comunidad política internacional que ha sido socialmente construida alrededor del problema de las drogas” (Borda, 2002). Esta forma dominante, hasta ahora, ha sido la de la “guerra contra las drogas” centrada en la lucha contra la oferta de drogas ilícitas. Una estrategia que incide especialmente sobre los productores y que en muchas ocasiones entra en conflicto con las políticas sanitarias y sociales para la atención de los eslabones débiles de la cadena de producción y consumo de drogas.

Esta percepción implica que los intereses de Colombia en la lucha contra las drogas no han sido impuestos sino que han sido socialmente constituidos, valga apuntar que “social” en este caso no significa democráticamente o con un fin de política social sino dentro de un proceso de interacción entre diversos actores.

Desde la narrativa del Estado fallido, incapaz de controlar sus amenazas internas y con sus instituciones penetradas por el narcotráfico, que se generó a mediados de los noventa, el proceso de internacionalización pasó a proclamar una narrativa de guerra por los recursos. Es decir, una argumentación donde se desdibujaba el carácter político de los actores guerrilleros para sumarlos a las redes criminales que controlaban el narcotráfico. No es que se trate de negar que la guerrilla se lucraba con el narcotráfico y que estos recursos fueron claves para la escalada bélica que incentivó, pero tampoco por ello pueden desdibujarse las diferencias entre los múltiples actores involucrados coyuntural o estructuralmente en la producción y tráfico de drogas y en los diferentes incentivos que tienen para entrar en él.

El gobierno colombiano, como autor intelectual del Plan Colombia impulsó el fortalecimiento de esta narrativa que permitía superar el debate sobre la “guerra ambigua” (Pizarro, 2004); o las “dos guerras” una de ellas contra el narcotráfico y la otra contra las guerrillas y los paramilitares³, la primera sin lugar a dudas, la segunda más controversial. Más aún, tal como lo recoge Rojas (2006) según la embajadora de Estados Unidos en Colombia “el Plan Colombia era la estrategia antiterrorista más efectiva que se podía diseñar, una forma de *“diplomacia antiterrorista”*. Una declaración en la que claramente se unen los distintos elementos de la consideración de los actores armados y la consideración de una intervención necesaria, justificada y consentida. Así, el Plan Colombia, pasó de ser un Plan antinarcoóticos a convertirse en un plan contrainsurgente en la práctica y a un plan antiterrorista en su denominación.

Esta argumentación permitió afianzar la narrativa del “país víctima” asediado por actores criminales movidos por su afán de lucro personal una suerte de adhesión a las denominadas “guerras por los recursos” en las que se invisibilizaban los fallos estructurales del Estado para poner el foco sobre la existencia de un recurso específico como generador del conflicto. Así, la solución del conflicto pasaba por acabar con la producción de drogas. Una solución simplista y ciertamente ingenua pero que presentaba una argumentación de explicación del problema y propuesta de solución al

³ De hecho, para Gabrielle Marcela investigador del Colegio de estudios militares de EE UU, en Colombia se presentaban tres guerras, una contra la guerrilla, otra contra los paramilitares y otra contra el narcotráfico, (Marcella, G; Shultz, D. 1998, p.45).

mismo muy adecuado para promoverla en el entorno internacional y conseguir recursos bajo el marco de la “corresponsabilidad internacional” frente al problema de las drogas.

Los Estados Unidos se convierten así nuevamente en un actor central en la definición de las narrativas de la seguridad (como lo fueron durante la Guerra Fría), desempeñando un papel central en el cambio de la dinámica del conflicto armado colombiano a través de la confusión de la guerra antinarcoóticos y la lucha contrainsurgente en una sola estrategia, finalmente identificada como lucha antiterrorista. Lo que implicó un cambio en la naturaleza misma de la guerra en Colombia, en la que Estados Unidos se convirtió en un actor directo por medio tanto de los resultados esperados como los efectos derivados (Rojas, 2006: 41).

En este caso, hay una transformación que se va a produciendo de forma paulatina. Bien es cierto, que el gobierno no puede ceder en el combate a las estructuras criminales, sin embargo, aquí se presentan dos rupturas frente a la política desarrollada durante los tres mandatos presidenciales anteriores. Por un lado, se abre un debate en el marco de la negociación de paz sobre cómo acabar con el narcotráfico en el cual las FARC asumen unilateralmente la representación de las poblaciones cultivadoras. A pesar de que este grupo no controla todas las zonas en las que se cultiva ni necesariamente son reconocidos como voceros de los cultivadores en este proceso. Sin embargo, las FARC lideran este proceso que da como resultado una propuesta concreta para enfrentar la problemática de drogas en el postconflicto con el concurso activo de los guerrilleros reincorporados. La viabilización de la negociación no solo requirió que el Estado aceptara la falta de oportunidades en el campo y el histórico abandono como una causa de la producción de cultivos ilícitos, también disminuir la presión suspendiendo la erradicación forzada, especialmente con fumigaciones.

