

**CONFLICTO ARMADO Y POLÍTICA EXTERIOR MULTILATERAL COLOMBIANA  
EN EL MARCO DE NACIONES UNIDAS DURANTE LOS GOBIERNOS DE ANDRÉS  
PASTRANA (1998-2002), ÁLVARO URIBE (2002-2010) Y JUAN MANUEL SANTOS  
(2010-2018): UNA RELACIÓN INTERMÉSTICA Y PERSONALISTA**

**TRABAJO DE GRADO**

**LAURA SOTO ARROYAVE**

**ASESORES**

**MARIO ALBERTO MONTOYA BRAND**

**LUIS FERNANDO VARGAS ALZATE**

**UNIVERSIDAD EAFIT**

**ESCUELA DE DERECHO**

**MEDELLÍN**

**2020**

## **Agradecimientos**

Antes de comenzar, quisiera agradecer a mis asesores, el Dr. Mario Alberto Montoya Brand y el Dr. Luis Fernando Vargas Alzate, quienes confiaron en mí y me acompañaron con paciencia y de manera incondicional durante el desarrollo de este texto. A ellos también agradezco sus enseñanzas y consejos, siempre oportunos y llenos de conocimiento, que me enriquecieron tanto profesional como personalmente. A su vez, agradezco a la Universidad EAFIT y a la Escuela de Derecho por ser el alma máter donde construí las bases de mi futuro.

Quiero agradecer a mi mamá, a quien admiro inmensamente, por darme alas para volar; a mi papá, quien siempre me ha ayudado a abrir los caminos para alcanzar mis objetivos. Asimismo, quiero agradecer a María Emma Mejía Vélez, la inspiración que me mostró quién y qué quiero ser; a Juan Camilo Díaz Reina, por compartir toda su experiencia y ser clave en mi crecimiento personal y profesional. A la Misión Permanente de Colombia ante las Naciones Unidas en Nueva York, la materialización de un sueño, y a todas las hermosas personas que allí conocí, gracias por abrirme las puertas y acogerme como una familia.

## Tabla de contenidos

<b>Introducción .....</b>	<b>4</b>
<b>Capítulo I: Guerra, paz y diplomacia: del conflicto armado colombiano a la formulación de la política exterior colombiana .....</b>	<b>7</b>
<b>1. Conflicto armado colombiano: una breve descripción.....</b>	<b>7</b>
<b>2. Introducción a la política exterior colombiana y su relación con el conflicto armado....</b>	<b>13</b>
<b>Capítulo II: Diplomacia por la paz (y por la guerra): un enfoque comparativo entre la formulación de la PE multilateral y su implementación .....</b>	<b>21</b>
<b>1. Andrés Pastrana Arango (1998-2002): de la Diplomacia por la Paz a la Diplomacia contra el terrorismo .....</b>	<b>22</b>
<b>1.1. La PE multilateral en el PND .....</b>	<b>22</b>
<b>1.2. Análisis de la implementación de la PE en la ONU .....</b>	<b>30</b>
<b>2. Álvaro Uribe Vélez: terrorización y narcotización de la PE.....</b>	<b>34</b>
<b>2.1. La PE multilateral en el PND .....</b>	<b>34</b>
<b>2.2. Análisis de la implementación de la PE en la ONU .....</b>	<b>40</b>
<b>3. Juan Manuel Santos: la PE como catalizador de paz.....</b>	<b>48</b>
<b>3.1. La PE multilateral en el PND .....</b>	<b>48</b>
<b>3.2. Análisis de la implementación de la PE en la ONU .....</b>	<b>56</b>
<b>Conclusiones .....</b>	<b>63</b>
<b>Referencias bibliográficas .....</b>	<b>67</b>

## Introducción

El conflicto armado colombiano ha sido objeto de diversos estudios que investigan y explican sus causas, actores, posibles soluciones, entre muchos otros factores. Muchos de estos estudios han analizado las relaciones de la Política Exterior (PE) con el conflicto armado, así como la relación contraria, esto es, el conflicto armado respecto de la PE, pero han sido pocos los que se han encargado de estudiar esta última relación únicamente en el ámbito de Naciones Unidas.

Se consideró que analizar las relaciones entre las interpretaciones que se concedieron al conflicto armado durante los Gobiernos de Andrés Pastrana Arango (1998-2002), Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y Juan Manuel Santos Calderón (2010-2018), y la PE multilateral en el marco de Naciones Unidas, resulta interesante debido a la tendencia a la integración multilateral que le otorga la Constitución Política colombiana a la PE; a la importancia que este organismo ha tenido para Colombia “como espacio propicio a lo largo de la historia para el accionar del país” (Antolinez, 2012, p. 64); y a la experiencia personal de la autora de esta monografía, ex practicante de la Misión colombiana ante Naciones Unidas. Esto, sin embargo, no significa que se desconoce la importancia para Colombia de otros actores internacionales como la Organización de los Estados Americanos (OEA), Estados Unidos, la Unión Europea, entre otros. Es de suma importancia aclarar, además, que este texto estudia la relación de causa efecto conflicto armado-política exterior, pero no desconoce la existencia de una relación de causalidad a la inversa, esto es, política exterior-conflicto armado.

Así pues, resulta también relevante precisar que el conflicto armado colombiano tiene una multiplicidad de actores que es imposible abordar en su totalidad por cuestiones prácticas, por lo

cual este texto se limita a un único actor: las FARC-EP, en tanto fue el grupo insurgente con el que se dio el más importante proceso de paz en la historia colombiana.

La principal metodología empleada para desarrollar este estudio fue la hermenéutica, a partir de la cual se recurrió tanto a fuentes oficiales (discursos, informes, resoluciones, documentos oficiales) como interpretativas (libros, artículos, revistas) que permitieron realizar el análisis objeto de estudio.

En este orden de ideas, el texto inicia con una descripción concisa del conflicto armado colombiano, con el fin de brindar al lector un conocimiento básico de este como fenómeno real y señalar los hechos ocurridos en su desarrollo, esclarecidos por la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV). Cabe advertir que cada Gobierno realizó unas interpretaciones muy propias de la situación, determinando así una comprensión específica de lo que entendía por conflicto y “exportando” esa interpretación a través de su PE.

Una vez finalizada esta síntesis del conflicto armado, se ofrece una aproximación conceptual a la PE colombiana y se precisan sus características históricas. De allí surge el *core* de esta investigación: tal como lo precisa la literatura sobre relaciones internacionales, históricamente la PE colombiana ha sido personalista, presidencialista y fragmentada, por lo cual se constituye como un mero instrumento presidencial que sirve a los intereses personales de cada Gobierno de turno.

Luego, el texto presenta en orden cronológico las principales características de la PE de cada Gobierno objeto de estudio, de acuerdo con cada Plan Nacional de Desarrollo (PND). Esto con el

fin de hacer un compendio objetivo sobre cómo fue la formulación de las políticas exteriores de cada uno de estos Gobiernos.

Más adelante, se analizan, nuevamente en orden cronológico, y con base en el conflicto armado como factor determinante, las perspectivas y estrategias de cada presidente en el marco de Naciones Unidas, presentando un paralelo que evidencia cómo fue realmente la internacionalización del conflicto armado en el seno de esta organización.

Por último, se exponen las conclusiones del trabajo, argumentando que, en efecto, cada presidente objeto de estudio instrumentalizó y moldeó la política exterior multilateral en el sistema de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de tal forma que sirviera a sus interpretaciones personalistas sobre el conflicto armado y a sus intereses en el ámbito nacional.

## Capítulo I

### Guerra, paz y diplomacia: del conflicto armado colombiano a la formulación de la política exterior colombiana

#### 1. Conflicto armado colombiano: una breve descripción

Si bien el objeto de este texto no es el estudio del conflicto armado colombiano, es relevante hacer una breve síntesis que permita una comprensión básica de este. Así, el conflicto armado<sup>1</sup> colombiano es tan extenso<sup>2</sup> como complejo (CHCV, 2015, p. 4). Uno de los factores de esta complejidad es la multiplicidad de actores dentro de este. Aunque no hay un consenso en la determinación exacta de los participantes, e incluso se han identificado actores según determinadas

---

<sup>1</sup> Si bien se reconocen los diversos estudios y debates que han surgido en torno a la naturaleza de la confrontación armada colombiana -como lo resalta el informe final de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV) (2015), algunos autores la han caracterizado como “guerra civil”, “guerra contrainsurgencia”, “guerra”, “conflicto irregular”, e incluso, “un típico caso de terrorismo y criminalidad desbordada” (Ariza y Montoya, 2010, p. 20), como se mantuvo durante todo el gobierno de Álvaro Uribe Vélez-, para efectos de este texto se trabajará con la noción más comúnmente aceptada y, de hecho, escogida por la CHCV en su informe, esto es, “conflicto armado”.

<sup>2</sup> Es importante resaltar que no existe consenso sobre la fecha exacta del inicio del conflicto armado. Algunos autores ubican su inicio desde La Violencia, otros desde década de los 60, otros desde década de los 80 (CHCV, 2015). No obstante, cualquiera que sea la fecha aceptada como el “momento cero” del conflicto, este es, sin duda, un conflicto prolongado. De hecho, para Nilsson y Kreutz, en su artículo *Proacted conflicts: Issues or dynamics at stake?* (2010, como se citó en CHCV, 2015, p. 45), el conflicto armado colombiano es considerado uno de las más antiguos del mundo.

fases, de acuerdo con Ariza y Montoya (2010, p. 17), pueden encontrarse tres actores claves: Estado, guerrillas y grupos paramilitares. A su vez, existen diversos tipos de guerrillas y grupos paramilitares.

Respecto de estos, existieron diferentes grupos dependiendo de los objetivos de sus promotores, su nivel de organización, modalidades de acción y su disciplina interna (CHCV, 2015, p. 49). A pesar de que en 1997 se crearon las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) como organización nacional, predominó en los grupos paramilitares una lógica regional (CHCV, 2015, p. 50).

En cuanto a las guerrillas, es posible encontrar a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), fundadas en 1966, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), fundado en 1964, el Ejército Popular de la Liberación (EPL), fundado en 1965, el Movimiento 19 de abril (M-19), fundado en 1970 (Ariza y Montoya, 2010, p. 14). Además, de acuerdo con Giraldo (2015, p. 20), durante los años 80 surgieron otras guerrillas independientes, entre ellas el Frente Ricardo Franco, una disidencia de las FARC-EP, el Mir-Patria Libre, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Comando Quintín Lame.

Ante este escenario, se hace imposible, por razones prácticas, abordar en este texto el conflicto armado colombiano con todos sus actores, haciéndose necesario, luego, delimitar este estudio a un único actor: las FARC-EP. Dentro del gran abanico de actores, fue elegido este debido a que con él se realizó y concluyó el más importante proceso de paz que ha vivido el país en su historia, el que se firmó en el 2016.

En tal sentido, el presente texto analizará las relaciones entre las interpretaciones que se concedieron al conflicto armado, delimitado únicamente a las FARC-EP, durante los Gobiernos de Andrés Pastrana Arango (1998-2002), Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y Juan Manuel Santos Calderón (2010-2018), y la PE.

Inicialmente, surge la pregunta relativa a cuándo se originó el conflicto armado colombiano. De acuerdo con la relatoría de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV, 2015, p. 5)<sup>3</sup>, no existe un consenso entre los expertos sobre su fecha de inicio, identificándose diferentes momentos: las guerras civiles del siglo XIX, La Violencia, el surgimiento de los grupos guerrilleros y el recrudecimiento del conflicto armado debido a un fortalecimiento de estos grupos, el narcotráfico y el nacimiento de los grupos paramilitares. No es objeto de este texto ahondar sobre estas discusiones, y, teniendo en cuenta que se abordará lo específico a las FARC-EP, se entenderá, tal como lo hacen Ariza y Montoya (2010, p. 14), que el conflicto armado colombiano se originó en 1960, con el surgimiento de las “guerrillas de primera generación” (CHCV, 2015, pp. 20-21), las cuales eran “relativamente marginales, con un número de miembros muy reducido y con escasa presencia nacional. (...) [L]as guerrillas en estos años tuvieron su principal radio de acción en regiones apartadas y poco pobladas (...)” (CHCV, 2015, p. 31).

---

<sup>3</sup> Esta Comisión fue instalada el 21 de agosto de 2014 en el Palacio de Convenciones de La Habana, en el marco de las conversaciones de paz entre el Gobierno y las FARC-EP (El País, 2015). Estaba conformada por 12 expertos: 6 de ellos elegidos por el Gobierno, 6 de ellos elegidos por las FARC-EP (CHCV, 2015, p. 4). Su objetivo era presentar un informe, conformado por 12 ensayos independientes sintetizados por una relatoría, en el cual se desarrollan tres puntos claves: a. Los orígenes y causas del conflicto; b. Los principales factores que han permitido la persistencia del conflicto y c. Los efectos del conflicto armado sobre la población.

De este modo, las FARC-EP se fundaron en 1964, durante el Gobierno de Guillermo León Valencia (1962-1966), en Marquetalia, como una consecuencia de un cerco militar contra las llamadas “repúblicas independientes” (CHCV, 2015, p. 25). Como guerrilla de primera generación, este grupo fue casi derrotado militarmente en el mismo año de su nacimiento, tras una decisión errónea del segundo a su mando en aquel entonces, Ciro Trujillo; lo cual se tradujo en una etapa de “hibernación” de este grupo (CHCV, 2015, p. 32).

Entre el periodo 1964-1980, identificado como la primera fase del conflicto, se produjo una reducción significativa de la violencia y estas guerrillas de primera generación, como ya se mencionó, se debilitaron casi al punto de su extinción. No obstante, la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (2015, p. 21) reconoce en 1980 una segunda fase del conflicto armado, en la cual se dio una fuerte irrupción del narcotráfico; surgieron los grupos paramilitares y las autodefensas y nació una “segunda generación de guerrillas”, esto es, se dio un fortalecimiento, reactivación y recomposición de las FARC-EP, el ELN y el EPL. De hecho, en su periodo de reactivación, las FARC-EP aumentaron sus miembros, armas y frentes:

Si en 1974 las FARC solamente disponían de cuatro frentes guerrilleros y en 1978 habían pasado a ocho, en 1982, mediante la táctica del desdoblamiento de frentes, habían alcanzado la cifra de 24 frentes y alrededor de mil hombres en armas (Ferro y Uribe, 2002, como se citó en CHCV, 2015, p. 38).

En este sentido, es importante describir brevemente las causas que dieron lugar a la primera fase del conflicto (1964-1980) y las que condujeron a un nuevo ciclo de violencia (1980-2016<sup>4</sup>).

