

FERNANDO CEPEDA ULLOA

Ex-Ministro de Gobierno y Ex-Embajador

COLOMBIA FRENTE AL NUEVO ORDEN INTERNACIONAL*

El día de ayer es muy importante en las relaciones internacionales de nuestro tiempo, porque ocurrieron simultáneamente dos fenómenos de la mayor trascendencia. El primero de ellos la decisión de la Cámara de los Lores sobre el general Pinochet para establecer en que medida tenía inmunidad y en que medida no la tenía. Lo importante realmente, es el que una Cámara de los Lores, por naturaleza la más obsoleta, si ustedes quieren, de todas las Cámaras existentes en la humanidad, decida en torno del tema más contemporáneo, más moderno y más novedoso y tome esa decisión con respecto no a un ciudadano británico, ni a un ciudadano de las antiguas colonias, sino a un ciudadano chileno y ello, no a petición de un ciudadano británico o de un ciudadano chileno, sino a petición de un fiscal español.

Es muy importante, porque es un ejemplo manifiesto, rotundo, protuberante, impresionante de la globalización, pero de la globalización particularmente referida a un tema vital que es el de dar protección y defensa a los derechos humanos.

El segundo hecho que ocurrió ayer es el ataque de 19 países -quizás los más poderosos del mundo, y todos juntos pues no hablemos- a un pequeño país de los Balcanes: Yugoslavia. Allá en un lejano país de los Balcanes, qué justificaba esa acción ? por qué Estados Unidos tenía que involucrarse en la compañía de otros 18 países con el paraguas de la OTAN -la Organización del Atlántico Norte- y no con el paraguas de las Naciones Unidas ? La explicación que da el Presidente Clinton a la nación Americana es: primero, una que trae a cuento referencias históricas, las dos últimas guerras mundiales han comenzado en los Balcanes. Habría podido decir que desde los romanos tenemos unos problemas cuasi-permanentes en los Balcanes, o habría podido recordar que el problema de los Albaneses lleva también siglos, que en los últimos cien años han sido objeto de una persecución permanente y de unas campañas de extinción. Uno se pregunta como es que sobreviven. Aparte de las remembranzas históricas hizo por lo menos dos consideraciones: la primera, Estados Unidos no pue-

*CONFERENCIA DICTADA POR FERNANDO CEPEDA ULLOA el Jueves 25 de Marzo de 1995. Esta es una versión editada de la presentación oral que hizo el autor ante el seminario. En todo caso, se preservó su estilo coloquial.

de tolerar, como no lo toleran la mayoría de las naciones del mundo, que una nación se arrogue el derecho de hacer una limpieza étnica, de eliminar una población por pequeña ó minoritaria que sea o de hacerla sufrir o de sacarla del territorio donde ha vivido, porque en esencia es una violación de los derechos humanos y, como sabemos, la gran herencia de esa gran catástrofe que fue la segunda guerra mundial es una Carta de Derechos Humanos y una serie de mecanismos internacionales para la protección y defensa de los mismos.

De manera que lo que tenemos son dos eventos en un mismo día que nos llaman la atención sobre la preocupación mundial por los derechos humanos, pero además sobre cómo la comunidad internacional está dispuesta, está lista a usar en unas ocasiones los mecanismos jurídicos -por novedosos que ellos sean- como en el caso de la Cámara de los Lores- o a utilizar la fuerza -como en el caso de la OTAN-. El mensaje es que se busca impedir que este problema que vive lo que queda de Yugoslavia, se trasvase a los países vecinos, a la propia Albania o a Grecia. No podemos correr ese riesgo porque eso es lo que genera una situación de conflicto que puede evolucionar hacia mayores males y así han comenzado conflagraciones mundiales. No podemos en esta ocasión ser indiferentes, apáticos o simplemente demorarnos en reaccionar y ya nos hemos demorado bastante. Esa es la argumentación del Presidente Clinton.