[202]

Por otro lado, hay una ruptura que está más ligada al orden internacional y a la capacidad de agencia de un actor gubernamental. Colombia durante el mandato del presidente Santos se ha hecho más activa en la promoción de un cambio en la política internacional de drogas. Hasta ahora los voceros de esta iniciativa largamente discutida eran notorios expresidentes de países latinoamericanos quienes durante su paso por el gobierno poco o nada habían hecho para cambiar la política. En los últimos años países como Colombia y Guatemala han asumido roles más activos, así han conseguido que se adelantara la celebración de la sesión general especial de las Naciones Unidas sobre drogas ilícitas (UNGASS) donde se discutió la necesidad del cambio global de políticas, aunque con resultados muy modestos. El presidente Santos ha sido especialmente activo en esta demanda, aunque las políticas públicas que ha desarrollado en su mandato para cambiar el enfoque de forma efectiva no son precisamente tan activas como su perfil diplomático en la materia. De cualquier forma, la despenalización del consumo de cannabis en varios estados de Estados Unidos ha abierto la puerta a que este país asuma la necesidad de cambiar el enfoque meramente represivo. A pesar de los escuetos resultados de la UNGASS la administración Obama sí que tenía una visión algo más abierta en la materia lo cual le permitía fortalecer su discurso rupturista. Sin embargo, la conjunción de dos factores plantea serias dificultades para el postacuerdo en esta materia.

Por un lado, el aumento descomunal de las hectáreas de coca cultivadas en el país producto de la conjunción de diversos factores, entre ellos indudablemente el efecto de la disminución de la presión policial a través de la erradicación forzada por aspersión y la incertidumbre sobre el futuro de los territorios cocaleros ante la reincorporación de las FARC. Por otro lado, la elección del presidente Donald Trump abre un periodo de absoluta incertidumbre. Por lo pronto ha pedido volver a una política de fumigación para “destruir los campos de coca”. Esto podría indicar que

el Presidente Santos se va a encontrar en la encrucijada entre satisfacer a su socio “estratégico” o mantener su margen de maniobra para disminuir la tensión que se ha generado entre la población de zonas cultivadoras de coca y que se vería seriamente recrudescida ante una vuelta de la política de fumigación masiva.

El carácter del nuevo gobierno norteamericano introduce sin duda muchos elementos de incertidumbre, a la vez que refuerza el argumento sobre la importancia de la “identidad” de las elites gubernamentales. Evidentemente dada la construcción de la política colombiana arraigada fuertemente en su relación con Estados Unidos encontró un aliado en el gobierno Obama y su postura más proclive al diálogo y a la transformación de algunas políticas de seguridad, en la era Trump todo queda inmerso en la incertidumbre.

REDEFINIR EL ORIGEN DE LOS PROBLEMAS DEL PAÍS

Además del papel referencial del narcotráfico en la narrativa de la guerra, hay otros elementos que también son relevantes para entender la articulación de la estrategia. Entre ellos la idea del conflicto como fuente del subdesarrollo y explicación de los fallos de la presencia y eficacia estatal. Es decir, una tendencia a la lectura en clave de seguridad de la desigualdad estructural y sus causas.

Hasta mediados de los noventa, desde una perspectiva aun altamente influenciada por la Guerra Fría, las guerrillas supervivientes en los 1990 se entendían en el discurso internacional como anclajes del pasado que se resistían a desaparecer y cuya desaparición era responsabilidad del Estado únicamente. Lo que consigue el proceso de internacionalización y la generación de una nueva estrategia de política internacional y de seguridad es sentar las bases para una nueva formulación de un discurso básico sobre el conflicto, en el que este último aparece no como un rezago del pasado sino como un ancla que no permite el viaje hacia el futuro. Una construcción basada en la perspectiva de que sin la existencia del conflicto las cosas (todas en general) serían mejores.