La relatoría de la Comisión (2015, p. 51) argumenta que no existe una explicación monocausal para las causas del conflicto armado: algunos expertos de la esta se refieren a causas objetivas, entendidas como las realidades sociales, políticas y económicas del país, entre ellas la pobreza, la exclusión y la desigualdad social, la cuestión agraria, la existencia de un terrorismo de Estado, entre otras. Por otro lado, algunos expertos hacen referencia a causas subjetivas, entendidas como la decisión de los sujetos a alzarse en armas y a pertenecer a grupos al margen de la ley (CHCV, 2015, pp. 50-54). De esta forma, ninguna causa objetiva *per se* es causa del conflicto, sino que estas representan un “caldo de cultivo” (CHCV, 2015, p. 53) para el conflicto. A su vez, las causas subjetivas no bastan por sí mismas para explicarlo. En este sentido, “(...) unas y otras causas deben estar presentes, en un contexto histórico determinado, para que surjan y, ante todo, para que se puedan consolidar y expandir los grupos armados” (CHCV, 2015, p. 51).

Frente a las causas que dieron lugar a una escalada de la violencia y una reactivación de las guerrillas, esto es, a la segunda fase del conflicto, la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (2015, pp. 37-40) señala varios hechos claves: el derrocamiento de Salvador Allende en Chile en 1973, que representaba la imposibilidad de acceder al poder democráticamente; el triunfo

---

<sup>4</sup> Se resalta este año en tanto fue cuando se firmó el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el Gobierno y las FARC-EP, teniendo como consecuencias principales el cese al fuego y las hostilidades, y la extinción de este grupo guerrillero.

de la revolución nicaragüense en 1979; la doctrina del *roll back* de Estados Unidos, que pretendía “reubicar” al lado occidental a los países que tuvieran tendencias soviéticas; la aprobación del Estatuto de Seguridad en Colombia en 1978 durante el Gobierno de Julio César Turbay Ayala, que generó “una muy negativa militarización de los conflictos sociales” (Wills, 2015, como se citó en CHCV, 2015 p. 28), y el Paro Cívico Nacional del 14 de septiembre de 1977.

No obstante, existen diversos factores que permitieron que el conflicto persistiera a lo largo del tiempo: el narcotráfico, el secuestro, la extorsión, la ausencia del Estado y la debilidad de las instituciones, la provisión privada de coerción y de seguridad, la violencia contra líderes políticos y funcionarios públicos locales, la inequidad y la cuestión agraria, el sistema político clientelista y el círculo vicioso de la violencia (CHCV, 2015, pp. 54-70).

El conflicto armado colombiano ha afectado a “6.8 millones de víctimas, es decir, alrededor del 8% de la población total del país” (CHCV, 2015, p. 71). De acuerdo con la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (2015, pp. 73-74), y en concordancia con la Ley 1448 de 2011 “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, el conflicto armado interno ha generado tal número de víctimas a través de trece modalidades de victimización:

1. desplazamiento forzado,
2. despojo de tierras,
3. secuestro,
4. extorsión,
5. reclutamiento ilícito de niños, niñas, y adolescentes,

6. tortura,
7. homicidio en persona protegida, asesinatos selectivos y masacre,
8. amenazas,
9. delitos contra la libertad y la integridad sexual,
10. desaparición forzada,
11. minas antipersonal, munición sin explotar y artefactos explosivos no convencionales,
12. ataques y pérdidas de bienes civiles, y
13. atentados contra bienes públicos.

## **2. Introducción a la política exterior colombiana y su relación con el conflicto armado**

El conflicto armado colombiano se ha internacionalizado voluntaria y conscientemente por parte del Gobierno nacional<sup>5</sup> con el objetivo de sobrellevar este fenómeno (Borda, 2007, p. 70). De acuerdo con esta autora (2007), este proceso de internacionalización es aquel a través del cual un actor toma una *decisión explícita* y *consciente*, fruto de sus propios intereses y objetivos: la decisión de involucrar actores externos, que pueden ser Estados, organizaciones internacionales y otros actores no estatales, en cualquier fase del conflicto doméstico (durante las hostilidades militares o durante la negociación) (p. 72).

---

<sup>5</sup> No se debe olvidar que el conflicto armado colombiano “siempre ha tenido una dimensión internacional. Durante la Guerra Fría, los grupos guerrilleros recibieron apoyo e inspiración de la Revolución Cubana, la Unión Soviética, China y sus aliados” (Fawcett, 2012, p. 99).

A partir de la lectura del artículo 93 y del Capítulo 8 del Título VII de la Constitución Política de 1991, es posible concluir que la PE es el resultado de la “interacción entre lo nacional y lo internacional” (Forero, 2012, p. 33). Así, como bien sostiene Calduch (1993, p. 3), existe una interacción mutua, dinámica y constante entre la política exterior y la interna, que son dos áreas de la política de un Estado. En otras palabras, la PE es fruto de una relación “intermística”<sup>6</sup> (Manning, 1977, p. 309).

En tal sentido, se afirma que en Colombia ha existido una internacionalización del conflicto armado a partir del Gobierno de Andrés Pastrana Arango, que inició con la creación del Grupo de Amigos para la Paz y el nombramiento en 1999 de Jan Egeland como Asesor Especial para Colombia, por parte del Secretario General de las Naciones Unidas (Cano Linares, 2013, p. 7)<sup>7</sup>. Esta internacionalización se ha producido a través del ejercicio de la Política Exterior (PE)<sup>8</sup> que, *grosso modo*, delimita el espectro internacional del país.

Precisamente, “en Colombia, desde hace al menos dos décadas, la diplomacia ha estado vinculada a la paz (y a la guerra)” (Tokatlian, 1999, p. 339). Esto es así puesto que, a pesar de la existencia

---

<sup>6</sup> Esta expresión técnica fue usada por primera vez por Bayless Manning en 1977, al referirse a la expansión de la agenda internacional de Estados Unidos, en la cual ya no solo se incluían temas de fronteras, de seguridad nacional y de equilibrio de poderes, sino también temas como las relaciones económicas, en los que, según el autor, existe una incidencia recíproca entre la realidad internacional y la realidad doméstica del país. Así, Manning (1977) emplea el término en mención con el fin de definir y hacer énfasis en aquellos asuntos que son “simultánea, profunda e inseparablemente tanto domésticos como internacionales [Traducción libre de la autora]” (p. 309).

<sup>7</sup> Es por esta razón que la autora determinó este gobierno como punto de partida del análisis objeto de este documento.

<sup>8</sup> Léase también: Pastrana y Vera (2015).

de un conflicto armado, los Gobiernos han hecho esfuerzos para “exportar” la paz, entendida como todas las voluntades para resolver el conflicto, a través de una “diplomacia por la paz” (Tokatlian, 1999, p. 340). Este término es definido por este autor (1999) como “el manejo deliberado de las relaciones internacionales de un país con el objeto específico de lograr apoyo externo para la resolución de una guerra interna” (p. 340), sea cual sea el método de resolución considerado más apropiado por el Gobierno correspondiente.

En tal sentido, para lograr analizar cuál es la incidencia de las interpretaciones presidenciales sobre el conflicto armado colombiano en la política exterior del país, es necesario precisar lo que se entiende en este documento por PE<sup>9</sup>, a saber:

aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional (Calduch, 1993, p. 3).

En otras palabras, la PE se comprende como una *estrategia* gubernamental para delimitar su actuación en el ámbito internacional.

---

<sup>9</sup> Al respecto, es de suma importancia resaltar que no existe una única definición de PE. La que se incluye en esta monografía fue seleccionada de manera deliberada, en tanto aparece como una de las que más se adapta al objeto de análisis de la investigación.

De este modo, el texto constitucional, desde su preámbulo y en los artículos 9, 93, 226 y 227, define como fundamentos de las relaciones internacionales del país y, en consecuencia, de la PE como la encargada de su dirección, ejercer la soberanía nacional; promover la integración, específicamente con América Latina y el Caribe; consolidar las relaciones bilaterales; el desarrollo integral de las fronteras, y defender y promover los intereses nacionales en el escenario multilateral.

Como se indicó, el texto constitucional, en su preámbulo y en los artículos 9 y 227, establece la orientación de la PE hacia la defensa y promoción de los intereses nacionales en el ámbito multilateral, por lo cual se constituye como una política con tendencia a la integración multilateral. De ahí que en el presente texto se haya optado por analizar la PE en un sentido estricto, que no abarca a todos los actores de la sociedad internacional, sino únicamente un actor en específico: la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

En cuanto a las características de la PE colombiana, diversos autores (Amaya, 2009; Ardila, Cardona y Tickner, 2002; entre otros), señalan que aquella se ha caracterizado históricamente por ser presidencialista, personalista y fragmentada<sup>10</sup>.

En primer lugar, la PE colombiana es una política presidencialista, en tanto es el presidente la primera y más importante instancia en su formulación. En efecto, la Constitución colombiana establece, en su artículo 189, que el presidente, como Jefe de Estado, es la máxima autoridad encargada de la dirección de las relaciones internacionales. De esta forma, diversos autores, entre

---

<sup>10</sup> Ardila, Cardona y Tickner (2002) califican estas características como “estructurales” (p. 29).

ellos Amaya (2009, pp. 25-26), señalan que, al ser el Presidente la autoridad máxima de la PE, sin que exista, además, una continuidad entre Gobiernos, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), como segunda instancia en la PE, se ve involucrado únicamente en la ejecución de la misma, lo que se traduce en una reducción de su margen de acción, convirtiéndose este en un “decisor menor” (Amaya, 2009, p. 21) que atiende al discurso presidencial.

Aunque el presidencialismo se deriva de la Constitución y no representa *per se* un aspecto negativo, este rasgo normalmente genera que la PE sea personalista, que es otro de sus rasgos característicos, como bien lo señala Amaya (2009, p. 27). Por tanto, la experiencia, la cosmovisión, los objetivos y las percepciones personales del presidente son factores que tienen una gran incidencia en la formulación de la política exterior del país (Amaya, 2009, p. 27). Esto genera que no exista una política exterior de Estado, institucionalizada, sino que la política exterior sea desarrollada por el Gobierno correspondiente<sup>1112</sup>. No obstante, de acuerdo con Antolinez (2012), en la historia diplomática del país se han mantenido dos constantes: el principio del respeto por la democracia y de la importancia del derecho internacional como herramienta para la resolución de conflictos internacionales (p. 63).

---

<sup>11</sup> Esta es una de las principales críticas que hace Calduch (1993) a los intentos de los internacionalistas de definir el término “política exterior”: esta, se supone, es -o debe ser- el resultado de un proceso de toma de decisiones conformado por muchas instituciones y órganos del Estado, y en ningún caso debe estar asociada únicamente al Gobierno.

<sup>12</sup> Léase también: Galán (2007).

Asimismo, es relevante señalar que el Presidente de la República, en virtud de su perspectiva personalísima, selecciona, a partir de unos hechos, qué es aquello que entiende -o, incluso, qué no entiende- por conflicto armado, para posteriormente proponer alternativas para su terminación, las cuales están limitadas a su periodo presidencial (Galán, 2007, p. 167), y formular e implementar su PE con base en ello.

La PE se convierte así en una posición personalista cuatrienal, lejos de ser una verdadera política. En este sentido, y siguiendo a Caldusch (1993, p. 3), en Colombia no hay una política exterior, sino una acción exterior.

Como consecuencia de estos dos rasgos, la PE es desarticulada y fragmentada, en cuyo proceso de toma de decisiones no hay una coordinación más que la que se da por imposición jerárquica del discurso, acción e instrucción del presidente, quedando solo en el papel un proceso estructurado de toma de decisiones y una cooperación y coherencia armónicas entre todas las instituciones y órganos del Estado, según lo establece el artículo 6 de la Ley 489 de 1998 (Amaya, 2009, pp. 28-29) y el artículo 113 constitucional.

Evidencia de esta descoordinación es el hecho de que el Congreso de la República ya reconocía la existencia de un conflicto armado, en leyes como la 418 de 1997, y las Altas Cortes ya habían definido también aspectos esenciales de los rasgos del conflicto armado, cuando el entonces presidente Uribe Vélez, como se profundizará posteriormente, formuló su PE con base en una decisión unilateral y personal, según la cual desconocía la existencia del conflicto armado en el país.

Es por esto por lo que la PE debería ser concebida como un asunto de colaboración armónica entre poderes. Esto es importante, entre otras cosas, puesto que la definición de conflicto armado no debería ser formulada por el Presidente de la República de manera aislada, unilateral, personal y desatada de los demás órganos del Estado. Por el contrario, el jefe de Estado debería cumplir su función de dirección de las relaciones internacionales, derivada del numeral 2 del artículo 189 constitucional, en el marco de la cooperación armónica que establece el artículo 113 constitucional y el artículo 6 de la Ley 489 de 1998. Así, si la PE se basara en el principio de colaboración armónica y en la materialización efectiva de la separación de poderes, se evidenciaría una limitación del actual espectro decisorio -bastante amplio y unilateral- que tiene el presidente al momento de definir su PE. Cabe aclarar que esto no significa que los órganos del Estado, tales como el Congreso y las Altas Cortes, debieran ser quienes definan la PE, sino que el presidente no debería formularla en contravía de toda la estructura estatal.

Son estas características estructurales de la PE una de las razones que dan lugar a la pregunta sobre cómo ha influido la interpretación presidencial sobre el conflicto armado en la formulación de la política exterior durante los diferentes Gobiernos. Al ser la PE colombiana personalista y fragmentada y, por tanto, cambiante, se hace relevante estudiar cómo ha sido la relación entre dichas interpretaciones sobre el conflicto armado y la PE del país, que varía dependiendo del gobernante que se encuentre en el poder.

Sumado a esto, existen otras “características temáticas y coyunturales” (Ardila, Cardona y Tickner, 2002, p. 30) que han ido moldeando y añadiendo nuevas particularidades a la PE del país. Entre

estas se encuentran “La internacionalización de la crisis interna de Colombia y el consecuente desdibujamiento de las fronteras existentes entre política doméstica y política internacional” (Ardila, Cardona y Tickner, 2002, p. 18); la inclusión del tema de los Derechos Humanos en la PE, como consecuencia de la presión internacional ante las violaciones de estos derechos durante 1980, época en la cual se generó un nuevo ciclo de violencia (Borda, 2012, p. 114); la importancia que ha adquirido la lucha contra el terrorismo por la presencia en el país de grupos armados al margen de la ley, y el tema de las drogas ilícitas (Ardila, Cardona y Tickner, 2002, pp. 30-31).