Traigo a la consideración de ustedes estos eventos de ayer porque muestran hasta qué punto estamos viviendo todos, simultá-

neamente, problemas que no son propiamente los que ocurren en nuestro territorio. Este problema de Yugoslavia y este problema de Pinochet se vivieron ayer con igual intensidad en todas partes del mundo. Las páginas de los periódicos lo revelan hoy: ayer se reunió en Colombia el Consejo Nacional de Paz, era una reunión que venían reclamando desde hace más de siete meses sus miembros y que por ley era obligatorio realizar. Algunos de ellos amenazaron con introducir una acción de cumplimiento para que el Presidente convocara el Consejo Nacional de Paz. La paz es en este momento el centro de todas las políticas en Colombia y la noticia sobre esa reunión está en la página 9A de El Tiempo, debajo de una noticia más importante, que es el enfrentamiento entre la senadora Ingrid Betancourt y el Ministro del Interior. Eso para mostrarles hasta qué punto noticias internacionales que en otros contextos, otros momentos históricos habrían sido importantes, hoy logran desplazar totalmente, radicalmente, las noticias más importantes y más centrales en la vida política en un país, llámese Colombia o el país que ustedes quieran en el mundo. Esta es una manera de mostrar que vivimos en un mundo completamente nuevo, que no se parece al mundo de nuestros padres de ninguna manera y que no se parece tampoco al mundo que vivimos hace 10, hace 15 años. De ninguna manera. Todo eso para subrayar, la urgencia de que los temas internacionales adquieran entre nosotros la importancia que deben tener. Esto hay que decirlo en Colombia con énfasis, hay que decirlo casi gritando, con ansiedad, con angus-

tia. Porque Colombia se ha caracterizado por ser un país que le da poca importancia a las relaciones internacionales.

El problema de derechos humanos y el problema de seguridad, redefinidos como están redefinidos hoy, colocan a Colombia en una situación altamente vulnerable, porque somos un modelo de violación de los derechos humanos y porque se ha ido creando una doctrina internacional en torno de Colombia, muy peligrosa, muy preocupante, que nosotros no miramos así, no consideramos así, no examinamos así, que es la teoría de que Colombia se ha ido constituyendo en un problema de seguridad, primero para los Estados Unidos y luego para los países vecinos: para Venezuela, para Panamá, para Perú, para Ecuador, para Brasil y, por supuesto, para los países Caribeños.

Fijense ustedes que de alguna manera son los dos problemas que se están enfrentando en los Balcanes hoy. Pero nosotros miramos eso con una gran indiferencia, con muy poca seriedad y yo diría que con ningún rigor. El Presidente Clinton el 25 de octubre de 1995 pasó una orden ejecutiva invocando poderes de emergencia en los Estados Unidos y se expresó así: Yo, William Jefferson Clinton, en uso de los poderes de emergencia que me otorga la ley y considerando que (no Colombia) el cartel de Cali, constituye una amenaza a la seguridad de los Estados Unidos, a su política exterior y a su economía, paso a dar las siguientes órdenes... Esa orden ejecutiva que no publicó sino un periódico en Colombia y que nadie ha considerado, ni estudiado, ni anali-

zado, la dictó no frente a un país, la dictó frente a un cartel, una organización criminal, una organización criminal que además en ese momento estaba toda presa. A partir de esa fecha ha comenzado a crearse esa jurisprudencia de que Colombia sí constituye esa amenaza. Si el cartel de Cali, solo, preso, constituye esa amenaza para la única superpotencia mundial, imagínense lo que ya como país, y no como cartel preso sino como país, lo que significa Colombia para sus países vecinos. Es por eso que se ha ido creando esta doctrina que ha llevado a que el presidente Fujimori, el presidente Chávez, a que en Panamá y en otros países se repita, se diga, se actúe, en el sentido de que Colombia es una amenaza regional, es un peligro para las naciones, pone en juego la seguridad de los demás países.