La articulación entre paz y crecimiento económico sentó las bases de una argumentación política en la que se revertía el orden de los factores. Es decir, Colombia no conseguía aprovechar su potencialidad porque la guerra no lo permitía, por tanto, si no hubiese conflicto la economía crecería y el país alcanzaría mejores niveles de desarrollo. Al poner al conflicto como causa de los problemas de la economía y no como consecuencia de los fallos estructurales macroeconómicos y del Estado, y las incapacidades militares del ejército, se conseguía la adhesión de ciertos sectores sociales a las negociaciones de paz y se ligaban las expectativas de crecimiento económico a la seguridad nacional. Este recurso fue la base de la política de seguridad democrática del Presidente Uribe y es también un recurso muy usado en la formulación argumentativa del presidente Santos.

Una argumentación que desde luego lleva al desconocimiento tanto de las causas estructurales de la violencia y de la existencia de los grupos armados no estatales (desigualdad, falta de oportunidades, ausencia de una reforma agraria, etc.), como de la responsabilidad estatal en el manejo económico y en la garantía del Estado de Derecho. A pesar de que el documento del Acuerdo de la Habana recoja una gran parte de este diagnóstico no es claro que dicha reflexión pueda trasladarse al Plan Nacional de Desarrollo.

Bien es cierto que la finalización del conflicto permitirá mejorar algunos sectores de la economía al disminuir los costes de “inseguridad” en los territorios y sectores en los que la guerrilla tenía influencia, además permitirá el acceso a nuevos actores institucionales y económicos. Sin embar-

go, sin inversión pública y privada, sin la integración efectiva y real al mercado de los territorios periféricos y sin una política agraria justa y transformadora, el Acuerdo de Paz no es más que un documento más. De ninguna forma, un pasaporte a un futuro distinto por obra de la simple desaparición de un actor de la confrontación, especialmente teniendo en cuenta que otros actores no estatales entran a la disputa por el control de los recursos y/o de los territorios.

La lectura de la paz rentable, o del dividendo de la paz tiene un segundo componente, y es que es la extensión de un modelo de economía liberal en el que buena parte del “éxito” económico del país solo puede estar garantizado por su competitividad internacional. Por eso, la estrategia de internacionalización en sus casi veinte años de evolución ha sido paralela a dos estrategias que están muy relacionadas con el interés por la transformación de la percepción del país en el mundo. La primera estrategia ha sido la firma del Tratado de Libre Comercio con los EEUU y del Acuerdo Multiparte con la Unión Europea y la segunda el proceso de entrada de Colombia a la OCDE lo que “graduaría” a Colombia como un estado exitoso y miembro del “club” de los países desarrollados.

Por el otro lado, la crisis económica de final de la década de los 1990 y la emergencia de una política de seguridad *totalizante* conllevó un fortalecimiento de la idea, ya arraigada, de que la “salvación de la economía nacional está en el sistema internacional”; lo que el Gobierno de Álvaro Uribe definirá en buena parte bajo su idea de mejorar la “confianza inversionista”. En este sentido la política económica exterior y su vínculo con la seguridad encajan en las características de lo que algunos teóricos llaman el enfoque de “seguridad de la economía”.

[204]

Este modelo de seguridad, desarrollado en la Postguerra Fría, busca la salvaguarda de la integridad estructural de las capacidades para generar prosperidad y los intereses en general de una entidad político-económica en el contexto de los variados riesgos y amenazas que enfrenta en el sistema económico internacional (Dent, 2010, p.247). En el caso colombiano sus intereses se definen también en convertirse en un destino seguro para las inversiones de otros.

Siguiendo la narrativa usada por el Presidente Pastrana, la inseguridad se constituía como el principal obstáculo al crecimiento económico, y la salida de la crisis era mejorar la confianza en el país (especialmente la de los inversores extranjeros), si bien en el caso de Uribe se hace mayor énfasis en la inversión que en las exportaciones, lo cierto es que en ambos casos la internacionalización de la política de seguridad está plenamente ligada a un objetivo de externalización económica. Por lo cual las tres principales políticas del gobierno, la Seguridad Democrática, la reactivación económica y social, y la transparencia se dirigen a recuperar la confianza. Por su parte la política económica de Santos basada en la promoción de sectores determinados, lo que se denominan las “locomotoras económicas”, pone el mismo acento sobre la necesidad de fortalecer sectores destinados al comercio internacional y a la creación de condiciones para atraer y mantener la inversión internacional.