En tal sentido, entendiendo que la PE también se traza a partir de factores circunstanciales que adquieren una relevancia diferente dentro de cada uno de los distintos Gobiernos, estas características coyunturales representan otra de las razones por las cuales resulta pertinente estudiar el vínculo conflicto-política exterior.

## Capítulo II

### **Diplomacia por la paz (y por la guerra): un enfoque comparativo entre la formulación de la PE multilateral y su implementación**

En ejercicio de sus facultades como Jefes de Estado, los diferentes presidentes a lo largo de la historia del país formularon *su* política exterior de acuerdo con sus intereses y objetivos, valiéndose de diferentes mecanismos y estrategias para alcanzarlos. Como ya se mencionó, el presente texto estudiará únicamente los periodos de Andrés Pastrana Arango (1998-2002), Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), y Juan Manuel Santos Calderón (2010-2018), y se enfocará en la PE multilateral de cada Gobierno en el marco del sistema de Naciones Unidas.

En la presente investigación se reconoce que en Colombia existe un conflicto armado como fenómeno real. Sin embargo, cada Gobierno tuvo una percepción subjetiva sobre el mismo, esto es, cada administración seleccionó qué es aquello que entendía por conflicto armado, o por un caso de terrorismo<sup>13</sup>. A partir de esta selección es que cada Gobierno de los reseñados estableció alternativas para la terminación del conflicto, las cuales terminaron siendo limitadas a su mandato, y le permitieron formular su PE multilateral, específicamente en el marco de Naciones Unidas.

En tal sentido, esta sección presentará una descripción y caracterización de la formulación de la PE durante los Gobiernos objeto de estudio, teniendo en cuenta los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) en materia de multilateralismo y los diferentes discursos oficiales del presidente

---

<sup>13</sup> Esta postura, como será explicada, se vio únicamente sostenida en dos casos: por Andrés Pastrana Arango al final de su mandato y por Álvaro Uribe Vélez durante sus dos periodos presidenciales.

en turno en el seno de Naciones Unidas. Posteriormente, se expondrá un análisis entre las respectivas políticas exteriores multilaterales en el seno de la ONU de cada uno de los Gobiernos objeto de estudio, teniendo como factor determinante el conflicto armado. Esto con el fin de evidenciar cómo la perspectiva personalista de cada presidente respecto del conflicto armado colombiano y el presidencialismo propio del sistema político del país moldeó la PE, tanto en sus etapas de formulación como de implementación.

## **1. Andrés Pastrana Arango (1998-2002): de la Diplomacia por la Paz a la Diplomacia contra el terrorismo**

### **1.1. La PE multilateral en el PND**

El presidente Pastrana fundamentó su PE en tres principios básicos: la concertación entre el Estado y la sociedad civil en términos de política exterior; la defensa y promoción del derecho internacional, a partir de principios como la resolución pacífica de las controversias, y la preferencia por la cooperación internacional en lugar de la confrontación (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 1998, p. 115).

Cabe aclarar que la Ley 508 de 1999, mediante la cual se expedía el Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para construir la Paz” (1998), fue declarada inexecutable mediante Sentencia C-557 del 2000 de la Corte Constitucional, debido a vicios de forma. La misma suerte corrió el Plan Nacional de Inversiones que se tramitó para remediar la situación inicial, por lo cual el Gobierno del entonces presidente Pastrana no contó con un PND, sino que su administración, en términos de PE, se desarrolló sobre la base del documento Diplomacia por la paz y el Plan Colombia (Cardona,

2001, p. 70). No obstante, para efectos de este texto y entendiendo que la decisión de inconstitucionalidad de la Corte no estuvo relacionada en ningún caso con la sección de PE del PND, y que lo establecido en este es concordante con el documento Diplomacia por la Paz y el Plan Colombia, se entenderá que lo contenido en el PND en cuanto a PE eran, en efecto, los lineamientos estratégicos para esta política durante la administración Pastrana.

Así, el presidente Pastrana estableció que la política multilateral tenía un papel prioritario en la PE del país (DNP, 1998, P. 132). A su vez, se señaló que el núcleo de aquella era la relación con los organismos internacionales. En este sentido, se definieron en el PND (DNP, 1998, pp. 115-131) temas prioritarios para esta política, a saber:

1. la diplomacia por la paz,
2. los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario,
3. el problema mundial de las drogas,
4. el control internacional de las armas y el medio ambiente.

En cuanto al primer tema de los reseñados, el mandatario estableció la paz en su PND (1998) y lo reiteró en sus múltiples discursos como prioridad nacional, a partir de la cual se formuló una agenda internacional para la paz, denominada “Diplomacia por la Paz”<sup>14</sup> como complemento a los esfuerzos internos para la finalización del conflicto armado a través de la negociación:

---

<sup>14</sup> Esta estrategia surge como resultado de la interacción dinámica entre la política doméstica y la política exterior (una relación “interméstica”).

La Diplomacia por la Paz debe ser entendida como la estrategia central de la política exterior para que la comunidad internacional reconociera que Colombia no podría lidiar sola con problemas internos cuya solución estructural se encontraba atada, en forma inexorable, a una agenda multilateral. El mensaje a la comunidad internacional fue bien claro. “En la medida en que Colombia avance en la solución de su conflicto interno, avanzaremos también en la solución de los principales problemas que tiene el país y que son preocupación de la comunidad internacional, como el problema mundial de las drogas, el respeto y la defensa de los derechos humanos y la preservación del medio ambiente (...) (Fernández de Soto, 2004, pp. 90-91).

El objetivo de tal estrategia era buscar el apoyo y asistencia -sin intervención y a petición del Gobierno<sup>15</sup>- de todos los actores de la sociedad internacional para la consolidación de la paz en el país a través de la redención económica y social<sup>16</sup> de las regiones más afectadas del país por el conflicto (DNP, 1998, p. 116).

---

<sup>15</sup> De hecho, el presidente Pastrana manifestó ante el Debate General del 54º período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas que rechazaba cualquier injerencia extranjera en los asuntos del país e hizo un llamado a la cooperación, en lugar de la intervención. Un ejemplo claro de la cooperación “prudente” es la designación del señor Jan Egeland como asesor especial de Naciones Unidas para la Cooperación Internacional en Colombia, tras la solicitud del gobierno en 1999 al entonces Secretario General de la ONU, Kofi Annan (Fernández de Soto, 2004, p. 99). Jan Egeland fue reemplazado posteriormente por James Lemoyne a finales de 2001 (Fawcett, 2012, p. 117).

<sup>16</sup> De acuerdo con el PND (DNP, 1998, p. 116), los recursos económicos de la sociedad internacional dirigidos a esta redención iban destinados al Fondo de la Paz, el cual se nutría también con recursos nacionales.

Para lograr el objetivo mencionado, el presidente le asignó la tarea al Ministerio de Relaciones Exteriores de “profundizar una activa interlocución con los organismos políticos y financieros internacionales y con los países amigos, a fin de avanzar en la presentación de [la] política de paz y del Plan Colombia” (DNP, 1998, p. 117), el cual fue un eje central de la PE del presidente Pastrana<sup>17</sup>.

Más aún, en sus cuatro intervenciones en el Debate General de la Asamblea General (AG) de Naciones Unidas, a saber, en los 53°, 54°, 55° y 56° periodos de sesiones de este órgano, el mandatario presentó esta diplomacia y manifestó que la paz era la tarea más urgente y fundamental de su Gobierno. Estas participaciones permitieron que la sociedad internacional se sensibilizara frente al proceso de paz en Colombia (Presidencia de la República, 1999, p. 56). Además, en estas intervenciones el presidente resaltó el rol clave de Naciones Unidas para el correcto desarrollo de la Diplomacia por la Paz, argumentando que esta organización debía representar un multilateralismo con carácter social y un espacio político, cultural y económico-social. En consecuencia, desde su primera intervención como presidente de la República ante Naciones Unidas, el mandatario dejó claro que su política exterior en el seno de la organización se dirigiría a la consecución de la paz, estableciendo desde el primer discurso una línea que seguiría durante todo su período presidencial.

---

<sup>17</sup> En el presente texto no se ahondará sobre el desarrollo y la implementación del Plan Colombia, toda vez que, como ya se mencionó, el objetivo de este texto y de esta sección en específico es describir la PE multilateral en el marco de Naciones Unidas. Sin embargo, vale señalar que, como bien lo estableció el presidente en su balance de gestión del 30 de diciembre de 2001, la paz para este gobierno iba mucho más allá de la negociación del Caguán: el Plan Colombia también hacía parte integral de la paz.

Es importante destacar el suceso del 11 de septiembre de 2001, que marcó un antes y un después en la formulación de la política exterior multilateral del país durante la administración Pastrana. El discurso del Gobierno respecto a los grupos armados al margen de la ley presentes en el país se endureció: en su intervención durante el Debate General del 56° periodo de sesiones de la AG de la ONU, el presidente expresó que cualquier acto contra la dignidad humana y contra la población debía ser considerado terrorista, independientemente de si este lo cometía un grupo de fanáticos religiosos u organizaciones con pretendidos ideales políticos. Por tanto, el mandatario señaló que las FARC-EP debían definir si eran narcotraficantes y terroristas o insurgentes políticos (Naciones Unidas, 2001, p. 7). En el caso de que se eligiera aquella opción, expuso el mandatario en su discurso ante el 56° periodo de sesiones de la AG de NNUU, este grupo armado al margen de la ley debía afrontar las consecuencias a las que hubiere lugar, entre ellas la aplicación de las medidas adoptadas en el Consejo de Seguridad de la ONU. Por ende, el presidente Pastrana hizo un fuerte llamado a la cooperación internacional, basado en el principio de responsabilidad compartida, para luchar contra el terrorismo.

En materia de las negociaciones con las FARC-EP, cabe resaltar que el día 7 de enero de 1999 tuvo lugar el acto de instalación formal entre la guerrilla y el Gobierno (Fernández de Soto, 2004, p. 89) y el día 6 de mayo del mismo año se firmó la “Agenda común para el cambio hacia una nueva Colombia” en La Machaca, departamento del Caquetá, la cual contenía doce grandes puntos, que incluían cuarenta y seis subtemas (Fernández de Soto, 2004, p. 148).

También es de relevancia señalar la decisión del presidente Pastrana de poner fin a la zona de distensión y dar por concluido el proceso de paz con las FARC-EP el 20 de febrero de 2002 (Fernández de Soto, 2004, p. 170). Esta decisión fue consecuencia de la evaluación que hizo el Gobierno, de acuerdo con el entonces ministro de relaciones exteriores, Guillermo Fernández de Soto (2004, p. 177), de la comisión por parte de las FARC-EP de 117 actos terroristas, entre ellos carros-bomba, ataques a instalaciones, campos minados, homicidios a civiles, ataques contra tanques de energía, oleoductos y puentes, así como el desvío de un avión comercial con 34 pasajeros y el posterior secuestro del senador Jorge Gechem Turbay, presidente de la Comisión de Paz del Congreso de la República. Esta decisión tuvo enorme influencia en la reformulación de la PE del país en materia de paz, en tanto la Diplomacia por la Paz “(...) logró superar la crisis de la ruptura de las negociaciones y se transformó en abrumadora solidaridad con la defensa de la democracia en Colombia y en su lucha contra el terrorismo” (Fernández de Soto, 2004, p. 182).

Frente al segundo tema prioritario, esto es, los Derechos Humanos (DDHH) y el Derecho Internacional Humanitario (DIH), la PE multilateral estuvo dirigida “hacia el fortalecimiento del enfoque multilateral y del papel de las instancias gubernamentales” (DNP, 1998, P. 128), a través de la coordinación e interlocución con organismos multilaterales, como Naciones Unidas, y sus órganos (DNP, 1998, p. 128). En efecto, en las diferentes alocuciones en los Debates Generales de la Asamblea General de la ONU, el mandatario expresó cómo el DIH era fundamental en todo tipo de confrontación armada, y cómo este debía ser cumplido por ambas partes involucradas.

Respecto del problema mundial de las drogas, el mandatario vinculó la solución de esta problemática con la paz, proponiendo la reducción progresiva y sistemática de las causas de esta

(DNP, 1998, p. 128). En tal sentido, el presidente Pastrana planteó como ejes para solucionar este problema los principios de responsabilidad compartida, integralidad, equilibrio y cooperación internacional (DNP, 1998, p. 129).

Frente al control internacional de armas, el mandatario estableció como prioritario en su Plan Nacional de Desarrollo el tema del tráfico ilícito y proliferación de armas pequeñas y ligeras, bajo el argumento relativo a que estos fenómenos afectaban gravemente al país (DNP, 1998, p. 130). Así, resaltó la importancia del aporte de Colombia como actor perteneciente al grupo de expertos gubernamentales de Naciones Unidas sobre armas pequeñas y ligeras (DNP, 1998, p. 130). Adicionalmente, el entonces ministro de relaciones exteriores y actual embajador de Colombia ante Naciones Unidas, Guillermo Fernández de Soto, en su intervención en el Debate General del 55° periodo de sesiones de la Asamblea General de las NNUU, expresó que esta problemática debía ser afrontada por toda la sociedad internacional, especialmente por los países exportadores, con base en un principio de responsabilidad compartida. Cabe destacar el liderazgo de Colombia como presidente en la Conferencia de 2001 que tuvo como resultado el Programa de las Naciones Unidas para Prevenir, Combatir y Erradicar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos (UNPoA, por sus siglas en inglés).

Por su parte, en lo referente al medio ambiente, el Ejecutivo resaltó la importancia de la biodiversidad para el desarrollo del país, lo que se traduce en una “excepcional oportunidad de incidencia política externa en esta área” (DNP, 1998, p. 131). Por ende, se definió esta área temática como una prioridad que debía tener un alto componente multilateral (DNP, 1998, p. 133). Luego, Naciones Unidas se estableció como escenario clave para fortalecer las relaciones

internacionales del país en la materia y promover la cooperación internacional (DNP, 1998, p. 131).

En conclusión, se resalta que el presidente Pastrana reconoció que los temas prioritarios para el país en el ámbito multilateral eran temas en los que Colombia era vulnerable y por los cuales se encontraba en el “ojo del huracán” (DNP, 1998, p. 132); y que, además, para el presidente la paz era transversal a todas estas problemáticas, en la medida en que, como ya se mencionó, la consecución de aquella significaría también su resolución (Fernández de Soto, 2004, p. 91).