Este seminario viene en buena hora y está bien que se haya concentrado en las relaciones en el nivel continental, porque es legítimo formularse la pregunta de qué tan importantes son las relaciones internacionales de Colombia con los países del continente. Alguna vez la Cancillería me formuló una pregunta. Me dijo: Embajador, por qué no reflexiona usted (creo que le hicieron la pregunta a varios embajadores) sobre con qué países debe mantener Colombia relaciones diplomáticas y con qué países no?. Normalmente, en Colombia decimos sin mayor reflexión que hay demasiadas embajadas. Realmente me tomé en serio la pregunta y reflexioné sobre el asunto y créame que mi conclusión fue muy difícil. Decir que hay algún país con el cual no debemos tener relaciones diplomáticas es difícil porque en el mundo con-

temporáneo, el mundo globalizado, no es posible decir que hay un país que no le importa a uno. En las relaciones con el Caribe hay dos islas que se llaman St. Kitts and Nevis, tienen 37.000 habitantes. Son dos islas muy importantes para Colombia por lo que pueden significar, por ejemplo, en algún momento dado en el problema de las drogas o por lo que signifiquen –como lo recordó nuestro colega de la Universidad Nacional– en la OEA y por lo que significa la OEA para nosotros, antes, o ahora o en el futuro.

Si usted mira el continente, usted arranca en Canadá. Con Canadá tuvimos por mucho tiempo una relación muy pobre, muy fría –que corresponde solamente al helaje que se vive en ese país– pero en los últimos años diría yo que ha cambiado radicalmente esa relación, tanto en términos de inversiones, como de comercio, como de relaciones universitarias y culturales. Por supuesto, Estados Unidos no hay para que mencionarlo, es nuestro principal socio, como que de él depende nuestra vida económica, nuestro progreso y algunos creen que también nuestra posición en el mundo. Si usted baja a México es igual y los tres juntos que constituyen el NAFTA, que es el principal bloque comercial que ha existido y existe en el mundo, pues ya resulta muy difícil decir que México no nos interesa. Y si usted recuerda hasta que punto México es importante en el problema de las drogas y en otros asuntos frente al Caribe, no tenemos alternativa diferente a tener una presencia y no cualquier presencia.

Centroamérica, lo mismo, por todo lo que significa como vecindad, por lo que significa frente

al Caribe y por lo que significa en términos de tráfico de drogas y como oportunidad en términos de comercio e inversiones. La presencia de Colombia en Costa Rica, por ejemplo, no la conocemos bien pero se sabe que es importante, se sabe que tenemos importantes inversiones allá. Si usted sigue el recorrido por los países vecinos –pues según la noción de vecindad hoy en un mundo globalizado, somos vecinos de todos, porque estamos próximos a todos con la revolución de las comunicaciones y del transporte, pero sin duda hay unos países que son más vecinos que otros, los que lo son territorialmente, los que comparten con nosotros fronteras, son vitales, como el caso de Panamá, como el caso de Venezuela, Perú, Ecuador, Brasil y no nos podemos dar el lujo de no prestarles mayor atención. La situación que está viviendo Colombia con algunos de estos países es realmente preocupante y muestra que no terminamos de entender hasta que punto la situación contemporánea exige unos mecanismos y unos procedimientos de manejo de esas relaciones, bien diferentes a los que han sido los tradicionales.

Un profesor de Harvard, el profesor Jorge Domínguez, sostiene en algunos escritos recientes, algo que sabemos pero que no terminamos de entender en toda su dimensión: en la relación entre los estados, cada día más las fricciones que se generan son producto no de la relación propiamente tal entre los estados, sino de las acciones, de las conductas, de los comportamientos, de lo que él denomina actores no gubernamentales, o actores subestatales. La relación entre Estados Unidos y Colombia, no la dañó el Estado, la dañaron unos carteles de la droga,

unas organizaciones criminales. La relación entre Colombia y Venezuela no la dañan los Estados, la dañan unos actores, que son los guerrilleros o la dañan los paramilitares, que no son actores estatales, y así, con respecto a otros países. Eso fue lo que dijo Clinton en su famosa orden ejecutiva: El peligro no es el Estado Colombiano, es un cartel que está preso. El reconoció ahí el origen de la fricción.