Desde luego en este caso, y aunque no es el objeto de este artículo, sí que puede señalarse la falta de una visión crítica sobre el impacto de la propia “liberalización de la economía” en la generación de las estructuras de desigualdad que han nutrido la confrontación. De hecho, esta falta de debate crítico es más acusada aun si se revisa la política de sustitución de cultivos ilícitos en la que la filosofía que subyace es el cambiar un producto de alto valor internacional por otro. Esto es: coca por cacao, coca por café, coca por pimienta, etc. Y no coca por la creación de mercados internos justos y estables que garanticen la seguridad alimentaria y disminuyan la dependencia o la vulnerabilidad a la financiarización de las materias primas y los productos agrícolas en el mercado internacional, por ejemplo.

Como la economía liberalizada que es, en términos legales e institucionales, Colombia requiere generar condiciones internas que permitan su inserción competitiva en el sistema económico globalizado. Este hecho es muy importante como componente de la identidad estatal; desde luego las condiciones de política exterior, los actores con los que se estrechan las relaciones diplomáticas, etc. serían muy diferentes si el Estado colombiano se definiera como proteccionista o como una economía social, como por ejemplo se ha definido Bolivia. Las elites políticas que han alcanzado el poder en Colombia son elites liberales y en este sentido no se encuentran rupturas significativas muy a pesar de que el Presidente Santos afirmara que quería “ser un traidor a su clase”.

Así pues, tanto en el diagnóstico de la inseguridad y su relación con la crisis económica, como en los objetivos políticos hay una continuidad muy ligada al carácter identitario de las elites y de su definición del modelo económico deseable para el país.

DEFINIR LA PAZ

Finalmente, solo basta analizar uno de los desafíos más importantes para el futuro del país. En el marco de la estrategia de internacionalización y de la securitización de la política, la paz es aún un concepto vacío.

La paz ha sido el referente por excelencia del discurso electoral de todos los gobiernos analizados en este artículo. Asimismo, ha sido el referente del discurso para buscar el apoyo internacional, sin embargo, en todos ellos la paz es simplemente la ausencia de confrontación.

La historia del país y de muchos otros casos de postconflicto, demuestran que la paz necesita una definición más completa en la cual la reconstrucción del espacio social postconflicto llegue a un acuerdo sobre las expectativas y las esperanzas comunes. También un diálogo sobre el coste de la paz y de los compromisos de todos los actores, por supuesto mucho más amplio que el definido en los Acuerdos de Paz.

Uno de los hechos que quedaron manifiestos tras el resultado del referendo para la aprobación del Acuerdo de Paz de la Habana fue justamente las profundas diferencias que se han abierto sobre el significado de la paz.

Tanto entre los promotores del “SI” como dentro los del “No” al Acuerdo, se presentaban importantes diferencias en lo que consideran paz. No es igual la paz que perseguían los grandes propietarios agrícolas, que la de los productores de coca; tampoco lo es igual para las víctimas directas del conflicto que para la mayoría de los habitantes de las grandes ciudades y por lo visto tampoco es igual la definición de paz que se ha construido en el seno de las iglesias protestantes; entre otros ejemplos. De hecho, a pesar de que tanto los expresidentes Pastrana y Uribe y el presidente Santos se hayan concentrado en la búsqueda de la paz por unos u otros medios en sus mandatos, y que coincidan en muchas de sus estrategias y referentes, como se ha discutido a lo largo de este artículo, la firma de los Acuerdo de la Habana reveló que su actual idea de la paz tiene grandes diferencias.

CONCLUSIONES

Este texto se basa en un intento por plantear una aplicación práctica de las premisas fundamentales de dos corrientes teóricas de los estudios internacionales, el postestructuralismo y el enfoque crítico. Las dos tienen una postura complementaria al considerar la importancia del discurso y de

[205]

las proyecciones de la identidad en el mismo como elementos centrales en la construcción de la política exterior. Creemos que a pesar de no entrar con mayor profundidad en el diseño conceptual de estos enfoques la propuesta metodológica es interesante y aporta un punto de vista novedoso del caso propuesto.

La internacionalización consistió en una estrategia del gobierno por actuar en el marco internacional, para transformar la forma en la que el país era considerado. Esta estrategia se articuló a través de diversos canales, diplomáticos, en el marco de las relaciones bilaterales, en los medios, etc. Sin embargo, este artículo no se ha centrado en los medios para la implantación de la estrategia. El artículo se ha centrado en el análisis sobre cómo a lo largo de los veinte años en los que ha venido siendo usada la estrategia ha evolucionado y como se ha reconfigurado para ajustarse a las características y prioridades de cada uno de los gobiernos que ha tenido el país desde entonces.