Como puede verse, es posible encontrar dos momentos en la PE del presidente Pastrana en lo que respecta al conflicto armado. El primero estuvo regido por una Diplomacia por la Paz como estrategia central, la cual buscó la cooperación internacional como complemento a los esfuerzos nacionales para la alcanzar la paz con las FARC-EP a través de la negociación. En esta primera etapa, también se establecieron temas prioritarios como el tráfico ilícito de drogas, los DDHH y el DIH, el control internacional de las armas y el medio ambiente. Esta PE se valió de los escenarios multilaterales, como Naciones Unidas, para presentar y promover la Diplomacia por la paz y para anunciar los logros y avances del país en las diferentes áreas temáticas.

Ahora bien, el segundo momento presentó una Diplomacia por la Paz con un matiz diferente: esta buscaba el apoyo internacional para la defensa de la democracia colombiana y la lucha contra el terrorismo, dejando a un lado la consecución de la paz por la vía negociada, y retornando con ello al tratamiento bélico del conflicto armado. No obstante, la importancia de los organismos multilaterales como arena de interlocución se mantuvo.

## **1.2. Análisis de la implementación de la PE en la ONU**

Desde que el presidente Pastrana estaba en campaña fijó la paz como estrategia principal de su Gobierno. La expresión inicial de esta fue el lanzamiento del programa de paz en el acto del 8 de junio de 1998 en el Hotel Tequendama (Fernández de Soto, 2004, p. 138). Así, el Jefe de Estado entendió durante la mayor parte de su Gobierno que buscar la paz a través de vías políticas era el mejor camino para finalizar el conflicto armado con las FARC-EP y para fortalecer la democracia y construir un mejor país (Naciones Unidas, 1999, p. 9).

Siendo consecuente con la visión que presentó desde su campaña, una vez se posesionó como presidente, Andrés Pastrana Arango fundamentó su PE en la Diplomacia por la Paz, que, como ya se mencionó, tenía como objetivo complementar los esfuerzos internos del Ejecutivo para alcanzar una paz negociada, a través de unos diálogos de paz con las FARC-EP. Asimismo, como se indicó con anterioridad, fue en este periodo presidencial cuando inició la internacionalización del conflicto.

Siguiendo esta línea, y siendo coherente con su política exterior y con los objetivos nacionales, Colombia durante su membresía no permanente en el Consejo de Seguridad de NNUU en el periodo 2001-2002 promovió y apoyó las soluciones negociadas y pacíficas de los conflictos, el diálogo, los acuerdos políticos y diplomáticos y diversos temas de relevancia para el país (Presidencia de la República, 2001, pp. 24-25).

Un factor que debe tenerse en cuenta es que las negociaciones se dieron en medio de la confrontación militar (Ramírez, s.f., p. 70). Fue en virtud de esta coyuntura interna que el presidente Pastrana requirió más cooperación internacional y estableció unos términos específicos para la misma. Él mismo en su discurso ante el Debate General del 54º periodo de sesiones de la AG de la ONU estableció que “En este ámbito de la cooperación para el propósito de la paz es evidente que, **dada la complejidad del proceso**, esta debe darse dentro de la mayor prudencia” (Negrillas fuera de texto) (Naciones Unidas, 1999, p. 10). Adicionalmente, al no existir un cese al fuego, se generó un mayor desgaste del Gobierno en las negociaciones (Ramírez, s.f., p. 70), y una lógica continuación del gasto gubernamental en guerra, por lo cual se hacía más necesaria la ayuda financiera internacional, canalizada a través del Fondo para la Paz.

Por otra parte, en esta administración el tema del narcotráfico y del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras se vinculó directamente con la insurgencia armada<sup>18</sup>. En cuanto al narcotráfico, el presidente Pastrana menciona en diversos discursos ante la ONU, entre ellos en el rendido ante el Debate General del 55º periodo de sesiones de este organismo, que este es una de las principales fuentes de ingreso de los grupos guerrilleros.

Respecto del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, Colombia fue (y continúa siendo) promotor de diversas iniciativas en el tema a raíz de su experiencia con el conflicto<sup>19</sup>. Ejemplo de ello fue el endoso unánime del Embajador colombiano Camilo Reyes de la Conferencia Internacional sobre el Tráfico ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras, convocada por Colombia

---

<sup>18</sup> Léase también Borda (2007).

<sup>19</sup> Esta afirmación es extensiva para todos los gobiernos objeto de estudio.

(Presidencia de la República, 2001, p. 24), y celebrada en 2001, la cual tuvo como resultado el Programa de Acción para Prevenir, Combatir y Erradicar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras (UNPoA).

Ahora bien, a partir del ataque terrorista que tuvo lugar en Nueva York el 11 de septiembre de 2001, sumado a los 117 actos terroristas ocurridos en el país entre 2001 y 2002 (Fernández de Soto, 2004, p. 177), la concepción personal del presidente Pastrana sobre las FARC-EP dio un giro y pasó de reconocerlos como grupo insurgente a calificarlos como grupo terrorista y narcotraficante. Esto tuvo como consecuencia la finalización, a partir del 20 de febrero de 2002, de la zona de distensión y del proceso de paz que venía adelantando. En efecto, el presidente en una alocución sostuvo que “tristemente, hoy solo son ellas las que han firmado su propia definición y ya nadie puede dudar de que, entre política y terrorismo, las FARC optaron por el terrorismo” (Pastrana, 2002, p. 5).

Como resultado, existió una variación en la PE del presidente Pastrana ante el sistema de Naciones Unidas: esta política pasó a tener un tinte más militarista (Borda, 2007, p. 81), lo cual se evidencia principalmente a partir del Debate General del 56º periodo de sesiones de la AG de la ONU. Después de este momento, la Diplomacia por la Paz pasó de tener como eje la paz negociada, a tener como eje la lucha contra el terrorismo.

En resumen, la PE multilateral de Pastrana se encuentra dividida en dos momentos: la Diplomacia por la Paz y la lucha contra el terrorismo. En ambos momentos Naciones Unidas se mantuvo como actor esencial de la política multilateral del mandatario y como principal arena, lo que “refleja la

importancia que Pastrana otorgaba al papel de la comunidad internacional, al igual que el valor que le daba al proceso de paz en sí” (Fawcett, 2012, p. 117).

Inicialmente, la Diplomacia por la Paz buscaba la cooperación internacional para alcanzar una paz negociada en el país. En este sentido, la intención de iniciar una negociación de paz refleja el reconocimiento presidencial (el cual es sumamente personalista) de la existencia de un conflicto armado en el país, reconociendo a las FARC-EP como grupo insurgente y no como grupo terrorista<sup>20</sup>.

Además, la situación del país en términos de seguridad sumada al desarrollo de las conversaciones de paz en medio de la confrontación armada definió en gran medida cuánta cooperación internacional se requirió y la insistencia con la que se hizo. En consecuencia, es posible evidenciar cómo las condiciones de las negociaciones de paz con las FARC-EP determinaron el rumbo de la PE en el marco de Naciones Unidas.

En el segundo momento, a finales del mandato, la Diplomacia por la Paz se transformó en una solicitud de cooperación internacional para la defensa de la democracia colombiana y la lucha del país contra el terrorismo (Fernández de Soto, 2004, p. 182), esto en virtud de un cambio en la perspectiva presidencial debido a los ataques terroristas de las FARC-EP, sumados a los ataques terroristas ocurridos en Estados Unidos.

---

<sup>20</sup> Como se explicará posteriormente, esto dio un giro al final de la administración Pastrana, debido a la coyuntura especial del momento, específicamente a los ataques a las torres gemelas, los actos terroristas ocurridos en el país entre 2001 y 2002 y la ruptura de los diálogos.

Por tanto, se considera que Colombia dirigió su PE multilateral en el sistema de NNUU durante el Gobierno Pastrana tomando como base las cambiantes perspectivas presidenciales frente a la experiencia del país como uno de los más afectados por el narcotráfico, por el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras y por el conflicto armado.

## **2. Álvaro Uribe Vélez: terrorización y narcotización de la PE**

### **2.1. La PE multilateral en el PND**

#### **2002-2006**

Durante su primer periodo presidencial, el presidente Uribe, en un reconocimiento de la interacción dinámica entre la política interna y externa, estableció en su PND “Hacia un Estado Comunitario”<sup>21</sup> (2002) que su PE estaría armonizada con las prioridades nacionales.

De acuerdo con su administración, la política interna esencial durante este Gobierno fue la de Defensa y Seguridad Democrática, la cual surgió como consecuencia de la agudización del conflicto<sup>22</sup> y de la proliferación del terrorismo en el país (DNP, 2002, pp. 31). Esta política tenía

---

<sup>21</sup> Expedido por la Ley 812 de 2003.

<sup>22</sup> Se resalta nuevamente que el gobierno del presidente Uribe no reconocía un conflicto armado en el país. Su posición *oficial* era que en el país existía un “típico caso de terrorismo y criminalidad desbordada” (Ariza y Montoya, 2010, p. 20) y de crisis social, como señaló en diversos discursos y como será profundizado posteriormente. Esto llevó a

como principal objetivo proteger a todos los ciudadanos por igual, mediante una autoridad efectiva que resguardara las libertades, el Estado de Derecho, la democracia, los DDHH e impulsara la prosperidad económica y la equidad social (DNP, 2002, p. 31).

En virtud de la relación armónica y de causa-efecto entre la política interna y la exterior propuesta por el mandatario en su PND (2002), la Política de Defensa y Seguridad Democrática fue transmitida constantemente a la sociedad internacional, y se buscó, tanto en el ámbito bilateral como multilateral, un apoyo a la misma. En efecto, durante sus discursos ante el Debate General de los 57°, 58°, 59° y 60° periodos de la AG de Naciones Unidas, el presidente instó a la sociedad internacional a apoyar política y económicamente esta iniciativa.

Además, se precisó en el PND (DNP, 2002, p. 94-95) que la actuación internacional tendría como fundamento el principio de responsabilidad compartida, en virtud del cual se le daría mayor preponderancia a todos los temas que afectaban al país, en los cuales la sociedad internacional pudiera contribuir con su resolución, a saber:

1. el tráfico ilícito de drogas,

---

diferentes expertos, analistas políticos, organismos internacionales, gobiernos extranjeros, entre otros, a embarcarse en diversas discusiones y estudios para determinar una caracterización de la confrontación armada en el interior del país (Ariza y Montoya, 2010, pp. 20-21). Debe tenerse en cuenta que el empleo del término “conflicto armado” en este trabajo, específicamente al hacer referencia al gobierno del presidente Uribe, no responde a un desconocimiento o a un desacuerdo con la política oficial del gobierno de aquel entonces, sino que obedece al deseo de la autora de lograr una coherencia y consecuencia con la noción ya elegida.

2. el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras<sup>23</sup> (el cual fue considerado como un delito relacionado con el tráfico ilícito de drogas),
3. el terrorismo<sup>24</sup> (En sí mismo, el terrorismo no fue un asunto clave, sino que esta administración le asignó la máxima jerarquía en sus prioridades),
4. la problemática ambiental y la protección de los DDHH.

Cabe resaltar que desde el PND (DNP, 2002, pp. 94-95) el Gobierno señaló que estas cuatro problemáticas eran consecuencia del terrorismo y la confrontación armada en el país y que, en tal sentido, era la Seguridad Democrática la llamada a luchar contra estas.

El presidente Uribe estableció en su PND la importancia de la cooperación internacional en el desarrollo de las áreas temáticas mencionadas. Esta cooperación internacional debía estar dirigida a seis grandes áreas: procesos de paz<sup>25</sup> y reincorporación, bosques, desarrollo productivo y

---

<sup>23</sup> Colombia, en conjunto con Japón y Sudáfrica, ha presentado todos los años el proyecto de resolución en la Primera Comisión de la AG de la ONU sobre el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos (MRE, 2003). Además, el país históricamente ha tenido un rol protagónico en el tema.

<sup>24</sup> Como país afectado por el terrorismo, y en coherencia con su política interna, como se profundizará más adelante en este texto, Colombia, como miembro no permanente durante el periodo 2001-2002, rechazó continuamente los ataques terroristas en el Consejo de Seguridad de la ONU (MRE, 2003, pp. 343-351).

<sup>25</sup> En cuanto a la posibilidad de iniciar unos diálogos de paz con las FARC-EP, el presidente Uribe expresó en diversas ocasiones, entre ellas en su discurso ante el Debate General del 60º período de sesiones de la AG de la ONU, que su gobierno siempre tenía una voluntad de paz -la cual se manifestó en diversas “concesiones, acercamientos e intentos de diálogo” (Santos, 2019, p. 297) con este grupo guerrillero-, pero que este grupo debía cesar las hostilidades y

alternativo, fortalecimiento del Estado de Derecho, programas regionales de desarrollo y paz, y desplazamiento forzado y asistencia humanitaria (MRE, 2005, p. 28).

Para lograr dicha cooperación internacional en los cuatro temas prioritarios, se le asignó al Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) la tarea de promover una adecuada e integral comprensión de la realidad colombiana, a través de la creación de conciencia sobre el esfuerzo y compromiso de Colombia en la lucha contra las drogas ilícitas y sus delitos relacionados, el terrorismo, la violación a los DDHH y la destrucción del medio ambiente (DNP, 2002, p. 98). Otra de las estrategias creadas por el Ejecutivo fueron las Mesas de Coordinación para la Cooperación Internacional de Colombia, a partir de las cuales se recolectaron recursos mayoritariamente financieros para hacer frente a las problemáticas señaladas, en conjunto con los esfuerzos nacionales (DNP, 2002, pp. 98-99).

Los cuatro temas prioritarios fueron también el centro de la política multilateral, la cual se ejerció a través de una activa participación en foros del mismo tipo, siendo la ONU una organización clave (MRE, 2005, p. 19), que presentó la mayor cantidad de logros (DNP, 2006, p. 543). De hecho, en sus diversos discursos ante la AG de la ONU (57°, 58°, 59° y 60° ° periodos de sesiones), el mandatario hizo referencia a estos temas, instó a la sociedad internacional a desplegar una verdadera cooperación internacional y resaltó los logros del país en cada uno. Además, vale resaltar que el Ejecutivo, desde su PND (DNP, 2002, p. 97), y en su discurso ante el 57° Debate General de la AG de la ONU (Naciones Unidas, 2002, p. 10), apoyó las actuaciones del Secretario General

---

demostrar una voluntad de paz verdadera antes de intentar cualquier tipo de diálogos de paz. Así, existió cierta continuidad con el gobierno Pastrana, la cual será profundizada en el apartado 2.2.

de la organización que estuvieran dirigidas a adelantar conversaciones y negociaciones con los grupos armados a partir del cese a las hostilidades.