La importancia de los organismos no estatales en las relaciones internacionales es clara. En materia de derechos humanos, los que plantean el problema de Colombia aparte de los Estados y aparte por supuesto del Departamento de Estado, son Coletta Youngers, el señor Carlos Salinas de Amnistía Internacional, el señor Vivanco (chileno, residente en Washington). Ellos son los que le dicen al Departamento de Estado o los que le dicen al Congreso Americano, o los que le dicen a la opinión pública: No pueden ustedes ayudar al ejército colombiano porque el ejército colombiano viola los derechos humanos: sea cierto o no. Eso es lo que nosotros pensamos, dicen ellos; son los actores no estatales que ejercen influencia en las relaciones interestatales y en las relaciones internacionales. Y eso es válido también en el campo del medio ambiente, y es válido en el campo de la corrupción, es válido en la mayoría de los temas que tienen que ver con lo que denominamos hoy la agenda global y en esos temas Colombia está muy mal ubicada, en esos temas Colombia tiene problemas con los Estados y tiene problemas con los actores no estatales.

Casi que nos hemos convertido en un país disfuncional para el

sistema de relaciones internacionales contemporáneas, como es disfuncional Yugoslavia. Por eso, hay que ver con mucha preocupación, no porque uno crea que es así, no porque uno quiera que sea así, no porque uno tenga el temor de que pueda ocurrir de esa manera, sino porque es muy peligroso que se diga, se repita, hay que tener mucha preocupación con la teoría que ha ido haciendo carrera en el mundo de que Colombia es el equivalente de Yugoslavia en este continente, de que Colombia no es Colombia, como lo dijo la revista Time hace varias semanas, sino que es Yugolombia, de que Colombia está expuesta a una balcanización. Y lo digo a la luz de lo que ocurrió ayer, porque como que lo siente uno más, lo vive más, lo entiende más. La tesis publicada el lunes en El Tiempo de la fundación Heritage -Fundación muy influyente del Partido Republicano, que es mayoría en el Senado y en la Cámara- de que Colombia está caminando con paso firme, seguro y cierto hacia una Balcanización, o sea hacia un despedazamiento interno, hacia la pérdida de su unidad nacional, así lo confirma. Yo puedo mostrar documentos públicos, impresos, no los secretos, confidenciales, sino impresos, divulgados, puestos en las mesas para que se los lleve el que quiera, en donde desde hace tres años, los organismos de inteligencia de Estados Unidos dicen que ese es el futuro inmediato de Colombia.

No es posible que miremos con tanta parcialidad, con tanta tranquilidad, con tanta resignación, con tanta apatía, ese tipo de cosas. Son tesis muy peligrosas. La tesis de que Colombia es una ame-

naza a la seguridad, la tesis de que Colombia está caminando hacia la Balcanización, la tesis de que Colombia es Yugolombia, la tesis de que Colombia no puede controlar su vida interna, la tesis de que Colombia tiene una pérdida de control de territorios, créanme son todas tesis perversas que pueden tener un grano de verdad, pero que no se pueden aceptar como toda la verdad, porque se van convirtiendo en lo que los anglosajones denominan "profecías que se cumplen por el hecho de hacerlas", van adquiriendo una dinámica que las realiza.

Por eso es tan vital, hay que insistir en eso, que el tema de las relaciones internacionales adquiera carta de ciudadanía no solamente en las universidades, sino adquiera carta de ciudadanía en el debate público en Colombia. Voy a dar el ejemplo del Ecuador. No es posible que en Ecuador surja una crisis tan dramática como la que está viviendo y en Colombia el número de escritos sobre el Ecuador, antes de la crisis, fuera inexistente. En Colombia, el estudio sobre el Ecuador en las universidades es inexistente y el número de publicaciones de colombianos sobre el Ecuador es inexistente. Con el Ecuador tenemos un comercio de ida y vuelta de mil millones de dólares y hay 400 empresas colombianas ubicadas allí. En cualquier parte del mundo esta situación daría lugar a un trabajo académico y a un trabajo periodístico intensos. Entre nosotros, no. Eso que digo del Ecuador a la luz del drama que está viviendo, también para sentirlo mejor y entenderlo mejor, se puede decir de los demás países. Por fortuna, sobre el Caribe hemos oído que la Uni-