La internacionalización, es una estrategia basada en una construcción particular del discurso. Sin embargo, es importante señalar que, si bien el uso de la estrategia es deliberado, a su vez la construcción del discurso no lo es. El discurso responde a los procesos de construcción de la identidad, de las expectativas y de la comprensión propia de la historia que realizan los actores, en este caso las élites políticas que han accedido al gobierno en los últimos veinte años.

El artículo ha analizado los referentes básicos de la fundamentación argumentativa y su evolución con tres objetivos básicos. El primero, verificar la continuidad en el uso de la estrategia, el segundo, encontrar continuidades y rupturas en su uso y especialmente en la articulación discursiva de la que hace uso. El tercero, revisar con una mirada crítica la estrategia y su argumentación de cara a las paradojas que supone en la situación del post acuerdo.

[206]

El resultado es la constatación de que la estrategia sigue siendo útil, y dicha utilidad es positiva para el país por cuanto supone mejorar la presencia internacional, acceder a recursos y evitar que la percepción ajena de su situación interna condicione el trato y apoyos que recibe del exterior o que genere su asilamiento. Como ejercicio de agencia, en general, estamos ante una estrategia positiva y eficaz en la consecución de sus fines.

Respecto a sus continuidades y rupturas vemos que el discurso sobre el que está constituido ha tenido variaciones importantes, en temas como la política de control de las drogas o la consideración de la fórmula para la resolución del conflicto. Asimismo, ha tenido que adaptarse a las necesidades de la mesa de negociación de la Habana y adoptar tanto los reconocimientos que viabilizaron su establecimiento como sus resultados.

En tercer lugar, se ha analizado desde una postura crítica algunos de los preceptos sobre los cuales se ha construido el modelo de país que se ha vendido y sobre el cual se ha explicado incluso la necesidad del acuerdo de paz.

En este caso la reflexión lleva a considerar la falta de debate sobre algunos preceptos cuyo significado es un concepto no discutido. Un primer ejemplo es el caso del modelo económico del país, teniendo en cuenta que se ha diagnosticado su impacto sobre la seguridad como tal y sus fallas, a pesar de lo cual no se revela ningún cambio al respecto. Un segundo ejemplo y más importante, si es posible, es la falta de acuerdos sobre el contenido específico del concepto "paz". Es absolutamente necesario que se genere el debate sobre el significado, o los significados de la paz y sobre la posibilidad de que este concepto se construya de la forma más incluyente posible.

Finalmente señalar que a pesar de que no se ha analizado en este artículo, el gobierno no es el único que se ha internacionalizado, y cada vez habrá más actores que lo hagan, entre ellos el movimiento político resultante de la reincorporación de las FARC, la desecuritización del espacio de la participación política e internacional va abrir una puerta a estos actores. De hecho, ya los mismos presidentes Pastrana y Uribe están aprovechando los escenarios internacionales para escenificar una ruptura con la idea de paz de Santos.

Bien es cierto que en este caso no podría hablarse como tal de internacionalización dado que no es una estrategia de un gobierno como tal sino de presencia internacional de personalidades concretas, pero, no por ello no incide en las debilidades que presenta la internacionalización tal como se ha sostenido hasta ahora.

De cualquier forma, para la consolidación de la paz es útil que se abran los debates, que se deje de lado el miedo a revisar críticamente los fundamentos identitarios, y la construcción de las estructuras de relación con los otros. Especialmente, que se pongan en cuestión los preceptos sobre los cuales se han articulado narrativas que poco tenían que ver con la realidad y que más bien intentaban que la realidad se pareciera a ellas.