En síntesis, los tres ejes principales de la PE del mandatario en este primer periodo presidencial fueron “la construcción del apoyo político y económico a la política de seguridad democrática, (...) el fortalecimiento de las relaciones bilaterales [y multilaterales] y (...) [la continuación] de la consolidación de la credibilidad del país en el mundo” (Presidencia de la República, 2003, p. 40).

## **2006-2010**

En su nuevo periodo, el PND “Estado comunitario: desarrollo para todos”<sup>26</sup> (2006) estableció nuevamente a la Política de Defensa y Seguridad Democrática como eje de la PE del país<sup>27</sup>. Además, la creación de nuevos paradigmas de identidad sobre Colombia siguió siendo clave en la PE, con el objetivo de diferenciar al país política y económicamente en los diferentes escenarios internacionales, con un enfoque distinto al que siempre había tenido. Asimismo, la armonía entre la política interior y la exterior fue un precepto que se mantuvo en este nuevo periodo, y se dio continuidad y más fortaleza al principio de responsabilidad compartida, especialmente en cuanto a las drogas ilícitas, al terrorismo y a las violaciones a los DDHH y al DIH.

---

<sup>26</sup> Expedido por la Ley 1151 de 2007.

<sup>27</sup> El presidente Uribe continuó instando a la sociedad internacional a apoyar esta política, a través de sus discursos ante la AG de la ONU, específicamente en el Debate General de los 61º, 62º, 63º y 64º periodos de sesiones de este órgano.

En este Plan Nacional de Desarrollo (DNP, 2006, pp. 546-551), el presidente Uribe definió seis objetivos fundamentales de su PE, a saber:

1. la consolidación de las relaciones bilaterales y la integración,
2. la defensa y promoción de los intereses nacionales en el escenario multilateral,
3. la diversificación de las relaciones y la agenda internacional,
4. el ejercicio de la soberanía y la contribución a la construcción de paz y seguridad,
5. el diseño de una política integral de migraciones, y
6. el fortalecimiento institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Se podría sostener que existió un séptimo objetivo: la continuación del trabajo realizado en el cuatrienio anterior.

Respecto del segundo objetivo, cabe resaltar que el ejecutivo estableció desde su PND la importancia de un rol activo y propositivo del país en el seno de las Naciones Unidas, con el fin de fortalecer el multilateralismo, entendido como herramienta clave en la promoción y búsqueda de apoyo de los intereses nacionales, y de sensibilizar a la sociedad internacional sobre la realidad nacional para así generar un cambio de la imagen del país en el ámbito internacional (DNP, 2006, p. 548).

Para lograr este rol por parte del país, el Ejecutivo determinó que era necesario que la política multilateral se ocupara no solo de los temas prioritarios definidos en el periodo anterior

(terrorismo<sup>28</sup>, drogas ilícitas, armas pequeñas y ligeras, DDHH y medio ambiente), sino también de aquellos temas como el desarrollo sostenible, democracia, turismo y Objetivos del Milenio, para así potenciar el impacto positivo del país (DNP, 2006, p. 548).

En conclusión, el presidente Uribe en este segundo periodo dio continuidad a la PE que venía desarrollando desde su primer periodo, en la cual el multilateralismo, especialmente en el sistema de la ONU, era clave para la consolidación de la credibilidad del país y para la defensa y promoción de los intereses nacionales, y amplió la PE a otros temas surgidos a partir de la diversificación de la agenda. Vale advertir, tal como se verá más adelante, que la realidad del país en los diferentes escenarios multilaterales estuvo muy alejada de lo que se planteó y proyectó en el PND.

## **2.2. Análisis de la implementación de la PE en la ONU**

En 2002, fue elegido el presidente Álvaro Uribe Vélez “gracias a su promesa de adoptar una posición de mano dura frente a la insurgencia” (Borda, 2007, p. 83). En efecto, como ya se mencionó, el mandatario desde el inicio de su Gobierno desconoció la existencia de un conflicto armado en el país y señaló que lo que existía era un caso de terrorismo y criminalidad ocasionado

---

<sup>28</sup> Frente a la posibilidad de iniciar conversaciones de paz con las FARC-EP durante este periodo presidencial, el mandatario argumentó de manera reiterativa en todos sus discursos de este periodo de gobierno ante la AG de la ONU, que las FARC-EP (aún cuando en ocasiones no se refería al nombre propio), eran terroristas financiados por drogas ilícitas y no insurgentes. En sus discursos también hizo referencia a los acuerdos humanitarios pactados con este grupo, señalando que el gobierno había cumplido con todos sus compromisos, y que habían sido las FARC-EP quienes incumplieron los suyos, y abusaron de la voluntad del gobierno al solicitar una zona de despeje.

por grupos terroristas, y no insurgentes, financiados por el narcotráfico. Si bien esta denominación no tenía ninguna relevancia jurídica, en tanto no había entrado en vigor la competencia de la Corte Penal Internacional (CPI) sobre los crímenes de guerra, sí tenía una relevancia política en lo que respecta a los crímenes de lesa humanidad (Ariza y Montoya, 2010, p. 28),

porque al terrorista, a diferencia del beligerante, no se le reconoce ningún tipo de status político, a su vez que con él no se negocia, ni se transa, sólo se le combate con el fin de aniquilarlo, como se hace con el enemigo absoluto (Ariza y Montoya, 2010, p. 16).

En un primer momento, la PE multilateral fue coherente con la política interna y también sostuvo cierto grado de continuidad con la PE desarrollada a finales del Gobierno Pastrana en cuanto a las FARC-EP y al narcotráfico. El mensaje transmitido a la sociedad internacional fue constantemente de lucha contra el terrorismo<sup>29</sup>, y el narcotráfico se siguió comprendiendo como la principal fuente de financiación de este. En otras palabras, se produjo una “*terrorización* y una *narcotización* de la política exterior, donde ambos temas [(terrorismo y narcotráfico)] pasarían a ocupar el primer puesto de las prioridades de la agenda internacional” (Pastrana y Castro, 2017, p. 113).

De esta forma, el presidente Uribe presentó a Colombia como una víctima de ambos fenómenos, como un país que necesitaba de la cooperación internacional para superarlos a través de la lucha armada, esto es, de una “imposición de la paz” (Fawcett, 2012, p. 90). Así, el objetivo del presidente Uribe era proyectar, a través de Naciones Unidas, el “caso colombiano de terrorismo”,

---

<sup>29</sup>Léase también Pastrana y Castro (2017).

que encuadraba perfectamente dentro del *momentum* que se vivía en la sociedad internacional a partir de los ataques del 11 de septiembre de 2001<sup>30</sup>.

Para mayor favorabilidad, el país fue miembro no permanente del Consejo de Seguridad durante el periodo 2001-2002, año durante el cual este órgano dedicó su agenda a temas relativos al terrorismo internacional (Noel, Litta y Trenchi, 2017, p. 69). De hecho, fue en el 2001 cuando el Consejo aprobó la resolución 1373, que establece medidas para luchar contra el terrorismo y reconoce el estrecho vínculo entre este fenómeno, las drogas ilícitas y el tráfico ilícito de armas (Naciones Unidas, 2001). Valiéndose de esto, y dada la interpretación gubernamental de la situación interna del país,

Colombia no solo logró impulsar y apoyar diversas resoluciones en cuestiones de cooperación en materia de terrorismo, drogas, tráfico ilícito de armas, protección de civiles y secuestro, sino que también ejerció en este período una de las Vicepresidencias del Comité contra el Terrorismo (Noel, Litta y Trenchi, 2017, p. 69).

De este modo,

Mientras que la estrategia de política exterior del ex Presidente Pastrana se conoció como la Diplomacia para la paz, el gobierno Uribe planeó una diplomacia en torno de un evento que marcó la historia del Sistema Internacional, el ataque al suelo estadounidense (Las Torres Gemelas y el Pentágono) el 11 de septiembre de 2001 (Antolinez, 2012, p. 68).

---

<sup>30</sup>Al respecto, léase también: Antolinez (2012) y Borda (2007).

Según Borda (2007), esta fue una “estrategia retórica gubernamental” (p. 78), que desarrollaba el objetivo del presidente Uribe de posicionar a Colombia en el ámbito internacional.

En lo relativo a la posibilidad de sostener diálogos de paz con las FARC-EP, existió en el primer periodo de Uribe una suerte de continuidad en relación con la administración Pastrana, en tanto este Gobierno, el de Uribe, manifestó que su política de seguridad democrática no excluía una paz negociada, con ciertos matices y condiciones diferentes a los del entonces presidente Pastrana, entre ellos la necesidad de pactar un cese al fuego y la imposibilidad de establecer una zona de distensión (Naciones Unidas, 2002, p. 10). Además, en su discurso de posesión, y como lo ratificó en muchos de sus discursos ante la AG de la ONU, el presidente Uribe comprendía a este organismo como interlocutor principal en un posible proceso de paz.

Ahora bien, es posible encontrar un segundo momento en el que, a su vez, existen diversos elementos respecto a un posible proceso de paz y a la relación con la ONU. Uno de ellos es que la continuidad que existía con el Gobierno Pastrana respecto de un posible proceso de paz se diluyó a medida que avanzaba el primer periodo presidencial, y definitivamente en el segundo periodo presidencial, en el cual la internacionalización del conflicto armado consistió únicamente en buscar apoyo y legitimación para resolver por la vía militar el mismo (Borda, 2007, p. 81), objetivo para el cual la ONU era el foro idóneo.

El segundo de estos elementos es que las tensiones con Naciones Unidas se incrementaron debido a que el presidente ya no tenía una mirada tan optimista hacia la organización, a causa de las

múltiples críticas y falta de apoyo de ésta hacia sus políticas (Fawcett, 2012, p. 134)<sup>31</sup>, y de los informes de la organización que mostraban el crecimiento de la vulneración de derechos, el desplazamiento, la violencia y la desigualdad en el país (Antolinez, 2012, p. 69), mientras que el presidente intentaba “vender” en la Asamblea General y en el Consejo de Seguridad los logros de su política de seguridad democrática, legitimar sus acciones y obtener respaldo internacional (Noel, Litta y Trenchi, 2017, p. 69). En efecto, en su discurso ante el 58° periodo de sesiones de la AG de la ONU el presidente mostró su descontento:

Si pedimos apoyo internacional es porque estamos abiertos a la observación internacional. Respetamos las organizaciones y trabajadores de derechos humanos que proceden con seriedad, respetamos sus críticas y sugerencias constructivas. [No obstante] reservamos el derecho de disentir frente a informes sesgados que distorsionan nuestros esfuerzos por un concepto democrático de seguridad (Naciones Unidas, 2003, p. 9).

En concordancia con esta posición, el país, desde 2004, “se abstuvo de votar en todas las resoluciones condenatorias hacia Estados violadores de [derechos humanos]” (Galeano, Badillo y Rodríguez, 2019, p. 62). Esto tenía dos objetivos: “evitar que en el futuro se le cuestionara por su actuación interna y, en caso de que así fuera, tener aliados que lo defendieran en gratitud por no haber apoyado las resoluciones en cuestión” (Galeano, Badillo y Rodríguez, 2019, p. 62), y expresar su disconformidad con los informes “sesgados” de la organización.

---

<sup>31</sup> Léase también: Noel et al. (2017).

Prueba adicional de este distanciamiento entre el Gobierno de Uribe y la ONU, y en coherencia con una política exterior no tan pacífica, el mandatario “apoyó la invasión a Irak promovida por los EEUU, pasando por encima [de] la potestad de la ONU y confirmando una vez más que el país perdía la cualidad de mantenerse siempre a favor de la resolución pacífica del conflicto” (Antolinez, 2012, p. 68).

Por este hecho y, según Castro y González (2015), el bombardeo ilegal e ilegítimo al territorio ecuatoriano en 2008, durante la operación que tuvo como resultado la muerte del jefe de las FARC-EP, Raúl Reyes, Colombia se caracterizó en la sociedad internacional, específicamente en la ONU, por su falta de respeto al Derecho Internacional (p. 298).

Adicionalmente, el desinterés por parte del Gobierno de Uribe frente a la ONU se explica también por la “extrema alineación del país con Estados Unidos” (Castro y González, 2015, p. 298), en otras palabras, una PE centrada en el *respice polum*<sup>32</sup>.

Con todo esto dicho, es claro que para el presidente Uribe el tema del conflicto armado fue central. Ahora bien, entendiendo que el mandatario nunca reconoció la existencia de un conflicto armado en el país, todo lo que transmitió a Naciones Unidas giraba en torno al terrorismo, esto es, a su concepción y selección personal de lo que sucedía en el país. Como bien sostienen Noel, Litta y Trenchi (2017), esta perspectiva personal fue consecuencia de la “relevancia política y económica

---

<sup>32</sup> De acuerdo con Drekonja (2011), este término fue acuñado por primera vez por Marco Fidel Suárez para referirse a las relaciones entre Colombia y Estados Unidos, en las cuales aquella propendía por orientar su PE a la “Estrella del Norte” (p. 56).

[de la problemática] y también por motivos personales (cabe recordar que su padre fue asesinado por esta guerrilla (...))” (p. 94).

Fruto de una relación intermística, el presidente dio prioridad a la seguridad en el ámbito internacional, tal como lo hacía en el ámbito interno, especialmente en el seno de Naciones Unidas. No obstante, aunque sí existió una coherencia entre la política interna y externa de seguridad:

en el ámbito doméstico este objetivo fue expresado con claridad como la búsqueda del Estado de derecho y la guerra a la insurgencia; en la mesa internacional, en cambio, se enmarcó este objetivo en una lucha global, adhiriéndose a una causa de magnitud internacional con aliados de todo el globo: la lucha contra el terror (Noel, Litta y Trenchi, 2017, p. 98).

Así, el mandatario planteó estrategias para internacionalizar el problema doméstico, aprovechando el *momentum* internacional de lucha contra el terrorismo tras los ataques del 11 de septiembre, asumiendo inicialmente un rol muy activo, en especial en el Consejo de Seguridad de la ONU.

Sin embargo, tras entender que esta organización no le brindaba ni la legitimidad ni el apoyo buscados a su política de Seguridad Democrática, el presidente Uribe, fruto de su concepción y descontento personal, decidió conscientemente distanciarse de la ONU, contrario a lo señalado en el PND “Estado comunitario: desarrollo para todos” y manifestar su inconformidad tanto en sus discursos ante el máximo órgano deliberativo de la organización, la Asamblea General, como en

las actuaciones de la Misión colombiana en Nueva York: ejemplo de esto son las votaciones negativas respecto de los informes país y la desobediencia de la Carta al apoyar el ataque a Irak.