versidad Nacional tiene un interés, eso ya es una gran cosa. No hay diferencia en nuestro comportamiento frente a Estados Unidos. Apenas hace dos o tres años, la Universidad Nacional creó un programa de estudios sobre Estados Unidos financiado por Planeación Nacional. Ya se han hecho dos o tres publicaciones. No había en Colombia quien se interesara por estudiar a Estados Unidos, porque seguimos creyendo que si usted fue a New York o a Miami ya conoce los Estados Unidos. Es curioso verificar como en Estados Unidos estudian a Colombia. El número de especialistas sobre Colombia es apreciable aunque ha disminuido por el riesgo de venir a Colombia, porque hay otros países que resultan más atractivos, curiosamente, desde el punto de vista académico. Pero no todos piensan así. El número de centros y de bibliotecas que procesan información sobre Colombia en Estados Unidos es apreciable, el número de seminarios que se realizan sobre Colombia es apreciable. Dentro de dos semanas hay un seminario sobre Derechos Humanos en Colombia y lo organiza la Embajada de Estados Unidos. Las reuniones sobre el proceso de paz en Colombia, las ha organizado la Embajada de los Estados Unidos, en Estados Unidos y aquí en Colombia. El tema de los derechos humanos es mucho más vivo en los Estados Unidos sobre Colombia que en Colombia con respecto a Colombia. Como que nosotros mismos renunciamos a ejercer siquiera el mínimo que nos corresponde en lo que tiene que ver con el presente y el futuro del país, que es por lo menos reflexionar sobre él. Y eso es válido para las cosas internas, pues

sobra decir que lo es mucho más para nuestras relaciones internacionales. En el informe que preparamos sobre las relaciones con Estados Unidos hace tres años, que no dio lugar sino a dos comentarios de prensa, señalamos esto y mucho más.

No sobra recordar que durante la campaña presidencial nadie mencionó el tema de Estados Unidos y era el tema central de la crisis durante los últimos cuatro años y el tema central para el futuro de Colombia, pero no fue tema de campaña. No fue tema importante. Hasta allá llega nuestro desentendimiento, nuestra indiferencia, alzamos los hombros frente a problemas de ese tamaño y de esa significación. Todo esto, y así termino, para decir que es indispensable que profesionalicemos más nuestro entendimiento y nuestro análisis de la política internacional, de nuestras relaciones internacionales. Que es indispensable elevar el nivel de interés y de preocupación por las relaciones internacionales, que es urgente promover un debate serio y permanente sobre las relaciones internacionales, que es indispensable entender la importancia de una correcta inserción de Colombia en el contexto internacional y entender que en este momento estamos mal plantados, que en este momento en por lo menos cinco temas vitales estamos mal plantados. Somos los niños malos en el contexto internacional. No podemos seguir dándonos el lujo de eso que hemos dicho, y así lo repetimos en el informe de Estados Unidos, de eso que nos complacemos en repetir, que tenemos canciller pero no tenemos cancillería, y yo digo, que es imposible tener canciller sin tener cancillería, como es muy difícil ser embajador sin tener cancillería.

Necesitamos que haya un empresariado que se interese por las relaciones internacionales, porque los negocios o el futuro de Colombia en materia económica no está en Colombia, está en el mundo. Las relaciones internacionales hoy se miden en términos del número de empleos que un país le genera a otro. Algún día algún Presidente Colombiano le hizo ver al Presidente de Estados Unidos que generamos en los Estados Unidos 370.000 empleos y que por ello no se pueden dar el lujo de pelear con nosotros, porque todo el modelo económico, todo el modelo de apertura, todo el modelo de globalización consiste es en eso: en que los países buscan quien genere empleo en ellos, quien traiga inversión, que es la que genera empleo, porque eso es lo que permite levantar el nivel de vida de sus ciudadanos, porque si eso no se da, una de las razones esenciales de un estado que es el bienestar de su pueblo, pues es inconseguible.

De allí, la importancia de la correcta inserción de Colombia y la importancia que el empresariado entienda eso, que los gremios tengan política internacional, que las empresas entiendan que tienen que tener una dimensión internacional, que entiendan que cada mercado es una oportunidad, una oportunidad de empleo, una oportunidad de progreso, una oportunidad de bienestar, que en ese contexto entendamos que todas nuestras relaciones son importantes, y que, claro, es indispensable que haya unas prioridades, pero que no podemos darnos el lujo de pordebajear ninguna de esas relaciones.