BIBLIOGRAFÍA

- Borda, S. (2002). “Una Aproximación Constructivista a la Guerra Estadounidense Contra las Drogas” *Colombia Internacional*, N.54:73-102.
- Borda, S (2007). “La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable?”. *Colombia Internacional*, N.65:66 – 89.
- Borda, S (2012). “La administración de Álvaro Uribe y su política exterior en materia de derechos humanos: de la negación a la contención estratégica”; *Análisis Político*, N° 75:111-137, IEPRI, Bogotá. Issn 01214705.
- Borda, S. (2012). La internacionalización de la paz y de la guerra en Colombia durante los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe. Búsqueda de la legitimidad política y capacidad militar. Bogotá: Norma.
- Browitt, J; (2001). “Capital punishment: The fragmentation of Colombia and the Crisis of the Nation-State”, *Third World Quarterly*, 1063-1078 V.22 N.6.
- Cardona, D. (2001). “La política exterior de la administración Pastrana (1998-2002) Hacia una evaluación preliminar”; *Revista Colombia Internacional*, N.53:53-74.
- Dent, C (2010). Economic Security, en Collins, A (2010). *Contemporary Security Studies*, 2a Ed., Oxford University Press.
- Doty, R (1993). “Foreign Policy as a social construction”; *International Studies Quarterly*, N.37: 297-320.
- Guáqueta, A. (2001). “Las relaciones USA-Colombia: Una nueva lectura”, *Análisis Político*, N.43, IEPRI, Bogotá. Issn 01214705.
- Guaqueta, A; (2003). “The Colombian conflict: political and economic dimensions”; en Ballentine, K; Sherman, J; (edit.) (2003) *The political economy of armed conflict: beyond the greed and grievance*, Londres: Lynne Rienner Publishers; Guáqueta, A. (2005) “Change and continuity in U.S.-Colombian relations and the war against drugs”, *Journal of Drug Issues* N.35: 27-56.
- Hansen, L. (2006). Security as Practice: Discourse Analysis and the Bosnian War. Londres: Routledge.
- Lopez, C (2016). *¡Adios a las Farc! ¿ya hora qué?*, Bogotá: Debate
- Marcella, G; Shultz, D. (1998). Las tres guerras de Colombia. Estrategia de Estados Unidos en la encrucijada; *Análisis Político*, N° 37, IEPRI, Bogotá. Issn 01214705.
- Ótuathail, G. (2002). “Theorizing practical geopolitical reasoning: the case of the United States’ response to the war in Bosnia “; *Political Geography* 21: 601-628.
- Pizarro, E (2002). Colombia: ¿guerra civil, guerra contra la sociedad, guerra antiterrorista o guerra ambigua?, *Análisis Político*, N° 46, IEPRI, Bogotá. Issn 01214705.
- Pizarro, E; (2004). *Una Democracia Asediada: Balance y Perspectivas del Conflicto Armado en Colombia*, Bogotá: Norma.

[207]

- Rodriguez, E; (2015). "Narcotráfico y conflicto armado en Colombia" en IBÁÑEZ, et. Al. *Mercados ilegales y violencia armada*; Barcelona: Tecnos
- Ramirez, A; (2004). "El Papel de la Comunidad Internacional en la Solución del Conflicto Colombiano", *Controversia*; Número Extraordinario, febrero: 80-85.
- Rojas, D (2009). EL taller del imperio global: Análisis de la intervención de Estados Unidos en Colombia (1998-2008), *Análisis Político*, N° 65:11-126, IEPRI, Bogotá. Issn 01214705.
- Rojas, D (2002). "La política internacional del gobierno Pastrana en tres actos", *Análisis político*, N° 46 :50, IEPRI, Bogotá. Issn 01214705.
- Rojas, D. (2006). "La internacionalización de la Guerra EUUU y la Guerra en Colombia"; en Gomez, F; Wills, M. Et al. *Nuestra guerra sin nombre, transformaciones del conflicto en Colombia*. Bogotá: IEPRI.
- Sanahuja, J; Schünemann, J (2010). "El Nexo Seguridad-Desarrollo: entre la Construcción de la Paz y la Securitización de la Ayuda", en SANAHUJA, J. (Coord.)(2010) *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores*; Madrid: Editorial Complutense, ICEI.
- Tickner A (2001). "La guerra contra las drogas: Las relaciones Colombia-Estados Unidos durante la administración Pastrana", en ESTRADA, J. (ed.), *Plan Colombia: Ensayos críticos*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Pg.221 y 105.
- Tickner, A (2007). Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales *Revista Colombia Internacional*, N.65:90-
- Tokatlian, J. (1991). "La teorización de las Relaciones Internacionales en Colombia", en Varios (1991) *Los Estudios sobre Relaciones Internacionales en Colombia y América Latina, Documentos de Trabajo*, No. 2: 21-22; Bogotá, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.
- Tokatlian, J. (2000). "La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿ceguera, miopía o estrabismo?" *Colombia Internacional* 48, PG 35-43
- Tokatlian, J. (2008). "La Construcción de un Estado Fallido en la Política mundial"; *Análisis Político* N.64:67-104, IEPRI, Bogotá. Issn 01214705.

[208]