Esto generó que el país no tuviera una participación activa en otros temas de suma relevancia tanto internacional como nacional, como la educación, el medio ambiente, entre otros, a pesar de que en su PND “Estado comunitario: desarrollo para todos”, se estableció la diversificación de la agenda multilateral. De acuerdo con lo analizado, no sería posible afirmar que el presidente Uribe decidió consciente y voluntariamente apartarse de las discusiones en estos temas, sino que, más bien, esto representa una consecuencia natural e inconsciente, en otras palabras, un “daño colateral”, resultado de la excesiva priorización del conflicto armado del país.

En suma, la PE del presidente Uribe en el marco del sistema de Naciones Unidas tuvo dos momentos: un momento inicial, en el cual Naciones Unidas fungió como el foro perfecto para un rol activo y protagónico del país en lo relativo a la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, valiéndose de la coyuntura internacional del momento tras los ataques del 11 de septiembre de 2001; existiendo una percepción más positiva sobre la organización, tanto así que esta se consideraba como el interlocutor idóneo para un eventual proceso de paz con las FARC-EP. Por otro lado, en el segundo momento la organización se vio relegada a un segundo plano, en el cual Colombia asumió un rol más pasivo y menos propositivo, a pesar de que el PND “Estado comunitario: desarrollo para todos” había establecido la importancia de un rol activo y propositivo en el seno de esta organización, convirtiéndose así en un mero espacio deliberativo donde simplemente se replicaban las políticas internas gubernamentales principales, esto es, lo relativo

al terrorismo y a las drogas; todo esto como consecuencia de las tensiones existentes entre el Gobierno y la organización, ocasionadas a raíz de las diversas críticas e informes que esta rendía.

### **3. Juan Manuel Santos: la PE como catalizador de paz**

#### **3.1. La PE multilateral en el PND**

##### **2010-2018<sup>33</sup>**

Durante su primer periodo presidencial (2010-2014), la política central del presidente Santos, establecida por su Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos”<sup>34</sup> (2010), fue la prosperidad democrática, en virtud de la cual se pretendía que todos los bienes y servicios estuvieran a disposición de todos los colombianos (DNP, 2010, p. 24). Esta política tenía tres pilares: la consolidación de la paz, la generación de una igualdad de oportunidades y el crecimiento competitivo del país (DNP, 2010, pp. 23-24). Una de las herramientas que este Gobierno estableció para el cumplimiento de su política principal fue la que trazó como su estrategia de PE.

Para el Jefe de Estado, la PE debía abarcar las relaciones económicas y comerciales, dimensiones políticas, migratorias, energéticas, ambientales, entre otras, razón por la cual su PE buscó el

---

<sup>33</sup> Para efectos de la organización de este apartado, se abordarán ambos periodos del presidente Santos, sin hacer la división por cuatrienios como se hizo durante los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez. Esto debido a que existió un acuerdo de paz que se desarrolló en ambos periodos con una continuidad.

<sup>34</sup> Expedido por la Ley 1450 de 2011.

continuo y mejor posicionamiento de Colombia en los organismos multilaterales, como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en su calidad de miembro no permanente para el periodo 2011-2012. Esto se realizó mediante tres estrategias: resaltar los avances en materia de seguridad, gobernabilidad democrática, de cohesión social y DDHH que tuvo el país en el último cuatrienio; diversificar la agenda hacia una mucho más positiva que hacía énfasis en iniciativas en materia de comercio, medio ambiente, cultura, desarrollo regional, desarrollo social, entre otros, y actuar siempre con base en el respeto y la cooperación (DNP, 2010, pp. 683-690).

Desde el Plan Nacional de Desarrollo (DNP, 2010, p. 685), el entonces presidente Santos reconoció la relevancia de los organismos internacionales, entre ellos Naciones Unidas, especialmente de su respaldo a los avances e iniciativas del país en materia de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Cabe resaltar que esta relación con estos organismos no era unilateral en el sentido organismo internacional-Colombia, sino que era una relación bilateral y recíproca, en la cual tanto las organizaciones internacionales aportaban al país como este aportaba a aquellas su

experiencia nacional en los temas en los cuales el país ha desarrollado capacidades técnicas y operativas relacionadas con la seguridad; la lucha contra el terrorismo y el problema mundial de las drogas<sup>35</sup>; el combate al tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras; la

---

<sup>35</sup> En cuanto a esta problemática, el presidente Santos insistió en que esta debía solucionarse con base en el principio de responsabilidad compartida y de manera global. Así lo manifestó en sus discursos durante los 65º, 66º y 67º periodos de sesiones de la AG de la ONU.

erradicación de las minas antipersonal; la atención de desastres naturales; el desarme, la desmovilización y la reintegración (DNP, 2010, p. 685)<sup>36</sup>.

En este sentido, la cooperación internacional se comprendió desde el PND (DNP, 2010, p. 683) como un instrumento clave de la política exterior. Por ende, el Gobierno formuló la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012-2014 como la hoja de ruta de la demanda de cooperación para complementar los esfuerzos del país en temas como competitividad y desarrollo, gobernabilidad, medio ambiente, víctimas, reparación, derechos humanos, entre otros (DNP, 2010, p. 688).

Ahora bien, en su segundo periodo presidencial (2014-2018), el entonces presidente Santos estableció en el Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un nuevo país”<sup>37</sup> (2014), tres pilares fundamentales: paz, equidad y educación, a través de los cuales se buscó consolidar los logros del último cuatrienio y desarrollar las políticas del nuevo periodo, en pro de un nuevo país (DNP, 2014, p. 23).

Para dar cumplimiento a estos tres pilares, la administración Santos creó una estrategia transversal de Buen Gobierno, que tenía como uno de sus fines principales el posicionamiento de Colombia en el ámbito multilateral, área en la cual resultó de suma importancia la PE (DNP, 2014, 596).

---

<sup>36</sup> Así lo sostuvo también en su discurso en el Debate General del 65° periodo de sesiones de la AG de la ONU.

<sup>37</sup> Expedido por la Ley 1753 de 2015.

En consecuencia, la PE continuó siendo clave en el cumplimiento de los objetivos centrales del Gobierno. Esta, de acuerdo con el PND (DNP, 2014, pp. 641-644), debía tener una diversificación temática, la cual se lograría mediante seis estrategias:

1. Diversificación de la agenda hacia sectores ejes del desarrollo nacional, como la educación, el comercio, la agricultura, entre otros.
2. Consolidación de la presencia y posicionamiento del país en escenarios claves de la sociedad internacional, y promoción de intereses nacionales.
3. Fortalecimiento de la política migratoria y el servicio consular para los colombianos en el exterior.
4. Un impulso al desarrollo social y económico de las regiones fronterizas.
5. Fortalecimiento institucional de las entidades del sector de relaciones exteriores.
6. Consolidación de oferta y demanda de cooperación internacional, la cual estaba al servicio de los tres objetivos planteados en el PND.

Cabe resaltar, en cuanto a la segunda estrategia de la PE, que esta, a su vez, contaba con cuatro iniciativas claves:

- 1) promover, defender y mejorar el posicionamiento de los intereses nacionales en escenarios multilaterales, fortaleciendo la presencia del país en espacios de toma de decisiones sobre temas estratégicos en materia económica, social y ambiental; 2) procurar el mejor posicionamiento de los intereses del país en los escenarios multilaterales, promoviendo al interior de los mismos la visión nacional sobre temas de atención prioritaria e impulsar la presencia de nacionales colombianos en posiciones estratégicas de los organismos internacionales; 3) establecer alianzas internacionales con países,

organizaciones de la sociedad civil y la academia, en relación con las políticas globales de drogas, y a la formulación de políticas que incorporen nuevos enfoques, con el fin de obtener mejores resultados; y 5) difundir en las instancias multilaterales, globales, regionales y subregionales los esfuerzos que desarrolla el Estado colombiano para garantizar la protección y el respeto de los derechos humanos en el territorio nacional, y privilegiar el intercambio de buenas prácticas en la promoción y protección de los mismos (DNP, 2014, p. 642).

En cuanto al proceso de paz con las FARC-EP, es importante resaltar que desde su discurso de posesión de su primer periodo presidencial (2010), al señalar que la puerta del diálogo con las FARC-EP no estaba cerrada con llave, el presidente Santos asumió la bandera de la paz. Precisamente, sin haber cumplido un mes como presidente, Juan Manuel Santos Calderón envió mensajes a esta guerrilla, proponiéndoles iniciar unas conversaciones de paz, sin dejar de lado las operaciones militares cuando fueran necesarias (Santos, 2019, pp. 292-295).

De esta forma, las reuniones preparatorias con este grupo guerrillero comenzaron en 2010 hasta enero de 2012, año en el cual se dieron pasos preliminares y se hicieron arreglos logísticos, ninguno de los cuales (ni siquiera las reuniones) era de conocimiento público (Santos, 2019, p. 400). En estas reuniones se fijaron dos objetivos: lograr el fin del conflicto armado con las FARC, tras su desmovilización, desarme y reincorporación, y lograr una real pacificación en el país, garantizando a las víctimas verdad, justicia, reparación y no repetición (Santos, 2019, p. 510). El inicio de estas conversaciones era clave, en tanto

si se lograba terminar el conflicto con las Farc (...), ningún otro grupo volvería a ser reconocido como un interlocutor en un proceso de paz. Teníamos que cortar, de una vez por todas, el vínculo perverso entre violencia y política en nuestro país (Santos, 2019, p. 490).

La fase exploratoria, que seguía siendo confidencial, entre las delegaciones del Gobierno y de las FARC-EP, tuvo lugar en La Habana, Cuba, desde el 24 de febrero de 2012 hasta el 26 de agosto del mismo año, con un total de nueve (9) rondas de negociaciones cuyo objetivo era pactar la agenda de negociación (Santos, 2019, pp. 497-498). Allí se estableció que Venezuela y Chile serían observadores y Cuba y Noruega, garantes. Fue entonces en esa fecha, el 26 de agosto de 2012, cuando se firmó la agenda denominada “Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” (Santos, 2019, p. 518). El día siguiente, el 27 de agosto de 2012, el entonces presidente Santos anunció el desarrollo de diversos acercamientos con las FARC-EP (Santos, 2019, p. 528) y el 4 de septiembre del mismo año dio a conocer públicamente el acuerdo para iniciar el proceso de paz (Santos, 2019, pp. 536-537).

La fase pública comenzó el 18 de octubre de 2012 en Oslo, Noruega, dando inicio formal al cuarto intento de un proceso de paz en el país con las FARC-EP<sup>38</sup> (Santos, 2019, p. 571). Es relevante traer a colación nuevamente que es la correcta finalización de estos diálogos la razón por la cual se escogió a las FARC-EP como actor del conflicto objeto de estudio de este documento.

---

<sup>38</sup> El primero fue en 1982, bajo el Gobierno de Belisario Betancur; el segundo fue entre 1991 y 1992, bajo el Gobierno de César Gaviria y entre 1999 y 2002 bajo el Gobierno de Andrés Pastrana.

Esta fase pública constó de 51 ciclos de conversaciones en La Habana (Santos, 2019, p. 584), y duró aproximadamente cuatro años, hasta el segundo semestre de 2016. Durante esta etapa de negociaciones, el entonces presidente Santos se valió del Debate General de los 67<sup>o</sup><sup>39</sup>, 68<sup>o</sup>, 69<sup>o</sup>, 70<sup>o</sup> y 71<sup>o</sup> AG de la ONU para anunciar los logros, los avances y las dificultades del proceso de paz que adelantaba su administración. El presidente Santos en sus discursos ante esta organización también agradeció el apoyo brindado por esta y por la sociedad internacional, y ofreció el modelo colombiano como ejemplo para alcanzar la paz<sup>40</sup>.

Fue el 24 de noviembre del 2016<sup>41</sup> cuando se firmó en el Teatro Colón en Bogotá el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el Gobierno y las FARC-EP (Santos, 2019, p. 50). Esto ocurrió tras el anuncio del 24 de agosto de 2016 relativo a que se había llegado a un acuerdo definitivo sobre todos los puntos de la agenda (Santos, 2019, p. 808); el acto formal de la firma del acuerdo en Cartagena el 26 de septiembre de 2016 (Santos, 2019, p. 814); un plebiscito del 2 de octubre de 2016, que arrojó un resultado desfavorable cerrado por parte del electorado colombiano -de un 50.2%- al proceso de paz (Santos, 2019, p. 842); y diversas reuniones con los representantes del “No”, tanto de la sociedad civil como de las fuerzas políticas, para realizar cambios al acuerdo (Santos, 2019, p. 851).

---

<sup>39</sup> Fue en el Debate General de este periodo de sesiones de la AG de la ONU que el presidente Santos anunció a la organización el inicio formal de las conversaciones de paz con las FARC-EP.

<sup>40</sup> Esto lo hizo específicamente en su último discurso como presidente en el Debate General de la AG de la ONU, en su 72<sup>o</sup> periodo de sesiones.

<sup>41</sup> Como ya se mencionó, es esta fecha la que asume este documento como la finalización de la segunda etapa del ciclo de violencia en el país, dado que fue cuando se terminó el conflicto armado con las FARC-EP.

Finalmente, en cuanto al rol de Naciones Unidas, este “fue crucial en la última parte del proceso, [y] lo sigue siendo durante su implementación” (Santos, 2019 p. 801). En primer lugar, el Consejo de Seguridad de la organización aprobó la resolución 2261 de 2016, en la cual se establecía una Misión Política de la ONU en Colombia, encargada de monitorear y verificar la desmovilización y el desarme de las FARC-EP. El mandato otorgado por el Consejo de Seguridad, de conformidad con esta resolución, finalizó en septiembre de 2017 (12 meses posteriores a la firma del Acuerdo). Más adelante, a través de su Misión de Verificación, establecida por la resolución 2366 de 2017 del Consejo de Seguridad de esta organización, cuyo mandato ha sido ampliado hasta el 25 de septiembre de 2020, de conformidad con la resolución 2487 de 2019 del Consejo de Seguridad, la ONU continuó su acompañamiento en temas como la reintegración política, económica y social de los desmovilizados, programas de seguridad y protección a comunidades, entre otros (Santos, 2019, p. 678).

En definitiva, el presidente Santos en su primer periodo presidencial (2010-2014) estableció como política central la prosperidad democrática, compuesta por tres pilares: la consolidación de la paz, la generación de igualdad de oportunidades y el crecimiento competitivo del país. Una de las herramientas establecidas por esta administración para el cumplimiento de sus intereses fue la PE, en la cual la cooperación internacional jugó un papel muy relevante, especialmente en lo relativo a Naciones Unidas, donde la colaboración y las contribuciones fueron recíprocas entre el país y la organización, con base en las experiencias nacionales. Además, en este primer periodo tuvieron lugar las fases preparatorias, exploratorias y parte de la fase pública del proceso de paz entre el

Gobierno y las FARC-EP, cuyos avances y obstáculos se transmitían a la sociedad internacional en el seno de la ONU.

En su segundo periodo presidencial, la paz, equidad y educación fueron los pilares de su administración, y la PE continuó siendo una herramienta esencial para el cumplimiento de los objetivos. En cuanto el proceso de paz, en este periodo tuvo lugar parte de la fase pública de este y la firma del acuerdo final. Es importante resaltar que Naciones Unidas permaneció como un organismo fundamental en el Gobierno Santos, específicamente en cuanto a la implementación y verificación de los acuerdos de paz.

### **3.2. Análisis de la implementación de la PE en la ONU**

En lo que respecta al Gobierno del presidente Juan Manuel Santos Calderón, este reconoció nuevamente en mayo de 2011 la existencia de un conflicto armado en el país (Cano Linares, 2013, p. 8)<sup>42</sup>, lo cual significaba el reconocimiento de las FARC-EP como grupo insurgente con el que era posible negociar. Esto representó el primer paso que sentó las bases para después iniciar y finalizar exitosamente el proceso de paz en La Habana con este grupo insurgente.

El Gobierno Santos empleó las mismas “estrategias presidencialistas” (Antolínez, 2012, p. 72) en materia de PE en el seno de Naciones Unidas: al igual que su antecesor, la organización en mención fungió como un foro para transmitir de manera coherente y buscar apoyo hacia las políticas

---

<sup>42</sup> En este aspecto es de suma relevancia también la expedición de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, la Ley 1448 de 2011.

internas del país respecto de las FARC-EP, las cuales consistían en buscar la paz por la vía de la negociación, pero continuar la defensa militar del país contra los *actos* terroristas (Revista Semana, 2010)<sup>43</sup>, y comunicar los logros que se obtenían en la lucha armada, como muerte a manos del ejército de altos mandos de las FARC-EP como el Mono Jojoy (Santos, 2019, p. 416). No obstante, el presidente Santos utilizó estas estrategias presidenciales con “una actitud conciliadora, mientras la actitud presidencial de Uribe era la de utilizar sus discursos como herramienta para la defensa de su visión de la política interna de seguridad” (Antolínez, 2012, p. 72).

Cabe resaltar también que en la administración Santos se generó una diversificación temática de la agenda de la PE multilateral en el marco de la ONU, otra gran diferencia con su antecesor: “aunque el narcotráfico y el conflicto (...) contin[uaron] siendo puntos clave de la proyección internacional, esta se [amplió] a cuestiones como la educación, el cambio climático, la energía, la oferta de cooperación (...)” (Pastrana y Castro, 2017, p. 100). Muestra de ello es la propuesta por parte de Colombia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la reunión de Río + 20 de 2012 (Pastrana y Castro, 2017, p 102).

En esta misma línea, tanto el inicio de una fase exploratoria como la formalización del proceso de paz diversificaron la PE del presidente Santos. El hecho de que el conflicto con este grupo haya finalizado, sumado a los resultados positivos del Plan Colombia y la Seguridad Democrática (Borda y Morales, 2016, p. 242), implicó un cambio en uno de los pilares de la PE, el conflicto armado, generando así que esta fuera modificada bajo otra perspectiva (Borda y Morales, 2016, p.

---

<sup>43</sup> Léase también Yepes (2018).

240). De acuerdo con Borda (2007), la ausencia de un conflicto con las FARC-EP generó dos giros principales en la PE: Colombia se estableció como un exportador (y no receptor) de seguridad y el cambio en la clásica postura prohibicionista frente a las drogas ilícitas.

Como pudo constatar, la seguridad se mantuvo como elemento esencial de la PE de todos los presidentes; llegó a ser una constante. No obstante, durante el Gobierno Santos adquirió un tinte diferente: el país cambió positivamente su imagen al ofrecer seguridad y participar más activa y protagónicamente en los debates sobre este tema (Borda y Morales, 2016, p. 241), siendo Naciones Unidas “el principal escenario para la proyección de ese nuevo rol” (Pastrana y Gehring, 2017b, p. 48). Ejemplo de esto es el apoyo de Naciones Unidas, específicamente de su Oficina contra la Droga y el Delito (UNODC) a la Estrategia de Cooperación Internacional en Seguridad Integral del presidente Santos; y el acuerdo entre el país y la organización en 2015 para que las fuerzas armadas de este entraran a formar parte de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU<sup>44</sup> (Borda y Morales, 2016, p. 242). “Lo anterior, aprovechando asimismo el *know-how* derivado del conflicto armado, en cuestiones como operaciones especiales, y dentro del contexto de transformación de los roles de las Fuerzas Armadas en un escenario de posconflicto” (Pastrana y Castro, 2017, p. 103).

Frente a las drogas ilícitas, este fue otro de los temas que se contempló en la agenda del proceso de paz entre el Gobierno y las FARC-EP. Ambas partes reconocieron entonces que esta problemática era global y que, como tal, debía abordarse tanto en el plano nacional como internacional (Pastrana y Gehring, 2017a, p. 29). En consecuencia,

---

<sup>44</sup> Léase también: Pastrana y Gehring (2007).

esta coyuntura fue aprovechada por el Gobierno para llevar a cabo [a partir de su discurso ante el Debate General del 65° periodo de sesiones de la AG de ONU] una reformulación de la posición colombiana frente al problema de las drogas ilícitas y por esta razón, justo antes de que se hicieran públicos los diálogos de paz, el presidente Santos inició una campaña internacional para discutir los términos actuales de la lucha global contra el narcotráfico (Borda y Morales, 2016, p. 243).

Así, Colombia asumió un rol más activo y promocionó un cambio de enfoque respecto de las drogas ilícitas, desde el prohibicionismo hacia una política de salud pública enfocada en los derechos humanos y la prevención (Pastrana y Gehring, 2017a, p. 29). Como consecuencia de esto, el país logró que se celebrara una sesión especial de la Asamblea General sobre Drogas (UNGASS) (Pastrana y Castro, 2017, p. 102).

En cuanto a la participación de la ONU en el proceso de paz, al inicio de este la PE multilateral en cuanto a esta organización se limitó a comprender y emplear la organización como un “espacio estratégico para socializar tanto los acuerdos a los que ha llegado el Gobierno con la guerrilla, como los posibles obstáculos para alcanzar la paz” (Borda y Morales, 2016, p. 246). Esto con el fin de legitimar los acuerdos tanto en el ámbito internacional como en el nacional y mantener una buena imagen del país (Borda y Morales, 2016, p. 246). Según Borda y Morales (2016), esta contención respecto de la organización en mención al inicio del proceso se debió a una estrategia del Gobierno para preparar a esta para una solicitud posterior que buscaba su apoyo en el posconflicto (p. 246).

En efecto, una vez se firmaron los acuerdos, la PE multilateral del Gobierno Santos respecto de la participación de Naciones Unidas en el proceso de paz asumió un rol más activo y propositivo. En consonancia con su actitud conciliadora ya mencionada (que no es más que una manifestación de su comprensión del conflicto, de su perspectiva personal y de su política presidencial de negociar con este grupo),

el presidente (...) Santos envió una carta al Secretario General de las Naciones Unidas y al Presidente del Consejo de Seguridad, solicitando a esta Organización, en nombre del Gobierno de la República de Colombia y de las FARC-EP, la participación de las Naciones Unidas a través de una misión política (...) como el componente internacional del mecanismo tripartito de vigilancia y verificación del acuerdo sobre el cese del fuego y de las hostilidades bilateral y definitivo y la dejación de armas. Adicionalmente se solicitó que, esa misión política se encargara de presidir y coordinar el mecanismo tripartito en todas sus instancias, de dirimir las controversias que surgieran en desarrollo del proceso y de realizar los informes y recomendaciones que considerara pertinentes (Arrázola y Machado, 2018, p. 50).

Fue en virtud de esta solicitud que, como ya se resaltó, el Consejo de Seguridad de la organización aprobó la resolución 2261 de 2016, en la cual se establecía una Misión Política de la ONU en Colombia, encargada de monitorear y verificar la desmovilización y el desarme de las FARC-EP. Posteriormente, a través de su Misión de Verificación, establecida por la resolución 2366 de 2017 del Consejo de Seguridad, la ONU continuó su acompañamiento en temas como la reintegración

política, económica y social de los desmovilizados, programas de seguridad y protección a comunidades, entre otros (Santos, 2019)<sup>45</sup>.

En definitiva, para el presidente Santos, el proceso de paz era un indicador para mostrarle a la sociedad internacional el desarrollo del país y una muestra de la modernización que su Gobierno adelantaba (Pastrana y Gehring, 2017b, p. 48). Esto evidencia que, en virtud del presidencialismo y del carácter personalista de la PE, el mandatario determinó la solución para el conflicto según sus intereses, y exportó aquella a través de su PE para alcanzar estos.

Además, es posible evidenciar cómo el presidente Santos introdujo diversos cambios a la PE multilateral en el marco de la ONU, siendo los más importantes de ellos la diversificación de la agenda multilateral y la reinserción del país en la organización a través de su liderazgo, así como de un papel propositivo, tanto en lo relativo al conflicto armado y narcotráfico como en otros temas: educación, medio ambiente y comercio.

Este cambio obedeció a dos factores: al reconocimiento de la existencia de un conflicto armado y a la realidad del país del momento, en la cual la seguridad se había aumentado y existía una solución negociada al conflicto, toda vez que se comprendió nuevamente a las FARC-EP como insurgentes. Así: “el gobierno de Santos marcó como prioridad en la agenda el fortalecimiento de las relaciones para lograr la interlocución política, dejando en cierta forma relegado el problema doméstico de la seguridad” (Noel, Litta y Trenchi, 2017, p. 100).

---

<sup>45</sup> Al respecto, léase también Arrázola y Machado (2012).

En este sentido, el presidente Santos, al igual que su antecesor, mantuvo una coherencia entre su política interna y externa, específicamente en lo que respecta a la ONU. Sin embargo, el entonces presidente Santos logró una relación más armónica y replicó en el ámbito internacional lo mismo que sostenía en el ámbito interno, distinto al entonces presidente Uribe que modificaba los matices de la política en relación con quién era su interlocutor. Esta armonización de las políticas representa una determinación cuidadosa y facultativa por parte del Gobierno, la cual tenía como fin obtener apoyo y cooperación de las Naciones Unidas en la consecución de uno de sus objetivos principales, esto es, el proceso de paz.

## Conclusiones

A pesar de que existen múltiples estudios sobre el conflicto armado colombiano en cuanto a sus causas, actores, e incluso relación con la PE, se consideró interesante analizar la incidencia de las percepciones presidenciales de Andrés Pastrana Arango (1998-2002), Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y Juan Manuel Santos Calderón (2010-2018) sobre el conflicto armado colombiano, en la PE multilateral en el marco de la ONU, como organismo internacional por excelencia, teniendo en cuenta que la PE tiene una tendencia a la integración multilateral de acuerdo con el texto constitucional y que una de las características principales de esta son su personalismo y presidencialismo.

Se resalta que, si bien esta investigación estudió la relación de causa efecto conflicto armado-política exterior, se logró evidenciar la existencia de una relación de causalidad a la inversa, esto es, política exterior-conflicto armado. Ambos tipos de relaciones en muchas ocasiones -más de las que se esperarían- se entremezclan y suelen confundirse debido a que coexisten de manera correlativa: la política exterior se ha visto influenciada por las interpretaciones presidenciales sobre el conflicto armado, pero, a su vez, el conflicto armado ha atravesado diversas etapas y cambios fruto de las alteraciones en la política exterior presidencialista.

Ejemplo de esto es la influencia que sobre su política exterior (Diplomacia por la Paz) tuvo la comprensión personalista del entonces presidente Andrés Pastrana acerca del conflicto armado, que reconoció como tal, y respecto de las FARC-EP, a quienes calificó inicialmente como grupo insurgente con el que era posible negociar. A su vez, la Diplomacia por la Paz (una “política”

unilateral, presidencialista y personalista) afectó el rumbo de las negociaciones con las FARC-EP. Una muestra adicional de la coexistencia confusa de ambas relaciones de causalidad entre conflicto armado y PE es el hecho de que los ataques terroristas en medio de los diálogos de paz por parte del grupo en mención cambiaron la percepción presidencial sobre el conflicto armado, lo cual generó que el Ejecutivo pasara a hablar de un caso de terrorismo y modificara su Diplomacia por la Paz hacia una búsqueda de apoyos para la lucha contra este fenómeno. Pero, a su vez, el cambio en la comprensión presidencial sobre el conflicto armado y la consecuente modificación de la Diplomacia por la Paz generó la ruptura de las negociaciones con las FARC-EP.

Tras describir la PE de cada uno de los Gobiernos con base en su PND y analizar las perspectivas, estrategias y posturas de cada presidente, teniendo como metodología la hermenéutica, se encontró que fue el entonces presidente Pastrana a través de la Diplomacia por la Paz -con todos sus matices-, quien sentó las bases para la internacionalización del conflicto armado en el seno de Naciones Unidas; bases sobre las cuales construyeron sus sucesores en la presidencia.

En el caso del entonces presidente Uribe, este terreno fértil no fue aprovechado sustancialmente: a pesar de que inicialmente el país tuvo un rol activo y propositivo en el seno de la ONU, finalmente se produjo un distanciamiento y desinterés respecto de la organización, debido a reacciones del Gobierno de cara a las críticas e informes sobre la situación de los DDHH en el país, por lo cual Colombia asumió un rol más pasivo en la ONU, limitándose a replicar las políticas internas gubernamentales principales.

No obstante, contrario a como ocurrió en el Gobierno de su antecesor, en el que los temas que Colombia lideraba en la organización se limitaron al conflicto armado (o terrorismo) y al narcotráfico, el Gobierno Santos diversificó su agenda multilateral en el seno de la organización, lo que convirtió al país en un actor activo y más propositivo tanto en los temas tradicionales (conflicto armado y narcotráfico), puesto que se presentaron nuevos enfoques, como en temas como el cambio climático, la educación, el comercio y el proceso de paz. Debido a esto, la ONU recuperó su relevancia para la consecución de los objetivos presidenciales.

En tal sentido, este análisis hizo posible evidenciar cómo todos los presidentes objeto de estudio seleccionaron conscientemente qué entendían por conflicto armado (o terrorismo) y a partir de ahí construyeron, moldearon y exportaron una PE multilateral en el seno de la ONU que sirviera a sus posiciones, objetivos y estrategias. Además, se constató que en la formulación de la PE se presenta una falta de colaboración armónica entre poderes, lo que se traduce en una PE multilateral arbitraria, unilateral y desconectada de toda la estructura estatal, desconociendo -incluso a veces contradiciendo- preceptos y disposiciones constitucionales, legales y jurisprudenciales.

Por ende, se confirmó que la PE multilateral de Colombia en el marco de la ONU es personalista y presidencialista en los tres casos analizados. Además, se encontró que esta política es reduccionista en tanto no tiene en consideración cuál es la posición relativa del país en este escenario internacional *vis a vis* con el resto de los Estados Miembros, esto es, la política en mención es únicamente el resultado de una relación intermística y personalista que no tiene en cuenta otros factores estratégicos a nivel internacional que le podrían generar al país unas ganancias relativas importantes. De este modo, la PE multilateral en el seno de Naciones Unidas

de cada uno de los gobiernos objeto de estudio se constituye como un mero instrumento presidencial para la internacionalización de las interpretaciones e intereses de cada presidente sobre el conflicto armado colombiano (o de lo que entiende como tal).

## Referencias bibliográficas

- Amaya, R. (2009). *El actual proceso de toma de decisiones en la política exterior colombiana: Una aproximación a la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores* (Tesis de maestría). Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo. Bogotá.
- Antolínez, J. (2013). La política exterior de Santos: un manual para hacer nuevos amigos. *Ciudad Paz-ando*, 4(2), 62-72.
- Ardila, M., Cardona, D. y Tickner, A. (2002). Introducción: el análisis de la política exterior colombiana: lugares comunes y grandes silencios. En Ardila, M., Cardona, D. y Tickner, A. (Eds.) *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. (pp. 17-44). Bogotá:: Fescol, Hanns Seidel Stiftung.
- Ariza, C. y Montoya, N. (2010). Los avatares de una guerra innominada: apuntes acerca de la caracterización y denominación del conflicto armado colombiano. *Cuadernos de Investigación*. (82), 1-55.
- Arrázola, S. y Machado, J. (2018). *La misión política de la ONU para el posconflicto en Colombia: un análisis exploratorio de la Misión Política de las Naciones Unidas en Colombia como un elemento fundamental dentro de los Acuerdos de Paz entre el gobierno colombiano y las FARC-EP, qué funciones cumple y de qué manera legitima el proceso de paz* (Tesis de pregrado). Universidad EAFIT, Medellín, Colombia.
- 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*, (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*, (75), 111-137.

- Borda, S. y Morales, M. (2016). Colombia: la internacionalización de la paz. *ANUARIO INTERNACIONAL CIDOB*, 239-247.
- Calduch, R. (1993). La política exterior de los Estados. En Calduch, R., *Dinámica de la Sociedad Internacional* (pp. 1-33). Madrid: CEURA.
- Cano, M. (2013). El conflicto colombiano ante las instituciones internacionales. *Revista Electrónica Iberoamericana*, 7 (2).
- Cardona, D. (2001). La política exterior de la administración Pastrana (1998-2002) hacia una evaluación preliminar. *Colombia Internacional*, 53, 53-74.
- Castillo, E. (2013). La toma de decisiones de la política exterior de Colombia. *Global Iure*, 171-183.
- Castro, R. y González, P. (2015). Las organizaciones de la arquitectura global y el posconflicto colombiano: el caso de la cooperación de la ONU, el Banco Mundial y la OCDE. En Pastrana, E. y Gehring, H. (Eds.), *Política exterior colombiana-escenarios y desafíos en el posconflicto* (pp. 293-315). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Konrad Adenauer Stiftung.
- Colprensa. (16 de febrero de 2015). Los doce informes sobre el conflicto armado que fueron presentados en La Habana. *El País*. Recuperado de <https://www.elpais.com.co/judicial/los-doce-informes-sobre-el-conflicto-armado-que-fueron-presentados-en-la-habana.html>
- Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. (2015). *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Recuperado de: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2015/02/Version-final-informes-CHCV.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (1998). *Cambio para construir la paz*. (Tomo uno). Recuperado de

[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Pastrana2\\_Contexto\\_Cambio.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Pastrana2_Contexto_Cambio.pdf)

Departamento Nacional de Planeación. (2002). *Hacia un Estado Comunitario*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2006). *Estado Comunitario: desarrollo para todos*. (Tomo dos). Recuperado de:

[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND\\_Tomo\\_2.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND_Tomo_2.pdf)

Departamento Nacional de Planeación. (2010). *Prosperidad para todos*. (Tomo dos). Recuperado de:

<https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202010-2014%20-Tomo%20II.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Todos por un nuevo país*. (Tomo dos). Recuperado de: <https://culturayeconomia.org/wp-content/uploads/4-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2014-2018-Tomo-2.pdf>

Drekonja, G. (2011). Formulando la política exterior colombiana. En Borda, S. y Tickner, A. (Compiladores), *Relaciones internacionales y política exterior de Colombia*. (pp. 49-77). Bogotá: Ediciones Uniandes.

Fawcett, L. (2012). Participación internacional en conflictos armados: los esfuerzos de las Naciones Unidas por lograr la paz en Colombia. En Borda, S. y Cepeda Ulloa, F. (compiladores). *Proceso de paz en Colombia. Participación de actores internacionales*, Bogotá: ECOE Ediciones. Recuperado de: <https://doctrina.vlex.com.co/vid/participacion-armados-naciones-unidas-lograr-424095090>

Fernández, G. (2004). *La ilusión posible: un testimonio sobre la política exterior colombiana*. Bogotá: Norma.

Forero, M. (2012). Fundamentos jurídicos de la política exterior colombiana. *ANÁLISIS INTERNACIONAL*, (6), 29-53.

Galán, J. (2007). Diagnóstico de la política exterior colombiana: una visión desde el Senado de la República. *Colombia Internacional*, 65, 164-178.

Galeano, H., Badillo, R. y Rodríguez, M. (2019). Evolución de la política exterior de Colombia en el período 2002-2018. *OASIS*, (29), 57-59.

Giraldo, J. (2015). Política y guerra sin compasión. En CHCV, *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*, (pp. 1-47). Bogotá.

Manning, B. (1977). The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals. *Foreign Affairs*, 55(2), 306-324.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2003). *Memorias al Congreso Nacional 2002-2003*.

Recuperado de:

[https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/planeacion\\_estragica/Memorias%20al%20Congreso%202002-2003.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/planeacion_estragica/Memorias%20al%20Congreso%202002-2003.pdf)

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2004). *Memorias al Congreso Nacional 2003-2004*.

Recuperado de:

[https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/planeacion\\_estragica/Memorias%20al%20Congreso%202003-2004.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/planeacion_estragica/Memorias%20al%20Congreso%202003-2004.pdf)

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2005). *Memorias al Congreso Nacional 2004-2005*.

Recuperado de:

[https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/planeacion\\_estrategica/Memorias%20al%20Congreso%202004-2005.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/planeacion_estrategica/Memorias%20al%20Congreso%202004-2005.pdf)

Naciones Unidas. (1998). *11ª sesión plenaria del quincuagésimo tercer período de sesiones de la Asamblea General*. Recuperado de: <https://undocs.org/es/A/53/PV.11>

Naciones Unidas. (1999). *5ª sesión plenaria del quincuagésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General*. Recuperado de: <https://undocs.org/es/A/54/PV.5>

Naciones Unidas. (2000). *11ª sesión plenaria del quincuagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General*. Recuperado de: <https://undocs.org/es/A/55/PV.11>

Naciones Unidas. (2001). *45ª sesión plenaria del quincuagésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General*. Recuperado de: <https://undocs.org/es/A/56/PV.45>

Naciones Unidas. (2001). *Resolución 1373 de 2001. Sobre las amenazas a la paz y a la seguridad internacionales creadas por actos de terrorismo*. Nueva York: Naciones Unidas.

Naciones Unidas. (2002). *4ª sesión plenaria del quincuagésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General*. Recuperado de: <https://undocs.org/es/A/57/PV.4>

Naciones Unidas. (2003). *17ª sesión plenaria del quincuagésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General*. Recuperado de: <https://undocs.org/es/A/58/PV.17>

Naciones Unidas. (2005). *8ª sesión plenaria del sexagésimo período de sesiones de la Asamblea General*. Recuperado de: <https://undocs.org/es/A/60/PV.8>

Naciones Unidas. (2005). *9ª sesión plenaria del sexagésimo período de sesiones de la Asamblea General*. Recuperado de: <https://undocs.org/es/A/60/PV.9>

Naciones Unidas. (2006). *14ª sesión plenaria del sexagésimo primer período de sesiones de la Asamblea General*. Recuperado de: <https://undocs.org/es/A/61/PV.14>

Naciones Unidas. (2007). *8ª sesión plenaria del sexagésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General*. Recuperado de: <https://undocs.org/es/A/62/PV.8>

Naciones Unidas. (2008). *8ª sesión plenaria del sexagésimo tercer período de sesiones de la Asamblea General*. Recuperado de: <https://undocs.org/es/A/63/PV.8>

Naciones Unidas. (2009). *4ª sesión plenaria del sexagésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General*. Recuperado de: <https://undocs.org/es/A/64/PV.4>

Naciones Unidas. (2010). *15ª sesión plenaria del sexagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General*. Recuperado de: <https://undocs.org/es/A/65/PV.15>

Naciones Unidas. (2011). *11ª sesión plenaria del sexagésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General*. Recuperado de: <https://undocs.org/es/A/66/PV.11>

Naciones Unidas. (2012). *10ª sesión plenaria del sexagésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General*. Recuperado de: <https://undocs.org/es/A/67/PV.10>

Naciones Unidas. (2013). *5ª sesión plenaria del sexagésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General*. Recuperado de: <https://undocs.org/es/A/68/PV.5>

Naciones Unidas. (2014). *9ª sesión plenaria del sexagésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General*. Recuperado de: <https://undocs.org/es/A/69/PV.9>

Naciones Unidas. (2015). *16ª sesión plenaria del septuagésimo período de sesiones de la Asamblea General*. Recuperado de: <https://undocs.org/es/A/70/PV.16>

Naciones Unidas. (2016). *11ª sesión plenaria del septuagésimo primer período de sesiones de la Asamblea General*. Recuperado de: <https://undocs.org/es/A/71/PV.11>

Naciones Unidas. (2016). *Resolución 2261 de 2016. Cartas idénticas de fecha 19 de enero de 2016 dirigidas al Secretario General y al Presidente del Consejo de Seguridad por la*

- Representante Permanente de Colombia*. Nueva York: Naciones Unidas. Recuperado de: [https://undocs.org/es/S/RES/2261\(2016\)](https://undocs.org/es/S/RES/2261(2016))
- Naciones Unidas. (2017). *4ª sesión plenaria del septuagésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General*. Recuperado de: <https://undocs.org/es/A/72/PV.4>
- Naciones Unidas. (2017). *Resolución 2366 de 2017. Cartas idénticas de fecha 19 de enero de 2016 dirigidas al Secretario General y al Presidente del Consejo de Seguridad por la Representante Permanente de Colombia ante las Naciones Unidas*. Nueva York: Naciones Unidas. Recuperado de: [https://undocs.org/es/S/RES/2366\(2017\)](https://undocs.org/es/S/RES/2366(2017))
- Naciones Unidas. (2019). *Resolución 2487 de 2019. Cartas idénticas de fecha 19 de enero de 2016 dirigidas al Secretario General y al Presidente del Consejo de Seguridad por la Representante Permanente de Colombia ante las Naciones Unidas*. Nueva York: Naciones Unidas. [https://undocs.org/es/S/RES/2487\(2019\)](https://undocs.org/es/S/RES/2487(2019))
- Noel, M., Litta, M. y Trenchi, A. (2017). *La influencia del conflicto armado en la política exterior durante las administraciones de Álvaro Uribe (2002-2010) y Juan Manuel Santos (2010-2014)* (Tesis de pregrado). Universidad ORT Uruguay, Uruguay.
- Pastrana, A. (2002). *Biblioteca Presidencial*. Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://andrespastrana.org/no-mas-nos-cansamos-de-la-hipocresia-de-la-guerrilla/>
- Pastrana, E. y Castro, R. (2017). Retos, socios estratégicos y escenarios para la política exterior colombiana durante el posconflicto. *Agenda Internacional*, (35), 97-118.
- Pastrana, E. y Gehring, H. (2017a). La política exterior colombiana de cara al problema del narcotráfico. En Pastrana, E. y Gehring, H. (Eds.), *La política exterior colombiana de cara al posconflicto* (pp. 29-30). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Konrad Adenauer Stiftung.

- Pastrana, E. y Gehring, H. (2017b). La proyección y el rol de Colombia en el escenario global. En Pastrana, E. y Gehring, H. (Eds.), *La política exterior colombiana de cara al posconflicto* (pp. 47-49). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Konrad Adenauer Stiftung.
- Presidencia de la República. (1999). *Informe al Congreso 1998-1999*. Recuperado de: [https://dapre.presidencia.gov.co/oci/DocumentosOCI/Informe\\_congreso\\_1999-APA\\_1p.pdf](https://dapre.presidencia.gov.co/oci/DocumentosOCI/Informe_congreso_1999-APA_1p.pdf)
- Presidencia de la República. (2001). *Informe al Congreso 2000-2001*. Recuperado de: [https://dapre.presidencia.gov.co/oci/DocumentosOCI/Informe\\_congreso\\_2001-APA\\_1p.pdf](https://dapre.presidencia.gov.co/oci/DocumentosOCI/Informe_congreso_2001-APA_1p.pdf)
- Presidencia de la República. (2003). *Informe al Congreso 2003*. Recuperado de: [https://dapre.presidencia.gov.co/oci/DocumentosOCI/Informe\\_congreso\\_2003-AUV.pdf](https://dapre.presidencia.gov.co/oci/DocumentosOCI/Informe_congreso_2003-AUV.pdf)
- Ramírez, A. (s.f.). Diplomacia por la paz: la implementación de la política exterior en Colombia desde el proceso de paz. *CONTEXTO*, 69-73.
- Revista Semana. (7 de agosto de 2010). Discurso completo de posesión de Juan Manuel Santos. *Revista Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/politica/articulo/discurso-completo-posesion-juan-manuel-santos/120293-3>
- Santos, J. (2019). *La batalla por la paz*. Bogotá: Planeta.
- Tokatlian, J. (1999). Colombia en guerra: las diplomacias por la paz. *Desarrollo Económico*, 39(155), 339-360.